Raad van State

No.W06.18.0044/III/B 's-Gravenhage, 12 april 2018

A. BEOORDELING

1. Inleiding

De Afdeling advisering van de Raad van State is belast met het onafhankelijk toezicht op de naleving van de (Europese) begrotingsregels, als bedoeld in het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur (VSCB) en artikel 5 van Verordening (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, 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 op te stellen beoordeling heeft de Afdeling voor deze Voorjaarsrapportage kennis kunnen nemen van een conceptversie van het Stabiliteitsprogramma. 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 Voorjaarsrapportage 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 3,2% 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 3,2%, in 2019 op 2,7%. Dat zijn sterke cijfers, die de Nederlandse economie lange tijd niet heeft laten zien. Met deze groeicijfers presteert de Nederlandse economie ook beter dan de eurozone als geheel. In het bijzonder de ontwikkeling van de huizenmarkt en het expansieve

begrotingsbeleid van de overheid maken dat de Nederlandse economie nog beter presteert dan de Europese.

De Nederlandse economische groei wordt breed gedragen. De aantrekkende werkgelegenheid, een hoger beschikbaar inkomen, een hogere consumptie en meer investeringen versterken elkaar in een positieve dynamiek. In 2018 geven bovendien de overheidsbestedingen een forse extra impuls aan de economie. In 2019 is deze impuls kleiner, hetgeen – samen met een minder sterke groei van de export – leidt tot een lichte groeivertraging in dat jaar.

De aanhoudende economische groei leidt er toe dat de Nederlandse economie zich in een fase van hoogconjunctuur bevindt. 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).

In 2017 kwam het begrotingssaldo uit op 1,1% BBP. Ondanks de hoogconjunctuur verbeteren de overheidsfinanciën in 2018 en 2019 niet verder. Dit is toe te schrijven aan het expansieve begrotingsbeleid. Volgens de raming van het CPB loopt het saldo in 2018 en 2019 enigszins terug ten opzichte van 2017, hoewel sprake blijft van een overschot op de begroting van respectievelijk 0,7 en 0,9% BBP. Onderliggend verslechtert het structureel begrotingssaldo – het saldo gecorrigeerd voor de stand van de economie en incidentele posten – van 0,8% BBP in 2017 naar –0,4% BBP in 2019.

De overheidsschuld kwam in 2017 met 56,7% BBP voor het eerst sinds 2010 weer onder de 60% BBP. De daling van de schuld is het gevolg van het begrotingsoverschot en de verkoop van deelnemingen in verschillende financiële instellingen. De schuldquote daalt daarnaast door de stevige economische groei en de oplopende inflatie (noemereffect). De komende jaren daalt de schuld volgens de raming van het CPB verder, naar 52,1% BBP in 2018 en 48,4% BBP in 2019.

3. De toetsing aan de begrotingsregels

In de voorjaarsrapportage beoordeelt de Afdeling of de overheidsfinanciën in het afgelopen jaar (*ex post*), in het lopende jaar (*'in year'*) en in het komende jaar (*ex ante*) voldoen aan de Europese begrotingsregels. Omdat het begrotingssaldo sinds 2013 voldoet aan het onder het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) maximaal toegestane tekort van 3% BBP, zijn bij de beoordeling de regels uit de zogenoemde 'preventieve arm' van het Pact relevant. Deze regels 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% BBP, of in ieder geval in voldoende mate in die richting te dalen.

Op basis van de realisatiecijfers van het CBS concludeert de Afdeling dat de overheidsfinanciën in 2017 voldeden aan de Europese begrotingsregels. De schatkist vertoonde over heel 2017 een overschot van 1,1% BBP. Het structureel begrotingssaldo kwam in 2017 uit op 0,8% BBP. Daarmee voldeed het structureel begrotingssaldo ruimschoots aan de voor Nederland vastgestelde zogeheten 'middellangetermijndoelstelling' (MTO) van –0,5% BBP. Wanneer het structureel begrotingssaldo voldoet aan de doelstelling kan een toets aan de Europese uitgavenregel, die gericht is op een beheerste groei van de overheidsuitgaven in relatie tot de potentiële groei van de economie, volgens de werkwijze van de Europese Commissie buiten beschouwing blijven. Niettemin kan worden geconcludeerd dat de Nederlandse overheidsfinanciën in 2017 ook voldeden aan de uitgavenregel. De overheidsschuld kwam in 2017 uit op 56,7% BBP, onder de grenswaarde van 60% BBP. Daarmee voldeed de overheidsschuld aan de Europese regels.

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 weliswaar (net) voldoen aan de voor Nederland geldende middellangetermijndoelstelling, maar de ontwikkeling toont aan dat de Nederlandse overheidsfinanciën onderliggend verslechteren. Wordt bovendien uitgegaan van een verdere beperking van de gasproductie in de richting van 12 miljard kubieke meter in uiterlijk 2022, dan komt – bij de huidige gasprijs – de ondergrens voor het structureel saldo (–0,5% BBP) in zicht.

Omdat het structureel saldo in de huidige ramingen in 2018 en 2019 (net) blijft voldoen aan de middellangetermijndoelstelling, kan volgens de werkwijze van de Europese Commissie ook voor deze jaren de toets aan de uitgavenregel buiten beschouwing blijven. De uitgavenregel laat echter zien dat 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.

De Afdeling concludeert op basis van de raming van het CPB dat de Nederlandse overheidsfinanciën naar verwachting in 2018 en 2019 weliswaar binnen de grenzen van de Europese begrotingsregels zullen blijven, maar dat onderliggend sprake is van een verslechtering van de overheidsfinanciën die in tijden van hoogconjunctuur niet zou mogen worden verwacht.

Ramingen voor de toekomst zijn inherent omgeven met onzekerheden. Uit het CEP valt af te leiden dat bij een voorspeld feitelijk begrotingsoverschot van 0,9% BBP in 2019 een kans van een derde bestaat op een begrotingstekort.

Het valt de Afdeling in het licht van het voorgaande op dat in het Stabiliteitsprogramma 2018 in de gevoeligheidsanalyse geen aandacht wordt

besteed aan de vermindering van de gasproductie en de effecten daarvan op het structureel saldo.

Ook gaat het Stabiliteitsprogramma niet in op het procyclische karakter van het begrotingsbeleid en besteedt het weinig aandacht aan onzekerheden en risico's en hoe hiermee om te gaan. Hoofdstuk 4 bevat slechts summier een tweetal, nogal technisch vormgegeven alternatieve scenario's, die alleen zijn uitgewerkt voor de korte termijn.

Gelet op het voorgaande acht de Afdeling een actuele, meer integrale risicoanalyse en bespreking daarvan gewenst, zoals deze bijvoorbeeld eerder te vinden was in de Miljoenennota 2015. De Afdeling beveelt aan een meer uitgebreide risicoanalyse op te nemen in Miljoenennota 2019.

4. De ontwikkeling van de collectieve uitgaven en lasten nader bezien

De Afdeling merkt op dat een blik op de collectieve-uitgaven- en collectievelastenquotes slechts gedeeltelijk inzicht biedt in de onderliggende ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven van de overheid. De komende jaren nemen de overheidsuitgaven verder toe. Dit is echter niet te zien in de bruto-collectieve-uitgavenquote, die van 2017 op 2018 daalt en daarna redelijk constant blijft. Onderliggend is echter wel degelijk sprake van, soms forse, extra uitgaven, in het bijzonder op het terrein van defensie, infrastructuur en de zorg.

