

A. BEOORDELING

1. Inleiding

De Afdeling advisering van de Raad van State is belast met het onafhankelijk begrotingstoezicht op de naleving van de (Europese) begrotingsregels, bedoeld in het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur (VSCB) en artikel 5 van Verordening (EU) 473/2013. Het is de taak van de onafhankelijke begrotingstoezichthouder om een beoordeling op te stellen over de vraag of wordt voldaan aan de (Europese) begrotingsregels. De Afdeling werkt voor haar beoordeling nauw samen met het Centraal Planbureau (CPB). De taakverdeling houdt in dat het opstellen van onafhankelijke economische en budgettaire ramingen en analyses is belegd bij het CPB; de Afdeling advisering is belast met de meer normatieve beoordeling van de naleving van de (Europese) begrotingsregels.

De Afdeling stelt in beginsel twee rapportages per jaar op, in april en in september, 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 de 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 motivering 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

Dit jaar komt de economische groei in Nederland naar verwachting uit op 1,5%. Voor 2020 wordt dezelfde groei verwacht. Daarmee wijkt Nederland in positieve zin licht af van de ontwikkeling in de eurozone, waarvoor de groeiprognose voor 2019 1,2% en voor 2020 1,4% is. De groeiverwachting voor 2019 is, ten opzichte van de Septemberrapportage 2018, neerwaarts bijgesteld met 0,7%-punt. Dit wordt veroorzaakt door onzekerheden in de wereldeconomie die leiden tot verminderde export. Het producenten- en consumentenvertrouwen neemt af.

De overheidsbestedingen nemen toe, maar door in de raming nu rekening te houden met onderuitputting wordt het effect op de groei enigszins getemperd. De werkloosheid zal volgens het Centraal Economisch Plan (CEP) in 2019 laag blijven op 3,8% (345.000 personen). Daarmee is de arbeidsmarkt krap en dat zal naar verwachting slechts beperkt veranderen in 2020.

In 2018 kwam het begrotingssaldo (feitelijk) op 1,5% van het bruto binnenlands product (BBP).¹ Dit is toe te schrijven aan het feit dat niet alle voorgenomen bestedingen worden gerealiseerd (onderuitputting) en aan de aanhoudende hoge belastinginkomsten vanwege een, weliswaar neerwaarts bijgestelde, maar toch nog altijd gunstige conjunctuur. Volgens de meest recente raming van het Centraal Planbureau (CPB) blijft het saldo in 2019 en 2020 daarom positief, respectievelijk 1,2% en 0,8%. Onderliggend is ook het structureel begrotingssaldo – het saldo gecorrigeerd voor de stand van de economie en incidentele posten – positief (0,8% BBP in 2018 en 0,6% BBP in 2019 en 2020).

De overheidsschuld daalt in 2018 naar 52,4% BBP. Naar verwachting zal de schuldquote dit jaar onder de 50% BBP dalen (49,1% BBP in 2019 en 47,1% in 2020). De daling van de schuld is het gevolg van het begrotingsoverschot in combinatie met economische groei en inflatie (noemereffect).

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.

Ex post. Op basis van de realisatiecijfers van het CBS concludeert de Afdeling dat de overheidsfinanciën in 2018 voldeden aan de Europese begrotingsregels. Het feitelijk EMU-saldo laat over heel 2018 een overschot van 1,5% BBP zien. Het structureel begrotingssaldo kwam in 2018 uit op 0,8% BBP.

Daarmee voldeed het structureel begrotingssaldo ruimschoots aan de voor Nederland vastgestelde zogeheten 'middellangtermijndoelstelling' (MTO) van -0,5% BBP. Wanneer het structureel begrotingssaldo deze grenswaarde niet overschrijdt, kan een toets aan de Europese uitgavenregel, die gericht is op een

¹ Realisatiecijfers 2018 CBS Statline.

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 2018 ook voldeden aan de uitgavenregel (zie tabel 3).

De overheidsschuld kwam in 2018 uit op 52,4% BBP, onder de grenswaarde van 60% BBP. Daarmee voldeed de overheidsschuld eveneens aan de Europese regels.

In year en ex ante. In 2019 en 2020 blijft het feitelijk begrotingssaldo naar verwachting positief. Daarmee voldoet het feitelijk begrotingssaldo wederom aan de grenswaarde van -3% BBP uit het SGP. Het structureel EMU-saldo laat in 2017 (0,7%), 2018 (0,8%), 2019 en 2020 (0,6% in beide jaren) een redelijk stabiel beeld zien dat duidelijk boven de middellangtermijndoelstelling van (maximaal) -0,5% BBP ligt.

Omdat het structureel saldo in de huidige ramingen in 2019 en 2020 blijft voldoen aan de middellangtermijndoelstelling, kan volgens de werkwijze van de Europese Commissie ook voor deze jaren de toets aan de uitgavenregel buiten beschouwing blijven. Niettemin laat toetsing aan de uitgavenregel zien dat de voorgenomen stevige groei van de uitgaven in met name 2018, zich niet heeft gematerialiseerd. Er is sprake van een uitzonderlijk hoge onderuitputting. Reden voor de uitzondering thans is gelegen in de relatieve hoogte van de in 2018 opgetreden onderuitputting (1,5% van de begrotingsuitgaven, in het bijzonder bij Defensie en Infrastructuur) in samenhang met de oorzaken, waaronder de krapte op de arbeidsmarkt, die in de komende twee jaar niet gelijk zullen zijn verdwenen. De onderuitputting is daarom ook in de raming voor de jaren 2019 en 2020 doorgetrokken. Het levert wel een budgettaire onzekerheid op; mocht de onderuitputting lager blijken te zijn dan nu verwacht, zal dit direct doorwerken op het EMU-saldo waardoor dit zal dalen.

De Afdeling concludeert op basis van de raming van het CPB dat de Nederlandse overheidsfinanciën naar verwachting in 2019 en 2020 binnen de grenzen van de *Europese begrotingsregels* zullen blijven.

De *ationale begrotingsregels* stellen in de eerste plaats uitgavenplafonds. Volgens het CEP blijven de uitgaven zowel in 2019 als in 2020 onder de afgesproken begrotingsplafonds. Beide jaren is naar verwachting sprake van overschrijding in alle dekkaders (Rijksbegroting, zorg en sociale zekerheid).

Ramingen voor de toekomst zijn inherent omgeven met onzekerheden. Het is van belang dat deze onzekerheden goed worden toegelicht. Het Stabiliteitsprogramma gaat beperkt in op risico's. Zo wordt een scenario van lagere wereldhandel van 1%-punt doorgerekend, maar dat kan gegeven de veelheid aan internationale onzekerheden niet eens als een heel scherp scenario worden betiteld. Dit scenario leidt tot een neerwaartse bijstelling van de groei met 0,5%-punt BBP in 2019 en 0,6%-punt BBP. In dat licht is het dienstig dat de regering in de Miljoenennota 2020 op neerwaartse risico's respectievelijk scenario's ingaat, zoals toegezegd op adviezen uit eerdere begrotingsrapportages van de Afdeling.

