

Vergaderjaar 2018–2019

35 000

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 4

SEPTEMBERRAPPORTAGE AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN KABINETSGEANTWOORDE

Hieronder zijn opgenomen de Septemberrapportage 2018 van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 17 september 2018 en de kabinetsreactie d.d. 17 september 2018.

A. BEOORDELING

1. Inleiding

De Afdeling advisering van de Raad van State is als onafhankelijke begrotingstoezichthouder belast met het toezicht op de naleving van de (Europese) begrotingsregels.¹ De Afdeling werkt voor haar beoordelingen in dit kader samen met het Centraal Planbureau (CPB). De taakverdeling houdt in dat het opstellen van onafhankelijke ramingen en analyses is belegd bij het CPB; de Afdeling is belast met de meer normatieve beoordeling van de naleving van de (Europese) begrotingsregels.

De Afdeling stelt in beginsel twee rapportages per jaar op, waarin zij een beoordeling geeft 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 beoordeling heeft de Afdeling voor deze 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 oordeel vastgesteld. De reactie van de regering is integraal in deze rapportage opgenomen.

¹ Zoals bedoeld in het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur (VSCB) en artikel 5 van Verordening (EU) 473/2013.

Deze Septemberrapportage kent de volgende opzet. De rapportage begint, in dit deel A, met de beoordeling. Het analytische deel dat de onderbouwing vormt van die beoordeling is opgenomen in onderdeel B. De reactie van de regering is opgenomen in deel C.

2. Het macro-economische en budgettaire beeld

Na een sterke groei van 2,9% in 2017, blijft de Nederlandse economie volgens de meest recente raming van het CPB dit en volgend jaar stevig doorgroeien. Dit jaar komt de economische groei naar verwachting uit op 2,8%, in 2019 op 2,6%. Met deze gunstige cijfers presteert de Nederlandse economie beter dan de eurozone als geheel (figuur 1). Dit jaar groeit de economie van de eurozone naar verwachting met 2,1%, in 2019 met 1,9%.

De Nederlandse economische groei wordt breed gedragen. Alle bestedingscategorieën dragen in positieve zin bij aan de groei. Consumenten consumeren meer, bedrijven investeren meer. Het expansieve begrotingsbeleid van de overheid geeft daaraan nog een extra zet. Tot slot profiteert de Nederlandse economie van de gunstige wereldeconomie, die naar verwachting in zowel 2018 als 2019 met 3,8% groeit.

De aanhoudende gunstige economische groei leidt er toe dat de Nederlandse economie zich in een fase van hoogconjunctuur bevindt. Dat is ook te zien aan de arbeidsmarkt, die tekenen van krapte vertoont. Was in 2017 nog 4,9% van de beroepsbevolking werkloos (438.000 personen), in 2018 daalt dit naar 3,9% (355.000) en in 2019 naar 3,5% (320.000). Dergelijke lage niveaus werden voor het laatst bereikt rond de eeuwwisseling.

In 2017 was sprake van een begrotingsoverschot van 1,2% BBP. Ondanks de hoogconjunctuur, met als gevolg sterk verminderde werkloosheidsuitgaven en hogere belastingopbrengsten, verbeteren de overheidsfinanciën in 2018 en 2019 niet verder; in beide jaren is sprake van een overschot op de begroting, van respectievelijk 0,9% en 1,0% BBP. Dat is ook te zien in de ontwikkeling van het zogeheten structureel begrotingssaldo, waarbij het begrotingssaldo wordt geschoond voor de stand van de economie en incidentele posten. Dit saldo verslechtert van een overschot van 0,8% BBP in 2017 naar een tekort van 0,4% BBP in 2019, ofwel ruim 1% BBP (€ 9 miljard) in twee jaar tijd, hetgeen laat zien dat het begrotingsbeleid op dit moment expansief is. De overheidsschuld kwam eind 2017 uit op 57,1% BBP, waarmee de schuld voor het eerst sinds 2010 weer onder de norm van 60% BBP uitkwam. De schuld blijft in 2018 en 2019 verder dalen, naar respectievelijk 53,0 en 49,1% BBP.

3. De toetsing aan de begrotingsregels

In de Septemberrapportage beoordeelt de Afdeling of de overheidsfinanciën in het 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 SGP vastgestelde maximaal toegestane tekort van 3% BBP, zijn bij de beoordeling de regels uit de zogenoemde «preventieve arm» van het Pact relevant. Deze stellen eisen aan de ontwikkeling van het zogeheten structureel begrotingssaldo (het begrotingssaldo gecorrigeerd voor de stand van de conjunctuur en incidentele posten) en aan de ontwikkeling van de overheidsuitgaven. Bovendien dient de overheidsschuld kleiner te zijn dan 60%, of in ieder geval in voldoende mate in die richting te dalen.

In 2018 en 2019 blijft het feitelijk begrotingssaldo naar verwachting positief. Daarmee voldoet het feitelijk begrotingssaldo aan de grenswaarde van –3% BBP uit het SGP. Het structureel begrotingssaldo

verslechtert evenwel in beide jaren en slaat om een in tekort, van 0,4% BBP in 2019. Daarmee blijft het structureel begrotingssaldo in 2019 (net) voldoen aan de voor Nederland geldende ondergrens van –0,5% BBP. Omdat het structureel saldo in de huidige ramingen in 2018 en 2019 (net) blijft voldoen, kan de toets aan de uitgavenregel buiten beschouwing blijven. De uitgavenregel laat echter zien dat de daling van het structureel saldo voor een belangrijk deel kan worden toegeschreven aan de stevige groei van de uitgaven in met name 2018. De overheidsschuld blijft in 2018 en 2019 wel verder dalen. Daarmee voldoet de overheidsschuld in beide jaren aan de schuldnorm uit het SGP.

Het onvermijdelijke gegeven van onzekerheden en risico's stelt eisen aan het budgettaire beleid. Tegen deze achtergrond valt op dat het huidige Nederlandse budgettaire beleid vanuit economische optiek procyclisch is: in conjunctureel gunstige tijden is sprake van een expansief begrotingsbeleid. Weliswaar daalt de overheidsschuld tot onder de 50% BBP in 2019, maar het huidige overschot in het structureel begrotingssaldo slaat om in een tekort van 0,4% BBP in 2019. Bovendien is sprake van een houdbaarheidstekort van 0,4% BBP.

Op basis van de raming van het CPB concludeert de Afdeling dat de Nederlandse overheidsfinanciën naar verwachting in 2018 en 2019 binnen de grenzen van de Europese begrotingsregels zullen blijven. Wel is onderliggend sprake van een verslechtering van het structureel begrotingssaldo als gevolg van een budgettaire impuls die vanuit economische optiek in de huidige conjunctureel gunstige jaren niet in de rede ligt.

Als onafhankelijke nationale begrotingstoezichthouder heeft de Afdeling mede tot taak om publiek toegankelijke beoordelingen op te stellen met betrekking tot de nationale begrotingsregels. De nationale systematiek van 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.

Uit de Miljoenennota blijkt dat het uitgavenkader voor alle jaren in de kabinetsperiode sluit. Uit de plafondtoetsen blijkt dat in 2019 bij het deeltkader rijksbegroting sprake is van een overschrijding, die wordt gecompenseerd met een onderschrijding bij de deeltkaders sociale zekerheid en zorg. De Afdeling constateert voorts dat verschillende intensiveringen in de begroting 2019 worden gedekt door meevallers bij de sociale zekerheid en de zorg. Waar de intensivering structureel van aard is, is het de vraag of dit voor de gezochte dekking ook geldt. Dit lijkt niet in lijn met het uitgangspunt dat meevallers niet mogen worden gebruikt voor nieuw beleid en roept dan ook de vraag op hoe dit te rijmen is met de budgettaire spelregels.

