

Begrotingstoezicht door de Raad van State, in Europees perspectief

Bijdrage aan 'Rechtsorde en bestuur', Liber Amicorum aangeboden aan Piet Hein Donner, Boom, Den Haag, 2018

Age Bakker en Peter van den Berg

1. Inleiding

In de periode dat Piet Hein Donner vice-president van de Raad van State is geweest is het werkterrein van de Afdeling Advisering uitgebreid met een nieuwe taak op het terrein van het onafhankelijk begrotingstoezicht. Deze taak betreft het toezicht houden op de naleving van de in Europa afgesproken begrotingsregels.

Deze bijdrage aan dit Liber Amicorum schetst de achtergronden van deze nieuwe taak, hoe deze de afgelopen jaren binnen de Afdeling Advisering vorm heeft gekregen en hoe deze zich in de nabije toekomst verder zou kunnen gaan ontwikkelen. De nieuwe opdracht vraagt om een verbreding van de meer juridische en bestuurlijke invalshoek van waaruit de Afdeling zijn gebruikelijke advisering vervult. Daarmee is de nieuwe taak een interessant voorbeeld van de verbreding van de strategie van de Afdeling Advisering van de Raad van State die de vice-president in zijn laatste Jaarverslag over 2017 beschrijft.

2. Eurocrisis leidt tot oprichting van nationale begrotingstoezichthouders

De Europese monetaire unie bestaat op 1 januari 2019 twintig jaar. De euro heeft een belangrijke mate van geldstabiliteit gebracht en de dynamiek van de interne markt versterkt. Maar er zijn ook niet waargemaakte verwachtingen, waaronder het teleurstellende gebrek aan convergentie in economische ontwikkeling tussen de lidstaten. Een van de oorzaken is dat de deelnemende landen zich maar in beperkte mate houden aan de afgesproken begrotingsregels.

Alle plannen voor monetaire eenwording gingen uit van de noodzaak van coördinatie van het begrotingsbeleid. Maar de vormgeving daarvan en met name de mate van overdracht van bevoegdheden was en blijft omstreken. Het allereerste ontwerp voor de monetaire unie, het Werner-rapport (1970), ging nog uit van een supranationale begrotingsautoriteit. Maar in het Delors-rapport (1989), dat de uiteindelijke blauwdruk leverde voor de EMU, werd van supranationaal begrotingstoezicht afgezien. In plaats daarvan werden bindende begrotingsregels voorgesteld die excessieve begrotingstekorten moesten voorkomen.

Leidend beginsel bij de aanloop naar de EMU was dat landen zich voor deelname moesten kwalificeren. Daartoe moesten landen voldoen aan convergentiecriteria die bepaalden of landen het financieel-economische beleid voldoende op orde hadden. Maar de in Maastricht op het laatste moment afgesproken begindatum van 1 januari 1999 kreeg in de praktijk voorrang boven de convergentiecriteria. De EMU ging van start met elf landen, waarvan

twee (België en Italië) ondanks een veel te hoge overheidsschuld van rond 120% bbp het voordeel van de twijfel kregen. Dat is niet meer goed gekomen: 20 jaar later hebben België (105%) en Italië (130%) nog steeds te hoge schulden en daar kwamen andere landen bij.

Van het begin af aan bestond de vrees dat nationale overheden het niet zo nauw zouden nemen met de begrotingsregels. Daarom werd aan het Verdrag van Maastricht in 1997 nog het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) toegevoegd. Daarin verplichtten lidstaten zich op middellange termijn begrotingsevenwicht in acht te nemen en excessieve tekorten te voorkomen. Ook werd afgesproken sancties op te leggen als landen zich daaraan niet hielden. Bovendien voorzag de no-bail out clause, die in 1992 was opgenomen in het Verdrag, erin dat medelidstaten niet garant staan voor de schulden van een lidstaat en dus niet zullen bijspringen in geval van problemen.

Al snel bleek dat in de praktijk landen het met de afspraken niet te nauw namen. Dat werd problematisch toen de twee grootste landen – Duitsland en Frankrijk – in 2003 geen sancties door de Raad van Ministers kregen opgelegd, hoewel zij zich niet aan de regels hielden. Naderhand afgesproken versterkingen, met meer focus op preventie, bleken in de financiële crisis eveneens onvoldoende. Landen bouwden in goede tijden onvoldoende buffers op, de overheidsschuld bleef te hoog en de in de crisis gebleken negatieve wisselwerking tussen banken en overheden was niet voorzien. De verwachte disciplinerende werking van financiële markten manifesteerde zich evenmin. In de praktijk reageren financiële markten pas laat en schieten dan vaak ook nog door. De geloofwaardigheid van de no-bailout-clausule is onder druk komen te staan door de toch ingezette reddingsacties voor landen in problemen.

