

Samenvatting

De Nederlandse economie groeit in 2016 en 2017 naar verwachting gestaag; de werkloosheid daalt in deze jaren beperkt. Het feitelijk begrotingstekort daalt naar 1,2% BBP in 2017, maar het structureel tekort (het begrotingstekort geschoond voor de stand van de conjunctuur en eenmalige posten) loopt in 2015 en 2016 op. In zowel 2015, 2016 als 2017 overschrijdt het structureel tekort de Europese middellangetermijndoelstelling van 0,5% BBP.

In het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht beoordeelt de Afdeling sinds 2014 of de feitelijke en geraamde ontwikkeling van de overheidsfinanciën voldoet aan de regels uit het Stabiliteits- en Groeipact. Ten aanzien van 2015 concludeert de Afdeling dat de Nederlandse begroting in 2015 niet volledig voldeed aan de Europese begrotingsregels. Ten aanzien van 2016 en 2017 concludeert de Afdeling op basis van de ramingen in het CEP 2016 dat de Nederlandse begroting voor het structureel saldo niet aan de Europese begrotingsregels voldoet. Dat geldt voor 2017 evenzeer ten aanzien van de Europese uitgavenregel. Bij de uitgavenregel is in termen van de Europese regels sprake van een zgn. 'significante' afwijking. Voor de Europese Commissie kan het vorenstaande aanleiding vormen een algehele evaluatie uit te voeren en op basis daarvan de Raad van Ministers aan te bevelen een of meerdere landspecifieke aanbevelingen aan Nederland te richten.

De Afdeling stelt vast dat de regering in het Stabiliteitsprogramma uitspreekt volledig geïmmiteerd te zijn aan de Europese begrotingsafspraken en voornemens te zijn de reguliere begrotingssystematiek toe te passen. Dat zou, op basis van het CEP, impliceren dat de regering de uitgaven in 2017 met € 2,7 miljard zou verminderen en de lasten in dat jaar met € 1,2 miljard zou verzwaren (uiteraard zijn deze bedragen onderhevig aan nadere bijstelling op basis van actuele gegevens). Omdat de regering in het Stabiliteitsprogramma geen inzicht biedt op welke wijze zij hieraan concreet invulling zal geven, is het voor de Afdeling vooralsnog niet mogelijk hierover een oordeel uit te spreken. Wel merkt de Afdeling op dat indien de regering zich inderdaad volledig aan de nationale begrotingsregels houdt, er met betrekking tot de Europese regels naar verwachting niet langer sprake is van significante afwijkingen. De informatie in het Stabiliteitsprogramma over de afgelopen periode suggereert evenwel dat er de komende maanden nog een forse beleidsinspanning nodig is.

De Afdeling stelt tot slot vast dat de huidige ramingen met relatief veel (internationale) onzekerheden zijn omgeven. Risico's zijn volgens het CPB bovendien vooral neerwaarts. Daar komt bij dat de Nederlandse begroting relatief gevoelig is voor conjuncturele schokken. Door nu adequate maatregelen te nemen

om aan de Europese begrotingsregels te voldoen, is er in de toekomst meer (budgettaire) ruimte voor afwegingen tussen enerzijds nieuwe maatschappelijke opgaven en anderzijds de wenselijkheid om speelruimte te creëren voor moeilijker jaren. De onzekerheden geven het belang aan om in het begrotingsbeleid voldoende manoeuvreerruimte te hebben.

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 de onafhankelijke begrotingstoezichthouder om publiek toegankelijke beoordelingen op te stellen over de vraag of een lidstaat voldoet aan de Europese begrotingsafspraken.

Gelet op de essentiële stappen in het begrotingsproces, zowel nationaal als Europees, heeft de Afdeling eerder geconcludeerd dat het wenselijk is in het voorjaar te rapporteren. In het voorjaar publiceert het Centraal Planbureau (CPB) de eerste kortetermijnramingen van de economische en budgettaire vooruitzichten voor het komende jaar en stelt het kabinet de hoofdlijnen van het budgettaire beleid voor het komende jaar vast. Uiterlijk 30 april biedt de regering het jaarlijkse Stabiliteitsprogramma aan de Europese Commissie (EC) aan. De Voorjaarsrapportage van de Afdeling sluit hier goed bij aan en vormt daarmee een logisch onderdeel van de binnen de Europese Unie afgesproken beleidscyclus. In dit kader wordt binnen de Europese Unie jaarlijks het macro-economische beleid, het budgettaire beleid en het beleid gericht op structurele hervormingen tussen lidstaten besproken en op elkaar afgestemd. Dit zogeheten 'Europees semester' start in november met de publicatie door de Europese Commissie van twee rapporten, de Jaarlijkse Groeianalyse (*Annual Growth Survey*) en het Waarschuwingsmechanismeverslag (*Alert Mechanism Report*), over de groeistrategie waarin de belangrijkste prioriteiten op het gebied van bevordering van economische groei, werkgelegenheid en overheidsfinanciën worden benoemd en in onderlinge samenhang worden gezien en afgestemd.¹ In het voorjaar rapporteren de lidstaten via publicatie van hun Stabiliteitsprogramma en Nationale Hervormingsprogramma.

Vorig voorjaar heeft de Afdeling voor het eerst een Voorjaarsrapportage uitgebracht.² De rapportage wordt, vertaald in het Engels, ook aangeboden aan de Europese Commissie, zodat de Commissie in de gelegenheid wordt gesteld om de rapportage te betrekken bij haar beoordeling van het Nederlandse Stabiliteitsprogramma in mei.

De beoordelingen komen tot stand in samenwerking met het CPB. De taakverdeling houdt in dat het opstellen van onafhankelijke ramingen en analyses is belegd bij het CPB; de Afdeling advisering is belast met de meer normatieve beoordeling van de naleving van de Europese begrotingsafspraken. De Afdeling

¹ Zie bijvoorbeeld EC, Jaarlijkse groeianalyse 2016: Het herstel versterken en de convergentie bevorderen, 26 november 2015 (COM(2015) 690 final) en EC, Waarschuwingsmechanismeverslag 2016, 26 november 2015 (COM(2015) 691 final).

² Voorjaarsrapportage Begrotingstoezicht 2015, nr. W06.15.0090/III, 13 april 2015 (bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 21 501-07, nr. 1249).

maakt daarbij in het voorjaar gebruik van actuele ramingen gepubliceerd in het Centraal Economisch Plan (CEP).

In het belang van de kwaliteit en zorgvuldigheid van de op te stellen beoordeling is de Afdeling in kennis gesteld van het concept-Stabiliteitsprogramma. 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 en het concept-Stabiliteitsprogramma, zoals dat wordt verzonden aan de Staten-Generaal, haar definitieve beoordeling vastgesteld. De reactie van de regering op de concept-beoordeling is integraal opgenomen in de rapportage. Aldus wordt in de procedure gewaarborgd dat recht wordt gedaan aan de onderscheiden verantwoordelijkheden en mogelijke verschillen in overwegingen en wordt daarvan verslag gedaan in de definitieve rapportage.

Het beoordelingskader dat de Afdeling hanteert voor het onafhankelijk begrotingstoezicht vloeit voort uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) uit 1997, en de latere aanpassingen daarvan, in het bijzonder het zogenoemde 'Six Pack'. 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').

Deze rapportage bevat in paragraaf 2 een korte bespreking van de macro-economische en budgettaire vooruitzichten. Paragraaf 3 toetst de budgettaire vooruitzichten en het Stabiliteitsprogramma aan het toetsingskader. Paragraaf 4 geeft de reactie van de regering op de concept-beoordeling weer. In paragraaf 5 wordt tot slot afgesloten met de definitieve beoordeling.

2. Macro-economische en budgettaire vooruitzichten

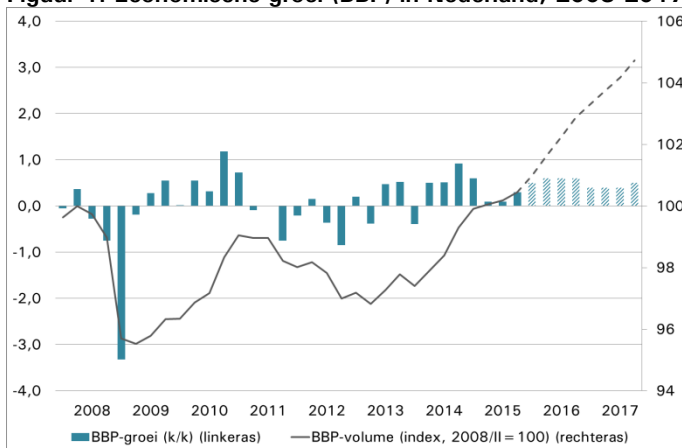
2.1 *Het macro-economisch beeld in 2016 en 2017*

Vanaf 2014 groeit de economie van het eurogebied gestaag, zij het in een gematigd tempo. Na minder dan 1% economische groei in 2014, raamt het CPB in het recent verschenen CEP 2016 voor het eurogebied een groei voor 2016 en 2017 van 1,6% respectievelijk 1,7%. De groeiverwachting voor 2016 is daarmee wat lager dan in september werd voorzien. De onzekerheden blijven groot, zoals ook blijkt uit de recente volatiliteit op de financiële markten. De onzekerheden in Europa worden vergroot door de ontwikkelingen rondom de instroom van vluchtelingen en de mogelijke gevolgen daarvan. Het referendum in het Verenigd Koninkrijk over een eventuele 'Brexit' draagt ook bij aan de heersende onzekerheid. Specifieke risico's uit de internationale omgeving zijn dan ook vooral neerwaarts.

De Nederlandse economie groeit sinds 2014 weer wat harder dan de economie van het eurogebied (zie tabel 1). Voor 2016 raamt het CPB voor Nederland thans een groei van 1,8%, voor 2017 een groei van 2,0%. De groei van de marktsector exclusief gaswinning is nog sterker; daarvoor raamt het CPB een groei van 2,3% in 2016 en 2,6% in 2017.

Figuur 1 brengt in beeld dat pas sinds begin 2015 het niveau van de economische activiteit in Nederland is teruggekeerd op het niveau dat werd bereikt voorafgaand aan de financiële crisis. Dit illustreert treffend de diepe en langdurige recessie die heeft plaatsgevonden en het gematigde en aarzelende herstel sindsdien.

Figuur 1: Economische groei (BBP) in Nederland, 2008-2017



Vanaf 2015 groeien de consumptieve bestedingen van huishoudens weer, maar pas in 2017 wordt het niveau van 2008 gehaald. De remmende werking van de prijsdalingen op de huizenmarkt is weggevallen en het toenemende aantal transacties op de woningmarkt en vermogenseffecten stimuleren de aanschaf van duurzame consumptiegoederen. Voor het eerst sinds tien jaar worden voor de groei van de aanschaf van duurzame consumptiegoederen weer groeipercentages van meer dan vier procent geraamd. Omdat veel van deze duurzame goederen

worden ingevoerd uit het buitenland, loopt het sinds 2008 stevig opgelopen overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans naar verwachting in 2017 wat terug maar blijft relatief op een hoog niveau.³ De stijging van de woningprijzen helpt bij het herstel van de financiële balansen van huishoudens: het aantal woningen dat 'onder water staat' neemt duidelijk af.⁴ Niettemin blijft het proces van balansherstel bij huishoudens er een van lange adem.

