

No.W06.21.0089/III/B

's-Gravenhage, 15 april 2021

Voorjaarsrapportage 2021

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 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. Daarin geeft zij een beoordeling over de voorziene budgettaire ontwikkelingen en de voornemens zoals deze door de regering zijn vastgesteld in respectievelijk het Stabiliteitsprogramma en de Miljoenennota.

In het belang van de kwaliteit en zorgvuldigheid van de op te stellen beoordeling heeft de Afdeling voor de 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.

Samenvattende conclusie en advies

De Afdeling concludeert in deze rapportage dat de budgettaire ontwikkelingen voor 2020 en 2021 met een feitelijk EMU-saldo van -4,3% bbp respectievelijk -5,9% bbp voorshands niet voldoen aan de *Europese begrotingsregels* (met een referentiewaarde van -3,0% bbp). Indien wordt getoetst op de bepaling inzake buitengewone gebeurtenissen, wordt het beeld naar verwachting genuanceerder. Het structurele EMU-saldo wordt voor 2022 geraamd op -1,4% bbp; daarmee voldoet Nederland niet aan de middellange termijn doelstelling (MTO) van maximaal -0,5% bbp. Door activering van de zogenoemde algemene ontsnappingsclausule van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), blijft deze overschrijding zonder gevolgen. Onder deze clausule worden er in ieder geval in 2020 en 2021 geen buitensporig tekort-procedures geopend. Naar verwachting zal de algemene

ontsnappingsclausule ook in 2022 van toepassing zijn. De overheidsschuld blijft in alle drie de jaren (2020: 54,4%, 2021: 58,6%; 2022: 56,9%) onder de Europese norm van 60% bbp.

Bij de toetsing aan de *nationale begrotingsregels*, concludeert de Afdeling dat daar vorig jaar en dit jaar van wordt afgeweken voor de (extra) budgettaire gevolgen van de coronapandemie. Voor de volgende jaren moet door een nog te vormen kabinet het begrotingsbeleid worden bepaald.

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling voor de nieuwe kabinetsperiode het *begrotingsbeleid* transparant vast te stellen, dat wil zeggen inzichtelijk en voorspelbaar. Het is vanuit democratisch perspectief van belang dat er 'ankers' worden geformuleerd op basis waarvan politieke keuzes kunnen worden afgewogen en worden verantwoord. Een transparant begrotingsbeleid is gebaat bij een vast hoofdbesluitvormingsmoment en uitgaven- en lastenkaders voor de gehele (vierjaars-) kabinetsperiode.

Het vast te stellen nationale begrotingsbeleid voor de komende kabinetsperiode moet verenigbaar zijn met het Europees begrotingsbeleid. In dat kader adviseert de Afdeling het demissionaire kabinet om als Nederland voor deze zomer een Recovery and Resilience Plan uit hoofde van de nieuwe Europese Herstelfaciliteit RRF bij de Europese Commissie in te dienen, en dit niet aan een nieuw optredend kabinet over te laten. De Afdeling ziet mogelijkheden om de Recovery and Resiliency Facility, onder voorwaarden, een structurele plaats te geven in het te herijken Europese begrotingsbeleid (fiscal framework).

Tot slot plaatst de Afdeling enkele kanttekeningen bij het ontwerp-Stabiliteitsprogramma. De budgettaire gevolgen van de coronapandemie kunnen inzichtelijker worden gemaakt door een betere uitsplitsing en toelichting. Het programma bevat voorts naast een basisraming een positiever en negatiever scenario. Daarbij valt op dat de neerwaartse risico's omvangrijker zijn dan de opwaartse potentie. Het bevat eveneens een overzicht van Europese en internationale risicoregelingen onder overheidsgarantie; deze belopen thans ruim 30% van het bbp.¹

Deze Voorjaarsrapportage kent de volgende opzet:

- A. Beoordeling
 - 1. Inleiding, samenvattende conclusie en advies
 - 2. Macro-economisch en budgettair beeld
 - 3. Toets aan Europese en nationale begrotingsregels
 - 4. Advies voor het (toekomstig) begrotingsbeleid
 - 5. Conclusie en kernboodschap

¹ Zie de paragrafen B2,3, B3.1 en B4 voor de verschillende kanttekeningen.

B. Analyse

1. Macro-economische en budgettaire vooruitzichten
2. Nadere uitwerking van de toetsing aan de begrotingsregels
3. Aandachtspunten bij de begrotingsinformatie: inzichtelijkheid ramingen, art. 3.1 CW, lastenkant van de begroting, medeoverheden
4. Nakoming van door de regering eerder gedane toezeggingen
5. Stand van zaken EU-breed

C. Reactie regering

2. Het macro-economische en budgettaire beeld

Na een economische krimp in 2020 van 3,7%, verwacht het CPB in het Centraal Economisch Plan (CEP) een economische groei van 2,2% in 2021.² Door herstel dat inzet vanaf het tweede kwartaal van dit jaar en een verdere versnelling in de tweede helft van 2021, komt de economie aan het eind van het jaar boven het niveau uit van voor de Covid-19 pandemie. In 2022 zal verdere inhaalgroei plaatsvinden en groeit het bbp met 3,5%. In vergelijking met de eurozone (krimp van 6,8% bbp) is de krimp van de Nederlandse economie in 2020 beperkt gebleven. Wel blijft de groei in 2021 en 2022 achter bij de groei van de eurozone van 4% in beide jaren.

Tabel 1: Kerngegevens macro-economie

(mutaties in % per jaar)	2020	2021	2022
Bruto binnenlands product Eurozone (economische groei)	-6,8	4,0	4,0
Bruto binnenlands product Nederland (economische groei)	-3,7	2,2	3,5
Werkloosheid (niveau, % beroepsbevolking)	3,8	4,4	4,7
Feitelijk EMU-saldo (% BBP)	-4,3	-5,9	-1,7
Overheidsschuld (% BBP)	54,4	58,6	56,9

Bron: CPB, Macro-Economische Verkenning 2021 en Centraal Economisch Plan 2021

Overheidsbestedingen spelen een belangrijke rol in de bbp-ontwikkeling en hebben het aantal faillissementen en de ophoop in werkloosheid dan ook sterk beperkt. Zo was de werkloosheid in 2020 met gemiddeld 3,8% slechts 0,4%-punt hoger dan in 2019. Daarbij valt aan te merken dat er aanzienlijke verschillen tussen groepen zijn: voornamelijk jongeren en werknemers met een flexibel arbeidscontract zijn werkloos geraakt. Na afloop van de steunmaatregelen zal de werkloosheid stijgen van gemiddeld 4,4% in 2021 tot gemiddeld 4,7% in 2022. De consumptie zal sterk toenemen na afloop van de beperkende maatregelen, mede door de toegenomen besparingen. Dit zorgt voor een toename in bedrijfsinvesteringen.

² Centraal Planbureau (2021). Centraal Economisch Plan 2021, <https://www.cpb.nl/centraal-economisch-plan-cep-2021>

Tevens neemt de uitvoer in zowel 2021 als 2022 toe door Europees en mondiaal herstel.

Anders dan in vorige recessies, heeft de overheid de klap van de recessie vrijwel geheel opgevangen. Omvangrijke steunmaatregelen (inclusief fiscale maatregelen) hadden in 2020 een omvang van € 31,1 mld. In 2021 hebben de extra overheidsbestedingen naar aanleiding van de Covid-19 pandemie een omvang van naar schatting € 29,8 mld. Dit is inclusief extra zorguitgaven naar aanleiding van de pandemie en het Nationaal Programma Onderwijs. De overheidsbegroting kent daarmee tekorten van respectievelijk 4,3% bbp in 2020 en 5,9% bbp in 2021, waarmee het tekort in 2010 van 5,2% bbp tijdens de grote recessie overtroffen wordt. In 2022 loopt het begrotingstekort terug naar 1,7% bbp. Het structurele saldo (EC-methode), kent in 2020 een tekort van 1,9% bbp. In 2021 verslechtert het saldo verder naar -4,1% bbp, om in 2022 enigszins te herstellen tot -1,4% bbp. Door de begrotingstekorten en verleende garanties aan bedrijven neemt de overheidsschuld toe van 54,4% bbp in 2021 tot respectievelijk 58,6% en 56,9% bbp in 2021 en 2022.

3. Toets aan de Europese en nationale begrotingsregels

3.1 *Beoordeling aan de hand van de Europese regels*

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 van 2013 tot en met 2019 voldeed aan het onder het SGP maximaal toegestane tekort van 3% bbp, zijn in die jaren bij de beoordeling de regels uit de zogenoemde 'preventieve arm' van het Pact relevant. Deze regels stellen eisen aan de ontwikkeling van het zogeheten structurele 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), hetgeen het geval was.

Het behoeft weinig toelichting dat zich in 2020 buitengewone pandemische en economische omstandigheden voordeden met dienovereenkomstige weerslag op de overheidsfinanciën. Deze omstandigheden zetten zich dit jaar (helaas) onverminderd voort. De Europese Commissie heeft in maart 2020 de bepaling inzake buitengewone gebeurtenissen van het SGP van toepassing verklaard, waardoor het begrotingseffect van maatregelen die zijn genomen als reactie op de Covid-19 pandemie buiten beschouwing wordt gelaten in de beoordeling van naleving van het SGP. Daarnaast is de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact geactiveerd, om lidstaten maximale flexibiliteit te bieden binnen het SGP.³ Voor lidstaten in de preventieve arm (waaronder Nederland)

³ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan de Raad over de activering van de

betekent dit dat lidstaten mogen afwijken van het pad richting de middellange termijn-doelstelling voor het structureel saldo (MTO), indien dit de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn niet in gevaar brengt. Ook zullen er geen buitensporig tekort-procedures worden geopend, vanwege de uitzonderlijke onzekerheid met betrekking tot de macro-economische en budgettaire impact van de coronacrisis. De algemene ontsnappingsclausule leidt er niet toe dat de procedures van het SGP worden opgeschort. Het blijft dus van belang de ontwikkeling van de overheidsfinanciën nauwlettend te volgen en te beoordelen.

Op basis van de huidige ramingen is de verwachting dat de algemene ontsnappingsclausule ook in 2022 van toepassing zal zijn en pas in 2023 zal worden gedeactiveerd. De Commissie zal de deactivering of voortzetting van de algemene ontsnappingsclausule in mei 2021 beoordelen als onderdeel van het lentepakket van het Europees Semester.

Ex-post toetsing voor het jaar 2020

Op basis van de realisatiecijfers van het CBS concludeert de Afdeling dat de overheidsfinanciën in 2020 voorshands niet voldeden aan de Europese begrotingsregels. Het feitelijk begrotingssaldo kwam in 2020 uit op een tekort van 4,3% bbp (tabel 3). Daarmee heeft het begrotingssaldo de referentiewaarde van een maximaal toegestaan tekort van 3,0% bbp uit het SGP ruim overschreden. Door de toepassing van de bepaling inzake buitengewone gebeurtenissen kunnen maatregelen die zijn genomen als reactie op de Covid-19 pandemie buiten beschouwing worden gelaten. Het kabinet heeft niet specifiek getoetst op deze bepaling, het beeld wordt naar verwachting genuanceerder indien schuld en saldo voor deze maatregelen worden gecorrigeerd.

Het structurele overheidssaldo voldoet eveneens niet aan de MTO-doelstelling voor Nederland van -0,5% bbp. Indien zou worden getoetst aan de groei van de netto gecorrigeerde overheidsuitgaven, kan worden geconcludeerd dat de normgroei ruim is overschreven. Omdat Nederland in de preventieve arm zit, mag van het pad richting de MTO worden afgeweken. De overheidsschuld blijft met 54,4% bbp in 2020 onder de Europese norm van 60% bbp.

Tabel 2: Gegevens Europese begrotingsregels

	2020	2021	2022
(In % BBP)	<i>ex post</i>	<i>in year</i>	<i>ex ante</i>
EMU-saldo feitelijk	-4,3	-5,9	-1,7
EMU-saldo structureel (EC-methode)	-1,9	-4,1	-1,4
EMU-schuld	54,4	58,6	56,9

Bron: CBS (Statline) en CPB (Centraal Economisch Plan 2021, tabel 3.1)

In year en ex-ante

De Afdeling concludeert op basis van de CEP-raming van het CPB dat in 2021 het feitelijk en structureel saldo voorshands de Europese begrotingsnormen overschrijden. Het feitelijk en structureel saldo laten een verbetering zien in 2022 en het feitelijk saldo voldoet dan weer aan de Europese normen. De Nederlandse overheidsschuld blijft in 2021 en 2022 binnen de grenzen van de Europese begrotingsregels. Omdat de algemene ontsnappingsclausule binnen het SGP is geactiveerd, worden er in ieder geval in 2021 geen buitensporig tekort-procedures gestart en zullen de overschrijdingen dit jaar zonder gevolgen blijven. Naar verwachting zal de algemene ontsnappingsclausule ook in 2022 van toepassing zijn. Bij toetsing op de bepaling inzake buitengewone gebeurtenissen zal het beeld naar verwachting ook in 2021 genuanceerder zijn. Hierdoor beperken de Europese begrotingsregels, ondanks de verslechtering van het structurele begrotingsaldo en de overheidsschuld, het begrotingsbeleid niet.

3.2 Beoordeling aan de hand van de nationale begrotingsregels

Als onafhankelijke nationale begrotingstoezichthouder heeft de Afdeling mede tot taak om openbare beoordelingen op te stellen met betrekking tot de nationale begrotingsregels. De jaren 2020 en 2021 zijn uitzonderlijk vanwege de economische schok ten gevolge van de coronacrisis. Dat werkt ook door in het begrotingsbeleid. In de eerste plaats heeft de coronacrisis aanleiding gegeven tot steunmaatregelen in aanvulling op de automatische stabilisatoren aan de inkomsten- en uitgavenkant. Het kabinet heeft omvangrijke steunmaatregelen getroffen. Na aankondiging van de eerste noodmaatregelen zijn er 46 incidentele suppletore begrotingswetten door de regering ingediend.⁴ De budgettaire gevolgen van de coronacrisis⁵ en een totaaloverzicht van de noodmaatregelen⁶ worden op één plek weergegeven.

Aan de uitgavenkant heeft de regering gekozen de extra uitgaven in verband met de coronapandemie buiten het reguliere uitgavenplafond te houden. Realisatie geschiedt via een plafondcorrectie.⁷ De extra uitgaven in verband met de coronapandemie leiden dus tot een verslechtering van het EMU-saldo en een verhoging van de EMU-schuld. Dit betekent dat er niet bezuinigd hoeft te worden om ruimte te maken binnen het uitgavenplafond. Daarmee wordt tijdelijk afgeweken van de Nederlandse begrotingsregels. Voor regulier beleid houdt het kabinet vast aan de geldende begrotingsregels, om zoveel mogelijk rust en voorspelbaarheid te houden.