4. Trendmatig begrotingsbeleid

In vorige rapportages heeft de Afdeling aandacht gevraagd voor de mogelijke procyclische gevolgen van een expansief begrotingsbeleid. De Afdeling stelt vast dat de meerjarenbegroting met het vertraagde economisch groeipad thans minder procyclisch uitpakt dan eerder is verwacht en meer in lijn is met het beoogde trendmatig begrotingsbeleid.

Trendmatig begrotingsbeleid betekent dat bij (verdere) conjuncturele economische verslechtering plotselinge ingrepen in de overheidsfinanciën achterwege kunnen blijven. Dat is economisch niet alleen verstandig, maar de huidige stand van de overheidsfinanciën laat daar ten opzichte van de Europese begrotingsregels ook enige ruimte voor. Hierbij gelden wel enkele aandachtspunten.

- a. De stand van de Nederlandse overheidsfinanciën kan weliswaar gunstig worden genoemd, maar is in Europees verband nu ook weer niet uitzonderlijk. Er zijn zeker vier EU-landen met een (hoger) begrotingsoverschot en er zijn negen landen met een lagere schuldquote dan Nederland. In het European Commission Fiscal Sustainability Report over 2018 wordt Nederland in de "overall long-term risk category" van een EU-vergelijkend overzicht als "medium" geassocieerd als het gaat om structurele houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Nederland is, met andere woorden, een "middenmoter".

Het Landverslag Nederland 2018 van de Europese commissie noemt concrete maatregelen die, wanneer snel uitgevoerd, de binnenlandse vraag en de potentiële groei ten goede komen en aansluiting bij de Europese top kunnen bewerkstelligen. De Europese Commissie wijst daarbij op de voornemens uit het regeerakkoord met betrekking tot woningmarkt, arbeidsmarkt en pensioenen. Het Landverslag noemt daarnaast verdere hervorming van het fiscale stelsel en van het onderwijs. Het behoeft geen betoog dat invoering van dergelijke hervormingen gebaat is bij het kunnen inzetten van budgettaire ruimte. De European Systemic Risk Board wijst voorts op de noodzaak, zeker voor Nederland, om niet alleen de schuldposities van overheden maar ook die van huishoudens (particulieren) te verlagen.

- b. Dit alles tegen de achtergrond dat, zoals hiervoor genoemd en in onderdeel B nader geanalyseerd, er eigenlijk uitsluitend neerwaartse risico's zijn. Het is daarom verstandig ruimte tussen de stand van de overheidsfinanciën en de grenzen van de Europese begrotingsregels niet te snel te laten wegvloeien.
- c. Voor zover dergelijke ruimte "trendmatig" wordt benut om bij (verdere) afkoeling van de conjunctuur de gevolgen daarvan te mitigeren, dient ook naar de (collectieve) lastendruk te worden gekeken. De collectieve lastenquote stijgt dit jaar van 39,1 (2018) naar 39,6. Deze is sinds 2015 al met circa 3%-punt gestegen en thans relatief hoog, wat ook het consumentenvertrouwen negatief kan beïnvloeden.

- d. Tot slot. De Afdeling acht het verstandig dat de aan het trendmatig begrotingsbeleid ten grondslag liggende techniek en spelregels worden onderhouden. In deze rapportage wordt het voorbeeld van accuratesse en inzichtelijkheid van de raming van de zorguitgaven opgenomen in onderdeel B. Het verdient naar de mening van de Afdeling aanbeveling om te blijven werken aan beter en eerder inzicht in de zorguitgaven, gegeven het grote beslag van de zorgkosten op de collectieve uitgaven en de moeilijk te beheersen groei daarvan.

5. Conclusie

De bevindingen en conclusies, evenals 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 2018 voldeden aan de Europese begrotingsregels.
- II. Op basis van de raming van het CPB concludeert de Afdeling dat de Nederlandse overheidsfinanciën naar verwachting in 2019 en 2020 binnen de grenzen van de Europese en de nationale begrotingsregels zullen blijven.
- III. De stand van de overheidsfinanciën biedt ruimte om het trendmatig begrotingsbeleid vol te houden, ook bij verdere conjuncturele tegenslag. Het is daarbij nodig om oog te houden:
 - a. voor het voortdurend blijven werken aan versterking van de economische structuur,
 - b. voor de onzekerheden en neerwaartse risico's,
 - c. voor de collectieve lastenontwikkeling, en
 - d. voor het onderhouden van de aan het trendmatig begrotingsbeleid ten grondslag liggende techniek en spelregels.