De investeringen in woningen herstellen zich krachtig in 2015 en 2016. Het niveau van de investeringen in woningen was in de periode daarvoor echter met 40% teruggelopen, zodat het niveau van vóór de crisis nog lang niet is bereikt. De uitvoer van goederen en diensten heeft baat bij de depreciatie van de euro in 2015, een gevolg van het huidige zeer ruime monetaire beleid van de Europese Centrale Bank.

Tabel 1: Kerngegevens macro-economische ontwikkelingen

((gemiddelde) mutaties in % per jaar)	2010-2014	2015	2016	2017
Eurogebied				
Bruto binnenlands product (economische groei)	0,7	1,6	1,6	1,7
Nederland				
Bruto binnenlands product (economische groei)	0,5	2,0	1,8	2,0
Consumptie huishoudens	-0,5	1,5	1,6	2,0
Investeringen bedrijven in woningen	-7,6	26,8	7,7	4,1
Investeringen bedrijven in overige vaste activa	1,5	8,4	5,7	3,7
Uitvoer goederen en diensten	5,0	5,3	3,6	4,1
Werkgelegenheid marktsector	-0,3	1,4	1,4	1,2
Werkloosheid (niveau eindjaar, % beroepsbevolking)	7,4	6,9	6,5	6,3

Bron: CBS, Statline en CPB, Centraal Economisch Plan 2016

De werkgelegenheid in de marktsector groeit in de jaren 2015 tot en met 2017 met meer dan 1% per jaar. De werkgelegenheid in de zorgsector vertoont, na een aantal jaren van daling en stabilisatie, in 2017 voor het eerst weer een kleine stijging.⁵ In 2016 en 2017 neemt echter ook het arbeidsaanbod behoorlijk toe als gevolg van beleidsmaatregelen (verhoging AOW-leeftijd; de recente, sterk op werkenden gerichte lastenverlichting) en doordat mensen weer terugkeren naar de arbeidsmarkt, nadat zij zich tijdens de recessiejaren daarvan hadden teruggetrokken. Het voorgaande leidt ertoe dat de werkloosheid naar verwachting beperkt daalt, van 7,4% van de beroepsbevolking in 2014 naar 6,3% in 2017. Niet alleen in het CEP, maar ook in een recente publicatie van De Nederlandsche

³ Voor een uitvoeriger analyse van het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans zie ook EC, Landverslag Nederland 2016 met een diepgaande evaluatie betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden, 26 februari 2016 (SWD(2016) 87 final).

⁴ Zie bijvoorbeeld DNB, Jaarverslag 2015, blz. 40.

⁵ De werkgelegenheid in de zorgsector komt daarmee in 2017 bijna 60.000 arbeidsjaren lager uit dan in 2012. Wordt echter vergeleken met tien jaar geleden dan ligt de werkgelegenheid in de zorgsector in 2017 – ondanks de bezuinigingen van de afgelopen jaren – bijna 10% hoger (119.000 arbeidsjaren). Zie CPB, Centraal Economisch Plan 2016, 21 maart 2016, bijlage 7.

Bank (DNB) wordt er overigens op gewezen dat in de gehanteerde definities van werkloosheid en beroepsbevolking vrij grote groepen buiten beschouwing worden gelaten.⁶ In het bijzonder gaat het dan om personen die meer uren zouden willen werken en om mensen die op wat langere termijn beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Dit zou mede kunnen verklaren waarom de neerwaartse druk op de lonen groter is dan het werkloosheidspercentage op zichzelf suggereert, en daarmee de aanhoudende loonmatiging en relatief gunstige winstposities van bedrijven.

2.2 De overheidsfinanciën in 2016 en 2017

Tabel 2 bevat een aantal kerngegevens over de overheidsfinanciën. De tabel laat zien dat de collectieve uitgaven sinds 2013 een dalende trend vertonen. Door de aantrekkelijke economie nemen de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen af. Anderzijds kennen verschillende uitgavenbeperkende maatregelen een oplopende budgettaire opbrengst, hetgeen eveneens bijdraagt aan een daling van de collectieve-uitgavenquote. Hogere kosten in verband met de opvang van asielzoekers beperken de daling nog enigszins.

Tegenover de relatieve daling van de collectieve uitgaven staat een stijging van de collectieve lasten. Deze stijging wordt deels verklaard door endogene oorzaken, zoals de groei van de heffingsgrondslag. In 2016 wordt deze endogene groei van de lasten geneutraliseerd door de lastenverlichting uit het zogeheten '5-miljardpakket'. De daling van de niet-belastinginkomsten worden in belangrijke mate verklaard door lagere aardgasbaten, een gevolg van zowel een lagere aardgasprijs als van een lager productievolume door toegenomen aardbevingsrisico's in Groningen.

Tabel 2: Kerngegevens overheidsfinanciën

(in % BBP)	2012	2013	2014	2015 ^(a)	2016	2017
Bruto collectieve uitgaven	47,1	47,1	46,4	44,9	43,8	43,4
Collectieve lasten	36,0	36,6	37,5	37,5	37,5	37,7
Niet-belastingmiddelen	7,2	8,1	6,6	5,5	4,6	4,5
Feitelijk EMU-saldo	-3,9	-2,4	-2,4	-1,9	-1,7	-1,2
w.v. EMU-saldo decentrale overheden	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2
Structureel EMU-saldo	-2,3	-0,8	-0,6	-1,0	-1,6	-1,2
Overheidsschuld	66,4	67,9	68,2	66,3	65,4	64,1

Bron: CPB, Centraal Economisch Plan 2016

(a) Het CBS heeft op 25 maart 2016 realisatiecijfers voor 2015 gepubliceerd. Ten tijde van de publicatie van het CEP waren die echter nog niet bekend. Ter wille van de consistentie worden in deze tabel voor 2015 daarom de cijfers uit het CEP weergegeven. De verschillen tussen het CBS en het CPB zijn overigens fractioneel.

⁶ DNB, Arbeidsmarkt ruimer dan werkloosheid doet vermoeden, DNBulletin, 25 februari 2016.

Per saldo hogere inkomsten en lagere uitgaven leiden tot een lager begrotingstekort. Na een kleine verbetering van het feitelijke EMU-saldo in 2016 verbetert het feitelijke begrotingstekort naar verwachting met 0,5%-punt BBP in 2017, waarmee het feitelijke EMU-saldo in 2017 volgens de huidige ramingen uitkomt op –1,2% BBP. Dat is een verbetering van 2,7%-punt BBP vergeleken met 2012. Het EMU-saldo van de decentrale overheden vertoont in de ramingen een gestage verbetering, zodat wordt voldaan aan de afspraken in het Financieel Akkoord tussen het kabinet en de decentrale overheden uit januari 2013 over een geleidelijke daling van het tekort van de medeoverheden.⁷

Door het feitelijke saldo te schonen voor het geschatte effect van de conjunctuur en voor eenmalige posten en tijdelijke maatregelen, wordt het voor de Europese begrotingsregels relevante structureel saldo verkregen. In 2016 is, naast de correctie voor de stand van de conjunctuur, sprake van een dergelijke incidentele post: met terugwerkende kracht komt de Nederlandse korting op de afdrachten aan de Europese Unie sinds 2014 binnen. Het feitelijke begrotingssaldo voor het jaar 2016 wordt als gevolg hiervan met 0,3%-punt BBP in gunstige zin vertekend.⁸

Volgens de ramingen in het CEP loopt het structureel saldo in deze economisch relatief gunstige jaren ten opzichte van 2015 bovendien weer op.⁹ Voor 2016 wordt een structureel tekort becijferd dat 1%-punt BBP hoger ligt dan in 2014 werd bereikt. In paragraaf 3 zal bij de bespreking van de begrotingsvooruitzichten voor 2017 blijken dat dit de beleidsopgave voor het komende begrotingsjaar in belangrijke mate verzwaart.

2.3 Het beeld voor de middellange termijn

Het CPB heeft recent een verkenning gepubliceerd voor de middellange termijn (2018-2021), uitgaande van ongewijzigd beleid.¹⁰ Voor deze periode voorziet het CPB een gestage groei van de economie, zowel voor de eurozone als geheel als voor Nederland. Voor de eurozone wordt uitgegaan van een groei van 1,6% per jaar. De jaarlijkse groei van de Nederlandse economie wordt geraamd op 1,8%, bestaande uit 1,6%-punt langjarige trendmatige groei en 0,2%-punt inhaalgroei. Bij de inschatting van de toekomstige groei gaat het CPB ervan uit dat de productiecapaciteit pas in 2023 volledig wordt benut. De geraamde potentiële groei voor de periode 2018 tot en met 2021, die overigens breed wordt gedragen, is weliswaar hoger dan waarmee in direct voorafgaande middellange-termijnverkenningen werd gerekend, maar wel lager dan in de jaren voorafgaand aan de financiële crisis.

⁷ Zie Kamerstukken II 2012/13, 33 400-B, nr. 7.

⁸ De Europese Commissie past hierbij overigens voor alle lidstaten een uniform beoordelingskader toe ten aanzien van dergelijke correcties. Zie EC, Report on Public Finances in EMU 2015, European Economy Institutional Papers, nr. 014, december 2015, blz. 52 e.v.

⁹ In de jaren 2015 en 2016 ligt de feitelijke economische groei boven de potentiële trendmatige groei: de zogenoemde output gap (het verschil tussen het feitelijke productieniveau en de geraamde productiecapaciteit) wordt deze jaren kleiner.

¹⁰ CPB, Middellangetermijnverkenning 2018-2021, 30 maart 2016.

Het internationale beeld kent grote onzekerheden, waarbij het CPB er nadrukkelijk op wijst dat die “veelal neerwaarts van aard zijn”.¹¹ In dit verband noemt het CPB onder andere ontwikkelingen in de Europese Unie (de mogelijkheid van een nieuwe schuldencrisis, een mogelijk Brexit en het voor langere tijd buiten werking stellen van het Schengen-verdrag), een aanhoudende terroristische dreiging, onzekerheid over het monetaire beleid in Europa en de VS, een mogelijke ‘harde landing’ van de Chinese economie en de ontwikkeling op de financiële markten. Als deze risico’s zich daadwerkelijk manifesteren, dan kan het geschetste groeipad volgens het CPB aanzienlijk worden verstoord.

Op basis van ramingen uit het verleden en realisaties daarvan kan worden becijferd dat de gemiddelde ramingsfouten bezien over een langere periode weliswaar beperkt zijn, maar ook dat de mogelijke fluctuaties rondom dat gemiddelde aanzienlijk kunnen zijn. De gepresenteerde puntschatting van 1,8% economische groei per jaar kent een ruime onzekerheidsmarge: er is 67% kans dat de groei tussen 1,0% en 2,6% per jaar ligt.¹²

Het gestage herstel van de Nederlandse economie vertaalt zich, onder diverse aannamen, ook in een verbetering van de overheidsfinanciën. Bij ongewijzigd beleid impliceren de meerjarencijfers in de rijksbegroting en die van de sociale zekerheid vrijwel gelijkblijvende reële uitgaven op deze beide terreinen in de periode 2018-2021. Dit is mede het gevolg van het feit dat de budgettaire opbrengsten van sommige maatregelen uit de huidige kabinetsperiode (bijvoorbeeld de verhoging van de AOW-leeftijd en de invoering van de Participatiewet) verder oplopen. Voor de zorguitgaven wordt bij ongewijzigd beleid echter een reële groei van 3,4% per jaar geraamd. Dat is aanzienlijk hoger dan de 1,1% per jaar uit de periode 2011-2017. In die jaren hebben beleidsmaatregelen de groei van de zorg stevig beperkt (met 2,4% per jaar).

