

A. Beoordeling

1. Inleiding

De Afdeling advisering van de Raad van State is belast met het onafhankelijk begrotingstoezicht op de naleving van de (Europese) begrotingsregels, 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 respectievelijk het Stabiliteitsprogramma en de Miljoenennota.

In het belang van de kwaliteit en zorgvuldigheid van de op te stellen beoordeling heeft de Afdeling voor de Septemberrapportage kennis kunnen nemen van een conceptversie van de Miljoenennota. Op basis daarvan heeft de Afdeling een conceptbeoordeling opgesteld, die in een hoor-en-wederhoor-procedure is besproken met de regering. De Afdeling heeft na kennisneming van de reactie van de regering haar definitieve beoordeling vastgesteld. De reactie van de regering is integraal in deze rapportage opgenomen.

Deze najaarsrapportage kent de volgende opzet. De rapportage begint in dit deel A met de beoordeling; zie paragraaf 3 voor de conclusies. Deel B geeft toelichting op deze beoordeling. De reactie van de regering is opgenomen in deel C.

2. De toetsing aan de begrotingsregels

2.1 Europese begrotingsregels

In de Septemberrapportage beoordeelt de Afdeling of de overheidsfinanciën in het lopende jaar ('in year') en in het komende jaar (ex ante) voldoen aan de Europese begrotingsregels. Omdat het feitelijk begrotingssaldo sinds 2013 voldoet aan de onder het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) vastgestelde maximaal toegestane tekort van 3% BBP en sinds 2017 aan de norm voor overheidsschuld van maximaal 60% zijn bij de beoordeling de regels uit de zogenoemde 'preventieve arm' van toepassing. In deze begrotingsregels worden eisen gesteld aan de ontwikkeling

van het zogeheten structureel begrotingssaldo. Dit is het begrotingssaldo gecorrigeerd voor de stand van de conjunctuur en incidentele posten. Het tekort van dit structurele saldo mag maximaal -0,5% BBP zijn. Als aan deze structurele tekortnorm niet wordt voldaan, is de overheidsuitgavenregel van toepassing. Beoordeeld moet dan worden of de overheidsuitgaven op middellange termijn niet harder stijgen dan de geschatte potentiële groei van de economie. Ten slotte dient een goede beoordeling naar het oordeel van de Afdeling ook betrekking te hebben op de lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën en dient deze een risicoanalyse te omvatten.

In 2019 en 2020 blijft het feitelijk begrotingssaldo naar verwachting positief (1,2% BBP en 0,3% BBP) en daalt de overheidsschuld naar 47,6% BBP in 2020. Dit is ruimschoots onder de 60% BBP schuldnorm uit het SGP. Het structurele begrotingssaldo slaat naar verwachting om van een overschot van 0,3% BBP in 2019 naar een tekort van 0,4% BBP in 2020. Hiermee voldoet Nederland net aan de structurele begrotingsnorm van een maximaal tekort van 0,5% BBP.

Tabel 1: Gegevens Europese begrotingsregels

	2018	2019	2020
	<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	1,5	1,2	0,3
EMU-saldo conjunctureel (EC-methode)	0,7	0,7	0,6
EMU-saldo eenmalige en andere tijdelijke maatregelen	0,1	0,2	0,0
EMU-saldo structureel (EC-methode)	0,7	0,3	-0,4
Uitgavenregel			
Gecorrigeerde netto-overheidsuitgaven (reële mutatie in %)	4,0	2,0	3,6
Max. toegestane groei gecorr. netto-overheidsuitgaven	3,8	3,4	4,2
Schuld criterium (% BBP)			
EMU-schuld	52,4	49,3	47,6

Bron: CBS, Statline en CPB, Macro Economische Verkenning 2020.

2.2 Nationale begrotingsregels

Als onafhankelijke nationale begrotingstoezichthouder heeft de Afdeling mede tot taak om publiek toegankelijke beoordelingen op te stellen met betrekking tot de nationale begrotingsregels. Sinds 1994 is gekozen voor trendmatig begrotingsbeleid met onder meer kaders voor de uitgaven en inkomsten.¹ Doel van het trendmatig begrotingsbeleid is de politieke besluitvorming zo min mogelijk te laten beïnvloeden door conjuncturele mee- en tegenvallers. Bij de start van elke nieuwe kabinetsperiode zijn de begrotingsregels (doorgaans met enige

¹ Bos, F., 2008, The Dutch Fiscal Framework; History, Current Practice and the Role of the Central Planning Bureau, OECD Journal on Budgeting, Vol. 8 no. 1, p. 1-42.

aanpassingen) herbevestigd; zo ook bij de start van het kabinet Rutte III. De nationale systematiek van de uitgavenkaders stelt, voor ieder afzonderlijk jaar, voor de duur van de kabinetsperiode een vast plafond aan het totaal van de uitgaven. Voor de inkomstenkant van de begroting wordt de beleidsmatige lastenontwikkeling vastgelegd voor de hele kabinetsperiode in het zogeheten inkomstenkader. Cumulatief over de hele kabinetsperiode moet dit inkomstenkader 'sluiten', maar anders dan bij de uitgavenplafonds hoeft dit niet te gelden voor elk afzonderlijk jaar van de kabinetsperiode.

Aanpassingen van het uitgavenplafond en inkomstenkader zijn in enkele van te voren vastgestelde gevallen mogelijk.² Bij zogenoemde statistische correcties is er geen effect op de totale ruimte onder het uitgavenplafond en het inkomstenkader en geen sprake van verslechtering van het overheidssaldo. Daarnaast kan de Minister van Financiën met instemming van de Ministerraad besluiten tot een correctie tussen uitgavenplafond en inkomstenkader indien het vasthouden aan een apart uitgavenplafond en inkomstenkader leidt tot inefficiënte of onbedoelde uitkomsten. Dergelijke correcties dienen expliciet toegelicht te worden in de Miljoenennota.