Ook de ontwikkeling van de collectieve lasten is niet eenvoudig te interpreteren. Ondanks de aangekondigde lastenverlichtingen blijft de collectievelastenquote de komende jaren vrijwel constant. Interessanter is het te kijken naar de indicator voor de zgn. 'beleidsmatige lastenontwikkeling'. Deze geeft het budgettaire effect weer van beleidsmaatregelen op de belasting- en premieontvangsten. Bekeken over de gehele kabinetsperiode dalen de lasten beleidsmatig per saldo met € 1,5 miljard. Tegenover de lagere loon- en inkomstenbelasting staat een stijging van de BTW, de energiebelasting en de zorgpremies. De lastenverlichting komt daarbij geheel ten goede aan gezinnen; voor bedrijven stijgen de lasten over de gehele kabinetsperiode genomen.

Het voorgaande laat zien dat de cijfers over de lastenontwikkeling niet altijd gemakkelijk te interpreteren zijn. De gebruikte indicatoren leiden niet alle tot evenveel inzicht in onderliggende mutaties. Daarbij komt dat in de verschillende rapportages over de lastenontwikkeling soms wordt gesproken over de jaar-op-jaar-mutatie ('horizontaal') en soms, bijvoorbeeld in de financiële bijlage van het regeerakkoord en in de Miljoenennota, 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. Voor de parlementaire goedkeuring is echter juist de verticale ontwikkeling relevant.

De voornoemde beperkte inzichtelijkheid waartoe sommige indicatoren leiden alsmede de verschillende daarbij gehanteerde opstellingen (verticaal vs. horizontaal) maakt de discussie over 'dé lastenontwikkeling' echter complex en vatbaar voor onduidelijkheid. De Afdeling adviseert daarom de inzichtelijkheid van de rapportages aan de Staten-Generaal ten aanzien van de lastenontwikkeling te vergroten.

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 realisatiecijfers van het CBS concludeert de Afdeling dat de overheidsfinanciën in 2017 voldeden aan de Europese begrotingsregels.
II. Op basis van de raming van het CPB concludeert de Afdeling dat de Nederlandse overheidsfinanciën naar verwachting in 2018 en 2019 weliswaar binnen de grenzen van de Europese begrotingsregels zullen blijven, maar dat onderliggend sprake is van een verslechtering van de overheidsfinanciën die in tijden van hoogconjunctuur niet zou mogen worden verwacht.
III. De Afdeling acht een actuele, meer integrale risicoanalyse en bespreking daarvan gewenst. De Afdeling beveelt daarom aan in de Miljoenennota 2019 een meer uitgebreide risicoanalyse van de overheidsfinanciën op te nemen.
IV. Gegeven de complexiteit van de gehanteerde begrippen en de verschillende opstellingen ten aanzien van de lastenontwikkeling adviseert de Afdeling de inzichtelijkheid van de rapportages aan de Staten-Generaal te vergroten.

B. ANALYSE

1. Macro-economische en budgettaire vooruitzichten

1.1 Het macro-economisch beeld

Na een sterke groei van 3,2% in 2017,[1] blijft de Nederlandse economie volgens de meest recente raming van het CPB dit en volgend jaar stevig doorgroeien.[2] Dit jaar komt de economische groei naar verwachting uit op 3,2%. In 2019 zwakt de groei enigszins af, maar ook in 2019 bedraagt de economische groei naar verwachting nog steeds 2,7%. Dat zijn sterke cijfers, die de Nederlandse economie lange tijd niet heeft laten zien. Met deze groeicijfers presteert de Nederlandse economie ook beter dan de eurozone als geheel. Dit jaar groeit de economie van de eurozone naar verwachting met 2,5%, in 2019 met 2,2%. In het bijzonder de ontwikkeling van de huizenmarkt en het expansieve begrotingsbeleid van de overheid maken dat de Nederlandse economie nog beter presteert dan de Europese.

---

[1] CBS, Statline. Dit cijfer ligt fractioneel hoger dan de raming van het CPB in het Centraal Economisch Plan.
[2] CPB, Centraal Economisch Plan 2018, 22 maart 2018.

De Nederlandse economie profiteert ook van de gunstige internationale conjunctuur. De wereldeconomie groeit met 3,9% per jaar in 2018 en 2019 zelfs nog iets sneller dan in 2017. Dit vertaalt zich in een verdere opleving van de internationale handel, waarvan ook Nederland profiteert. De groei van de voor Nederland relevante wereldhandel bedraagt naar verwachting 4,4% per jaar in zowel 2018 als 2019.

De Nederlandse economische groei wordt breed gedragen. Alle bestedingscategorieën dragen in positieve zin bij aan de groei. De aantrekkende werkgelegenheid, een hoger beschikbaar inkomen, een hogere consumptie en meer investeringen versterken elkaar in een positieve dynamiek. In 2018 geven bovendien de overheidsbestedingen een forse extra impuls aan de economie. In 2019 is deze impuls kleiner, hetgeen – tezamen met een minder sterke groei van de export – leidt tot een lichte groeivertraging in dat jaar. De exportgroei daalt in 2019 naar 4,6%, tegen 4,9% in 2018.

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)	***MEV 2018***	**CEP 2018**	***MEV 2018***	**CEP 2018**	**CEP 2018**
Eurozone					
Bruto binnenlands product (economische groei)	*2,0*	2,5	*1,8*	2,5	2,2
Nederland					
Bruto binnenlands product (economische groei)	*3,3*	3,2	*2,5*	3,2	2,7
Consumptie huishoudens	*2,2*	1,8	*2,4*	2,1	2,5
Investeringen in woningen	*12,8*	13,0	*6,1*	8,9	5,9
Bedrijfsinvesteringen (excl. voorraden)	*5,9*	4,8	*4,9*	4,6	3,8
Uitvoer goederen en diensten	*4,9*	5,5	*4,5*	4,9	4,6
Werkgelegenheid marktsector (uren)	*2,2*	1,7	*1,8*	1,9	1,6
Werkloosheid (niveau, % beroepsbevolking)	*4,9*	4,9	*4,3*	3,9	3,5
Feitelijk EMU-saldo (% BBP)[(a)]	*0,6*	1,1	*0,8*	0,7	0,9
Overheidsschuld (% BBP)[(a)]	*57,2*	56,7	*53,7*	52,1	48,4

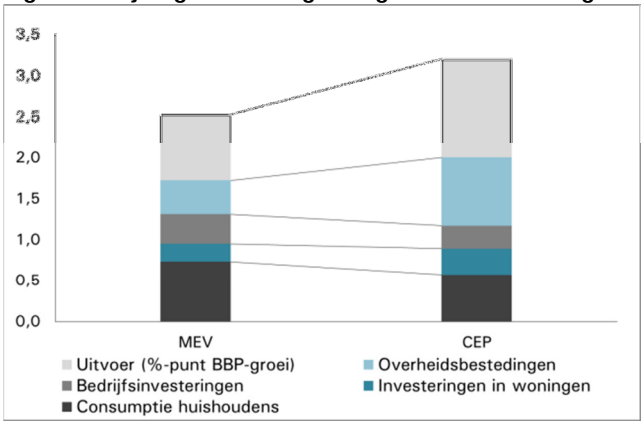
Bron: CPB, Macro-Economische Verkenning 2018 en Centraal Economisch Plan 2018

(a) Feitelijk EMU-saldo en overheidsschuld 2017 gebaseerd op realisatiecijfers CBS (Statline).