Het voorgaande leidt er toe dat de geraamde reële groei van de totale collectieve uitgaven voor de periode 2018-2021 volledig geconcentreerd is bij de zorg en de kosten van koppeling van inkomens in de collectieve sector. Bij lastendekkende premies voor de Zorgverzekeringswet (Zvw) betekent dit bovendien een verhoging van de lasten uit hoofde van de zorg met ruim € 6 miljard. Dit beperkt de beschikbare inkomens van gezinnen en draagt eraan bij dat de koopkracht over de hele linie vrijwel niet stijgt.

Tabel 3 plaatst de collectieve uitgaven in een meerjarig perspectief waarbij ook wordt teruggeblikt op de ontwikkelingen gedurende de afgelopen tien jaar. Uit de tabel valt op te maken dat de zogenoemde ‘automatische stabilisatoren’ tijdens de crisis hun werk hebben gedaan om de recessie (deels) te beperken: van een beperkt overschot van 0,2% BBP in 2006, was het begrotingsaldo opgelopen

¹¹ CPB, Middellangetermijnverkenning 2018-2021, 30 maart 2016, blz. 6.

¹² De standaarddeviatie van de ramingsfout bij de economische groei (BBP) wordt becijferd op 0,8%-punt per jaar over de periode 1981-2017, de recessie van 2008-2011 buiten beschouwing latend. Zie CPB, Middellangetermijnverkenning 2018-2021, 30 maart 2016, blz. 10.

naar een tekort van 5% BBP in 2010. Vanaf 2011 is hierop gereageerd door stapsgewijs een omvangrijk pakket uitgavenbeperkende maatregelen en lastenverzwaringen door te voeren, oplopend tot € 46 miljard per jaar in 2017.¹³ Deze maatregelen, alsmede het herstel van de conjunctuur, leiden ertoe dat het forse begrotingstekort uit 2010 in 2017 naar verwachting is teruggedrongen tot 1,2% BBP. In de middellangetermijnverkenning van het CPB komt het feitelijk begrotingssaldo in 2021 – onder de gehanteerde veronderstelling van ongewijzigd beleid – vervolgens uit op een overschot van 0,6% BBP.

Tabel 3: Kerngegevens collectieve financiën

(in % BBP)	2006	2010	2012	2017	2021
Collectieve uitgaven in enge zin^(a)	22,6	24,9	23,2	20,9	20,0
<i>w.v. openbaar bestuur</i>	9,5	10,3	9,8	8,7	8,2
<i>onderwijs</i>	5,1	5,5	5,3	5,2	4,9
<i>veiligheid^(b)</i>	2,9	3,1	3,0	2,6	2,6
<i>infrastructuur</i>	1,7	1,9	1,6	1,4	1,3
Rentelasten	2,0	1,8	1,6	1,2	0,9
Sociale zekerheid	11,0	12,1	12,4	11,7	11,1
<i>w.v. AOW/ANW</i>	4,4	4,7	5,0	5,1	4,8
<i>WW en bijstand</i>	1,8	2,0	2,2	1,8	1,6
Zorg	8,0	9,4	9,8	9,4	9,9
Totaal bruto collectieve uitgaven	43,5	48,1	47,1	43,4	41,9
Collectieve lasten	36,4	36,1	36,0	37,7	38,6
Overige inkomsten^(c)	7,3	7,1	7,2	4,5	4,0
<i>w.v. gasbaten</i>	1,5	1,5	2,0	0,3	0,3
EMU-saldo	0,2	-5,0	-3,9	-1,2	0,6

Bron: CPB, Centraal Economisch Plan 2016, bijlage 8; CPB, Middellange-termijnverkenning 2018-2021

(a) Betreft de collectieve uitgaven exclusief de uitgaven aan rente, sociale zekerheid en zorg.

(b) Betreft de uitgaven voor binnenlandse veiligheid en defensie.

(c) Betreft de niet-belastingontvangsten.

De totale collectieve uitgaven liggen in 2017 naar verwachting op relatief hetzelfde niveau als in 2006, ofwel de (bruto-)collectieve uitgaven zijn sindsdien per saldo in hetzelfde tempo gegroeid als de economie. In de eerste vijf jaar na 2006 is de groei van de collectieve uitgaven weliswaar veel sterker geweest dan de groei van de economie, maar vanaf 2012 is de groei van de collectieve uitgaven – ook op het terrein van zorg en sociale zekerheid – sterk achtergebleven bij de economische groei. Dit kan worden verklaard door het herstel van de conjunctuur en door de forse bezuinigingsmaatregelen die hebben plaatsgevonden. In de periode van de middellangetermijnverkenning tot 2021 dalen de collectieve

¹³ Stabiliteitsprogramma 2016, tabel 3.1.

uitgaven, voornamelijk door een bij de economische groei achterblijvende stijging van de collectieve uitgaven in enge zin, lagere rentelasten en lagere uitgaven voor sociale zekerheid.

Tabel 3 biedt ook inzicht in de meerjarige ontwikkeling van de samenstelling van de collectieve uitgaven. Hieruit blijkt dat de samenstelling van de collectieve uitgaven in de tien jaar vrij sterk is gewijzigd en dat deze trend zich, onder de aanname van ongewijzigd beleid uit de middellangetermijnverkenning, ook na 2017 voorzet.

Het aandeel van de zorg- en AOW-uitgaven in het totaal van de collectieve uitgaven is, ondanks verschillende beleidsmaatregelen op deze terreinen, tussen 2006 en nu duidelijk toegenomen. De opwaartse druk van de vergrijzing, technologische ontwikkelingen en de koppeling van inkomens aan de loonontwikkeling in de marktsector is per saldo sterker geweest dan het drukkend effect van de getroffen maatregelen. In het meerjarenbeeld naar 2021 laten de AOW-uitgaven relatief wel een daling zien, doordat de toename van de AOW-uitgaven achterblijft als gevolg van de geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar in 2021. De zorguitgaven stijgen in de huidige raming, na een tijdelijke daling als gevolg van (stevige) beleidsmaatregelen in de huidige kabinetsperiode, na 2017 echter weer door, mede door de demografische ontwikkeling.

De uitgaven aan sociale zekerheid (AOW uitgezonderd) en onderwijs zijn over de hele periode vrijwel gelijk opgegaan met de economische groei. De rentelasten daalden aanzienlijk. De uitgaven aan openbaar bestuur, veiligheid (in het bijzonder defensie) en infrastructuur zijn door verschillende ingrepen (waaronder de bevrozing van de lonen en volumemaatregelen) relatief sterk teruggelopen en blijven dat volgens de ramingen voor de middellange termijn ook na 2017 nog doen. Uiteraard met inachtneming van de verschillende veronderstellingen die aan de middellange-termijnraming verbonden zijn (waaronder bijvoorbeeld ontgroening en een lagere bevolkingsgroei), lijkt de trend dat uitgaven die van belang zijn voor de toekomstige groei (onderwijs, onderzoek, infrastructuur) meer en meer worden verdrongen door consumptieve overheidsuitgaven, zich voort te zetten.

De daling van de overige inkomsten van de overheid kunnen, met name van 2014, in belangrijke mate worden verklaard door een omvangrijke terugval in de aardgasbaten. Toegenomen risico's op aardbevingen in Groningen noopten de afgelopen jaren tot een forse beperking van de gaswinning. Daarnaast was sprake van een scherpe prijsdaling. Bedroegen de gasbaten in 2012 nog 2,0% BBP, voor 2017 wordt thans nog slechts 0,3% BBP geraamd.¹⁴ Daarnaast vormen in het bijzonder lagere winstuitkeringen van deelnemingen en lagere rente-opbrengsten een verklaring voor de lagere overige inkomsten.

¹⁴ In de traditionele Startnota van de minister van Financiën aan het begin van de kabinetsperiode werden de aardgasbaten voor 2017 nog op 1,4% BBP geraamd (Kamerstukken II 2012/13, 33 400, nr.18).

De collectieve lastendruk komt in 2017 1,3%-punt BBP hoger uit dan in 2006. Hierin komt tot uitdrukking dat het pakket maatregelen ter beperking van het begrotingstekort voor circa een derde uit lastenverzwaringen bestond. Het pakket lastenverlichtende maatregelen vanaf 2016 (het zogenoemde '5-miljardpakket') heeft dit aandeel nog wat beperkt. In de periode van de middellange-termijnverkenning stijgt de collectievelastendruk verder door, naar 38,6% BBP in 2021. Deze stijging is vooral het gevolg van de aanname, overeenkomstig de huidige systematiek, van lastendekkende premies voor de Zvw. De hogere zorguitgaven vertalen zich, voor zover het uitgaven zijn die gefinancierd worden uit de Zvw, aldus door naar hogere collectieve lasten en leiden daarmee tot een beperking van de vrij besteedbare inkomens en de koopkracht.

3. Toetsing van de budgettaire vooruitzichten en het Stabiliteitsprogramma

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.

Nadat het buitensporig tekort in 2013 was gecorrigeerd, bevindt Nederland zich sinds 2014 in de zogenoemde preventieve arm van het SGP. Op grond daarvan richt de beoordeling zich vooral op de vraag of het *structureel begrotingssaldo* voldoet aan de voor Nederland geldende middellangetermijndoelstelling ('*medium-term objective*', MTO), danwel of er voldoende verbetering zichtbaar is in de richting van de MTO. Voor Nederland geldt op dit moment een MTO van $-0,5\%$ BBP. Het Nederlandse structureel begrotingstekort mag volgens de Europese begrotingsregels, met andere woorden, dus niet groter zijn dan $0,5\%$ BBP, of in ieder geval in een bevredigend tempo in die richting bewegen. Deze doelstelling wordt – voortvloeiend uit de Europese begrotingsafspraken – iedere drie jaar geactualiseerd en onder andere afgeleid uit de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën van een lidstaat.¹⁵

Naast het structureel saldo moet worden beoordeeld of de *groei van de overheidsuitgaven* niet uitstijgt boven respectievelijk achterblijft bij de geraamde potentiële groei van de economie, tenzij gecompenseerd door discretionaire maatregelen aan de inkomstzijde.¹⁶ Indien de *staatsschuld* boven de 60% BBP ligt, wordt voorts getoetst of deze voldoende snel richting de norm van 60% BBP daalt.¹⁷

Indien landen structurele hervormingen doorvoeren met positieve effecten op de overheidsfinanciën op langere termijn, dan geven de Europese begrotingsregels meer flexibiliteit bij het toepassen van bovenstaande regels.¹⁸ In een Mededeling van 10 februari 2015 heeft de Europese Commissie deze uitzonderingsclausules nader geoperationaliseerd.¹⁹ De *hervormingsclausule* staat een tijdelijke afwijking van de MTO (of het voorgeschreven transitiepad in de richting daarvan) toe, indien een land structurele hervormingen doorvoert die op korte termijn weliswaar leiden tot extra kosten, maar op langere termijn positieve budgettaire gevolgen hebben. De *investeringsclausule* staat op vergelijkbare wijze een tijdelijke afwijking van de MTO (of het voorgeschreven transitiepad) toe voor uitgaven aan specifieke investeringsprojecten die bijdragen aan een vergroting van het economisch

¹⁵ Artikel 5, eerste lid, van Verordening 473/2013, juncto afdeling 1bis, artikel 2bis van Verordening 1466/97, zoals gewijzigd in 2005 en 2011.

¹⁶ Artikel 5, eerste lid, van Verordening 1466/97, zoals gewijzigd in 2005 en 2011.

