

## Waar we heen gaan, Wilders zal wel zien <sup>1</sup>

### Het financieel kader bij het regeerakkoord en het gedoogakkoord

C.A. de Kam\*\*

#### Samenvatting

Het kabinet-Rutte zet het sinds 1994 gevoerde trendmatige begrotingsbeleid met enige aanpassingen voort. Ondanks achttien miljard euro aan tekortverbeterende maatregelen blijft zeven miljard euro van de 'houdbaarheidsopgave' onbeantwoord liggen. De cijferpresentatie van het kabinet is misleidend. De omvang van de bezuinigingen wordt met 3,5 miljard euro overschat, de lastenverzwaring wordt met eenzelfde bedrag onderschat. Bij de hardheid van veel voorgenomen bezuinigingsmaatregelen passen grote vraagtekens. Bij dit alles scheidt de 'gedoogconstructie' grote budgettaire risico's, omdat de Partij Voor de Vrijheid zich alleen heeft verbonden tot instemming met expliciet in het financieel kader benoemde maatregelen.

Trefwoorden: begrotingsbeleid, regeerakkoord

#### 1 Inleiding

Het kabinet-Rutte geniet steun van de fractie van de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) en die van het Christen-Democratisch Appèl (CDA). Samen zijn deze twee partijen goed voor 52 zetels in de Tweede Kamer. De beleidsvoornemens van het nieuwe kabinet liggen verankerd in het door beide partijen onderschreven regeerakkoord *Vrijheid en verantwoordelijkheid*. Een aantal woordelijk gelijklopende passages uit dit regeerakkoord is gebundeld in een gedoogakkoord, dat tevens de instemming heeft van de Partij voor de Vrijheid (PVV), die 24 Kamerzetels bezet. Samengeteld beschikt het minderheidskabinet daarmee over de kleinst mogelijke parlementaire meerderheid. Daarom plaatsen sommige waarnemers vraagtekens bij de overlevingskansen van het zojuist aangetreden kabinet. De toekomst zal leren in hoeverre hun pessimisme gerechtvaardigd is.

Aan zowel het regeerakkoord als het gedoogakkoord is een identieke Bijlage II gehecht, waarin de uitgangspunten voor het te voeren begrotingsbeleid zijn vastgelegd. Deze bijlage bevat tevens een ongebruikelijk gedetailleerde lijst met plannen voor ombuigingen op de collectieve uitgaven. Verder voorziet het document in een relatief beperkt aantal lastenverzwaringen. Op verzoek van informateur Opstelten heeft het Centraal Planbureau (2010a) een aantal macro-economische gevolgen en de statische koopkrachteffecten van de beleidsvoornemens uit beide akkoorden in kaart gebracht. Dit inleidende artikel vat het voorgenomen begrotingsbeleid van het kabinet-Rutte samen en voorziet dit van enkele kanttekeningen.

---

1 Vrij naar 'Jelle Sal Wel Sien', succesnummer uit de oudejaarsconference in 1967 van cabaretier Wim Kan (1911-1983).

## 2 Uitgangspunten begrotingsbeleid

### 2.1 Trendmatig begrotingsbeleid gecontinueerd

Het nieuwe kabinet houdt uitdrukkelijk vast aan het in 1994 in de steigers gezette trendmatige begrotingsbeleid. Kenmerk daarvan is dat de uitgavenkant en de ontvangstenkant van de rijksbegroting en de premiegefinancierde sectoren van elkaar zijn losgekoppeld.

Voor de netto uitgaven – dit zijn de bruto uitgaven, verminderd met de opbrengst van eigen betalingen van gebruikers – gelden plafonds, die niet mogen worden overschreden. Eventuele overschrijdingen moeten de politiek verantwoordelijke bewindslieden pareren met extra bezuinigingen. De plafonds – samen vormen zij het uitgavenkader – zijn het saldo van het veronderstelde uitgavenbeloop bij ongewijzigd beleid en de bij de kabinetsformatie afgesproken bezuinigingen en intensiveringen. Bij de start van de kabinetsperiode worden de uitgavenplafonds uitgedrukt in constante prijzen van het beginjaar. Deze limieten worden daarna jaarlijks opgehoogd in lijn met de prijsontwikkeling van de nationale bestedingen. Het totale uitgavenkader – verbijzonderd naar drie budgetdisciplinesectoren en totalen per ministerie – berust op politieke afspraken, die de regeringspartijen voor de gehele kabinetsperiode binden.