Tabel 1 laat zien dat de huidige economische ramingen voor 2018 per saldo gunstiger zijn dan waarmee het CPB afgelopen september in de Macro-

Economische Verkenning 2018 nog rekening hield.[3] De groei valt hoger uit, door een sterke woningmarkt, een hogere exportgroei en een grotere bijdrage uit de overheidsbestedingen door de intensiveringen uit het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III (zie figuur 1).

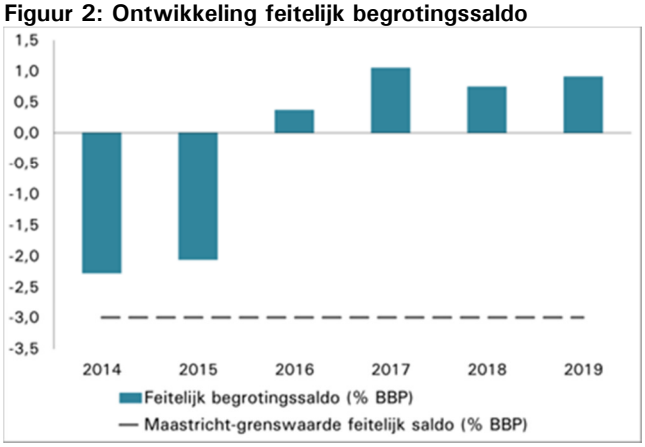
Figuur 1: Bijdrage bestedingscategorieën aan econ. groei '18



1.2 Het budgettaire beeld

Onder het gunstige economisch gesternte verbeteren ook de overheidsfinanciën. In 2016 vertoonde de overheidsbegroting voor het eerst sinds 2009 weer een overschot. In 2017 verbeterde het saldo verder, naar 1,1% BBP (zie figuur 2).

Figuur 2: Ontwikkeling feitelijk begrotingssaldo



Ondanks de hoogconjunctuur, met als gevolg sterk verminderde werkloosheidsuitgaven en hogere belastingopbrengsten, verbeteren de overheidsfinanciën in 2018 en 2019 niet verder. Dit is toe te schrijven aan het expansieve begrotingsbeleid. Volgens de raming van het CPB verslechtert het saldo in 2018 en 2019 enigszins ten opzicht van 2017, hoewel sprake blijft van een overschot op de begroting van respectievelijk 0,7 en 0,9% BBP (zie tabel 2). Onderliggend verslechtert het structureel begrotingssaldo – het saldo gecorrigeerd

[3] CPB, Macro-Economische Verkenning 2018, september 2017.

voor de stand van de economie en incidentele posten – van 0,8% BBP in 2017 naar –0,4% BBP in 2019.[4]

Tabel 2: Kerngegevens overheidsfinanciën

(in % BBP)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Netto collectieve uitgaven	39,8	39,4	38,4	37,8	38,2	38,2
Collectieve lasten	37,5	37,3	38,8	38,9	38,9	39,1
Feitelijk EMU-saldo	-2,3	-2,1	0,4	1,1	0,7	0,9
w.v. EMU-saldo decentrale overheden	*-0,2*	*-0,2*	*0,1*	*-0,1*	*-0,2*	*-0,2*
Structureel EMU-saldo	-0,3	-0,9	0,9	0,8	0,0	-0,4
Overheidsschuld	68,0	64,6	61,8	56,7	52,1	48,4

Bron: CBS (Statline) en CPB (Centraal Economisch Plan 2018)

De overheidsuitgaven nemen dit en volgend jaar verder toe, mede als gevolg van de intensiveringen van het nieuwe kabinet. Deze toename is echter nauwelijks terug te zien in de netto-collectieveuitgavenquote (de bruto-collectieveuitgavenquote verminderd met de niet-belastingontvangsten van de overheid), die redelijk constant blijft rond de 38% BBP. Dit komt door de stevige economische groei (noemereffect) en de lagere rente- en werkloosheiduitgaven van de overheid. De collectievelastenquote stijgt van 38,9% BBP in 2017 naar 39,1% BBP in 2019. Deze stijging wordt verklaard door de verhoging van het lage BTW-tarief met ingang van 2019, hogere energiebelastingen en – ondanks de tariefsverlaging in de inkomstenbelasting – stijgende belastinginkomsten als gevolg van de voorspoedige economische groei.

De overheidsschuld kwam in 2017 met 56,7% BBP voor het eerst sinds 2011 weer onder de 60% BBP. De daling van de schuld is het gevolg van het begrotingsoverschot en de verkoop van deelnemingen in verschillende financiële instellingen (ABN AMRO, ASR en Propertize). De schuldquote daalt daarnaast door de stevige economische groei en de oplopende inflatie (noemereffect). De komende jaren daalt de schuld volgens de raming van het CPB verder, naar 52,1% BBP in 2018 en 48,4% BBP in 2019.

[4] De Afdeling heeft in zijn aanbiedingsbrief bij de Septemberrapportage 2015 aan de minister van Financiën erop gewezen dat de toetsing aan de Europese begrotingsregels moeilijk is wanneer de meerjarige begrotingsramingen zijn gebaseerd op een verouderd economisch beeld. In het advies van de vijftiende Studiegroep Begrotingsruimte en in de Startnota van het huidige kabinet wordt dat onderschreven. In dat licht heeft het CPB recent een actualisatie gepubliceerd van de meerjarige raming, hetgeen een welkome aanvulling is op de informatievoorziening. Zie I. van Tilburg, De rollende raming, CPB Achtergronddocument, 6 maart 2018.

2. De toetsing aan de begrotingsregels

2.1 Toetsingskader

In de voorjaarsrapportage beoordeelt de Afdeling of de overheidsfinanciën in het afgelopen jaar (*ex post*), 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. De regels uit de preventieve arm 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 de preventieve arm is de beoordeling over het voorbije jaar in het bijzonder van belang, omdat de Europese Commissie op basis van haar eigen Lenteraming de Europese Raad kan voorstellen om, indien een land in het voorbije jaar onvoldoende heeft gedaan om zijn begroting op orde te krijgen of te houden, een formele procedure te starten, die in laatste instantie kan leiden tot (financiële) sancties.

Tabel 3: Gegevens Europese begrotingsregels

	2017 *ex post*	**2018** *in year*	**2019** *ex ante*
Regel t.a.v. ontwikkeling van het structureel saldo (% BBP)			
EMU-saldo feitelijk	1,1	0,7	0,9
w.v. conjuncturele component	-0,1	0,7	1,2
w.v. eenmalige en andere tijdelijke maatregelen	0,3	0,0	0,1
EMU-saldo structureel (EC-methode)	0,8	0,0	-0,4
Uitgavenregel			
Gecorrigeerde netto-overheidsuitgaven (reële mutatie in %)	0,3	4,3	1,8
Max. toegestane groei gecorr. netto-overheidsuitgaven	3,5	2,7	3,6
Schuldcriterium (% BBP)			
EMU-schuld	56,7	52,1	48,4

Bron: CBS (Statline) en CPB (Centraal Economisch Plan 2018, tabel 3.2)

2.2 De ex post-toetsing voor het jaar 2017

Het *feitelijk begrotingssaldo* kwam in 2017 uit op een overschot van 1,1% BBP (tabel 3). Daarmee bleef het begrotingssaldo ver verwijderd van de referentiewaarde van een maximaal toegestaan tekort van 3% BBP uit het Stabiliteits- en Groeipact.