⁴ Overzicht suppletore begrotingen financiële maatregelen coronavirus, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/begrotingen/2020/03/18/overzicht-suppletore-begrotingen-financiele-maatregelen-coronavirus>.

⁵ Overheidsfinanciën in coronatijd, <https://www.rijksfinancien.nl/overheidsfinancien-coronatijd/>

⁶ Noodmaatregelen coronacrisis, <https://www.rijksfinancien.nl/overheidsfinancien-coronatijd/noodmaatregelen/uitgavenmaatregelen/noodmaatregelen-coronacrisis>

⁷ Najaarsnota 2020, Kamerstukken 2019/20, 35650, nr. 1, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35650-1.html>

Naast de bijzondere omstandigheid van extra uitgaven in verband met de coronapandemie en de daaropvolgende aanpassing van de uitgavenplafonds, doet zich dit jaar het feit voor van een aankomende kabinetsperiode. De lasten- en uitgavenkaders voor het kabinet Rutte-III gelden na dit jaar niet meer. Een nog te vormen nieuw kabinet moet de kaders voor 2022 en volgende jaren uiteraard nog vaststellen.

4. Advies voor een verbeterde werking en naleving van het (Europees) begrotingsbeleid

De taak van de Afdeling als onafhankelijke begrotingsautoriteit is gericht op de werking en naleving van het Europees en van het nationaal begrotingsbeleid. Zowel het Europees als het nationaal begrotingsbeleid zijn thans danig in beweging.

Nieuw begrotingsbeleid moet nog worden geformuleerd ...

Voor het uitbreken van de Covid-19 pandemie was de Europese Commissie net gestart met een evaluatie van het vigerende Europese begrotingsbeleid (het Stabiliteits- en Groeipact, het zogenoemde Fiscal compact en het zogenoemde Europees semester). De gevolgen van de pandemie voor de Europese economieën en overheidsfinanciën hebben begrijpelijkerwijze geleid tot een pauze van deze evaluatie. En in de tussentijd is – zoals hiervoor toegelicht – ook de zogenoemde bepaling inzake buitengewone gebeurtenissen en de algemene ontsnappingsclausule geactiveerd. De zogenoemde stabiliteitsprogramma's en begrotingen van de lidstaten worden weliswaar nog steeds beoordeeld, maar vorig jaar, dit jaar en (naar verwachting) komend jaar niet 'afgerekend' op de bekende tekort- en schuldcriteria.

De Europese Commissie heeft aangegeven de algemene ontsnappingsclausule niet te continueren wanneer lidstaten – naar verwachting na volgend jaar – weer de groeiveaus van voor de Covid-19 pandemie in 2019 bereiken. In die context zal op enig moment later dit jaar de evaluatie van het Europees begrotingsbeleid worden hernomen.

Het is gebruikelijk om tijdens de formatie van een nieuw kabinet het nationale begrotingsbeleid voor de komende jaren vast te stellen. Dit tegen de achtergrond van de economische en budgettaire vooruitzichten in en na de Covid-19 crisis. Het Centraal Planbureau heeft onlangs actuele ramingen (MLT, CEP) gepubliceerd.⁸ De

⁸ Centraal Economisch Plan 2021, CPB (2021), <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/Centraal-Economisch-Plan-CEP-2021.pdf> en Actualisatie Verkenning middellange termijn 2022-2025, CPB (2021), <https://www.cpb.nl/actualisatie-middellange-termijn-verkenning-2022-2025-maart-2021>

16^e Studiegroep Begrotingsruimte heeft adviezen over het te formuleren begrotingsbeleid uitgebracht.⁹

in de context van de nodige onzekerheden.

In welke mate de Covid-19 pandemie blijvende economische schade veroorzaakt, is onderwerp van debat. Sommigen duiden de gevolgen als temporeel: het is een tijdelijke crisis waarvan de oorzaak niet in de economie zelf ligt, daarmee minder disruptief is dan de financiële- en bankencrisis 10 jaar geleden, en het herstel naar pre-Covid niveaus zal snel volgen. Anderen verwachten structurele gevolgen voor wereldwijde productie- en consumptieketens, verscherping van verschillen tussen landen, en dus wel structurele schade.

Ook over de potentiële gevolgen voor houdbare overheidsfinanciën en voor het monetaire en budgettaire beleid in de eurozone vindt discussie plaats. Elementen daarin zijn de toekomst van het (accomoderende) monetaire beleid, inschattingen over schuldhoudbaarheid gegeven toekomstige groeiverwachtingen, onzekerheid over toekomstige renteniveaus en de meer fundamentele betekenis van demografie respectievelijk vergrijzing.

De stand van de overheidsfinanciën aan de start van de nieuwe kabinetsperiode heeft twee kanten. Enerzijds zijn schuld- en tekortniveaus weliswaar enorm verslechterd het afgelopen jaar, maar Europees gezien nog steeds aan de veilige kant. Aan de andere kant zijn de buffers voor toekomstige crises fors verminderd, is er sprake van een houdbaarheidstekort (1,8% bbp) en staat Nederland voor grote opgaven met onzekerheden richting de toekomst.

Democratisch belang van nationaal begrotingsbeleid ...

Onzekerheden zouden aangegrepen kunnen worden om het formuleren van begrotingsbeleid nog een tijd vooruit te schuiven. De Afdeling heeft in haar advies over de Miljoenennota 2021 echter nadrukkelijk gewezen op het belang van ordelijk en voorspelbaar begrotingsbeleid vanuit democratisch perspectief.¹⁰ Begrotingsbeleid gaat over 'ankers' voor politieke keuzes, over 'kleur bekennen'. Het dwingt tot afweging van belangen, onderwerpen, budgetten, en zo tot het afleggen van verantwoording over keuzes aan kiezers. Meer stabiliteit in de politieke besluitvorming wordt bereikt door op vaste momenten integrale

⁹ 16^e Studiegroep begrotingsruimte (2020) Koers bepalen – Kiezen in tijden van budgettaire krapte, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/10/12/rapport-studiegroep-begrotingsruimte>

¹⁰ Ontwerp-Miljoenennota 2021 en Septemberrapportage OBT, Kamerstukken II 2020/21, 35570, nr. 3, W06.20.0288/III.

afwegingen te maken. De 16^e Studiegroep begrotingsruimte wijst dan ook op het belang van een vast hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar.¹¹

Nederland staat voor grote opgaven voor de lange termijn (onder andere houdbaarheid zorguitgaven, klimaatopgave, woningschaarste, arbeidsmarkt, onderwijs), die de komende tijd om politieke besluitvorming vragen. De huidige crisis heeft naar verwachting permanente gevolgen voor de economische structuur, waarbij eerder ingezette trends zijn versterkt, zoals de tweedeling op de arbeidsmarkt, kansenongelijkheid in het onderwijs en digitalisering. Crises bieden echter ook momentum om structuurversterkende en houdbaarheidsverbeterende hervormingen door te voeren. Om aldus tot economisch herstel te komen zijn uitgaven noodzakelijk die tijdig, tijdelijk en gericht zijn.

Het formuleren van begrotingsbeleid zorgt ervoor dat keuzes en mogelijke hervormingen worden afgewogen op basis van politiek gekozen criteria. Naast de lange termijn gevolgen voor de overheidsfinanciën, kunnen bijvoorbeeld ook de gevolgen voor menselijk kapitaal (welzijn) en natuurlijk kapitaal (klimaat) daartoe behoren. Bij de vaststelling van ankers kunnen met andere woorden aspecten van brede welvaart meegewogen worden. Wanneer deze ankers *eerst* eenmaal (politiek) zijn vastgesteld, en er een hierop gebaseerd begrotingsbeleid met begrotingsnormen is geformuleerd, dienen *vervolgens* de (budgettaire) afwegingen binnen dat beleid respectievelijk binnen die normen te geschieden.

In Nederland wordt het politiek kunnen formuleren van begrotingsbeleid door een nieuw aantredend kabinet al sinds jaar en dag goed voorbereid doordat politieke partijen hun verkiezingsprogramma's laten doorrekenen door het Centraal Planbureau (en sinds kort deels ook door het Planbureau voor de Leefomgeving). Met alle aan dit type doorrekeningen inherente beperkingen, vormt dit Europees gezien nog altijd een best practice.¹²

Uiteraard is voldoende transparantie van begrotingen ook altijd een belangrijk democratisch element.¹³ Begrotingsbeleid is het complement van het parlementaire budgetrecht, en daarmee ook nodig om de verantwoordingsplicht van het kabinet aan Tweede en Eerste Kamer steviger af te dwingen.

... en Europees begrotingsbeleid.

In 2017 heeft de Afdeling op verzoek van de Tweede Kamer een voorlichting uitgebracht over de verbetering van de naleving van de Europese

¹¹ 16^e Studiegroep begrotingsruimte (2020) Koers bepalen – Kiezen in tijden van budgettaire krapte, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/10/12/rapport-studiegroep-begrotingsruimte>

¹² Centraal Planbureau (2021). Keuzes in Kaart 2022-2025, <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/Keuzes-in-Kaart-2022-2025.pdf>

¹³ Zie ook par. B4 van deze rapportage waar nader wordt ingegaan op transparantie en de eerdere kabinetstoezeggingen terzake.

begrotingsafspraken, en in 2019 over vervolgvragen over het SGP.¹⁴ De muntunie is gebaat bij een versterkte naleving en handhaving van de (begrotings-)regels. Dat kan - naast versterken van de no-bailout clause en vervolmaking van de kapitaalmarkt- en bankenunie – door vermindering en vereenvoudiging van regels, introductie van positieve prikkels, handhaving los van politieke afwegingen en meer decentrale handhaving. In laatstgenoemde voorlichting is voorts nadruk gelegd op een meerjarige strategie gericht op schuldreductie en structurele hervormingen.

De Afdeling heeft in de voorlichtingen er op gewezen dat veel van het ongemak over het functioneren van de eurozone terug te voeren is op onvoldoende convergentie tussen de economieën van de lidstaten. Het Europees begrotingsbeleid moet versterkt worden als middel tot het uiteindelijke doel: welvaartswinst door meer groei in totaal en minder groeiverschillen onderling.

In de actuele Europese discussie – getuige de publicaties van onder andere de European Fiscal Board (EFB) en het EU Network of Independent Fiscal Institutions (EUIFI) – keren de volgende elementen terug: vereenvoudiging van regels door een schuldanker (in plaats van een schuldplafond) centraal te stellen in combinatie met een uitgavenregel (in plaats van tekort en middellange termijn doelstelling), slechts één uitzonderingsregel (in plaats van een woud aan flexibiliteit), en een scheiding tussen politieke beslissingen van de economische analyses: “less is more”. En “less invasive surveillance by enhanced governance”; de EFB stelt voor om, wanneer een lidstaat voldoet aan de Europese begrotingsregels, een zwaarder gewicht toe te kennen aan beoordeling en handhaving door de nationale begrotingsautoriteiten en af te zien van jaarlijkse beoordeling door de Europese Commissie.

De in Europees verband steeds vaker geopperde suggestie van een uitgavenregel is, naast een schuldanker, als onderdeel van het begrotingsbeleid voor Nederland interessant. Immers, het lijkt op de ons bekende meerjarige uitgavenkaders. De vaste (lasten- en uitgaven)kaders voor een kabinetsperiode vormen een succesvol onderdeel van het Nederlands begrotingsbeleid (‘Zalmsnorm’) van de afgelopen dertig jaar. Deze systematiek draagt bij aan trendmatig begrotingsbeleid, en is bovendien goed handhaafbaar.

Investeren = convergeren = groeien.

Actueel is de Recovery and Resilience Facility (RRF) die onderdeel is van de vorig jaar juni gemaakte Europese afspraken over zowel het meerjaren financieel kader van de Europese Unie als herstel van de Europese economieën post-Covid-19.¹⁵

¹⁴ Kamerstukken II 2017/18, 34837, nr. 6, W06.17.0059/III/Vo en Kamerstukken II 2018/19, 21501-20, nr. 1457, W06.19.0007/III/Vo.

¹⁵ Enig voorbehoud dient te worden gemaakt m.b.t. het vrijkomen van de RRF-gelden voor lidstaten, vanwege voorlopige opschorting van de goedkeuringsprocedure Eigenmiddelenbesluit door Duitsland (zie

Elke lidstaat zal een Recovery and Resilience Plan (RRP) indienen. Voor Nederland is dat nog niet gebeurd.¹⁶ Het nieuw aantredende kabinet zal een RRP bij de Europese Commissie indienen.

De RRF bevat een aantal elementen die hiervoor zijn benoemd. Het uiteindelijke doel is groei en convergentie. Onderdeel van de RRP's is dat deze een langdurige bijdrage moeten leveren aan de Europese prioriteiten van digitale en groene transitie.¹⁷ In lijn hiermee zal de RRF moeten bijdragen aan productieve investeringen, die doorgaans onder druk komen te staan ten tijde van budgettaire krapte. De Afdeling heeft in eerdere adviezen ook gewezen op het belang van investeringen, mede gelet de langjarig dalende overheidsinvesteringsquote. De RRP's worden op nationaal niveau vormgegeven, ook omdat opgaven tussen lidstaten verschillen.

Doel van de RRP's is om economische convergentie tussen lidstaten te bevorderen. Met andere woorden, welvaartsverschillen tussen lidstaten moeten worden verkleind. Daar is bij de verdeling van het RRF(-aandeel) naar lidstaten rekening mee gehouden. En vervolgens moeten de RRP's ook lidstaat-specifieke hervormingen bevatten, op basis van per lidstaat variërende zwakke plekken in hun economie. Substantiële hervormingen zijn daarnaast noodzakelijk om groei, convergentie en de benodigde transitie te bewerkstelligen. Nederland heeft bij de besprekingen om te komen tot oprichting van de RRF er dan ook voor gepleit dit instrument stevig te richten op economische hervormingen. Voor Nederland wijst de Europese Commissie in haar land specifieke aanbevelingen onder meer op noodzakelijke hervormingen op de woning- en arbeidsmarkt.

De RRP's worden door de Europese Commissie beoordeeld op onderbouwing en op overeenstemming met het herstel- en hervormingsdoel. Tegelijkertijd is het streven er op gericht dat de RRP's synergie bevorderen op de Europees brede prioriteiten van groene transitie en digitale transitie. De RRP's van de lidstaten moeten deze prioriteiten bevatten; de Europese Commissie zal ook daarop toetsen.

Het Centraal Planbureau en de Afdeling zullen als begrotingsautoriteit het Nederlandse (concept-)RRP eveneens beoordelen op de elementen van de RRF, nl. de digitale en groene transitie, hervormingen en investeringen, conform de aanbeveling daartoe van de Europese Commissie. In de beoordeling zal de Afdeling bezien of een concept-RRP naar letter en geest voldoet aan de hoofdelementen die Commissie voor de RRF heeft gesteld.

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210326_2bvr054721.html). Het al dan niet vastleggen van de financiële bijdrage is in afwachting van de behandeling van de gemaakte bezwaren door het Duitse constitutioneel hof.