Dat leidde na de crisis tot nieuwe afspraken: in 2011 werden vijf verordeningen en een richtlijn van kracht (het zogenaamde Six-pack) en eind 2012 sloten 25 van de 27 EU-landen een intergouvernementeel verdrag¹ waarin de preventieve en correctieve armen versterkt werden om buitensporige begrotingstekorten terug te dringen, terwijl sancties een meer automatisch karakter kregen. De discretionaire bevoegdheden van de Commissie om landen aan te spreken werden vergroot. Ook werd afgesproken dat lidstaten de Europese begrotingsregels opnemen in nationale wetgeving. De gedachte was dat lidstaten zo veel meer ‘eigenaar’ werden van de Europese regels. Door de instelling van onafhankelijk adviserende nationale begrotingsautoriteiten kwam er naast de Brusselse waakhond ook een nationale waakhond.

De ervaringen tot dusverre zijn gemengd en het wantrouwen dat regels onvoldoende worden nageleefd en gehandhaafd is niet weg. Wel lijkt er een zekere sturende werking van de begrotingsregels uit te gaan; in veel lidstaten van het eurogebied is het begrotingstekort behoorlijk teruggelopen, inmiddels tot gemiddeld 0,7% bbp in 2018, al is in veel landen de

¹ Het Verdrag inzake Stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie

overheidsschuld in 2018 met gemiddeld 86,5% bbp nog veel te hoog. Maar er worden nog steeds te weinig buffers opgebouwd in goede tijden - van de preventieve arm gaat weinig disciplinerende werking uit - en van de bevoegdheid om sancties op te leggen is in geen enkel geval gebruik gemaakt. Klaarblijkelijk is er in de relatie met soevereine staten een grote terughoudendheid om naar dit ultimatum remedium te grijpen.

Dit alles roept de vraag op naar de toereikendheid van het begrotingstoezicht. De rol van het begrotingstoezicht vormt dan ook een belangrijk onderdeel van de huidige politieke discussie over versterking van de fundamenteën van de EMU.

3. Onderbrenging rol toezichthouder bij de Raad van State

In de na de crisis gemaakte afspraken is vastgelegd dat de taak van de nationale begrotingstoezichthouders in nationale wetgeving moet worden verankerd. In Nederland is in 2013 via de Wet Houdbare Overheidsfinanciën de Afdeling Advisering van de Raad van State aangewezen als de onafhankelijke nationale instantie die toezicht houdt op de naleving van de Europese begrotingsregels. In de ogen van de wetgever sloot dit goed aan bij de al sinds 1906 bestaande traditie van jaarlijkse advisering door de Raad van State over de Miljoenennota en de begrotingswetten. De positie van Hoog College van Staat vormde voorts een garantie voor een goede regeling van de gewenste onafhankelijkheid.

Tot de gemaakte afspraken behoort dat de begroting gebaseerd moet zijn op onafhankelijke prognoses en analyses.² In Nederland is dit al sinds ruim vijftig jaar het geval door bij de opstelling van de begroting gebruik te maken van de prognoses van het Centraal Planbureau (CPB). Sinds 1962 publiceert het CPB tegelijkertijd met de Miljoenennota de Macro Economische Verkenning waarin deze prognoses zijn opgenomen en toegelicht. Deze werkwijze was in Nederland nooit wettelijk geregeld, maar is in 2013 alsnog vastgelegd in de Wet Houdbare Overheidsfinanciën.

De onafhankelijke positionering van analyses en prognoses bij het CPB vereenvoudigt de taak van de onafhankelijke begrotingstoezichthouder in Nederland in belangrijke mate. De toezichthouder hoeft niet uitgebreid te toetsen of de bij de opstelling van de begroting gehanteerde macro-economische prognoses realistisch zijn. Beleidsmakers die zelf prognoses opstellen kunnen immers belang hebben bij rooskleurige ramingen. Het CPB heeft een professioneel belang bij het opstellen van een zo zuiver mogelijke raming.

Wél is van belang dat de toezichthouder zich een mening vormt over de onzekerheden waarmee de ramingen onvermijdelijk zijn omgeven, omdat dit van belang is bij het bestuurlijk beoordelen of de begroting voldoet aan de begrotingsregels en of daarbij van een zekere robuustheid sprake is. Risico- en scenarioanalyses zijn dan ook een belangrijk

² EU Verordening 473/2013

onderdeel van de op te stellen beoordeling: wordt ook aan de afgesproken begrotingsregels voldaan als bepaalde macro-economische ontwikkelingen of ontwikkelingen binnen de begroting anders verlopen dan wordt verondersteld in de begrotingsstukken van de regering?

Het beoordelen of voldaan wordt aan de begrotingsregels betekent dat bij de toezichthoudende instantie voldoende expertise en ervaring aanwezig moet zijn op het terrein van openbare financiën en macro-economie.³ Omdat de Afdeling Advisering altijd al een beleidsadvies over de Miljoenennota opstelde was deze kennis en ervaring in principe al aanwezig — naast de uitgebreide kennis en ervaring op juridisch en bestuurlijk terrein en op deelterreinen als fiscale zaken, financiële markten en Europees recht. Om de basis van de beoordeling verder te verbreden is een extra staatsraad en additionele stafcapaciteit met kennis en ervaring op het terrein van openbare financiën en macro-economie aangetrokken, terwijl de Afdeling verder is uitgebreid met een drietal staatsraden in buitengewone dienst met ervaring op die terreinen. Vanuit deze verbrede basis wordt een beoordeling opgesteld die dan ook meer bestuurlijk en normatief van aard is dan een oordeel op basis van louter economische deskundigheid.

