

Aan de minister van Financiën

Betreft: brief over het stabiliteitsprogramma

No.W06.20.0106/III

's-Gravenhage, 15 april 2020

Geachte heer Hoekstra,

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

De Afdeling werkt voor haar beoordeling nauw samen met het Centraal Planbureau (CPB). De taakverdeling houdt in dat het opstellen van onafhankelijke economische en budgettaire ramingen en analyses is belegd bij het CPB. De Afdeling advisering is belast met de meer normatieve beoordeling van de naleving van de (Europese) begrotingsregels.

De Afdeling stelt in beginsel twee rapportages per jaar op, in april en in september. Hierin geeft zij een beoordeling over de voorziene budgettaire ontwikkelingen en de voornemens zoals deze door de regering zijn vastgesteld in het Stabiliteitsprogramma en de Miljoenennota. In huidige omstandigheden heeft de Afdeling geoordeeld dat het niet zinvol is om een reguliere rapportage op te stellen. De beoordeling van het Stabiliteitsprogramma is normaliter gebaseerd op de ramingen die in het Centraal Economisch Plan worden neergelegd. In deze ramingen kon dit jaar echter nog geen rekening worden gehouden met de snel veranderde economische situatie ten gevolge van de ingrijpende maatregelen om de coronacrisis te beheersen.

De Europese Commissie acht continuïteit en coördinatie van begrotingsbeleid op dit moment onverminderd van belang. Daarom heeft zij besloten om het semester onder de huidige omstandigheden door te zetten. Daarbij wordt wel een gestroomlijnde rapportage gevraagd van de lidstaten, waarin een kwalitatieve beschrijving wordt gegeven van de noodmaatregelen met waar mogelijk schatting van de budgettaire gevolgen daarvan.<sup>1</sup>

De regering heeft op 9 april jl. het Stabiliteitsprogramma 2020 vastgesteld waarin het bestaande format van het Stabiliteitsprogramma wordt gebruikt en geen

---

<sup>1</sup> Europese Commissie, Guidelines for a streamlined format of the 2020 Stability and Convergence Programmes in light of the COVID-19 outbreak. (Note for the Alternates of the Economic and Financial Committee) 6 april 2020.

aangepast format. Daarom bevat het door de regering nu vastgestelde Stabiliteitsprogramma bijvoorbeeld de gebruikelijke houdbaarheidsanalyse en een uitgebreide raming op basis van het CEP van 3 maart jl. In deze raming waren, zoals gezegd, de effecten van de coronacrisis echter nog nauwelijks verwerkt. Wel komen alle elementen die de Commissie aan lidstaten gevraagd heeft aan de orde: een schets van de economische situatie, de maatregelen die getroffen zijn en een beperkte raming voor 2020 en 2021. Waar nodig is in het Stabiliteitsprogramma door de regering verwezen naar de scenario-analyse van het CPB.<sup>2</sup>

Voor 2019 is duidelijk dat de schuldratio (48,6% van het bruto binnenlands product (bbp)) en het feitelijk saldo (1,7% bbp) ruimschoots voldoen aan de Europese normen (maximum schuld van 60% bbp en maximum tekort van 3% bbp).<sup>3</sup>

Voor het lopende jaar en volgend jaar valt op dit moment geen oordeel te geven wat betreft naleving van de (in ieder geval tot voor de coronacrisis vigerende) Europese begrotingsregels. Dit gegeven de onzekerheden vanwege de coronacrisis die het Stabiliteitsprogramma omgeven. Het is onduidelijk hoe lang de contactbeperkingen en steunmaatregelen blijven aanhouden. Daarmee blijven de daaruit voortvloeiende economische effecten ook onzeker. Omdat deze onzekerheden omvangrijker zijn dan gebruikelijk, is het niet mogelijk een gebruikelijke beoordeling te geven van het effect op het saldo en de schuld van de Nederlandse overheid voor het lopende en het volgende jaar.

Scenario's zijn een goede manier om bakens te geven voor de orde van grootte van de economische effecten van de coronacrisis waarbij wordt uitgegaan van verschillende maten van verdieping van de besmetting. Ook zijn deze nuttig om de belangrijkste mechanismes en onzekerheden achter deze effecten te schetsen.

Volgens alle vier scenario's van het CPB resulteert een recessie, ondanks een uitgebreid pakket aan noodmaatregelen. Het bbp krimpt in 2020 met 1,2% tot 7,7%. In het lichtste scenario veert de economie al in het derde kwartaal van 2020 weer op. In het zwaarste scenario ontstaan er ook problemen in de financiële sector en verslechtert het buitenlandbeeld verder. In dat scenario zal er ook in 2021 een krimp van het bbp van 2,7% optreden.

In drie van de vier scenario's is de neergang dieper dan in de crisis van 2008/2009. In deze scenario's komt het begrotingstekort in 2020 uit tussen 4,6% en 7,3% in 2020. Volgens het meest pessimistische scenario blijft ook herstel van de economie volgend jaar uit, loopt de werkloosheid op tot 9,4% en de overheidsschuld tot 74% bbp.<sup>4</sup> Het CPB benadrukt dat het ook mogelijk is dat de

---

<sup>2</sup> CPB (2020), Scenario's economische gevolgen coronacrisis (26 maart 2020) <https://www.cpb.nl/scenarios-coronacrisis>.

<sup>3</sup> CBS, realisatiecijfers 2019.