¹⁶ De meeste lidstaten zullen uiterlijk eind april een RRP bij de Europese Commissie indienen. Het RRF werkt op basis van vooraf afgesproken verdeelsleutels. Nederland kan een RRF indienen voor circa € 5,6 miljard (cumulatief).

¹⁷ Het door (voor) Nederland op te stellen RRP zal moeten worden beoordeeld op kwaliteit en productiviteit van investeringen; dat is zowel te koppelen aan klimaattransitie als het perspectief van brede welvaart.

Zowel de prioriteiten (digitaal en groen) als het hervormingskarakter (in het licht van de Nederland specifieke aanbevelingen) moet substantieel (en) zichtbaar zijn. Van belang is voorts om een inhoudelijk verband te leggen tussen het Nederlandse RRP, het Nationaal Groeifonds en andere investeringsfondsen, zodat optimaal gebruikt wordt gemaakt van de mogelijkheden tot complementariteit.¹⁸¹⁹ Dit alles bevordert de geloofwaardigheid en de handhaafbaarheid van dit instrumentarium.

Een Nederlands RRP kan aldus op korte termijn bijdragen aan economisch herstel; op lange termijn aan het vergroten van de structurele groei en het doorvoeren van noodzakelijke transitie en hervormingen. Althans, indien daar tijdig mee wordt begonnen, mede om procyclisch beleid te voorkomen. Het RRP dient bovendien voor eind 2021 te zijn beoordeeld door de Europese Commissie en goedgekeurd door de Europese Raad om aanspraak te kunnen maken op voorfinanciering van maximaal 13% van de subsidie. In dat licht adviseert de Afdeling dat het huidige, demissionaire, kabinet voor de zomer een RRP bij de Europese Commissie indient en dit niet laat wachten op een nog aan te treden nieuw kabinet na de zomer.

Op langere termijn zou de RRF een meer structureel element kunnen zijn van het toekomstig Europees begrotingsbeleid. Het is, zoals hiervoor toegelicht, inhoudelijk, gericht op investeringen, groei en convergentie, en het is concreet en toetsbaar,²⁰ elementen waar Nederland steevast voor pleit. Nederland kan met zo een voorstel een inhoudelijke, positieve bijdrage leveren aan het debat over het toekomstig begrotingsbeleid, zonder prudentie en houdbaarheid van de nationale en Europese overheidsfinanciën te laten varen.

Resumerend, kansen op verbetering van werking en naleving.

De Afdeling ziet kansen om de werking en naleving van nationaal en Europees begrotingsbeleid, in samenhang, te bevorderen. Meerjarenbegrotingskaders (nationaal) en meerjarenuitgavenregels (Europees) kunnen de kern vormen van het begrotingsbeleid. Er is vanuit macro-economisch oogpunt veel voor te zeggen (werking) en het is goed naleefbaar (eenvoudig en duidelijk). De meerjarenkaders en -uitgavenregels moeten dan niet een te korte tijdhorizon hebben. Nationaal ligt de vierjaars (kabinets-)periode voor de hand. Met

¹⁸ Naast complementair dienen investeringen additioneel te zijn aan bestaande (beleids)initiatieven, om zo de economie van een extra impuls te kunnen voorzien. Dit is tevens een voorwaarde om aanspraak te kunnen maken op RRF-gelden.

¹⁹ De Afdeling heeft in eerdere adviezen (zie Ontwerp-Miljoenennota 2020, Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 3, W06.19.0195/III en Ontwerp-Miljoenennota 2021 en Septemberrapportage OBT, Kamerstukken II 2020/21, 35570, nr. 3, W06.20.0288/III) onder meer gewezen op de mogelijkheid om overheidsinvesteringen te bevorderen/beschermen middels een norm voor investeringsuitgaven dan wel een kapitaaldienstachtige benadering.

²⁰ Voor de huidige RRF is een bijzondere financieringsvorm gekozen, weliswaar incidenteel (zo benadrukken de Europese Commissie en het demissionaire kabinet), waar de nodige kanttekeningen bij te plaatsen zijn. Voorwaarde voor een structureel RRF zou dan zijn dat het in het meerjaren financieel kader (MFK) wordt ingebed, wat heel wel mogelijk is.

een te korte periode neemt de ruimte toe voor incidenteel beleid zonder oog voor de structurele gevolgen.²¹ Vanuit democratisch oogpunt is een ordelijk begrotingsproces van belang, omdat dit tot het maken van noodzakelijke keuzes dwingt. Indien exceptionele omstandigheden beleidsingrijpen vereisen buiten de structurele kaders is het van belang de voorwaarden te formuleren waaronder weer moet worden teruggekeerd naar beleid binnen structurele kaders.

De RRF kan op korte termijn bijdragen aan economisch herstel en noodzakelijke transitie en hervormingen. Daarbij adviseert de Afdeling het Nederlandse RRP voor de zomer van 2021 in te dienen om zo maximaal effect te kunnen sorteren. Het is voorts te overwegen het RRF een meer structureel onderdeel te maken van het te herijken Europees begrotingsbeleid.

Onafhankelijke handhaving van Europees en nationaal begrotingsbeleid kan worden versterkt door de verschillende rollen van de Europese Commissie te ontwarren, en de rol van nationale begrotingsautoriteiten te versterken.

Afsluitend: er is alle reden om nationaal en Europees begrotingsbeleid voor de komende jaren te formuleren. Dat is vanuit democratisch perspectief ('ankers') van belang. En het is mogelijk, nu steeds vooruit wordt gekeken naar de komende periode van herstel en vernieuwing.

5. Conclusie

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

- I. De Nederlandse overheidsfinanciën voldeden in 2020 niet aan alle afspraken uit het SGP. In 2021 en 2022 zal naar verwachting eveneens niet aan alle normen onder het SGP worden voldaan. De Europese Commissie heeft in maart 2020, vanwege de uitzonderlijke crisis, de bepaling inzake buitengewone gebeurtenissen geactiveerd, waardoor maatregelen die zijn genomen als reactie op de Covid-19 pandemie buiten beschouwing kunnen worden gelaten. Tevens is de algemene ontsnappingsclausule van het SGP geactiveerd. Dit betekent dat Nederland voorlopig mag afwijken van het pad richting de middellange termijn-doelstelling voor het structureel saldo (MTO), indien dit de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn niet in gevaar brengt.

²¹ Mocht behoefte zijn aan enige flexibiliteit (nationaal) dan zijn er bekende technieken (behoedzaam ramen, begrotingsreserves) die daarvoor een oplossing vormen; een midterm-review achtige benadering heeft als risico dat het materieel de meerjarenperiode inkort. Op korte termijn worden de corona gerelateerde uitgaven buiten het uitgavenplafond gerekend, waardoor meer flexibiliteit wordt geboden tijdens de coronacrisis.

- II. Nationaal zijn de extra uitgaven in verband met de Covid-19 pandemie buiten het reguliere uitgavenplafond gehouden, waardoor tijdelijk wordt afgeweken van de Nederlandse begrotingsregels. Aankomend kabinet zal nieuwe lasten- en uitgavenkaders vaststellen voor 2022 en de jaren daaropvolgend.
- III. Vanuit democratisch oogpunt is een ordelijk begrotingsproces van belang, omdat dit tot het maken van noodzakelijke keuzes dwingt. Het formuleren van begrotingsbeleid zorgt ervoor dat keuzes en mogelijke hervormingen worden afgewogen op basis van politiek gekozen criteria. Bij de vaststelling van ankers kunnen aspecten van brede welvaart meegewogen worden. Een transparant begrotingsbeleid is gebaat bij een vast hoofdbesluitvormingsmoment en uitgaven- en lastenkaders voor de gehele (vierjaars-)kabinetsperiode.
- IV. Het vast te stellen nationale begrotingsbeleid voor de komende kabinetsperiode moet verenigbaar zijn met het Europees begrotingsbeleid. In dat kader adviseert de Afdeling het demissionaire kabinet een Nederlands Recovery and Resilience Plan in te dienen voor de zomer van 2021, om zo maximaal economisch effect te kunnen sorteren. Bovendien dient het RRP voor eind 2021 te zijn beoordeeld door de Europese Commissie en goedgekeurd door de Europese Raad om aanspraak te kunnen maken op voorfinanciering van maximaal 13% van de subsidie. De Afdeling ziet mogelijkheden om de Recovery and Resiliency Facility, onder voorwaarden, een structurele plaats te geven in het te herijken Europese begrotingsbeleid (fiscal framework).

B. ANALYSE

1. Macro-economische en budgettaire vooruitzichten

1.1 Het macro-economische beeld

De Nederlandse economie kende in 2020 een krimp van 3,7%. Dit komt met name door de krimp in het tweede kwartaal van 2020 van 8,4% bbp ten opzichte van het eerste kwartaal, veroorzaakt door plotselinge stilstand van een groot deel van de economie naar aanleiding van de Covid-19 pandemie. De krimp van het bbp in het vierde kwartaal bleef beperkt tot -0,1%. Anders dan tijdens de eerste golf van de pandemie raakten in het vierde kwartaal de industrie en de internationale goederenhandel niet in het ongerede.

In het eerste kwartaal van 2021 neemt het bbp naar verwachting verder af, naar aanleiding van de aanscherping van de beperkende maatregelen. Het herstel komt in het tweede kwartaal geleidelijk op gang en versnelt in het tweede deel van het jaar, waardoor de economie aan het eind van dit jaar terugveert en boven het niveau van voor de coronacrisis uitkomt. Het bbp neemt daarmee in 2021 toe met 2,2%. Het CPB gaat hierbij uit van afloop van de steunmaatregelen in juni aanstaande, overeenkomst de huidige beleidsvoornemens van het kabinet. In 2022 verwacht het CPB verdere inhaalgroei en groeit het bbp met 3,5%. De output gap is dan naar verwachting teruggelopen van -2,6% bbp naar -0,5% bbp.

De economie in de eurozone is in 2020 met 6,8% gekrompen. Net als in Nederland, hield het herstel in de industriële productie eind 2020 aan, waardoor de krimp in de tweede helft van 2020 beperkt bleef. De verschillen tussen eurolanden waren groot; onder andere verschillen in de omvang van steunpakketten en verschillen in sectorstructuur speelden hierbij een rol. In 2021 en 2022 groeit de eurozone naar verwachting met 4%. In beide jaren zorgen vaccinering en ruim begrotingsbeleid voor mondiale economische groei van respectievelijk 4,8% en 4,2%.

Tabel 3: Kerngegevens macro-economische ontwikkelingen

(mutaties in % per jaar)	2020		2021		2022
	MEV 2021	CEP 2021	MEV 2021	CEP 2021	CEP 2021
Eurozone					
Bruto binnenlands product (economische groei)	-8,3	-6,8	6,5	4,0	4,0
Nederland					
Bruto binnenlands product (economische groei)	-5,0	-3,7	3,5	2,2	3,5
Consumptie huishoudens	-5,8	-6,4	4,4	0,6	6,1
Investerings in woningen	-5,0	-1,6	-3,1	0,0	1,1
Bedrijfsinvesteringen (excl. voorraden)	-8,9	-6,5	6,8	1,0	4,8
Uitvoer goederen en diensten	-5,2	-4,3	4,7	2,6	5,2
Werkgelegenheid marktsector (uren)	-3,6	-3,5	1,2	2,0	1,5
Werkloosheid (niveau, % beroepsbevolking)	4,3	3,8	5,9	4,4	4,7
Feitelijk EMU-saldo (% BBP) ^(a)	-7,6	-4,3	-5,1	-5,9	-1,7
Overheidsschuld (% BBP) ^(a)	59,9	54,4	62,0	58,6	56,9

Bron: CPB, Macro-Economische Verkenning 2021 en Centraal Economisch Plan 2021

(a) Feitelijk EMU-saldo en overheidsschuld 2020 gebaseerd op realisatiecijfers CBS (Statline)

In Nederland bleef de economische krimp in de tweede helft van 2020 beperkt, waardoor ten opzichte van de MEV (september 2020) de krimp minder is dan verwacht. In 2021 is de verwachte economische groei juist neerwaarts herzien, ten gevolge van de zware beperkende maatregelen in het eerste kwartaal van dit jaar en ondanks het krachtige herstel in de overige kwartalen.

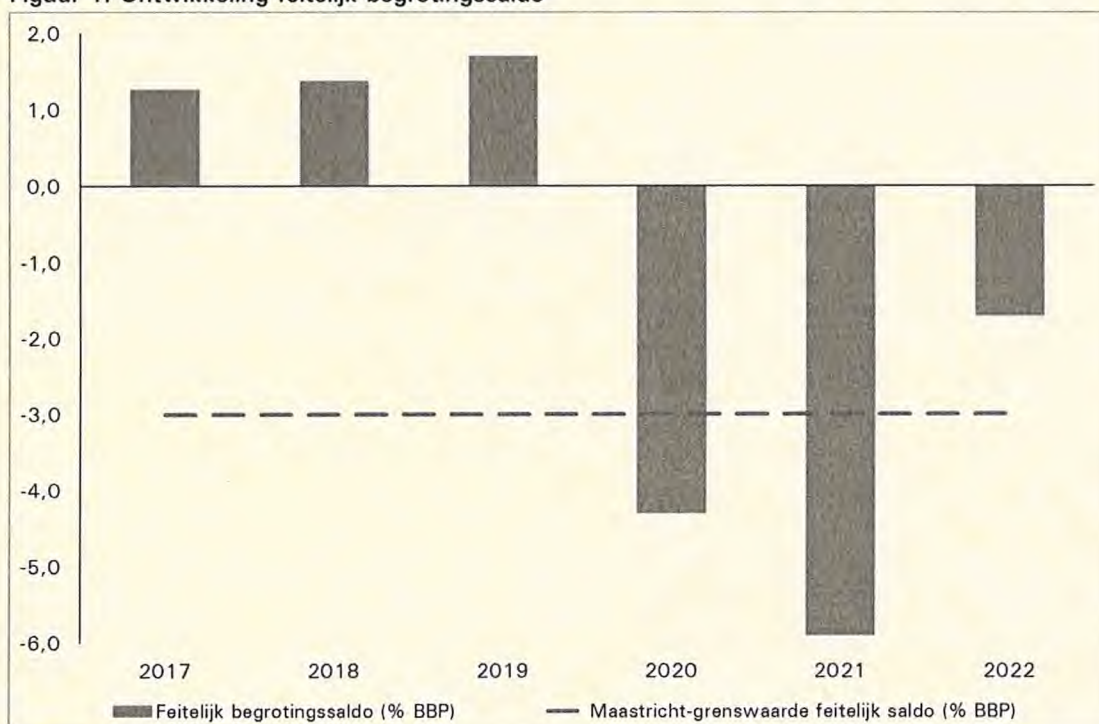
Overheidsbestedingen spelen een belangrijke rol in de bbp-ontwikkeling. De omvangrijke steunmaatregelen hebben het aantal faillissementen en de oploop in werkloosheid dan ook sterk beperkt. De werkloosheid was gemiddeld 3,8% in 2020, 0,4%-punt hoger dan in 2019. Voornamelijk jongeren en werknemers met een flexibel arbeidscontract hebben daarbij hun baan verloren, mede omdat de recessie in het bijzonder de productie in de dienstensector heeft doen dalen, waarin deze groepen oververtegenwoordigd zijn. De daling van de vraag naar arbeid is vooral geabsorbeerd door een daling van de gewerkte uren per werkende. Na afloop van de steunmaatregelen zal de werkloosheid stijgen en komt uit op gemiddeld 4,4% in 2021 en 4,7% in 2022.