¹⁷ Artikel 5, eerste lid, van Verordening 1466/97, zoals gewijzigd in 2005 en 2011.

¹⁸ Artikel 5 van Verordening 1466/97, en artikel 2, eerste lid, van Verordening 1467/97.

¹⁹ Zie EC, Optimaal benutten van de flexibiliteit binnen de bestaande regels van het Stabiliteits- en Groeipact (COM(2015) 12 final/2), 10 februari 2015, bijlage 2.

groeivermogen van een land en waarvoor cofinanciering uit Europese fondsen wordt ontvangen.

Naast de twee hiervoor beschreven specifieke uitzonderingsclausules voorziet het SGP in een algemene uitzonderingsclausule ('*general escape clause*'), die een tijdelijke afwijking van (het transitiepad naar) de MTO in twee mogelijke situaties toestaat. De eerste situatie betreft een zware economische neergang die de hele EU of eurozone treft. De tweede situatie betreft de omstandigheid dat een land wordt geconfronteerd met een uitzonderlijke gebeurtenis met een majeure impact op de overheidsfinanciën. Of daarvan sprake is wordt op een case-by-case-basis beoordeeld. Zo is bijvoorbeeld eind 2015 besloten dat – onder voorwaarden – extra uitgaven verband houdende met de instroom van vluchtelingen in de beschouwing kunnen worden betrokken.²⁰ De Afdeling wijst erop dat, mocht het gewenst zijn hiervan gebruik te maken, daar in het Stabiliteitsprogramma een beroep op moet worden gedaan.²¹ De regering maakt hiervan in het Stabiliteitsprogramma geen melding. De Afdeling ziet daarom op dit moment geen aanleiding om de uitzonderingsclausules in de rapportage te betrekken.

De Europese Commissie beoordeelt de begroting van elk afzonderlijk begrotingsjaar op drie verschillende momenten: voorafgaand aan de start van een begrotingsjaar (*ex ante*), gedurende het jaar ('*in year*') en na afloop van een begrotingsjaar (*ex post*). De *ex post*-beoordeling is belangrijk, omdat de Commissie op basis daarvan kan vaststellen dat sprake is geweest van een 'significante afwijking', wat zou kunnen leiden tot het starten van een formele 'significante-afwijkingprocedure'. In laatste instantie kan een dergelijke procedure leiden tot sancties. Om deze reden besteedt de Afdeling in deze rapportage afzonderlijk aandacht aan de ontwikkeling van de overheidsfinanciën voor het jaar 2015.²²

Een volledige beoordeling dient naar het oordeel van de Afdeling daarnaast mede betrekking te hebben op de *langetermijnhoudbaarheid* van de overheidsfinanciën. Bovendien dient de beoordeling naar haar oordeel 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 landspecifieke aanbevelingen van de Raad van de Europese Unie

²⁰ Zie EC, Jaarlijkse groeianalyse 2016: Het herstel versterken en de convergentie bevorderen, 26 november 2015 (COM(2015) 690 final), blz. 13, alsmede EC, Report on Public Finances in EMU 2015, European Economy Institutional Papers, nr. 014, december 2015, voetnoot 52.

²¹ Dit is vastgelegd in de *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes* ('Code of Conduct SGP') van 3 september 2012, en nader uitgewerkt in EC, *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*, 2016 edition, European Economy Institutional Papers, nr. 021, maart 2016.

²² Voor de goede orde zij opgemerkt dat een formele procedure bij significante afwijkingen enkel kan worden opgestart op basis van de *ex post*-beoordeling van de Europese Commissie. De *ex ante*- en '*in-year*'-beoordelingen kunnen hiertoe geen aanleiding vormen.

(ECOFIN-Raad) op het terrein van het begrotingsbeleid door de regering worden opgevolgd.²³ Aangezien Nederland in mei 2015 geen landspecifieke aanbeveling voor 2016 heeft gekregen op het terrein van het begrotingsbeleid, zal dat onderdeel in deze rapportage echter verder buiten beschouwing blijven. De Afdeling acht in dit kader wel de beleidsreactie van het kabinet op de bevindingen van de Europese Commissie ten aanzien van de twee variabelen van macro-economische onevenwichtigheden die nadere beschouwing behoeven, namelijk het grote overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans en de hoge private schuldquote, van belang.²⁴ Dit zal moeten blijken uit het Nationaal Hervormingsprogramma 2016.

De Afdeling toetst aan de begrotingsregels met behulp van informatie van het CPB en van het ministerie van Financiën. In het CEP 2016 is alle ramingsinformatie die relevant is voor de toetsing aan de begrotingsregels in een afzonderlijke paragraaf opgenomen.²⁵ Hierbij zij wel opgemerkt dat na de publicatie van het CEP, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) op 25 maart 2016 eerste realisatiecijfers voor de overheidsfinanciën voor het jaar 2015 heeft gepubliceerd. Het feitelijk begrotingstekort valt op basis van deze realisatiecijfers een fractie gunstiger uit (in de afronding 0,1%-punt BBP) dan waarmee het CPB in het CEP 2016 rekening hield. De overheidsschuld komt in de realisatiecijfers ruim 1,0%-punt BBP lager uit. Deze (fractionele) verschillen leiden echter niet tot een andere uitkomst van de toetsing aan de Europese begrotingsregels.

3.2 De toetsing aan de Europese begrotingsregels

In tabel 4 worden de gegevens, relevant voor de toetsing aan de Europese begrotingsregels, weergegeven.

3.2.1 De ex post-toetsing voor het jaar 2015

De ontwikkeling van het tekort

Het feitelijk begrotingstekort kwam in 2015 volgens het CBS uit op 1,8% BBP, hetgeen 0,1%-punt gunstiger is dan de 1,9% BBP waarmee het CPB rekende in het CEP.²⁶ Het feitelijk begrotingstekort bleef hiermee onder het Maastricht-criterium van 3% BBP. Dat gold echter niet voor het structureel begrotingstekort,

²³ De Raad kan deze aanbevelingen vaststellen op grond van artikel 5, tweede lid, van Verordening 1466/97, zoals gewijzigd in 2005 en 2011.

²⁴ Zie EC, Waarschuwingmechanismeverslag 2016, 26 november 2015 (COM(2015) 691 final) en EC, Landverslag Nederland 2016 met een diepgaande evaluatie betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden, 26 februari 2016 (SWD(2016) 87 final).

²⁵ CPB, Centraal Economisch Plan 2016, 21 maart 2016, paragraaf 3.2. Zie ook W. Suyker, De CEP 2016-raming en de Europese begrotingsregels, CPB Achtergronddocument, 21 maart 2016.

²⁶ Zie CBS, Nederland in 2015: Een economisch overzicht, 25 maart 2016, blz. 27. Dit fractioneel betere realisatiecijfer van het CBS voor het feitelijke begrotingstekort 2015 was ten tijde van de publicatie van het CEP 2016 nog niet bekend. Een analyse van het CPB laat evenwel zien dat het fractioneel betere cijfer geen invloed heeft op de uitkomsten van de toetsing voor de jaren 2015, 2016 en 2017 aan de Europese begrotingsregels.

dat uitkwam op 1,0% BBP. Het structureel tekort overschreed daarmee in 2015 de voor Nederland geldende middellangetermijndoelstelling van 0,5% BBP.

Tabel 4: Gegevens Europese begrotingsregels

	2014	2015 ^(a)	2016	2017
		<i>ex post</i>	<i>in year</i>	<i>ex ante</i>
Regel t.a.v. ontwikkeling van het structureel saldo (% BBP)				
EMU-saldo feitelijk	-2,4	-1,9	-1,7	-1,2
EMU-saldo conjuncturele component	-1,7	-0,8	-0,4	0,0
EMU-saldo eenmalige en andere tijdelijke maatregelen	-0,1	0,0	0,3	0,0
EMU-saldo structureel (EC-methode)	-0,6	-1,0	-1,6	-1,2
Mutatie in EMU-saldo structureel	0,2	-0,4	-0,6	0,4
Begrotingsopdracht (vereiste verbetering in EMU-saldo struc.) ^(b)		-0,3	-0,2	0,6
Afwijking		-0,1	-0,4	-0,2
Uitgavenregel				
Gecorrigeerde netto-overheidsuitgaven (reële mutatie in %)	-2,5	-0,6	1,2	1,0
Begrotingsopdracht (max. groei gecorr. netto-overheidsuitg.)	0,7	1,4	1,2	-0,7
Afwijking	-3,2	-2,0	-0,1	1,7
Afwijking (% BBP)	-0,3	-0,9	0,0	0,7
Schuld criterium (% BBP)				
EMU-schuld	68,2	66,3	65,4	64,1
Maximaal schuld o.b.v. schuld criterium				65,9

Bron: CPB, Centraal Economisch Plan 2016, tabel 3.2

(a) Het CBS heeft op 25 maart 2016 realisatiecijfers voor 2015 gepubliceerd. Ten tijde van de publicatie van het CEP waren die echter nog niet bekend. Ter wille van de consistentie worden in deze tabel voor 2015 daarom de cijfers uit het CEP weergegeven. De verschillen tussen het CBS en het CPB zijn overigens echter en leiden niet tot een andere uitkomst van de toetsing aan de Europese begrotingsregels.

(b) Bij de begrotingsopdracht voor het structureel saldo moet een plus worden gelezen als de minimaal vereiste verbetering van het structureel tekort in % BBP; een min moet worden gelezen als de maximaal toegestane verslechtering van het structureel tekort, eveneens in % BBP.

De Europese begrotingsregels stellen echter niet alleen eisen aan de maximale hoogte van het structureel tekort, maar ook aan de ontwikkeling van het tekort. Deze begrotingsopdracht wordt in het voorjaar van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar door de Europese Commissie 'bevroren' (zie tekstkader 'Het principe van freezing'). Indien latere ramingen evenwel een kleinere begrotingsopdracht impliceren, dan geldt die kleinere opdracht. Dat laatste is voor 2015 het geval: in de voorjaarsraming 2015 van de Commissie kwam het structureel begrotingssaldo voor 2014 uit op -0,2% BBP. Hiermee ontstond voor 2015 enige ruimte, van 0,3%-punt BBP, om het begrotingstekort te laten oplopen. Voor de beoordeling van de ontwikkeling van het structureel begrotingssaldo 2015 is deze ruimte relevant.

Het principe van 'freezing'

Om lidstaten in een zo vroeg mogelijk stadium zekerheid te bieden over de begrotingsopdracht waaraan de Commissie de begroting zal beoordelen, wordt de opdracht in het voorjaar voorafgaand aan het betreffende begrotingsjaar 'bevroren' op basis van de voorjaarsraming van de Europese Commissie.

Het principe van 'freezing' werkt als volgt. De begrotingsopdracht voor het structureel saldo voor jaar t wordt vastgesteld in het voorjaar van het jaar $t-1$, op basis van het geraamde structureel saldo voor het jaar $t-1$. De *ex post*-beoordeling in het voorjaar van jaar $t+1$ vindt plaats aan de gerealiseerde ontwikkeling van het structureel saldo in het jaar t , beoordeeld aan de hand van de bevroren begrotingsopdracht zoals vastgesteld op basis van de voorjaarsraming uit het jaar $t-1$. Voor de uitgavenregel gebeurt dit op vergelijkbare wijze.