Ten aanzien van de ontwikkeling van de lasten stelt de Miljoenennota dat de begroting 2019 voldoet aan het inkomstenkader.

4. De collectieve uitgaven en lasten nader beschouwd

Dit en volgend jaar nemen de overheidsuitgaven verder toe, met – in volumetermen – respectievelijk 2,5 en 1,8%. Dit is echter niet terug te zien in de bruto collectieve-uitgavenquote; omdat de economie in beide jaren sneller groeit, daalt de bruto collectieve-uitgavenquote licht en komt uit in op 42,4% BBP in 2019. De niet-belastingontvangsten dalen van 4,7 naar

4,2% BBP. Een deel van de intensiveringen uit het regeerakkoord die voor 2018 waren begroot zullen niet meer dit jaar tot besteding komen, maar pas volgend jaar. Daardoor is in 2019 sprake van soms forse extra uitgaven, met name aan defensie (+21,4% in 2019) en infrastructuur (+10,9%). Het blijkt lastig om alle begrote middelen uit te geven, omdat de intensiveringen vooral de vorm aan nemen van extra werkgelegenheid in de publieke sector die in de huidige krappe arbeidsmarkt niet eenvoudig kan worden vervuld.

Na de uitgaven aan defensie en infrastructuur stijgen de zorguitgaven met 4,5% in 2019 het sterkst. Hiermee stijgen de zorguitgaven volgend jaar sneller dan de economie naar verwachting groeit. Dankzij verschillende maatregelen is de stijging van de zorguitgaven tijdens de crisisjaren weliswaar enigszins gemitigeerd, maar de zorguitgaven stijgen deze kabinetsperiode als percentage van het BBP weer verder. Het gevolg is dat zonder aanvullend beleid de zorguitgaven ook in de komende jaren een steeds groter beslag zullen leggen op de collectieve middelen en op termijn andere uitgavencategorieën kunnen verdringen.

De collectieve lasten nemen in 2019 verder toe. De collectievelastenquote stijgt van 38,7% BBP in 2018 naar 39,2% BBP in 2019. Deze stijging is de resultante van enerzijds een endogene lastenverlichting en anderzijds een beleidsmatige lastenverzwaring. De endogene lastenverlichting is het gevolg van het gegeven dat verschillende heffingsgrondslagen minder hard stijgen dan de groei van de economie. Daar staat echter volgens het CPB een beleidsmatige lastenverzwaring tegenover, van in totaal ruim € 5 miljard; in de Miljoenennota is sprake van een beleidsmatige lastenverzwaring van € 3,8 miljard.

In haar Voorjaarsrapportage heeft de Afdeling aandacht gevraagd voor het gegeven dat de verschillende cijfers over de ontwikkeling van de collectieve lasten niet altijd eenvoudig te interpreteren zijn. In de verschillende rapportages over de lastenontwikkeling wordt soms over de jaar-op-jaar-mutatie («horizontaal») gesproken en soms over de ontwikkeling ten opzichte van de stand bij een vorig besluitvormingsmoment («verticaal»). Maatschappelijk en economisch is de horizontale ontwikkeling relevant, omdat die inzicht biedt in de door gezinnen en bedrijven ervaren lastenontwikkeling van jaar op jaar en het potentiële bestedings-effect op de economie. In het politieke debat en voor de parlementaire goedkeuring is echter juist de verticale ontwikkeling relevant. De Afdeling constateert dat in de voorliggende Miljoenennota en bijbehorende bijlagen is geprobeerd de inzichtelijkheid van de lastenontwikkeling te vergroten en dat hiermee ook een verbeteringslag is gemaakt. Tegelijkertijd stelt zij vast dat de cijfers over de beleidsmatige lastenontwikkeling in de Miljoenennota nogal verschillen van die van het CPB (verschil van € 1,5 miljard in 2019) en lastig te interpreteren blijven. Daar waar de verklaring hiervoor kan worden gevonden in verschillen in definities tussen het Ministerie van Financiën en het CPB, beveelt de Afdeling aan om hieraan in de Miljoenennota aandacht te besteden; op termijn is een harmonisatie van definities gewenst.

5. Conclusie

De bevindingen en conclusies, alsmede de reactie van de regering op de concept-beoordeling (zie deel C), brengen de Afdeling advisering van de Raad van State tot de volgende beoordeling.

- I. Op basis van de raming van het CPB concludeert de Afdeling dat de Nederlandse overheidsfinanciën naar verwachting in 2018 en 2019 binnen de grenzen van de Europese begrotingsregels zullen blijven. Wel is onderliggend sprake van een verslechtering van het structureel

begrotingssaldo als gevolg van een budgettaire impuls die vanuit economische optiek in de huidige conjunctureel gunstige jaren niet in de rede ligt.

- II. De Afdeling constateert op basis van de Miljoenennota dat de begroting voldoet aan de nationale systematiek van uitgavenplafonds en het inkomstenkader. Wel constateert zij dat verschillende intensiveringen in de begroting 2019 worden gedekt door meevallers bij de sociale zekerheid en de zorg. Waar de intensivering structureel van aard is, is het de vraag of dit voor de gezochte dekking ook geldt. Dit lijkt niet in lijn met het uitgangspunt dat meevallers niet mogen worden gebruikt voor nieuw beleid en roept dan ook de vraag op hoe dit te rijmen is met de budgettaire spelregels.
- III. De Afdeling constateert dat in de voorliggende Miljoenennota en bijbehorende bijlagen is geprobeerd de inzichtelijkheid van de lastenontwikkeling te vergroten en dat hiermee ook een verbeteringslag is gemaakt. Tegelijkertijd stelt zij vast dat de cijfers in de Miljoenennota lastig te interpreteren blijven, bijvoorbeeld wanneer deze worden vergeleken met de lastenontwikkeling zoals gepresenteerd door het CPB in de MEV (verschil van € 1,5 miljard). Zij beveelt aan om aan de ramingsverschillen in de Miljoenennota aandacht te besteden en daar waar sprake is van verschillende definities tussen het Ministerie van Financiën en het CPB op termijn te komen tot een harmonisatie daarvan.

B. ANALYSE

1. Macro-economische en budgettaire vooruitzichten

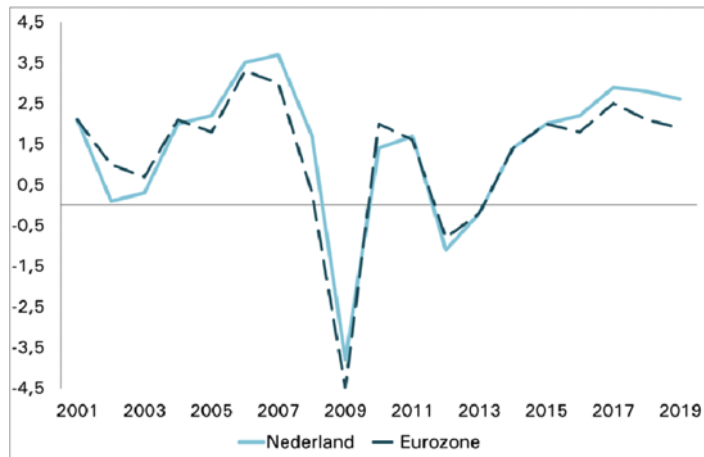
1.1 Het macro-economisch beeld

Na een sterke groei van 2,9% in 2017,² blijft de Nederlandse economie volgens de meest recente raming van het CPB dit en volgend jaar stevig doorgroeien.³ Dit jaar komt de economische groei naar verwachting uit op 2,8%, in 2019 op 2,6%. Een dergelijke reeks sterke groeicijfers, nu al enkele jaren achtereen, heeft de Nederlandse economie lang niet laten zien. Tegelijkertijd kan niet worden uitgesloten dat de Nederlandse economie, met de enigszins afzwakkende groei in 2019, inmiddels de piek van de huidige conjunctuurcyclus voorbij is.

