

Samenvatting

Volgens de Macro Economische Verkenning 2016 (MEV 2016) zijn de vooruitzichten voor de economische groei en werkloosheid in Nederland sinds het voorjaar gunstiger geworden. Het feitelijke begrotingstekort loopt daarentegen minder terug dan toen geraamd en het voor de conjunctuur en incidenten geschoonde structurele tekort loopt op. In het voorjaar, en in het bij de Europese Commissie ingediende Stabiliteitsprogramma, voldeed het structurele begrotingstekort in 2015 en de jaren daarna aan de afgesproken middellange termijn doelstelling voor het tekort (0,5% van het Bruto Binnenlands Product (BBP)), maar volgens de ramingen opgenomen in de MEV 2016 loopt het structurele tekort op tot 1,1 en 1,2% BBP in 2015 resp. 2016. De Miljoenennota rapporteert een structureel tekort van 1,2 en 1,3% BBP in 2015 resp. 2016. Het teruglopen van de gasbaten sinds het voorjaar en de voorgestelde lastenverlichting van € 5 miljard verklaren deze ontwikkeling in grote mate.

Toetsing aan de Europese begrotingsregels ten aanzien van uitgavengroei respectievelijk schuld leiden tot de conclusie dat Nederland in de jaren 2015 en 2016 aan die twee regels voldoet. Nederland overschrijdt echter de doelstelling ten aanzien van het structurele begrotingstekort in de jaren 2015 en 2016. Uitgaande van de werkafspraken van de Europese Commissie met de lidstaten, waar uit volgt dat voor de omvang van de in 2016 te verrichten beleidsinspanning mag worden uitgegaan van de voorjaarsramingen van de Commissie, wordt door de Commissie gewogen of de beleidsinspanning voor 2016 voldoende groot is. Uit het oordeel van de Europese Commissie in november, dat zal berusten op bredere weging van factoren (de zogenoemde 'overall assessment'), zal moeten blijken of voldaan is aan de begrotingsregel ten aanzien van het structurele begrotingstekort.

Ook al zou uit de beoordeling door de Commissie van het structurele tekort over 2016 blijken dat Nederland voor dat jaar voldoet aan de daarover dit voorjaar gemaakte werkafspraken met de Commissie, dan nog geldt dat de verslechtering sindsdien van het budgettaire beeld voor de jaren 2015 en 2016 ten gevolge van de gederfde gasbaten en het recente pakket lasten-verlichtende maatregelen komend voorjaar bij de begrotingsvoorbereiding 2017 alsnog aan de orde komt. Het oplopende structurele tekort in 2015 en 2016 verzwaart daarmee de begrotingsvoorbereiding 2017.

1. Inleiding

De Afdeling advisering van de Raad van State is aangewezen als instantie die belast is 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 473/2013/EU. Het is de taak van het onafhankelijk begrotingstoezicht om publiek toegankelijke beoordelingen op te stellen over de vraag of een lidstaat voldoet aan de Europese begrotingsafspraken.

De Afdeling heeft vorig jaar september voor het eerst de begroting en de Miljoenennota beoordeeld in het licht van de Europese begrotingsafspraken. Gelet op de essentiële stappen in het begrotingsproces, zowel nationaal als Europees, heeft de Afdeling geconcludeerd dat het wenselijk is ook in het voorjaar te rapporteren. In het voorjaar publiceert het Centraal Planbureau de eerste korte termijn ramingen van de economische en budgettaire vooruitzichten voor het komende jaar, worden door de regering de hoofdlijnen van het budgettaire beleid voor het komende jaar vastgesteld en biedt de regering uiterlijk 30 april het jaarlijkse Stabilisatieprogramma aan de Europese Commissie aan. Rapporteren vanuit de Afdeling advisering in april sluit hier goed bij aan en vormt een logisch onderdeel van de binnen de Europese Unie afgesproken beleidscyclus (het 'Europees semester'). Afgelopen voorjaar heeft de Afdeling voor het eerst een Voorjaarsrapportage uitgebracht.¹

Een beoordeling in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht betreft de voorziene budgettaire ontwikkeling en de voornemens zoals deze door de regering zijn vastgesteld; in het voorjaar zijn deze vervat in het Stabiliteitsprogramma en in september in de Miljoenennota en de begrotingen. De beoordeling in september wordt uitgebracht door middel van een zelfstandige rapportage Begrotingstoezicht, naast het advies dat de Afdeling jaarlijks – sinds 1906 – uitbrengt met betrekking tot de voornemens van de regering in de Miljoenennota.

De beoordelingen komen tot stand op basis van een onderlinge taakverdeling en in samenwerking met het Centraal Planbureau. De taakverdeling houdt in dat het opstellen van onafhankelijke ramingen en analyses als vanouds belegd is bij het Centraal Planbureau; de Wet HOF heeft dit van een aanvullende wettelijke basis voorzien. De Afdeling advisering van de Raad van State is belast met de meer normatieve beoordeling van de naleving van de Europese begrotingsafspraken. De Afdeling maakt daarbij in het voorjaar gebruik van actuele ramingen gepubliceerd in het Centraal Economisch Plan (CEP) en in september van de ook op Prinsjesdag verschijnende Macro Economische Verkenning (MEV) van het Centraal Planbureau.

In het belang van de kwaliteit en zorgvuldigheid van de op te stellen beoordeling is de Afdeling in kennis gesteld van de conceptversie van de Miljoenennota. Daarop heeft de Afdeling een concept-beoordeling opgesteld. De regering heeft hiervan kennis kunnen nemen en deze is besproken met de regering. De Afdeling heeft na kennisneming van de reactie van de regering haar definitieve beoordeling vastgesteld. De reactie van de regering op de concept-beoordeling is integraal opgenomen in de bijlage. Aldus wordt in de procedure gewaarborgd dat recht wordt gedaan aan de onderscheiden

¹ Voorjaarsrapportage Begrotingstoezicht 2015, nr. W06.15.0090/III, 13 april 2015.

verantwoordelijkheden en mogelijke verschillen in overwegingen en wordt daarvan verslag gedaan in de definitieve beoordeling.

Het beoordelingskader gehanteerd bij het Onafhankelijk Begrotingstoezicht vloeit voort uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) uit 1997, en de latere aanpassingen daarvan in het bijzonder die via het zogenoemde 'Sixpack'. Daarnaast zijn door de lidstaten aanvullende verplichtingen aangegaan in het intergouvernementele Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de EMU dat in werking is getreden in 2013 en verder is geoperationaliseerd in een tweetal verordeningen (het zogenoemde 'Two pack').

Sinds 2014 zit Nederland in de zogenoemde preventieve arm van het Pact. In die situatie richt de beoordeling zich vooral op de vraag of het structurele begrotingssaldo voldoet aan de middellange termijn doelstelling (MTO) dan wel of er voldoende verbetering zichtbaar is in de richting van de MTO én of de uitgavengroei inclusief beleidsmatige mutaties in de collectieve lasten achterblijft bij of gelijk is aan de potentiële groei van de economie.

Indien de staatsschuld boven de 60% BBP ligt, wordt voorts getoetst of deze voldoende snel richting 60% BBP daalt. Verder kan – indien aan de orde – beoordeeld worden of omstandigheden noodzaken tot toepassing van een 'correctiemechanisme' of herstelplan dan wel of er buitengewone omstandigheden zijn die legitimeren er tijdelijk van af te wijken.

Naar het oordeel van de Afdeling vormt het beoordelen van de lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën en risicoanalyse ook een belangrijk onderdeel van de toetsing.

Deze rapportage bevat in paragraaf 2 een korte bespreking van de macro-economische en budgettaire vooruitzichten. Paragraaf 3 toetst de budgettaire vooruitzichten en de budgettaire beleidsvoornemens aan het toetsingskader. Paragraaf 4 geeft de reactie van de regering op de concept-beoordeling weer, alsmede de reactie van de Afdeling daarop. In paragraaf 5 wordt afgesloten met de definitieve beoordeling. In de bijlage is de integrale tekst van de reactie van de regering opgenomen.

2. Macro economische en budgettaire vooruitzichten

Gunstiger economische vooruitzichten dan in het voorjaar

De vooruitzichten voor de economische groei in het *Eurogebied* voor de jaren 2015 en 2016 wijken volgens de ramingen in de MEV nauwelijks af van de vooruitzichten in het voorjaar, zoals opgenomen in het CEP en het Stabiliteitsprogramma.

De economische groei in *Nederland* daarentegen wordt nu in de MEV en de Miljoenennota duidelijk hoger ingeschat dan in het voorjaar. Werd in het voorjaar voor Nederland een economische groei geraamd van 1,7% in 2015 respectievelijk 1,8% in 2016, nu wordt gerekend op een economische groei van 2,0% in 2015 respectievelijk 2,4% in 2016. Daarmee pakt de economische groei in beide jaren ruim een half procent hoger uit dan het gemiddelde voor het Eurogebied. Als de marktsector (exclusief aardgas) wordt beschouwd dan valt voor Nederland voor beide jaren een

groei van bijna 3% te noteren. Sinds de eeuwwisseling is de groei in de marktsector slechts in drie jaren (2005-2007) hoger geweest dan 3%.