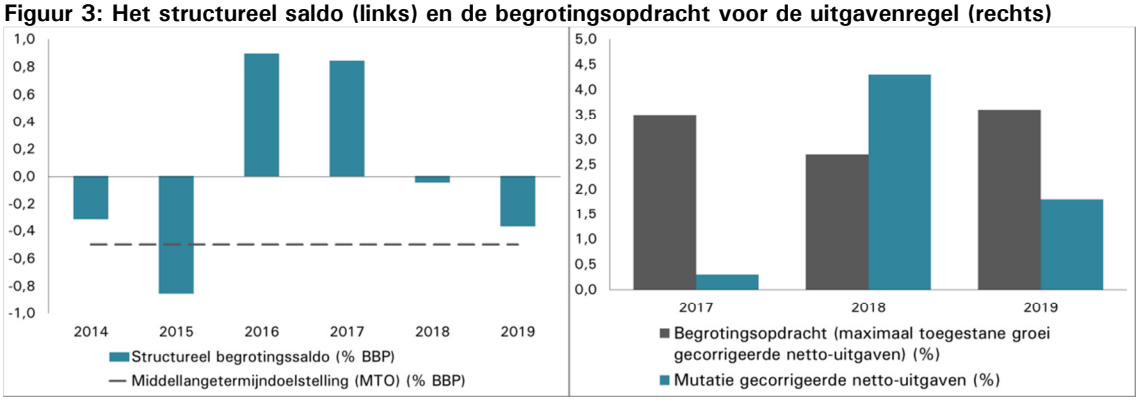
De beoordeling van de Afdeling richt zich daarom op het *structureel saldo*. Volgens de Europese regels moet het structureel saldo voldoen aan de door de Europese Commissie voor Nederland vastgestelde zogeheten 'middellangetermijndoelstelling' (MTO), of in ieder geval in voldoende mate in de richting van die doelstelling

bewegen. Voor Nederland geldt op dit moment een doelstelling voor het structureel saldo van –0,5% BBP.

Het structureel begrotingssaldo bedroeg in 2017 0,8% BBP (zie figuur 3, links). Daarmee voldeed het structureel begrotingssaldo in 2017 ruimschoots aan de doelstelling.

De Europese *uitgavenregel* stelt eisen aan de maximaal toegestane groei van de overheidsuitgaven verminderd met discretionaire inkomstenmaatregelen. De overheidsuitgaven worden daarbij gecorrigeerd voor onder andere de conjuncturele component van de werkloosheidsuitgaven, voor de rentelasten en voor fluctuaties in de investeringsuitgaven.[5] De maximaal toegestane groei van de gecorrigeerde netto-overheidsuitgaven is gebaseerd op de langjarige trendmatige economische groei en verder afhankelijk gesteld van de begrotingsopdracht voor het structureel saldo.

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



Wanneer het structureel begrotingssaldo voldoet aan de doelstelling kan een toets aan de uitgavenregel volgens de werkwijze van de Europese Commissie buiten beschouwing blijven.[6] Niettemin kan worden geconcludeerd dat de Nederlandse overheidsfinanciën in 2017 ook zouden hebben voldaan aan de uitgavenregel, indien daaraan zou worden getoetst (zie figuur 3, rechts). De groei van de gecorrigeerde netto-overheidsuitgaven bleef onder de normgroei.

Het Europese *schuldcriterium* 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.

---

[5] Om de uitgavenregel meer in lijn te brengen met het structureel saldo houdt de Europese Commissie vanaf het voorjaar van 2017 bij de beoordeling van de uitgavenregel in het kader van de zgn. 'overall assessment' rekening met incidentele posten (zie Europese Raad, Improving the predictability and transparency of the SGP: A stronger focus on the expenditure benchmark in the preventive arm, 29 november 2016, documentnr. 14814/16). Het structureel saldo en de uitgavenregel sluiten hierdoor nauwer op elkaar aan.

[6] Zie EC, Vade Mecum on the Stability and Growth Pact: 2017 Edition, European Economy Institutional Paper, nr. 052, maart 2017, blz. 47.

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 (zie figuur 4). De overheidsschuld kwam eind 2017 uit op 56,7% BBP. Daarmee kwam de schuld voor het eerst sinds 2010 weer onder de norm van 60% BBP.

Op basis van de realisatiecijfers van het CBS concludeert de Afdeling dat de overheidsfinanciën in 2017 voldeden aan de Europese begrotingsregels.

Complexiteit van de Europese begrotingsregels
De Europese begrotingsregels zijn sinds hun introductie in het Verdrag van Maastricht gaandeweg steeds ingewikkelder geworden. Meermalen werd het noodzakelijk geacht dat de regels rekening moesten kunnen houden met de omstandigheden die zich op dat moment voordeden. De regels zijn daardoor weliswaar steeds geavanceerder geworden, maar ook steeds minder goed uit te leggen. Onder andere de *European Fiscal Board* (EFB) heeft daarom in haar recente Jaarverslag 2017 aanbevolen om de begrotingsregels te vereenvoudigen, met handhaving van de aanwezige mogelijkheden voor flexibiliteit onder de voorwaarde dat onafhankelijk advies en transparantie borgt dat opportunistisch gebruik daarvan achterwege blijft.[7] Ook de Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar voorlichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal gewezen op de wenselijkheid van vereenvoudiging.[8]

De onafhankelijke EFB functioneert sinds 2016 en is voortgekomen uit discussies in 2015 over hoe het economisch bestuur van de Europese Economische en Monetaire Unie kon worden verstevigd. Haar taak is het onafhankelijk beoordelen en adviseren over de toepassing van de Europese begrotingsregels in de lidstaten en het beoordelen van het begrotingsbeleid van de eurozone.

Naast het vereenvoudigen van de regels komt de EFB in haar jaarverslag nog tot enkele andere bevindingen en aanbevelingen. Zo constateert zij dat het SGP regels en grenzen voor het begrotingstekort bevat als het economisch slecht gaat, maar geen effectieve prikkels om het begrotingssaldo verder te verbeteren als het economisch goed gaat. De EFB beveelt aan om in het begrotingsbeleid buffers aan te leggen voor slechte tijden. Ook acht zij het aanbevelenswaardig om, waar in de praktijk bij niet-naleving sancties tegen soevereine staten niet worden toegepast, meer conditionaliteit bij uitgaven uit het EU-budget in te bouwen en adviseert zij het 'comply or explain'-principe door nationale regeringen ten aanzien van de beoordelingen die de nationale begrotingstoezichthouders opstellen te versterken.