De consumptie neemt naar verwachting sterk toe zodra de beperkende maatregelen worden opgeheven. Dit wordt mede veroorzaakt door de sterk toegenomen spaarquote van consumenten tijdens de pandemie. Daarbij zijn er grote verschillen tussen consumenten. Zo hebben veel zzp'ers en flexwerkers hun spaartegoeden moeten aanspreken. Bedrijfsinvesteringen nemen in 2021 toe naar aanleiding van de gunstige vooruitzichten in combinatie met lage financieringskosten, maar worden enigszins geremd door extra faillissementen na afloop van de steunmaatregelen en balansherstel. De internationale handel in goederen neemt toe, met een positief effect op de Nederlandse uitvoer.

1.2 Het budgettaire beeld

Anders dan in vorige recessies, heeft de overheid de klap van de recessie vrijwel geheel opgevangen. Omvangrijke steunmaatregelen (inclusief fiscale maatregelen) hebben in 2021 een omvang van naar schatting € 29,8 mld. Dit is inclusief de extra zorguitgaven vanwege de vaccinering en het bron- en contactonderzoek en de extra onderwijsuitgaven om leerachterstanden door de pandemie in te halen. In 2020 bedroeg de omvang van de steunmaatregelen € 31,1 mld. De belasting- en premieontvangsten daalden in 2020, zowel door de coronacrisis als door lastenverlichtingen. De krimp is echter kleiner dan die van de economie als geheel, waardoor de lastendruk is gestegen met 0,4%-punt naar 39,7% in 2020 ten opzichte van 2019. In de raming van het CPB is beperkt rekening gehouden met belastingafstel door verleend belastinguitstel. Bedrijven hebben nog € 13,3 mld uitstel van betaling uitstaan, een deel zal naar verwachting niet meer terugbetaald worden.

Figuur 1: Ontwikkeling feitelijk begrotingsaldo



Bron: CEP 2021

De overheidsbegroting slaat door de steunmaatregelen en lagere belastinginkomsten door de recessie om van een overschot van 1,7% bbp in 2019 naar een tekort van 4,3% bbp in 2020 en 5,9% bbp in 2021, waarmee het tekort in 2010 van 5,2% bbp tijdens de grote recessie overtroffen wordt. Door het aflopen van de steunmaatregelen en door het economisch herstel loopt het tekort in 2022 terug tot 1,7% bbp. Het structurele saldo (EC-methode), dat is gecorrigeerd voor de economische conjunctuur, is in 2020 omgeslagen naar een negatief saldo van 1,9% bbp. In 2021 verslechtert het saldo verder naar -4,1%

bbp, om in 2022 enigszins te herstellen tot -1,4% bbp. Daarmee voldoet het structurele saldo niet aan de Europese middellange termijn doelstelling (MTO) van -0,5% bbp. Vanwege de activering van de ontsnappingsclausule in het SGP, zal de Europese Commissie voor overschrijding van de MTO momenteel geen beperkingen opleggen (zie par 2.1 voor verdere toelichting).

Door de begrotingstekorten en verleende garanties aan bedrijven neemt de overheidsschuld toe tot respectievelijk 58,6% en 56,9% bbp in 2021 en 2022. Dit is gemiddeld 9%-punt bbp hoger dan in 2019, voor de pandemie. De schuldquota in de CEP zijn ten opzichte van de MEV en novemberraming van het CPB lager geraamd, door de gunstiger dan verwachte economische ontwikkelingen resulterend in minder overheidsuitgaven, meer inkomsten en een grotere economie (noemereffect). De schuld blijft, ondanks de omvangrijke overheidsuitgaven, onder de 60%-Maastricht norm.

Tabel 4: Kerngegevens overheidsfinanciën

(in % BBP)	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Netto collectieve uitgaven	37,4	37,4	37,6	44,0	45	40,5
Collectieve lasten	38,7	38,8	39,3	39,7	39,1	38,8
Feitelijk EMU-saldo	1,3	1,4	1,7	-4,3	-5,9	-1,7
<i>w.v. EMU-saldo decentrale overheden</i>	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Structureel EMU-saldo	0,5	0,6	0,7	-1,9	-4,1	-1,4
Overheidsschuld	56,9	52,4	48,7	54,4	58,6	56,9

Bron: CBS (Statline) en CPB (Centraal Economisch Plan 2021)

In de onlangs gepubliceerde actualisatie van de Verkenning middellange termijn 2022-2025 (MLT) kijkt het CPB vooruit naar de economische ontwikkelingen in de komende vier jaar en verder.²² Het CPB zal na totstandkoming van het Regeerakkoord de MLT opnieuw actualiseren. Door de huidige Covid-19 pandemie en de onzekerheid over de ontwikkelingen hieromtrent, is het uitgangspunt van de raming extra onzeker. Een relatieve zekerheid is de vergrijzing van de bevolking, met gevolgen voor de uitgaven voor de AOW en de zorg. Tevens dempt hierdoor de toename van het arbeidsaanbod, met gevolgen voor de structurele groei. De MLT verwacht een gemiddelde bbp-groei van jaarlijks 2% in 2022-2025.

De overheidsbegroting behoudt in 2022-2025 een tekort, dit tekort neemt af van 5,9% bbp in 2021 en 1,7% in 2022 tot 1,0% bbp in 2025. De collectieve zorguitgaven nemen tussen 2021 en 2025 reëel toe met € 7 mld. De beleidsmatige lasten stijgen met bijna € 8 mld (in prijzen 2021), vooral door hogere

²² Centraal Planbureau (2021). Actualisatie Verkenning middellange termijn 2022-2025 (maart 2021), <https://www.cpb.nl/actualisatie-middellangetermijnverkenning-2022-2025-maart-2021>

kostendekkende Zvw-premies, zowel voor gezinnen als bedrijven, en door lastenverzwaringen in de loon- en inkomensheffing. De toename is het grootst voor gezinnen, met € 4,8 mld. Voor het bedrijfsleven is dit € 2,8 mld. De overheidsschuld neemt af in 2022-2025 tot 54,9% bbp en blijft onder de 60% Maastricht-grens. De daling komt vooral door het drukkende noemereffect door de toename van het nominaal bbp en ondanks de aanhoudende tekorten. De financiële lasten voor toekomstige generaties, het houdbaarheidstekort, schat het CPB in op 1,8% bbp. De corona-uitgaven hebben het houdbaarheidssaldo negatief beïnvloed door de hogere staatsschuld, die resulteert in zwaardere lasten voor toekomstige generaties.

2. Nadere uitwerking van de toetsing aan de begrotingsregels

2.1 *Internationaal 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 tussen 2013 en 2019 voldeed 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% bbp, 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.

De Europese Commissie heeft in maart 2020 de bepaling inzake buitengewone gebeurtenissen van het SGP van toepassing gemaakt, waardoor het begrotingseffect van maatregelen die zijn genomen als reactie op de Covid-19 pandemie buiten beschouwing worden gelaten in de beoordeling van naleving van het SGP. Daarnaast is de algemene ontsnappingsclausule van het Stabiliteits- en Groeipact geactiveerd, om lidstaten maximale flexibiliteit te bieden binnen het SGP.²³ Voor lidstaten in de preventieve arm (waaronder Nederland) betekent dit dat lidstaten mogen afwijken van het pad richting de middellange termijn-doelstelling voor het structureel saldo (MTO), indien dit de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn niet in gevaar brengt. Het blijft dus

²³ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan de Raad over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact, COM (2020) 123 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0123&from=EN>

van belang de ontwikkeling van de overheidsfinanciën nauwlettend te volgen en te beoordelen.

De algemene ontsnappingsclausule leidt er niet toe dat de procedures van het SGP worden opgeschort. Zo blijft de rapportageplicht voor lidstaten om een Stabiliteitsprogramma en Draft Budgetary Plan op te stellen. In de Stabiliteitsprogramma's zullen lidstaten verantwoording moeten afleggen over het gebruik van de RRF-gelden (zie box 1).²⁴ Op basis van het Stabiliteitsprogramma zal de Commissie landspecifieke aanbevelingen formuleren, die voornamelijk kwalitatief zullen zijn, met een enkel kwantitatief element voor de sturing van het begrotingsbeleid op middellange termijn. De Commissie zal in het voorjaar haar gebruikelijke 126(3) rapporten opstellen, indien lidstaten de tekortnorm hebben overschreden. De Commissie zal daarbij echter rekening houden met de aanhoudende onzekerheid, het overeengekomen begrotingsbeleid en de Raadsaanbevelingen voor de Eurozone voor 2021. Bovendien zullen er geen buitensporig tekort-procedures worden geopend, vanwege de uitzonderlijke onzekerheid met betrekking tot de macro-economische en budgettaire impact van de coronacrisis.

In een onlangs gepubliceerde mededeling stelt de Commissie onder andere dat het besluit over het deactiveren van de algemene ontsnappingsclausule (GEC) op basis van integrale beoordeling van economische indicatoren op Europees niveau dient te worden genomen.²⁵ Hierbij wordt het bereiken van het pre-crisis reële bbp-niveau als belangrijkste criterium genoemd. Op basis van de huidige ramingen is de verwachting dat de algemene ontsnappingsclausule ook in 2022 van toepassing zal zijn en in 2023 zal worden gedeactiveerd. De Commissie zal de deactivering of voortzetting van de GEC in mei 2021 beoordelen als onderdeel van het lentepakket van het Europees Semester.

De Commissie stuurt er voorts in de mededeling op aan dat lidstaten in 2021 en 2022 stimulerend begrotingsbeleid blijven voeren. Het vroegtijdig intrekken van steun moet worden vermeden door lidstaten, vanwege mogelijke procyclische effecten. De Commissie stelt dat de budgettaire steunmaatregelen tijdelijk en gericht dienen te zijn, geleidelijk moeten verschuiven van noodsteun naar maatregelen gericht op blijvend herstel, en de juiste prikkels moeten geven tot werk en toekomstbestendige bedrijfsmodellen.

De Commissie heeft de evaluatie en mogelijke herziening van het SGP uitgesteld in verband met de COVID-19 crisis. De Commissie zegt het publieke debat over de toekomst van het SGP te willen hervatten, zodra er sprake is van robuust economisch herstel in de Europese Unie. Het (thans demissionaire) kabinet is van mening dat de evaluatie en mogelijke herziening van het SGP los moeten worden

²⁴ Omdat Nederland nog geen plan voor de RRF heeft ingediend, gaat Nederland hier in het Stabiliteitsprogramma 2021 niet op in.

²⁵ Europese Commissie, Communicatie van de Commissie aan de Raad, 3.3.2021 COM(2021) 105 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0123&from=EN>

gezien van de discussie over de algemene ontsnappingsclausule.²⁶ Wel apprecieert het kabinet dat de Commissie duidelijkheid biedt over het proces omtrent de GEC. Dit is noodzakelijk voor lidstaten om hun begrotingsbeleid op middellange termijn vast te stellen. Daarbij acht het kabinet het cruciaal dat de schuldhoudbaarheid op middellange termijn wordt gewaarborgd door lidstaten.

Box 1: De Recovery and Resilience Facility (RRF)

De Recovery and Resilience Facility (RRF) is onderdeel van het Europese herstelfonds Next Generation EU, dat met een omvang van €750 mld. als doel heeft het economisch herstel in lidstaten te bevorderen, bij te dragen aan de convergentie en cohesie in de Europese Unie en bij te dragen aan de groene en digitale transitie. De RRF bestaat uit leningen (€360 mld.) en subsidies (€312,5 mld.). Nederland maakt alleen aanspraak op subsidies uit de RRF. De toewijzing van de RRF-subsidies gebeurt op basis van een berekening waarin de bevolkingsomvang, het bbp per hoofd van de bevolking, de gemiddelde werkloosheid en het verlies in reëel bbp over 2020 en 2021 wordt meegenomen. Medio 2022 wordt de definitieve verdeling over lidstaten vastgesteld. Nederland ontvangt naar verwachting €5,6 mld. subsidie uit de RRF van de Europese Commissie (EC). Hiervoor moet Nederland een Recovery and Resilience Plan (RRP) indienen bij de Europese Commissie.

Het RRP dient zowel investeringen als hervormingen te bevatten die bijdragen aan het herstel in de lidstaat en dienen een langdurige bijdragen te leveren aan digitale en groene transitie. Minimaal 37% van de nationale enveloppe dient te worden besteed aan de groene transitie, minimaal 20% aan de digitale transitie. Ook dient het plan effectief bij te dragen aan uitdagingen geïdentificeerd in de landspecifieke aanbevelingen (CSR's) in 2019 en 2020. Investerings- en hervormingen waartoe na 1 februari 2020 een besluit is genomen, komen in aanmerking.

De Europese Commissie vraagt lidstaten om ambitieuze en snelle tenuitvoerlegging van de plannen, om het economisch herstel in 2021 en 2022 te versterken. De RRP's dienen een positieve lange-termijn impact te hebben op de economieën en dienen een aanvulling te vormen op het stimulerende nationale begrotingsbeleid. Na goedkeuring van het plan wordt maximaal 13% van de gelden voorgefinancierd. De rest van de middelen worden uitgekeerd op basis van behaalde mijlpalen en doelen; deze dienen medio 2026 te zijn behaald.

Het Nederlandse kabinet heeft eind 2020 besloten om de besluitvorming voor het Nederlandse RRP over te laten aan het nieuwe kabinet na de Tweede Kamerverkiezingen, waarbij de ambitie is uitgesproken om een ambitieus en stevig pakket in te dienen. Het doorvoeren van hervormingen was een belangrijke voorwaarde voor het kabinet om in te kunnen stemmen met de oprichting van de RRF, daarom is het van belang dat de eigen aan te dragen hervormingen substantieel zijn.

De ex-post toetsing voor het jaar 2020

Het feitelijk begrotingssaldo kwam in 2020 uit op een tekort van 4,3% bbp

²⁶ Kamerbrief met nazending op de geannoteerde agenda Europese Commissie, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/03/09/nazending-ga-europese-commissie>

(tabel 5). Daarmee heeft het begrotingssaldo de referentiewaarde van een maximaal toegestaan tekort van 3,0% bbp uit het SGP ruim overschreden. Door de toepassing van de bepaling inzake buitengewone gebeurtenissen kunnen maatregelen die zijn genomen als reactie op de Covid-19 pandemie buiten beschouwing worden gelaten. Het kabinet heeft niet specifiek getoetst op deze bepaling, het beeld wordt naar verwachting genuanceerder indien schuld en saldo voor deze maatregelen wordt gecorrigeerd.