Het CPB tekent daarbij aan – met verwijzing naar de door het CPB gepubliceerde scenario's t/m 2023 –² dat de groei daarmee in beide jaren boven de potentiële groei lijkt te liggen. Daarmee wordt de achterstand opgelopen tijdens de recessiejaren wat ingelopen. Het CPB schat dat eind 2016 het niveau van het BBP zo'n 4% boven het niveau kan liggen dat aan de vooravond van de financiële crisis van eind 2008/2009 werd bereikt.

Tabel 1 bevat macro economische kerngegevens voor de jaren 2015 en 2016 van het Centraal Planbureau en vergelijkt de huidige vooruitzichten met die in het voorjaar.

Tabel 1 Kerngegevens macro-economische ontwikkeling 2015 en 2016; stand Stabiliteitsprogramma versus Miljoenennota 2016				
	2015		2016	
	Stab.progr. (CEP 2015)	MJN-nota 2016 (MEV 2016)	Stab.progr. (CEP 2015)	MJN-nota 2016 (MEV 2016)
	mutaties per jaar in procenten			
Eurogebied				
Economische groei (BBP)	1,4	1,3	1,8	1,9
Nederland				
Economische groei (BBP)	1,7	2,0	1,8	2,4
Productie marktsector excl. gas	2,3	2,9	2,6	3,0
Consumptie huishoudens	1,5	1,6	1,7	1,9
Investerings in woningen	3,6	22,1	2,9	5,6
Uitvoer goederen, diensten	4,6	3,7	4,8	5,1
Werkgelegenheid marktsector	1,2	0,9	1,3	1,3
Werkloze beroepsbevolking (niveau in procenten)	7,2	6,9	7,0	6,7
EMU-saldo (% BBP) ³				
- feitelijk saldo	-1,8	-2,1	-1,2	-1,4
- structureel saldo	-0,5	-1,1	-0,5	-1,2

Bron: CPB, Macro Economische Verkenning 2016, Centraal Economisch Plan 2015, Stabiliteitsprogramma 2015

² Centraal Planbureau, 2014, 'Roads to recovery', blz. 45.

³ Deze tabel bevat de ramingen uit de MEV 2016. De Miljoenennota bevat een fractioneel groter EMU-saldo: zie tabel 2.

Markant is dat met uitzondering van het begrotingstekort veel economische variabelen in de huidige ramingen een positiever beeld te zien geven dan in het voorjaar werd verwacht. Het herstel van de investeringen in woningen verloopt zelfs zeer veel sterker dan in het voorjaar werd geraamd; de MEV 2016 vermeldt een groei van 22% in 2015.⁴ De werkloosheid pakt ook in beide jaren lager uit dan verwacht in het voorjaar.

Oplopend structureel begrotingstekort

Heel anders is het beeld voor het begrotingssaldo. Ondanks hogere economische groei in de jaren 2015 en 2016, met meer belastingontvangsten en lagere werkloosheidsuitgaven als gevolg, verbetert het EMU-saldo minder dan in het voorjaar werd geraamd en door de regering gepresenteerd in het Stabiliteitsprogramma. In het voorjaar werd in het Stabiliteitsprogramma een verdere verlaging van het *feitelijke* EMU-tekort met 0,6% BBP in 2015 gepresenteerd; in de prognoses nu blijft de helft van deze verbetering over. Tevens wordt nu geraamd dat het feitelijke begrotingstekort in 2016 niet langer terugloopt tot 1,2% BBP, maar tot 1,4% BBP in de MEV en tot 1,5% BBP in de Miljoenennota.

Dit voorjaar werd in het Stabiliteitsprogramma een stabilisatie van het *structurele* begrotingssaldo op de waarde van de MTO-doelstelling (-0,5% BBP) voorzien, terwijl er nu in de MEV een toename wordt geraamd van -0,5% BBP in 2014 naar -1,1% BBP in 2015 respectievelijk -1,2% BBP in 2016; de Miljoenennota meldt een toename tot -1,2 % BBP in 2015 respectievelijk -1,3 % BBP in 2016.

Bij de verslechtering van het beeld van het begrotingstekort sinds het voorjaar spelen een aantal factoren een rol. Sinds het voorjaar vallen de aardgasbaten verder tegen met € 1,65 miljard in 2015 respectievelijk € 1,85 miljard in 2016 onder andere door de forse beperking van de gasproductie uit het Groningerveld. Ook het voorgestelde pakket lasten-verlichtende maatregelen voor 2016 (€ 5 miljard) draagt bij aan het hogere begrotingstekort.

Tabel 2 geeft, naast de overheidsschuld, zowel het feitelijke als het structurele begrotingssaldo weer sinds het begin van deze kabinetsperiode, waarbij voor de jaren 2015 en 2016 zowel de ramingen van het Centraal Planbureau als die uit de Miljoenennota zijn opgenomen, vanwege (kleine) verschillen tussen deze ramingen.

Het Centraal Planbureau meldt dat volgend jaar de Nederlandse korting op de EU-afdracht, na ratificatie van het Eigen Middelenbesluit van de EU, met terugwerkende kracht binnenkomt. Dit draagt éénmalig bij aan een vermindering van het EMU-tekort met 0,3% BBP in 2016.⁵ De Europese Commissie gaat, zo vermeldt het CPB⁶, mogelijk het effect hiervan tot de éénmalige maatregelen rekenen waarvoor geschoond wordt bij de berekening van het structurele saldo. Het CPB anticipeert hier echter nu nog niet op in zijn ramingen van het structurele tekort. Indien de Europese Commissie daar toe besluit pakt het structurele begrotingstekort over zowel 2014 en 2015 0,1% BBP gunstiger uit en over 2016 0,2% BBP ongunstiger. Deze mogelijkheid is ook

⁴ Een sterk herstel, maar na 2008 is het niveau van de investeringen in woningen met circa 40% gedaald waardoor eind 2015 het investeringsniveau nog steeds 25% beneden dat van vóór de crisis ligt; zie ook Jaarverslag 2014 van de Nederlandsche Bank, blz. 31.

⁵ Macro Economische Verkenning 2016, blz. 52.

⁶ Macro Economische Verkenning 2016, tabel 3.2, voetnoot b, blz. 55; overgenomen als tabel 5 in deze Septemberrapportage.

in Tabel 2 in beeld gebracht. Alsdan komt het structurele begrotingssaldo in 2016 uit op -1,4% BBP (CPB) dan wel -1,5% BBP (Miljoenennota).

Het structurele tekort ligt dan in 2016 1,0% BBP hoger dan gepresenteerd in het Stabiliteitsprogramma dit voorjaar. De toename van het tekort in 2016 bedraagt dan geen 0,1% BBP, maar 0,4% BBP en deze toename is de relevante factor bij de toetsing aan de regel voor het structurele begrotingstekort voor 2016.

Tabel 2 Begrotingssaldo en overheidsschuld, ramingen CPB en Financiën, 2012-2016							
	2012	2013	2014	2015		2016	
				CPB	FIN	CPB	FIN
	in procenten BBP						
Feitelijk EMU-saldo	-3,9	-2,4	-2,4	-2,1	-2,2	-1,4	-1,5
Structureel EMU-saldo	-2,2	-0,7	-0,5	-1,1	-1,2	-1,2	-1,3
Idem, bij evt. correctie door EU voor vertraagde terugbetaling EU-korting	-2,2	-0,7	-0,4	-1,0	-1,1	-1,4	-1,5
EMU-schuld	66,1	67,6	67,9	66,4	67,2	64,5	66,2

Bron: CPB, Macro Economische Verkenning 2016, respectievelijk Miljoenennota 2016

Verschuivingen in de samenstelling van de collectieve uitgaven

Een aantal kerngegevens over de collectieve financiën is samengevat in Tabel 3. Om de ontwikkeling gedurende de afgelopen tien jaar op hoofdlijnen te schetsen wordt behalve het begrotingsjaar 2016 ook het eerste jaar van deze kabinetsperiode in beeld gebracht (2013), het jaar 2010 dat ongeveer het dieptepunt was van de Grote Recessie en het jaar 2006 vlak vóór de financiële crisis.

Na een sterk oplopen van de collectieve uitgavenquote tijdens de recessie en forse bezuinigingsmaatregelen kort daarna zijn de totale collectieve uitgaven in 2016 weer vrijwel teruggekeerd op het relatieve niveau van vlak vóór de crisis.

De uitgaven aan sociale zekerheid en zorg liepen, mede door de voortschrijdende vergrijzing, tot 2013 sterk op, maar blijven sindsdien achter bij de groei van de economie door ombuigingsmaatregelen en ook door het economisch herstel.

Per saldo liggen de collectieve zorguitgaven in 2016 echter nog ruim (met 1,4% BBP) boven het niveau van tien jaar eerder; het eerste jaar van het nieuwe zorgstelsel. De ontwikkeling van de salarissen in de zorgsector speelt hierbij overigens een belangrijke rol.