De economische groei wordt breed gedragen. Alle bestedingscategorieën dragen in positieve zin bij aan de groei. Er is sprake van een positief vliegwieleffect, waarbij de hogere werkgelegenheid, sterke woningmarkt en hogere bedrijfswinsten leiden tot positieve vertrouwenscijfers van zowel consumenten als producenten. Consumenten gaan daardoor meer consumeren, bedrijven meer investeren. Het expansieve begrotingsbeleid van de overheid geeft daaraan nog een extra zet. Tot slot profiteert de Nederlandse economie van de gunstige wereldeconomie, die met 3,8% in zowel 2018 als 2019 zelfs nog iets sneller groeit dan in 2017. In de ramingen wordt uitgegaan van een groei van de voor Nederland relevante wereldhandel van 3,4% in 2018 en 4,0% in 2019.

² CBS, Statline.

³ CPB, Macro Economische Verkenning 2019, 18 september 2018.

Figuur 1: Economische groei Nederland en eurozone

Met deze gunstige cijfers presteert de Nederlandse economie beter dan de eurozone als geheel (figuur 1). Dit jaar groeit de economie van de eurozone naar verwachting met 2,1%, in 2019 met 1,9%. Dit is een bekend verschijnsel; figuur 1 laat zien dat de Nederlandse economie in jaren van hoogconjunctuur steeds wat harder groeit dan de economie van de eurozone, terwijl bij laagconjunctuur de teruggang doorgaans wat sterker is.

De aanhoudende gunstige economische groei leidt er toe dat de Nederlandse economie zich in een fase van hoogconjunctuur bevindt. Het feitelijke productieniveau ligt boven de geraamde potentiële productiecapaciteit, ofwel de zogeheten *output gap* is positief. Dat is ook te zien aan de werkloosheid, die zich op dit moment onder het evenwichtsniveau bevindt. Was in 2017 nog 4,9% van de beroepsbevolking werkloos (438.000 personen), in 2018 daalt dit naar 3,9% (355.000) en in 2019 naar 3,5% (320.000). Dergelijke lage niveaus werden voor het laatst bereikt rond de eeuwwisseling. De groei van de werkgelegenheid overtreft die van het arbeidsaanbod, wat leidt tot een verdere krapte op de arbeidsmarkt.

Tabel 1: Kerngegevens macro-economische ontwikkelingen

	2017	2018		2019	
(mutaties in % per jaar)		CEP 2018	MEV 2019	CEP 2018	MEV 2019
Eurozone					
Bruto binnenlands product (economische groei)	2,5	2,5	2,1	2,2	1,9
Nederland					
Bruto binnenlands product (economische groei)	2,9	3,2	2,8	2,7	2,6
Consumptie huishoudens	1,9	2,1	2,7	2,5	2,3
Investerings bedrijven in woningen	12,0	8,9	8,5	5,9	5,9
Investerings bedrijven in overige vaste activa	5,5	4,6	4,1	3,8	3,4
Uitvoer goederen en diensten	5,3	4,9	3,0	4,6	4,2
Werkgelegenheid (uren)	1,9	1,9	2,1	1,6	1,5
Werkloosheid (niveau, % beroepsbevolking)	4,9	3,9	3,9	3,5	3,5
Feitelijk EMU-saldo (% BBP)	1,2	0,7	0,9	0,9	1,0
Overheidsschuld (% BBP)	57,1	52,1	53,0	48,4	49,1

Bron: CPB, Centraal Economisch Plan 2018 en Macro-Economische Verkenning 2019

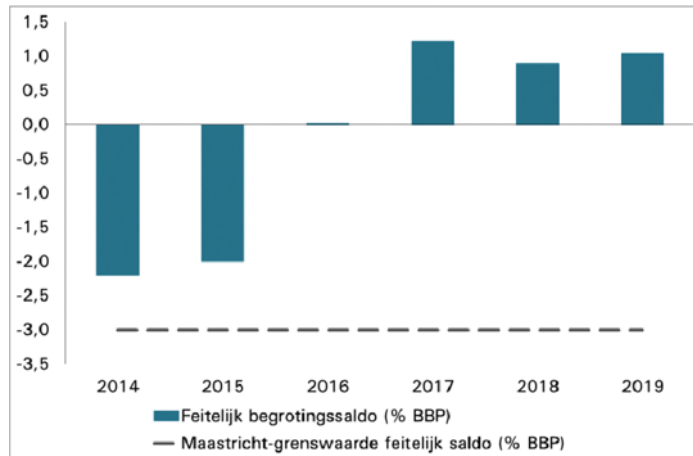
Tabel 1 laat zien dat de huidige economische ramingen voor 2018 en 2019 voor zowel Nederland als de eurozone wat minder gunstig zijn dan de ramingen van afgelopen voorjaar. De economische groei valt in 2018 in zowel de eurozone als geheel als in Nederland 0,4%-punt lager uit dan waarvan in het voorjaar werd uitgegaan. Als belangrijkste verklaring hiervoor noemt het CPB het relatief zwakke eerste kwartaal in Europa als

gevolg van onder andere de slechte weersomstandigheden, stakingen en de griepepidemie in Duitsland.

1.2 Het budgettaire beeld

In 2016 was de begroting voor het eerst sinds 2009 weer in evenwicht.⁴ In 2017 verbeterde het feitelijk begrotingssaldo verder, naar een overschot van 1,2% BBP (zie figuur 2). Ondanks de hoogconjunctuur, met als gevolg sterk verminderde werkloosheidsuitgaven en hogere belastingopbrengsten, verbeteren de overheidsfinanciën in 2018 en 2019 niet verder. Volgens de raming van het CPB verslechtert het feitelijk saldo in 2018 en 2019 enigszins ten opzichte van 2017, hoewel in beide jaren sprake blijft van een overschot op de begroting, van respectievelijk 0,9 en 1,0% BBP (zie tabel 2). Ook in 2020 en 2021 blijft volgens de Miljoenennota sprake van een overschot, zij het dat saldo na 2019 nog wat verder terugloopt.⁵

Figuur 2: Ontwikkeling feitelijk begrotingssaldo



Omdat het feitelijk begrotingssaldo wordt vertekend door de stand van de conjunctuur (hogere belastinginkomsten, lagere uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen) en incidentele posten, is het nuttig te kijken hoe de overheidsfinanciën zich onderliggend ontwikkelen. Daarvoor is het zogeheten structureel begrotingssaldo interessant, waarbij het begrotingssaldo wordt geschoond voor de stand van de economie en incidentele posten. Dit saldo verslechtert van een overschot van 0,8% BBP in 2017 naar een tekort van 0,4% BBP in 2019, ofwel ruim 1% BBP (€ 9 miljard) in twee jaar tijd, hetgeen laat zien dat het begrotingsbeleid op dit moment expansief is.

⁴ Eerdere cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek lieten voor 2016 nog een overschot zien van 0,4% BBP. Herziening van de cijfers heeft geleid tot een neerwaarts aanpassing, tot 0,0% BBP in 2016. De achtergrond van de herziening is vooral boekhoudkundig van aard.