2.3 De toetsing voor de jaren 2018 en 2019

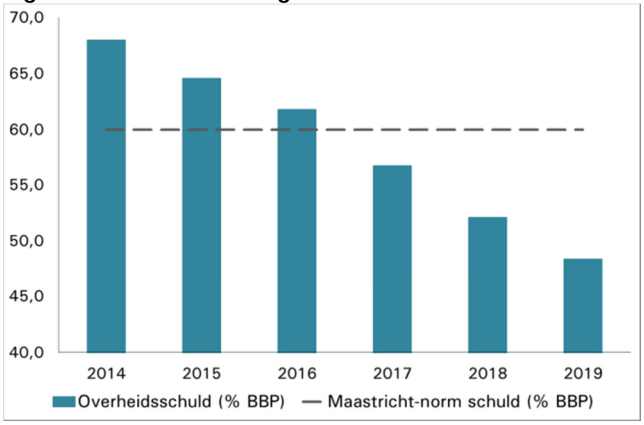
Ondanks de hoogconjunctuur loopt het *feitelijk begrotingssaldo* in 2018 enigszins terug, om vervolgens in 2019 weer wat te verbeteren. Het feitelijk saldo blijft naar verwachting wel positief en voldoet daarmee aan de grenswaarde van −3% BBP uit het SGP. Het *structureel begrotingssaldo* verslechtert echter in beide jaren en slaat om een in tekort, van 0,4% BBP in 2019. Daarmee blijft het structureel begrotingssaldo weliswaar (net) voldoen aan de voor Nederland geldende middellangetermijndoelstelling, maar de ontwikkeling toont aan dat de Nederlandse overheidsfinanciën onderliggend verslechteren. Wordt bovendien uitgegaan van een verdere beperking van de gasproductie in de richting van 12 miljard kubieke

[7] European Fiscal Board, Annual Report 2017, 15 november 2017.
[8] Kamerstukken II 2017/18, 34387, nr. 6.

meter in uiterlijk 2022, dan komt – bij de huidige gasprijs – de ondergrens voor het structureel saldo (–0,5% BBP) in zicht.[9]

Omdat het structureel saldo in de ramingen ook in 2018 en 2019 (net) blijft voldoen aan de middellangetermijndoelstelling, kan volgens de werkwijze van de Europese Commissie ook voor deze jaren de toets aan de uitgavenregel buiten beschouwing blijven. De uitgavenregel laat echter zien dat 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.

Figuur 4: De ontwikkeling van de overheidsschuld



De *overheidsschuld* blijft in 2018 en 2019 verder dalen. Daarmee voldoet de overheidsschuld in beide jaren 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 weliswaar binnen de grenzen van de Europese begrotingsregels zullen blijven (tabel 4), maar dat onderliggend sprake is van een verslechtering van de overheidsfinanciën die in tijden van hoogconjunctuur niet zou mogen worden verwacht.

[9] In het CEP 2018 wordt nog uitgegaan van een gaswinningsniveau uit het Groninger gasveld van 21,6 miljard kubieke meter per jaar. Het kabinet heeft 29 maart 2018 bekend gemaakt dat het winningsniveau uiterlijk in 2022 zal worden teruggebracht tot onder 12 miljard kubieke meter (Kamerstukken II 2017/18, 33529, nr. 457). Bij de huidige gasprijs leidt elke 4 miljard kubieke meter vermindering tot een verslechtering van het begrotingssaldo met 0,1%-punt BBP (zie CPB, Centraal Economisch Plan 2018, blz. 52).

Tabel 4: Samenvattend overzicht uitkomst toetsing Europese begrotingsregels

	2017	2018	2019
Feitelijk begrotingssaldo	✓	✓	✓
Structureel begrotingssaldo[(a)]	✓	✓	✓
Overheidsschuld	✓	✓	✓

Toelichting op de gehanteerde tekens: ✓ = er wordt voldaan aan de betreffende regel; ○ = er is sprake van een afwijking van de regel, maar deze afwijking is niet significant; × = 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.

2.4 Onzekerheden en risico's

Ramingen voor de toekomst zijn inherent omgeven met onzekerheden. In het CEP wordt daar uitdrukkelijk aandacht aan besteed en wordt deze onzekerheid geïllustreerd aan de hand van zgn. 'fan charts'. Hieruit valt af te leiden dat bij een voorspeld feitelijk begrotingsoverschot van 0,9% BBP in 2019 een kans van een derde bestaat op een begrotingstekort;[10] het structureel begrotingssaldo zal in die situatie uitkomen rond −1,5% BBP, ruim onder de voor Nederland geldende middellangetermijndoelstelling (MTO) van −0,5% BBP.

In de CPB-ramingen wordt vooralsnog uitgegaan van de (technische) veronderstelling van het kabinet van een gaswinningsniveau uit het Groningerveld van 21,6 miljard kubieke meter. Wordt echter uitgegaan van een beperking van de gasproductie tot onder 12 miljard kubieke meter per jaar in uiterlijk 2022, dan komt – bij de huidige gasprijs – de ondergrens van het structureel saldo (−0,5% BBP) in zicht (zie voetnoot 9).

De huidige jaren zijn onmiskenbaar jaren van hoogconjunctuur, met een economische groei in 2017 en 2018 van meer dan 3% en een werkloosheid die in de CEP-raming in 2019 het laagste niveau sinds de eeuwwisseling bereikt. De trendmatige, potentiële economische groei zal in de nabije toekomst naar schatting minder dan 1,5% bedragen. In het volgende decennium zal naar huidig inzicht de beroepsbevolking immers niet langer groeien; ook de structurele productiviteitsgroei lijkt trendmatig te dalen.[11]

De enige zekerheid die economische ramingen bieden, is dat na jaren van hoogconjunctuur onvermijdelijk jaren van laagconjunctuur volgen en dat deze omslagen zich vaak onverwacht en vrij scherp kunnen aandienen. Bij een trendmatig dalende groei zullen jaren van economische krimp dan vaker gaan voorkomen. Dit stelt eisen aan het begrotingsbeleid. In dit licht is het opvallend dat in deze jaren van hoogconjunctuur de inmiddels opgebouwde buffers in de overheidsfinanciën zo sterk worden aangesproken. Weliswaar blijft de overheidsschuldquote trendmatig dalen tot onder de 50% BBP in 2019, maar het structureel begrotingsoverschot van 0,8 en 0,9% BBP uit 2016 en 2017 slaat om

[10] CPB, Centraal Economisch Plan 2018, blz. 37.

[11] Zie CPB, Centraal Economisch Plan 2018 , blz. 30, en CPB, Centraal Economisch Plan 2017, paragraaf 1.2.

een structureel tekort van 0,4% BBP in 2019. Bovendien slaat het houdbaarheidssaldo door de maatregelen uit het regeerakkoord om van een overschot in een tekort van 0,4% BBP.[12]

Vanuit economische optiek bezien is het begrotingsbeleid in deze jaren sterk procyclisch. Bij een mogelijk wat forsere conjuncturele teruggang in de jaren daarna zal moeten blijken of de aanwezige marge voor het begrotingstekort voldoende is om binnen de afgesproken grens van 3% BBP voor het feitelijk begrotingstekort te blijven. De ontwikkelingen van begin deze eeuw vormen in dit opzicht een precedent; ondanks twee jaren met een begrotingsoverschot rond de eeuwwisseling, leidde de conjuncturele teruggang in 2002 en 2003 tot een overschrijding van de 3%-grens waarmee Nederland in 2003 in de buitengewonetekortprocedure terecht kwam.

Het valt de Afdeling in het licht van het voorgaande op dat in het Stabiliteitsprogramma 2018 in de gevoeligheidsanalyse geen aandacht wordt besteed aan de vermindering van de gasproductie en de effecten daarvan op het structureel saldo. Ook gaat het Stabiliteitsprogramma niet in op het procyclische karakter van het begrotingsbeleid.

Het Stabiliteitsprogramma 2018 besteedt ook weinig aandacht aan onzekerheden en risico's en hoe hiermee om te gaan. Hoofdstuk 4 bevat slechts summier een tweetal, nogal technisch vormgegeven alternatieve scenario's, die alleen zijn uitgewerkt voor de korte termijn. Het scenario van een hogere olieprijs (vanwege sterkere vraag naar olie) wordt (impliciet) gecombineerd met een fors hogere groei van de wereldhandel waardoor dit scenario heel positief uitpakt. Het alternatieve scenario met een daling van de huizenprijzen met 10% wordt slechts partieel uitgewerkt en summier toegelicht; zo treedt er geen enkel effect op bij de investeringen in woningen, alleen wat vermogenseffecten bij de consumptie.