De sterke volumegroei bij de AOW sinds 2006 brengt mee dat de totale sociale zekerheidsuitgaven, ondanks een relatieve teruggang sinds 2013 onder andere door ombuigingsmaatregelen, nog steeds behoorlijk boven het niveau van tien jaar geleden liggen. De overige sociale zekerheidsuitgaven liggen weinig hoger dan tien jaar geleden.

Tabel 3 Collectieve financiën, 2006-2016				
	2006	2010	2013	2016
	in procenten BBP			

Rijksuitgaven ⁷	22,5	24,9	23,0	20,9
w.v. openbaar bestuur	9,5	10,3	9,5	8,5
onderwijs	5,1	5,5	5,3	5,2
veiligheid ⁸	2,9	3,1	3,0	2,8
Rentelasten	2,0	1,8	1,5	1,2
Sociale zekerheid	11,0	12,2	12,7	12,1
w.v. AOW/ANW	4,4	4,7	5,1	5,2
Zorg	8,0	9,4	9,9	9,4
Totaal bruto collectieve uitgaven	43,5	48,1	47,1	43,6
Collectieve lasten	36,4	36,1	36,6	37,1
Overige inkomsten	7,3	7,1	8,1	5,1
w.v. gasbaten ⁹	1,5	1,5	2,1	0,8
EMU-saldo	0,2	-5,0	-2,4	-1,4

Bron: CPB, Macro Economische Verkenning 2016, bijlage 8.

Ondanks de sterk toegenomen staatsschuld, door veel jaren met hoge tekorten, drukken rentelasten aanzienlijk minder (0,8% BBP) op de begroting dan tien jaar geleden ten gevolge van de lage rente waar tegen geleend kan worden. De vraag kan gesteld worden hoe duurzaam dit is. Het is onvermijdelijk dat het monetaire beleid op termijn zal worden genormaliseerd met terugkeer van meer normale rentevoeten als gevolg; de rentelasten zullen dan weer stevig oplopen.

De uitgaven aan onderwijs en veiligheid (zowel defensie als interne veiligheid) liggen sinds 2006 op een vrijwel gelijk relatief niveau.

Een grote vermindering valt sinds 2010 te constateren bij het openbaar bestuur ten gevolge van vermindering van het aantal ambtenaren en bevrozing van salarissen.

Samenvattend is het relatieve niveau van de collectieve uitgaven weer vrijwel terug op het niveau van vóór de financiële crisis, maar vooral onder invloed van de verdere vergrijzing van de bevolking zijn er wel behoorlijke verschuivingen opgetreden in de samenstelling.

De collectieve lasten in procenten BBP liggen in 2016 weinig hoger dan tien jaar eerder, ondanks alle lastenverzwarende maatregelen sindsdien. Die hebben niet veel meer dan de daling in de macro economische progressiefactor¹⁰ gecompenseerd. De gasbaten daarentegen zijn gehalveerd sinds 2006 en zijn met name in deze kabinetsperiode scherp teruggelopen. Dit geeft tegenwind bij de vermindering van het begrotingstekort dat volgend jaar in de MEV op 1,4% BBP wordt geraamd, terwijl 2006 een klein overschot op de begroting liet zien.

Ontwikkeling gasbaten en rentelasten

⁷ Exclusief rentelasten van het Rijk.

⁸ Defensie plus interne veiligheid.

⁹ Niet-belastingmiddelen.

¹⁰ Deze is gedefinieerd als de opbrengststijging van de collectieve lasten (in procenten) per procent groei van het nominale binnenlands product wanneer de fiscale wetgeving onveranderd blijft.

Voor het inzicht in de budgettaire vooruitzichten is het wenselijk meer aandacht te besteden aan de ontwikkeling van de gasbaten en de rentelasten tijdens deze kabinetsperiode en de vooruitzichten daarna. Tabel 4 vat de relevante kerncijfers samen.

Tabel 4 Gasbaten en rentelasten, bij start Kabinet en huidige raming, 2013-2017					
	2013	2014	2015	2016	2017
	Miljard euro				
Gasbaten					
- Startnota december 2012	13,45	12,65	11,95	11,60	11,00
- MJN 2016	15,20	10,25	7,30	6,05	6,20
- Verschil, effect op EMU-saldo	1,75	-2,40	-4,65	-5,55	-4,80
Rentelasten					
- Startnota december 2012	9,10	9,90	10,60	11,70	12,40
- MJN 2016	8,65	8,45	7,90	7,75	9,35
- Verschil, effect op EMU-saldo	0,45	1,45	2,70	3,95	3,05

Bron: Startnota Kabinet Rutte-Asscher, Tweede Kamer, 7 december 2012 en Miljoenennota 2016.
Gasbaten incl. vennootschapsbelasting en rentelasten excl. renteswaps.

Een vermindering van gasbaten was deels al voorzien bij de start van het kabinet in 2012. Toen werd een daling tijdens de kabinetsperiode met € 2.5 miljard voorzien. Door de aanzienlijke vermindering van energie- en aardgasprijzen én de productiebeperking in Groningen wordt nu een daling voorzien van € 9 miljard; van € 15.2 miljard in 2013 naar € 6.20 miljard in 2017. Dit heeft ceteris paribus een fors negatief effect op het begrotingstekort.

Door de voortdurende lage rentevoeten viel de ontwikkeling van de rentelasten tijdens deze kabinetsperiode echter steeds mee. De rentelasten die in de Miljoenennota worden geraamd voor 2016 vallen bijvoorbeeld bijna € 4 miljard lager uit dan bij het regeerakkoord werd geraamd.

In 2013 viel de ontwikkeling in de gasbaten en de rentelasten tezamen nog met ruim € 2 miljard mee, maar vanaf 2014 treden stevige tegenvallers in de gasbaten op die in hun effect op het begrotingstekort echter in belangrijke mate, maar lang niet volledig, gecompenseerd konden worden door grote meevallers in de rentelasten.

Het sterk teruglopen van de gasbaten vormt sinds 2014 een krachtige tegenwind bij de gewenste verdere verbetering van het begrotingssaldo. Ondanks de meevallende rentelasten loopt het structurele tekort mede onder invloed hiervan vanaf 2014 dan ook duidelijk op.

De gasbaten zullen waarschijnlijk ook in de toekomst op een lager niveau blijven. Een verlaagd productieplafond is, zoals het er nu uitziet, blijvend en de lage energieprijzen zullen volgens veel experts in de rest van dit decennium nog wel aanhouden. Naar de mate waarin vroeger of later het monetaire beleid weer genormaliseerd wordt, zullen ook de rentes en dus de rentelasten van de overheid weer naar een meer normaal niveau terugkeren. De Miljoenennota 2016 brengt in de risicoanalyse in Hoofdstuk 4 in beeld dat de gemiddelde rentevoet op de staatsschuld in 2014 circa 2,5% bedraagt, terwijl dat vóór de crisis in 2007 nog ruim 4% was. Een terugkeer naar een dergelijk percentage op termijn zal tot fors hogere rentelasten leiden dan nu

het geval is, terwijl er dan weinig gasbaten meer zijn om het ongunstige effect op het begrotingstekort te beperken. Dit zal het begrotingsbeleid in de toekomst gaan belasten.

Zowel gasbaten als rentelasten vallen buiten de Europese (en ook de nationale) uitgavenregel, zodat vanuit de uitgavenregel geen compensatie bij andere uitgaven wordt afgedwongen. Grote mutaties in deze variabelen na het afsluiten van een regeerakkoord komen daardoor direct tot uiting in het begrotingssaldo. Zolang het feitelijke begrotingstekort nog onvoldoende ruim onder de grenswaarde (-3% BBP) zit, zal sturing op het tekort nodig zijn om aan nationale en Europese afspraken over het begrotingstekort te voldoen.

3. Toetsing aan de Europese begrotingsregels

3.1 *Toetsingskader*

In het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht beoordeelt de Afdeling of de feitelijke en geraamde ontwikkeling van de overheidsfinanciën voldoet aan de regels waaraan Nederland ingevolge de begrotingsafspraken, gemaakt in het Stabiliteits- en Groeipact, moet voldoen.¹¹

Sinds 2014 zit Nederland in de preventieve arm van het Pact. Op grond daarvan richt de beoordeling zich vooral op de vraag of *het structurele overheidssaldo* aan de middellange termijn doelstelling (MTO) voldoet dan wel of er voldoende verbetering zichtbaar is in de richting van de MTO. Voor Nederland geldt thans een structureel saldo van -0,5% als MTO. Deze doelstelling wordt – voortvloeiend uit de Europese begrotingsafspraken – iedere drie jaar geactualiseerd en afgeleid uit de lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën van een lidstaat.¹² Daarnaast moet worden beoordeeld of *de uitgavengroei* achterblijft bij de geschatte potentiële groei van de economie.¹³ Indien *de staatsschuld* boven de 60% BBP ligt wordt voorts getoetst of deze voldoende snel richting 60% daalt.¹⁴

Indien landen structurele hervormingen doorvoeren met positieve effecten op de overheidsfinanciën op langere termijn geven de Europese begrotingsregels meer flexibiliteit bij het toepassen van bovenstaande regels.¹⁵ Deze flexibiliteit is in een recente Mededeling van de Europese Commissie nader toegelicht en van handvatten voorzien.¹⁶ Het betreft: de zogenoemde '*structural reform*' *clause* (tijdelijk hoger begrotingstekort mogelijk bij structurele hervormingen die de groei verhogen op termijn en de begroting positief beïnvloeden) en de zogenoemde '*investment*' *clause* (bepaalde extra, structuur-verbeterende investeringen via Europese Fondsen kunnen de toetsing aan de begrotingsregels buiten beschouwing blijven).