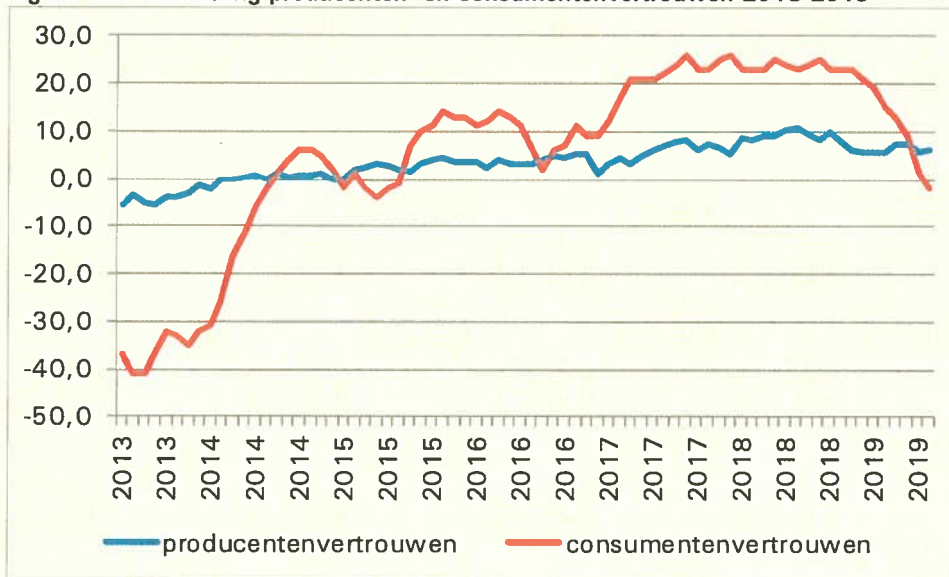
B. ANALYSE

1. Macro-economische en budgettaire vooruitzichten

1.1 *Het macro-economisch beeld*

De groei van de Nederlandse economie vertraagt van 3,2% in 2017, naar 2,5% vorig jaar tot 1,5% dit en volgend jaar. Met deze groeicijfers presteert de Nederlandse economie licht beter dan de eurozone als geheel. Dit jaar groeit de economie van de eurozone naar verwachting met 1,2%, in 2020 met 1,4%. Het beeld in Europa is divers en er zijn grote landen waar de economie stagneert of zelfs in recessie is. De onzekerheden in Europa (Brexit) en de wereld (handelsbelemmeringen) zijn overal merkbaar. De verwachte groei is vooral lager door een lagere groei van de export. De internationale onzekerheden hebben ook hun weerslag op het producenten- en consumentenvertrouwen. Vooral het consumentenvertrouwen is in de tweede helft van 2018 snel gedaald (zie figuur 1). Uit onderzoek van DNB blijkt dat consumentenvertrouwen wordt verklaard door verschillende factoren, zoals werkloosheid, aandelenkoersen, huizenprijzen en inflatie. Daarnaast spelen psychologische factoren een rol.² Actuele discussies over het pensioenstelsel, over de klimaattransitie en over koopkracht³ lijken consumenten evenmin onberoerd te laten.

Figuur 1: Ontwikkeling producenten- en consumentenvertrouwen 2013-2019



Bron: CEP 2019

Het gedaalde vertrouwen werkt onmiddellijk door in de investeringen en de consumptiegroei die in 2019 en 2020 minder sterk zal zijn. De binnenlandse bestedingen blijven vooral op peil door de groei van de overheidsbestedingen. De investeringen in woningen dalen, na jaren van sterke groei.

² DNB (2007), Kwartaalbericht juni, 36-39.

³ Zie ook tabel 2 en de tekst daaronder over de ontwikkeling van de collectieve lastenquote.

Tabel 1: Kerngegevens macro-economische ontwikkelingen

(mutaties in % per jaar)	2018	2019		2020
		MEV 2019	CEP 2019	CEP 2019
Eurozone				
Bruto binnenlands product (economische groei)		1,9	1,2	1,4
Nederland				
Bruto binnenlands product (economische groei)	2,7 ^(a)	2,6	1,5	1,5
Consumptie huishoudens	2,5 ^(a)	2,3	1,3	1,5
Investeringen in woningen	7,7 ^(a)	5,9	4	3,1
Bedrijfsinvesteringen (excl. voorraden)	4,9 ^(a)	3,4	2,2	2
Uitvoer goederen en diensten	2,7 ^(a)	4,2	1,1	2,3
Werkgelegenheid (uren)	1,9	1,5	1	0,5
Werkloosheid (niveau, % beroepsbevolking)	3,8 ^(a)	3,5	3,8	4
Feitelijk EMU-saldo (% BBP)	1,5 ^(a)	1	1,2	0,8
Overheidsschuld (% BBP)	52,4 ^(a)	49,1	49,1	47,1

Bron: CBS Statline en CPB, Macro-Economische Verkenning 2019 en Centraal Economisch Plan 2019.

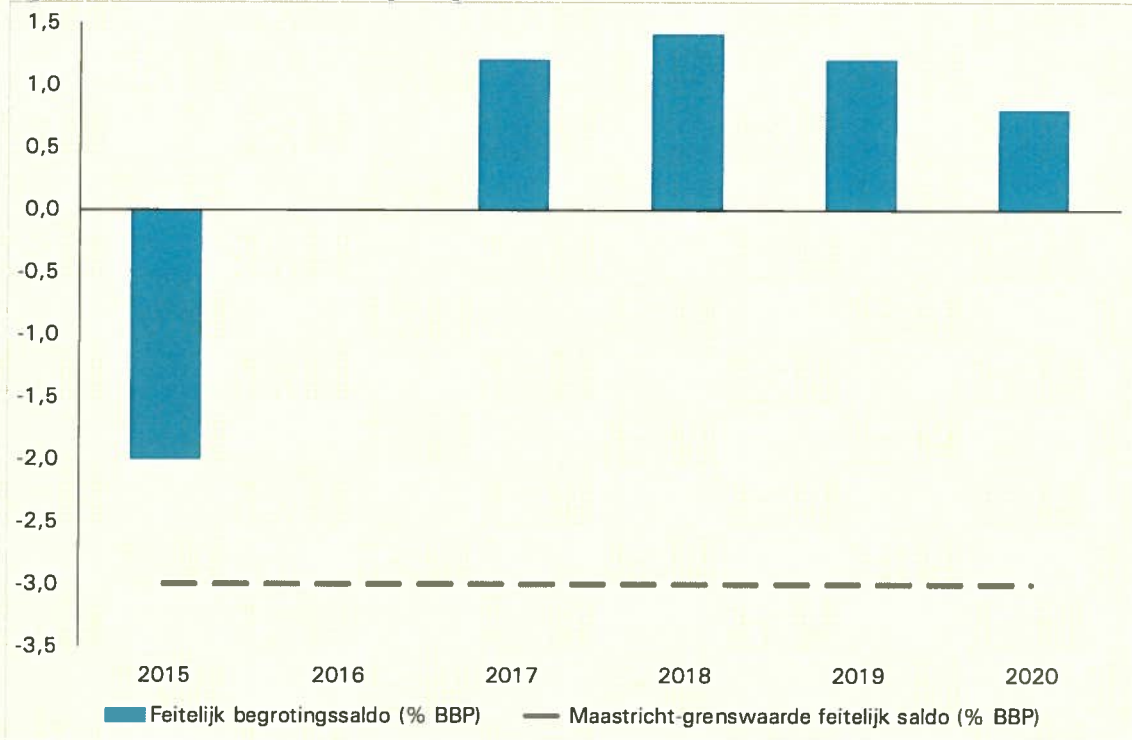
^(a) CBS Statline

De groei van de Nederlandse economie neemt af, de conjunctuur is over haar hoogtepunt. Tabel 1 laat immers zien dat het CEP 2019 (gepubliceerd voorjaar 2019) ten opzichte van de Macro Economische Verkenning (MEV) 2019 (gepubliceerd najaar 2018) vooral een neerwaartse bijstelling van de (conjuncturele) groeiraming in 2019 laat zien (2,6% BBP bij MEV; 1,5% BBP nu bij CEP) en dat deze lagere groeiraming ook de jaren daarna geldt. Deze groeiraming komt overigens nog steeds in grote mate overeen met de potentiële groei en ligt, zoals gezegd, nog steeds iets boven het EU-gemiddelde. Het feitelijke productieniveau ligt nog steeds boven de geraamde potentiële productiecapaciteit, ofwel de zogeheten *output gap* is positief. Dat is ook te zien aan de werkloosheid. Was in 2018 nog 3,8% van de beroepsbevolking werkloos (350.000 personen), in 2019 blijft dit vrijwel gelijk maar in 2020 loopt dit naar verwachting weer iets op naar 4,0% (370.000). Daarmee wordt de krapte op de arbeidsmarkt minder, maar verdwijnt nog niet.