Uit de Miljoenennota 2020 blijkt dat de uitgavenplafonds en het inkomstenkader zijn aangepast. De uitgavenkaders worden aangepast vanwege het Pensioenakkoord, het (ontwerp-)Klimaatakkoord, een aanvullend woningmarktpakket en investeringen. De genoemde aanpassingen betekenen dat de overheid op korte en middellange termijn meer financiële ruimte neemt dan voorzien bij het Regeerakkoord. Per saldo gaan de uitgavenplafonds voor 2019 tot en met 2021 omlaag, omdat er sprake is van aanvullende onderuitputting. Hier wreekt zich dat, evenals vorig jaar, de eerdere begrote intensiveringen niet kunnen worden gerealiseerd. In de jaren daarna worden de plafonds verhoogd. Dit gaat ten laste van het EMU-saldo. Daarnaast valt op dat binnen de kaders, additionele overheidsuitgaven worden gedekt uit meevallers in de zorg. In de Miljoenennota wordt niet nader toegelicht waarom hiervoor gekozen is. Lagere zorgkosten zouden zich immers ook kunnen vertalen in lagere zorgpremies voor huishoudens.

De Afdeling is van oordeel dat deze aanpassingen niet voldoen aan de eigen spelregels van de regering waarin is aangegeven wanneer kaderaanpassingen mogelijk zijn: technische correcties, inefficiënte of onbedoelde uitkomsten. De Afdeling stelt vast dat er geen sprake is van een zogenoemde statistische correctie. Zo leiden de afspraken in het kader van het pensioenakkoord wel degelijk tot een verslechtering van het begrotingssaldo en ook van het houdbaarheidssaldo. De Afdeling merkt op dat er ook geen sprake van is dat het vasthouden aan een apart uitgavenplafond en inkomstenkader leidt tot inefficiënte of onbedoelde uitkomsten. De regering past zowel de uitgaven- als inkomstenkaders aan. De omvang van deze tussentijdse aanpassingen is

² Zie Begrotingsregels 2018-2022, zoals vastgesteld door het Kabinet Rutte III, bijlage 1 bij Startnota, 2017.

bovendien substantieel. Het totale uitgavenkader voor 2019 wordt ten opzichte van de Miljoenennota van vorig jaar met ruim € 4 miljard verlaagd en voor 2020 met iets meer dan € 2 miljard (zie tabel 2). In later jaren worden de kaders opgehoogd. Daarnaast wordt het inkomstenkader ook aangepast.

Opvallend is dat de regering aangeeft bewust te kiezen voor extra investeren en extra lastenverlichting in economische goede tijden.³ Dit is procyclisch beleid dat een duidelijke inbreuk is op het ook door de regering herbevestigde trendmatig begrotingsbeleid. Hoewel de aanpassing van uitgaven- en inkomstenkaders thans geen grote bedreiging is voor de economie en de gezondheid van de Nederlandse overheidsfinanciën zolang deze daadwerkelijk eenmalig is, licht de regering niet toe waarom nu afgeweken moet worden van de principes van het trendmatig begrotingsbeleid.

De regering onderzoekt hoe overheidsinvesteringen gericht op de lange termijn kunnen worden vergroot, zoals die in onderwijs/een leven lang leren, innovatie en R&D en infrastructuur.^{4,5} Dit kan op diverse manieren worden vormgegeven, bijvoorbeeld in de vorm van een nationaal investeringsfonds. Begin 2020 zal de regering de Kamer hier over informeren. Vanuit het perspectief van begrotingsbeleid is het belangrijk dat ook wordt verduidelijkt hoe een dergelijk investeringsfonds of een anders vormgegeven investeringsimpuls zich verhoudt tot de Europese en nationale begrotingsregels.

Bij de toetsing van de ontwerp-Miljoenennota aan de nationale begrotingsregels heeft de Afdeling bijzondere aandacht besteed aan het Pensioenakkoord en aan het Klimaatakkoord.⁶ De Afdeling wijst erop dat de begrotingsimplicaties van beide akkoorden nog open einden kennen. Uit het Pensioenakkoord is het los laten van de 1-op-1 koppeling van de stijging van de AOW leeftijd aan de levensverwachting nog niet wettelijk en begrotingstechnisch verwerkt. In dit stadium is ook nog niet duidelijk of het Klimaatakkoord de doelen, waartoe Nederland zich heeft verplicht, gaat halen; aanvullend beleid kan leiden tot aanvullende kosten en lasten.

3. Conclusie

Dit brengt de Afdeling tot de volgende conclusies:

- a. Op basis van de ramingen van het CPB concludeert de Afdeling dat de Nederlandse overheidsfinanciën naar verwachting in 2019 en 2020 binnen de grenzen van de Europese begrotingsregels zullen blijven.

³ Miljoenennota, p. 28.

⁴ Miljoenennota, p. 19 en 20.

⁵ Het advies van de Afdeling over de Miljoenennota betoogt dat voor meer aandacht aan (kapitaal-) investeringen ten opzichte van andere uitgavencategorieën op zichzelf goede redenen kunnen zijn. In deel B, paragraaf 3, van deze rapportage vraagt de Afdeling aandacht voor baten-lasten resp. kapitaaldienst benadering (aanvullend aan of in plaats van eventuele fondsvorming).

⁶ Zie deel B, paragraaf 1.2.

- b. De Afdeling concludeert op basis van de Miljoenennota dat de begroting niet voldoet aan de nationale, door de regering zelf vastgestelde begrotingsregels met betrekking tot de systematiek van uitgavenplafonds en het inkomstenkader.
- c. De Miljoenennota bevat open einden met betrekking tot een enkel onderdeel uit zowel het Pensioenakkoord als het Klimaatakkoord en met betrekking tot een eventueel investeringsfonds.
- d. Juist in tijden van economische (boven-) gemiddelde groei moeten maatregelen worden genomen om de Nederlandse begroting en economie stabiel te maken. (voorkomen procycliciteit van het financieel-economisch beleid). De Afdeling gaat in deel B, paragraaf 3 nader in op het voorkomen van pro-cycliciteit van het financieel-economisch beleid, met suggesties op het gebied van de financiering van gemeenten, de woningmarkt en de financiering van overheidsinvesteringen.