⁵ Het feitelijk saldo komt volgens de Miljoenennota in 2020 uit op 0,5% BBP, in 2021 op 0,4% BBP (Miljoenennota 2019, bijlage 1, tabel 1.1).

Tabel 2: Kerngegevens overheidsfinanciën

(in % BBP)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Netto collectieve uitgaven	39,0	38,7	38,4	37,5	37,8	38,2
Collectieve lasten	37,0	36,9	38,4	38,7	38,7	39,2
Feitelijk EMU-saldo	-2,2	-2,0	0,0	1,2	0,9	1,0
w.v. EMU-saldo decentrale overheden	-0,2	-0,2	0,1	-0,1	-0,2	-0,2
Structureel EMU-saldo	-0,4	-0,8	0,5	0,8	0,2	-0,4
Overheidsschuld	68,0	64,8	62,0	57,1	53,0	49,1

Bron: CBS, Statline en CPB, Macro-Economische Verkenning 2019

2. De toetsing aan de begrotingsregels

2.1 Europese regels: toetsingskader

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, zijn bij de beoordeling de regels uit de zogenoemde «preventieve arm» van het Pact relevant. De regels uit de preventieve arm stellen eisen aan de ontwikkeling van het *structureel begrotingssaldo* (het begrotingssaldo gecorrigeerd voor de stand van de conjunctuur en incidentele posten) en aan de *ontwikkeling van de overheidsuitgaven*. Bovendien dient de *overheidsschuld* kleiner te zijn dan 60%, of in ieder geval in voldoende mate in die richting te dalen.

2.2 Europese regels: de toetsing voor de jaren 2018 en 2019

Het *feitelijk begrotingssaldo* komt volgens de huidige ramingen in 2018 en 2019 uit op een overschot van respectievelijk 0,9 en 1,0% BBP (tabel 3). Daarmee blijft het begrotingssaldo ver verwijderd van de referentiewaarde van een maximaal toegestaan tekort van 3% BBP uit het SGP.

Tabel 3: Gegevens Europese begrotingsregels

	2017	2018	2019
		<i>in year</i>	<i>ex ante</i>
Regel t.a.v. ontwikkeling van het structureel saldo (% BBP)			
EMU-saldo feitelijk	1,2	0,9	1,0
w.v. conjuncturele component	0,0	0,5	1,1
w.v. eenmalige en andere tijdelijke maatregelen	0,4	0,1	0,3
EMU-saldo structureel (EC-methode)	0,8	0,2	-0,4
Uitgavenregel			
Gecorrigeerde netto-overheidsuitgaven (reële mutatie in %)	-1,0	4,1	0,9
Max. toegestane groei gecorr. netto-overheidsuitgaven	4,1	3,0	2,4
Schuld criterium (% BBP)			
EMU-schuld	57,1	53,0	49,1

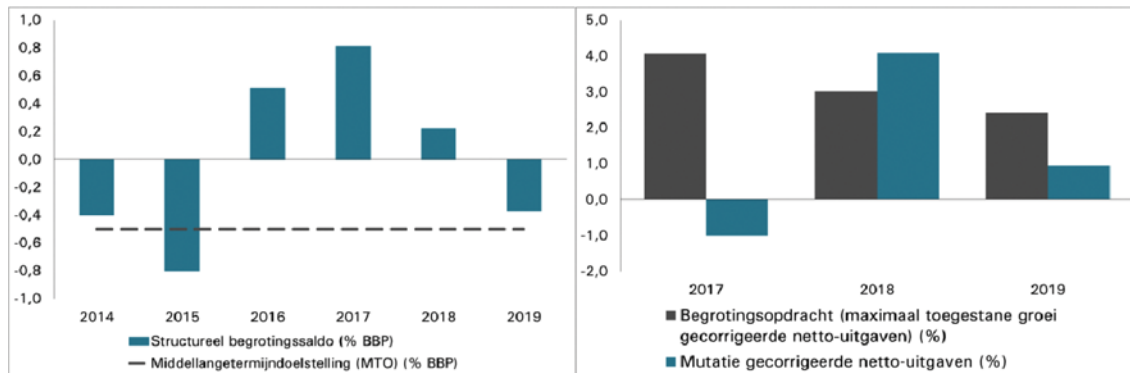
Bron: CBS, Statline en CPB, Macro-Economische Verkenning 2019

De beoordeling van de Afdeling richt zich daarom op het *structureel saldo*. Volgens de Europese regels moet het structureel saldo voldoen aan de door de Europese Commissie voor Nederland vastgestelde zogeheten «middellangetermijndoelstelling» (*medium-term objective*, MTO). Voor Nederland geldt op dit moment een MTO voor het structureel saldo van -0,5% BBP.

Het structureel begrotingssaldo verslechtert in zowel 2018 als 2019 en slaat om een in tekort, van 0,4% BBP in 2019 (figuur 3, links). Daarmee blijft het structureel begrotingssaldo in 2018 (net) voldoen aan de voor Nederland geldende ondergrens.

De Europese *uitgavenregel* stelt eisen aan de maximaal toegestane groei van de overheidsuitgaven verminderd met discretionaire inkomstenmaatregelen. De overheidsuitgaven worden daarbij verder gecorrigeerd voor onder andere de conjuncturele component van de werkloosheidsuitgaven, voor de rentelasten en voor fluctuaties in de investeringsuitgaven. De maximaal toegestane groei van de gecorrigeerde netto-overheidsuitgaven is gebaseerd op de langjarige trendmatige economische groei en verder afhankelijk van de begrotingsopdracht voor het structureel saldo.

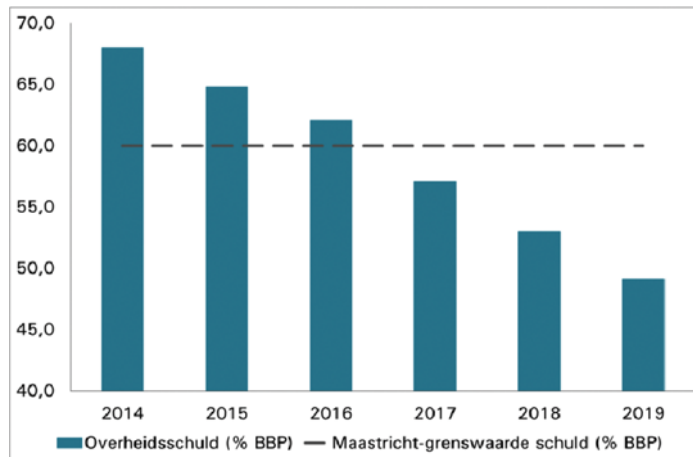
Figuur 3: Het structureel saldo (links) en de begrotingsopdracht voor de uitgavenregel (rechts)



Omdat – ondanks de omslag van een overschot in een tekort – het structureel saldo in de ramingen in 2018 en 2019 blijft voldoen aan de middellangetermijndoelstelling, kan volgens de werkwijze van de Europese Commissie de toets aan de uitgavenregel buiten beschouwing blijven.⁶ Uit figuur 3, rechts blijkt evenwel dat de verslechtering in 2018 voor een belangrijk deel kan worden toegeschreven aan de relatief sterke groei van de gecorrigeerde netto-uitgaven in dat jaar.

Het Europese *schuld criterium* bepaalt dat de overheidsschuld lager moet zijn dan 60% BBP of – bij overschrijding van de norm – in elk geval ieder jaar met ten minste een twintigste deel van het verschil tussen de werkelijke overheidsschuld en de referentiewaarde dient af te nemen.