<sup>4</sup> De CPB-scenario's bevatten geen raming van het structurele saldo, omdat dat gelet op de vele onzekerheden niet kan worden berekend.

economische werkelijkheid nog slechter uitpakt dan in dit meest pessimistische scenario.

De Europese Commissie heeft de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact geactiveerd.<sup>5</sup> De *general escape clause* staat lidstaten in de preventieve arm (zoals Nederland) toe om af te wijken van het pad richting de middellangetermijndoelstelling (MTO), indien dit de houdbaarheid op de middellange termijn niet in gevaar brengt.<sup>6</sup> Dat de effecten op de begroting van noodmaatregelen thans niet worden meegenomen bij de beoordeling van naleving van de Europese regels, is daarmee duidelijk.

De effecten van de crisis gaan echter verder dan die van noodmaatregelen, omdat de inkomsten ten gevolge van de verwachte economische krimp ook zullen tegenvallen. De extra financieringsbehoefte van de regering wordt voor de komende drie maanden geraamd op € 45 tot € 65 miljard (5 tot 8% bbp). Dit als optelsom van noodmaatregelen, automatische stabilisatoren en uitgestelde belastingen, waarvan onzeker is in hoeverre deze alsnog zullen binnenkomen.

Het Nederlandse begrotingsbeleid heeft sinds 2016 een overschot laten zien. Daardoor is de overheidsschuld gedaald tot 48,6% bbp. Als gevolg daarvan is ruimte ontstaan onder de Europese begrotingsnorm van 60% die kan worden ingezet in deze uitzonderlijke situatie. Het effect op de houdbaarheid op middellange termijn, de voorwaarde in de *general escape clause*, is thans nog niet beoordeeld door de regering.<sup>7</sup>

Het CPB heeft de houdbaarheid van de Nederlandse overheidsfinanciën geanalyseerd. Bij constante zorgarrangementen is het houdbaarheidstekort 'voor de coronacrisis' berekend op 0,8% bbp. Het houdbaarheidstekort hangt ook sterk af van de productiviteitsgroei en het arbeidsaanbod in de toekomst. Een half procent hogere groei per jaar betekent in veertig jaar een stijging van het verdienvermogen met 20% bbp. Het is dus van wezenlijk belang om op enig moment te trachten in te schatten wat de gevolgen respectievelijk doorwerking van de coronacrisis op productiviteit, arbeidsaanbod, economie en daarmee houdbaarheid is. Dat is nu nog te vroeg.

De Afdeling adviseert de regering daarom deze vraag ook voor te leggen aan de Studiegroep Begrotingsruimte. Dan kan de regering in of bij de Miljoenennota in overeenstemming met de geactiveerde *general escape clause* inzicht geven in de middellange termijn houdbaarheid.

---

<sup>5</sup> Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan de Raad over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. COM (2020) 123 final, 20 maart 2020.

<sup>6</sup> Verordening 1466/97 artikelen 5(1), 6(3), 9(1) en 10(3) en Verordening 1467/97 artikelen 3(5) en 5(2).

<sup>7</sup> CPB (2019) Zorgen om morgen, paragrafen 3.4 en 5.6. en de update in het CEP 2020.

De Afdeling stelt al met al vast dat de regering in het Stabiliteitsprogramma heeft voldaan aan het verzoek van de Europese Commissie aan de lidstaten om zoveel mogelijk inzicht te geven in:

- a. de getroffen en voorgenomen maatregelen in verband met de coronacrisis en
- b. de daarmee samenhangende economische effecten.

De Staten-Generaal hebben ingestemd met deze maatregelen.<sup>8</sup>

De Afdeling acht het gegeven de huidige crisissituatie en in lijn met de aanbevelingen van de Europese Commissie verstandig dat de overheid een actieve rol speelt en noodmaatregelen heeft getroffen. De gevolgen voor de begroting zijn op dit moment niet goed te overzien, zoals hiervoor is aangegeven. De Afdeling acht het wenselijk dat de regering uiterlijk bij de Miljoenennota inzicht biedt in de wijze waarop voldaan gaat worden aan het houdbaar houden van de overheidsfinanciën op de middellange termijn. Deze voorwaarde is ook opgenomen in de *general escape clause*. De Afdeling beveelt aan dit mede te plaatsen in de context van de in het najaar door de Europese Commissie uit te brengen gecoördineerde strategie om de Europese economie te helpen op gang te brengen.

Gelet de bijzondere omstandigheden is met u afgesproken om ten behoeve van deze brief de gebruikelijke bestuurlijke hoor- en wederhoor achterwege te laten. De Afdeling is voornemens om bij gelegenheid van de indiening van de ontwerp-rijksbegroting en ontwerp-Miljoenennota in september een uitgebreider beoordeling uit hoofde van het begrotingstoezicht te geven, op basis van de dan geldende inzichten van het CPB.

De Afdeling verzoekt u, deze brief in afschrift aan beide Kamers der Staten-Generaal te doen toekomen.

De vice-president van de Raad van State,

---

<sup>8</sup> Er is op dit moment een ongecorrigeerd stenogram van het plenaire debat en de stemmingen in de Tweede Kamer over de noodmaatregelen.

[https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire\\_verslagen/detail/15ed2634-f86b-4508-a624-1adbec0b45fc#id8edb8f7a](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/15ed2634-f86b-4508-a624-1adbec0b45fc#id8edb8f7a)