

Vergaderjaar 2017–2018

34 775 IX

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2018

D

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 maart 2018

Tijdens het debat over de Najaarsnota in de Tweede Kamer van 20 december jl. heb ik toegezegd een brief te sturen over de mogelijkheid van een meevallerformule in het begrotingsbeleid. Daarnaast heb ik tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen in de Eerste Kamer van 12 december jl. toegezegd een brief te sturen over het advies van de Raad van State inzake de flexibiliteit in de begroting om tegenvallers op te vangen. Met deze brief doe ik beide toezeggingen gestand.

Het is de ambitie van het kabinet om de hardwerkende middengroepen en bedrijven die Nederland de afgelopen jaren door de crisis hebben geholpen te laten voelen dat het economisch beter gaat. Daarom heeft het kabinet gekozen voor lastenverlichting en trekken we geld uit voor onder andere koopkracht, veiligheid, zorg, onderwijs, infrastructuur, innovatie, milieu en een aantrekkelijk ondernemersklimaat. Burgers zullen lastenverlichting de komende jaren merken. Alle inkomensgroepen, maar vooral werkenden, gaan er de komende jaren op vooruit door concrete maatregelen zoals de invoering van een tweeschijvenstelsel, een verhoging van de algemene heffingskorting en een per saldo verhoging van de arbeidskorting. Daarbij heeft en houdt het kabinet ook oog voor een evenwichtige lasten- en koopkrachtontwikkeling voor burgers en bedrijven.

Op korte termijn zijn de economische vooruitzichten rooskleurig. De economie groeit, de werkgelegenheid trekt aan, de werkloosheid daalt en de overheidsfinanciën zijn weer op orde. Op langere termijn zijn er echter ook risico's en structurele onzekerheden, zoals de gevolgen van de Brexit. Daarnaast is Nederland met zijn open economie extra kwetsbaar voor economische neergang. Het is daarom ook de ambitie van het kabinet om door het voeren van trendmatig begrotingsbeleid extra buffers te creëren in economisch goede tijden, om in forse ingrepen in slechte tijden zo veel mogelijk te voorkomen.

Deze brief beschrijft de principes van dit door het kabinet vastgestelde trendmatig begrotingsbeleid en geeft aan hoe deze zich verhouden tot het hanteren van een eventuele meevallerformule en/of het inbouwen van meer flexibiliteit in de begroting.

Principes trendmatig begrotingsbeleid

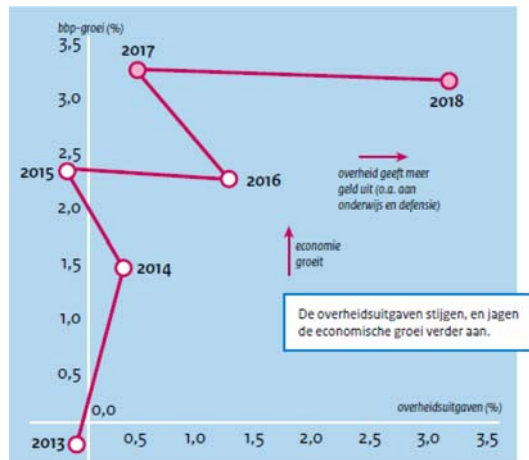
Het begrotingsbeleid van het kabinet, zoals overeengekomen in de coalitiebesprekingen en vastgelegd in het regeerakkoord, is gericht op het beheersen van de overheidsfinanciën, het bereiken van een doelmatige allocatie van middelen en een automatische stabilisatie van de economie. Daarom heeft het kabinet gekozen voor voortzetting van het zogenaamde trendmatig begrotingsbeleid, waar het kabinet zich in de Startnota met bijbehorende begrotingsregels 2018–2021 aan gecommitteerd heeft.¹ Trendmatig begrotingsbeleid houdt in dat aan het begin van de kabinetsperiode het maximale uitgavniveau wordt vastgesteld via uitgavenplafonds. Voor de inkomstenkant van de begroting geldt het principe van automatische stabilisatie: inkomstenmeevallers komen ten gunste van het overheidssaldo en inkomstentegenvallers belasten het overheidssaldo. De beleidsmatige lastenontwikkeling is voor de gehele kabinetsperiode vastgelegd in het inkomstenkader. De principes van vaste uitgavenplafonds en stabilisatie aan de inkomstenkant zijn tevens vastgelegd in de wet Houdbare Overheidsfinanciën (wet HOF).

Het vastleggen van het maximale jaarlijkse uitgavniveau en de beleidsmatige lastenontwikkeling draagt bij aan de beheersing van de overheidsfinanciën. De stabiliteit die uitgaat van het meerjarig vastleggen bevordert daarnaast een doelmatige allocatie, doordat niet voortdurend hoeft te worden bijgestuurd op basis van bijvoorbeeld de actuele macro-economische ontwikkeling.