⁶ Zie EC, Vade Mecum on the Stability and Growth Pact: 2018 Edition, European Economy Institutional Paper, nr. 075, maart 2018, p. 53.

Figuur 4: De ontwikkeling van de overheidsschuld

De overheidsschuld bereikte, gemeten in relatie tot het BBP, in 2014 het hoogste niveau sinds de financiële crisis. Sinds 2015 bevindt de overheidsschuld zich op een dalend pad (figuur 4). De overheidsschuld kwam eind 2017 uit op 57,1% BBP. Daarmee kwam de schuld voor het eerst sinds 2010 weer onder de norm van 60% BBP. De schuld blijft in 2018 en 2019 verder dalen, waarmee de overheidsschuld in beide jaren voldoet aan de schuldnorm uit het SGP.

Op basis van de raming van het CPB concludeert de Afdeling dat de Nederlandse overheidsfinanciën naar verwachting in 2018 en 2019 binnen de grenzen van de Europese begrotingsregels zullen blijven (tabel 4). Wel is onderliggend sprake van een verslechtering van het structureel begrotingssaldo als gevolg van een budgettaire impuls die in vanuit economische optiek in de huidige conjunctureel gunstige jaren niet in de rede ligt.

Tabel 4: Samenvattend overzicht uitkomst toetsing Europese begrotingsregels

	2018	2019
Feitelijk begrotingssaldo	✓	✓
Structureel begrotingssaldo ^(a)	✓	✓
Overheidsschuld	✓	✓

Toelichting op de gehanteerde tekens: ✓ = er wordt voldaan aan de betreffende regel; O = 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 (geldt alleen voor structureel saldo en uitgavenregel, zie noot)

(a) Er is bij het structureel begrotingssaldo en de uitgavenregel sprake van 'significante' afwijking indien de afwijking (in negatieve zin) gerekend over één jaar ten minste 0,5%-punt BBP bedraagt. Tevens is sprake van een significante afwijking indien over twee jaren cumulatief sprake is van een afwijking van ten minste 0,5%-punt BBP.

2.3 Toetsing aan de 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.⁷ De nationale begrotingsregels, waarvan de principes zijn vastgelegd in de Wet houdbare overheidsfinanciën, gaan uit van het handhaven van de zogeheten inkomsten- en uitgavenkaders. Deze regels worden aan het begin van iedere kabinetsperiode vastgelegd in de zogenoemde Startnota.

De nationale systematiek van uitgavenkaders stelt voor de duur van de kabinetsperiode voor ieder afzonderlijk jaar een vast plafond aan het totaal van de uitgaven. Voor de inkomstenkant van de begroting wordt de beleidsmatige lastenontwikkeling (lastenverzwaringen dan wel lastenverlichtingen) vastgelegd voor de hele kabinetsperiode in het zogeheten

⁷ Artikel 5, tweede lid, van Verordening (EU) 473/2013.

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.

Uit de Miljoenennota blijkt dat het uitgavenkader voor alle jaren in de kabinetsperiode sluit.⁸ Uit de plafondtoetsen blijkt dat in 2019 bij het deelplafond rijksbegroting sprake is van een overschrijding ter grootte van € 932 miljoen, die wordt gecompenseerd met een onderschrijding bij de deelplafonds sociale zekerheid en zorg van respectievelijk € 473 en € 502 miljoen.

De Afdeling constateert voorts dat verschillende intensiveringen in de begroting 2019 – waaronder de doorwerking van de besluitvorming rondom de gaswinning in Groningen, voorbereidingskosten voor de Brexit en de heroprichting van het Ministerie van LNV – worden gedekt door meevallers bij de sociale zekerheid en de zorg.⁹ Waar de intensiveringen structureel van aard zijn, is het de vraag of dit voor de gezochte dekking ook geldt. Dit lijkt niet in lijn met het uitgangspunt dat meevallers niet mogen worden gebruikt voor nieuw beleid¹⁰ en roept dan ook de vraag op hoe dit te rijmen is met de budgettaire spelregels.

Ten aanzien van de ontwikkeling van de lastenontwikkeling stelt de Miljoenennota dat de begroting 2019 voldoet aan het inkomstenkader. In paragraaf 3.2 gaat de Afdeling nader op de ontwikkeling van de collectieve lasten in.

2.4 Onzekerheden en risico's

Ramingen voor de toekomst zijn inherent omgeven met onzekerheden. In de MEV wordt deze onzekerheid geïllustreerd aan de hand van zgn. «fan charts». Hieruit valt af te leiden dat bij een geraamd feitelijk begrotingsoverschot van 0,9% BBP in 2019 een kans van een derde bestaat op een begrotingstekort.¹¹ Het precies voorspellen van een conjuncturele neergang blijkt telkens opnieuw erg lastig. Daarbij komt dat de Nederlandse economie, en als afgeleide daarvan de overheidsfinanciën, als gevolg van structurele kenmerken relatief sterk meebewegen met de conjunctuur. Het sterk open karakter van de Nederlandse economie speelt hierbij een rol, maar ook het gegeven van de lange balansen van huishoudens (hoge, niet direct beschikbare vermogens in huizen en pensioenen; hoge (hypotheek)schulden). Het is daarom goed te kijken naar onzekerheden en risico's voor de Nederlandse economie.

De onzekerheden voor de Nederlandse economie zijn voornamelijk extern van aard. Als open economie is Nederland sterk afhankelijk van ontwikkelingen in het buitenland. Te denken valt aan de ongewisse uitkomst van de Brexit-onderhandelingen en een mogelijke verdere escalatie van het handelsconflict tussen de EU, China en de VS, met een terugvallende wereldhandel als gevolg. Zowel het CPB, De Nederlandsche Bank als de Rabobank laten in recente studies zien dat een verdere escalatie flinke gevolgen kan hebben voor de Nederlandse economie.¹² Tot slot kunnen de recente ontwikkelingen in een aantal opkomende economieën, zoals

⁸ Miljoenennota 2019, bijlage 1.

⁹ Miljoenennota 2019, paragraaf 2.1.

¹⁰ Startnota kabinet-Rutte III, bijlage 1 (Kamerstukken II 2017/18, 34 775, nr. 55)).

¹¹ CPB, Macro Economische Verkenning 2019, 18 september 2018.

¹² CPB, Juniraming 2018, CPB Policy Brief 2018/09, juni 2018; De Nederlandsche Bank, Economische Ontwikkelingen en Vooruitzichten, nr. 15, juni 2018, hoofdstuk 3; Rabobank, Economisch Kwartaalbericht, 19 juni 2018.

Turkije en Argentinië, een nieuwe periode van onzekerheid inluiden die leiden tot een lagere groei van de wereldeconomie.

Binnenlandse onzekerheden liggen er vooral rondom de woningmarkt en de arbeidsmarkt. Hoewel de huizenprijzen nominaal inmiddels hoger liggen dan voor de vorige top in 2008, is dat in reële termen nog niet het geval. Onverwachte renteschokken kunnen wel gevolgen hebben voor de woningmarkt. Op de arbeidsmarkt is inmiddels sprake van krapte, waardoor bedrijven het steeds moeilijker krijgen om vacatures vervuld te krijgen. Dit kan een dempende werking hebben op economische groei. Datzelfde geldt wanneer de overheid haar voorgenomen intensiveringen niet in het geplande tempo kan realiseren.