Op de hiervoor beschreven werkwijze bestaat uit een uitzondering. Indien het structureel saldo voor het jaar $t-1$ in ramingen verschenen ná de voorjaarsraming $t-1$ leidt tot een kleinere begrotingsopdracht voor het structureel saldo voor het jaar t , dan geldt die kleinere opdracht. Omgekeerd geldt deze regel niet: nieuwe ramingen kunnen nooit leiden tot een grotere begrotingsopdracht dan vastgesteld in het voorjaar van jaar $t-1$.

Deze werkwijze is in maart 2014 door de Commissie aangekondigd, maar pas voor het eerst beschreven in een publiekelijk toegankelijk document in december 2015 en recent vastgelegd in een geactualiseerd Vademecum.²⁷ De Afdeling heeft hierbij in haar Septemberrapportage 2015 dan ook aantal kanttekeningen geplaatst.²⁸ Tevens merkte de Afdeling op dat de werkwijze van 'freezing' er weliswaar toe kan leiden dat de begrotingsopdracht nu vaststaat, maar dat van uitstel geen afstel komt: de begrotingsopdracht schuift slechts door naar een later jaar.

Het structureel begrotingstekort verslechterde in 2015 met 0,4%-punt BBP ten opzichte van het gerealiseerde structureel tekort voor 2014 en kwam uit op – 1,0% BBP, met name door fors lagere aardgasbaten. Met deze verslechtering wijkt de ontwikkeling van het structureel begrotingssaldo weliswaar af van de toegestane marge van 0,3%-punt BBP die volgt uit de begrotingsopdracht, maar er is geen sprake van een zogenoemde 'significante afwijking'. Van een significante afwijking is op grond van het SGP sprake indien de ontwikkeling van het structureel begrotingssaldo gerekend over één jaar ten minste 0,5%-punt BBP (in negatieve zin) afwijkt van de begrotingsopdracht. Tevens is sprake van een significante afwijking indien over twee jaren cumulatief sprake is van een afwijking van ten minste 0,5%-punt BBP, of – in andere woorden – indien over een periode van twee jaar gemiddeld genomen sprake is van een afwijking van 0,25%-punt

²⁷ Zie EC, Vade Mecum on the Stability and Growth Pact: 2016 edition, European Economy Institutional Papers, nr. 021, maart 2016.

²⁸ In navolging van de opmerkingen van de Afdeling heeft ook de Ierse nationale begrotingstoezichthouder in haar rapportage van november 2015 bij deze werkwijze een opmerking geplaatst. Zie Irish Fiscal Advisory Council, Fiscal Assessment Report, november 2015, blz. 64.

BBP of meer per jaar.²⁹ Met een afwijking van 0,1%-punt BBP ten opzicht van de begrotingsopdracht is, concluderend, geen sprake van een significante afwijking.

De ontwikkeling van de uitgaven

De 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 WW-uitgaven en voor de rentelasten. De maximaal toegestane groei van de overheidsuitgaven is daarbij afhankelijk van de afstand van het structureel saldo tot de middellangetermijndoelstelling. De gecorrigeerde uitgaven mochten in 2015 op grond van de uitgavenregel stijgen met een percentage dat in beginsel overeenkomt met de geraamde trendmatige groei, omdat het structureel begrotingssaldo zich in de voor 2015 meest gunstige raming onder de MTO bevond. Voor de Nederlandse begroting impliceerde dat een toegestane groei van de gecorrigeerde uitgaven in 2015 van maximaal 1,4%. In werkelijkheid daalden – uitgaande van berekeningen van het CPB – de gecorrigeerde uitgaven met 0,6%. Daarmee voldeed de begroting in 2015 *ex post* ruimschoots aan de uitgavenregel.

De ontwikkeling van de overheidsschuld

Het schuld criterium bepaalt dat de overheidsschuld lager moet zijn dan 60% BBP of – bij overschrijding van de norm – in ieder geval “in voldoende mate” en “in een bevredigend tempo” naar de norm toe dient te bewegen.³⁰ Dit is nader geconcretiseerd in een bepaling dat de staatsschuld ieder jaar met ten minste een twintigste deel van het verschil tussen de werkelijke staatsschuld en de norm dient af te nemen, waarbij – kort weergegeven – steeds wordt gekeken naar de gemiddelde jaarlijkse afname over een periode van drie jaar.³¹ Voor lidstaten, waaronder Nederland, die zich in 2011 nog in een buitensporig-tekortprocedure bevonden, geldt echter een overgangsregime voor de drie jaar na afloop van het jaar waarin het feitelijk tekort weer onder de norm van 3% BBP werd gebracht. Omdat Nederland zijn buitensporig tekort in 2013 heeft gecorrigeerd, geldt voor 2015 daarom het overgangsregime.

De overheidsschuld kwam ultimo 2015 volgens het CBS uit op 65,1% BBP.³² Dat is een afname met 3,1%-punt ten opzichte van ultimo 2014. Met deze afname voldoet de schuld aan het criterium dat geldt voor de transitieperiode.

Conclusie

De drie criteria in samenhang met elkaar beziend concludeert de Afdeling dat de Nederlandse begroting in 2015 niet volledig voldeed aan de Europese begrotingsregels. Aan de uitgavenregel en het schuld criterium werd weliswaar voldaan, maar het structureel begrotingssaldo overschreed in 2015 de voor Nederland geldende middellangetermijndoelstelling, voornamelijk als gevolg van

²⁹ Artikel 6, derde lid, van Verordening 1466/97, zoals gewijzigd in 2005 en 2011.

³⁰ Artikel 126, tweede lid, onder b VWEU.

³¹ Artikel 2, lid 1bis van Verordening (EG) nr. 1467/97, gewijzigd in 2005 en 2011.

³² Zie CBS, Nederland in 2015: Een economisch overzicht, 25 maart 2016.

lagere aardgasbaten. De ontwikkeling van het structureel saldo week in 2015 bovendien af van de begrotingsopdracht, maar deze afwijking kwalificeert niet als significant. Dat zal, indien de voorjaarsraming 2016 van de Europese Commissie gelijklopende uitkomsten laat zien, leiden tot een zogenoemde algehele evaluatie ('*overall assessment*'). Een dergelijke evaluatie zal echter niet kunnen leiden tot het starten van een formele significante-afwijkingsprocedure voor 2015, omdat er geen sprake is van een significante afwijking. Onderstaand tekstkader gaat hier nog wat dieper op in.

De beoordeling door de Europese Commissie

In onderstaande matrix zijn de mogelijke uitkomsten voor de regels ten aanzien van de ontwikkeling van het structureel saldo resp. de gecorrigeerde netto-overheidsuitgaven weergegeven, alsmede de consequentie die in de samenhang van beide regels daar dan vervolgens uit voortvloeit.

Een afwijking op (een van) de twee regels leidt altijd tot een zgn. 'algehele evaluatie' (overall assessment) van de Europese Commissie. Bij een dergelijke evaluatie doet de Commissie nader onderzoek naar de onderliggende oorzaken van een afwijking. De algehele evaluatie van de Commissie kan echter alleen leiden tot het starten van een significante-afwijkingsprocedure indien tenminste op een van de twee regels sprake is van een significante afwijking.

Structureel saldo Uitgavenregel	Vereiste aanpassing gerealiseerd	Afwijking	'Significante' afwijking
Uitgavenregel gerespecteerd	Voldaan	'Algehele evaluatie' (kan niet leiden tot een formele procedure)	'Algehele evaluatie' (kan leiden tot een formele procedure)
Afwijking	'Algehele evaluatie' (kan niet leiden tot een formele procedure)	'Algehele evaluatie' (kan niet leiden tot een formele procedure)	'Algehele evaluatie' (kan leiden tot een formele procedure)
'Significante' afwijking	'Algehele evaluatie' (kan leiden tot een formele procedure)	'Algehele evaluatie' (kan leiden tot een formele procedure)	'Algehele evaluatie' met grote kans op vaststellen significante afwijking (kan leiden tot een formele procedure)

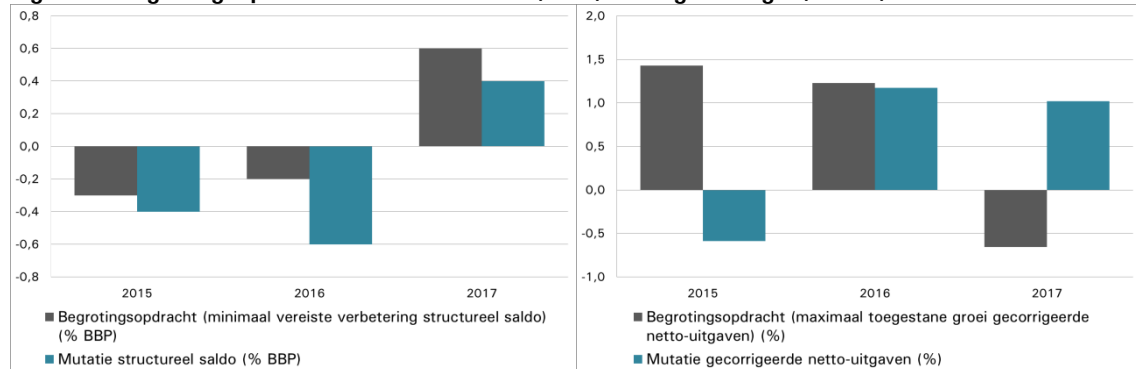
3.2.2 De toetsing voor de jaren 2016 en 2017

De ontwikkeling van het tekort

Het feitelijk begrotingstekort laat in 2016 en 2017 een verdere daling zien, naar 1,7% BBP in 2016 en 1,2% BBP in 2017. Daarmee blijft het feitelijk tekort in deze jaren ruimschoots onder het 3%-plafond. Het structureel begrotingstekort voldoet echter niet aan de Europese regels. Dat loopt in 2016 op naar -1,6% BBP, om in 2017 weer te dalen naar -1,2% BBP. Daarmee bevindt het structureel tekort zich in beide jaren boven de middellangetermijndoelstelling.

Na de beoordeling van de Nederlandse begrotingsplannen voor 2016 en vaststelling van de begrotingsopdracht door de Europese Commissie in mei vorig jaar, heeft de regering in de zomer besloten tot een pakket lastenverlichtende maatregelen van € 5 miljard. Voorts vielen de aardgasbaten verder tegen. De Afdeling merkte in haar septemberrapportage op dat de daarvoor benodigde budgettaire dekking bij de begrotingsvoorbereiding voor het jaar 2017 aan de orde zou komen.³³ Dat manifesteert zich nu: het structureel begrotingstekort bevindt zich volgens de huidige ramingen in beide jaren boven de middellangetermijndoelstelling van 0,5% BBP. In dat geval gaat volgens de Europese begrotingsregels een begrotingsopdracht gelden in de vorm van een minimale jaarlijkse verbetering van het structureel begrotingssaldo. Ook ten aanzien hiervan geldt echter het uitgangspunt dat de opdracht in het voorjaar voorafgaand aan het jaar waarop de opdracht betrekking heeft, wordt bevroren. Voor de opdracht voor het jaar 2016 mag daarom nog worden uitgegaan van de voorjaarsraming 2015. Omdat het structureel begrotingssaldo voor 2015 in die raming nog werd verondersteld te voldoen aan de middellangetermijndoelstelling, is voor 2016 een kleine verslechtering van het structureel saldo, met 0,2%-punt BBP, toegestaan (zie figuur 2, links). De in de huidige CPB-raming zichtbare verslechtering van het structureel saldo 2016 ten opzichte van 2015 van 0,6%-punt BBP is echter groter dan toegestaan. De afwijking van 0,4%-punt BBP ten opzichte van de begrotingsopdracht kwalificeert voor 2016 niet als 'significant'. Gemiddeld over de jaren 2015 en 2016 tezamen is de afwijking echter wél significant.