¹¹ Voor het volledige toetsingskader van de Afdeling wordt verwezen naar de website van de Raad van State via de volgende link:
<https://www.raadvanstate.nl/assets/begrotingstoezicht/Grondslag%20en%20toetsingskader%20begrotingstoezicht.pdf>

¹² Artikel 5, eerste lid, van Verordening 473/2013, juncto afdeling 1bis, artikel 2bis van Verordening 1466/97.

¹³ Artikel 5, eerste lid, van Verordening 1466/97.

¹⁴ Artikel 5, eerste lid, van Verordening 1466/97.

¹⁵ Artikel 5 van Verordening 1466/97, en artikel 2, eerste lid, van Verordening 1467/97.

¹⁶ COM (2015)12 van 13 januari 2015.

Nederland doet evenwel geen beroep op deze mogelijkheid, dus daarom wordt deze hier verder buiten beschouwing gelaten.

Een volledige beoordeling dient naar het oordeel van de Afdeling mede betrekking te hebben op de *lange termijn houdbaarheid* van de overheidsfinanciën en deze dient naar haar oordeel mede een *risicoanalyse* te omvatten. Op het oog precieze becijferingen scheppen immers een schijnzekerheid. Dat maakt het gewenst in beoordelingen ook aandacht te besteden aan de onzekerheden en risico's waarmee zowel ramingen als analyses zijn behept. Daarnaast is het aangewezen in de beoordelingen te monitoren in hoeverre eventuele landen-specifieke aanbevelingen van de Raad van de EU (Ecofin-Raad) op het terrein van het begrotingsbeleid door de regering worden opgevolgd.¹⁷

De Afdeling toetst aan de begrotingsregels met behulp van informatie van het Centraal Planbureau en van het Ministerie van Financiën. In de Macro Economische Verkenning 2016 is alle ramingsinformatie die relevant is voor de toetsing aan de Europese begrotingsregels in een afzonderlijke paragraaf opgenomen.¹⁸ Tabel 5 is overgenomen uit deze paragraaf. Een grafische weergave van de drie belangrijkste beoordelingscriteria in de preventieve arm zijn opgenomen in de figuren 1 en 2; ook deze zijn direct overgenomen uit de Macro Economische Verkenning.

¹⁷ Artikel 5, tweede lid, van Verordening 1466/97.

¹⁸ Zie Macro Economische Verkenning 2016, paragraaf 3.2.

Tabel 5 Gegevens van het Centraal Planbureau t.a.v. Europese begrotingsregels

	2013	2014	2015	2016
EMU-saldo (% bbp)	-2,4	-2,4	-2,1	-1,4
EMU-saldo conjunctureel (EC-methode, % bbp) (a)	-2,1	-1,7	-1,0	-0,2
EMU-saldo eenmalige en andere tijdelijke maatregelen (% bbp) (b)	0,4	-0,1	0,0	0,0
EMU-saldo structureel (EC-methode, % bbp) (a)	-0,7	-0,5	-1,1	-1,2
Mutatie in EMU-saldo structureel (EC-methode, % bbp)		0,2	-0,6	-0,1
Vereiste mutatie in EMU-saldo structureel (c)			-0,3	-0,2
Uitgavenregel				
Gecorrigeerde collectieve uitgaven (volume, %) (d)		-2,3	0,0	0,7
Maximale groei gecorrigeerde collectieve uitgaven (e)		0,7	1,4	1,2
Verschil (f.g)		-3,0	-1,4	-0,5
Verschil (% bbp, g)		-1,3	-0,6	-0,2
EMU-schuld	67,6	67,9	66,4	64,5
Schuld criterium tijdens transitieperiode (h)				
Geraamde mutatie in structureel saldo		0,2	-0,6	-0,1
Minimale mutatie in structureel saldo op basis van criterium		-0,6	-0,6	-0,6
Verschil (i)		0,8	0,0	0,5

(a) Op basis van de huidige, gehanteerde OESO/Europese Commissie schatting van een begrotingselasticiteit van 0,65. Zie Mourre, G. et al, 2014, Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology, European Economy, Economic Papers 536 [\(link\)](#).

(b) De Europese Commissie gaat mogelijk het effect van de ratificatie van het Eigen Middelenbesluit rekenen tot de eenmalige en tijdelijke maatregelen. Op zo'n beslissing is in deze raming niet geanticipeerd.

(c) Om lidstaten meer zekerheid te bieden over de begrotingsbeoordeling door de Europese Commissie wordt in het voorjaar op basis van de lenteraming van de Europese Commissie de vereiste mutatie van het structurele saldo bevroren (structural balance, based on freezing). Zie bijvoorbeeld Europese Commissie, 2015, Aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2015 van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2015 van Nederland [\(link\)](#).

(d) De overheidsuitgaven zijn exclusief rentebetalingen en het conjuncturele deel van de werkloosheidsuitkeringen en worden gecorrigeerd voor beleidsmatige mutaties in de collectieve lasten. Voor overheidsinvesteringen wordt het driejaarsgemiddelde genomen. De nominale uitgavenmutatie wordt gedeïflecteerd met de bbp-deflator (voor 2016 het gemiddelde van deze MEV-raming en de voorjaarsraming van de Europese Commissie).

(e) Voor landen die precies voldoen aan de MTO-doelstelling, is de maximale mutatie onder de uitgavenregel gelijk aan het langjarige gemiddelde van de potentiële bbp-groei (referentiewaarde). Voor landen die in het voorgaande jaar niet voldeden aan de MTO, geldt een lagere maximale uitgavengroei en voor landen die meer dan voldeden aan de MTO-doelstelling, geldt een hogere gecorrigeerde uitgavengroei. Zie voor deze symmetrische aanpassing van de referentiewaarde bijvoorbeeld pag. 13 in Europese Commissie, 2015, Assessment of the 2015 Stability Programme for the Netherlands, Note prepared by DG ECFIN staff [\(link\)](#). Deze symmetrie werd nog niet toegepast in paragraaf 3.2 van het *Centraal Economisch Plan 2015*. De correctie van de referentiewaarde is gebaseerd op de convergentiemarge. Bij de beoordeling van het al dan niet voldoen aan de MTO is daarbij niet alleen de huidige raming relevant, maar ook voorgaande ramingen. De meest gunstige raming wordt gebruikt in de beoordeling.

(f) Het uitgavencriterium vereist een verschil van nul of negatief.

(g) Op basis van niet-afgeronde cijfers.

(h) Zie voetnoot onder figuur 3.4.

(i) Dit verschil mag niet kleiner zijn dan -0,25% bbp per jaar en na het eerste jaar van de transitieperiode cumulatief niet kleiner dan -0,75% bbp.

Bron: Macro Economische Verkenning 2016

3.2 Ontwikkeling van het structurele begrotingssaldo

Het structurele begrotingssaldo moet voldoen aan de middellange termijn doelstelling (MTO) van -0,5% BBP of er moet voldoende verbetering in de richting van de MTO zichtbaar zijn.

Uit de ramingen van het Centraal Planbureau opgenomen in Tabel 5 volgt dat het voor de conjunctuur en incidentele posten geschoonde structurele saldo stijgt van -0,5% BBP (de MTO-waarde) in 2014 naar -1,1% BBP in 2015 respectievelijk -1,2% BBP in 2016. Hiermee wijkt Nederland dus in beide jaren af van de afgesproken middellange termijn waarde van -0,5% BBP. In het linker deel van Figuur 1 wordt dit grafisch weergegeven. Bij de ramingen van het structurele saldo in de Miljoenennota is dit nog iets sterker het geval. Dit voorjaar bij de presentatie van het Stabiliteitsprogramma voldeed Nederland wél aan de MTO-doelstelling van -0,5% BBP, zij het zonder enige marge.

Indien het structurele tekort door de Europese Commissie zou worden geschoond voor het éénmalige effect van de vertraagde afdracht van de EU-korting, dan resulteert een verslechtering van het structurele tekort van 1,0% BBP in 2015 naar 1,4% BBP in 2016.

De sinds het voorjaar verder tegenvallende aardgasbaten in 2015 en 2016 ten gevolge van lagere aardgasprijzen en de beperking van de gasproductie in het Groningerveld, en het voorgestelde pakket aan lasten-verlichtende maatregelen (€ 5 miljard) vormen naast de genoemde vertraging in de EU-afdracht de verklaring van het gewijzigde beeld.