Voor lidstaten die zich in de preventieve arm bevinden (zoals Nederland) richt de beoordeling zich bij normale werking van het SGP op de vraag of *het structurele overheidssaldo* aan de middellange termijn doelstelling (MTO) voldoet en *de uitgavengroei* achterblijft bij de geschatte potentiële groei van de economie. Voor Nederland geldt op dit moment een MTO van -0,5% bbp: het structurele begrotingstekort mag niet groter zijn dan 0,5% bbp. Deze doelstelling wordt – voortvloeiend uit de Europese begrotingsafspraken – iedere drie jaar geactualiseerd en onder andere afgeleid uit de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën van een lidstaat.

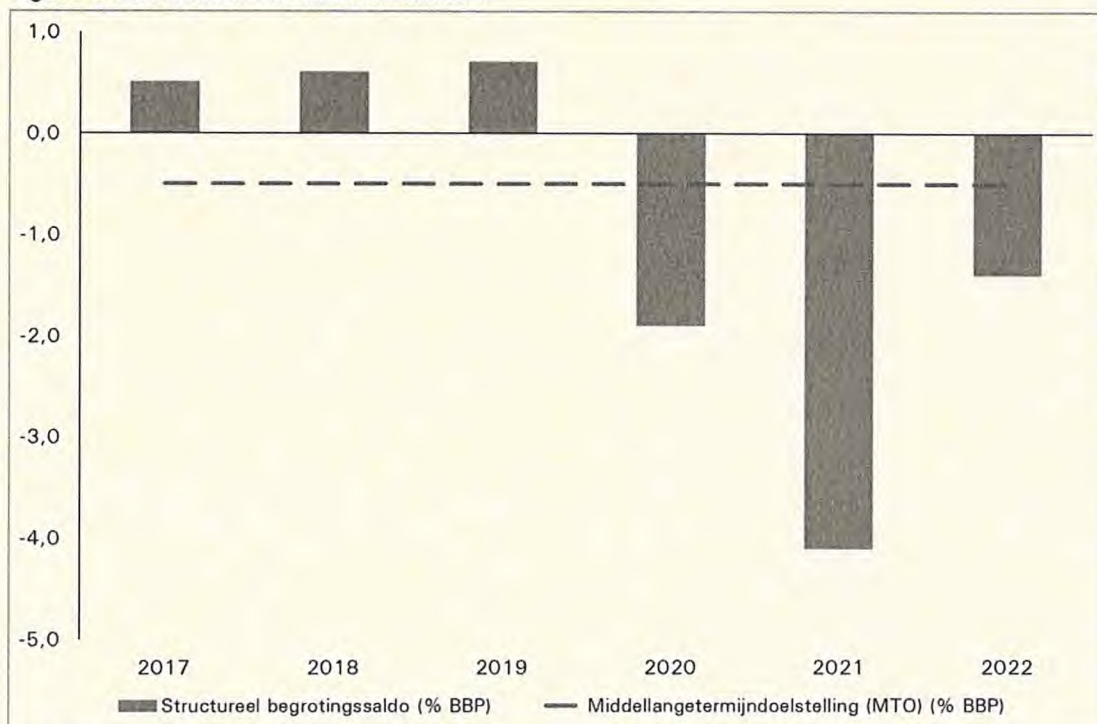
Tabel 5: Gegevens Europese begrotingsregels

	2020	2021	2022
	<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	-4,3	-5,9	-1,7
w.v. conjuncturele component	-2,3	-1,7	-0,3
w.v. eenmalige en andere tijdelijke maatregelen	0,0	0,0	0,0
EMU-saldo structureel (EC-methode)	-1,9	-4,1	-1,4
Uitgavenregel			
Gecorrigeerde netto-overheidsuitgaven (reële mutatie in %)	14,5	2,3	-6,0
Max. toegestane groei gecorr. netto-overheidsuitgaven	4,3	-2,7	-6,0
Schuld criterium (% BBP)			
EMU-schuld	54,4	58,6	56,9

Bron: CBS (Statline) en CPB (Centraal Economisch Plan 2021, tabel 3.1)

Door de activering van de algemene ontsnappingsclausule mogen lidstaten in de preventieve arm (waaronder Nederland) afwijken van het pad richting de middellange termijn doelstelling voor het structureel saldo (MTO), indien dit de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn niet in gevaar brengt. Kijkend naar het structurele overheidssaldo blijkt voor 2020 dat het structurele saldo uitkomt op -1,9% bbp en daarmee niet wordt voldaan aan de MTO-doelstelling.

Figuur 2: Het structureel saldo en de MTO



Bron: CEP 2021

De 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. De maximaal toegestane groei van de overheidsuitgaven is gebaseerd op de afstand van het structureel saldo tot de middellangetermijndoelstelling en de langjarige trendmatige economische groei.

Dit is vooral van belang in de situatie dat het structureel saldo zich onder de MTO bevindt. Ondanks dat de uitgavenregel in de huidige situatie buiten beschouwing blijft kan er worden geconcludeerd dat de groei van de gecorrigeerde netto-overheidsuitgaven de normgroei ruim heeft overschreden indien daar aan zou worden getoetst (tabel 3). In een situatie waarin de referentiewaarden voor het maximaal toegestane tekort en de MTO slechts beperkt richting bieden als anker, geeft de uitgavenregel inzicht in de ontwikkeling van de houdbaarheid van de schuld op middellange termijn.

Het Europese schuld criterium bepaalt dat de overheidsschuld lager dient te 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. Van 2015 tot en met 2019 bevond de ontwikkeling van de overheidsschuld zich op een dalend pad en kwam eind 2019 uit op 48,7% bbp. Sinds de Covid-19 crisis stijgt de schuld weer, maar blijft met

54,4% bbp in 2020 onder de Europese norm van 60% bbp. Ook voor de jaren 2021 en 2022 wordt geraamd dat de schuld zich ontwikkelt binnen de Europese normen.

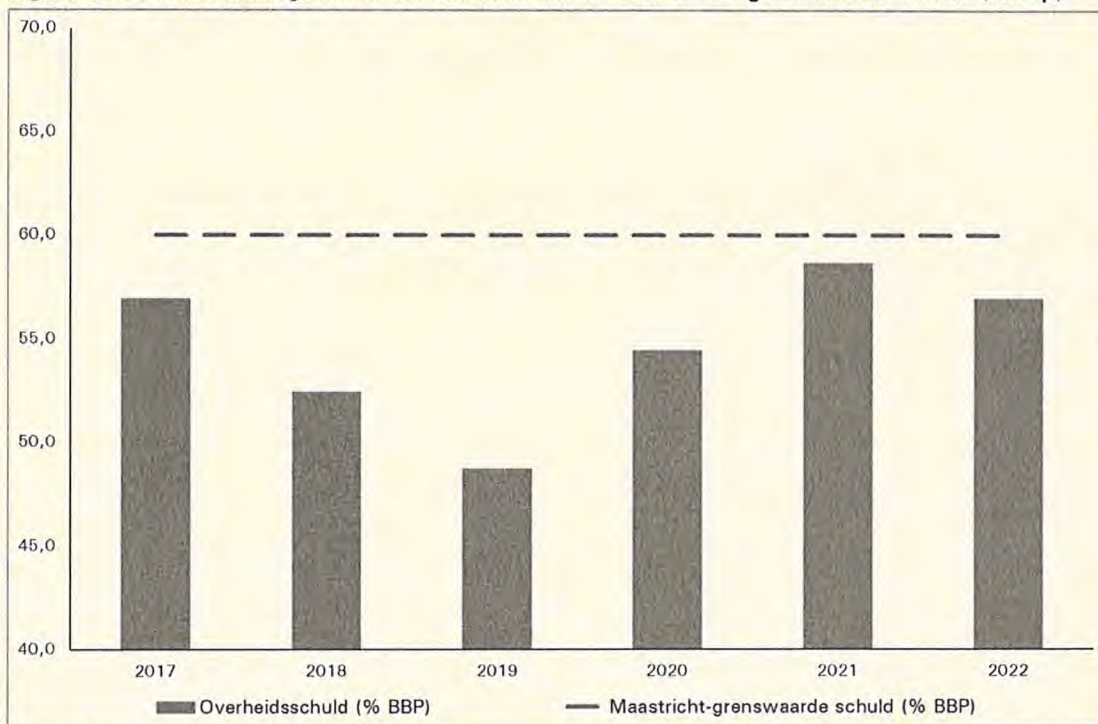
De toetsing voor de jaren 2021 en 2022

Het feitelijk begrotingssaldo blijft ook in 2021 en 2022 negatief. Met een tekort van 5,9% bbp in 2021 voldoet het saldo wederom niet aan de grenswaarde van -3,0% uit het SGP, waarmee ook het tekort in 2010 van 5,2% bbp tijdens de grote recessie overtroffen wordt. De overschrijding in 2021 heeft geen gevolgen, omdat op basis van de huidige ramingen er dit jaar geen buitensporig tekort-procedures zullen worden geopend. Bij toetsing op de bepaling inzake buitengewone gebeurtenissen zal het beeld naar verwachting in 2021 genuanceerder zijn.

Ook dit jaar blijven de uitgaven gerelateerd aan de Covid-19 crisis de ontwikkelingen in de overheidsbegroting bepalen. Het tekort loopt verder op door uitbreiding van het steunpakket en extra uitgaven aan zorg en onderwijs. Ouders in de kinderopvangtoeslagaffaire worden gecompenseerd en er is extra budget voor de uitvoeringsorganisaties. De totale overheidsuitgaven aan coronasteunmaatregelen (inclusief fiscale maatregelen) komt in 2021 uit op ongeveer € 30 mld (3,6% bbp). Daarnaast is er nog een effect van € 12 mld op de schuld vanwege belastinguitstel, leningen en kasverschillen gerelateerd aan coronamaatregelen.

Door het aflopen van de steunmaatregelen en door het economisch herstel loopt het tekort in 2022 terug tot 1,7% bbp. Ten gevolge van de begrotingstekorten, verleend belastinguitstel en extra overheidsleningen aan bedrijven neemt de overheidsschuld toe. Gemiddeld zal de schuld 9%-punt bbp hoger zijn dan in 2019. In 2021 loopt de schuld op tot 58,6% bbp om daarna weer af te nemen tot 56,9% bbp in 2022. Ondanks dat de schuld flink hoger is dan in 2019 zullen door lagere rentestanden de rentebetalingen op de overheidsschuld in 2022 lager zijn dan in 2019 (0,4% bbp ten opzichte van 0,8% bbp). Het EMU-saldo en de overheidsschuld blijven hiermee ruim onder het gemiddelde van het eurogebied.

Figuur 3: De ontwikkeling van de overheidsschuld en Maastricht-grenswaarde schuld (%bbp)



Bron: CEP 2021

Omdat de algemene ontsnappingsclausule voorlopig geactiveerd blijft zullen een beoordeling op basis van de MTO en een toets aan de uitgavenregel ook in 2021 en naar verwachting ook in 2022 buiten beschouwing blijven. Als we desondanks kijken naar de ramingen kunnen we concluderen dat ook in 2021 en 2022 niet wordt voldaan aan de MTO-doelstelling. In 2021 wordt de normgroei voor de uitgavenregel eveneens overschreden om in 2022 weer binnen de norm te vallen. In de meeste recente MLT-raming daalt het structureel saldo naar 1,0% bbp in 2025 en wordt ook in de periode tot aan 2025 niet voldaan aan de MTO. Ook de normgroei in de uitgaven regel wordt in de ramingen tot aan 2025 de gehele periode overschreden wat de houdbaarheid van de overheidsbegroting op middellange termijn onder druk en leidt tot een houdbaarheidstekort van 1,8% bbp in 2025.

Tabel 6: Samenvattend overzicht uitkomst toetsing Europese begrotingsregels

	2020	2021	2022
Feitelijk begrotingssaldo	x	x	✓
Structureel begrotingssaldo ^(a)	x	x	x
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; x = er is sprake van een afwijking van de regel, en deze afwijking is, gerekend over 1 jaar en/of over 2 jaar gemiddeld, significant (geldt alleen voor structureel saldo en uitgavenregel, zie noot)

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

(b) Zolang het structureel begrotingssaldo voldoet aan de middellangetermijndoelstelling kan een toets aan de uitgavenregel buiten beschouwing blijven.

2.2 Nationaal toetsingskader

Als onafhankelijke nationale begrotingstoezichthouder heeft de Afdeling mede tot taak om openbare beoordelingen op te stellen met betrekking tot de nationale begrotingsregels. Sinds 1994 is gekozen voor trendmatig begrotingsbeleid. Het kabinet Rutte III heeft in de Startnota bij het Regeerakkoord bevestigd trendmatig begrotingsbeleid te zullen voeren.²⁷ Daarin wordt ook het doel van trendmatig begrotingsbeleid genoemd: beheersing van de overheidsfinanciën, een doelmatige allocatie van middelen en bijdragen aan economische stabiliteit. Dit doel wordt het beste bereikt door stabiliteit in de politieke besluitvorming door op vaste momenten integrale afwegingen te maken. Zo wordt ook ordelijke politieke verantwoording door het kabinet aan het parlement bevorderd.

In het kader van trendmatig begrotingsbeleid worden kaders gebruikt voor zowel de uitgaven als de inkomsten (lasten). Hierover worden aan het begin van een kabinetsperiode afspraken gemaakt. Voor elk jaar wordt een plafond voor de totale uitgaven afgesproken dat niet overschreden mag worden, het zogenoemde uitgavenplafond. Er is een uitgavenplafond voor het geheel en er zijn daarbinnen drie dekkaders met een eigen plafond: Rijksbegroting, Sociale Zekerheid en Zorg. Voor de inkomstenkant van de begroting wordt de beleidsmatige lastenontwikkeling vastgelegd voor de hele kabinetsperiode in het zogeheten inkomstenkader. Cumulatief over de hele kabinetsperiode moet dit inkomstenkader 'sluiten', maar anders dan bij de uitgavenplafonds hoeft dit niet te gelden voor elk afzonderlijk jaar van de kabinetsperiode. Voor de inkomstenkant van de begroting geldt eveneens het principe van automatische stabilisatie: inkomstenmeevallers komen ten gunste van het overheidssaldo, inkomsten tegenvallers belasten het overheidssaldo.