Door mee- en tegenvallers aan de inkomstenkant in het saldo te laten lopen heeft de begroting een stabiliserende werking op de economie. Voor een kleine, open economie als de Nederlandse, die kwetsbaar is voor economische schokken, is het des te belangrijker om een anticyclisch begrotingsbeleid te voeren. Het trendmatig begrotingsbeleid is daar een belangrijke waarborg van. Dit kabinet heeft deze stabiliserende rol van de begroting verder vergroot door conjuncturele ontwikkelingen in de WW en bijstand buiten het uitgavenplafond te plaatsen. Dat betekent dat het kabinet niet hoeft in te grijpen als het EMU-saldo slechter uitvalt door een tegenvallende conjunctuur. Automatische stabilisatie werkt alleen als het symmetrisch wordt toegepast, zowel in goede als in slechte tijden. Daarom leiden meevallers (door een positiever economisch beeld dan verwacht) ook niet tot extra ruimte onder de uitgavenplafonds of onder het inkomstenkader.

Automatische stabilisatie voorkomt dat het kabinetsbeleid in economisch goede extra stimuleert, of in slechte tijden een eventuele recessie extra versterkt. Momenteel is sprake van hoogconjunctuur, en er is daarom geen economische noodzaak voor een additionele stimulering vanuit het begrotingsbeleid. Daarbij geldt dat het Regeerakkoord al voorziet in een substantiële uitgavenverhoging en lastenverlichting van in totaal 14,5 miljard in 2021.

¹ Zoals ook geadviseerd door de vijftiende Studiegroep Begrotingsruimte



Bron: CPB, Decemberraming 2017

In het verleden heeft de begroting deze stabiliserende rol niet altijd vervuld, bijvoorbeeld omdat er onvoldoende marge was opgebouwd tot de Europese grenzen in goede tijden. Dit betekende dat in tijden van economische neergang moest worden ingegrepen. Het voeren van een trendmatig begrotingsbeleid vereist dus dat de begroting voldoende schokbestendig is. Op basis van de cijfers in de Startnota is dat nu het geval. Hierbij moet wel worden aangetekend dat het structurele saldo in het jaar 2018 op basis van de Startnota met $-0,7\%$ weliswaar voldoet aan de MTO, maar hierbij wel gebruik maakt van de marge van $0,25\%$ die de Europese Commissie hanteert om naleving van de MTO te beoordelen (voor Nederland is de MTO een structureel saldo van $-0,5\%$).

Bij de discussie over de behandeling van meevallers kan onderscheid worden gemaakt naar inkomstenmeevallers die volgens het trendmatig begrotingsbeleid in het saldo lopen, en ruimte die ontstaat onder het uitgavenplafond als gevolg van lager dan verwachte uitgaven.

De inkomstenkant van de Nederlandse begroting is zeer gevoelig voor de ontwikkeling van de economische conjunctuur. Indien de economie zich gunstiger ontwikkelt dan aan het begin van de kabinetsperiode werd verwacht, kan dit een relatief groot positief effect hebben op de inkomsten, en vice versa. Conform de principes en doelstellingen van het trendmatig begrotingsbeleid is in de begrotingsregels afgesproken dat meevallende belastinginkomsten ten gunste komen van het EMU-saldo en niet tot extra ruimte onder het inkomstenkader leiden. Daarom kunnen deze meevallers niet worden ingezet voor lastenverlichting en/of uitgavenverhoging. Dit zou afbreuk doen aan de doelstelling van automatische stabilisatie. Daarnaast zou het inzetten van inkomstenmeevallers ertoe leiden dat er minder buffers worden opgebouwd, bijvoorbeeld ten opzichte van de Europese grenswaarden. Het opbouwen van buffers is juist nodig om toekomstige economische schokken op te kunnen vangen. Tot slot kan het inzetten van eenmalige inkomstenmeevallers voor structurele lastenverlichting en/of uitgavenverhoging leiden tot een verslechtering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn. In de jaarlijkse besluitvorming over de begroting houdt het kabinet oog voor een evenwichtige lasten- en koopkrachtontwikkeling voor burgers en bedrijven.

Meevallers onder het uitgavenplafond

Gedurende de kabinetsperiode kan ruimte onder het uitgavenplafond ontstaan als de uitgaven lager uitvallen dan verwacht. In de begrotings-

regels 2018–2021 is zoals hierboven vermeld afgesproken de conjuncturele uitgaven aan WW en bijstand buiten het uitgavenplafond te plaatsen, om de stabiliserende werking van de begroting te vergroten. Daarnaast is de ruilvoet afgeschaft. Hierdoor zijn al twee belangrijke oorzaken van mee- en tegenvallers onder het uitgavenplafond weggenomen. Dit draagt bij aan de stabiliteit van de uitgaven onder het uitgavenplafond en zal naar verwachting mee- en tegenvallers onder het plafond beperken.

Desalniettemin is het mogelijk dat gedurende de kabinetsperiode per saldo meevallers onder het uitgavenplafond ontstaan. Deze ruimte kan in principe op drie manieren worden ingezet: een verbetering van het saldo en een snellere afbouw van de schuld (door de ruimte niet in te zetten), uitgavenverhoging en lastenverlichting. Er zijn verschillende varianten mogelijk om met dergelijke meevallers om te gaan.