De conclusie is derhalve – zoals de Miljoenennota 2016¹⁹ ook vermeldt – dat Nederland niet voldoet aan de doelstelling ten aanzien van het structurele begrotingssaldo, zijnde een structureel tekort van hoogstens 0,5% BBP.

De Miljoenennota 2016 vermeldt – met een verwijzing naar de beoordeling van het Nederlandse Stabiliteitsprogramma door de Commissie – naar een werkwijze waarbij is afgesproken dat de begrotingsopdracht/taakstelling om het structurele saldo voor het begrotingsjaar te verminderen mag worden bepaald op basis van de Voorjaarsramingen van de Europese Commissie. Box 1 geeft hierover meer uitleg.

Box 1 ‘Bevriezen van ramingen’

De Europese Commissie heeft in mei de Stabiliteitsprogramma's van de lidstaten beoordeeld. Op basis van de voorjaarsramingen van de Europese Commissie schatte de Europese Commissie het structurele begrotingstekort van Nederland op 0,2% BBP in 2014, op 0,3% BBP in 2015 en 0,4% BBP in 2016. Een uitgangspositie die wat gunstiger was dan Nederland voor 2015 en 2016 in zijn ramingen van het Stabiliteitsprogramma had opgenomen.

In de beoordeling introduceert de Europese Commissie het begrip ‘structural balance, based on freezing’²⁰. De Miljoenennota verwijst hier naar en legt uit wat de bedoeling is: “Om lidstaten meer zekerheid te geven in de begrotingsvoorbereiding over de economische en budgettaire ramingen waarop zij in de Europese begrotingsregels

¹⁹ Zie Miljoenennota 2016, blz. 62.

²⁰ Europese Commissie, 27 mei 2015, Assessment of the 2015 Stability Programme for the Netherlands, Note prepared by DG ECFIN staff, tabel 5, blz.14

worden afgerekend, bevriest de Commissie bij de lenteraming de vereiste ontwikkeling van het structureel saldo voor het volgende jaar".²¹

Volgens de Miljoenennota betekent dit, gegeven de lenteramingen van de Europese Commissie, dat de daarbij geconstateerde onderschrijding van de tekortnorm voor 2015 in mindering mag worden gebracht op de te verrichten begrotingsinspanning voor het voorliggende begrotingsjaar 2016. Die inspanning voor 2016 wordt afgeleid uitgaande van de meest recente raming voor 2015 waarbij de groei van het structurele saldo naar 2016 bepalend is. Aangezien het oplopen van het structurele tekort tussen 2015 en 2016 niet groter is dan 0,1% BBP en mag worden gecompenseerd door de onderschrijding bij de voorjaarsraming voor 2015 (0,2% BBP) zou daarmee de toeneming van het structurele saldo in 2016 in overeenstemming zijn met de begrotingsopdracht voor 2016. Ook als 2015 en 2016 tezamen worden beschouwd is er volgens de Miljoenennota geen sprake van een significante afwijking.

De uitleg van het begrip 'bevrozen van ramingen' is door de Europese Commissie nergens vastgelegd in een openbaar stuk, maar zou enkel moeten blijken uit de beoordeling van het Stabiliteitsprogramma dit voorjaar. Indien het berekende structurele saldo door de Commissie niet geschoond zou worden voor de incidentele vertekening als gevolg van de vertraagde afdracht van de EU-korting vergroot dit de gevraagde beleidsinspanning.

Voorts zij er op gewezen dat deze werkwijze een lidstaat weliswaar meer tijd biedt voor het nemen van maatregelen om een tekort weer terug te brengen, maar dat uitstel geen afstel is. Via de voorjaarsramingen voor het begrotingsjaar 2017 komt het oplopen sinds het afgelopen voorjaar van het structurele saldo in 2015 en 2016, komend voorjaar weer aan de orde. Bij een verder ongewijzigde situatie geldt dan de regel dat een structureel saldo dat boven de MTO-doelstelling ligt in stapjes van minimaal 0,5% BBP (€ 3,5 miljard) per jaar moet worden teruggebracht naar de MTO-doelstelling van -0,5% BBP.

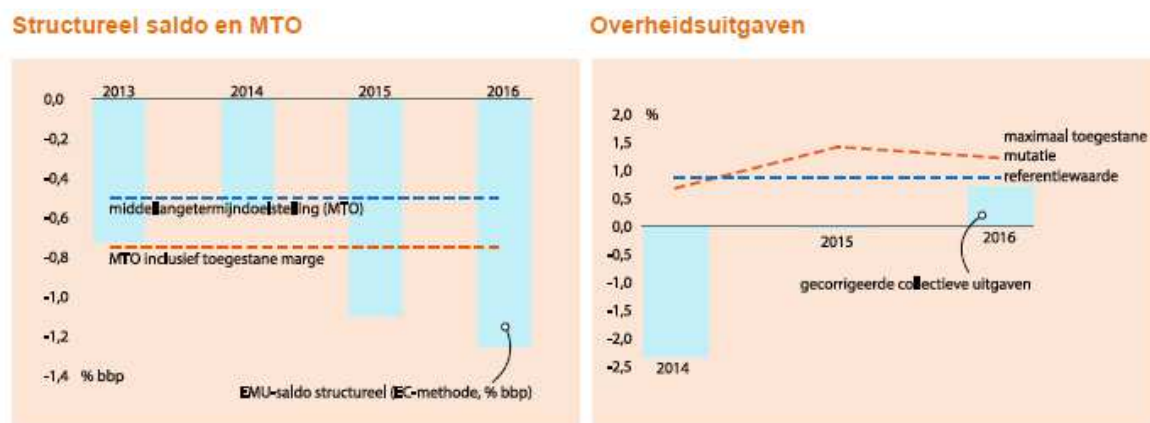
Het onderschrijden van de MTO-doelstelling dit voorjaar leidt nu weliswaar voor 2015 en 2016 tot meer uitgavenruimte, maar de nu in beeld komende overschrijding van de MTO leidt volgend jaar tot een korting op de dan toegestane uitgavenruimte in 2017 en daarna.

De werkwijze rond het bevrozen van ramingen brengt dan ook met zich mee dat de toetsing aan de Europese begrotingsregels niet alleen betrekking kan hebben op de ramingen voor het lopende en komende jaar, maar ook die voor de jaren daarna. Afwijkingen van de Europese begrotingsregels moeten immers in jaren daarna gecompenseerd worden.

Deze werkafspraken/nadere instructies zouden betekenen dat door de geringe verdere oploep van het tekort in 2016 de beleidsinspanning vervat in de Miljoenennota 2016 ten aanzien van het structurele tekort volgens de Miljoenennota voldoende groot zou zijn om te voldoen aan wat de Europese Commissie in mei heeft gevraagd. De bevestiging hiervan zal moeten gaan blijken uit het oordeel van de Europese Commissie in november, dat zal berusten op een bredere weging van factoren (de zogenoemde 'overall assessment').

²¹ Kamerstukken II blz. 62.

Figuur 1 De raming en de relevante Europese regels over overheidstekort en overheidsuitgaven



Bron: Macro Economische Verkenning 2016

3.3 Ontwikkeling van de (gecorrigeerde) uitgaven

De groei van de collectieve uitgaven²² verminderd met de beleidsmatige mutaties in de collectieve lasten dient achter te blijven bij de potentiële groei van de economie waarbij rekening wordt gehouden met de afstand tot de MTO

Uit tabel 5 valt af te leiden dat de groei van de collectieve uitgaven in 2015 ruim achterblijft bij wat de regel toelaat (1,4%) en dat de gecorrigeerde collectieve uitgaven in 2016 (waarop o.a. het lastenverlichtingspakket van € 5 miljard in mindering is gebracht) met 0,5% achterblijft bij de maximale groei die de regel toelaat. In het rechterdeel van Figuur 1 wordt dit grafisch in beeld gebracht.

Bij de ruimte voor uitgavengroei wordt de afstand tot de MTO in aanmerking genomen; door de onderschrijding van de MTO-doelstelling in het voorjaar is nu voor 2015 en 2016 meer uitgavengroei toegestaan.

Bij deze uitgavenregel blijven de aan de conjunctuur te relateren werkloosheids-uitgaven en de rentelasten buiten beschouwing; dit geeft ruimte voor automatische stabilisatie van de economie zodat bij een puur conjuncturele teruggang in de economie geen ingreep nodig is om aan de regel te voldoen. De niet-belastingmiddelen uit aardgas vallen ook buiten deze regel.

De conclusie luidt dat Nederland in 2015 en 2016 voldoet aan de uitgavenregel.

3.4 Ontwikkeling overheidsschuld

De overheidsschuld dient indien deze meer dan 60% van het BBP bedraagt voldoende snel te dalen richting 60%; dat wil zeggen dat zij met een twintigste deel van het verschil met de 60%-norm per jaar dient af te nemen.

²² Exclusief rentebetalingen en het conjuncturele deel van de werkloosheidsuitkeringen.