1.2 Het budgettaire beeld

Gegeven de verwachte minder gunstige economische ontwikkeling blijft het budgettaire beeld relatief gunstig. Figuur 2 toont de ontwikkeling van het feitelijke saldo dat sinds 2017 positief is. Het feitelijke saldo was in 2016 0,0% en is daarna opgelopen tot 1,4% in 2018 en neemt naar verwachting daarna weer licht af.

Figuur 2: Ontwikkeling feitelijk begrotingssaldo



Bron: CEP 2019.

Ook het structureel saldo verslechtert nauwelijks van jaar op jaar. Het structureel saldo blijft naar verwachting ook in 2019 en 2020 licht positief (0,6% BBP). Dit is toe te schrijven aan de correctie voor de conjuncturele ontwikkeling die in het structurele saldo doorwerkt. Doordat de economische groeiverwachting naar beneden is bijgesteld, is de neerwaartse correctie op het feitelijk saldo kleiner.

De vertraging van de economische groei vertaalt zich in een neerwaartse bijstelling van het feitelijke EMU-saldo (EC-methode), maar niet in een verslechtering van het structureel EMU-saldo. Voor het jaar 2019 werd ten tijde van de Miljoenennota uit september 2018 een feitelijke EMU-saldo geraamd van +1,1% BBP en een structureel saldo van -0,4% BBP. Nu, voorjaar 2019, wordt voor 2019 een conjunctureel EMU-saldo van +0,4% BBP geraamd (een verslechtering met 0,7%-punt) en een structureel saldo van +0,6% (1,2%-punt gunstiger).

Deze bijstelling in de raming voor 2019 (de zogenoemde verticale ontwikkeling) wordt verklaard door twee elementen. Ten eerste is het feitelijk saldo hoger doordat rekening wordt gehouden met onderuitputting. Mocht de onderuitputting minder groot zijn dan nu verwacht, zal het saldo daardoor verslechteren. Ten tweede leidt een lager conjunctureel saldo tot een kleinere afslag op het feitelijk saldo, waardoor het structureel saldo hoger wordt.

Tabel 2: Kerngegevens overheidsfinanciën

(in % BBP)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Netto collectieve uitgaven	39,0	38,4	37,5	37,3	38,3	38,5
Collectieve lasten	36,9	38,4	38,8	38,8	39,6	39,3
Feitelijk EMU-saldo	-2,0	0,0	1,2	1,5	1,2	0,8
<i>w.v. EMU-saldo decentrale overheden</i>	-0,2	0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
Structureel EMU-saldo ^(b)	-0,8	0,4	0,7	0,8	0,6	0,6
Overheidsschuld	64,6	61,9	57,0	52,4	49,1	47,1

Bron: CBS Statline gegevens tot en met 2018 en CPB Centraal Economisch Plan 2019

^(b) CPB raming

De *netto-collectieve uitgavenquote* stijgt vanaf 2017 weer in enige mate. De netto-collectieve uitgaven worden berekend door de bruto-collectieve uitgaven te verminderen met de niet-belastinginkomsten. De niet-belastinginkomsten dalen, vooral door lagere gasbaten. De bruto-collectieve uitgavenquote voor 2018 (42,4%) daalde ten opzichte van een jaar eerder (43,0%). Dit jaar blijft de bruto-collectieve uitgavenquote bijna gelijk en volgend jaar stijgt deze licht (2019: 42,5% en 2020: 43,0%). Hierbij speelt de onderuitputting een belangrijke rol. Het CEP 2019 stelt dat nog niet geheel duidelijk is wat de budgettaire gevolgen zullen zijn van de Urgenda-uitspraak, omdat nog niet duidelijk is of extra inspanningen zullen worden gedaan bovenop de begrotingsreserve Maatregelen voor CO₂-reductie van € 500 miljoen.

De *collectieve lastenquote* stijgt dit jaar van 39,1 (2018) naar 39,6. Deze is daarmee relatief hoog. De stijging wordt verklaard door beleid en niet zozeer door de conjuncturele factoren. Daar werken de btw-verhoging, grondslag verbredende maatregelen in de vennootschapsbelasting en hogere energielasten aan mee.

De overheidsschuld daalt in 2019 verder en blijft daarna gelijk in 2020 (47,1% BBP). De *schuldquote* daalt zowel door groei en inflatie (noemereffect) als door de (beperkte) begrotingsoverschotten.

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

	2018	2019	2020
	<i>ex post</i>	<i>in year</i>	<i>ex ante</i>
Regel t.a.v. ontwikkeling van het structureel saldo (% BBP)			
EMU-saldo feitelijk	1,5	1,2	0,8
w.v. conjuncturele component	0,5	0,4	0,3
w.v. eenmalige en andere tijdelijke maatregelen	0,1	0,3	-0,1
EMU-saldo structureel (EC-methode)	0,8	0,6	0,6
Uitgavenregel			
Gecorrigeerde netto-overheidsuitgaven (reële mutatie in %)	3,4	1,1	3,2
Max. toegestane groei gecorr. netto-overheidsuitgaven	3	3,2	4
Schuld criterium (% BBP)			
EMU-schuld	52,4	49,1	47,1

Bron: CBS, Statline en CPB, Centraal Economisch Plan 2019.

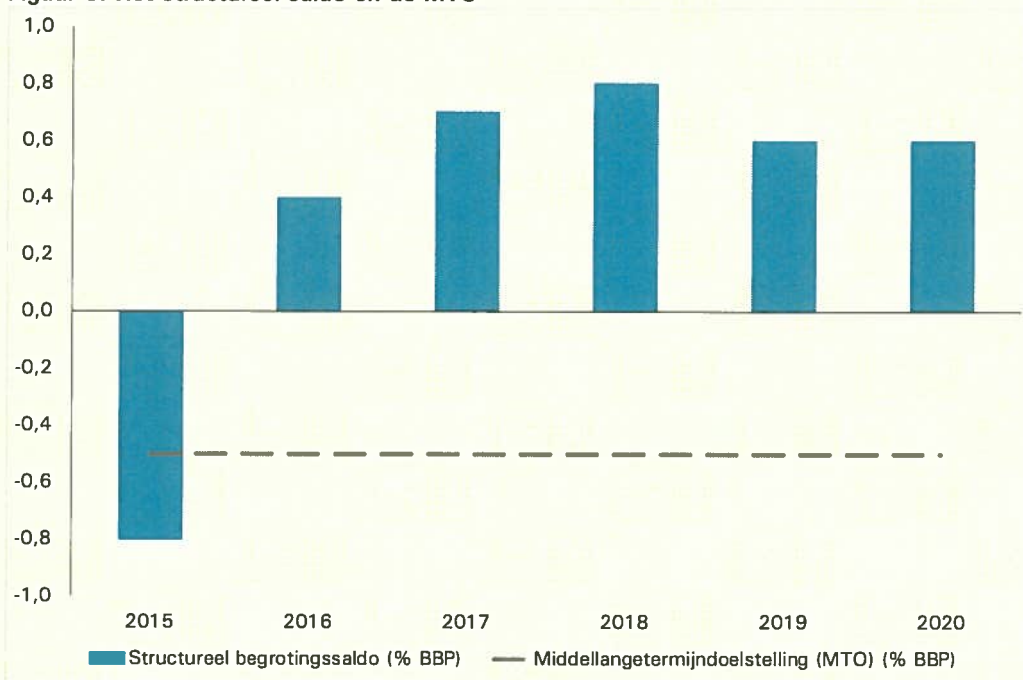
2.2 *De ex post-toetsing voor het jaar 2018*