4. Eerdere toezeggingen regering naar aanleiding van rapportages

In reactie op aanbevelingen van de Afdeling uit eerdere rapportages heeft de regering drie toezeggingen gedaan:

- a. oog te zullen houden voor risico's en te onderzoeken wat de meest geschikte vorm en frequentie is van rapportage hieromtrent;⁷
- b. kijken op welke wijze het mogelijk is om de inzichtelijkheid van de rapportages ten aanzien van de lastenontwikkeling te vergroten;⁸
- c. verbetering inzichtelijkheid van de zorgramingen.⁹

De Afdeling heeft aanbevolen in de Miljoenennota in te gaan op de onzekerheden en de risico's van de overheidsfinanciën. De regering heeft daarop aangegeven dat in de Miljoenennota aandacht wordt geschonken aan deze risico's en dat in de vorige Miljoenennota al een schokproef was opgenomen. De regering heeft toegezegd oog te houden voor risico's en onderzoekt wat voor rapportage hieromtrent de meest geschikte vorm en frequentie is. In de Miljoenennota is dit keer geen schokproef opgenomen. Wel wordt aandacht geschonken aan de onzekerheden en risico's.¹⁰ Een systematisch karakter heeft deze analyse nog niet. De uitkomsten van het onderzoek naar een geschikte vorm en frequentie van risicorapportage staan niet in de Miljoenennota. Momenteel zijn de onzekerheden voor de Nederlandse economie groot en zijn de risico's vooral neerwaarts. Dit kan ook grote gevolgen hebben voor de Nederlandse overheidsfinanciën. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf B.2. De summiere schokproefanalyse uit de vorige Miljoenennota had juist daarom in deze Miljoenennota uitgebouwd moeten worden.

⁷ Voorjaarsrapportage 2019, onderdeel C, reactie regering, p. 20.

⁸ Voorjaarsrapportage 2019, Box 1, p. 16.

⁹ Voorjaarsrapportage 2019, onderdeel C, reactie regering, p. 21.

¹⁰ Zie bijv. paragraaf 1.1.

In de najaarsrapportage 2018 heeft de Afdeling gewezen op het belang van beter inzicht bieden in de lastenontwikkeling, waarbij in het bijzonder aandacht geschonken moet worden aan het verschil tussen de horizontale ontwikkeling (jaar op jaar ontwikkeling) en verticale ontwikkeling (verschil voor hetzelfde jaar tussen de verschillende momenten van raming). De regering heeft toegezegd deze aanbeveling ter harte te nemen en te bekijken op welke manier dit in de toekomst het beste mogelijk is, zodat een zo duidelijk mogelijk beeld verkregen wordt. In de Miljoenennota is aangegeven dat, om de begrijpelijkheid en consistentie te verhogen, het CPB en het ministerie van Financiën thans bezig zijn om een nieuwe gezamenlijke definitie te ontwikkelen van de beleidsmatige lastenontwikkeling.¹¹ Dit heeft echter nog niet tot andere presentatie geleid in de Miljoenennota voor 2020; gebrek aan inzicht houdt aan.¹²

Gezien het grote beslag van de zorgkosten op de collectieve uitgaven en de moeilijk te beheersen groei daarvan, heeft de Afdeling in de voorjaarsrapportage van 2019 aanbevolen te blijven werken aan verbeteringen in de zorgramingen. In de Miljoenennota wordt uitgelegd waarom zorgramingen een complex probleem zijn en dat er meer oorzaken zijn voor de vertraging in de oplevering ervan.¹³ Hiermee is een voorzichtige eerste stap gezet in de probleemanalyse, maar er zijn nog geen concrete verbeteringen van de systematiek van de zorgramingen in zicht.

B. Toelichting

1. Budgettaire vooruitzichten

1.1. Algemeen beeld

De Nederlandse economie groeit naar verwachting door in 2020 met een ten opzichte van voorgaande jaren verminderd, maar nog altijd boven het Europese gemiddelde, groeitempo (1,5%). Met deze cijfers presteert de Nederlandse economie in vergelijking met de eurozone als geheel relatief goed. De grote economieën in de eurozone vertonen serieuze groeivertraging en verdere economische onzekerheden op het internationale speelveld zorgen voor neerwaartse risico's. Daarnaast bevindt de wereldeconomie in het algemeen en de Eurozone in het bijzonder zich met de lang aanhoudend zeer lage rente stand in onbekend vaarwater.

Het budgettaire beeld voor 2019 is niet sterk gewijzigd. Er wordt voor 2020 een feitelijk saldo van 0,2% BBP geraamd. Het structureel saldo slaat in 2020 om in een tekort van 0,4% BBP. Ook de neerwaartse schuldontwikkeling van de afgelopen jaren zet, zij het minder sterk, door. Hieraan liggen belangrijke recente politieke keuzes ten grondslag, zoals de keuze voor extra investeringen en lastenverlichting in afwijking van het trendmatig begrotingsbeleid.

¹¹ Miljoenennota, p. 43.

¹² Zie ook deel B, paragraaf 1.3.

¹³ Miljoenennota, p. 33-34.

1.2 Uitgavenontwikkeling

De uitgavenkaders worden aangepast. In tabel 2 wordt per kader aangegeven hoe deze ten opzichte van de vorige Miljoenennota zijn gewijzigd. Dit heeft gedeeltelijk te maken met onderuitputting, waardoor de plafonds voor 2019-2021 omlaag worden gebracht. Deze uitgaven worden doorgeschoven naar de jaren 2022-2024.¹⁴ Daarnaast stelt de regering dat ruimte onder het plafond gebruikt wordt voor nieuwe uitgaven, zoals in relatie tot het Pensioenakkoord, het Klimaatakkoord, een aanvullend woningmarktpakket en investeringen. De genoemde akkoorden betekenen dat de overheid op korte en middellange termijn meer financiële ruimte neemt dan voorzien bij het Regeerakkoord. Hoe deze verschuivingen op de langere termijn uitwerken is niet onmiddellijk evident.