Het onvermijdelijke gegeven van onzekerheden en risico's stelt eisen aan het budgettaire beleid. Tegen deze achtergrond valt op dat het huidige Nederlandse budgettaire beleid vanuit economische optiek procyclisch is: in conjunctureel gunstige tijden is sprake van een expansief begrotingsbeleid. Weliswaar daalt de overheidsschuld tot onder de 50% BBP in 2019, maar het huidige overschot in het structureel begrotingssaldo slaat om in een tekort van 0,3% BBP in 2019. Bovendien is sprake van een houdbaarheidstekort van 0,4% BBP.¹³ Overigens is in de meeste landen van de eurozone sprake van een stimulerend begrotingsbeleid, terwijl het Europees Begrotingscomité juist pleit voor een licht restrictief begrotingsbeleid om zo buffers op te bouwen voor de toekomst.

Budgettaire beleid in Europees perspectief: beoordeling van het Europees Begrotingscomité

In juni heeft het Europees Begrotingscomité (*European Fiscal Board*, EFB) zijn beoordeling uitgebracht over het budgettaire beleid in de eurozone.¹⁴ In dit jaarlijkse rapport beveelt het comité voor 2019 voor de eurozone als geheel per saldo een licht restrictief begrotingsbeleid aan. De huidige gunstige economische omstandigheden bieden de mogelijkheid om buffers op te bouwen – iets wat in het verleden te vaak niet is gebeurd. Voor veel lidstaten geldt bovendien dat, hoewel de overheidsfinanciën recent zijn verbeterd, deze nog steeds kwetsbaar zijn voor een volgende economische neergang en – op langere termijn – voor de gevolgen van een vergrijzende bevolking. Het comité richt zich daarbij in het bijzonder tot lidstaten van de eurozone met hoge schuldquotes.

Het comité constateert in zijn rapport evenwel ook dat om te komen tot een licht restrictief begrotingsbeleid in de eurozone als geheel, in veel lidstaten een beleidswijziging nodig is. Daarbij is bovendien juist in de lidstaten met de hoogste schuldquotes sprake van een expansief begrotingsbeleid. Het comité wijst er tot slot op dat het in zijn ogen gewenste per saldo restrictieve begrotingsbeleid verzekerd zou zijn indien alle lidstaten de eisen van het SGP zouden naleven.

3. De collectieve uitgaven en inkomsten nader beschouwd

3.1 Uitgaven

Dit en volgend jaar nemen de overheidsuitgaven verder toe, met – in volumetermen – respectievelijk 2,5 en 1,8% in 2018 en 2019 (zie tabel 5). Dit is echter niet terug te zien in de bruto collectieve-uitgavenquote;

¹³ CPB, Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord, 4 oktober 2017.

¹⁴ European Fiscal Board, Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2019, 18 juni 2018.

omdat de economie in beide jaren sneller groeit, daalt de bruto collectieve-uitgavenquote licht en komt uit in op 42,4% BBP in 2019. Onderliggend is echter wel degelijk sprake van soms forse extra uitgaven, met name aan defensie en infrastructuur. Een deel van de intensivering uit het regeerakkoord die voor 2018 waren begroot zullen echter niet meer dit jaar tot besteding komen, maar pas volgend jaar. Het blijkt lastig om alle begrote middelen uit te geven, omdat de intensivering vooral de vorm aan nemen van extra werkgelegenheid in de publieke sector die in de huidige krappe arbeidsmarkt niet eenvoudig kan worden vervuld.

Tabel 5: Collectieve uitgaven

	% BBP		volumegroei/jaar (%)	
	2018	2019	2018	2019
Openbaar bestuur	8,8	8,7	1,5	0,3
Veiligheid (incl. asiel)	1,6	1,6	0,6	-1,4
Defensie	0,9	1,1	-5,0	21,4
Infrastructuur	1,4	1,6	8,8	10,9
Onderwijs	5,1	5,0	1,6	0,5
Zorg	9,1	9,3	2,9	4,5
Soc. zekerh. (incl. zorgtoeslag)	11,7	11,5	1,9	0,0
Overdrachten aan bedrijven	1,4	1,3	6,6	-1,6
Internationale samenwerking	1,8	1,8	14,4	2,2
Rentelasten	0,8	0,7	-3,5	-2,6
Bruto collectieve uitgaven	42,5	42,4	2,5	1,8
Niet-belastingmiddelen	4,7	4,2		
w.v. gasbaten	0,2	0,2		
Netto collectieve uitgaven	37,8	38,2		

Bron: CPB, Macro-Economische Verkenning 2019

Na de uitgaven aan defensie (+21,4%) en infrastructuur (+10,9%) stijgen de zorguitgaven met 4,5% in 2019 het sterkst. Hiermee stijgen de zorguitgaven volgend jaar sneller dan de economie naar verwachting groeit. Dankzij verschillende maatregelen is de stijging van de zorguitgaven tijdens de crisisjaren weliswaar enigszins gemitigeerd, maar de zorguitgaven stijgen deze kabinetsperiode als percentage van het BBP weer verder.¹⁵ Het gevolg is dat zonder aanvullend beleid de zorguitgaven ook in de komende jaren een steeds groter beslag zullen leggen op de collectieve middelen en op termijn andere uitgavencategorieën kunnen gaan verdringen. In de Miljoenennota spreekt de regering het voornemen uit om ervoor te zorgen dat de kosten van de zorg niet onbeheerst toenemen. De gevraagde adviezen aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Sociaal-Economische Raad kunnen daarbij behulpzaam zijn, maar de Afdeling roept de regering op om niet af te wachten en ook zelf concrete maatregelen voor te bereiden.

Operatie Inzicht in Kwaliteit

In 2017 constateerde de Algemene Rekenkamer dat vaak te weinig informatie beschikbaar is om te kunnen beoordelen of en in hoeverre beleid werkelijk de beleidsmatig gewenste resultaten oplevert.¹⁶ Ook de vijftiende Studiegroep begrotingsruimte heeft in haar rapport

¹⁵ Zie ook figuur 2.2.2 in de Miljoenennota. Daaruit komt de sterke stijging van de zorguitgaven vanaf 2017 pregnant naar voren.

¹⁶ Algemene Rekenkamer, Staat van de rijksverantwoording 2016, mei 2017.

opgemerkt dat uit de verschillende beleidsevaluaties (maatschappelijke kosten-batenanalyses, interdepartementale beleidsonderzoeken, brede heroverwegingen, beleidsdoorlichtingen) naar voren komt dat inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid nog onvoldoende prioriteit krijgt in het beleidsproces, alsmede de samenhang in de inzet van instrumenten.¹⁷

In het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte III is daarom de operatie Inzicht in Kwaliteit aangekondigd.¹⁸ In een recente brief aan de Tweede Kamer heeft de Minister de nadere uitwerking van de operatie toegelicht. Het doel van de operatie is om de maatschappelijke toegevoegde waarde van publiek geld te vergroten door meer inzicht in te verkrijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. De operatie volgt daarbij twee sporen. Het eerste spoor heeft ten doel de maatschappelijke toegevoegde waarde van concreet overheidsbeleid te vergroten. Het tweede spoor beoogt een structurele verandering te realiseren in de manier waarop de overheid omgaat met het verkrijgen van en handelen naar dat inzicht («de overheid als lerende organisatie»).19

De Afdeling onderschrijft de potentiële meerwaarde van de operatie. In haar advies over de Miljoenennota 2018 merkte de Afdeling al op dat een kritische blik op beleidsmaatregelen en de daarmee gepaard gaande besteding van publieke middelen noodzakelijk is.²⁰ Het blijft periodiek nodig te onderzoeken of taken nog steeds actueel zijn en of en hoe deze in de toekomst met minder overheidsgeld kunnen worden uitgevoerd.