Figuur 2: Begrotingsopdracht structureel saldo (links) en uitgavenregel (rechts)



Op basis van de huidige raming zou het structureel saldo in 2017 op grond van de Europese begrotingsregels met minimaal 0,6%-punt moeten verbeteren ten opzichte van 2016. De thans geraamde verbetering van 0,4%-punt schiet in dat licht tekort. Daarbij geldt ook voor 2017 dat de afwijking van 0,2%-punt bezien over één jaar niet significant is, maar dat de gemiddelde afwijking (0,3%-punt BBP) over 2016 en 2017 tezamen dat ten opzichte van de vereiste verbetering wél significant is.

³³ Septemberrapportage Begrotingstoezicht 2015, nr. W06.15.0305/III/B, 14 september 2015 (bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 34 300, nr. 3).

De ontwikkeling van de uitgaven

De maximaal toegestane groei van de gecorrigeerde netto-overheidsuitgaven is afhankelijk van de afstand van het structureel saldo ten opzichte van de middellangetermijndoelstelling. Omdat het structureel begrotingssaldo zich in de meest gunstige raming van de Europese Commissie onder deze doelstelling bevond, mogen de gecorrigeerde uitgaven op grond van de uitgavenregel stijgen met een percentage dat fractioneel hoger is dan de geraamde trendmatige groei. Voor Nederland impliceert dat een toegestane groei van de gecorrigeerde uitgaven in 2016 van maximaal 1,2% (figuur 2, rechts). Volgens de meest recente raming van het CPB is de ontwikkeling van de uitgaven in 2016 precies in lijn met deze doelstelling.

Voor 2017 ligt dat echter anders. Doordat volgens de ramingen het structureel saldo in 2016 niet langer voldoet aan de middellangetermijndoelstelling, moet de stijging van de gecorrigeerde overheidsuitgaven op grond van de Europese begrotingsregels achterblijven bij de trendmatige economische groei voor de middellange termijn, danwel worden gecompenseerd door discretionaire maatregelen aan de inkomstzijde. Voor 2017 vertaalt zich dat in een begrotingsopdracht die impliceert dat de gecorrigeerde netto-overheidsuitgaven moeten dalen met 0,7% (circa € 5 miljard).³⁴ Met de huidige voor 2017 voorziene stijging van de gecorrigeerde uitgaven van 1,0% wordt niet aan deze regel voldaan. Er is daarmee, zowel voor 2017 alleen als gemiddeld over 2016 en 2017 tezamen, sprake van een significante afwijking wanneer deze wordt gerelateerd aan de omvang van het BBP.

De ontwikkeling van de overheidsschuld

De overheidsschuld daalt in de jaren 2016 en 2017 verder. Het CPB raamt voor ultimo 2016 een schuld van 65,4% BBP, ultimo 2017 van 64,1% BBP. Deze raming hield echter nog geen rekening met de realisatiecijfers van het CBS over 2015, waarin de schuld al uitkwam op 65,1% BBP. Evenwel mag worden aangenomen dat de ontwikkeling van de overheidsschuld zowel in 2016, het laatste jaar waarvoor het overgangsregime geldt, als in 2017 aan de vereiste ontwikkeling van de schuld op grond van de Europese begrotingsregels voldoet.

³⁴ Met een bezuiniging (of lastenverzwaring) van circa € 5 miljard wordt in 2017 volledig aan de begrotingsopdracht voor de uitgavenregel voldaan. Bij een bezuiniging (of lastenverzwaring) van minimaal circa € 1,5 miljard is in 2017 nog wel sprake van een afwijking van de begrotingsopdracht voor de uitgaven, maar is deze afwijking niet langer significant. Dan zal ook de afwijking bij het structureel saldo weggewerkt zijn en is er één criterium met een niet-significante afwijking. Daarmee bestaat er geen kans op een formele significante-afwijkingsprocedure (zie tekstkader 'De beoordeling door de Europese Commissie'). Een en ander is echter ook afhankelijk van eventuele aanvullende besluiten over het jaar 2016.

De volatiliteit van de begrotingsopdracht

De eisen die in het kader van de uitgavenregel worden gesteld aan de ontwikkeling van de gecorrigeerde overheidsuitgaven verminderd met discretionaire inkomstenmaatregelen (netto-overheidsuitgaven) zijn afhankelijk van de vraag of het structureel begrotingssaldo in lijn is met de middellangetermijndoelstelling (MTO). Voldoet het structureel begrotingssaldo aan de MTO, dan geldt de regel dat de gecorrigeerde netto-overheidsuitgaven niet sneller mogen stijgen dan de geraamde trendmatige economische groei voor de middellange termijn. Het percentage waarmee de uitgaven maximaal mogen stijgen is in dat geval dus gelijk aan de verwachte trendmatige groei voor de middellange termijn. Het gevolg is dat de overheidsuitgaven structureel in lijn blijven met de omvang van de economie, zodat het structureel begrotingssaldo (dat immers luidt als een percentage van het BBP) constant blijft en dus blijft voldoen aan de MTO.

Voldoet het structureel begrotingssaldo niet aan de MTO, dan geldt de regel dat de gecorrigeerde netto-overheidsuitgaven minder snel mogen stijgen dan de geraamde trendmatige economische groei voor de middellange termijn. De groeivoet waarmee de uitgaven maximaal mogen stijgen is in dit geval dus een percentage dat lager ligt dan de verwachte trendmatige groei voor de middellange termijn. Het verschil tussen die twee groeivoeten wordt de 'convergentiemarge' genoemd. De omvang van de convergentiemarge is afhankelijk van de begrotingsopdracht van toepassing op de verbetering van het structureel saldo: hoe verder het structureel begrotingssaldo zich van de MTO bevindt, hoe groter de vereiste verbetering van het structureel saldo en hoe groter de convergentiemarge. Overigens is de uitgavenregel symmetrisch: indien het structureel tekort lager is dan de MTO, dan mogen de gecorrigeerde uitgaven sneller stijgen dan de trendmatige groei.

Het voorgaande, in combinatie met de volatiliteit van het structureel saldo op zichzelf en de toepassing van het bevroren van ramingen, verklaart waarom de begrotingsopdracht voor de uitgavenregel zo sterk fluctueert tussen 2016 en 2017. De begrotingsopdracht voor 2016 is vorig voorjaar bevroren. In de ramingen van dat moment voldeed het structureel begrotingssaldo nog aan de doelstelling voor de middellange termijn. Het pakket lastenverlichtende maatregelen van € 5 miljard waartoe de regering besloten heeft in de zomer, leidt evenwel tot een verslechtering van het structureel saldo in 2016, hetgeen nu resulteert een zwaardere opgave voor de uitgavenregel in 2017.

Conclusie

De Europese begrotingsregels kijken zowel naar de ontwikkeling over één als twee jaar. Voor de beoordeling over één jaar concludeert de Afdeling dat de Nederlandse begroting op basis van de huidige ramingen in het CEP in 2016 en 2017 voor het structureel saldo niet aan de Europese begrotingsregels voldoet. De afwijking van de toegestane verslechtering (in 2016) c.q. van de vereiste verbetering (in 2017) is in de raming net niet significant. Voor 2017 geldt voorts dat niet aan de uitgavenregel wordt voldaan, maar hier is de afwijking wel significant. Voorts is voor beide regels voor de beoordeling van 2017 in termen van de Europese begrotingsregels sprake van een significante afwijking gerekend over twee jaar.³⁵

³⁵ Voor de Europese Commissie kan dit aanleiding vormen om een algehele evaluatie uit te voeren en op basis daarvan de Raad aan te bevelen een of meerdere landspecifieke aanbevelingen ten

In tabel 5 wordt de uitkomst van de toetsing aan de Europese begrotingsregels nogmaals samengevat weergegeven.

Tabel 5: Samenvatting uitkomst toetsing Europese begrotingsregels (o.b.v. CEP 2016)

	2015	2016	2017
Structureel saldo	x	x	x
Uitgavenregel	✓	✓	x
Overheidsschuld	✓	✓	✓

Toelichting op de gebruikte tekens:

✓ : er wordt voldaan aan de betreffende regel

x : er is sprake van een afwijking van de regel, maar deze afwijking is niet significant

x : er is sprake van een afwijking van de regel en deze afwijking is, gerekend over 1 jaar en/of over 2 jaar gemiddeld, significant

3.2.3 Een blik op de jaren na 2017

Het CPB heeft in de verkenning voor de middellange termijn ook in beeld gebracht hoe de geraamde ontwikkeling van de openbare financiën zich verhoudt tot de Europese begrotingsregels. Vanaf 2019 wordt een positief feitelijk begrotingssaldo geraamd. Bij ongewijzigd beleid is vanaf 2019 eveneens het structurele begrotingstekort minder dan 0,5% BBP, waarmee zou worden voldaan aan de doelstelling. Ook aan de uitgavenregel wordt vanaf dat jaar voldaan. De overheidsschuld komt in 2019 uit onder het Europese plafond van 60% BBP. Voor 2021 wordt een klein structureel overschot geraamd en een overheidsschuld van 54% BBP. De hiervoor geschetste uitkomsten zijn uiteraard onder de veronderstelling dat de budgettaire ruimte wordt aangewend ten faveure van het begrotingssaldo en niet wordt aangewend voor additionele lastenverlichting of uitgavenverhoging.

3.3 Nationale begrotingsregels

De Afdeling constateert dat de regering in het Stabiliteitsprogramma stelt dat het de reguliere begrotingssystematiek zal toepassen.³⁶ Deze reguliere begrotingssystematiek is geënt op het handhaven van de zogeheten inkomsten- en uitgavenkaders. Hiermee zou, zo stelt de regering in het Stabiliteitsprogramma, Nederland blijven binnen de toegestane marges van de Europese begrotingsregels onder de preventieve arm van het SGP. Dit maakt het aangewezen ook de handhaving van de nationale regels ten aanzien van het uitgavenkader en het inkomstenkader in de beschouwing te betrekken.³⁷

aanzien van de begroting te richten aan de Nederlandse regering. Een en ander hangt ook af van de voorjaarsraming 2016, die de Europese Commissie begin mei zal publiceren.

³⁶ Stabiliteitsprogramma 2016, blz. 3.

³⁷ Dit ligt ook besloten in artikel 5 van Verordening (EU) 473/2013, waarin de taken van de nationale toezichhoudende instantie (overigens niet limitatief) worden omschreven. Het tweede lid van dit artikel vraagt, waar passend, publiek toegankelijke beoordelingen op te stellen met betrekking tot de nationale begrotingsregels. Daarnaast hebben de nationale begrotingsregels in de Wet Houdbare Overheidsfinanciën ook een wettelijke basis gekregen.