Het *feitelijk begrotingssaldo* kwam in 2018 uit op een overschot van 1,5% 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 'middellangtermijndoelstelling' (MTO), of in ieder geval in voldoende mate in de richting van die doelstelling bewegen. Voor Nederland geldt op dit moment een doelstelling⁴ voor het structureel saldo van $-0,5\%$ BBP.

Het structureel begrotingssaldo bedroeg in 2018 $0,8\%$ BBP. Daarmee voldeed het structureel begrotingssaldo ruimschoots aan de doelstelling. Wanneer het structureel begrotingssaldo voldoet aan de doelstelling kan een toets aan de uitgavenregel volgens de werkwijze van de Europese Commissie buiten beschouwing blijven.

Figuur 3: Het structureel saldo en de MTO



Bron: CEP 2019.

Als we desondanks naar de uitgavenregel kijken dan blijkt uit het CEP 2019 dat ook hieraan wordt voldaan. Het doel van de uitgavenregel is dat de ontwikkeling van de netto gecorrigeerde uitgaven zich goed verhoudt tot de structurele economische groei op lange termijn. Dit is vooral in de situatie dat het structureel saldo zich onder de MTO bevindt van belang. Dan dienen de gecorrigeerde netto-uitgaven zich minder snel te ontwikkelen dan de economische ontwikkeling.

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

⁴ "Doelstelling" is de officiële benaming, bedoeld is "grenswaarde".

minste een twintigste deel van het verschil tussen de werkelijke overheidsschuld en de referentiewaarde dient af te nemen. 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 2018 uit op 52,4% BBP; een verdere daling wordt geraamd naar 49,1% in 2019 en 47,1% in 2020.

Op basis van de realisatiecijfers van het CBS concludeert de Afdeling dat de overheidsfinanciën in 2018 voldeden aan de Europese begrotingsregels.

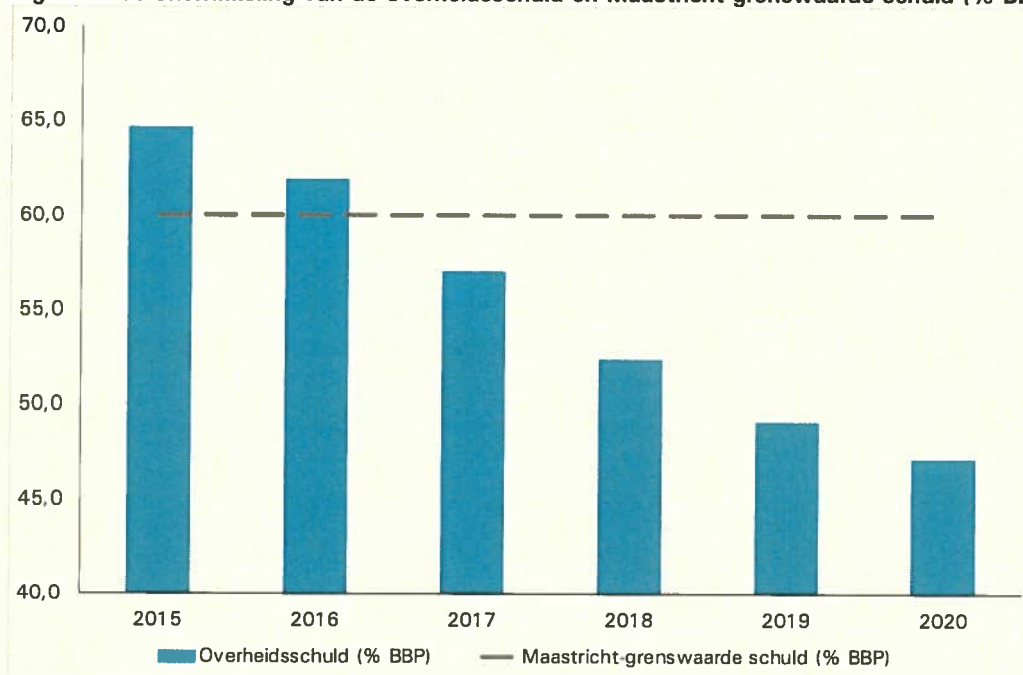
2.3 De toetsing voor de jaren 2019 en 2020

Het *feitelijk begrotingssaldo* in 2019 en 2020 blijft positief (respectievelijk 1,2% en 0,8%) en blijft daarmee naar verwachting ruimschoots boven de grenswaarde van -3% BBP uit het SGP. Het *structureel begrotingssaldo* is naar verwachting 0,6% BBP in beide jaren. Hoewel dit een lichte daling laat zien, blijft het structureel saldo ook ruimschoots boven de middellangtermijndoelstelling (-0,5%).

Omdat het structureel saldo in de ramingen ook in 2019 en 2020 blijft voldoen aan de middellangtermijndoelstelling, kan volgens de werkwijze van de Europese Commissie ook voor deze jaren de toets aan de uitgavenregel buiten beschouwing blijven. Het doel van de uitgavenregel is het bevorderen van het bereiken van de middellangtermijndoelstelling. Binnen het nationale streven naar een trendmatig begrotingsbeleid past het niet om uitgaven te veel te laten variëren.

Zoals besproken is de in 2018 vastgestelde onderuitputting ook in de raming voor de jaren 2019 en 2020 doorgetrokken, omdat er aan de onderliggende oorzaken weinig verandert. Reden voor de uitzondering thans is gelegen in de relatieve hoogte van de in 2018 opgetreden onderuitputting (1.5% van de begrotingsuitgaven, in het bijzonder bij Defensie en Infrastructuur) in samenhang met de oorzaken, waaronder de krapte op de arbeidsmarkt, die in de komende twee jaar niet gelijk zullen zijn verdwenen. In de raming is verondersteld dat € 2,5 miljard in 2019 en € 1,0 miljard in 2020 van de intensivering niet kunnen worden gerealiseerd. Een deel van de intensivering zal in latere jaren alsnog tot besteding komen, voor zover het onder de in het Regeerakkoord afgesproken uitgavenplafonds past. Het begrotingsbeleid stimuleert de economie daardoor minder dan werd verondersteld bij het Regeerakkoord. Het levert wel een extra onzekerheid op; mocht de onderuitputting lager blijken te zijn dan nu verwacht, zal dit direct doorwerken op het EMU-saldo waardoor dit zal dalen.