Dan is er de ontvangstenkant van de begroting. De feitelijke opbrengst van belastingen en sociale premies zal meestal afwijken van de ramingen die aan het begin van de kabinetsperiode zijn opgesteld. Afwijkingen – voor zover het gevolg van endogene oorzaken, met name de stand van de conjunctuur –, hoeven niet te worden gecorrigeerd via aanvullende ingrepen (zoals dat wel het geval is bij de uitgaven), maar zij mogen in beginsel doorwerken in het saldo van de begroting.<sup>2</sup> Tegenvallende opbrengsten hoeven dus niet direct te worden opgevangen door lastenverzwaringen. Omgekeerd mogen belastingmeevallers niet worden gebruikt voor lastenverlichting. Zo dragen de overheidsfinanciën via de ontvangstenkant van de begroting automatisch bij aan het stabiliseren van de conjunctuurbeweging. Daarnaast geldt voor de gehele kabinetsperiode een inkomstenkader, waarin de ruimte voor discretionaire wijzigingen van heffingsgrondslagen/tarieven van belastingen en premies voor de wettelijke sociale verzekeringen is vastgelegd.

### 2.2 Een 'gat' van 7 miljard

Het kabinet zegt het budgettaire beleid te willen aanscherpen conform de adviezen in het dertiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte (2010), dat afgelopen voorjaar het licht zag. Dadelijk laat zich vaststellen dat het kabinet in deze opzet niet volledig slaagt. De opgave om de overheidsfinanciën op de lange termijn gezond en houdbaar te maken bedraagt naar de meest recente inzichten 27 miljard euro.<sup>3</sup> De Studiegroep adviseerde besluiten te nemen die deze opgave voor het volle pond adresseren. Omdat de overheidsfinanciën ook op middellange termijn al in belangrijke mate op orde moeten

---

2 In het begrotingsbeleid staat het EMU-saldo centraal. Dit is het vorderingensaldo van de begroting, bepaald met inachtneming van richtlijnen van Eurostat, het statistisch bureau van de Europese Unie. Eenvoudshalve wordt in dit artikel het EMU-saldo aangeduid met het begrip begrotingssaldo.

3 Centraal Planbureau (2010a), 18. In de *Economische Verkenning 2001–2015* voorzag het Centraal Planbureau (2010b, 61) nog een houdbaarheidstekort van 29 miljard euro.

worden gebracht, zou een substantieel deel van het gezochte bedrag aan ombuigingen en lastenverzwaringen reeds in de periode 2011–2015 moeten worden gevonden. De Studiegroep gaf de voorkeur aan een pakket maatregelen met een omvang van achttien miljard euro in 2015.<sup>4</sup>

Dit advies heeft het kabinet tot de laatste euro overgenomen.<sup>5</sup> Bijlage II bij het regeerakkoord (het financieel kader) zwijgt echter over verdergaande maatregelen, die nodig zijn om de overheidsfinanciën volledig houdbaar te maken. Rekening houdend met de structurele doorwerking van de voorgenomen maatregelen, resteert een niet geadresseerd 'gat' van 7 miljard euro.<sup>6</sup> Hierbij valt aan te tekenen dat het Centraal Planbureau (CPB) bij het maken van zijn houdbaarheidssommen maatregelen buiten beschouwing laat die eerst ingaan ná de komende kabinetsperiode. Het kabinetsplan voor verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd tot 66 jaar heeft 2020 als beginjaar, en is dus niet meegenomen in de houdbaarheidssommen.

### *2.3 Marktwerking*

Verder springt in het oog dat het kabinet nogal opzichtig enkele andere aanbevelingen van de Studiegroep Begrotingsruimte negeert. Deze aanbevelingen hebben geen betrekking op het budgettaire beleid in strikte zin, maar veeleer op het functioneren van de nationale economie en daarmee op het draagvlak voor de collectieve financiën. In de economische literatuur bestaat nagenoeg eenstemmigheid dat de collectief gefinancierde uitgaven voor gezondheidszorg zonder ingrijpende aanpassingen in feite (onbeheerst) zullen blijven groeien.<sup>7</sup> De werking van markten voor huur- en koopwoningen is verstoord door regulering en subsidies, fiscale tegemoetkomingen voor het eigenwoningbezit daaronder begrepen.<sup>8</sup> De verstarring van de arbeidsmarkt – opnieuw in belangrijke mate veroorzaakt door regels van de overheid (ontslagbescherming, ruime uitkeringsduur bij werkloosheid) – wordt tamelijk algemeen als knelpunt aangewezen. De Studiegroep drong daarom aan op fundamentele hervormingen op het gebied van de zorg, de woningmarkt en de arbeidsmarkt.