Gegeven de brede rol van het Centraal Planbureau bij de sociaal-economische beleidsvoorbereiding heeft de wetgever het CPB in zijn puur analytische rol gelaten en niet willen belasten met het uitspreken van een – normatief – oordeel of het beleid van de regering voldoet aan de begrotingsregels. Immers in discussies over het economisch beleid wordt het CPB nogal eens geplaatst in de rol van scheidsrechter, hetgeen het onwenselijk maakt deze ook met de wedstrijd mee te laten spelen.

Deze taakverdeling met het CPB voorkomt doublures en is doelmatig, maar vraagt wel om goede afstemming en afspraken over goede, tijdige en soms vertrouwelijke informatievoorziening. Vastgelegd is dat de Afdeling altijd aanvullende analyses kan vragen aan het CPB indien de op te stellen beoordeling dat wenselijk maakt.⁴ Dit betekent overigens niet dat de relatie kenmerken van gedwongen winkelnering heeft. De toezichthouder is vrij om zich breed te oriënteren op het terrein van economische analyse en begrotingsbeleid, nationaal en internationaal. Daartoe participeert de Afdeling bijvoorbeeld ook in het Europese Netwerk van Onafhankelijke Begrotingstoezichthouders (EUNIFI).

³ Deze vereiste was al opgenomen in een Mededeling van de Europese Commissie uit 2012 en is in het recente voorstel van de Europese Commissie voor een nieuwe richtlijn op het terrein van het begrotingsbeleid nog verder verbijzonderd (Voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot vaststelling van bepalingen ter versterking van de begrotingsverantwoordelijkheid en de begrotingskoers op middellange termijn in de lidstaten, EC COM(2017) 824 final.

⁴ Memorandum of Understanding van de Raad van State met het CPB dat beide organisaties op hun websites hebben gepubliceerd.

Er zijn in Europees verband alleen zekere minimumeisen geformuleerd ten aanzien van de reikwijdte van de taak van onafhankelijk toezichthouder. De gevraagde beoordeling gaat erover of het gevoerde en voorgenomen begrotingsbeleid voldoet aan de Europese begrotingsregels. Als een aanvullend beleidspakket nodig is om aan de regels te voldoen (een zgn. herstelprogramma) moet dat eveneens worden beoordeeld. De Europese begrotingsregels beogen dat op lange termijn de overheidsfinanciën houdbaar zijn. Daarom is het zaak de beoordeling ook betrekking te laten hebben op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn en deze steeds te voorzien van een risicoanalyse. Beide elementen hebben dan ook een plaats gekregen in het toetsingskader dat de Afdeling hanteert bij het opstellen van een beoordeling, hoewel Europese voorschriften hier niet expliciet om vragen.

Omdat de Nederlandse regering zoveel mogelijk de eigen nationale begrotingsregels wil hanteren en daarop in de praktijk ook stuur, worden de nationale begrotingsregels in de beoordeling betrokken. De Europese regels blijven wel altijd leidend.

Over de gewenste frequentie en timing van de beoordelingen is op Europees niveau niets vastgelegd. De Afdeling heeft de keuze gemaakt om in principe twee keer per jaar te rapporteren. In april in samenhang met het bij de Europese Commissie in te dienen Stabiliteitsprogramma en de in maart gepubliceerde kortetermijnramingen van het CPB, en met Prinsjesdag in combinatie met de Miljoenennota, de ingediende begrotingen en de Macro Economische Verkenning van het CPB.

In Nederland worden de belangrijkste keuzes ten aanzien van het te voeren begrotingsbeleid gemaakt bij het opstellen van een regeerakkoord en vastgelegd in een gedetailleerde financiële bijlage bij zo'n akkoord. Daarom heeft de Afdeling ervoor gekozen om aanvullend ook een beoordeling op te stellen van het begrotingsbeleid en de financiële afspraken in het recente regeerakkoord van november 2017.

4. Relatie met Minister van Financiën, Tweede Kamer en de Europese Commissie

De Afdeling biedt de Minister van Financiën gelegenheid tot bestuurlijke hoor en wederhoor alvorens de beoordeling definitief wordt vastgesteld. Een gesprek met de Minister van Financiën voorafgaand biedt de mogelijkheid zich ervan te vergewissen of de gehanteerde informatie compleet en actueel is en of de beoordeling evenwichtig is opgesteld. In Europees verband is bepaald dat de lidstaten gevolg moeten geven aan de beoordelingen opgesteld door de nationale toezichthouders dan wel publiekelijk moeten uitleggen waarom zij dat niet doen (comply or explain).⁵ De schriftelijke reactie van de regering wordt integraal opgenomen in de beoordeling en voorzien van een nawoord vanuit de Afdeling.

