

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De Vice-president van de Raad van State

Postbus 20019

2500 EA Den Haag

Directie Begrotingszaken

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
BZ/ 2015/341B

Uw brief (kenmerk)
zaaknummer
W06.15.0305/III/B

Datum 11 september 2015

Betreft Kabinetsreactie Septemberrapportage begrotingstoezicht 2015

De Raad van State bracht al in 1906 een advies uit bij de eerste Miljoenennota, ter ondersteuning van het parlement. Aan deze traditie van meer dan een eeuw oud is sinds vorig jaar een loot toegevoegd met het oordeel over de Rijksbegroting van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling advisering) als Onafhankelijk Begrotingstoezicht (OBt). De taak van het OBt is te oordelen of de Nederlandse begroting voldoet aan de begrotingsafspraken die zijn opgenomen in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). De wettelijke basis voor deze taak ligt besloten in de Wet houdbare overheidsfinanciën (wet HOF) en volgt uit het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie (EMU). De toezichthouder beoordeelt tweemaal per jaar de Nederlandse begroting, met een Voorjaarsrapportage bij het Stabiliteitsprogramma en een Septemberrapportage bij de Miljoenennota.

De hogere economische groei zorgt voor hogere overheidsinkomsten en verbetert zodoende de overheidsfinanciën. Het kabinet gebruikt een deel van de verbetering om de belasting op arbeid structureel te verlagen en om tot een evenwichtig koopkrachtbeeld te komen. Deze elementen komen overeen met de drie pijlers uit het Regeerakkoord: de schatkist op orde brengen, werken aan duurzame groei en eerlijk delen.

Het kabinet onderschrijft de constatering van de Afdeling advisering dat de begroting voldoet aan de regels voor uitgaven en schuld. Voor het structureel saldo geeft de Afdeling advisering in de Septemberrapportage begrotingstoezicht 2015 aan dat het kabinet gebruik maakt van de ramingen uit het voorjaar, en dat de Europese Commissie uiteindelijk in november het finale oordeel velt. Het kabinet

meent op basis van de werkwijze bij het Stabiliteitsprogramma dat in de Miljoenennota er terecht vanuit wordt gegaan dat Nederland aan het SGP voldoet.

De preventieve arm van het SGP richt zich op het bereiken van de zogenoemde middellangetermijndoelstelling (MTO), wat wordt getoetst met gebruik van normen voor het structureel saldo en voor de uitgavenontwikkeling. Deze beide normen tezamen geven een gebalanceerd beeld van de toestand van de overheidsfinanciën in relatie tot de Europese regels. De MTO, uitgedrukt in het structureel EMU-saldo, corrigeert het feitelijke tekort voor de stand van de conjunctuur en eenmalige kosten en baten. Het structureel saldo is echter een inherent instabiele indicator.¹ Ook wordt bezien of wordt voldaan aan de schuldregel. Een staatsschuld boven de 60 procent van het bbp moet in voldoende mate dalen.

Mede in reactie op de volatiliteit van het structureel saldo is in Europees verband gekozen voor de introductie van de uitgavenregel. Deze Europese begrotingsregel ziet erop toe dat de overheidsuitgaven niet harder stijgen dan de economische groei. De Afdeling advisering richt zich in haar oordeel met name op de situatie van het structureel saldo en heeft in mindere mate oog voor de balans tussen de indicatoren structureel saldo en uitgavenregel zoals deze wordt gewogen in de preventieve arm.

De Afdeling advisering merkt op dat het kabinet bij de duiding van het structurele saldo voor 2015 en 2016 gebruik maakt van een werkwijze van de Europese Commissie (EC), waaruit volgt dat mag worden uitgegaan van de voorjaarsramingen van de EC voor de omvang van de beleidsinspanningen voor 2016, het zogenoemde 'bevrozen' van de inspanningen. De uitleg van deze werkwijze is nog niet gepubliceerd, zo stelt de Afdeling advisering. Het kabinet wenst via deze weg een kanttekening te plaatsen bij de notie dat de werkwijze van de EC niet gepubliceerd is. Bij de voorjaarsraming heeft de EC in de gepubliceerde stukken bij de beoordeling van de preventieve arm de bevrozing toegepast. Deze werkwijze is nog niet opgenomen in gebruikelijke en toegankelijker stukken waarin de werking van de Europese begrotingsregels wordt uitgelegd, bijvoorbeeld de Code of Conduct² of het Vade Mecum³. Dat is het

¹ Zie Miljoenennota, box 3.3.1 Bewegelijkheid van de output gap voor een toelichting op de kanalen waarlangs de volatiliteit van output gap zich manifesteert.

² Zie Europese Commissie (2012). Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes

³ Zie Europese Commissie (2013). Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, Occasional Papers 151.

gevolg van het feit dat deze stukken nog niet zijn vernieuwd sinds de recente wijzigingen in de Europese begrotingsregels.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
BZ/ 2015/341B

De Afdeling advisering merkt op dat de EC haar oordeel over de Nederlandse begroting zal laten berusten op een bredere weging van factoren. Als een lidstaat op één van de indicatoren afwijkt maar deze afwijking niet significant is, valt de begroting binnen de toegestane marges van de preventieve arm. Op grond van de Europese begrotingsafspraken maakt de EC een nadere analyse van de budgettaire situatie. Het kabinet ziet deze analyse met vertrouwen tegemoet.

Het kabinet maakt bij het opstellen van de begroting gebruik van de actuele, onafhankelijke ramingen van het Centraal Planbureau (CPB). De Europese begrotingsregels en de beschikbare economische ramingen zien echter nog niet toe op het jaar na het begrotingsjaar. Gezien het volatiele karakter van het structureel saldo is het kabinet van mening dat over de opgave die Europese begrotingsregels stellen, in het bijzonder de regels voor het structurele saldo, pas gefundeerde conclusies mogelijk zijn wanneer een actualisatie van de economische raming over 2017 heeft plaatsgevonden.

Het kabinet denkt zoals aangegeven met de verlaging van de lasten op arbeid de economie duurzaam te ondersteunen. En economische groei heeft onmiskenbaar invloed op de staat van de overheidsfinanciën, zoals het kabinet ook benoemt in de Miljoenennota⁴. Het kabinet blijft uiteraard geïnteresseerd aan de begrotingsregels van het SGP.

Het kabinet dankt de Afdeling advisering voor de in een krap tijdbestek doorlopen procedure van bestuurlijke hoor- en wederhoor bij haar oordeel. Het kabinet kijkt uit naar de constructieve samenwerking tussen de Afdeling in haar rol als het Onafhankelijk Begrotingstoezicht in de jaren die voor ons liggen.

De Minister van Financiën,

J.R.V.A. Dijsselbloem

⁴ Zie hoofdstuk 3, Het Budgettair Beleid, van de Miljoenennota 2016