Het voorgaande moet worden geplaatst in het licht van de onzekerheden en risico's – zowel opwaarts als neerwaarts – die ook het CPB in het CEP benoemt. Zo bestaat nog steeds een aantal structurele kwetsbaarheden van zowel institutionele als economische aard in de eurozone. Zo lang de Europese bankenunie nog niet is voltooid blijft de kwetsbaarheid van verschillende Europese banken een neerwaarts risico vormen. De mogelijk negatieve interactie tussen zwakke banken enerzijds en hoge overheidsschulden anderzijds blijft een punt van aandacht in een aantal Zuid-Europese landen, helemaal wanneer de rente weer zou stijgen als gevolg van een 'normalisering' van het monetaire beleid van de Europese Centrale Bank. Ook politieke onzekerheden binnen en buiten Europa kunnen de economische groei nadelig beïnvloeden. Te denken valt over de precieze vormgeving van de afspraken over het uittreden van het Verenigd

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

Koninkrijk uit de Europese Unie, het economisch beleid van een nieuw Italiaans kabinet en het handelsbeleid van de Amerikaanse regering.

Het CPB wijst ook op een aantal specifieke onzekerheden en risico's voor de Nederlandse economie. Enerzijds kan een (nog) grotere economische dynamiek van hogere lonen, extra bestedingen, hogere werkgelegenheid en meer investeringen elkaar, en daarmee de economische groei, in positieve zin verder versterken. Anderzijds kan de economische groei lager uitpakken als het effect van de beleidsintensiveringen van het kabinet lager uitvalt, bijvoorbeeld doordat als gevolg van de krapte op de arbeidsmarkt het moeilijk is om vacatures in de collectieve sector in te vullen. Een verdere stijging van de prijzen op de huizenmarkt kunnen de groei verder aanjagen, maar ook tekenen van oververhitting zijn.

Gelet op het voorgaande acht de Afdeling een actuele, meer integrale risicoanalyse en bespreking daarvan gewenst, zoals deze bijvoorbeeld eerder te vinden was in de Miljoenennota 2015.[13] De Afdeling beveelt aan deze op te nemen in Miljoenennota 2019.

3. De ontwikkeling van de collectieve uitgaven en lasten nader bezien

De Afdeling merkt op dat een blik op de collectieve-uitgaven- en collectievelastenquotes slechts gedeeltelijk inzicht biedt in de onderliggende ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven de overheid. Daarom gaat zij in deze paragraaf dieper in op deze ontwikkeling.

3.1 De collectieve uitgaven

Wanneer wordt gekeken naar de samenstelling van de overheidsuitgaven, dan valt op dat relatief gezien het belang van de uitgaven aan zorg en sociale zekerheid de laatste jaren is toegenomen (tabel 5). In 2007 bedroegen beide begrotingsposten tezamen circa 18% van het BBP; in 2017 was dit toegenomen tot meer dan 21% BBP. Ook het relatieve aandeel van de zorg- en socialezekerheidsuitgaven binnen het geheel van de collectieve uitgaven nam toe, van circa 43% in 2007 tot bijna 50% in 2017. Maatregelen als de verhoging van de AOW-leeftijd en hervormingsmaatregelen in de zorg hebben de stijging van beide uitgavenposten slechts ten dele gemitigeerd. De uitgaven aan openbaar bestuur, defensie en infrastructuur daalden in relatieve zin. Ook de rentelasten daalden de afgelopen jaren snel.

De niet-belastinginkomsten van de overheid daalden de afgelopen jaren eveneens. Deze daling is voor een belangrijk deel te verklaren uit de gasbaten, die aanvankelijk stegen van 1,3% BBP in 2007 naar 2,1% BBP in 2013, maar daarna daalden naar 0,3% BBP in 2017.

---

[13] Miljoenennota 2015, paragraaf 4.3 (Kamerstukken II 2014/15, 34000, nr. 1).

Tabel 5: Collectieve uitgaven

	% BBP		volumegroei/jaar (%)				
	2007	2017	2018	2019	2020	2021	2018-2021
Openbaar bestuur	9,3	8,6	2,3	1,6	0,8	0,8	1,4
Veiligheid	1,7	1,7	0,2	-1,4	-2,0	-2,0	-1,3
Defensie	1,1	1,0	12,2	3,2	2,6	0,5	4,6
Infrastructuur	1,7	1,4	14,3	5,5	-2,9	-4,3	3,2
Onderwijs	5,1	5,2	1,4	0,4	-0,1	0,1	0,5
Zorg	8,0	9,2	3,6	4,2	4,2	3,8	4,0
Sociale zekerheid (incl. zorgtoeslag)	10,4	12,0	1,3	-0,3	1,0	0,8	0,7
Rentelasten	2,0	1,0	2,7	1,6	1,2	0,9	1,6
Overig	3,4	3,0	3,8	3,9	0,0	-2,5	1,3
Bruto collectieve uitgaven	42,7	43,1	2,7	1,6	1,2	0,9	1,6
Niet-belastingmiddelen	6,9	5,2					
w.v. gasbaten	1,3	0,3					
Netto collectieve uitgaven	35,8	37,8					

Bron: CPB, Centraal Economisch Plan 2018, internetbijlage nr. 11

De komende jaren nemen de overheidsuitgaven verder toe. Dit is echter niet te zien in de bruto-collectieve-uitgavenquote, die van 2017 op 2018 daalt en daarna redelijk constant blijft rond de 42,5% BBP. Onderliggend is echter wel degelijk sprake van soms forse extra uitgaven. Dit geldt in het bijzonder op het terrein van defensie (+12,2% in 2018) en infrastructuur (+14,3% in 2018), die beide in de afgelopen tien jaar, gemeten als percentage van de omvang van de economie, aan belang hadden ingeboet. Met een gemiddelde stijging van 4,6% per jaar nemen de uitgaven aan defensie de komende kabinetsperiode relatief gezien het sterkst toe. Met een gemiddelde jaarlijkse groei van 4,0% blijven ook de zorguitgaven sterk doorgroeien. Ondanks de geraamde daling van de infrastructuuruitgaven in de laatste jaren van de kabinetsperiode is gemeten over de gehele kabinetsperiode sprake van een stijging van gemiddeld 3,2% per jaar. Dat de collectieve-uitgavenquote over de gehele kabinetsperiode gemeten per saldo toch daalt, kan worden verklaard uit het gegeven dat de stijging van een aantal grotere uitgavenposten achterblijft bij de groei van de economie en/of het gegeven dat hun prijspeil achterblijft bij de deflator van het BBP (noemereffect).