De nationale systematiek van uitgavenkaders stelt een plafond aan het totaal van de uitgaven voor ieder afzonderlijk jaar van de kabinetsperiode, onderscheiden in drie afzonderlijke deekaders voor respectievelijk de socialezekerheidsuitgaven, de zorguitgaven en de overige uitgaven op de rijksbegroting-in-enge-zin. Voor de inkomstenkant van de begroting wordt de beleidsmatige lastenontwikkeling (lastenverzwaringen dan wel lastenverlichtingen) vastgelegd voor de hele kabinetsperiode in het zogeheten inkomstenkader. Cumulatief over de hele kabinetsperiode moet dit inkomstenkader sluiten, maar anders dan bij het uitgavenkader hoeft dit niet te gelden voor elk afzonderlijk jaar van de kabinetsperiode. De nationale begrotingsregels beogen rust in het beleids- en begrotingsproces te brengen door aan het begin van een kabinetsperiode de uitgavenkaders en het inkomstenkader voor de h ele kabinetsperiode vast te stellen, uitgaande van een bepaalde doelstelling en randvoorwaarden ten aanzien van het begrotingstekort. Hierdoor kan evenwel een zekere spanning ontstaan met de Europese begrotingsregels die in hun uitwerking eisen stellen aan de (jaar-op-jaar) ontwikkeling van het structureel saldo, van de gecorrigeerde netto-overheidsuitgaven en van de overheidsschuld en dientengevolge van jaar op jaar tijdens de kabinetsperiode kunnen veranderen.

Het CEP 2016 meldt een overschrijding van het uitgavenkader van € 1,7 miljard in 2016 en € 2,7 miljard in 2017 (zie tabel 6), welke voornamelijk wordt veroorzaakt door het feit dat de uitgavenplafonds met een lager percentage worden geïndexeerd dan de opwaartse druk die onderliggend uitgaat van de specifieke loon- en prijsbijstellingen van de overheidsuitgaven ('ruilvoetverlies'). De uitspraak van de regering in het Stabiliteitsprogramma om het uitgavenkader te handhaven impliceert derhalve dat er – uitgaande van de CPB-ramingen van medio maart – aanvullende maatregelen nodig zijn ter grootte van € 1,7 miljard respectievelijk € 2,7 miljard (uiteraard zijn deze bedragen onderhevig aan nadere bijstelling op basis van actuele gegevens).

Tabel 6: Gegevens nationale begrotingsregels

(€ miljard)	2016	2017	cum. 2013-2017
Uitgavenkader			
Overschrijding	1,7	2,7	
<i>w.v. Rijksbegroting-in-enge-zin</i>	3,4	5,1	
<i>Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid</i>	-0,5	-0,9	
<i>Budgettair Kader Zorg</i>	-1,2	-1,6	
Inkomstenkader			
Overschrijding	-0,5	-0,6	-1,2
<i>w.v. beleidsmutaties (excl. zorg)</i>	0,0	0,0	0,0
<i>zorg</i>	-0,5	-0,6	-1,2

Bron: CPB, Centraal Economisch Plan 2016, tabellen 3.3 en 3.4

Het Stabiliteitsprogramma brengt in beeld dat de afgelopen jaren een overschrijding van het uitgavenkader geraamd in het CEP voor het voorliggende

begrotingsjaar, in de Miljoenennota steeds blijkt te zijn geëlimineerd, onder andere door beleidsmaatregelen.³⁸ Hierbij kan evenwel worden aangetekend dat de afgelopen drie jaren de overschrijdingen gemeld in het CEP kleiner waren dan € 1 miljard, en dat de overschrijding gemeld in het CEP 2012 voor 2013 ook een fors pakket aan additionele maatregelen vergde (€ 6 miljard). Dit suggereert dat er de komende maanden nog een stevige beleidsinspanning nodig is om de in het CEP geraamde overschrijding uit de boeken te doen verdwijnen.

Wil het inkomstenkader over de gehele kabinetsperiode sluiten, zoals de regering in het Stabiliteitsprogramma uitspreekt te willen doen, dan impliceert dat, gegeven de huidige onderschrijding van € 1,2 miljard van het inkomstenkader, bovendien dat de regering in 2017 lastenverzwarende maatregelen van die omvang zou moeten nemen.

Indien zowel het uitgavenkader als het inkomstenkader inderdaad worden gehandhaafd, dan zal daarvan een positieve uitwerking uitgaan op het structureel saldo. In dat geval zal naar verwachting geen sprake meer zijn van een (significante) afwijking van de begrotingsopdracht voor zowel de ontwikkeling van het structureel saldo als voor de uitgaven, zoals die volgen uit de Europese begrotingsregels. De Afdeling merkt op dat dit impliceert dat indien de regering zich aan de nationale begrotingsregels houdt en – op basis van het CEP – dus maatregelen zou treffen van € 1,7 miljard voor 2016 en cumulatief € 3,9 miljard voor 2017, er naar verwachting ook ten aanzien van de Europese regels niet langer sprake zal zijn van een significante afwijking. Tegelijkertijd merkt de Afdeling op dat de regering in het Stabiliteitsprogramma geen inzicht biedt op welke wijze zij concreet invulling zal geven aan haar commitment aan de begrotingsregels, hetgeen het voor haar niet mogelijk maakt om hier thans een oordeel over uit te spreken.

3.4 Houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn

De middellangetermijndoelstelling van het begrotingsbeleid wordt iedere drie jaar geactualiseerd en afgeleid uit houdbaarheidsanalyses voor de lange termijn. Dit vergroot de noodzaak om behalve de ontwikkeling op de middellange termijn (MTO) ook de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën in de beschouwing te betrekken.

De doelstelling van evenwicht op de begroting op middellange termijn is afgeleid van de wenselijkheid om schokken in het begrotingssaldo op te kunnen vangen bij economische tegenslag én van de wenselijkheid om op langere termijn in een vergrijzende samenleving houdbare overheidsfinanciën te hebben. Overheidsfinanciën zijn 'houdbaar', indien toekomstige belastingopbrengsten voldoende groot zijn om ook toekomstige generaties welvaartsvastе voorzieningen te kunnen bieden en rentelasten te kunnen betalen, zonder dat de overheidsschuld

³⁸ Stabiliteitsprogramma 2016, figuur 3.1.

steeds oploopt en dus op lange termijn onhoudbaar wordt. Dit komt tot uitdrukking in het zogenoemde 'houdbaarheidssaldo'.

Sinds 2010 zijn maatregelen genomen op het terrein van zorg, pensioenen en sociale zekerheid om instituties en arrangementen meer toekomstbestendig te maken. In 2010 werd door het CPB voor de lange termijn een zogenoemd houdbaarheidstekort berekend van 4,5% BBP.³⁹ Medio 2014 heeft het CPB een nieuwe houdbaarheidsstudie uitgebracht waarin de in de afgelopen kabinetsperiode getroffen maatregelen zijn verwerkt.⁴⁰ Dat resulteerde in een veel positiever beeld van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën: het tekort was in de nieuwe studie omgeslagen in een houdbaarheidsoverschot van 0,4% BBP (circa € 2,6 miljard) op lange termijn, mits aan de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan deze analyses wordt voldaan. In de recente verkenning voor de middellange termijn heeft het CPB dit beeld nog eens geactualiseerd. Ook na verwerking van het pakket van lastenverlichtende maatregelen van € 5 miljard uit 2016 resulteert nog een houdbaarheidsoverschot, dat zelfs nog hoger wordt becijferd dan in 2014 (0,7% BBP).

Dit type langetermijnanalyses, hoe nuttig ook, zijn echter onvermijdelijk behept met tal van onzekerheden, zoals het CPB ook aangeeft. Niet in de laatste plaats speelt dit ten aanzien van de ontwikkeling van de toekomstige zorguitgaven, waarbij het CPB rekening houdt met een verdere relatieve groei na 2021.

3.5 Onzekerheden en risico's

Het blijft naar het oordeel van de Afdeling onverminderd van belang om in haar rapportages aandacht te besteden aan de onzekerheden waarmee ramingen en analyses onvermijdelijk zijn omgeven en de risico's die dat impliceert voor het te volgen begrotingsbeleid. Als concrete risico's benoemt het CPB in de verkenning voor de middellange termijn onder andere ontwikkelingen in de Europese Unie (de mogelijkheid van een nieuwe schulden crisis, een mogelijk Brexit en het voor langere tijd buiten werking stellen van het Schengen-verdrag), een aanhoudende terroristische dreiging, onzekerheid over het monetaire beleid in Europa en de VS, een mogelijke 'harde landing' van de Chinese economie en de ontwikkeling op de financiële markten.⁴¹

Onzekerheden in de ramingen worden door het CPB geïllustreerd met behulp van zogenoemde 'fan charts', waarbij de puntvoorspellingen van belangrijke variabelen als groei, werkloosheid en begrotingstekort worden voorzien van onzekerheidsmarges en de kansen waarmee deze marges kunnen optreden. Deze laten bijvoorbeeld zien dat, ondanks de verdere verbetering van het begrotingstekort, er bij een geraamd begrotingstekort van 1,2% BBP in 2017 toch nog een kans van meer dan 20% bestaat dat het tekort in 2017 boven de 3% BBP

³⁹ CPB, Vergrijzing verdeeld: Toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën, 1 juni 2010.

⁴⁰ CPB, Minder zorg om vergrijzing, 3 juli 2014.

⁴¹ CPB, Middellangetermijnverkenning 2018-2021, 30 maart 2016, blz. 6.

uitkomt.⁴² Ook de ramingen van het structureel begrotingstekort kennen een grote onzekerheidsmarge.⁴³

Door nu adequate maatregelen te nemen om aan de Europese begrotingsregels te voldoen, is er in de toekomst meer (budgettaire) ruimte voor afwegingen tussen enerzijds nieuwe maatschappelijke opgaven en anderzijds de wenselijkheid om speelruimte te creëren voor moeilijker jaren. De onzekerheden geven het belang aan om in het begrotingsbeleid voldoende manoeuvreerruimte te hebben.

Dit is temeer van belang omdat de ervaring leert dat beleidsmaatregelen in veel gevallen procyclisch uitwerken: sinds het jaar 2000 is het Nederlandse begrotingsbeleid zeven jaren procyclisch is geweest, drie jaren anticyclisch en zes jaren conjunctureel neutraal.⁴⁴ In andere OESO-landen is dit overigens niet wezenlijk anders.⁴⁵ Landen met een begrotingsoverschot en een beperkte overheidsschuld blijken vaker een anticyclisch beleid te hebben gevoerd. 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.

Het Nederlandse begrotingssaldo kende de afgelopen vijftien jaar bovendien een grote volatiliteit: begrotingsoverschotten aan het begin van deze eeuw en voorafgaand aan de financiële crisis bleken snel om te kunnen slaan in tekorten van meer dan 3% BBP, met het openen van een buitensporig-tekortprocedure tot gevolg.⁴⁶

Ook in internationaal perspectief is het Nederlandse begrotingssaldo relatief volatiel. Een recente studie van DNB laat zien dat de in internationaal opzicht relatief lange balansen van Nederlandse huishoudens, met enerzijds relatief hoge schuld schulden, maar anderzijds ook veel bezittingen, de macro-economische volatiliteit versterkt en via die weg ook de volatiliteit van de overheidsfinanciën.⁴⁷

⁴² CPB, Centraal Economisch Plan 2016, 21 maart 2016, blz. 31.

⁴³ De absolute afwijking van het structureel saldo voor het komende jaar over de periode 2007-2013 bedroeg voor Nederland gemiddeld 0,5% BBP, even groot als de jaarlijks gevraagde verbetering van dit saldo in de preventieve arm (zie J. Hers en W. Suyker, Structural budget balance: A love at first sight turned sour, CPB Policy Brief nr. 2014/07, 21 oktober 2014, blz. 11). Ditzelfde geldt overigens ook voor veel andere EU-landen en bezien over een langere periode (zie G. Claeys, Z. Darvas en Á. Leandro, A proposal to revive the European Fiscal Framework, Bruegel Policy Contribution, nr. 2016/07, maart 2016).