⁵ Beginsel 7 uit Mededeling 342/2012

Vervolgens biedt de Minister van Financiën het concept-Stabiliteitsprogramma resp. de Miljoenennota vergezeld van de beoordeling door de Afdeling Advisering aan de beide Kamers van de Staten Generaal aan. Het oordeel is dan openbaar. Deze procedure garandeert dat bij beraadslagingen in het parlement ook de beoordelingen van de Raad van State kunnen worden betrokken. Waar nuttig wordt een technische briefing verzorgd voor de Vaste Commissie voor Financiën van de Tweede Kamer.

De beoordelingen worden gepubliceerd op de website van de Raad van State en in het Engels vertaald en aangeboden aan de verantwoordelijke Europees Commissaris.⁶ De Europese Commissie kan dit als input gebruiken voor de beoordeling van het Nederlandse Stabiliteitsprogramma in mei en de ontwerpbegroting in november.

5. Vormgeving in andere lidstaten

Lidstaten van de Europese Unie kennen grote verschillen in tradities en instituties op het terrein van macro-economische en budgettaire beleidsvoorbereiding en in de mate van decentralisatie. De Europese afspraken maken het mogelijk met die verschillen rekening te houden. Wél is uitdrukkelijk bepaald dat de toezichthoudende instantie zijn werk in onafhankelijkheid moet verrichten en dat bij het begrotingsbeleid gehanteerde macro-economische ramingen onpartijdig en zuiver moeten zijn opgesteld. In Nederland is dat laatste gegarandeerd door de onafhankelijke positionering van het Centraal Planbureau. Die werkwijze en positionering wordt in maar weinig andere lidstaten gevolgd: in België, Luxemburg, Oostenrijk, Slovenië en sinds 2010 ook in het Verenigd Koninkrijk.

De Europese afspraken staan toe dat de ramingen binnen het beleidsverantwoordelijke ministerie worden opgesteld maar dan dienen ze wel beoordeeld en getoetst te worden door de onafhankelijke begrotingstoezichthouder. Dit is de werkwijze in de hierboven niet-genoemde lidstaten. De toezichthoudende instanties in die landen hebben dan ook een grotere omvang en besteden veel aandacht aan het beoordelen van de plausibiliteit van de gehanteerde ramingen. Waar in deze groep lidstaten in het verleden de ramingen nogal optimistisch waren kan nu worden gesignaleerd dat het realiteitsgehalte duidelijk toeneemt. Het nationale toezicht helpt.

In federale staten zoals België, Duitsland en Spanje moeten toezichthouders ook veel aandacht besteden aan het beoordelen en monitoren van ramingen over de overheidsfinanciën in deelstaten en regio's. Ten tijde van de eurocrisis bleek dat federale regeringen in sommige lidstaten daar onvoldoende zicht en grip op hadden hetgeen tot aanvullende Europese afspraken over begrotingsregels voor decentrale overheden heeft geleid. Waar in lidstaten

⁶ De beschreven procedure is in een Memorandum of Understanding met de Minister van Financiën vastgelegd met tijdlijnen voor de verschaffing van de noodzakelijke informatie voor de invulling van de rol van toezichthouder.

sociale fondsen een zelfstandiger positie hebben is ook extra aandacht van de toezichthouders voor eventuele tekorten van die fondsen nodig. In Nederland spelen deze twee factoren veel minder.

6. *De begrotingsregels in de praktijk*

In het Verdrag van Maastricht hebben lidstaten afgesproken hun economisch beleid te coördineren en buitensporige overheidstekorten te vermijden. Toen is afgesproken dat het begrotingstekort in beginsel niet groter mag zijn dan 3% bbp en de overheidsschuld niet hoger dan 60% bbp of voldoende snel in die richting beweegt. In het Stabiliteits- en Groeipact (1997) is dit nader uitgewerkt en wordt een onderscheid gemaakt tussen de situatie waarin een lidstaat wel voldoet aan de Maastricht-criteria en de situatie waarin dat niet het geval is. In het eerste geval geldt de preventieve arm van het Pact, in het tweede geval de correctieve arm. De Europese begrotingsregels waaraan een lidstaat moet voldoen verschillen dus afhankelijk van de situatie waarin een lidstaat zich bevindt.

In het Pact is ook vastgelegd dat lidstaten dienen te streven naar een begrotingssaldo dat in evenwicht is of een overschot vertoont. Dit wordt de middellangetermijndoelstelling (MTD) voor het structureel overheidssaldo genoemd: hierbij wordt het feitelijk saldo gecorrigeerd voor de tijdelijke, conjuncturele component en voor eenmalige posten.

De begrotingsregels in de preventieve arm zijn zo opgesteld dat ze in beginsel zouden moeten leiden tot zodanig gezonde overheidsfinanciën dat bij een komende conjuncturele neergang voldoende buffer tot de 3%-norm bestaat. Daarnaast zijn de begrotingsregels gericht op het creëren van houdbare overheidsfinanciën op de lange termijn.

De regels in de preventieve arm richten zich op het structureel begrotingssaldo, de uitgavengroei en de overheidsschuld. In de correctieve arm, dus als niet voldaan wordt aan de Maastricht-criteria, wordt gestuurd op het verminderen van het feitelijk begrotingstekort.