Tabel 2: aanpassing uitgavenkaders volgens MN2020

(in miljarden euro)	2019			2020		
	MN19	MN20	aanpassing	MN19	MN20	aanpassing
Totaal plafond	293,0	289,7	-3,3	304,3	302	-2,3
Rijksbegroting	139,4	136,9	-2,5	143,4	142,5	-0,9
Sociale Zekerheid	81,7	81,6	-0,1	84,8	84,7	-0,1
Zorg	71,9	71,2	-0,7	76,1	74,7	-1,4

Pensioenakkoord

Het pensioenakkoord van het kabinet, de werknemers- en werkgeversorganisaties leidt tot extra uitgaven en minder inkomsten bij de overheid.¹⁵ Zo leidt verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar in 2024 in plaats van in 2021 tot € 5 miljard extra aan AOW-uitkeringen (cumulatief over deze jaren). Voor het faciliteren van maatwerk op sectoraal of cao-niveau wordt € 0,8 miljard vrijgemaakt en de kosten van de gedeeltelijke vrijstelling van de Regeling Vervroegde Uittreding-heffing zijn € 0,2 miljard. Aanpassing van de 1-op-1-koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting door een tweede derde op 1-koppeling verslechtert het houdbaarheidssaldo met ongeveer 0,4% BBP;¹⁶ dit effect (circa € 3 miljard structureel) is in deze Miljoenennota nog niet zichtbaar.

De budgettaire gevolgen worden maar in beperkte mate gedekt door het aan het begin van de kabinetsperiode afgesproken uitgavenplafond en inkomstenkader. De dekking wordt over een periode van 15 jaar verdeeld. De regering beargumenteert de aanpassing van de 1-op-1-koppeling deels door te anticiperen op een bijstelling van de houdbaarheidssommen van het CPB. Volgens een gedeeltelijke analyse van het CPB zal de stijgende arbeidsparticipatie zich naar verwachting ook in de toekomst doorzetten en dit heeft een gunstig effect op het houdbaarheidssaldo.

¹⁴ Een gunstiger saldo en schuldontwikkeling gedurende deze kabinetsperiode wordt dan ook gevolgd door een minder gunstige ontwikkeling van beide.

¹⁵ Kamerbrief Principeakkoord vernieuwing pensioenstelsel, 5 juni 2019 en MN2020.

¹⁶ Elk jaar stijging in de levensverwachting leidt vanaf 2025 tot een stijging van 8 maanden in de AOW-leeftijd.

Deze nieuwe houdbaarheidssommen worden door het CPB eind dit jaar gepubliceerd.

Klimaatakkoord

De doelstelling van klimaatbeleid is de opwarming van de aarde te beperken door het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen. De regering bereidt een op dat doel gericht klimaatplan voor. Daartoe wordt een klimaatakkoord opgesteld en aanvullend beleid ontwikkeld (waaronder een CO² heffing). De regering streeft er naar de energietransitie haalbaar en betaalbaar te houden.

De regering gaat komend jaar extra uitgaven doen. Vooral in de sector landbouw vinden aanvullende uitgaven plaats. In de jaren na 2025 zijn de uitgaven in de sector gebouwde omgeving ter stimulering van de verduurzaming van de woningvoorraad groter.

Tabel 3: Overzicht budgettaire effecten Klimaatakkoord volgens MJN 2020 en BP 2020

Uitgaven (MJN 2020)

(+ = extra uitgaven prijzen 2019)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Gebouwde omgeving	400	10	20	30	30	80	80	80	80	80	80	80
Mobiliteit		0	40	45	55	35	0	0	0	0	0	0
Landbouw		140	160	80	40	40	30	30	30	30	30	30
Industrie		0	25	25	25	50	0	0	0	0	0	0
Elektriciteit		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	400	150	245	180	150	205	110	110	110	110	110	110

Inkomsten (BP 2020)

(+ = lastenverzwaring, prijzen in jaar van invoering)

Gebouwde omgeving		-345	-425	-425	-425	-425	-425	-425	-425	-425	-425	-425
Mobiliteit		43	-314	-368	-348	-441	-682	-32	122	141	176	134
Elektriciteit			-64									

Ook leidt het klimaatbeleid het komende jaar per saldo tot een lastenverlichting. Vooral de verschuiving van belasting naar bedrijven en maatregelen in de sfeer van elektrische auto's verlagen de lasten voor burgers het komende jaar. De in deze Miljoenennota voorziene extra budgettaire en fiscale effecten van het (ontwerp-) Klimaatakkoord belopen met andere woorden samen structureel iets minder dan € 0,5 miljard.

Er is ook een CO²-heffing voorzien, maar deze wordt nog uitgewerkt en zal het komende jaar nog niet in werking treden. Overigens is het de bedoeling dat het budgettaire effect van de heffing neutraal is, omdat deze heffing vooral als prikkel moet fungeren om CO²-uitstoot te reduceren. Het doel van deze heffing is niet om inkomsten te genereren. Daarom is het de bedoeling dat de opbrengsten direct teruggestuurd worden.

Tot slot moet in ogenschouw worden genomen dat nog niet duidelijk is of de doelen die in de Klimaatwet zijn gesteld met het nu voorliggende klimaatakkoord ook daadwerkelijk zullen worden gerealiseerd. Het valt daarom op dit moment niet uit te sluiten dat later aanvullend beleid en bijhorende middelen nodig zullen zijn.

1.3 Lastenontwikkeling

Ook het inkomstenkader wordt aangepast. Het inkomstenkader beheerst de beleidsmatige lastenontwikkeling zoals voorgenomen in het regeerakkoord. Op basis van door eerdere kabinetten ingezet beleid was de voor deze kabinetsperiode voorziene lastenverzwaring ongeveer € 9 miljard. Het regeerakkoord beoogde ten opzichte daarvan een verlichting van € 6,5 miljard. Vorig jaar sloot het inkomstenkader en werd aangesloten bij de beoogde ontwikkeling in het Regeerakkoord. Dit jaar wordt een kadercorrectie toegepast. De beleidsmatige lastenontwikkeling komt daarmee lager uit dan bij de start van het kabinet is beoogd.