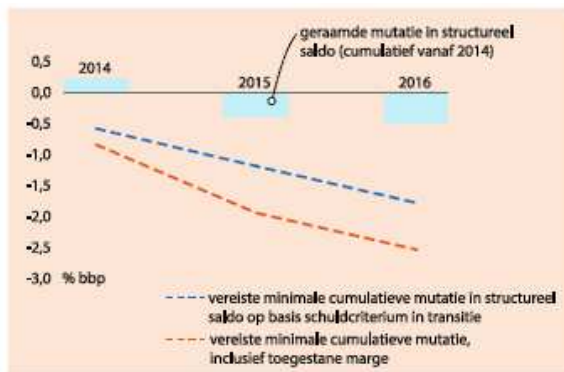
Het lagere begrotingstekort en de aantrekkende groei van de economie leiden er toe dat in 2015 en 2016 voor het eerst sinds 2007 de overheidsschuld in procenten van het BBP daalt.

Voor landen zoals Nederland die ten tijde van de aanscherping van de schuldnorm in 2011 in de buitensporig tekort procedure zaten, geldt na ontslag uit die procedure een overgangsregime.

De in deze overgangsperiode met oog op de schuldvermindering gevraagde vermindering van het structurele tekort treedt in ruim voldoende mate op (zie Figuur 2). Dit is ook het geval als wordt uitgegaan van de wat hogere raming in de Miljoenennota.

Conclusie is dat Nederland voldoet aan de schuldnorm.

Figuur 2 De raming en de relevante Europese regels over overheidsschuld (a)



(a) Het schuld criterium tijdens de transitieperiode tot en met 2016 leidt tot een criterium voor de minimale lineaire mutatie in het structurele saldo (MLSA). Deze mutatie dient zodanig te zijn, dat in 2016 de overheidsschuld vermindert met een twintigste van het verschil tussen de overheidsschuld in het voorgaande jaar en de 60%-schuldnorm. Aan de MLSA dient cumulatief over de drie jaar van de transitieperiode te worden voldaan. Indien in eerdere jaren de mutatie van het structurele saldo groter (kleiner) is dan de MLSA, dan kan (moet) het structurele saldo in het desbetreffende jaar kleiner (groter) zijn. Dit leidt in het geval van Nederland in de figuur tot een dalende reeks voor de vereiste minimale mutatie in het structurele saldo per jaar. Het criterium over de vermindering van de schuld met een twintigste kent een terugkijkende, vooruitkijkende en een conjunctuur-gecorrigeerde variant. De MLSA is gebaseerd op de variant waaraan het eenvoudigst wordt voldaan. In deze projectie is dit voor Nederland de terugkijkende variant.

Bron: Macro Economische Verkenning 2016

3.5 Houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn

De middellange termijn doelstelling (MTO) wordt iedere drie jaar geactualiseerd en afgeleid uit lange termijn houdbaarheidsanalyses. Daarom is het nodig om behalve de ontwikkeling op de middellange termijn (MTO) ook de lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën in de analyse te betrekken.

De doelstelling van structureel evenwicht op de begroting op middellange termijn is afgeleid van de wenselijkheid om schokken op te kunnen vangen bij conjuncturele tegenslag én van de wenselijkheid om op langere termijn in een vergrijzende samenleving houdbare overheidsfinanciën te hebben. Overheidsfinanciën worden houdbaar genoemd indien toekomstige belastingopbrengsten voldoende groot zijn om ook toekomstige generaties welvaartsvaste voorzieningen (zogenoemde 'constante arrangementen') te bieden en rentelasten te betalen zonder dat de staatsschuld steeds oploopt en dus op lange termijn onhoudbaar wordt.

In de Voorjaarsrapportage Begrotingstoezicht is aandacht besteed aan maatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen om de lange termijn houdbaarheid te verbeteren en het beeld dat het Centraal Planbureau een jaar geleden heeft gegeven van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn.

Tabel 3 uit deze rapportage en de MEV 2016 brengen in beeld dat de groei van de zorguitgaven sinds 2013 aanzienlijk geringer is dan in de periode daarvoor, maar de meerjarencijfers voor de periode 2018-2020 opgenomen in de Miljoenennota 2016 en de VWS-begroting bevatten daarentegen weer een vrij hoge groei.

In de internetbijlage bij de Miljoenennota wordt toegelicht dat de groeivoeten van de zorg na 2017 ontleend zijn aan de Middellange termijn Verkenning van drie jaren geleden, en daarmee nu het karakter van niet meer dan technische veronderstellingen

hebben. Onduidelijk is dus nog of de teruggang in de groei van de zorguitgaven sinds 2013 tijdelijk is of dat in de jaren na 2017 het groeitempo van vóór 2013 weer wordt hernomen.

Dit zal in grote mate de budgettaire vooruitzichten voor de volgende kabinetsperiode en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn bepalen. In de Voorjaarsrapportage werd al gememoreerd dat indien de groei van de zorguitgaven jaar in jaar uit 1% hoger uitvalt dan geraamd in de houdbaarheidsstudie van het CPB het door het CPB becijferde licht positieve houdbaarheidssaldo (0,4% BBP) omslaat in een fors houdbaarheidstekort van 5,6% BBP.

Het recent voorgestelde pakket lasten-verlichtende maatregelen leidt er overigens toe dat dit houdbaarheidsoverschot inmiddels is verdwenen.

De conclusie uit de Voorjaarsrapportage dat de belangrijkste onzekerheid en uitdaging ligt op het terrein van de groei en de beheersing van de zorguitgaven blijft onverminderd actueel.

3.6 *Onzekerheden en risico's*

Risicoanalyse dient systematisch deel uit te maken van op te stellen beoordelingen en rapportages

Voorkomen moet worden dat op het oog precieze becijferingen zekerheid suggereren met betrekking tot de voorgelegde ramingen. Daarom is het goed ruim aandacht te besteden aan onzekerheden en risico's waarmee zowel ramingen als analyses zijn behept.

Het is positief te constateren dat de Miljoenennota in een box in Hoofdstuk 1 risico's van internationale origine identificeert en ook een apart hoofdstuk wijdt aan risicoanalyse en beleid om risico's te beheersen.

De Afdeling realiseert zich dat alle doelvariabelen van economisch beleid met onzekerheid zijn omgeven, maar vanuit de verantwoordelijkheid als begrotings-toezichthouder concentreert de Afdeling zich op risico's voor de begroting.

Daarbij kunnen zowel onzekerheden en risico's in de economische vooruitzichten als in de geraamde budgettaire ontwikkeling worden onderscheiden.

Onzekerheid in economische vooruitzichten

De onzekerheden in de ramingen worden door het CPB – in navolging van veel internationale organisaties en economische instituten – geïllustreerd met behulp van zogenoemde 'fan charts', waarbij de puntvoorspellingen van belangrijke variabelen zoals groei, inflatie en werkloosheid worden voorzien van onzekerheidsmarges en de kansen waarmee deze marges van toepassing zijn.

Zo komt in beeld dat de raming van het begrotingstekort voor het jaar 2016 een ruime onzekerheidsmarge heeft²³. De voorspelling van een feitelijk begrotingstekort van 1,5% BBP in 2016 kent een kans van ongeveer 25% dat het tekort de grenswaarde van -3% BBP overschrijdt met als risico dat de buitengewoon tekort-procedure weer in beeld komt.

²³ Macro Economische Verkenning 2016, blz. 35.

De Macro Economische Verkenning 2016 bevat onzekerheidsvarianten en wijst er op dat een teruggang in de economische groei in China een toenemend effect op de groei in Nederland heeft, zeker indien naar de uiteindelijke finale bestemming en toegevoegde waarde van de handel wordt gekeken. China blijkt in de lijst van belangrijkste handelspartners van Nederland dan inmiddels Frankrijk, Italië en België gepasseerd te zijn en op de vierde plaats te staan. Ook andere onzekerheden bv rond het Amerikaanse monetaire beleid zijn van belang. Een per saldo 2%-punt lagere groei van de wereldhandel leidt, zo brengt het CPB in beeld, tot 0,5% lagere groei in 2016.

De Macro Economische Verkenning brengt ook de onzekerheid rond het herstel op de woningmarkt in beeld. Dit herstel zou zeer wel sneller kunnen gaan dan in de basisprojectie is aangenomen en dan tot meer groei (0,3% BBP), werkgelegenheid en een lager begrotingstekort (0,2% BBP) kunnen leiden.

Onzekerheid in de renteontwikkeling

Paragraaf 2 gaf al aandacht aan het in historisch perspectief zeer lage rentepercentage dat thans over de staatsschuld is verschuldigd. De Macro Economische Verkenning laat in een figuur²⁴ zien dat de relatieve rentelasten op de begroting sinds 1970 nooit zo laag zijn geweest.

In het Stabiliteitsprogramma 2015 wordt voor 2017 en 2018 uitgegaan van een kapitaalmarktrente van 0,7%.²⁵ Zou de kapitaalmarktrente permanent 1% hoger uitpakken dan leidt dit – bij het huidige financieringsbeleid – na circa zeven jaar tot ongeveer € 3,5 miljard (0,5% BBP) hogere rentelasten. Daarmee is een belangrijk risico voor de budgettaire ruimte in de volgende kabinetsperiode benoemd, zowel vooraf als tijdens de uitvoering van een regeerakkoord.