Lezing van het regeerakkoord leert dat zulke hervormingen in de komende vier jaar grotendeels achterwege zullen blijven. Bij het zorgaanbod is voorzien in enige, overigens zwaar geclausuleerde, uitbreiding van private aanbodfinanciering, terwijl de strijd tegen de files wordt ingezet met 'supersnelwegen', door private kapitaalverschaffers te financieren via tolheffing. Afgezien van de praktische haalbaarheid van zulke initiatieven, krijgt marktwerking verder nauwelijks extra ruimte. Rekeningrijden is een effectief wapen tegen files, dat bij een doeltreffende tariefstelling omvangrijke extra investeringen in de infrastructuur overbodig maakt. Het kabinet wijst dit instrument echter zonder omhaal van woorden af. De woningmarkt raakt verder verstopt. Het aanbod van duurdere huurwoningen zal verminderen door een nieuwe heffing voor alle verhuurders, die in 2015 driekwart miljard euro moet opbrengen. Deze heffing treft niet alleen de corporaties, maar ook commerciële beleggers voor zover zij meer dan tien woningen verhuren. Anderzijds krijgt de woningmarkt mogelijk wel een stimulans, doordat in

---

4 Studiegroep Begrotingsruimte (2010), 50.

5 Zie onderdeel 3.

6 Centraal Planbureau (2010a), 19.

7 Zie bijvoorbeeld: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2008) en Schut en De Kam (2010).

8 Donders (2010) vat een deel van de omvangrijke literatuur samen.

gebieden met een gespannen markt voor huurwoningen extra huurverhogingen (tot 5 procent bovenop de inflatie) mogen worden berekend aan zogeheten 'scheefwoners', dat zijn huishoudens met een belastbaar inkomen van € 43.000 en hoger. Indien de corporaties van deze mogelijkheid gebruik maken, zeker is dit allerm minst, verbetert hun huuropbrengst. Scheefwoners krijgen bovendien een prikkel om op zoek te gaan naar een koopwoning. Het kabinet ontplooit geen aansprekende initiatieven om de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren.

#### *2.4 Versterking van het begrotingsbeleid*

Op een groot aantal andere punten heeft het kabinet de aanbevelingen van de Studiegroep wél gevolgd. Zo ligt het in de bedoeling dat het feitelijke begrotingssaldo in 2013 is teruggebracht tot onder grens van drie procent van het bruto binnenlands product (bbp), die is gestipuleerd in het Stabiliteits- en Groeipact. Conform de aanbevelingen worden de conjunctuurgevoelige uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen en bijstandsuitkeringen weer onder de uitgavenkaders gebracht. Ook positieve en negatieve gevolgen van ruilvoetontwikkelingen<sup>9</sup> moeten deze kabinetsperiode weer binnenskaders worden verwerkt. Vallen de rente-uitgaven mee, dan leidt dit beneden de plafonds niet tot extra ruimte om andere uitgaven te verhogen. Een rentemeevaller vertaalt zich zo in een gunstiger begrotingssaldo. Dalen de rentelasten vanwege een lagere rentevoet, dan verslechtert overigens het houdbaarheidstekort.<sup>10</sup> Bij een lagere rentevoet moet de overheid namelijk veel meer schuld aflossen om op een houdbaar pad te komen. In dit opzicht lijken de overheidsfinanciën wel wat op een pensioenfonds: een lagere rente is geen zegen, maar een vloek.

Bovengenoemde afspraken worden verwoord in een nieuwe, nog te publiceren set begrotingsregels. Die regels omvatten tevens nadere bepalingen inzake het begrotingssaldo (onderdeel 2.5), overheidsgaranties (onderdeel 2.6), de rapportage van met belastinguitgaven gemoeide budgettaire verliezen (onderdeel 2.7) en de voorwaarden waaronder lastenverlichting mogelijk is (onderdeel 2.8).