De ex-post en in year toetsing voor 2020 en 2021

De jaren 2020 en 2021 zijn uitzonderlijk vanwege de economische schok ten gevolge van de coronacrisis. Dat werkt ook door in het begrotingsbeleid. In de eerste plaats heeft de coronacrisis aanleiding gegeven tot steunmaatregelen in aanvulling op de automatische stabilisatoren aan de inkomsten- en uitgavenkant. Het kabinet heeft omvangrijke steunmaatregelen getroffen. Na aankondiging van de eerste noodmaatregelen zijn er 46 incidentele suppletore begrotingswetten door de regering ingediend.²⁸ De budgettaire gevolgen van de coronacrisis²⁹ en een totaaloverzicht van de noodmaatregelen³⁰ worden op één plek weergegeven.

Aan de uitgavenkant heeft de regering gekozen de extra uitgaven in verband met de coronapandemie buiten het reguliere uitgavenplafond te houden. Realisatie

²⁷ Bijlage 1: Begrotingsregels 2018-2022, zoals vastgesteld door het Kabinet Rutte III, bijlage 1 bij Startnota: Kamerstukken II 2017/18, 34775, nr. 54.

²⁸ Overzicht suppletore begrotingen financiële maatregelen coronavirus, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/begrotingen/2020/03/18/overzicht-suppletore-begrotingen-financiele-maatregelen-coronavirus>

²⁹ Overheidsfinanciën in coronatijd, <https://www.rijksfinancien.nl/overheidsfinancien-coronatijd/>

³⁰ Noodmaatregelen coronacrisis, <https://www.rijksfinancien.nl/overheidsfinancien-coronatijd/noodmaatregelen/uitgavenmaatregelen/noodmaatregelen-coronacrisis>

geschiedt via een plafondcorrectie.³¹ De extra uitgaven in verband met de coronapandemie leiden dus tot een verslechtering van het EMU-saldo en een verhoging van de EMU-schuld.³² Dit betekent dat er niet bezuinigd hoeft te worden om ruimte te maken binnen het uitgavenplafond. Daarmee wordt tijdelijk afgeweken van de Nederlandse begrotingsregels. Voor regulier beleid houdt het kabinet vast aan de geldende begrotingsregels, om zoveel mogelijk rust en voorspelbaarheid te houden.

De ex-ante toetsing voor 2022

Naast de bijzondere omstandigheid van extra uitgaven in verband met de coronapandemie en de daaropvolgende aanpassing van de uitgavenplafonds, doet zich dit jaar het feit voor van een aankomende kabinetsperiode. De lasten- en uitgavenkaders voor het kabinet Rutte-III gelden na dit jaar niet meer; een nog te vormen nieuw kabinet moet de kaders voor 2022 en volgende jaren uiteraard nog vaststellen. De uitvoering van de plafondtoets door het CPB is technisch complex. Daarbij komt dat door het ontbreken van meerjarige kaders tussen twee kabinetsperiodes de plafondtoets in de huidige situatie niet relevant is. Vanwege deze omstandigheid heeft het CPB daarom geen plafondtoets opgenomen in de ramingen.

2.3 Onzekerheden en risico's

Ten gevolge van de Covid-19 pandemie en de daarmee gepaarde onzekerheden op de korte termijn (wanneer kunnen samenleving en economie weer geheel worden geopend) en de lange termijn (wat zijn structurele gevolgen en veranderingen naar aanleiding van de pandemie), is de onzekerheid rond de ramingen groter dan doorgaans. Het CPB heeft daarom een pessimistisch en optimistisch scenario opgenomen in de CEP.

In het pessimistische scenario zorgen nieuwe varianten van Covid-19 voor een nieuwe uitbraak van het virus, met als gevolg een nieuwe recessie. Hierin is de veronderstelling opgenomen dat huidige vaccins niet optimaal beschermen tegen de nieuwe varianten. De economie komt in een nieuwe recessie terecht via afnemende consumptie, teruglopende internationale handel en bedrijfsinvesteringen. Nieuwe steunpakketten zijn benodigd die de economische neergang dempen. In dit scenario neemt het bbp in 2021 af met 0,8%. In 2022 is sprake van een beperkte groei van 0,8% bbp. De werkloosheid loopt op tot 6,1%.

In het optimistische scenario zorgt de opheffing van contactbeperkende maatregelen tot een sterk toegenomen consumenten- en producentenvertrouwen. De werkloosheid komt via extra bestedingen, investeringen en uitvoer lager uit en de loonstijging trekt aan door een krappe arbeidsmarkt. De overheidsfinanciën

³¹ Najaarsnota 2020, Kamerstukken 2019/20, 35650, nr. 1, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35650-1.html>

profiteren hiervan. In dit scenario groeit de economie met 2,6% in 2021 en 5,1% in 2022. De werkloosheid neemt af tot 4,2%.

Naast ontwikkeling van de Covid-19 pandemie zijn er onzekerheden op het terrein van de economische relatie tussen de EU en het VK, de handelsrelatie tussen China en de VS en de doorwerking van de effecten van de omvangrijke Amerikaanse begrotingsimpuls op inflatie en rente in het eurogebied. Ook bestaat onzekerheid over de economische effecten van het Europese herstelprogramma Recovery and Resilience Facility (RRF) (zie box 1 paragraaf B2.1) en knelpunten naar aanleiding van de stikstofproblematiek.

Het kabinet heeft in het Stabiliteitsprogramma 2021 een aanvullende simulatie-analyse opgenomen over de ontwikkeling van de staatsschuld. In deze analyse, die wordt gemaakt op basis van de CPB-cijfers, worden onzekerheden gesimuleerd op basis van historische data. Het kabinet concludeert naar aanleiding van de analyse dat in meer dan 90% van de gesimuleerde situaties de schuld tot en met 2030 tussen de 35% en 70% van het bbp blijft. Daarbij moet worden aangetekend dat nieuwe schokken zich kunnen blijven voordoen, waarbij extremere scenario's denkbaar zijn.

Wat opvalt, is dat de geraamde indicatoren in het pessimistische scenario aanzienlijk meer afwijken van de basisraming dan het optimistische scenario. Met andere woorden: de mogelijke negatieve uitschieters zijn een stuk hoger dan de mogelijke positieve uitschieters. De eerder door het CPB gemaakte ramingen en scenario's in de coronacrisis blijken achteraf eveneens te pessimistisch, mede door de effecten van de omvangrijke steunpakketten van overheden nationaal en internationaal. Ramingen geschieden mede op basis van historische gegevens. Nu heeft er niet eerder een dergelijke crisis plaatsgevonden, met als gevolg dat onzekerheidsmarges rondom ramingen groter worden. Geloofwaardigheid is echter een belangrijk fundament voor ons begrotingsbeleid. Daarom is het van belang kritisch te blijven reflecteren, ook op de scenario-analyses.

3. Aandachtspunten bij de begrotingsinformatie

3.1 Inzichtelijkheid ramingen

In een democratisch staatsbestel is openbaarheid en inzichtelijkheid van de begroting van fundamenteel belang voor de geloofwaardigheid van het overheidsbeleid. Alleen zo kunnen volksvertegenwoordigers en de maatschappij een gefundeerd oordeel vormen over het beleid. De ramingen van het CPB en het Stabiliteitsprogramma trachten te voorzien in deze behoefte. Hierbij is het de taak van de Afdeling hierop te reflecteren en mogelijke aandachtspunten te benoemen. Dit ondersteunt tevens beide Kamers bij het uitoefenen van het budgetrecht.

De Afdeling heeft in 2018 opgemerkt 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. Tevens heeft de Afdeling in de Septemberrapportage OBt van 2020 de voorkeur uitgesproken om

uitgaven vanwege de coronapandemie en de daarmee samenhangende steunmaatregelen separaat (al dan niet in een apart kader) naast de uitgavenplafonds te presenteren. Dit om het zicht op de uitgaven in verband met de bestrijding van de coronacrisis en het zicht op de reguliere uitgaven te verbeteren.

Het Stabiliteitsprogramma 2021 maakt dan ook inzichtelijk hoe de in totaal aan coronagerelateerde uitgaven in 2020 zijn verdeeld over de begrotingshoofdstukken. Desondanks blijft de vraag welke noodpakketten en begrotingsmaatregelen ten grondslag liggen aan deze uitgaven per begrotingshoofdstuk. Deze uitsplitsing wordt door het CPB wel gemaakt in het CEP voor 2020 en 2021. Vanuit maatschappelijk oogpunt spreekt een dergelijke presentatie meer tot de verbeelding, omdat dit inzicht biedt in de verschillende regelingen. Bovendien merkt de Afdeling op dat het totaalbedrag aan coronauitgaven van het kabinet en het CPB over 2020 niet overeenkomt, wat wordt veroorzaakt door verschillende uitgangspunten van de ramingen.

Het Stabiliteitsprogramma 2021 gaat tevens in op het houdbaarheidssaldo, dat meet in hoeverre de overheidsvoorzieningen betaalbaar zijn op de lange termijn. Daarbij wordt opgemerkt dat het CPB een houdbaarheidstekort van 1,8% bbp raamt en de Europese Commissie een houdbaarheidstekort van 3,3% bbp. De Afdeling erkent dat bij de kwantificering van toekomstige houdbaarheid van de huidige overheidsarrangementen modelmatige aannames een rol spelen en dat deze kunnen verschillen. Dit zorgt dan ook voor verschillen tussen de geraamde houdbaarheidssaldi. In het kader van inzichtelijk en voorspelbaar begrotingsbeleid is het echter van belang te kiezen voor een eenduidig begrip. Vanuit dit oogpunt heeft het de voorkeur om één saldo te hanteren met soortgelijke uitgangspunten.

Naast extra uitgaven naar aanleiding van de coronacrisis is besloten tot maatregelen aan de inkomstenkant, waaronder € 12,5 mld extra belastinguitstel voor bedrijven in 2020, met effect op de EMU-schuld. Uitgangspunt van belastinguitstel is dat dit tijdelijk is en dus op een later moment wordt terugbetaald. Echter zal een deel van de uitgestelde belastingverplichtingen naar verwachting niet worden nagekomen, zo stelt ook het CPB in het CEP. Dit is afhankelijk van het aantal faillissementen, wat moeilijk te voorspellen is. De Afdeling merkt op dat het ten behoeve van transparantie relevant is om in het Stabiliteitsprogramma in te gaan op de samenstelling van de uitgestelde belastingverplichtingen en de verwachting van het kabinet omtrent het nakomen van de verplichtingen, vanwege mogelijke effecten voor de overheidsfinanciën.

3.2 Artikel 3.1 Comptabiliteitswet

De op 1 oktober 2020 aangenomen motie Sneller c.s. vraagt de Afdeling advisering van de Raad van State bij zijn advisering over wetsvoorstellen expliciet aandacht te besteden aan de wijze waarop invulling is gegeven aan de

verplichtingen uit artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet.³³ Artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet (CW) ziet toe op toetsing op het nastreven van doelstellingen, doeltreffendheid en doelmatigheid, beleidsinstrumenten en financiële gevolgen (voor Rijk en maatschappelijke sectoren) van het begrotings- en financieel beheer en vraagt om een zogenaamde ex-ante toelichting: een toelichting die voorafgaand, in de beleidsvoorbereiding, wordt gegeven. Dit heeft een andere insteek dan ex-post evaluaties, die na afloop gedaan worden. In een ex-ante toelichting op een beleidsvoorstel kan worden gekeken naar het effect van het voorgestelde beleid op de samenleving als geheel; wat zijn de totale maatschappelijke kosten en baten?

Zoals aangekondigd in het Regeerakkoord van kabinet Rutte III 'Vertrouwen in de toekomst' is het kabinet in 2018 met de Operatie 'Inzicht in Kwaliteit' gestart.³⁴ Het doel van de operatie is om de maatschappelijke toegevoegde waarde van publiek geld te vergroten door meer inzicht in de impact van beleid te verkrijgen en daarnaar te handelen. Het gaat om direct resultaat (toepassen van nieuwe inzichten) en om structurele verandering in de manier van werken (lerende overheid).

Om de vereiste CW 3.1 toelichtingen beter vindbaar te maken voor de Kamer is in de derde voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit een pilot aangekondigd voor het verhogen van de vindbaarheid van CW 3.1 door het toevoegen van een aparte CW 3.1 bijlage bij Kamerbrieven. Inmiddels is gestart met de externe evaluatie van de pilot.³⁵ Bij de voorbereiding van de vereiste toelichting van beleids- en wetsvoorstellen in de bijlage bij Kamerbrieven kan, om de kwaliteit van de analyse te waarborgen, gebruik worden gemaakt van het 'integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving' (IAK).

Het IAK bestaat sinds 2011 en is in de loop van de jaren complexer geworden. Mede daarom wordt het niet voldoende gebruikt. Daarom acht het kabinet het van belang het IAK te versimpelen en het gebruik te bevorderen. Het plan voor herziening van het IAK bestaat uit vier actielijnen: het IAK vereenvoudigen, gebruiksvriendelijker maken, de bekendheid vergroten en het stimuleren van een betere toepassing ervan. Vanuit het kabinet is er hiermee aandacht voor zowel aanpassingen aan het instrument als de manier van werken.

In het Financieel Jaarverslag Rijk (FJR) zal worden gerapporteerd over de procedurele naleving van CW 3.1 in 2020 (inclusief de pilot). Ook de individuele departementale jaarverslagen zullen stil staan bij de toepassing en naleving in 2020. De coronacrisis heeft de naleving van CW 3.1 bemoeilijkt en in de

³³ Motie van het lid Sneller c.s., Kamerstukken 2020/21 35570-IX, nr. 14, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35570-IX-14.html>

³⁴ Brief over de verbetering verantwoording en begroting, Kamerstuk 2017/2018 31865, nr. 118, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31865-118.html>

³⁵ Brief over de vierde voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit, Kamerstukken 2020/21 31865, nr. 184, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-972716>

jaarverslagen zal expliciet worden ingegaan op de naleving van het wetsartikel bij corona gerelateerde maatregelen en op de naleving voor en na de pilot. Verder worden de uitkomsten van onderzoek door de Algemene Rekenkamer naar de naleving verwacht in april 2021. De rol van de pilot-bijlage bij het (mogelijke) gebruik van CW 3.1 toelichtingen door Kamerleden wordt via een externe evaluatie van de Universiteit Leiden onderzocht. Het streven is om de verschillende inzichten over de pilot beschikbaar te hebben voor het Verantwoordingsdebat 2021.