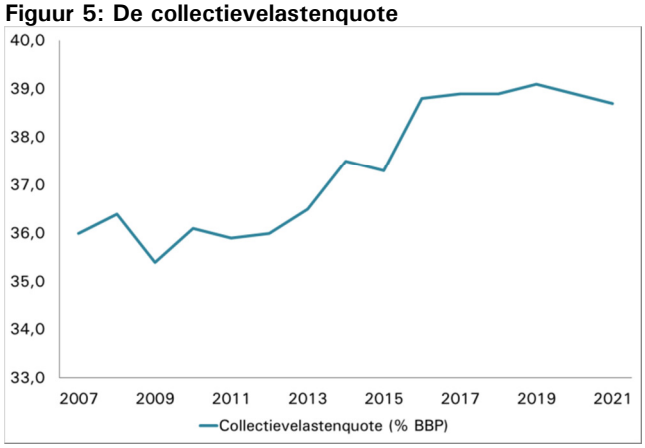
3.2 De collectieve lasten

Net als de ontwikkeling van de collectieve uitgaven, is ook de ontwikkeling van de collectieve lasten niet eenvoudig te interpreteren. Allereerst komt dit door het gegeven dat verschillende lastenbegrippen worden gehanteerd, die elk iets anders uitdrukken.

<u>De collectievelastenquote</u>

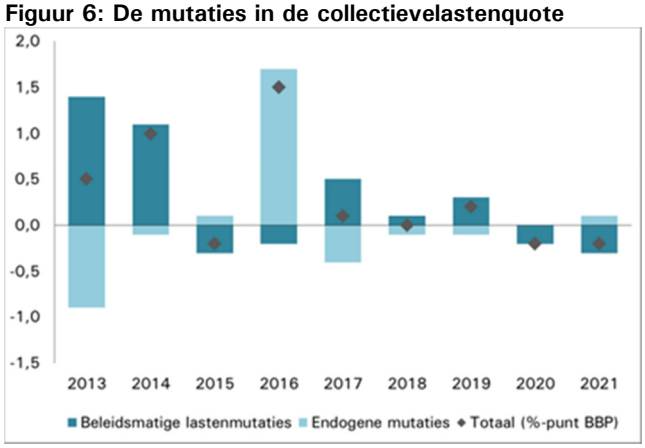
De collectievelastenquote is het meest eenvoudige begrip en drukt het totaal van belasting- en premieontvangsten uit als percentage van het BBP. Figuur 5 geeft de ontwikkeling van de collectievelastenquote weer voor de periode 2007-2021. Te zien is dat de collectievelastenquote tussen 2007 en 2017 gestegen is met bijna 3%-punt BBP. In het bijzonder in 2014 en 2016 namen de lasten relatief sterk toe. Vanaf 2017 blijft de collectievelastenquote vrijwel gelijk.

Figuur 5: De collectievelastenquote



Dat roept de vraag op waardoor deze stijging wordt verklaard. Figuur 6 biedt daarvoor enig inzicht. In de figuur wordt de jaarlijkse mutatie van de collectievelastenquote uitgesplitst naar oorzaak. De totale mutatie in enig jaar wordt weergeven door de grijze ruit. Deze totaalmutatie is het saldo van enerzijds de zogeheten 'endogene' lastenontwikkeling en anderzijds de zogeheten 'beleidsmatige lastenontwikkeling'. Op beide gaat de Afdeling hierna afzonderlijk in.

Figuur 6: De mutaties in de collectievelastenquote



<u>De 'endogene' ontwikkeling</u>

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 verhouding tussen belastingenontvangsten en het BBP wordt de macro-economische progressiefactor genoemd. Als bij ongewijzigd beleid de belasting- en premieontvangsten zich proportioneel ontwikkelen met de groei van het BBP, is sprake van een progressiefactor van 1. In Nederland is dat op lange termijn vrijwel het geval. Op korte termijn kunnen de conjunctuur, de samenstelling van de economische groei en beleidsmaatregelen deze proportionaliteit echter

doorbreken.[14] Indien sprake is van een relatief 'belastingrijke' economische groei (bijvoorbeeld gedreven door binnenlandse consumptie), dan zullen de collectieve lasten uitgedrukt in procenten van het BBP 'endogeen' toenemen: de belastingontvangsten nemen dan sneller toe dan de economische groei. Bij een relatief 'belastingarme' economische groei (bijvoorbeeld gedreven door export), dan geldt juist het omgekeerde.

Uit figuur 6 blijkt dat de stijging van de collectievelastenquote in 2016 wordt verklaard door deze endogene groei van de belastingontvangsten. Beleidsmatig daalden de collectieve lasten juist, als gevolg van het € 5 miljard-pakket van lastenverlichtende maatregelen.

De beleidsmatige lastenontwikkeling

Tegenover de hiervoor beschreven 'endogene' ontwikkeling van de belastingontvangsten staat de zogeheten 'beleidsmatige lastenontwikkeling'. Deze geeft het budgettaire effect weer van alle beleidsmaatregelen op de belasting- en premieontvangsten,[15] waarbij onder beleidsmaatregelen alle aanpassingen van tarieven en grondslagen wordt verstaan. Ook aanpassingen van schijfgrenzen, heffingskortingen en aftrekposten, alsmede de invoering van nieuwe en afschaffing van bestaande belastingen vallen hieronder.

Zoals te zien is in figuur 6 wordt de relatief sterke stijging van de collectievelastenquote in 2014 vooral verklaard door beleidsmaatregelen. Te zien is voorts dat in 2018 en 2019 per saldo beleidsmatig sprake is van enige lastenverzwaring, in de laatste twee jaar van de kabinetsperiode van lastenverlichtingen.

De beleidsmatige lastenontwikkeling kan verder worden uitgesplitst naar de gevolgen voor respectievelijk gezinnen, bedrijven, de overheid en het buitenland. In tabel 6 is dat gedaan voor 2018 en 2019, alsmede cumulatief voor de hele kabinetsperiode.

Uit de tabel blijkt dat de effecten van belastingmaatregelen per saldo verschillend uitpakken voor gezinnen, bedrijven, de overheid en het buitenland. De beleidsmatige lastenverzwaring van € 2,5 miljard in 2019 komt geheel op het conto van bedrijven; voor gezinnen is volgend jaar beleidsmatig per saldo sprake van een lastenverlichting. Tegenover de verhoging van het lage BTW-tarief staat een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting.

Bekeken over de gehele kabinetsperiode (meest rechtse kolom tabel 6) dalen volgens de doorrekening van het regeerakkoord de lasten beleidsmatig per saldo

---

[14] Zie CPB, Centraal Economisch Plan 2014, blz. 69.

[15] Preciezer gesteld geeft de beleidsmatige lastenontwikkeling het statische (alleen eerste orde) budgettaire effect van beleidsmaatregelen op de EMU-relevante belasting- en premieontvangsten. Zie K. Stuut, De beleidsmatige lastenontwikkeling in Nederland 1998-2013, CPB Achtergronddocument, 19 maart 2014.

met € 1,5 miljard. Tegenover de lagere loon- en inkomstenbelasting (cumulatief een daling van circa € 10 miljard), staat een stijging van de BTW (€ 3 miljard), de energiebelasting (€ 2,5 miljard) en de zorgpremies (€ 5 miljard). De lastenverlichting komt daarbij geheel ten goede aan gezinnen (€ 3 miljard); voor bedrijven stijgen de lasten over de gehele kabinetsperiode genomen, met € 3 miljard. Een beleidsmatige lastenverlichting van € 1,5 miljard in de vorm van de afschaffing van de dividendbelasting wordt geboekt bij de sector buitenland.

Via afspraken over het zogeheten 'inkomstenkader' wordt gedurende de kabinetsperiode de jaar-op-jaar-ontwikkeling van de beleidsmatige lasten bewaakt.