De begroting 2019 laat zien dat het structureel begrotingssaldo in 2019 (–0,3% BBP) bijna op de afgesproken ondergrens van –0,5% BBP ligt. Dit betekent dat wanneer nu of in de toekomst extra collectieve uitgaven wenselijk worden geacht, bijvoorbeeld in het kader van actuele beleidsvraagstukken als klimaatbeleid, de noodzaak tot herprioritering van uitgaven zich al snel aandient. Dit geldt in het bijzonder voor de volgende kabinetsperiode. Zoals de Afdeling in haar beoordeling over de Startnota al constateerde, liggen er voor de periode na 2021 op langere termijn lastenverzwaringen van in totaal circa € 7 miljard in het verschiet, onder andere als gevolg van de oploep van verschillende heffingen in het kader van het klimaatbeleid.²¹ Bij verdere intensivering van het klimaatbeleid kan dit, afhankelijk van de vormgeving, nog verder oplopen. Wensen tot extra uitgaven (bijvoorbeeld onderwijs, defensie of klimaat) zullen – gegeven de beperkte structurele groei van de economie – dan waarschijnlijk in belangrijke mate via vermindering van andere uitgaven moeten worden ingepast. Om voldoende mogelijkheden voor politieke keuzes te hebben, zijn de opstellers van verkiezingsprogramma's voor de volgende verkiezingen er bij gebaat concreter inzicht te hebben in mogelijkheden voor uitgavenverminderingen.

¹⁷ Van saldosturing naar stabilisatie, Vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, 1 juli 2016.

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

¹⁹ Kamerstukken II 2017/18, 31 865, nr. 118.

²⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34 775, nr. 3.

²¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 775, nr. 55.

Het blijft dus zaak, hetzij in het kader van de operatie Inzicht in Kwaliteit danwel daarvan onderscheiden, ook besparingsopties in kaart te brengen om politici voldoende mogelijkheden te geven wensen voor extra beleid af te wegen tegen mogelijkheden voor minder beleid elders. De voorbereiding van besparingsopties vergt tijdige voorbereiding, ook in 2019.

3.2 Inkomsten

De collectieve lasten nemen in 2019 verder toe. De collectievelastenquote, die het totaal van belasting- en premieontvangsten uitdrukt als percentage van het BBP, stijgt van 38,7% BBP in 2018 naar 39,2% BBP in 2019. De collectievelastenquote kan wijzigen door zowel beleidsmaatregelen (bijvoorbeeld een verhoging of verlaging van een belastingtarief en/of een wijziging in de belastinggrondslag), maar ook door de zogeheten «endogene» ontwikkeling van de belastingontvangsten, die afhankelijk is van de conjunctuur.

De stijging van de lastenquote van 2019 op 2018 is de resultante van enerzijds een endogene lastenverlichting en anderzijds een beleidsmatige lastenverzwaring. De endogene lastenverlichting is het gevolg van het gegeven dat verschillende heffingsgrondslagen minder hard stijgen dan de groei van de economie. Daar staat echter een beleidsmatige lastenverzwaring tegenover, van in totaal meer dan € 5 miljard (tabel 6). Voor gezinnen nemen de lasten in 2019 per saldo toe met € 0,8 miljard. De lagere inkomstenbelasting wordt meer dan gecompenseerd door de verhoging van het lage BTW-tarief, de energiebelastingen en hogere zorgpremies.²² Voor bedrijven nemen de lasten volgend jaar toe met € 4,4 miljard. Dit is met name het gevolg van hogere werkgeverspremies, hogere energiebelastingen, de verhoging van het lage BTW-tarief en de grondslagverbreding in de vennootschapsbelasting. Ook de dividendbelasting voor bedrijven valt hoger uit, door anticipatie-effecten op een maatregel in box 2 van de inkomstenbelasting voor directeur-grotaandeelhouders. Voor de sector buitenland, ten slotte, valt de dividendbelasting volgend jaar juist lager uit, door anticipatie-effecten op het afschaffen van de dividendbelasting.

Over het lastenbeeld merkt de Afdeling voorts nog het volgende op. In haar Voorjaarsrapportage heeft de Afdeling aandacht gevraagd voor het gegeven dat de verschillende cijfers over de ontwikkeling van de collectieve lasten niet altijd eenvoudig te interpreteren zijn. In de verschillende rapportages over de lastenontwikkeling wordt soms over de jaar-op-jaar-mutatie («horizontaal») gesproken en soms over de ontwikkeling ten opzichte van de stand bij een vorig besluitvormingsmoment («verticaal»). Maatschappelijk en economisch is de horizontale ontwikkeling relevant, omdat die inzicht biedt in de door gezinnen en bedrijven ervaren lastenontwikkeling van jaar op jaar en het potentiële bestedings-effect op de economie. In het politieke debat en voor de parlementaire goedkeuring is echter juist de verticale ontwikkeling relevant.

²² Het CPB wijst er in de MEV 2019 op dat tegenover deze lastenverzwaring in termen van premies en belastingen andere maatregelen staan in de toeslagensfeer die juist gunstig uitpakken voor de koopkracht van gezinnen.

Tabel 6: Beleidsmatige lastenontwikkeling

(€ miljard)	2018	2019
Totaal	-0,2	5,3
Gezinnen	-0,5	0,8
w.v. BTW	0,0	2,4
w.v. energiebelasting en ODE	0,4	0,8
w.v. loon- en inkomstenheffing	-1,2	-4,0
w.v. Zvw	0,5	1,8
w.v. overig	-0,1	-0,1
Bedrijven	0,6	4,4
w.v. BTW	0,0	0,8
w.v. energiebelasting en ODE	0,2	0,5
w.v. vennootschapsbelasting	-0,3	1,1
w.v. dividendbelasting	0,1	1,5
w.v. sociale premies	0,0	0,6
w.v. Zvw	0,5	0,1
w.v. overig	0,1	-0,2
Overheid	0,1	0,1
Buitenland	-0,4	0,0
w.v. dividendbelasting	-0,4	0,0
w.v. overig	0,0	0,0

Bron: CPB, Macro-Economische Verkenning 2019

Het verschil tussen de verticale en horizontale ontwikkeling blijkt duidelijk wanneer de lastenontwikkeling uit het regeerakkoord nader wordt beschouwd. Want weliswaar dempen de maatregelen uit het regeerakkoord de lastenontwikkeling ten opzichte van het zogeheten basispad (verticaal) met circa € 6,5 miljard, zij compenseren de lastenverzwaringen opgenomen in dat basispad (maatregelen vorige kabinetten en stijging zorgpremies) niet geheel, waardoor de lasten bezien over de gehele kabinetsperiode (horizontaal) per saldo nog steeds toenemen met in totaal circa € 3,4 miljard. Deze horizontale lastenverzwaring is de resultante van lastenverzwaringen in de eerste twee jaren van de kabinetsperiode en lastenverlichtingen in de twee jaren daarna. Deze totale lastenontwikkeling van € 3,4 miljard over de periode 2018–2021 wordt in de Miljoenennota bewaakt via het zogenoemde inkomstenkader.