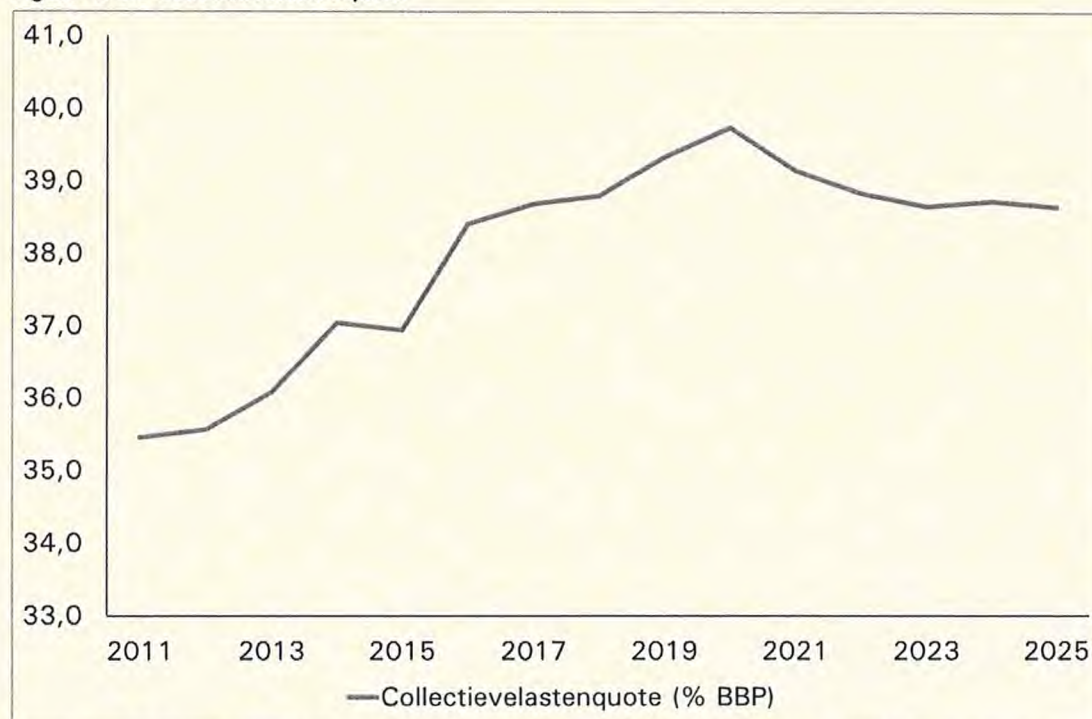
De Afdeling onderschrijft dat verdere aandacht voor de naleving van CW 3.1 en het gebruik van ex-ante evaluaties nodig blijft om de onderbouwing en evalueerbaarheid van beleidskeuzes verder te verbeteren. De Afdeling ziet de Tweede Kamermotie van het lid Sneller c.s. ook als een aansporing om in haar begrotingsrapportages scherp te reflecteren op een goede en inzichtelijke onderbouwing van de begrotingen. Dit dient ter ondersteuning van het budgetrecht van beide Kamers. De Afdeling zal daarom periodiek bij de advisering over Miljoenennota en de rapportage in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht aandacht besteden aan het algemene beeld met betrekking tot artikel 3.1 CW. De Afdeling heeft alle ministers, en de minister van Financiën gelet zijn verantwoordelijkheid in het bijzonder, schriftelijk aandacht gevraagd voor voornoemde motie.³⁶

3.3 Lastenkant van de begroting

De Afdeling vraagt in de begrotingsrapportage niet alleen aandacht voor de kwaliteit van de uitgaven, maar ook voor de inkomstenkant van de overheidsbegroting. De collectievelastenquote biedt inzicht in de ontwikkeling van de inkomsten van de overheid en is het meest eenvoudige lastenbegrip. Het drukt het totaal van belasting- en premieontvangsten uit als percentage van het bbp. Figuur 4 geeft de ontwikkeling van de collectieve lastenquote weer voor de periode 2010-2025. De collectievelastenquote is tussen 2010 en 2020 gestegen met ruim 4%-punt bbp.

³⁶ Brief van de Afdeling advisering Raad van State over toetsing van beleidsvoorstellen aan artikel 3, eerste lid, van de Comptabiliteitswet (2020). Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35570 IX, nr. 35.

Figuur 4: De collectievelastenquote



Bron: CPB, Actualisatie Middellangetermijnverkenning 2022-2025, maart 2021

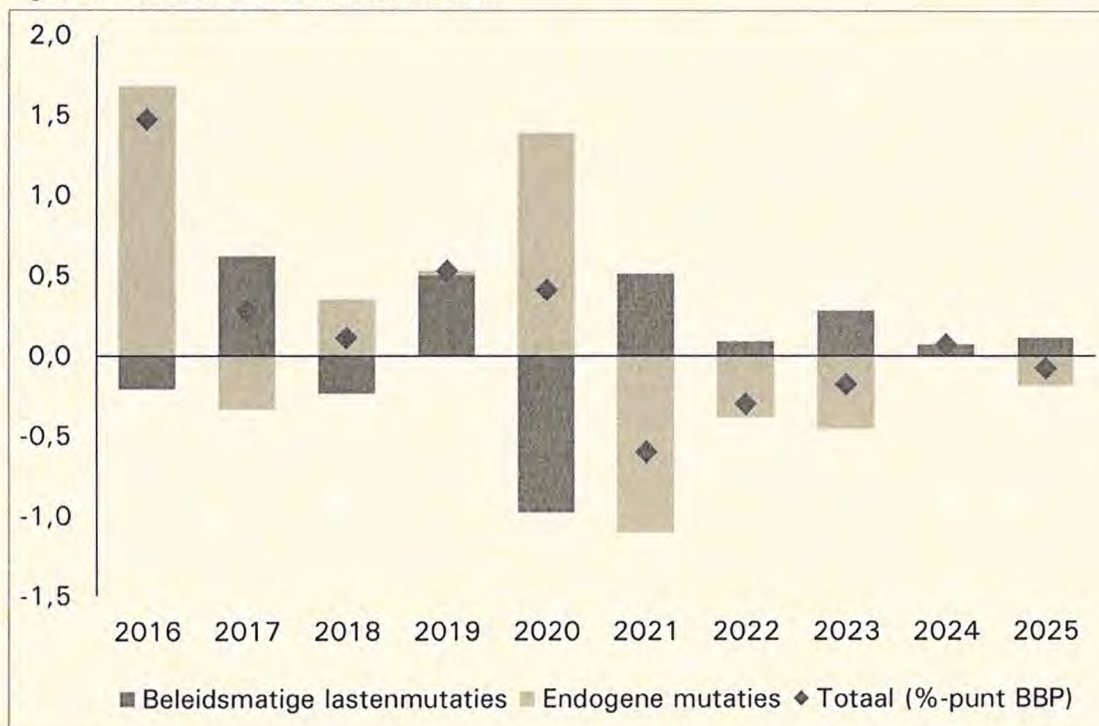
De collectievelastenquote kan wijzigen door zowel beleidsmaatregelen (bijvoorbeeld een verhoging of verlaging van een belastingtarief en/of een wijziging in de belastinggrondslag), als door de zogeheten endogene ontwikkeling van de belastingontvangsten, die afhankelijk is van de conjunctuur. Indien sprake 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.

Figuur 5 geeft meer inzicht in de stijging van de collectievelastenquote. Deze totaalmutatie van de collectievelastenquote is het saldo van de endogene lastenontwikkeling en de beleidsmatige lastenontwikkeling.³⁷ In de jaren voor 2020 is de collectievelastenquote gestegen door een combinatie van endogene ontwikkelingen en lastenverzwaringen. De jaren na 2020 daalt de collectievelastenquote geleidelijk, maar blijft de beleidsmatige lastenontwikkeling positief. De beleidsmatige lasten stijgen in de periode 2022-2025 met bijna € 8 mld (prijzen 2021), met name door de hogere kostendekkende Zvw-premies (door vergrijzing) en door lastenverzwaringen in de loon- en inkomensheffing.

³⁷ De beleidsmatige lastenontwikkeling geeft het budgettaire effect weer van alle beleidsmaatregelen op de belasting- en premieontvangsten, 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.

Daarvan komt € 4,8 mld ten laste van gezinnen en € 2,8 mld van het bedrijfsleven. Deze mutatie is nog zonder het effect van een nieuw Regeerakkoord, dat kan leiden tot mutaties in de hoogte en verdeling van de beleidsmatige lasten. Tevens zal een Regeerakkoord indirect, via impact op de economie, effect hebben op de endogene lastenontwikkeling.

Figuur 5: De mutatie in de collectieve lasten



Bron: CPB, Actualisatie Middellangetermijnverkenning 2022-2025, maart 2021

3.4 Medeoverheden

De Afdeling heeft in eerdere adviezen gewezen op het belang van investeringen, mede gelet de langjarig dalende overheidsinvesteringsquote. De helft van de Nederlandse overheidsinvesteringen hebben betrekking op de medeoverheden.³⁸ Ten tijde van economische neergang komen investeringen van medeoverheden doorgaans onder druk te staan, terwijl productieve overheidsinvestering op dat moment de economie kunnen aanjagen. De Afdeling acht het daarom relevant verder in te gaan op de financiële positie van medeoverheden naar aanleiding van de coronacrisis.

Vanaf het begin van de Covid-19 pandemie heeft het kabinet op reguliere basis afspraken gemaakt met gemeenten, provincies en waterschappen over compensatie voor de extra kosten en inkomstenderving als gevolg van de

³⁸ Centraal Planbureau (2018). Waarom zijn de gemeente-investeringen sinds 2009 sterk gedaald?, <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-11juli2018-Waarom-zijn-de-gemeente-investeringen-sinds-2009-sterk-gedaald.pdf>

coronacrisis.³⁹ Uitgangspunt hierbij is dat medeoverheden er als gevolg van de pandemie er niet financieel op achteruit mogen gaan. Afgesproken is om medeoverheden reëel te compenseren, waarbij is uitgesproken dat alle overheden samen hun verantwoordelijkheid nemen om hun inkomsten en uitgaven zoveel mogelijk beheersbaar te houden in de nieuwe situatie.

De tot op heden uitgekeerde compensatie aan medeoverheden is, tenzij expliciet is aangegeven dat er sprake is van bevoorschotting, onvoorwaardelijk.⁴⁰ Bij de uitkering van de compensatie wordt zoveel als mogelijk aangesloten bij de reguliere financierings- en bekostigingssystematiek. De afspraken met betrekking tot de reële compensatie van de extra uitgaven en van de inkomstenderving gelden in ieder geval tot en met het tweede kwartaal van 2021. Het kabinet heeft toegezegd om voor de periode na het tweede kwartaal 2021 tijdig met medeoverheden te overleggen over de reële compensatie.

Naast reële compensatie is besloten het accres te bevriezen voor 2020 en 2021 op de stand van de Voorjaarsnota 2020, om medeoverheden meer voorspelbaarheid te bieden en schommelingen in de inkomsten te beperken. Daarnaast is de oploop in de opschalingskorting voor gemeenten in de jaren 2020 en 2021 incidenteel geschrapt, wat leidt tot een verhoging van de algemene uitkering van het gemeentefonds van € 70 miljoen in 2020 en € 160 miljoen in 2021.

Het kabinet erkent dat, naast tijdelijke financiële problemen voor gemeenten naar aanleiding van de Covid-19 pandemie, er ook zorgen zijn omtrent de structurele financiële positie van gemeenten. Gemeenten geven aan druk te ervaren op het voorzieningenniveau. Bovendien verdringen extra uitgaven in het sociaal domein tijdens recessies ook doorgaans investeringen in het fysieke domein. Voornamelijk gemeenten met minder eigen vermogen zien zich genoodzaakt bezuinigingen en lastenverhogingen door te voeren en het voorzieningenniveau af te bouwen. Voor aanvang van de coronacrisis kenden zes op de tien gemeenten een exploitatietekort. Het gezamenlijk eigen vermogen van gemeenten is daarnaast in de periode tussen 2009 en 2019 is met 14% afgenomen.

In de onlangs gepubliceerde voorlichting over de interbestuurlijke verhoudingen concludeert de Afdeling dat gemeenten en provincies voor hun inkomsten sterk afhankelijk zijn van het Rijk, waarbij meerdere problemen zijn ontstaan.⁴¹ De Afdeling adviseert om de oorzaken van de problemen aan te pakken. Zo dient voldoende oog te bestaan voor de kosten van uitvoering van de over te dragen

³⁹ Compensatiepakket coronacrisis medeoverheden (2020). Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35420, nr. 43; Aanvullend compensatiepakket coronacrisis medeoverheden (2020). Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35420, nr. 104; Aanvullend compensatiepakket medeoverheden december 2020 (2020), Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35420, nr. 207.

⁴⁰ Antwoorden op Kamervragen bij brief Aanvullend compensatiepakket coronacrisis medeoverheden, Kamerstukken II 2020/21, 35420, nr. 104.

taken bij decentralisaties en de daarbij behorende middelen. Daarbij moet vooraf beter inzicht worden geboden welke middelen benodigd zijn, waarbij het CPB een rol kan worden toebedeeld. Ten tweede is een systematiek nodig die meer financiële zekerheid over langere termijn biedt dan de huidige normeringssystematiek. Vergroting van het gemeentelijk belastinggebied is alleen zinvol als de bekostigingssystematiek van de decentrale overheden op orde is gebracht.

Het op peil houden van de rijksbijdragen aan medeoverheden en het bieden van stabiliteit en financiële zekerheid over de langere termijn hebben naar verwachting een positief effect op investeringen van medeoverheden. Daarbij past ook betrokkenheid van medeoverheden bij de opstelling van het Nederlandse RRP, aangezien de plannen effect zullen sorteren in regio's, maar ook omdat zo optimaal gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheden tot complementariteit. De Europese Commissie beveelt lidstaten dan ook aan medeoverheden naar behoren te raadplegen en te betrekken bij de RRF.

4. Nakoming van door de regering eerder gedane toezeggingen

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling in de brief over het Stabiliteitsprogramma uit april 2020 en in de Najaarsrapportage 2020 dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën niet uit het oog mag worden verloren, heeft het kabinet het belang van houdbare overheidsfinanciën en een beheerste ontwikkeling van het schuldniveau onderschreven, en daartoe de (16^e) Studiegroep Begrotingsruimte om advies gevraagd met het oog op de komende kabinetsperiode.⁴² De 16^e Studiegroep Begrotingsruimte heeft vervolgens in het najaar van 2020 advies uitgebracht over de begrotingsdoelstelling en de begrotingssystematiek voor komende kabinetsperiode, waarin ook in wordt gegaan op een beheerste ontwikkeling van de staatsschuld.⁴³

Om te toetsen op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën is er daarnaast in het Stabiliteitsprogramma 2021 een simulatie-analyse opgenomen, waaruit wordt geconcludeerd dat de risico's voor de staatsschuld op middellange termijn te overzien zijn. Tegelijkertijd kan niet worden uitgesloten dat nieuwe schokken in de toekomst tot extremen kunnen leiden. Ook in het kader van (de ontsnappingsclausule van) het SGP blijft het belang van houdbare overheidsfinanciën relevant. De Afdeling vraagt een nieuw kabinet dan ook hier blijvend aandacht aan te schenken.

⁴¹ Voorlichting Raad van State over interbestuurlijke verhoudingen, W04.20.0440/I/Vo.

⁴² Brief over het stabiliteitsprogramma, Kamerstukken II 2019/20, 21501-07, nr. 1688. No.W06.20.0106/III en Ontwerp-Miljoenennota 2021 en Septemberrapportage OBT, Kamerstukken II 2020/21, 35570, nr. 3, W06.20.0288/III.