In de preventieve arm wordt dus gestuurd op het structureel begrotingssaldo; door niet te reageren op tijdelijke conjuncturele afwijkingen wordt de economische ontwikkeling gestabiliseerd. Conceptueel is deze keuze begrijpelijk, maar in de praktijk is toepassing lastig omdat dit structurele saldo niet waarneembaar is; er kunnen dan ook geen realisatiecijfers uit statistieken worden afgeleid. Het cijfer moet worden geconstrueerd door schattingen die op basis van nieuwe cijfers veelvuldig worden bijgesteld. De norm voor de uitgavengroei kent vergelijkbare problemen omdat bepaald is dat – onder omstandigheden – de groei van de uitgaven achter moet blijven bij de potentiële groei van de economie en ook dat laatste begrip is niet direct waarneembaar en af te leiden uit statistieken.

Voorts zijn nog verdere afspraken gemaakt over hoe rekening te houden met uitzonderlijke omstandigheden, met structurele hervormingen die op lange termijn de begroting veel meer ontlasten dan op korte termijn, en met investeringen uit Europese fondsen die de groei

bevorderen. Deze mogelijkheden tot uitzonderingen geven flexibiliteit maar ook veel interpretatieruimte voor de Europese Commissie en de nationale begrotingstoezichthouders.

Voorgaande korte schets geeft aan dat het stelsel van Europese begrotingsregels omvangrijk en complex geworden is en dat cijfers – niet alleen die over de toekomst maar ook over het verleden – veelvuldig worden herzien. Het Vademecum dat jaarlijks verschijnt om het stelsel toe te lichten bevat meer dan 200 pagina's.

De veelheid aan regels en detaillering, de complexiteit en de frequente bijstellingen leiden er toe dat het geheel aan regels minder transparant is geworden en lastig uit te leggen is aan beleidsmakers en politici. Dat maakt handhaving van de regels lastig.

Deze operationele nadelen zijn voor de Nederlandse regering aanleiding geweest om in de praktijk van het begrotingsbeleid op de eigen nationale regels te blijven sturen. Dit is mogelijk als bij de start van een nieuw kabinet de nationale uitgaven- en inkomstenkaders zo worden bepaald dat ook aan de Europese begrotingsregels wordt voldaan. Worden tijdens de kabinetsperiode de Europese regels overschreden, zoals bijvoorbeeld in 2013 dreigde te gebeuren, dan zijn extra maatregelen nodig die vervolgens werden vertaald in een aanpassing van de nationale kaders.

Het voorgaande compliceert ook de taak van de nationale toezichthouder. De Europese regels zijn in de praktijk vaak onvoldoende robuust; bescheiden verschillen in inschattingen kunnen leiden tot de conclusie dat net wel of net niet voldaan wordt aan de regels. Dat kan er toe leiden dat de Europese Commissie in het toezicht dat zij uitoefent in tweede instantie tot een ander oordeel komt dan de nationale toezichthouder. Daarbij speelt mee dat de Europese en nationale toezichthouder ramingen van verschillende instanties gebruiken (van de Europese Commissie, resp. van het CPB) die ook nog op verschillende momenten worden afgesloten (bijvoorbeeld mei-ramingen van de Commissie, resp. maart-ramingen van het CPB).

Sinds 2016 is op Europees niveau een onafhankelijk Europees Begrotingscomité, de zgn. European Fiscal Board actief. Deze heeft twee taken. Jaarlijks geeft zij een onafhankelijk oordeel over hoe de Europese begrotingsregels zijn toegepast en hebben gefunctioneerd en hoe verbeteringen kunnen worden aangebracht. Daarnaast geeft zij jaarlijks een advies over de wenselijke stand van het budgettaire beleid in Europa. Daarbij beoordeelt zij of de economische vooruitzichten een verruiming of een verkrapping van het budgettaire beleid wenselijk maken en of sprake is van een goede samenhang met het monetaire beleid van de Europese Centrale Bank.

Concluderend kan gezegd worden dat de complexiteit van het stelsel van Europese begrotingsregels in combinatie met de aanwezigheid van twee toezichthouders, de Europese Commissie naast de nationale toezichthouder, de overtuigingskracht en de acceptatie van het toezicht bij beleidsmakers en politici niet ten goede komt.

7. *De ervaringen tot dusverre*

Sinds de start van het begrotingstoezicht bij de Raad van State zijn inmiddels 7 zelfstandige, halfjaarlijkse rapportages verschenen. Wat zijn de belangrijkste kenmerken van deze beoordelingen en wat zijn de hoofdboodschappen die zijn afgegeven?