Figuur 4: de ontwikkeling van de overheidsschuld en Maastricht-grenswaarde schuld (% BBP)



Bron: CEP 2019.

De *overheidsschuld* blijft in 2019 en 2020 verder dalen. Daarmee voldoet de overheidsschuld in beide jaren aan de schuldnorm uit het SGP (zie figuur 4).

Op basis van de raming van het CPB concludeert de Afdeling dat de Nederlandse overheidsfinanciën naar verwachting in 2019 en 2020 binnen de grenzen van de Europese begrotingsregels zullen blijven. In tabel 4 worden deze bevindingen samengevat.

Tabel 4: Samenvattend overzicht uitkomst toetsing Europese begrotingsregels

	2018	2019	2020
Feitelijk begrotingssaldo	✓	✓	✓
Structureel begrotingssaldo	✓	✓	✓
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).

2.4 Onzekerheden en risico's

Ramingen voor de toekomst zijn inherent omgeven met onzekerheden. In het CEP wordt daar op twee manieren aandacht aan besteed. Een belangrijke bron van onzekerheid en neerwaartse risico's is gelegen in de ontwikkeling van de internationale economie. De onzekerheden in de internationale economie zijn het gevolg van tegenvallende economische ontwikkeling in China en de mogelijke introductie van Amerikaanse importtarieven op auto's. Het CPB wijst erop dat een groeivertraging van 0,5- à 0,6%-punt denkbaar is als de internationale risico's daadwerkelijk optreden. In Europa is voorts onzekerheid vanwege de

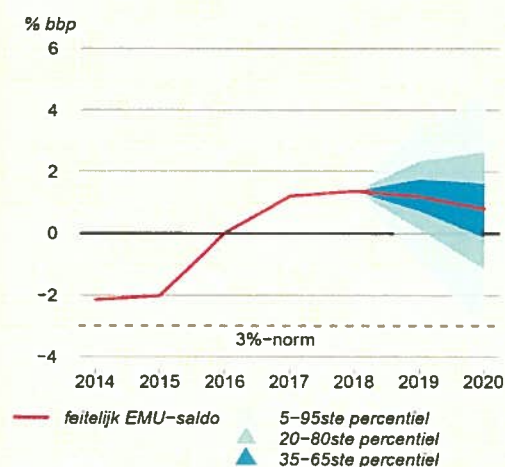
onduidelijkheden over de gevolgen van Brexit. De Duitse economie presteert minder zonnig dan voorheen en Italië is officieel in recessie. Het beeld binnen het eurogebied is dan ook niet onverdeeld positief en daardoor ook onzeker.

Daarnaast is er ook onzekerheid met betrekking tot de budgettaire gevolgen van het klimaatbeleid. In 2015 oordeelde de rechter in de Urgenda-zaak dat Nederland in 2020 de CO₂-uitstoot met 25% moet laten dalen ten opzichte van de uitstoot in 1990. Vorig jaar werd het hoger beroep door de Staat verworpen door het gerechtshof in Den Haag. Het is nog niet geheel duidelijk is wat de budgettaire gevolgen zullen zijn van de Urgenda-uitspraak, omdat nog niet duidelijk is of extra inspanningen zullen worden gedaan bovenop de begrotingsreserve Maatregelen voor CO₂-reductie van € 500 miljoen.

Het CPB beschrijft niet alleen een aantal belangrijke onzekerheden, ze is geeft ook inzicht in de onzekerheid van de ramingen op basis van historische gegevens over het verschil tussen raming en realisaties in zogenaamde *fan charts* (zie figuur 5).

De (dikgedrukte) lijn in figuur 5 geeft (volgens het CPB) de meest waarschijnlijke uitkomst weer op basis van historische ramingen en realisaties. Uitkomsten zijn waarschijnlijker naarmate ze dichterbij de dikgedrukte lijn liggen. Tegelijkertijd geeft de *fan chart* duidelijk aan dat het spectrum van realistische toekomstige uitkomsten breed is en daarmee dat voorspellen een onzekere exercitie is. Een voorbeeld van een afwijking tussen de raming en de realisatie is de raming van het EMU-saldo voor 2009. De oorspronkelijk raming was +1,4% in maart 2009. Deze werd in het najaar bijgesteld toen de macro-economische gevolgen van de financiële crisis duidelijk werden naar -2,8%. Het saldo kwam uiteindelijk op -5,6% uit. Dit verschil tussen raming en realisatie voor 2009 is een belangrijke oorzaak voor de relatief ruime marge in de *fan chart*.

**Figuur 5: Onzekerheid rondom raming
EMU-saldo**



Bron: CEP 2019.

Een raming gaat altijd uit van historische gegevens en patronen. Omslagen kunnen zich echter onverwacht en scherp aandienen. Zo is de daling van het consumentenvertrouwen in de tweede helft van 2018 onverwacht en scherp. Dit doet niets af aan het belang van de ramingen en de bruikbaarheid ervan voor zorgvuldig (begrotings)beleid. Daarbij is van belang dat de onzekerheden goed worden toegelicht en ook zo goed mogelijk worden gekwantificeerd.

Het *Stabiliteitsprogramma 2019* besteedt ook enige aandacht aan onzekerheden en risico's en hoe hiermee om te gaan. Hoofdstuk 4 bevat summier een tweetal, nogal technisch vormgegeven alternatieve scenario's, die alleen zijn uitgewerkt voor het volgende jaar. Het scenario van een met 1 procentpunt verminderde relevante wereldhandel leidt tot economische krimp en een beperkte verslechtering van het EMU-saldo (-0,1%-punt). Het alternatieve scenario met een daling van de huizenprijzen met 15% leidt onder meer tot een -0,45%-punt daling van de consumptie. Hoewel dit twee relevante risico's zijn voor Nederland, biedt deze analyse weinig inzicht en nauwelijks concrete aanknopingspunten.

Hoofdstuk 5 van het *Stabiliteitsprogramma* gaat in op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Het CPB raamt het actuele houdbaarheidssaldo van Nederland op -0,4%. Daarbij spelen vooral de gevolgen van de vergrijzing een rol. De vergrijzing zorgt er in de Nederlandse situatie voor dat de zorguitgaven zullen stijgen. Pensioenvermogen zal worden ontspaard en dat zal leiden tot bestedingen die tot belastinginkomsten zullen leiden. De Europese Commissie raamt de houdbaarheid anders en komt tot een lange termijn houdbaarheidstekort van -3,0%. Dit wordt in het *Stabiliteitsprogramma* verklaard door erop te wijzen dat de Commissie minder nadruk legt op de oploop van de belastinginkomsten als gevolg van het tot uitkering komen van pensioenvermogens. Nederland wijkt internationaal vergeleken af door het grote opgebouwde pensioenvermogen waar in de methode van de Commissie minder rekening mee wordt gehouden.