De Miljoenennota respectievelijk het pakket Belastingplan 2020 bevatten nieuw beleid (tarief- en grondslagaanpassingen respectievelijk lastenverlichting), herijkingen (ten opzichte van de raming in de Startnota), nieuwe zorgpremieramingen en, zoals eerder betoogd, de lasteneffecten uit het Pensioenakkoord en uit het Klimaatakkoord. Deze zijn allen relevant voor het inkomstenkader.

Hoewel duidelijk is dat de regering per saldo een additionele lastenverlichting voor huishoudens beoogt, blijkt het moeilijk een goed overzicht van alle aanpassingen te krijgen. Bovendien vinden er verschuivingen tussen inkomsten en uitgaven plaats. De samenloop van deze aanpassingen komt de inzichtelijkheid van de begroting niet ten goede en doet het afbreuk aan de begrotingsregels van het kabinet, zoals in paragraaf 2.2 nader wordt toegelicht.

2. Onzekerheden en risico's

Ondanks de sinds 2013 sterk verbeterde gezondheid van de Nederlandse overheidsfinanciën zijn de onzekerheden en neerwaartse risico's aanzienlijk. Zo kan een chaotische no-deal-Brexit de economische groei in Nederland dit of komend jaar met 1%-punt verminderen.¹⁷ Ook de neerwaartse risico's voor de wereldeconomie en Eurozone zijn groot.¹⁸ De overheidsschuld is nu onder de 50% BBP. Bij een volgende financieel-economische crisis kan de overheidsschuld echter weer sterk toenemen en zelfs ruim boven de Europese schuldnorm van 60% BBP uitkomen. Daarenboven geeft de lang aanhoudende lage rente onzekerheid. In het bijzonder de eurozone verkeert in dit opzicht in onbekend vaarwater.

Cijfers uit recent nationaal en internationaal onderzoek kunnen dit nader onderbouwen. De toename van de overheidsschuld met 25% BBP tijdens de vorige financieel-economische crisis is historisch gezien groot, maar voor Nederland niet uniek.¹⁹ De schuldquote nam sterker toe tijdens de economische crisis die volgde

¹⁷ CPB, 2018, Decemberraming: Economisch vooruitzicht 2019, CPB Policy Brief December 2018, p. 7.

¹⁸ MEV2020.

¹⁹ Lukkezen, J. en W. Suyker, 2013, Naar een prudent niveau van de overheidsschuld, CPB Policy Brief 2013/05.

op de eerste olieprijschok in 1973. Volgens recent onderzoek van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) is voor kleine open economieën als de Nederlandse een financieel-economisch schok met een toename van de overheidsschuld van 40% BBP goed mogelijk.²⁰ Om op dergelijke schokken voorbereid te zijn is in Zweden de schuldnorm verlaagd van 35% BBP naar 25% BBP, met een bandbreedte van plus of min 5% BBP. Volgens Zweedse economen is een dergelijk prudente schuldnorm op de lange termijn goed voor economische groei en zeker niet strijdig met voldoende overheidsinvesteringen.²¹ Dit blijkt uit de Zweedse ervaring met dergelijk strikt begrotingsbeleid gedurende afgelopen 25 jaar.

In paragraaf 2.1, onderdeel A, is al gewezen op het feit dat de begrotingsimplicaties van het Pensioenakkoord en het Klimaatakkoord en een eventueel investeringsfonds of anders vormgegeven investeringsimpuls nog open einden vormen voor de meerjarenbegroting.

3. Begrotingsbeleid minder procyclisch maken

Zoals in deze, en de vorige rapportage is verwoord, voldoen de Nederlandse overheidsfinanciën aan Europese begrotingsregels. Dit suggereert dat het begrotingsbeleid op orde is en dat er wat dit betreft weinig beleidsaanpassingen nodig zijn. Er zijn redenen om toch niet op onze lauweren te rusten.

In de eerste plaats heeft de financiële en economische crisis tussen, ongeveer, 2008 en 2013 geleerd dat een flinke buffer in de overheidsfinanciën nodig is om de klappen van een dergelijke crisis op te vangen. In de tweede plaats wordt de daling van de overheidsschuld in alle landen van de eurozone mede mogelijk gemaakt door de zeer lage stand van de rente. In de derde plaats is het begrotingsbeleid van dit kabinet al expansief.²²

Tegelijkertijd was de terugval in de Nederlandse economie de afgelopen jaren dieper dan wellicht nodig was geweest door procyclische elementen in het begrotingsbeleid. Juist in tijden van voorspoed moeten daarom maatregelen worden genomen die dit een volgende keer verminderen. Het nemen van dergelijke maatregelen is daarom urgent, omdat een omslag van de conjunctuur onverwacht en snel kan gaan.

²⁰ Laeven, L. en F. Valencia, 2018, Systematic Banking Crises Revisited, IMF Working Paper WP/18/206.

²¹ Andersson, F. en L. Jonung, 2019, Fiscal policy is no free lunch: Lessons from the Swedish fiscal framework for fiscal targeting, VOX EU, 5 juni 2019. Dit beleid werd ingezet nadat begin jaren negentig de Zweedse economie was gestagneerd en de overheidsschuld was opgelopen tot 75% BBP.

²² Het financieel kader van het vigerende regeerakkoord bevat een impuls van per saldo € 14,5 miljard. De Miljoenennota 2020 past bovendien nog eens de uitgavenkaders aan mede als gevolg van het pensioenakkoord. Daarmee vindt een omslag plaats in het feitelijk saldo van een begrotingsoverschot van 1% BBP in 2019 naar een verwacht tekort van 0,4% in 2024.

Hierna worden drie onderwerpen verkend die het begrotingsbeleid stabiel, in de betekenis van minder procyclisch, kunnen maken: de financiering van gemeenten, de woningmarkt en financiering van investeringen. Eerst wordt echter kort toegelicht waarom de praktijk van het trendmatig begrotingsbeleid vaak afwijkt van de theorie.