Terugblikkend op de halfjaarlijkse beoordelingen valt allereerst op dat het oordeel of in een bepaald jaar voldaan is aan de precieze kwantitatieve eisen van de begrotingsregels van keer op keer nogal kan fluctueren. Dit geldt met name ten aanzien van het structurele begrotingssaldo, en in mindere mate de uitgavenregel. Voor zowel 2016 als 2017 werd bij het opstellen van de begroting in het jaar *ex ante* niet aan de regel voor het structurele saldo voldaan, maar lopende het begrotingsjaar en *ex post* verdween dit uit de cijfers. Dat wordt verklaard door opwaartse bijstellingen in de economische voorspellingen, het daardoor meevallende verloop van de overheidsfinanciën en veranderingen in de inschatting van de structurele component van het begrotingssaldo. Daarbij speelde dat weinig marge in acht was genomen ten opzichte van de regels, waardoor relatief kleine veranderingen er toe leidden dat achteraf toch werd voldaan aan de regels. In dit opzicht bestaat er spanning tussen de fijnzinnigheid van de opgestelde regels en de beperkte voorspelbaarheid van de economie. Het getuigt van realiteitszin om hier bij de beoordeling rekening mee te houden.

De belangrijkste boodschappen die de afgelopen jaren zijn afgegeven in de diverse beoordelingen zijn als volgt samen te vatten:

- *Beter omgaan met volatiliteit en onvoorspelbaarheid*
Steeds is in de beoordelingen gewezen op de volatiliteit en de beperkte voorspelbaarheid van de overheidsfinanciën. Afstand bewaren tot de grens van wat volgens de regels nog net zou kunnen brengt behoedzaamheid en prudentie in het begrotingsbeleid, waardoor de bestuurlijke en maatschappelijke bezwaren van al te frequente beleidsbijstellingen worden voorkomen en ook de economische nadelen van procyclisch begrotingsbeleid worden vermeden. De afgelopen twintig jaren maken duidelijk dat er wat dit betreft in het Nederlandse begrotingsbeleid nog veel ruimte voor verbetering is. In goede tijden voldoende buffers aanleggen voor magere jaren helpt voorkomen dat na extra uitgaven in goede jaren weer bezuinigd moet worden in jaren dat het slecht gaat.
- *Meer rekening houden met risico's*
Het belang van risicoanalyses is ook veelvuldig in de diverse rapportages aan de orde gesteld. Het betreft niet alleen de schets van de conjuncturele risico's in de begroting op de korte en middellange termijn, maar ook de risico's van stevige schokken in bijvoorbeeld het financiële systeem. In de laatste voorjaarsrapportage heeft de Afdeling

aanbevolen om in de Miljoenennota 2019 een actuele en meer integrale risicoanalyse op te nemen en aandacht te besteden aan mogelijke mitigerende maatregelen.

- *Behoud langetermijnhoudbaarheid als anker bij keuzes op de middellange termijn*
In een vergrijzende samenleving is het van belang te beoordelen hoe de stijgende kosten van sociale zekerheid en zorg zich op lange termijn verhouden tot de huidige belasting- en premietarieven. Een voortdurende stijging van collectieve lasten of overheidsschuld is immers niet houdbaar. Daarom wordt het houdbaarheidssaldo door de Afdeling steeds in de beoordeling betrokken.
- *Handhaving en transparantie van regels nodig voor geloofwaardigheid*
In 2015 en 2016 zijn de vaste uitgaven- en inkomstenkaders bij de nationale begrotingsregels opzij gezet om politiek gewenste beleidsintensivering mogelijk te maken. Dit is in strijd met de kern van de nationale regels waar in de beoordelingen dan ook duidelijk op gewezen is. In 2015 waren er bij de toepassing van de Europese regels niet openbaar gemaakte afspraken over de wijze waarop de benodigde vermindering van het structureel begrotingstekort werd vastgesteld. Voor de geloofwaardigheid van het begrotingsbeleid is het nodig dat regels worden gehandhaafd en dat vooraf transparant is wat de spelregels zijn.
- *Verhoging van informatiewaarde en transparantie van begrotingsstukken*
Voor burgers, bedrijven en de economie gaat het bij lastenmaatregelen om de verandering ten opzichte van het vorige jaar en niet ten opzichte van een vorig besluitvormingsmoment, hoe belangrijk ook voor de autorisatie door het parlement. Te vaak is dit onduidelijk, bijvoorbeeld bij de lastenmaatregelen in het laatste regeerakkoord. Ook doorwerkingen na de regeerperiode dienen helder gepresenteerd te worden. Bij de beoordeling van het regeerakkoord en in de laatste Voorjaarsrapportage heeft de Afdeling het gebrekkige inzicht en de beperkte transparantie aan de orde gesteld.

Naast de inhoud van de rapportages is de presentatie en de zichtbare aanwezigheid in het maatschappelijke en het parlementaire debat van belang. Dit wordt ook beoogd door de Europese Commissie als onderdeel van het streven om op nationaal niveau de checks and balances in het begrotingsbeleid te verbeteren. Afman en Deroose⁷ merken in hun beschouwing over de wijze waarop de Raad van State de taak van begrotingstoezichthouder vervult op dat een grotere zichtbaarheid van de toezichthouder gewenst is. Recent heeft de Afdeling een technische briefing voor de Vaste Commissie voor Financiën van de Tweede Kamer gehouden om de nieuwe Kamerleden te informeren over haar rol en de recente beoordelingen.