Box 1: toezeggingen van de regering op de OBT-rapportages

De rapportages over de beoordeling van de naleving van de (Europese) begrotingsregels worden door de Afdeling vastgesteld nadat met de regering is gesproken over een concept van de rapportage. Namens de regering voert de minister van Financiën het gesprek met de Afdeling en verzorgt de schriftelijke reactie, daartoe gemachtigd door de ministerraad. De regering reageert daarna schriftelijk. De reactie van de regering wordt opgenomen in de rapportages als deel C.

De reactie van de regering is voor het grootste deel instemmende becommentariëring. Daar waar de Afdeling in toenemende mate naast de beoordeling van de naleving van de begrotingsregels ook adviesopmerkingen maakt over daarmee samenhangende concrete kwesties over de opzet (waaronder met name de transparantie) van de begrotingen, reageert de regering met meer concrete toezeggingen.

Dit was voor het eerst het geval in de Septemberrapportage 2017 die werd uitgebracht terwijl het kabinet demissionair was. De Afdeling heeft, toen in oktober van dat jaar een nieuw kabinet werd gevormd, een Tussentijdsrapportage begrotingstoezicht 2017 uitgebracht. "De Afdeling plaatst ook een aantal kanttekeningen bij het begrotingsbeleid de

komende jaren. Zij wijst bijvoorbeeld op onzekerheid in economische ramingen en risico's die zich de komende kabinetsperiode kunnen materialiseren. Daarbij vraagt de Afdeling zich af of er voldoende marge is gehouden om economische tegenwind op te vangen."

De Voorjaarsrapportage 2018 bevatte twee concrete toezeggingen: "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 Septemberrapportage 2018 bevatte drie concrete adviezen die de regering overnam: "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 verbetering 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."

Vanaf de komende Septemberrapportage zal de Afdeling waar nodig in een apart kader aandacht besteden aan de implementatie van door de regering gedane toezeggingen. De Septemberrapportage is daartoe het meest geëigend omdat toezeggingen in reactie op adviezen van de Afdeling over de opzet van de begrotingen doorgaans kunnen worden verwerkt in de door de regering in september bij de Staten-Generaal op Prinsjesdag in te dienen rijksbegrotingen en Miljoenennota.

3. Trendmatig begrotingsbeleid

In vorige rapportages heeft de Afdeling aandacht gevraagd voor het (toen geraamde) dalend structureel saldo in het licht van het expansieve karakter van het financieel kader van het regeerakkoord in tijden van een hoogconjunctuur. De Afdeling heeft vragen gesteld over de mogelijke procyclische gevolgen daarvan, omdat gestreefd wordt naar een trendmatig begrotingsbeleid. De Afdeling stelt vast dat de meerjarenbegroting met het vertraagde economisch groeipad thans minder procyclisch is dan eerder geraamd. Tegen deze achtergrond en gegeven de positieve ontwikkeling van zowel het feitelijk als het structureel EMU-saldo en de dalende overheidsschuld, lijkt er ook ten opzichte Europese begrotingsregels ruimte om trendmatig begrotingsbeleid de komende jaren vol te houden. Daarbij gelden wel enkele aandachtspunten, die in onderdeel A, punt 4, zijn genoemd.

Box 2: Belangrijkste aanknopingspunten Landverslag Europese Commissie⁵

Hypotheekrenteaftrek beperken om daarmee de prikkel om met schuld te financieren terug te dringen.

De private huurmarkt wordt belemmerd door subsidies aan sociale woningbouw enerzijds en de hypotheekrenteaftrek anderzijds.

Lange balansen met grote hypotheekschulden en illiquide pensioenvermogens maken huishoudens kwetsbaar voor schokken.

Op de arbeidsmarkt vereisen segmentatie, alsook integratie van immigranten van buiten de EU, de aandacht.

In Nederland zijn de onderwijsuitgaven en de private investeringen in R&D lager dan het EU-gemiddelde.

Multinationale ondernemingen gebruiken fiscale constructies voor agressieve *tax planning*.

De European Systemic Risk Board wijst voorts op de noodzaak, zeker voor Nederland om aandacht te besteden aan de schuldposities van huishoudens (particulieren) te verlagen.

De mate waarin directe bezuinigingen bij verdere tegenvallende groei achterwege kunnen blijven, hangt met name af van de mate waarin de Nederlandse economie structureel op orde is. Het Landverslag Nederland 2018 van de Europese commissie noemt concrete maatregelen die, wanneer snel uitgevoerd, de binnenlandse vraag en de potentiële groei ten goede komen.

De Afdeling heeft in eerdere rapportages gewezen op de Europese discussies over het structureel begrotingsbeleid, en dan met name de aanbeveling van de European Fiscal Board om de uitgavenregel/-groei centraler te stellen (in plaats van het met meer ramingsonzekerheden omgeven structureel saldo). Deze discussies vinden ook binnen het EU Netwerk van National Independent Fiscal Institutions plaats, en tussen het EUNIFI en het DG ECFIN van de Europese Commissie.

Box 3: De Europese onafhankelijke begrotingsautoriteiten (National Independent Fiscal Institutions) en de Europese begrotingsregels.

Het "fiscal framework" van de EU bevordert de instelling van National Independent Fiscal Institutions ("NIFI") in de lidstaten van de EU. Voor EU-lidstaten die deel uitmaken van de Eurozone, zijn het deze NIFI's die onafhankelijk rapporteren over de naleving van de Europese begrotingsregels. In Nederland is de Afdeling samen met het CPB de "NIFI". Er is

⁵ Werkdocument van de diensten van Commissie, SWD (2019) 1018 final. Landverslag Nederland 2019 met een diepgaande evaluatie betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden in het kader van Verordening (EU) No 1176/2011.

een "Network of EU NIFI's" (EUNIFI) waarvan 30 organisaties uit 28 EU-lidstaten lid zijn. EUNIFI vergadert halfjaarlijks met de Europese Commissie (DGECFIN), heeft contact met andere EU instituties zoals de European Fiscal Board (EFB) en maakt deel uit van een groter OECD-netwerk van IFI's and Parliamentary budget office's.