⁴⁴ W. Suyker, Opties voor begrotingsbeleid, CPB Policy Brief nr. 2016/02, 2 maart 2016.

⁴⁵ B. Égert, Fiscal Policy Reaction to the Cycle in the OECD: Pro- or Counter-cyclical?, Economics Department Working Papers, nr. 763, mei 2010.

⁴⁶ Dit wordt onderstreept door een recente studie van het CPB, waaruit blijkt dat bij een begrotingstekort van 1% BBP in het uitgangsjaar, er een kans van 28% bestaat dat tijdens de daarop volgende kabinetsperiode de plafondwaarde voor het tekort van 3% BBP wordt overschreden. Bij een kleiner tekort of een begrotingsoverschot neemt de kans hierop echter behoorlijk af. Bij een overschot op de begroting van 1% BBP aan het begin van de kabinetsperiode, is de kans op overschrijding van de 3%-norm bijvoorbeeld vier keer zo klein.

⁴⁷ J. Parlevliet en T. Kooiman, De vermogensopbouw van huishoudens: is het beleid in balans?, DNB Occasional Studies, nr. 13-1, 2015.

Hervormingen op het terrein van pensioenen en woningfinanciering kunnen helpen deze oorzaken te verminderen, maar werken vanwege doorgaans lange overgangstermijnen heel geleidelijk door en zijn dus een kwestie van lange adem. Het handhaven van voldoende manoeuvreerruimte in het begrotingssaldo respectievelijk het bereiken van een hoger groeipad blijven dan ook aangewezen.

In het licht van het voorgaande merkt de Afdeling voorts op dat de vooruitzichten voor het begrotingssaldo en de overheidsschuld zoals geschetst in de recente verkenning voor de middellange termijn van het CPB zou kunnen suggereren dat de maatregelen om in 2016 en 2017 aan de begrotingsregels te voldoen van tijdelijke aard zouden kunnen zijn. Zij wijst echter ook hier op de grote internationale onzekerheden en de gevolgen daarvan op de ramingen. De huidige onzekerheden impliceren bovendien risico's die, volgens van het CPB, veelal neerwaarts van aard zijn. De gekwantificeerde onzekerheidsmarges rondom de raming van 1,8% economische groei impliceren dat er 67% kans bestaat op een economische groei tussen 1,0% en 2,6%.⁴⁸ Voorts wijst de Afdeling op de veronderstelling van ongewijzigd beleid die aan de ramingen voor het begrotingssaldo en de overheidsschuld ten grondslag liggen. Het resulterende beeld, waarbij in de periode 2018-2021 sprake is van een lastenverzwaring, de koopkracht per saldo gelijk blijft en geen ruimte beschikbaar is voor extra uitgaven voor bijvoorbeeld veiligheid, onderwijs, onderzoek, infrastructuur of vergroening zal maatschappelijk en politiek nog tot nadere afwegingen kunnen leiden, die het geschetste begrotingsoverschot voor het jaar 2021 zullen kunnen doen verminderen.

⁴⁸ Zie voetnoot 11.

4. Reactie van de regering

Op 8 april 2016 heeft de minister van Financiën namens de regering een (schriftelijke) reactie gegeven op de concept-beoordeling van de Afdeling. Hierna volgt, puntsgewijs, een (integrale) weergave van de inhoudelijke reactie.

- Ten aanzien van het jaar 2015 onderschrijft het kabinet het oordeel van de Afdeling advisering. De norm voor de uitgavenregel en het schuld criterium zijn ruimschoots gehaald en ook de ontwikkeling van het structurele EMU-saldo is binnen de toegestane marges gebleven.
- Het kabinet merkt op dat voor de jaren 2016 en 2017 op dit moment besluitvorming over de begroting plaatsvindt. De beoordeling van de Afdeling wordt in dit traject uiteraard meegewogen. De besluitvorming kent, zoals de Afdeling Advisering terecht constateert, als vertrekpunt op basis van de CEP-ramingen een overschrijding van het uitgavenkader. Deze uitgangssituatie vraagt een extra inspanning van het kabinet. Ook het afgelopen jaar heeft deze situatie zich voorgedaan en is de reguliere begrotingssystematiek met succes toegepast. Bij de totstandkoming van de begroting voor 2017 is het handhaven van de reguliere begrotingssystematiek daarom onverminderd het uitgangspunt. De inspanning van het kabinet is erop gericht het uitgaven- en inkomstenkader te houden. Door toepassing van de reguliere begrotingssystematiek zal Nederland binnen de marges van de Europese begrotingsafspraken blijven.
- Het kabinet deelt de opvatting van de Afdeling advisering dat het verstandig is om in goede tijden voldoende ruimte in het EMU-saldo te creëren om conjuncturele schokken op te vangen. De middellangetermijnverkenning (MLT) van het CPB toont aan dat de maatregelen van het kabinet om de overheidsfinanciën op orde te brengen tot een positief resultaat leiden. Tegelijkertijd wijzen het CPB en de Afdeling advisering terecht op de neerwaartse risico's in de ramingen. In dat kader is het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) relevant. De SBR brengt traditiegetrouw voorafgaand aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer een advies uit over het begrotingsbeleid en de budgettaire doelstellingen voor de komende kabinetsperiode. De MLT van het CPB vormt de basis voor het advies van de SBR. Het advies van de SBR wordt voor de zomer van 2016 verwacht.
- Het kabinet waardeert de aandacht die de Afdeling advisering vraagt voor houdbare en gezonde overheidsfinanciën op de langere termijn. Uit de analyse van de Afdeling advisering blijkt dat de structurele hervormingen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd in bijvoorbeeld de sociale zekerheid, hebben geleid tot een verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De Afdeling advisering wijst terecht op de toename van de zorguitgaven in de MLT van het CPB. Het kabinet deelt de opvatting van de Afdeling advisering dat blijvende aandacht nodig is voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

5. Beoordeling

De bevindingen en conclusies uit de voorgaande analyse, alsmede de reactie van de regering op de concept-beoordeling, brengen de Afdeling advisering van de Raad van State tot de volgende beoordeling.

1. De Afdeling concludeert dat de Nederlandse begroting, op basis van de ramingen in het CEP 2016, in de ex post-beoordeling voor het begrotingsjaar 2015 niet volledig voldeed aan de Europese begrotingsregels. Aan de uitgavenregel en het schuld criterium werd in 2015 weliswaar voldaan, maar het structureel begrotingstekort overschreed in 2015 de voor Nederland geldende middellangetermijndoelstelling van 0,5% BBP. De verslechtering van het structureel saldo was bovendien iets groter dan toegestaan, maar deze afwijking kwalificeert door zijn beperkte omvang niet als een significante afwijking.
2. De Europese begrotingsregels kijken zowel naar de ontwikkeling over één als twee jaar. Voor de beoordeling over één jaar concludeert de Afdeling dat de Nederlandse begroting op basis van de huidige ramingen in het CEP in 2016 en 2017 voor het structureel saldo niet aan de Europese begrotingsregels voldoet. De afwijking van de toegestane verslechtering (in 2016) c.q. van de vereiste verbetering (in 2017) is in de raming net niet significant. Voor 2017 geldt voorts dat niet aan de uitgavenregel wordt voldaan, maar hier is de afwijking wel significant. Voorts is voor beide regels voor de beoordeling van 2017 in termen van de Europese begrotingsregels sprake van een significante afwijking gerekend over twee jaar. Zonder concreet ingevulde beleidsmaatregelen loopt Nederland het risico dit voorjaar een landspecifieke aanbeveling te krijgen ten aanzien van de begroting.

De geconstateerde afwijkingen in 2017 houden (mede) verband met het feit dat de Europese begrotingsregels voor dat jaar leiden tot een substantiële begrotingsopdracht als gevolg van de – niet in de begroting 2016 gedekte – gedeferde aardgasbaten en het pakket lastenverlichting van € 5 miljard. De Afdeling heeft er reeds in de septemberrapportage op gewezen dat dit de begrotingsvoorbereiding voor 2017 aanzienlijk zou verzwaren, door de (als gevolg van het freezing-principe vertraagde) doorwerking van de verslechtering van het structureel saldo. Dat manifesteert zich nu: het structureel begrotingstekort bevindt zich volgens de huidige ramingen in beide jaren boven de middellangetermijndoelstelling van 0,5% BBP. In dat geval gaat volgens de Europese begrotingsregels een begrotingsopdracht gelden in de vorm van een minimale jaarlijkse verbetering van het structureel begrotingssaldo en een vermindering van de netto-uitgavenruimte.

3. De Afdeling stelt vast dat de regering in het Stabiliteitsprogramma uitspreekt volledig gecommitteerd te zijn aan de Europese begrotingsafspraken en voornemens te zijn de reguliere (nationale) begrotingssystematiek toe te passen. Dat laatste zou, op basis van de cijfers in het CEP, impliceren dat de

regering de uitgaven in 2017 met € 2,7 miljard zou verminderen en de lasten in dat jaar met € 1,2 miljard zou moeten verzwaren (uiteraard zijn deze bedragen onderhevig aan nadere bijstelling op basis van actuele gegevens). Omdat de regering in het Stabiliteitsprogramma geen inzicht biedt op welke wijze zij concreet invulling zal geven aan haar commitment aan de eigen begrotingssystematiek, is het voor de Afdeling vooralsnog niet mogelijk ter zake een oordeel uit te spreken. Wel merkt de Afdeling op dat indien de regering zich inderdaad volledig aan de nationale begrotingsregels houdt, er met betrekking tot de Europese regels waarschijnlijk niet langer sprake is van significante afwijkingen. De informatie in het Stabiliteitsprogramma over de afgelopen periode suggereert dat er de komende maanden nog een forse beleidsinspanning nodig is. Volledigheidshalve merkt de Afdeling op dat de regering geen gebruik maakt van de bestaande uitzonderingsclausules in het Stabiliteits- en Groeipact.

De Afdeling stelt vast dat de huidige ramingen met relatief veel (internationale) onzekerheden zijn omgeven. De risico's voor de ramingen zijn, volgens het CPB, bovendien vooral neerwaarts. Daar komt bij dat de Nederlandse begroting relatief gevoelig is voor conjuncturele schokken. De Afdeling wijst er tevens op dat de ontwikkeling van de overheidsfinanciën voor de periode 2018-2021, zoals geschetst in de verkenning voor de middellange termijn van het CPB, zijn gebaseerd op een aantal aannamen ten aanzien van de ontwikkeling van de economie en de overheidsinkomsten en -uitgaven, die met veel onzekerheden zijn omgeven. De onzekerheden rond de internationale ontwikkeling zijn relatief groot en ramingen voor de overheidsfinanciën zijn gebaseerd op de veronderstelling van ongewijzigd beleid. Er mag, gegeven de grote onzekerheden en de beleidsuitgangspunten, naar het oordeel van de Afdeling derhalve niet zonder meer van uit worden gegaan dat de in de verkenning voor de middellange termijn geschetste ontwikkeling van de overheidsfinanciën gerealiseerd wordt.

Door nu adequate maatregelen te nemen om aan de Europese begrotingsregels te voldoen, is er in de toekomst meer (budgettaire) ruimte voor afwegingen tussen enerzijds nieuwe maatschappelijke opgaven en anderzijds de wenselijkheid om speelruimte te creëren voor moeilijker jaren. De onzekerheden geven het belang aan om in het begrotingsbeleid voldoende manoeuvreerruimte te hebben.

De vice-president van de Raad van State