⁷ ESB, jaargang 101 (4744), 22 december 2016

De vernieuwde strategie van de Raad die zich uitspreekt voor een scherpere externe profilering, zoals verwoord door de scheidende vice-president, vormt een welkome stimulans om actiever in te zetten op de externe communicatie.

8. Toekomstige ontwikkelingen in de Europese begrotingsregels

Begin december 2017 is de Europese Commissie met voorstellen gekomen voor verdere stappen in de richting van voltooiing van de Economische en Monetaire Unie ⁸. Het is een breed pakket voorstellen dat onder andere een voorstel bevat voor de oprichting van een Europees Monetair Fonds en de instelling van een Europese minister voor Economische Zaken en Financiën. Ook wordt het intergouvernementele Stabiliteitsverdrag uit 2012 onder unierecht gebracht, waarbij het Fiscal Compact nader wordt uitgewerkt in een richtlijn⁹. Nieuw is dat het structureel begrotingssaldo op middellange termijn zodanig aan de schuldnorm (van maximaal 60% bbp) wordt gekoppeld dat deze niet wordt overschreden dan wel in een bevredigend tempo wordt genaderd. Dit structureel begrotingssaldo voor de middellange termijn moet aan het begin van een nieuwe regeerperiode worden afgesproken en vertaald in een tijdpad voor de overheidsuitgaven (minus inkomstenmaatregelen) waar vervolgens de jaarlijkse begrotingen gedurende de regeerperiode aan moeten voldoen en op worden beoordeeld.

Aantrekkelijk in dit voorstel is dat het grootheden betreft waar de begrotingsautoriteiten direct controle over hebben, waar directe statistische informatie over aanwezig is en waarop zij ook goed kunnen worden beoordeeld. De beoordeling vindt dan niet langer plaats op basis van niet-waarneembare grootheden als het structureel begrotingssaldo of een uitgavengroei conform de ingeschatte potentiële groei van de economie. Dit betekent een forse vereenvoudiging waardoor de afspraken beter kunnen worden gehandhaafd. Ministers kunnen immers indringender aangesproken worden op grootheden die ze zelf in de hand hebben en waarvoor ze volledig verantwoordelijk zijn. Jaar-op-jaar fluctuaties in het structureel saldo spelen niet langer een rol, hetgeen de robuustheid van de beoordelingen helpt verbeteren. Het stelsel krijgt een meerjarig vast uitgavenkader en wordt sterker gericht op de middellange termijn.

Het voorgestelde stelsel gaat daarmee sterk lijken op het sinds 1994 gehanteerde Nederlandse stelsel van vaste, meerjarige uitgaven- en inkomstenkaders. Met als verschil dat de scheiding van inkomsten en uitgaven, kenmerkend voor het Nederlandse stelsel, in het EU-voorstel niet

⁸ Europese Commissie COM(2017) 821 final: Verdere stappen naar voltooiing van Europa's Economische en Monetaire Unie: een routekaart.

⁹ Europese Commissie COM(2017) 824 final 2017/0335(CNS): Richtlijn van de Raad tot vaststelling van bepalingen ter versterking van de begrotingsverantwoordelijkheid en de begrotingskoers op middellange termijn in de lidstaten

aanwezig is door het salderen van uitgaven- en inkomstenmaatregelen. Het voorstel geeft meer flexibiliteit in de jaar-op-jaar ontwikkeling van het begrotingstekort, hetgeen wel extra eisen stelt aan de betrouwbaarheid van de ramingen en het toezicht om te beoordelen of de middellange termijn doelstelling voor het einde van de regeerperiode haalbaar blijft.

In het voorstel van de Europese Commissie mag bij de bepaling van de middellangetermijndoelstelling voor het begrotingssaldo rekening worden gehouden met de uitvoering van structurele hervormingen die directe positieve langetermijneffecten op de begroting hebben. Bij de beoordeling van de plausibiliteit hiervan is in het voorstel terecht een rol voorzien voor de onafhankelijke nationale toezichthouders. Ter vermijding van een procyclisch begrotingsbeleid blijft het ook mogelijk uitzonderlijke omstandigheden, zoals een zware economische teruggang, mee te wegen bij het tijdelijk afwijken van het afgesproken tijdpad voor de uitgaven. Deze flexibiliteit heeft voordelen uit oogpunt van economische stabilisatie, maar eist wel stevig toezicht om opportunistisch gebruik te voorkomen. Ook hier ligt een belangrijke taak voor de onafhankelijke toezichthouder.

Het gezag van de nationale begrotingstoezichthouder staat of valt met de mate waarin met de aanbevelingen rekening wordt gehouden. Het toezicht ontbeert nu instrumenten om naleving af te dwingen. Het eindoordeel is immers aan de Raad van Ministers en die kan, zoals we hebben gezien, afwijken van het oordeel van de nationale toezichthouders en de Europese Commissie. Versterking van de positie van de nationale toezichthouder is geboden, eens te meer als de voorgestelde vereenvoudiging van de regels wordt overgenomen door de lidstaten. Een dergelijke versterking zou in samenhang met de positie van de European Fiscal Board kunnen worden gezien. Deze laatste is nu betrekkelijk tandeloos en het ontbeert haar ook aan capaciteit. In haar advies over de toekomst van de euro heeft de Afdeling dan ook bepleit een sterkere positie voor de European Fiscal Board in te ruimen.¹⁰ Als de European Fiscal Board een onafhankelijker positie verkrijgt en voorstellen kan doen voor sancties bij niet-naleving, zou tegelijkertijd de positie van de nationale toezichthouder kunnen worden versterkt door een escalatiemogelijkheid naar de Board in te bouwen als haar aanbevelingen niet worden opgevolgd.