Deze korte risicoanalyse maakt duidelijk dat er naast belangrijke macro economische onzekerheden en risico's van vooral internationale aard, er voor de begroting ook belangrijke risico's zijn ten aanzien van de toekomstige renteontwikkeling.

²⁴ Macro Economische Verkenning 2016, Figuur 3.2.

²⁵ Annex Stabiliteitsprogramma, tabel 8.

3.7 *Monitoren van Europese aanbevelingen*

De Afdeling acht het van belang om regelmatig te bezien of en in hoeverre de aanbevelingen van de Raad van Ministers van de EU (ECOFIN) die relevant zijn voor het begrotingsbeleid worden opgevolgd.

Bij de beoordeling van het Nederlandse Stabiliteitsprogramma in mei jl.²⁶ voldeed Nederland aan de Europese begrotingsafspraken en heeft Nederland geen aanbevelingen meegekregen op het terrein van het begrotingsbeleid.

4. Opmerkingen van de regering en reactie van de Afdeling

Een conceptbeoordeling is voorgelegd aan de regering. De reactie van de regering is integraal opgenomen in de bijlage bij deze rapportage.

Op 14 september jl. heeft over de conceptbeoordeling overleg plaatsgevonden met de Minister van Financiën. In dat overleg heeft de minister aangegeven dat hij zich herkent in het oordeel van de Afdeling advisering in de Septemberrapportage Begrotingstoezicht dat de Nederlandse begroting voldoet aan de begrotingsregels ten aanzien van de overheidsuitgaven en de schuld; of dat ook het geval is ten aanzien van de begrotingsregel voor het structurele tekort moet gaan blijken uit de beoordeling door de Europese Commissie in november.

De minister tekent wel aan dat zijns inziens de toonzetting van de beoordeling aan de strenge kant is. Dat hangt samen met het feit dat de risico's ten aanzien van langduriger lage energieprijzen en daarmee de gasbaten en de risico's ten aanzien van rentestijging als feiten worden gepresenteerd. Onder deskundigen bestaan daarover naar zijn mening verschillende visies. In de tweede plaats wijst hij erop dat vanwege de volatiliteit van het criterium de omvang van het structurele tekort lastig te berekenen is en dat de Afdeling daaraan meer aandacht zou kunnen besteden in haar beoordeling en dit sterker zou kunnen meewegen in haar beschrijving van de gevolgen van het oplopen van het structurele saldo in 2015 en 2016 voor latere jaren. De minister vindt ten slotte dat het feitelijke begrotingstekort vanaf 2014 sterker terugloopt dan Afdeling suggereert met de kwalificatie 'weinig' in de concept-beoordeling. Verder zijn enkele meer redactionele punten aan de orde gesteld.

De Afdeling wijst er op dat het tot haar taak behoort bij de beoordeling van de begroting de risico's te schetsen en te markeren, zodat de regering daarmee rekening kan houden, overigens zonder deze als voldongen feiten te willen presenteren. Verder merkt de Afdeling op dat – gegeven de relatief gunstige economische ontwikkeling in deze jaren – er een sterkere daling van het feitelijke tekort verwacht zou mogen worden. De Afdeling besluit de kwalificatie van 'weinig' daling van het feitelijke tekort in de concept-beoordeling te vervangen door de kwalificatie 'beperkte' daling in de definitieve beoordeling. Voor het overige geeft de reactie van de regering de Afdeling geen aanleiding haar beoordeling te wijzigen, gelet op het feit dat deze vooral een weging van genoemde elementen betreft.

²⁶ Europese Commissie, COM (2015) 268, Aanbeveling voor een Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2015 van Nederland en met een advies van de Raad over het Stabiliteitsprogramma 2015 van Nederland.

5. Beoordeling

De bevindingen en conclusies uit voorgaande analyse brengen de Afdeling advisering van de Raad van State tot de volgende beoordeling.

- Aan de Europese begrotingsregels die in de preventieve arm van het Pact gelden ten aanzien van de uitgaven en de schuld wordt door Nederland in 2015 en 2016 voldaan.

Wat de MTO-doelstelling voor het structurele begrotingssaldo betreft, stelt de Afdeling vast dat de ramingen in de Miljoenennota 2016 van een structureel tekort van 1,2% BBP respectievelijk 1,3% BBP duidelijk boven de middellange termijn-doelstelling voor het begrotingstekort van 0,5% BBP ligt.

Met een beroep op een tot dusver niet door de Europese Commissie gepubliceerde werkwijze (het bevriezen van ramingen) mag, blijkens de Miljoenennota, bij de formulering van de beleidsinspanning voor het terugdringen van dit tekort in 2016 uit worden gegaan van de gunstige ramingen uit het voorjaar waardoor de in de Miljoenennota opgenomen vermindering van het structurele saldo voor 2016 ten opzichte van 2015 voldoende groot zou zijn om aan de in het voorjaar gevraagde inspanning te voldoen. Uit het oordeel van de Europese Commissie in november, dat zal berusten op een bredere weging van factoren (de zogenoemde 'overall assessment'), zal blijken of voldaan is aan de begrotingsregel ten aanzien van het structurele begrotingssaldo.

De Afdeling wijst er op dat dit mede afhangt van de wijze waarop de Europese Commissie het eenmalig gunstige effect van de verrekening van de EU-korting behandelt.

Wat hier van zij, de Afdeling acht de volgende overwegingen van belang voor een beoordeling:

- Ondanks een relatief gunstige economische ontwikkeling sinds 2014 vermindert het feitelijke begrotingstekort sindsdien maar beperkt. Het in de Europese beoordeling relevante structurele tekort loopt in de Miljoenennota op tot 1,3% BBP in 2016.

Nederland verwijderd zich daarmee verder van de middellange termijn doelstelling voor het begrotingstekort (MTO) van 0,5% BBP, terwijl in het voorjaar bleek dat dat doel in 2014 was bereikt en binnen bereik bleef in 2015 en 2016 en ook daarna.
- De afstand tot de grenswaarde (-3% BBP) waar de buitengewoon tekort procedure in beeld komt, blijft – ondanks twee jaar van bijna 3% economische groei in de marktsector – klein. Om in de metafoor van de Miljoenennota 2015 te spreken, we blijven binnen de vangrail (de -3% grens), maar rijden nog steeds op de vluchtstrook dicht daarlangs, waardoor bij onverwacht sterke zijwind hoge eisen aan de bestuurder worden gesteld.
- De sinds het voorjaar verder tegenvallende gasbaten (oplopend tot € 1,85 miljard in 2016) en het voorgestelde pakket lasten-verlichtende maatregelen van € 5 miljard voor 2016 veranderen het beeld uit het voorjaar dat de MTO-doelstelling was bereikt.

Meevallers ten opzichte van afspraken in het regeerakkoord leken ruimte te bieden.²⁷ Maar in de Voorjaarsrapportage wees de Afdeling er al op dat de 'meevaller' ten opzichte van de ramingen bij de start van het kabinet nodig is om te voldoen aan de afspraken die gelden in de preventieve arm van het Pact. Het structurele begrotingssaldo geraamd in het regeerakkoord/ Startnota voor 2016 en 2017 (-1,1% respectievelijk -1,2% BBP) voldeed immers niet aan de Europese begrotingsregels. Gelet op de Europese regels was er géén extra beleidsruimte, zo concludeerde de Afdeling in de Voorjaarsrapportage van april jl..

- Nadere afspraken tussen de Europese Commissie en de lidstaten om bij de bepaling van de beleidsopgave voor het budgettaire beleid uit te gaan van voorjaarsramingen zijn ter wille van een ordentelijk besluitvormingsproces in de zomer/najaar op zich begrijpelijk. Afwijkende omgevingsontwikkelingen of daardoor onvermijdelijke besluiten kunnen tijdens een besluitvormingstraject niet steeds tot een wijziging in de bij de besluitvorming over de begroting voorliggende budgettaire ruimte leiden; dat is vanuit bestuurlijk oogpunt begrijpelijk.

De Afdeling stelt echter vast dat de toepassing daarvan met betrekking tot de voorliggende Miljoenennota met zich brengt dat de werkelijkheid van een oplopend structureel tekort vanaf 2014 naar 1,3% in 2016 daardoor te weinig aandacht krijgt.

Toepassing van deze werkwijze met betrekking tot het uit het groeiende aardbevingsrisico voortgekomen besluit van juni jl. om de gasproductie sterker te beperken zou met het oog op de bedoeling van de werkwijze te billijken zijn. Toepassing daarvan op nieuwe, eigener beweging voorgestelde, beleidsmaatregelen (bijvoorbeeld € 5 miljard lastenverlichting) op een moment dat in de meest recente ramingen al zichtbaar is dat de noodzakelijke budgettaire ruimte er binnen de Europese regels niet is – het structurele tekort loopt immers duidelijk op – past niet in de doelstelling van de werkwijze. Deze toepassing betekent dat besluitvorming over de budgettaire dekking van de voorgestelde beleidsmaatregelen wordt verplaatst naar de begrotingsvoorbereiding 2017. Ook de onvermijdelijke budgettaire dekking van de opgetreden derving van gasbaten zal dan op de agenda komen. Dit verzwakt de begrotingsvoorbereiding voor 2017.