De Afdeling constateert dat in de voorliggende Miljoenennota en bijbehorende bijlage is geprobeerd de inzichtelijkheid van de lastenontwikkeling te vergroten en dat hiermee ook een verbeterslag is gemaakt. Tegelijkertijd constateert zij dat de cijfers lastig te interpreteren blijven, ook wanneer deze worden afgezet tegen de lastenontwikkeling zoals gepresenteerd door het CPB in de MEV. Het CPB vermeldt in tabel 3.9 een beleidsmatige lastenverzwaring van € 5,3 miljard in 2019 (zie ook bovenstaande tabel 6 die aan de MEV is ontleend). In de Miljoenennota zijn de betreffende cijfers alleen te vinden in bijlage 3; de hoofdtekst bevat hierover slechts een grafiek (figuur 2.2.3). In tabel 1 in bijlage 3 wordt vermeld dat in 2019 een beleidsmatige lastenverzwaring optreedt van € 3,8 miljard. Daarmee is dit cijfer en ook die voor de totale vierjaarperiode exact gelijk aan die in de Startnota; het inkomstenkader wordt gehandhaafd niet alleen voor de volledige vierjaarsperiode, maar ook van jaar op jaar.

In de Miljoenennota wordt niet inzichtelijk gemaakt waarom de verschillen met het CPB zo groot zijn. Dit is te meer opvallend nu de Miljoenennota vermeldt dat sinds kort het CPB de budgettaire ramingen van de fiscale maatregelen certificeert. Daar waar de verklaring hiervoor kan worden gevonden in verschillen in definities tussen het Ministerie van Financiën en het CPB, beveelt de Afdeling aan om hieraan in de Miljoenennota aandacht te besteden; op termijn is een harmonisatie van definities gewenst.

C. REACTIE REGERING

Op 17 september 2018 heeft de Minister van Financiën namens de regering een (schriftelijke) reactie gegeven op de concept-beoordeling van de Afdeling. Deze reactie luidt als volgt.

«Het kabinet dankt de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) 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 dat op basis van de Macro Economische Verkenning van het CPB dat de ontwikkeling van de overheidsfinanciën in 2018 en 2019 voldoen aan de Europese begrotingsregels. Het kabinet onderschrijft deze beoordeling van de Afdeling.

In haar beoordeling stelt de Afdeling dat hoewel de Nederlandse overheidsfinanciën in 2018 en 2019 naar verwachting binnen de grenzen van de Europese begrotingsregels blijven, er onderliggend sprake is van een verslechtering van het structureel begrotingssaldo ondanks de huidige hoogconjunctuur. Dat is het gevolg van de keuzes die het kabinet heeft gemaakt om de lasten te verlichten ten opzichte van het basispad, en de economie en collectieve voorzieningen te versterken. Het kabinet zet in op lastenverlichting voor burgers en bedrijven, en intensiveert in onder andere veiligheid en defensie, onderwijs en onderzoek en klimaat. Dat leidt weliswaar tot een minder gunstig overheidssaldo, maar dat is een afruil met investeren in de toekomst. Het structurele begrotingssaldo verslechtert dit jaar en volgend jaar, maar blijft binnen de MTO (middel-langetermijndoelstelling) van $-0,5\%$ bbp. Het kabinet is het echter met de Afdeling eens dat er in 2019 een beperkte marge tot de MTO is. Gegeven de onzekerheid in het ramen van het structurele saldo, is enige marge tot de Europese grenzen verstandig. In het Regeerakkoord heeft het kabinet het trendmatig begrotingsbeleid omarmd en de ambitie opgenomen om voldoende marge te houden ten aanzien van de Europese regels. Op die manier is er ruimte om het trendmatig begrotingsbeleid te laten werken.

Tevens wijst de Afdeling op de snel stijgende zorguitgaven. In 2019 stijgen de zorguitgaven met 4,5 procent. De Afdeling stelt dat de zorguitgaven tijdens de crisisjaren enigszins zijn gemitigeerd, maar tijdens deze kabinetsperiode weer verder stijgen. Volgens de Afdeling is het gevolg dat zonder aanvullend beleid de zorguitgaven ook in de komende jaren een steeds groter beslag zullen leggen op de collectieve middelen en op termijn andere uitgaven kunnen verdringen. Ook het kabinet ziet in de beheersing van de zorguitgaven een uitdaging. Het kabinet heeft daarom diverse maatregelen genomen waardoor de zorgkosten structureel met 2,2 miljard euro minder hard stijgen. Dit neemt niet weg dat de kosten aan zorg ook na deze maatregelen snel blijven groeien en daardoor andere uitgaven kunnen verdringen. Het kabinet neemt dit signaal van de Afdeling dan ook ter harte.

De Afdeling constateert op basis van de Miljoenennota en de MEV dat de begroting voldoet aan de nationale begrotingssystematiek van uitgavenplafonds en inkomstenkader. Wel constateert zij dat verschillende intensiveringen in de begroting 2019 worden gedekt door meevallers bij de sociale zekerheid en de zorg. Waar de intensivering structureel van aard is, is het de vraag of dit voor de gezochte dekking ook geldt. Dit lijkt volgens de Afdeling niet in lijn met het uitgangspunt dat meevallers niet mogen worden gebruikt voor nieuw beleid en roept dan ook de vraag op hoe dit te rijmen is met de budgettaire spelregels.

Het kabinet heeft aan het begin van de kabinetsperiode voor de uitgavenkant van de begroting een afspraak gemaakt over het maximale uitgavenniveau. Voor elk jaar wordt een uitgavenplafond vastgesteld dat niet overschreden mag worden. De uitgavenplafonds van de sectoren Rijksbegroting, Sociale Zekerheid en Zorg samen vormen het totale uitgavenplafond. Binnen de deelplafonds mag worden geschoven, zolang het totale uitgavenplafond sluit. Het is conform de basisprincipes van het trendmatig begrotingsbeleid dat de ministerraad per saldo meevallers onder het uitgavenplafond kan inzetten. Dit staat ook beschreven in de Kamerbrief Toezeggingen over Begrotingsbeleid:²³ «De eerste variant sluit aan bij bestaand beleid, namelijk dat het kabinet op het moment dat eventuele ruimte ontstaat zal bezien hoe deze het beste kan worden aangewend. De behandeling van eventuele uitgavenmeevallers loopt dus mee in reguliere begrotingsmomenten. Hiermee wordt ook het bereiken van een doelmatige allocatie goed gewaarborgd.» De tegenvallers en intensiveringen (gas, EU-afdrachten, brexit) worden structureel gedekt.

De Afdeling beveelt tevens aan om de lastenontwikkeling beter in beeld te brengen. In de Miljoenennota 2019 is hiertoe een eerste poging gedaan: er is veel aandacht besteed aan zowel het horizontale beeld als aan lastenontwikkeling als gevolg van de maatregelen van het kabinet. Het kabinet dankt de Afdeling dat zij deze verbeteringslag erkent. Het goed inzicht bieden in de lastenontwikkeling, en met name het verschil tussen de horizontale en verticale ontwikkeling, blijft echter complex. Het kabinet zal ook deze aanbeveling ter harte nemen en bekijken op welke manier dit in de toekomst het beste mogelijk is zodat de Staten-Generaal en andere lezers een zo duidelijk mogelijk beeld krijgen.

Hiernaast wijst de Afdeling op de verschillen in de lastenontwikkeling tussen de Miljoenennota en de Macro Economische Verkenning van het CPB. Het Ministerie van Financiën maakt zijn eigen raming voor de belastingen, en er zijn op dit punt definitieverschillen tussen het CPB en Financiën. Het is een zinvol streven om die verschillen waar mogelijk te verkleinen, omdat deze verschillen het beeld complexer maken. Het ministerie heeft het voornemen om samen met het CPB deze definities dichter bij elkaar te brengen. 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

²³ Zie ook Toezeggingen over het begrotingsbeleid: Kamerstukken I 2017/18, 34 775, nr. 19, 23 maart 2018.

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,
J.P.H. Donner