9. Slotbeschouwing

Wat betekenen de geschetste ontwikkelingen voor de rol van de begrotingstoezichthouder in de komende jaren?

Toepassing van de begrotingsregels is een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde voor de noodzakelijke versterking van de Economische en Monetaire Unie. De nog aanwezige wisselwerking tussen banken en nationale overheden zal verder moeten

¹⁰ Afdeling advisering van de Raad van State, De staat van de euro, november 2018

verminderen via voltooiing van de bankenunie. Daarnaast zijn structurele hervormingen noodzakelijk en hieraan heeft het in veel lidstaten lang ontbroken. Het gebrek aan convergentie in economische ontwikkeling tussen lidstaten is veel meer toe te schrijven aan achterblijvende structurele hervormingen dan aan een uiteenlopend begrotingsbeleid. Het toezicht op de economische afspraken - de zogenaamde Macro Economische Onevenwichtigheden Procedure (MEOP) - zou daarom moeten worden versterkt.

Vermindering van de rol van het structureel begrotingssaldo en de overstap op een uitgavenkader, zoals recent voorgesteld door de Europese Commissie, zijn een nuttige vereenvoudiging die het begrotingsbeleid beter uitlegbaar maakt en daardoor de taakuitoefening door de toezichthouder ten goede zal komen. Sturen op te gedetailleerde regels over het verloop van het (niet waarneembare) structureel begrotingssaldo bood blijkens de ervaring van de afgelopen jaren slechts schijnzekerheid op de korte termijn. Ook de sterkere oriëntatie op de meerjarige ontwikkeling zal de inzichtelijkheid en begrijpelijkheid van het beleid en dus ook van het toezicht daarop helpen verbeteren.

De flexibiliteit die in de regels aanwezig blijft, betekent dat de toezichthouder een stevige rol moet spelen bij het beoordelen of de gronden waarop van die flexibiliteit gebruik gemaakt wordt deugdelijk zijn. Het toepassen van uitzonderingsclausules voor structurele hervormingen of uitzonderlijke omstandigheden eist kritisch en onafhankelijk toezicht om opportunistisch gebruik daarvan tegen te gaan.

Het toezicht op de begrotingsregels is thans belegd bij de Europese Commissie en bij de nationale toezichthouders. De Europese Commissie heeft verschillende verantwoordelijkheden op begrotingsterrein ondergebracht binnen één directoraat-generaal. Het betreft opstellen van ramingen en beleidsanalyses, beleidsaanbevelingen formuleren en voorstellen aan de Raad van Ministers, en toezicht houden op de uitvoering van de gemaakte beleidsafspraken en regels. Zo heeft de Commissie tegelijkertijd meerdere petten op. Onafhankelijk positionering van het toezicht zou de kwaliteit en overtuigingskracht ervan ten goede komen. Op Europees niveau zou dit onafhankelijke toezicht kunnen worden ondergebracht bij een hervormde en verzwaarde European Fiscal Board. Ook zou het goed zijn de verantwoordelijkheid voor de ramingen en de beleidsanalyses bij een onafhankelijke instantie te beleggen zoals de Commissie dit ook van de lidstaten verlangt.

De relatie tussen het Europese toezicht en het nationale toezicht kan worden verhelderd. De Europese toezichthouder zou veel meer kunnen samenwerken met de nationale toezichthouders. Er zou bepaald kunnen worden dat zolang lidstaten voldoen aan de grenzen voor het begrotingstekort (minder dan 3% bbp) en overheidsschuld (minder dan 60% bbp) zij nationale regels mogen volgen, onder toezicht van de nationale toezichthouders. Dit kan het nationale eigenaarschap van de begrotingsregels vergroten en leidt ook tot een heldere afbakening tussen het nationale en het Europese toezicht. De positie van de nationale

toezichthouder kan verstevigd worden door escalatiemogelijkheden naar het Europese niveau in te bouwen als het oordeel van de nationale toezichthouder ter zijde wordt gelegd.

Voorts zal in het toezicht meer aandacht voor risicoanalyse en toezien op het hanteren van passende buffers in goede tijden noodzakelijk zijn, gegeven de volatiele en vaak slecht voorspelbare overheidsfinanciën. Daarbij past dat de toezichthouder nog scherper zal moeten aansturen op inzichtelijker en meer transparante begrotingsstukken.

Tot slot is meer externe communicatie richting politiek en maatschappij wenselijk om de maatschappelijke relevantie van goed begrotingsbeleid en toezicht daarop meer over het voetlicht te brengen.