- Een oplopend structureel tekort in de jaren 2015 en 2016 betekent dat vanaf volgend voorjaar het structurele tekort in stappen van gemiddeld 0,5% BBP per jaar (€ 3,5 miljard) moet worden teruggebracht. Ook de ruimte voor uitgavengroei bij de uitgavenregel wordt dan meerjarig gekort totdat Nederland weer aan de MTO-doelstelling voldoet.

De verwijdering van de MTO-doelstelling die nu in het verschiet ligt kan er toe leiden dat in 2017 en daarna wederom ombuigingen/lastenverzwaringen nodig

²⁷ Vanuit de optiek van de nationale begrotingsregels valt overigens op te merken dat meevallers ten goede komen aan het begrotingssaldo zolang er geen meerjarig overschot op de begroting in zicht is (regel 6). Het inkomstenkader wordt nu in de Miljoenennota aangepast voor het bedrag van het pakket lastenverlichting hetgeen afwijkt van de begrotingsregel over het vaste inkomstenkader (regel 34). Zie bijlage 1 bij Startnota Kabinet Rutte-Asscher, 7 december 2012 en ook bijlage B over Begrotingsregels bij regeerakkoord 'Bruggen slaan', 29 oktober 2012.

zijn om weer op de doelstelling van begrotingsevenwicht op middellange termijn uit te komen, tenzij zich grote meevallers voordoen die thans nog niet in beeld zijn.

- De genoemde werkwijze van de Europese Commissie maakt het in alle gevallen nodig dat bij de begrotingsvoorbereiding van het begrotingsjaar over meer informatie wordt beschikt over de effecten van budgettaire besluiten op de Europese begrotingscriteria in het jaar daaropvolgend; dat vraagt om een geschikte basisprojectie met een langere horizon en ook informatie over de Europese toetsingscriteria betreffende de jaren na het begrotingsjaar.

Conclusie

- Ondanks een relatief gunstige economische ontwikkeling sinds 2014 vermindert het feitelijke begrotingstekort sindsdien maar beperkt en loopt het structurele tekort op in 2015 en 2016. Dit structurele tekort overschrijdt daardoor de middellange termijn doelstelling van 0,5% BBP. Ook al speelt dit wellicht niet bij de beoordeling door de Europese Commissie van de beleidsinzet voor 2016, het betekent niettemin dat de budgettaire dekking van de gedeerde gasbaten en van de lastenverlichting bij de begrotingsvoorbereiding volgend jaar alsnog aan de orde komt.
De verwijdering van de MTO-doelstelling die in 2015 en 2016 optreedt sinds het voorjaar verzwaart de begrotingsvoorbereiding 2017.

De vice-president van de Raad van State,

Bijlage Integrale reactie regering

De Vice-President van de Raad van State

11 september 2015

De Raad van State bracht al in 1906 een advies uit bij de eerste Miljoenennota, ter ondersteuning van het parlement. Aan deze traditie van meer dan een eeuw oud is sinds vorig jaar een loot toegevoegd met het oordeel over de Rijksbegroting van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling advisering) als Onafhankelijk Begrotingstoezicht (OBt). De taak van het OBt is te oordelen of de Nederlandse begroting voldoet aan de begrotingsafspraken die zijn opgenomen in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). De wettelijke basis voor deze taak ligt besloten in de Wet houdbare overheidsfinanciën (wet HOF) en volgt uit het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie (EMU). De toezichthouder beoordeelt tweemaal per jaar de Nederlandse begroting, met een Voorjaarsrapportage bij het Stabiliteitsprogramma en een Septemberrapportage bij de Miljoenennota.

De hogere economische groei zorgt voor hogere overheidsinkomsten en verbetert zodoende de overheidsfinanciën. Het kabinet gebruikt een deel van de verbetering om de belasting op arbeid structureel te verlagen en om tot een evenwichtig koopkrachtbeeld te komen. Deze elementen komen overeen met de drie pijlers uit het Regeerakkoord: de schatkist op orde brengen, werken aan duurzame groei en eerlijk delen.

Het kabinet onderschrijft de constatering van de Afdeling advisering dat de begroting voldoet aan de regels voor uitgaven en schuld. Voor het structureel saldo geeft de Afdeling advisering in de Septemberrapportage begrotingstoezicht 2015 aan dat het kabinet gebruik maakt van de ramingen uit het voorjaar, en dat de Europese Commissie uiteindelijk in november het finale oordeel velt. Het kabinet meent op basis van de werkwijze bij het Stabiliteitsprogramma dat in de Miljoenennota er terecht vanuit wordt gegaan dat Nederland aan het SGP voldoet.

De preventieve arm van het SGP richt zich op het bereiken van de zogenoemde middellangetermijndoelstelling (MTO), wat wordt getoetst met gebruik van normen voor het structureel saldo en voor de uitgavenontwikkeling. Deze beide normen tezamen geven een gebalanceerd beeld van de toestand van de overheidsfinanciën in relatie tot de Europese regels. De MTO, uitgedrukt in het structureel EMU-saldo, corrigeert het feitelijke tekort voor de stand van de conjunctuur en eenmalige kosten en baten. Het structureel saldo is echter een inherent instabiele indicator. Ook wordt gezien of wordt voldaan aan de schuldregel. Een staatsschuld boven de 60 procent van het bbp moet in voldoende mate dalen.

Mede in reactie op de volatiliteit van het structureel saldo is in Europees verband gekozen voor de introductie van de uitgavenregel. Deze Europese begrotingsregel ziet erop toe dat de overheidsuitgaven niet harder stijgen dan de economische groei. De Afdeling advisering richt zich in haar oordeel met name op de situatie van het structureel saldo en heeft in mindere mate oog voor de balans tussen de indicatoren structureel saldo en uitgavenregel zoals deze wordt gewogen in de preventieve arm.

De Afdeling advisering merkt op dat het kabinet bij de duiding van het structurele saldo voor 2015 en 2016 gebruik maakt van een werkwijze van de Europese Commissie (EC), waaruit volgt dat mag worden uitgegaan van de voorjaarsramingen van de EC voor de omvang van de beleidsinspanningen voor 2016, het zogenoemde 'bevrozen' van de inspanningen. De uitleg van deze werkwijze is nog niet gepubliceerd, zo stelt de Afdeling advisering. Het kabinet wenst via deze weg een kanttekening te plaatsen bij de notie dat de werkwijze van de EC niet gepubliceerd is. Bij de voorjaarsraming heeft de EC in de gepubliceerde stukken bij de beoordeling van de preventieve arm de bevrozing toegepast. Deze werkwijze is nog niet opgenomen in gebruikelijke en toegankelijke stukken waarin de werking van de Europese begrotingsregels wordt uitgelegd, bijvoorbeeld de Code of Conduct of het Vade Mecum. Dat is het gevolg van het feit dat deze stukken nog niet zijn vernieuwd sinds de recente wijzigingen in de Europese begrotingsregels.

De Afdeling advisering merkt op dat de EC haar oordeel over de Nederlandse begroting zal laten berusten op een bredere weging van factoren. Als een lidstaat op één van de indicatoren afwijkt maar deze afwijking niet significant is, valt de begroting binnen de toegestane marges van de preventieve arm. Op grond van de Europese begrotingsafspraken maakt de EC een nadere analyse van de budgettaire situatie. Het kabinet ziet deze analyse met vertrouwen tegemoet.

Het kabinet maakt bij het opstellen van de begroting gebruik van de actuele, onafhankelijke ramingen van het Centraal Planbureau (CPB). De Europese begrotingsregels en de beschikbare economische ramingen zien echter nog niet toe op het jaar na het begrotingsjaar. Gezien het volatiele karakter van het structureel saldo is het kabinet van mening dat over de opgave die Europese begrotingsregels stellen, in het bijzonder de regels voor het structurele saldo, pas gefundeerde conclusies mogelijk zijn wanneer een actualisatie van de economische raming over 2017 heeft plaatsgevonden.

Het kabinet denkt zoals aangegeven met de verlaging van de lasten op arbeid de economie duurzaam te ondersteunen. En economische groei heeft onmiskenbaar invloed op de staat van de overheidsfinanciën, zoals het kabinet ook benoemt in de Miljoenennota. Het kabinet blijft uiteraard gecommitteerd aan de begrotingsregels van het SGP.

Het kabinet dankt de Afdeling advisering voor de in een krap tijdbestek doorlopen procedure van bestuurlijke hoor- en wederhoor bij haar oordeel. Het kabinet kijkt uit naar de constructieve samenwerking tussen de Afdeling in haar rol als het Onafhankelijk Begrotingstoezicht in de jaren die voor ons liggen.

Hoogachtend,
De Minister van Financiën,

J.R.V.A. Dijsselbloem.