Theorie versus praktijk van het trendmatig begrotingsbeleid

Trendmatig begrotingsbeleid valt huiselijk samen te vatten als “rustig aan doen”.²³ Meestal bedoelt men daarmee het in tijden van economische tegenwind rustig aan doen met bezuinigen of belastingen verhogen. Maar dat kan alleen wanneer in economische normale tijden en zeker tijdens een hoogconjunctuur (ook) rustig aan wordt gedaan met extra uitgeven en met extra lastenverlichtingen. Doel van trendmatig begrotingsbeleid is te zorgen voor solvabiliteit van de overheidsfinanciën en stabilisatie van de economie, en de collectieve sector te gebruiken om de macro-economische schokken op te vangen. Meer stabiliteit en minder onzekerheid zijn goed voor de kwaliteit van de publieke en private besluitvorming en voorkomt aanpassingskosten bij burgers, bedrijven en overheden.

Het Nederlands trendmatig begrotingsbeleid wordt door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD) en het IMF als goed tot zeer goed beoordeeld.²⁴ Niettemin was de uitvoering van het trendmatig begrotingsbeleid in de praktijk herhaaldelijk moeilijk en diverse keren in strijd met de basisprincipes van dit beleid.²⁵ In plaats van de conjunctuur te dempen viel het begrotingsbeleid diverse keren procyclisch uit. Dit had diverse redenen. Zo werd soms bewust gekozen voor verbetering van de overheidsfinanciën boven de doelstelling van stabilisatie van het trendmatig begrotingsbeleid, mede om binnen de regels van het SGP te blijven en het vertrouwen van de kapitaalmarkt te behouden. Op een aantal dossiers was sprake van zigzagbeleid door eerst bezuinigingen en daarna weer intensiveringen, zoals bij langdurige zorg en kinderopvang.²⁶ Ook viel de timing van sommige maatregelen ongelukkig uit, bijvoorbeeld op de woningmarkt. Hetzelfde geldt voor de “automatische” bezuinigingen op de gemeenten via het gemeentefonds.²⁷

Trendmatig begrotingsbeleid is dus in opzet anticyclisch. Naast het feit dat het voor de politiek moeilijk blijkt zich te houden aan het trendmatig begrotingsbeleid, zijn er wellicht ook elementen in de begrotingssystematiek die onbedoeld procyclisch uitwerken en er zijn beleidsterreinen die uit hun aard meer dan gemiddeld onbedoeld aan procycliciteit bijdragen. Hierna worden de financiering

²³ NRC Haagse Zaken, podcast 29 juni 2019.

²⁴ Rapport van de 15e Studiegroep Begrotingsruimte, 2016, paragraaf 2.2.

²⁵ Suyker, W., 2016, Opties voor begrotingsbeleid, CPB Policy Brief 2016/02.

²⁶ CEP 2019, p. 18.

²⁷ Bos, F. en W. Vermeulen, 2019, Financiering Rijk maakt gemeente-investeringen procyclischer, ESB, 104 (4773), 9 mei 2019.

van gemeenten, de stabiliteit van de woningmarkt en de financiering van (kapitaal-) investeringen vanuit deze invalshoek verkend.

Stabieler financieren van gemeenten

De belangrijkste bron van financiering van gemeenten is de rijksuitkering via het gemeentefonds. Deze uitkering is volatiel²⁸ vanwege de zogenoemde trap-op-trap-af systematiek. Verhogingen of verlagingen uit dien hoofde hebben geen directe relatie met het gemeentelijk takenpakket. Deze volatiliteit in de hoogte van de uitkering via het gemeentefonds zorgt voor onrust en onzekerheid over de financiering van gemeenten en is ook vanwege haar gebrek aan relatie met het gemeentelijk takenpakket niet goed voor de kwaliteit van de besluitvorming bij gemeenten, waaronder ook de gemeente-investeringen. Als "bijkomende schade" werken de trap-op, trap-af bijstellingen van het Gemeente- (en Provincie-) fonds op macroniveau vaak procyclisch uit.

Er zijn verschillende manieren om de stabiliteit van de financiering van gemeenten te versterken en daarmee tegelijkertijd bijkomende schade te verminderen. Voorbeelden zijn de normering van de algemene uitkering met een vast groeipercentage in combinatie met een raming van de consumentenprijsindex (CPI), of een indexering gebaseerd op de bruto collectieve uitgaven.²⁹ Ook vierjaarlijkse vaste kaders (bedragen) voor het Gemeentefonds (en het Provinciefonds), bij de start van een kabinetsperiode, vermijden jaarlijkse "trap-op, trap-af" verstoringen. Bekostiging van een deel van de gemeente-investeringen via een apart fonds is een andere optie. Verder zijn al vaker voorstellen gedaan voor een ruimer lokaal belastinggebied, die de afhankelijkheid van conjunctuurgevoelige rijksuitkeringen kleiner zou kunnen maken.³⁰ Belastingontvangsten van gemeenten waren in de afgelopen jaren stabiel dan de netto-inkomensoverdrachten van het Rijk, en ook de OESO ziet de onroerendezaakbelasting (ozb) als een stabiele en weinig versturende inkomstenbron.³¹

In de Miljoenennota wordt aangekondigd dat de normeringssystematiek van het gemeente- en provinciefonds in de aanloop naar de Studiegroep Begrotingsruimte zal worden geëvalueerd.³² Doel is om te komen tot een variant van indexatie. De Afdeling onderschrijft de noodzaak van een dergelijke evaluatie, maar adviseert om niet alleen naar varianten van indexatie te kijken maar ook naar andere

²⁸ Bos, F., 2018, Waarom zijn de gemeente-investeringen sinds 2009 sterk gedaald?, CPB Notitie 11 juli 2018, paragraaf 3.3.

²⁹ Zeilstra, A. en K. Martens, 2015, De indexeringssystematiek van het Gemeentefonds in het licht van de decentralisaties en demografische ontwikkelingen. CPB Notitie, 22 september.

³⁰ Zie voor een reactie van de Afdeling op deze voorstellen: "En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein", paragraaf 4.6 Financiering en financiële verhoudingen (advies van 30 september 2016; bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 34550-VII, nr. 12).