De eerste variant sluit aan bij bestaand beleid, namelijk dat het kabinet op het moment dat eventuele ruimte ontstaat zal bezien hoe deze het beste kan worden aangewend. De behandeling van eventuele uitgavenmeevallers loopt dus mee in reguliere begrotingsmomenten. Hiermee wordt ook het bereiken van een doelmatige allocatie goed gewaarborgd.

Een tweede variant is dat ruimte onder het uitgavenplafond standaard wordt gebruikt voor een verbetering van het saldo en een snellere aflossing van de schuld. Dit heeft als voordeel dat sneller buffers worden opgebouwd, wat de schokbestendigheid van de begroting bevordert.

Ten derde kan een meevallerformule worden afgesproken, bijvoorbeeld dat zodra de ruimte onder het uitgavenplafond boven een bepaald niveau x stijgt, de additionele ruimte boven dat niveau x voor een vast percentage zal worden ingezet voor lastenverlichting. Het voordeel hiervan is dat vooraf duidelijkheid bestaat over de inzet van eventuele per saldo meevallers. Het inzetten van een uitgavenmeevaller voor lastenverlichting staat op gespannen voet met het hanteren van een vast uitgavenplafond en inkomstenkader. In tegenstelling tot het voorgaande voorbeeld, zou een lastenverlichting gefinancierd door lagere uitgaven echter geen afbreuk doen aan de overkoepelende doelstelling van automatische stabilisatie. Zowel de uitgaven als de inkomsten worden immers verlaagd, waarmee dit niet leidt tot procyclisch beleid.

De tweede en derde varianten hebben het karakter van een vaste afspraak. Hoewel een vaste afspraak duidelijkheid kan scheppen, is deze niet in lijn met het principe van integrale afweging. Op het moment dat ruimte onder het uitgavenplafond ontstaat, kunnen er nieuwe inzichten zijn ten aanzien van de ontwikkeling van de begroting, de koopkracht- en lastenontwikkeling en maatschappelijke prioriteiten. Elk jaar vindt bij voorjaarsbesluitvorming een nieuw weegmoment plaats.

Flexibiliteit in de begroting om tegenvallers op te vangen

De Raad van State concludeert in zijn advies over de Startnota dat wordt voldaan aan de Europese begrotingsregels, maar plaatst hierbij een aantal kanttekeningen. Het inbouwen van flexibiliteit in de begroting zou volgens de Raad van State manoeuvreerruimte kunnen bieden bij tegenvallende ontwikkelingen of nieuwe politieke prioriteiten. Hierbij worden als varianten het voorwaardelijk toekennen van intensiveringen, het werken met een begrotingsreserve of een besluitvormingsenveloppe genoemd.

Op basis van de Startnota is er een verwacht overschot op de begroting over de gehele kabinetsperiode. De schuld daalt naar ca. 47% in 2021 en

benadert daarmee gestaag het pre-crisisniveau. Het structureel saldo verbetert vanaf 2018 geleidelijk naar een klein overschot in 2021. Hierbij ontstaat er dus enige afstand ten opzichte van de Europese regels, zoals de Raad van State ook concludeert. Deze afstand stelt het kabinet in staat een trendmatig begrotingsbeleid te voeren en eventuele macro-economische schokken op te vangen.

Het begrotingsbeleid bouwt in de ogen van het kabinet gedurende de kabinetsperiode afdoende marge op tot de Europese begrotingsregels. In het Regeerakkoord is er niet gekozen om additionele buffers binnen de begroting aan te houden. Mocht er op enig moment sprake zijn van tegenvallers die moeten worden opgelost, dan zal het kabinet dan beslissen hoe hier beste invulling aan gegeven kan worden. Het reguliere begrotingsproces voorziet hier ook in, met name via het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar. Dit stelt het kabinet in staat een integrale afweging te maken over alle ontwikkelingen op de begroting.

Conclusie

Het kabinet heeft in het regeerakkoord gekozen voor lastenverlichting voor alle groepen, en in het bijzonder de werkende middengroepen die Nederland de afgelopen jaren door de crisis hebben geholpen. Op korte termijn zijn de economische vooruitzichten rooskleurig. De economie groeit, de werkgelegenheid trekt aan, de werkloosheid daalt en de overheidsfinanciën zijn weer op orde. Er zijn echter ook structurele onzekerheden, waar Nederland met zijn open economie extra kwetsbaar voor is. Daarom heeft het kabinet zich met de Startnota voor de periode tot en met 2021 gecommitteerd aan trendmatig begrotingsbeleid met een uitgavenplafond, inkomstenkader en de geldende set begrotingsregels. De begrotingsregels voorzien niet in een meevallerformule of additionele ingebouwde flexibiliteit, maar het kabinet zal jaarlijks bij het hoofdbesluitvormingsmoment bezien hoe met eventuele (structurele) mee- en tegenvallers binnen de principes en regels van het trendmatig begrotingsbeleid het beste kan worden om gegaan.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra