

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**

**F**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 5 juli 2018

De leden van de vaste commissie voor Financiën<sup>1</sup> hebben kennisgenomen van de brief van de Minister van Financiën van 23 maart 2018<sup>2</sup> over de principes van het vigerende begrotingsbeleid. Naar aanleiding hiervan hebben de leden van de fractie van **D66** de Minister enkele vragen gesteld op 26 april 2018, waarbij de leden van de **SP**-fractie zich hebben aangesloten.

De Minister heeft op 27 juni 2018 een uitstelbrief gestuurd en op 5 juli 2018 gereageerd op de brief van 26 april 2018.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,  
Van Dooren

<sup>1</sup> Samenstelling:

Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Knip (VVD), Backer (D66), Ester (CU), De Grave (VVD) (*voorzitter*), vac. (CDA) (*vicevoorzitter*), Postema (PvdA), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Vos (GL), Kok (PVV), Bruijn (VVD), Van Beek (PVV), Van Apeldoorn (SP), N.J.J. van Kesteren (CDA), Knapen (CDA), Köhler (SP), Prast (D66), Van Rij (CDA) (*vicevoorzitter*), Rinnooy Kan (D66), Schalk (SGP), Teunissen (PvdD), Van de Ven (VVD), vac. (PvdA), Reuten (SP)

<sup>2</sup> Kamerstukken I, 2017–2018, 34 775-IX, D.

## **BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN**

Aan de Minister van Financiën.

Den Haag, 26 april 2018

De leden van de vaste commissie voor Financiën hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 23 maart 2018<sup>3</sup> over de principes van het vigerende begrotingsbeleid. Met deze brief heeft u gevolg gegeven aan de toezegging – gedaan naar aanleiding van vragen van het lid Van Rij (CDA) tijdens de Algemene financiële beschouwingen op 12 december 2017 – om nadere studie te verrichten naar aanleiding van het advies van de Raad van State<sup>4</sup> over de flexibiliteit in de begroting om tegenvallers op te vangen en de Eerste Kamer hierover te informeren.<sup>5</sup> Deze brief geeft voor de leden van de fractie van **D66** aanleiding tot het stellen van enkele vragen en het plaatsen van enkele opmerkingen, waarbij de leden van de **SP**-fractie zich aansluiten.

De leden van de fractie van D66 merken op dat zij in de inhoud van uw brief de belangrijkste ingrediënten herkennen van het huidige begrotingsbeleid, zoals dat nu al een aantal jaren functioneert. Anders dan gehoopt zien zij in deze brief echter geen meer exploratieve studie naar mogelijke alternatieven voor of verdere verbeteringen van dat beleid. Deze leden zijn echter van oordeel dat hieraan wel behoefte is. Zij stellen dat het Nederlandse begrotingsbeleid al geruime tijd wordt geplaagd door een hardnekkige, door niemand gewenste, procycliciteit, niettegenstaande alle pogingen daartegen voorzorgsmaatregelen te treffen. Het zijn deze pogingen waarnaar u ook in uw brief van 23 maart jl. verwijst, zo constateren de aan het woord zijnde leden.

De leden van de D66-fractie vragen u naar een onderbouwd oordeel over de mate van resterende procycliciteit binnen het Nederlandse beleid van de afgelopen vijftien jaar en de belangrijkste oorzaken daarvan. Bent u ervan overtuigd dat middels het door u aangeduide instrumentarium al het mogelijke wordt gedaan om deze procycliciteit tot een minimum (liefst nul) te beperken? Zou u bereid zijn bijvoorbeeld aan het CPB de vraag voor te leggen of recente wetenschappelijke inzichten of ervaringen elders dat oordeel ondersteunen, dan wel beleidsvarianten zichtbaar maken die een nadere verkenning waard zouden zijn?

Deze leden vragen tot slot of u zou kunnen aanduiden wat de effectiviteit van het instrumentarium met terugwerkende kracht zou zijn geweest als het de afgelopen vijftien jaar volledig beschikbaar zou zijn geweest.

De leden van de vaste commissie voor Financiën zien uw reactie met belangstelling en bij voorkeur binnen vier weken na dagtekening van deze brief tegemoet.

Voorzitter van de vaste commissie voor Financiën  
F.H.G. de Grave

<sup>3</sup> Kamerstukken I, 2017–2018, 34 775-IX, D.

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2017–2018, 34 775, nr. 55.

<sup>5</sup> Zie toezegging T02523 op [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl).

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2018

Op 26 april ontving ik uw brief met vragen over mijn brief Toezeggingen over het begrotingsbeleid van 23 maart 2018. U heeft nadere opmerkingen gemaakt naar aanleiding van deze brief. Gelet op de hoeveelheid en diepgang van de door uw commissie gestelde vragen is het voor mij helaas niet mogelijk om deze binnen de door u gevraagde termijn te beantwoorden. Ik streef ernaar om zo spoedig als mogelijk uw vragen van een reactie te voorzien.

De Minister van Financiën,  
W.B. Hoekstra

## BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2018

In mijn brief van 23 maart jl. ben ik teruggekomen op de toezegging die ik bij de Algemene Financiële Beschouwingen in de Eerste Kamer op 12 december jl. heb gedaan om te reageren op het advies van de Raad van State inzake de flexibiliteit in de begroting om tegenvallers op te vangen. In uw reactie (d.d. 26 april) op deze brief hebben de leden van D66, met steun van de leden van de SP, nog enkele vragen gesteld. Middels deze brief ga ik in op uw opmerkingen en vragen.

### *Resterende procycliciteit*

De leden van de fractie van D66 merken op dat zij in de inhoud van mijn brief de belangrijkste ingrediënten herkennen van het huidige begrotingsbeleid, zoals dat nu al een aantal jaren functioneert. De leden van de D66-fractie vragen naar een onderbouwd oordeel over de mate van resterende procycliciteit binnen het Nederlandse beleid van de afgelopen vijftien jaar en de belangrijkste oorzaken daarvan.

In de beleidsdoorlichting begrotingsbeleid<sup>6</sup>, verschenen als bijlage bij het rapport van de 15<sup>e</sup> Studiegroep Begrotingsruimte is een analyse opgenomen van de jaren sinds 1994, waarin het trendmatig begrotingsbeleid is ingevoerd. Deze analyse laat zien dat politieke keuzes voor beleid – zowel die bij Regeerakkoord als daarna – vaak procyclisch hebben uitgepakt. Hierdoor werden minder reserves voor slechte tijden opgebouwd dan gewenst. Uit de analyse van ontwikkelingen in het primair structureel saldo blijkt dat het beleid in economisch goede jaren sinds 1994 niet eenmaal anticyclisch is geweest.

De uitkomst dat het begrotingsbeleid in de afgelopen jaren vaak procyclisch heeft uitgepakt roept de vraag op hoe dat kan worden verklaard. Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat het trendmatig begrotingsbeleid een stabiliserende werking heeft door automatische stabilisatie via de inkomstenkant maar dat de beleidskeuzes, die bij Regeerakkoord of daarna zijn gemaakt, procyclisch hebben uitgepakt. Dat geldt voor de afgelopen (crisis-)jaren, waarin er werd bezuinigd. Maar het geldt ook voor de economisch betere tijden daarvoor, zoals in 2001 toen conform de systematiek van de meevallerformule, lastenverlichting werd gegeven. Hierdoor werden minder reserves opgebouwd voor slechte tijden.

Er zijn verschillende mogelijke oorzaken waardoor beleidskeuzes gemaakt ten tijde van het Regeerakkoord en daarna achteraf procyclisch kunnen uitpakken. Ten eerste kan het voldoen aan de Europese regels vragen om procyclische beleidsbeslissingen. Nederland is naast de eigen begrotingsregels ook geëngst aan het Stabiliteits- en Groeipact, dit kan betekenen dat in economisch slechte tijden Nederland maatregelen moet nemen om hier weer aan te voldoen. Zo had Nederland tijdens de financiële crisis een begrotingstekort van meer dan 5 procent bbp, en liep de staatsschuld op tot 68 procent bbp, wat ver verwijderd was van de EMU-normen van 3 respectievelijk 60 procent. Ten tweede is het soms moeilijk om de positie binnen de conjunctuurcyclus goed te duiden. Dat geldt op het moment van de beleidskeuzes zelf, maar ook vertraging in de uitvoering van beleid kan leiden tot het niet

<sup>6</sup> Beleidsdoorlichting begrotingsbeleid. Bijlage vijftiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte (2016) en Homan en Suyker (2016).

slagen van stabiliserend beleid. Zelfs achteraf vindt soms nog discussie plaats of er in een bepaald jaar sprake was van hoogconjunctuur of laagconjunctuur omdat verschillende indicatoren een andere kant op wijzen. In bijvoorbeeld het geval van een grote crisis zoals in 2009 is de stand van de economie en de richting waarin deze zich beweegt moeilijk te bepalen. Ten derde wordt vanuit politieke overwegingen vaak gekozen voor «eerst het zuur, dan het zoet». Oftewel, de bezuinigingen in de eerste jaren van de kabinetsperiode. Daarvoor zijn valide politiek-economische argumenten, maar deze volgorde draagt niet noodzakelijkerwijs bij aan anticyclisch beleid.

#### *Studie naar minder procyclisch beleid*

De leden van D66 verzoeken het kabinet een exploratieve studie te verrichten naar opties om het begrotingsbeleid minder procyclisch te maken. Vervolgens vragen de leden of ik bereid zou zijn om bijvoorbeeld aan het CPB de vraag voor te leggen of recente wetenschappelijke inzichten of ervaringen elders het oordeel over de resterende procycliciteit in het Nederlandse beleid ondersteunen, dan wel beleidsvarianten zichtbaar maken die een nadere verkenning waard zouden zijn. De leden vragen voorts of ik ervan overtuigd ben dat middels het door mij aangeduide instrumentarium al het mogelijke wordt gedaan om de procycliciteit tot een minimum (liefst nul) te beperken.

Exploratieve studies naar de opties om het begrotingsbeleid minder procyclisch te maken zijn reeds beschikbaar en zijn recentelijk uitgevoerd door de Studiegroep begrotingsruimte<sup>7</sup> en het CPB<sup>8</sup>. Dit kabinet heeft de uitkomsten van deze studies benut bij de vormgeving van het begrotingsbeleid zoals dit kabinet voor ogen heeft.

Het vorige kabinet heeft traditiegetrouw de Studiegroep Begrotingsruimte verzocht om een advies uit te brengen over de begrotingsdoelstellingen en de begrotingssystematiek de komende kabinetsperiode. De Studiegroep heeft ook nadrukkelijk gezocht naar opties om de stabiliserende werking van de begroting te versterken en de procycliciteit die zich in het verleden voordeed te verminderen. Deze opties vormen een centraal onderdeel van het advies. Het rapport heet dan ook: van saldosturing naar stabilisatie.

De Studiegroep constateerde dat aanpassingen aan het uitgavenkader automatische stabilisatie kunnen verbeteren zonder dat dit ten koste gaat van beheersing. De uitgaven aan WW- en bijstandsuitkeringen zijn sterk afhankelijk van de stand van de economie. Door deze buiten het uitgavenplafond te plaatsen, en alleen nog te compenseren voor beleidswijzigingen, wordt de stabilisatie via de uitgavenkant van de begroting versterkt. Dit sluit ook aan bij de Europese uitgavenregel, maar leidt wel tot meer onzekerheid over het EMU-saldo. Daarom zijn voldoende buffers van groot belang.

Het huidige kabinet heeft het advies van de Studiegroep ter harte genomen.

Het is een weloverwogen keuze van het kabinet om vast te houden aan het trendmatig begrotingsbeleid en stabilisatie van de economie te laten samengaan met gezonde overheidsfinanciën. Daarmee heeft het kabinet tot beleid besloten waarmee de procycliciteit tot het minimum beperkt kan worden en wordt tevens gewerkt aan herstel van de bufferruimte.

<sup>7</sup> Van saldosturing naar stabilisatie, Rapport van de 15<sup>e</sup> Studiegroep Begrotingsruimte, 2016.

<sup>8</sup> Suyker, (2016). Opties voor begrotingsbeleid.

Het CPB heeft in de publicatie «Opties voor begrotingsbeleid<sup>9</sup>» verschillende varianten voor begrotingsbeleid in Nederland verkend, namelijk:

1. De Europese begrotingsregels als centraal richtsnoer;
2. Het opbouwen van een begrotingsbuffer die voldoende afstand van het maximale tekort van 3% van het bbp oplevert;
3. Houdbaarheid als anker;
4. Actief begrotingsbeleid gericht op het versneld normaliseren van de werkloosheidssituatie.

Het CPB constateert dat geen van de varianten op alle facetten (stabilisatie, voldoen aan Europese regels, houdbaarheid en mlt-oriëntatie) het beste scoort, maar dat de effecten van onverwachte ontwikkelingen op het begrotingsbeleid het meest beperkt zijn bij trendmatig begrotingsbeleid na de opbouw van een buffer. Dit is waar dit kabinet deze periode met trendmatig begrotingsbeleid ook op inzet en waar zij het oordeel van het CPB als ondersteuning van dit beleid ziet.

Het lijkt me zeer gewenst dat met het oog op het verder verbeteren van het begrotingsbeleid de analyses van de Studiegroep begrotingsruimte en die van het CPB worden aangevuld met een analyse van ervaringen die nu worden opgedaan met het trendmatig begrotingsbeleid zoals dit kabinet dat heeft vormgegeven. Het moment om dat te doen is aan het einde van deze kabinetsperiode. Een volgend kabinet kan deze analyses en de opties die daaruit voortvloeien benutten bij de afspraken over het begrotingsbeleid in het regeerakkoord.

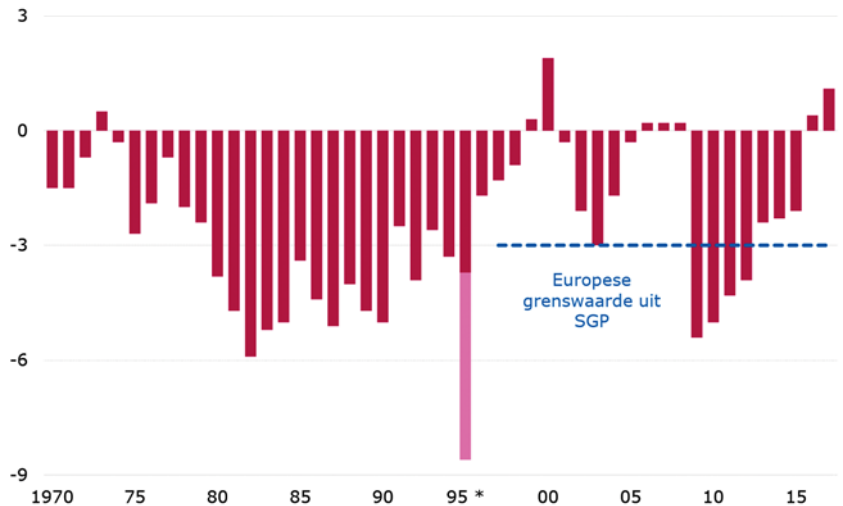
#### *Terugwerkende kracht instrumentarium*

De leden vragen tot slot of ik zou kunnen aanduiden wat de effectiviteit van het instrumentarium met terugwerkende kracht zou zijn geweest als het de afgelopen vijftien jaar volledig beschikbaar zou zijn geweest. Het volledig werken van de automatische stabilisatoren is echter alleen mogelijk bij voldoende beschikbare buffers. In de praktijk is het moeilijk gebleken om een begrotingsbeleid te voeren waarbij in goede tijden zoveel mogelijk reserves worden opgebouwd door overschotten te realiseren, waar in slechte jaren zo nodig op kan worden ingeteerd. Een analyse van de afgelopen jaren laat zien dat Nederland in weinig jaren een overschot heeft gerealiseerd (zie figuur 1).

---

<sup>9</sup> Suyker, (2016). Opties voor begrotingsbeleid

Figuur 1. Ontwikkeling overheidssaldo



Bron: Financieel Jaarverslag van het Rijk 2017.

De afstand tot de Europese regels was dan ook onvoldoende om de effecten van de economische recessie op te vangen zonder deze regels te schenden, wat saldosturing tot gevolg heeft gehad. Het risico van saldosturing is onevenwichtig en procyclisch beleid: voor tegenvallers wordt in mindere tijden extra bezuinigd, meevallers worden in betere tijden uitgegeven.

#### Tot slot

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. Het kabinet heeft gekozen voor versterken van het trendmatig begrotingsbeleid, waar het zich in de Startnota met bijbehorende begrotingsregels 2018–2021 aan gecommitteerd heeft. Het kabinet heeft hiervoor gekozen omdat dit een belangrijke voorwaarde is voor automatische stabilisatie. Ten opzichte van de begrotingsnormen van het Stabiliteits- en groeipact (SGP) is daar in de huidige vooruitzichten ook ruimte voor, hoewel de marge ten opzichte van de middellangetermijndoelstelling (MTO) momenteel beperkt is. 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 gecommitteerd aan trendmatig begrotingsbeleid met een uitgavenplafond, inkomstenkader en de geldende set begrotingsregels. Door vast te houden aan deze begrotingsregels, ook in de huidige situatie van hoogconjunctuur, kan procyclisch beleid zo veel mogelijk worden voorkomen gedurende een kabinetsperiode. Daarbij blijft het belangrijk om ook ten tijde van het Regeerakkoord waakzaam te zijn voor het risico dat beleidskeuzes procyclisch uitwerken.

De Minister van Financiën,  
W.B. Hoekstra