³¹ Blöchliger, H., 2015, Reforming the tax on immovable property: taking care of the unloved. OECD Economics Department Working Paper, 1205.

³² Miljoenennota, p. 40.

alternatieven, zoals ook een vergroting van het lokale belastinggebied en de anticyclische praktijk in Denemarken.³³

Stabieler woningmarkt

De Nederlandse woningmarkt is relatief cyclisch in vergelijking met andere landen.³⁴ De grote opwaartse en neerwaartse schommelingen in de Nederlandse huizenprijzen hebben ook een weerslag op de economie. Zo verklaarde het herstel op de huizenmarkt voor een kwart de groei van de hele Nederlandse economie sinds 2013. Een omgekeerd effect deed zich voor toen de huizenmarkt in de jaren daarvoor instortte. Om de Nederlandse woningmarkt stabiel te maken is een breed pakket aan maatregelen nodig.³⁵

Belangrijk is allereerst dat het aanbod van woningen, vooral van huurwoningen in het middensegment, wordt vergroot. Dit vermindert het structurele tekort aan woningen en vergroot de keuzemogelijkheden voor huishoudens. Sterke vergroting van het aantal huurwoningen in het middensegment kan dienen als drukventiel voor zowel de sociale huurwoningen als de koopwoningen. Hierdoor wordt ook doorstroming mogelijk en hiervan kunnen vele soorten woningzoekers profiteren, van starters op de woningmarkt tot senioren die de overwaarde van hun woning willen verzilveren en mensen die willen werken in een andere regio.

Een goede invulling van de rol van woningcorporaties is ook belangrijk. In Nederland beheren woningcorporaties 2,3 miljoen woningen; dat is 30% van de totale woningvoorraad.³⁶ Door stijgende huizenprijzen en de afkoop van de jaarlijkse rijkssubsidies in 1995 zijn woningcorporaties rijk geworden; de verhuurderheffing werd ingevoerd om dit vermogen van woningcorporaties af te romen. De timing hiervan viel echter ongelukkig uit doordat het uiteindelijk in de tijd samenliep met de financiële crisis.³⁷

Voor een stabiele woningmarkt is ook stabiele en prudente financiering van de woningmarkt nodig. In vergelijking met andere Europese landen heeft Nederland echter nog een relatief hoge hypotheekschuld: deze was in 2009 110% van ons nationaal inkomen (BBP) en is gezakt naar onder de 100%. De introductie van de maximale loan-to-income ratio, het verlagen van de maximale loan-to-value ratio en de beperking van de hypotheekrenteaf trek tot hypotheek met annuïtaire en

³³ Zeilstra, A. en K. Martens, 2015, De indexeringsystematiek van het Gemeentefonds in het licht van de decentralisaties en demografische ontwikkelingen. CPB Notitie, 22 september.

³⁴ Yannick Hemmerlé (DNB), 2019, Nederlandse economie volatieler dan buurlanden, ESB 1 augustus 2019. Knot, K., 2019, De woningmarkt in macro-economisch perspectief, DNB.

³⁵ Michielsen, T., S. Groot en J. Veenstra, 2019, Het bouwproces van nieuwe woningen, CPB Boek; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2018, Staat van de Woningmarkt, Jaarrapportage 2018.

³⁶ Ministerie van BZK, 2018, p. 17.

³⁷ Opvallend is dat volgens woningcorporaties onvoldoende eigen financiële middelen meestal geen belangrijke reden is voor het niet kunnen realiseren van nieuwbouwplannen. Het knelpunt is vooral het gebrek aan locaties met goedkope grond. Michielsen e.a., 2019, p. 32.

lineaire aflossing lijken hieraan te hebben bijgedragen.³⁸ Dit is een positieve ontwikkeling, maar deze schuld is nog steeds relatief hoog en een belangrijke verklaring voor het grillige karakter van onze woningmarkt en economie.

In de Miljoenennota wordt prominent aandacht besteed aan de toegankelijkheid en stabiliteit van de woningmarkt.³⁹ De oorzaken van de krapte en de beleidsopgaven worden benoemd. Ook worden diverse maatregelen genomen, zoals een rijksbijdrage van € 1 miljard om betaalbare woningen te bouwen in schaarste gebieden en een verlaging van de verhuurderheffing met € 0,1 miljard per jaar. De Afdeling adviseert deze concrete stappen uit te werken vanuit het perspectief van stabiliteit van de woningmarkt en stabiliteit van de economie.

Financiering van investeringen

Voor investeringen in infrastructuur en het Deltaprogramma zijn aparte begrotingsfondsen opgericht. Dergelijke fondsconstructies kunnen een bijdrage leveren aan het tegengaan van procyclisch beleid indien en voor zover de uitgaven daaruit langjarig vast (blijven) liggen, los van de conjunctuurcyclus. Deze fondsen en bijbehorende spelregels zoals meerjarenplanning en een verplichte kosten-batenanalyse hebben waarschijnlijk bijgedragen aan de goede staat van de Nederlandse infrastructuur voor bereikbaarheid en waterbeheer en dat tegen een relatief lage prijs.⁴⁰ In zekere zin is InvestNL i.o. ook een vehikel buiten de jaarlijkse begrotingscyclus gericht op investeringen, i.c. onder meer gericht op klimaat- en energietransitie.

De regering overweegt aanvullende investeringen om het verdienvermogen op de lange termijn te vergroten.⁴¹ Hierbij denkt de regering voornamelijk aan investeringen in kennis, innovatie en R&D en infrastructuur. Eind dit jaar zal de regering met een investeringsagenda komen en begin volgend jaar zal worden onderzocht of en hoe een investeringsfonds hiervoor moet worden opgericht.

In haar advies over de Miljoenennota 2020 heeft de Afdeling eveneens aandacht geschonken aan overheidsinvesteringen. Daarbij is vooral ingegaan op de in de loop van de tijd gedaalde omvang van deze investeringen en het belang van deze investeringen voor de bereikbaarheid, leefbaarheid en duurzaamheid en daarmee voor de brede welvaart in Nederland. De Afdeling onderschrijft de opmerkingen in de Miljoenennota dat een goede selectie van projecten essentieel is en dat lessen kunnen worden getrokken uit het werken met fondsen in het verleden en de huidige fondsen voor infrastructuur en het Deltaprogramma.