Tabel 6: Beleidsmatige lastenontwikkeling

(€ miljard)	2018	2019	cumulatief 2018-2021
Totaal[(a)]	**0,8**	**2,5**	**-1,5**
Gezinnen	**-0,3**	**-0,9**	**-3,3**
w.v. BTW	0,0	2,3	2,1
w.v. energiebelasting en ODE	0,4	0,8	1,6
w.v. loon- en inkomstenheffing	-1,0	-5,0	-10,4
w.v. Zvw	0,5	1,1	3,8
w.v. overig	-0,2	-0,1	-0,4
Bedrijven	**1,0**	**3,4**	**2,9**
w.v. BTW	0,0	0,8	0,7
w.v. ETS-heffing	0,0	-0,1	0,3
w.v. energiebelasting en ODE	0,2	0,5	0,9
w.v. vennootschapsbelasting	0,1	0,5	-1,3
w.v. dividendbelasting	0,2	0,7	0,1
w.v. sociale premies	0,0	1,1	1,1
w.v. Zvw	0,5	0,0	1,1
w.v. overig	0,1	0,0	0,0
Overheid	**0,1**	**0,0**	**0,3**
Buitenland	**.**	**.**	**-1,4**
w.v. dividendbelasting	.	.	-1,5
w.v. overig	.	.	0,1

Bron: 2018 en 2019: CPB, Centraal Economisch Plan 2018, tabel 3.8; cumulatieve ontwikkeling 2018-2021: CPB, Actualisatie Middellangetermijnverkenning 2018-2021, 27 oktober 2017, tabel 1.7

(a) Betreft voor 2018 en 2019 het totaal van gezinnen, bedrijven en overheid. Voor cumulatieve ontwikkeling 2018-2021 is totaal ook incl. buitenland.

Voor de periode na 2021 heeft de Afdeling in haar interim-rapportage van 3 november 2017 over de Startnota gewezen op de stapsgewijze lastenverzwaring oplopend tot circa € 7 miljard op lange termijn.[16] Een belangrijk deel van deze lastenverzwaring na 2021 is toe te schrijven aan lastenmaatregelen op het terrein van klimaat en energie, waaronder de afschaffing van de salderingsregeling

[16] Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34775, nr. 55.

duurzame energie, de oploop van de heffing voor de stimuleringsregeling duurzame energie (SDE) en de introductie van de nationale CO_2-heffing bij de elektriciteitsopwekking.

Tot slot
Het voorgaande laat zien dat de verschillende cijfers over de lastenontwikkeling niet altijd gemakkelijk te interpreteren zijn. In de verschillende rapportages over de lastenontwikkeling wordt soms over de jaar-op-jaar-mutatie ('horizontaal') gesproken en soms, bijvoorbeeld in de financiële bijlage van het regeerakkoord en in de Miljoenennota, ten opzichte van de stand bij een vorig besluitvormingsmoment ('verticaal'). Zo meldt de financiële bijlage bij het regeerakkoord een lastenverlichting van € 6,6 miljard in 2021,[17] terwijl de Startnota een per saldo lastenverzwaring van € 3,4 miljard over de gehele kabinetsperiode laat zien.[18]

Maatschappelijk en economisch is de horizontale ontwikkeling relevant, omdat die inzicht biedt in de door gezinnen en bedrijven 'ervaren' lastenontwikkeling van jaar op jaar. Voor de parlementaire goedkeuring is echter juist de verticale ontwikkeling relevant.

Het maakt de discussie over 'dé lastenontwikkeling' echter complex en vatbaar voor onduidelijkheid. De Afdeling adviseert daarom de inzichtelijkheid van de rapportages aan de Staten-Generaal ten aanzien van de lastenontwikkeling te vergroten.

C. REACTIE REGERING

Op 11 april 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 het Stabiliteitsprogramma (SP) 2018. Het SP beschrijft de ontwikkeling van de Nederlandse overheidsfinanciën en de afdeling heeft beoordeeld in hoeverre deze ontwikkeling voldoet aan de regels uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP).

De Afdeling concludeert dat op basis van de CEP-ramingen van het CPB de ontwikkeling van de overheidsfinanciën in 2018 en 2019 voldoet aan de Europese begrotingsregels. Ook ten aanzien van het jaar 2017 is het oordeel van de Afdeling dat de Nederlandse overheidsfinanciën zich ontwikkelden binnen de gestelde regels uit het SGP. Het kabinet onderschrijft deze beoordeling van de Afdeling.

---

[17] Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017-2021 van VVD, CDA, D66 en Christenunie, 10 oktober 2017 (bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34700, nr. 34), bijlage, tabel 1.
[18] Kamerstukken II 2017/18, 34775, nr. 55, tabel 4.

In haar beoordeling stelt de Afdeling dat er onderliggend sprake is van een verslechtering van de overheidsfinanciën in 2018 en 2019. Daarbij geeft de Afdeling aan dat dit gegeven de hoogconjunctuur niet zou mogen worden verwacht. Het is inderdaad juist dat er in de laatste ramingen van het CPB sprake is van een verslechtering van het structureel overheidssaldo, ondanks de hoogconjunctuur. Dat is het gevolg van de keuzes die dit kabinet heef gemaakt om de lasten te verlichten en de economie en collectieve voorzieningen te versterken. Het kabinet verlaagt de belastingen en trekt extra geld uit voor 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 verbetert naar verwachting weer in de jaren daarna en blijft binnen de MTO (middellangetermijndoelstelling) van -0,5% bbp.
In het Regeerakkoord heeft het kabinet tegelijkertijd ook het trendmatig begrotingsbeleid omarmd en de ambitie opgenomen om voldoende marge te houden ten aanzien van de Europese regels. Op die manier is er de meeste ruimte om het eigen trendmatig begrotingsbeleid te laten werken. Mocht er op enig moment sprake zijn van tegenvallers die moeten worden opgelost dan zal het kabinet dan beslissen hoe hier het beste invulling aan gegeven kan worden.

In dit kader wijst de Afdeling terecht op de budgettaire consequenties van het aangepaste beleid rondom de gaswinning in Groningen. Het reguliere begrotingsproces voorziet hier ook in, met name via het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar. Dat proces is nu in volle gang en de Kamer wordt over de uitkomsten geïnformeerd bij Voorjaarsnota en Miljoenennota. Dit vaste proces stelt het kabinet in staat een integrale afweging te maken over alle ontwikkelingen op de Rijksbegroting.

De analyse van de Afdeling dat op korte termijn de economische vooruitzichten rooskleurig zijn, deelt het kabinet. De economie groeit sterk, zeker ook in Europees perspectief, en de werkloosheid daalt tot onder het evenwichtsniveau. De sterk dalende overheidsschuld is één van de indicatoren dat de overheidsfinanciën weer op orde zijn. Er zijn echter ook risico’s en structurele onzekerheden, zowel nationaal en internationaal, hiervoor heeft de Afdeling terecht ook aandacht. De Afdeling doet de aanbeveling om in de Miljoenennota 2019 een actuele, meer integrale risicoanalyse op te nemen.

Het kabinet is van mening dat een beeld van de overheidsfinanciën niet compleet is zonder aandacht voor de risico's voor de overheidsfinanciën. Het kabinet neemt de aanbeveling van de Afdeling dan ook ter harte en onderzoekt nog wat hiervoor de meest geschikte vorm is. Dat geldt ook voor het advies van de Afdeling om de inzichtelijkheid van de rapportages ten aanzien van de lastenontwikkeling te vergroten. Het kabinet zal ook deze aanbeveling ter harte nemen en bekijken op welke manier dit het beste mogelijk is.

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.]