EUNIFI ondersteunt inspanningen om het EU fiscal framework te versterken en te onderhouden, en probeert synergie te bevorderen tussen de verschillende instituties. Nederland mag zich sinds 1945 al gelukkig prijzen met een hoog aangeschreven, zeer ervaren en robuust CPB. In de meeste EU-lidstaten zijn onafhankelijke NIFI's en/of planbureaus van veel recentere datum en vaak, zeker in kleinere lidstaten, van bescheiden omvang. EUNIFI heeft ook een platformfunctie en biedt de mogelijkheid om expertise en ervaringen uit te wisselen. Niet in de laatste plaats bewaakt EUNIFI de minimumstandaarden voor de onafhankelijkheid en het kunnen functioneren van NIFI's. In dat licht beveelt EUNIFI aan om, naast het gemeen overleg met de regering, actief contact te hebben met parlement en met andere stakeholders.

In de Voorjaarsrapportage 2018 is de Afdeling ingegaan op de complexiteit van de Europese begrotingsregels en op de aanbevelingen van de European Fiscal Board 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. Ook de Afdeling heeft in haar voorlichting op het gebied van de ontwikkelingen in de Eurozone (najaar 2017) aan de Tweede Kamer gewezen op de wenselijkheid van vereenvoudiging. Het EUNIFI heeft in discussie met DGECFIN en de vertegenwoordigers van de ministers van Financiën (European Fiscal Council) aandacht gevraagd voor borging van de middellange termijnoriëntatie van begrotingsregels. Onder meer is gesproken over het nut om, hoewel NIFI's daartoe geen verplichting hebben, regelmatig lange termijn houdbaarheid beoordelingen te maken (zoals het CPB al geruime tijd doet).

Tot slot. De Afdeling acht het verstandig dat de aan het trendmatig begrotingsbeleid ten grondslag liggende techniek en spelregels worden onderhouden. Een wezenlijke spelregel is dat ramingen goed worden gemotiveerd. Dat draagt bij aan een betere beheersing van de uitgaven en kan problemen dus voorkomen.

De Afdeling vraagt in dit kader aandacht voor het verschil tussen de wijze waarop het uitgavenplafond Zorg en de andere uitgavenplafonds worden geraamd. Ramingen van de uitgaven onder de uitgavenplafonds Rijksbegroting en Sociale Zekerheid kunnen doorgaans worden gebaseerd op een onderbouwing op basis van prijs en volume. Dit is in mindere mate het geval bij de ramingen onder het uitgavenplafond Zorg.

De decentrale organisatie van het zorgstelsel in Nederland (*care*), waarin naast het ministerie ook zorgverzekeraars en zorgkantoren een belangrijke rol spelen als inkoper van zorg, veroorzaakt dit. De informatie over de zorguitgaven is gebaseerd op de schade informatie van zorgverzekeraars. Zorgverzekeraars kampen met relatief lange doorlooptijden van de declarabele prestaties, lange declaratietermijnen, afrekening van contractafspraken en na-ijl effecten van controles. Dat betekent dat definitieve cijfers lang (tot wel drie jaar) op zich laten wachten en de uitgaven moeten worden geraamd op basis van door de

verzekeraars opgestelde ramingen. Er zijn al stappen gezet, waardoor afreken informatie eerder beschikbaar is, maar dat kan breder worden gedaan. De Afdeling constateert dat dit de aandacht heeft van het kabinet en onderstreept het belang van verbeteringen op beter en eerder inzicht, juist waar de zorgkosten blijven groeien.

C. REACTIE REGERING

“Het kabinet dankt de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) voor haar oordeel over het Stabiliteitsprogramma (SP) 2019. 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 2019 en 2020 voldoet aan de Europese begrotingsregels. Naar verwachting blijft het overheidssaldo in deze jaren positief en zal de overheidsschuld verder dalen. Ook ten aanzien van het jaar 2018 is het oordeel van de Afdeling dat de Nederlandse overheidsfinanciën zich ontwikkelde binnen de gestelde regels uit het SGP.

Het kabinet onderschrijft deze beoordeling van de Afdeling.

In haar beoordeling stelt de Afdeling dat de meerjarenbegroting thans minder procyclisch uitpakt dan eerder verwacht en in lijn is met het beoogde trendmatig begrotingsbeleid. Het trendmatig begrotingsbeleid maakt mogelijk dat bij een plotselinge verslechtering van de economie geen ingrepen in de overheidsfinanciën nodig zijn, omdat in goede tijden voldoende buffers worden opgebouwd om schokken op te kunnen vangen. Het kabinet deelt het inzicht van de Afdeling dat dit niet alleen economisch verstandig is, maar ook dat de huidige stand van de overheidsfinanciën ten opzichte van de Europese regels hier ruimte voor biedt. Het is daarbij nodig om oog te houden voor het voortdurend blijven werken aan versterking van de economische structuur, voor de onzekerheden en neerwaartse risico's en voor het onderhouden van de aan het trendmatig begrotingsbeleid ten grondslag liggende techniek en spelregels.

De Afdeling adviseert de ruimte tussen de stand van de overheidsfinanciën en de grenzen van de Europese begrotingsregels niet te snel te laten wegvloeien. Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling. Het kabinet houdt oog voor de aanbevelingen uit het Landenrapport van de Europese Commissie met betrekking tot concrete maatregelen die de economische structuur kunnen versterken. Er wordt hard gewerkt aan voornemens uit het regeerakkoord op het gebied van woningmarkt, arbeidsmarkt en pensioenen.

Voorts is het kabinet van mening dat een beeld van de overheidsfinanciën niet compleet is zonder aandacht voor de risico's voor de overheidsfinanciën. Ramingen voor de toekomst zijn immers omgeven met onzekerheden. Daarom is er in de Miljoenennota standaard aandacht voor risico's en is er in de vorige Miljoenennota een schokproef opgenomen. Het kabinet neemt de aanbeveling van de Afdeling om oog te houden voor risico's dan ook ter harte en onderzoekt wat hiervoor de meest geschikte vorm en frequentie voor is.

Dat geldt ook voor het advies van de Afdeling om de aan het trendmatig begrotingsbeleid ten grondslag liggende techniek en spelregels te onderhouden. Het verdient naar de mening van de Afdeling aanbeveling om te blijven werken aan beter en eerder inzicht in de zorguitgaven, gegeven het grote beslag van de zorgkosten op de collectieve uitgaven en de moeilijk te beheersen groei daarvan. Met name de inzichtelijkheid in de raming van de verschillende deelplafonds rijksbegroting, sociale zekerheid en zorg heeft de aandacht van het kabinet en draagt bij aan een betere beheersing van de uitgaven. Om in de toekomst goede, toegankelijke en betaalbare zorg te kunnen blijven bieden, wil het kabinet ervoor zorgen dat de kosten van de zorg niet ongecontroleerd toenemen. Het is een flinke uitdaging om dat te bereiken.

De Afdeling heeft in de reactie van de regering geen aanleiding gezien de rapportage aan te passen. In de september rapportage zal de Afdeling ingaan op de implementatie van de toezeggingen. (zie box 2).

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. In de september rapportage zal de Afdeling ingaan op de implementatie van de toezeggingen. (zie box 2).

De vice-president van de Raad van State,