³⁸ Groot, S., B. Vogt, K. van der Wiel en M. van Dijk, 2018, Oververhitting op de Nederlandse huizenmarkt?, CPB Achtergronddocument 1 juni 2018, p. 23.

³⁹ Miljoenennota, p. 16, 31, 53-56.

⁴⁰ Het waterbeheer in Nederland is zelfs een voorbeeld voor de rest van de wereld en met een jaarlijkse overheidsuitgaven van 1,3% BBP ook relatief goedkoop (OECD, 2014, Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future, OECD Studies on Water).

⁴¹ Miljoenennota, p. 19 en 20.

De Afdeling adviseert om bij het door de regering aangekondigde nader onderzoek nog twee perspectieven te betrekken. Het eerste is het trendmatig begrotingsbeleid, met andere woorden: bezie of elementen van een kapitaaldienst resp. batenlastenstelsel met het oog op (kapitaal-)investeringen het procyclisch karakter van begrotingsbeleid (mede) kunnen verminderen.⁴² Het tweede perspectief is het Europese: hoe verhoudt het zich tot de Europese begrotingsregels en hoe verhoudt het zich tot de discussie over tekorten en overschotten van lidstaten op de betalingsbalans?

C. Reactie regering

Het kabinet dankt de Afdeling advisering van de Raad van State voor haar oordeel over de ontwikkeling van de overheidsfinanciën en in hoeverre deze ontwikkeling voldoet aan de regels uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). De Afdeling concludeert op basis van de Macro Economische Verkenning (MEV) van het Centraal Planbureau (CPB) dat de ontwikkeling van de overheidsfinanciën in 2019 en 2020 naar verwachting binnen de grenzen van de Europese begrotingsregels blijft. De Afdeling maakt hierbij wel de kanttekening dat er juist voor een open economie als de Nederlandse nu veel onzekerheden zijn zoals de Brexit en de aanhoudend lage rente. Een buffer is daarom verstandig om klappen op te kunnen vangen. Het kabinet onderschrijft deze beoordeling van de Afdeling.

Hiernaast constateert de Afdeling dat het kabinet zich niet volledig houdt aan de nationale begrotingsregels zoals die zijn vastgelegd bij de Startnota. Het kabinet past inderdaad eenmalig het inkomstenkader en uitgavenplafond aan voor het Klimaatakkoord, het Pensioenakkoord, het woningmarktpakket en een aanpassing van het kasritme van de investeringen uit het regeerakkoord. Ook verschuift het kabinet voor deze akkoorden uitgaven en inkomsten. De aanpassingen zijn een weloverwogen keuze van het kabinet. Vanuit maatschappelijk oogpunt zijn de akkoorden belangrijke stappen om Nederland duurzaam te maken en te zorgen voor een toekomstbestendig pensioenstelsel. Daarnaast presenteert het kabinet met deze Miljoenennota een pakket om de lasten van huishoudens, en met name die van werkenden, structureel te verlagen. Dat leidt tot een aanpassing van het inkomstenkader, maar is een welbewuste keuze om huishoudens mee te laten profiteren van de gunstige economische ontwikkeling.

Tevens wijst de Afdeling op een aantal open einden in de Miljoenennota. Het is op dit moment niet uit te sluiten dat in de toekomst meer maatregelen en bijbehorende middelen nodig zijn om de klimaatdoelen te realiseren. Het CPB komt eind dit jaar met nieuwe houdbaarheidsberekeningen, waarna het effect van het Pensioenakkoord op de houdbaarheid volledig in perspectief geplaatst kan worden. Zoals in de Miljoenennota aangegeven onderzoekt het kabinet de mogelijkheden hoe een investeringsfonds kan worden opgericht om het verdienvermogen te

⁴² Zie Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid, 2017, Baten en lasten geherwaardeerd; voor- en nadelen van verder toevoegen van baten-lasteninformatie.

versterken. Hierover zal begin 2020 aan de Kamer worden gerapporteerd. Het kabinet neemt het advies van de Afdeling over om bij het onderzoek ook mee te wegen hoe het fonds zich verhoudt tot het trendmatig begrotingsbeleid en de Europese begrotingsregels.

Het kabinet dankt de Raad van State voor zijn adviezen om de Nederlandse begroting en economie stabiel te maken. De onderwerpen die de Afdeling in haar analyse opbrengt hebben ook de belangstelling van het kabinet. Met betrekking tot de stabiele financiering van gemeenten start in het najaar de evaluatie van de normeringssystematiek. Verder worden in de Miljoenennota 2020 stappen in de goede richting gezet tot een stabielere woningmarkt.

De Afdeling erkent de stappen die het kabinet heeft gezet met betrekking tot een aantal toezeggingen die het kabinet naar aanleiding van eerdere rapportages heeft gedaan. Het kabinet deelt de mening van de Afdeling dat een beeld van de overheidsfinanciën niet compleet is zonder aandacht voor de risico's voor de overheidsfinanciën. Ramingen voor de toekomst zijn immers omgeven met onzekerheden. In de Miljoenennota is standaard aandacht voor risico's en is er in de vorige Miljoenennota een schokproef opgenomen. Het kabinet is in gesprek met het CPB over de meest geschikte vorm en frequentie van de schokproef en mogelijkheden om de inzichtelijkheid van de rapportages ten aanzien van de lastenontwikkeling te vergroten. Ook wordt er nog gewerkt aan de verbetering van de inzichtelijkheid van de zorgamingen. Het kabinet sluit zich aan bij de aanbeveling van de Afdeling dat dit aandacht blijft verdienen.

In de overtuiging dat de Afdeling als onafhankelijke begrotingsautoriteit het parlement voorziet van een deskundig oordeel bij de begroting spreek ik namens het kabinet mijn welgemeende dank uit richting de Afdeling voor de voortvarende samenwerking.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

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

De vice-president van de Raad van State,

[w.g.]