⁴³ 16^e Studiegroep begrotingsruimte (2020) Koers bepalen – Kiezen in tijden van budgettaire krapte, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/10/12/rapport-studiegroep-begrotingsruimte>

De tweede opmerking van de Afdeling in de Septemberrapportage OBT van 2020 betrof het uitspreken van de voorkeur om uitgaven vanwege de coronapandemie en de daarmee samenhangende steunmaatregelen separaat (al dan niet in een apart kader) naast de uitgavenplafonds te presenteren. Dit om het zicht op de uitgaven in verband met de bestrijding van de corona-crisis en het zicht op de reguliere uitgaven te verbeteren. Ook adviseerde de Afdeling om de inzichtelijkheid van de (groei van) de zorguitgaven te vergroten.

Het kabinet gaf in reactie hierop aan dat ze tracht het zicht op de begroting naar aanleiding van de coronamaatregelen inzichtelijk te houden. Tevens beoogt het kabinet met verschillende begrotingsstukken te informeren over bijstellingen onder het uitgavenplafond Zorg en de ontwikkelingen van de zorguitgaven.

De Afdeling merkt op dat het Stabiliteitsprogramma 2021 inzichtelijk maakt hoe de coronagerelateerde uitgaven in 2020 zijn verdeeld over de begrotingshoofdstukken. Desondanks blijft de vraag welke noodpakketten en begrotingsmaatregelen ten grondslag liggen aan deze uitgaven per begrotingshoofdstuk (zie verdere toelichting paragraaf B3.1). De ontwikkeling van de zorguitgaven komt op meerdere plekken in het Stabiliteitsprogramma terug. De bijstellingen onder het uitgavenplafond zorg zijn voor 2021 terug te vinden in de departementale begroting VWS, waar dit op een overzichtelijke manier is vormgegeven.

De derde opmerking van de Afdeling in de Septemberrapportage OBT van 2020 had betrekking op de financiële gevolgen van de nieuw opgezette risicoregelingen en het uitbreiden en versoepelen van voorwaarden van verschillende bestaande garantieregelingen in het kader van de steun- en herstelpakketten. Het kabinet erkende in de reactie op de Septemberrapportage dat garanties een potentieel risico voor de begroting vormen en het dus van belang is ze kritisch te volgen, maar dat het tegelijkertijd een effectief crisisinstrument is en bijdraagt aan het economisch herstel door onzekerheid weg te nemen.

Twee keer per jaar (met de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk) geeft het kabinet een overzicht van de uitstaande risicoregelingen van het Rijk. De eerstvolgende keer is in mei 2021. Om de risico's voor de overheidsfinanciën te beheersen en de afweging tussen verschillende beleidsinstrumenten te bevorderen hanteert het kabinet een 'nee-tenzij'-beleid ten aanzien van risicoregelingen.

Naar aanleiding van de coronacrisis heeft het kabinet getracht om door middel van verschillende risicoregelingen onzekerheden in de economie gedeeltelijk weg te nemen. Ook op Europees niveau zijn er hiervoor risicoregelingen opgetuigd, waar Nederland deels garant voor staat. Ten gevolge hiervan is het uitstaand risico aan overheidsgaranties in 2020 sterk gestegen van € 181 mld in 2019 naar € 240 mld in 2020 (30,5% bbp). Meer dan tweederde van de overheidsgaranties is verbonden met de financiële sector, die voor het meerendeel voortvloeien uit internationale afspraken. Het kabinet stelt hierbij dat het van belang is het

uitstaand risico in economisch goede tijden te verminderen, zodat in slechte tijden meer risico's kunnen worden gedragen. De Afdeling wijst op het grote aandeel van garanties op Europees niveau, waardoor risico's van ontwikkelingen in andere EU-landen met effect op de Nederlandse begroting zijn toegenomen. Dit onderstreept de noodzaak tot convergentie van EU-lidstaten des te meer, om zo de risico's te kunnen verkleinen.

5. Stand van zaken EU-breed

Het onlangs aangescherpte EU 'fiscal framework' voor begrotingsbeheer formaliseert de taken en verbreedt de rol van de nationale Independent Fiscal Institutions (IFI) in een poging de begrotingsdiscipline te bevorderen en de nationale incorporatie van de EU-begrotingsregels te versterken.

Ter bevordering van de discussies binnen het netwerk EUIFI en voor de verbetering van de kwaliteit van het begrotingstoezicht worden op regelmatige basis publicaties door het netwerk uitgebracht. De meest recente publicaties zijn:

- *"The public debt outlook in the EMU post-Covid: a key challenge for the EU fiscal framework"*, waarin kort wordt teruggeblikt op de gradueel verbeterde overheidsfinanciën ex-ante Covid-19. EUIFI constateert "mixed compliance" van de begrotingsregels en toont de grote impact van de pandemie op economie en overheidsfinanciën.
- *"How to strengthen fiscal surveillance towards a medium-term focus?"*, waarin de kenmerken en voorwaarden van de effectieve kaders voor de middellange termijn in de EU worden beoordeeld aan de hand van nationale ervaringen.
- *"The role of the Independent Fiscal Institutions in the new era of high public debt"*, waarin wordt ingegaan op de 'CPB-taak' van IFI's (namelijk: *"debt modeling in times of more unpredictability, higher public debt and low interest rates"*). In samenhang met de vorige twee publicaties komt ook een meer algemene, institutionele vraag naar de rol van de IFI's naar boven.
- *"European Fiscal Monitor (March 2021)"*, waarin overzicht wordt geboden van de activiteiten van 32 IFI's en van de fiscale maatregelen die zijn genomen in 26 EU-lidstaten en het VK.

Box 2: De Europese onafhankelijke begrotingsautoriteiten (National Independent Fiscal Institutions) en de Europese begrotingsregels.

De IFI's worden gedefinieerd als onpartijdige overheidsinstanties, die gericht zijn op het bevorderen van duurzame overheidsfinanciën. Dit kan door middel van verschillende functies, waaronder het toezicht op de naleving van fiscale regels, productie of goedkeuring van macro-economische prognoses voor de begroting en/of het adviseren van de regering over begrotingsbeleidskwesties. In Nederland vormt de Afdeling Advisering van de Raad van State samen met het CPB de Nederlandse IFI. Er is een 'Network of EU IFI's' (EUIFI) waarvan 32 organisaties uit 27 EU-lidstaten en de UK lid zijn. De huidige voorzitter van het netwerk is Staatsraad Richard van Zwol. EUIFI vergadert halfjaarlijks met de Europese Commissie (DGECFIN), heeft contact met andere EU-instituten, zoals het Economic and Financial Committee (EFC) en de European Fiscal Board (EFB), en maakt deel uit van een groter OECD Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions (OECD PBO).

EUIFI ondersteunt inspanningen om het EU fiscaal framework te versterken en te onderhouden, en probeert synergie te bevorderen tussen de verschillende instituten bij de beoordelingen en aanbevelingen op het gebied van het begrotingsbeleid. De IFI's in het netwerk zijn heterogeen in traditie, mandaten, specifieke uitgevoerde taken, functionele organisatie, grootte en/of middelen. Nederland heeft sinds 1945 een hoog aangeschreven, zeer ervaren en robuust CPB. In de meeste EU-lidstaten zijn onafhankelijke IFI's en/of planbureaus van veel recentere datum en vaak, zeker in kleinere lidstaten, van bescheiden omvang. EUIFI heeft ook een platformfunctie en biedt de mogelijkheid om expertise en ervaringen uit te wisselen. Dit vergroot de kwaliteit van de beoordelingen over de naleving van de regels, de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en het op stabiliteit gerichte begrotingsbeleid. EUIFI bewaakt de minimumstandaarden voor de onafhankelijkheid en het kunnen functioneren van IFI's. In dat licht beveelt EUIFI aan om, naast het gemeen overleg met de regering, actief contact te hebben met parlementen en met andere stakeholders.

De European Fiscal Board (EFB) is in 2015 door de Europese Commissie opgericht om te dienen als onafhankelijke fiscale adviseur. De EFB werkt tevens samen met de nationale IFI's. In voorgaande rapportages heeft de Afdeling verwezen naar de aanbevelingen van de EFB om de begrotingsregels te vereenvoudigen.⁴⁴ De EFB pleit voor een hervormd SGP dat gebaseerd zou zijn op één enkele doelstelling (duurzame overheidsschuld), één enkel instrument (controle op de groei van de netto-uitgaven) en één algemene ontsnappingsclausule. Deze kunnen gebaseerd zijn op de huidige regels, waarbij het van belang is dat ook in een hervormd SGP onafhankelijk advies de transparantie waarborgt. De meest recente beoordeling van de begrotingskoers voor het eurogebied wijst erop dat de neerwaartse risico's aanzienlijk zijn en dat de huidige budgettaire steunmaatregelen van de lidstaten

⁴⁴ European Fiscal Board (2019). *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-09-10-assessment-of-eu-fiscal-rules_en.pdf

gerechtvaardigd zijn.⁴⁵ De huidige crisis en de respons van de lidstaten dreigen de verschillen in economische prestaties en schuldhoudbaarheid te vergroten. Daarom adviseert de EFB om een vereenvoudigd SGP aan te vullen met meer structurele centrale begrotingscapaciteit of een specifiek investeringsfonds om groeibevorderende overheidsuitgaven in de lidstaten effectief te ondersteunen.

⁴⁵ European Fiscal Board (2020). *Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020_06_25_efb_assessment_of_euro_area_fiscal_stance_en.pdf

C. REACTIE REGERING

Het kabinet dankt de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) voor haar oordeel over het Stabiliteitsprogramma (SP) 2020. 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 de Nederlandse overheidsfinanciën in 2020 niet voldeden aan alle normen die zijn vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact. In 2021 en 2022 zal naar verwachting eveneens niet aan alle normen worden voldaan. De Europese Commissie heeft in maart 2020, vanwege de uitzonderlijke crisis, de algemene ontsnappingsclausule van het SGP geactiveerd. Hierdoor heeft het overschrijden van de normen uit het SGP geen gevolgen voor Nederland, volgens de Afdeling.

Het demissionair kabinet onderschrijft de beoordeling van de Afdeling dat er niet voldaan is aan alle normen uit het SGP. Ook deelt het demissionair kabinet de conclusie dat de activering van de ontsnappingsclausule, als onderdeel van het SGP, de ruimte biedt om voorlopig af te wijken van die Europese normen.

Bij de toetsing aan de nationale begrotingsregels, concludeert de Afdeling dat vorig jaar en dit jaar daarvan wordt afgeweken voor de (extra) budgettaire gevolgen van de coronapandemie. Voor de volgende jaren moet door een nog te vormen kabinet het begrotingsbeleid nog worden bepaald. Het demissionair kabinet onderschrijft deze beoordeling.

De Afdeling adviseert voor de nieuwe kabinetsperiode het begrotingsbeleid transparant vast te stellen. Vanuit democratisch perspectief is het belangrijk dat er "ankers" worden geformuleerd op basis waarvan politieke keuzes kunnen worden afgewogen en worden verantwoord. Bij de vaststelling van ankers kunnen aspecten van brede welvaart meegewogen worden. De Afdeling adviseert daaropvolgend om op vaste momenten integrale afwegingen te maken in de vorm van een hoofdbesluitvormingsmoment, om de transparantie en stabiliteit van het begrotingsbeleid te bevorderen. Het demissionair kabinet onderschrijft het belang van deze adviezen.

De Afdeling adviseert het demissionair kabinet om voor deze zomer een Recovery and Resilience Plan uit hoofde van het nieuwe Europese Herstelfaciliteit RRF bij de Europese Commissie in te dienen, en dit niet aan een nieuw kabinet over te laten. De Afdeling vindt dat de RRF-plannen naar letter en geest moeten voldoen aan de hoofdelementen die de Commissie voor het RRF heeft gesteld. Ook ziet de Afdeling mogelijkheden om de Recovery and Resiliency Facility, onder voorwaarden, een structurele plaats te geven in het te herijken Europese begrotingsbeleid (het 'fiscal framework').

Het demissionair kabinet is, met de Afdeling, van mening dat een stevig en ambitieus RRF-plan nodig is. De formatie is het moment om tot aanvullende hervormingen te komen, hervormingen die goed een plek kunnen krijgen binnen een RRP. Een volgend kabinet geeft bovendien uitvoering aan het plan, het is dus wenselijk dat het nieuwe kabinet het RRP ten volle onderschrijft. Daarom is ervoor gekozen om het nieuwe kabinet een besluit te laten nemen over de welke investeringen onderdeel uitmaken van het plan. Investeringen die aansluiten bij de doelen van de RRF en bij de doelen van een volgend kabinet.

Nederland heeft als reactie op de coronacrisis snel gehandeld met uitgebreide steunpakketten, flankerend beleid en het versnellen van investeringen. Met deze maatregelen beoogt dit kabinet de effecten van de crisis te mitigeren en de herstelkracht van Nederland te versterken. Daarmee voert Nederland op dit moment al een expansief begrotingsbeleid waarbij onderdelen veel raakvlakken kennen met de doelen van de RRF. Dit beleid is mede mogelijk door de goede budgettaire uitgangspositie. Uiteraard moet het Nederlandse plan aan de voorwaarden die bij de RRF horen, voldoen. Zo mag het plan geen maatregelen bevatten die voor 1 februari 2020 zijn gestart, moet tenminste 37% worden uitgegeven aan klimaat en 20% aan digitaal, en moet het plan investeringen en structurele hervormingen bevatten die invulling geven aan (een significant deel van) de landspecifieke aanbevelingen die in het kader van het Europees Semester zijn vastgesteld

Het kabinet heeft ingestemd met de RRF als tijdelijk herstelinstrument, tegen de uitzonderlijke achtergrond van de Covid-19 pandemie. Daarbij waren solidariteit tussen lidstaten, en de daaraan verbonden eigen verantwoordelijkheid van lidstaten om hun economische weerbaarheid en groeivermogen te vergroten, centrale uitgangspunten voor het kabinet. Het omvormen van de RRF tot een meer structureel element van het toekomstig Europees begrotingsbeleid, zoals door de Afdeling bepleit, is momenteel niet aan de orde. In het reguliere MFK dragen onder andere de programma's binnen het Cohesiebeleid bij aan het verkleinen van inkomensverschillen tussen lidstaten.

Als laatste adviseert de Afdeling om de corona-uitgaven visueel inzichtelijker te maken, zoals in het Centraal Economisch Plan van het CPB. Vanuit maatschappelijk oogpunt spreekt een dergelijke presentatie meer tot de verbeelding, omdat dit inzicht biedt in de verschillende regelingen. Het demissionair kabinet neemt dit advies over.

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 septemberrapportage zal de Afdeling ingaan op de implementatie van de toezeggingen.

De vice-president van de Raad van State,

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke at the end.