#### *2.5 Signaalmarge voor het begrotingssaldo*

Wanneer het feitelijke begrotingssaldo zich niet ontwikkelt in lijn met het saldopad na doorrekening van het regeerakkoord door het Centraal Planbureau (tabel 1), waardoor de gewenste saldoverbetering dreigt te mislukken, is additioneel ingrijpen vereist. Het kabinet neemt daartoe de door de Studiegroep voorgestelde 'signaalmarge' van 1 procent van het bbp over. Bij overschrijding van deze marge zullen extra maatregelen worden genomen 'om de gewenste saldodoelstelling aan het eind van de kabinetsperiode weer in zicht te krijgen.'<sup>11</sup> Welke maatregelen dan in welke omvang zullen worden getroffen, laat Bijlage II van de akkoorden overigens in het midden.

Hier ligt een aanzienlijk budgettair risico, omdat de gedogende partij niet is gehouden om met dit oogmerk ingediende kabinetsvoorstellen voetstoots te steunen. Weliswaar heeft

---

9 Ruilvoetmutaties ontstaan wanneer de prijs van de nationale bestedingen (waarmee de uitgavenkaders worden opgehoogd) en lonen en prijzen in de collectieve sector zich anders ontwikkelen dan bij het opstellen van het regeerakkoord is verondersteld.

10 Donders en Gradus (2007), 104.

11 De signaalmarge wordt overschreden wanneer de raming van het feitelijke EMU-saldo in het Centraal Economisch Plan uit jaar  $t$  voor het volgende jaar ( $t+1$ ) een neerwaartse afwijking van meer dan 1 procent bbp ten opzichte van het beoogde saldo in het regeerakkoord laat zien.

de PVV ingestemd met de noodzaak van extra maatregelen als de signaalmarge wordt overschreden, maar zij mag met eigen voorstellen komen teneinde het tekort alsnog terug te brengen binnen de bandbreedte uit het gedoogakkoord. Stel dat het kabinet in deze situatie een bezuiniging op de uitgaven voor ouderenzorg heeft voorgesteld. Het staat de PVV vrij om bij amendement een ombuiging in dezelfde orde van grootte voor te stellen, door dieper het mes te zetten in de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking. Deze optie zal bij regeringspartij CDA en het overgrote deel van de oppositie op onoverkomelijke bezwaren stuiten. De uitkomst is dan dat de regeringsvoorstellen sneuvelen – door gezamenlijk verzet van de PVV en de oppositie –, terwijl budgettaire alternatieven uit de koker van de PVV evenmin voldoende parlementaire steun krijgen. De kans dat het geschetste budgettaire risico actueel wordt is extra groot, nu een deel van de ingeboekte bezuinigingen weinig 'hard' is en het financieel kader niet voorziet in een reservebuffer om de eerste tegenvallers op te vangen. Wél worden de middelen voor beleidsintensiveringen slechts van jaar tot jaar vrijgegeven. Deze middelen kunnen worden afgeroomd als dekking voor onvoorziene tegenvallers, zoals bijvoorbeeld gebeurde bij de voorbereiding van de rijksbegroting voor 2011. Toen bleef de uitgavenenveloppe voor 2011 uit het coalitieakkoord van het kabinet-Balkenende IV gesloten, waarmee 0,7 miljard euro van de ombuigingsdoelstelling is ingevuld.

### *2.6 Overheidsgaranties*

Recent is het aantal door de overheid afgegeven garanties sterk toegenomen en is het bereik van bestaande garanties uitgebreid. Hierdoor is het risico voor de staat toegenomen van 75 miljard euro (eind 2008) tot 330 miljard euro eind 2010.<sup>12</sup> De Studiegroep adviseerde te komen tot scherpere regels voor de omgang met garanties. Het kabinet heeft dit advies gevolgd. Met het oog op het beperken van risico's worden de begrotingsregels over het verstrekken van garanties aangescherpt. De Studiegroep gaf hiertoe in overweging zoveel mogelijk marktconforme premies in rekening te brengen bij partijen die van verleende garanties profiteren. Onduidelijk is voornamelijk hoe ver het kabinet hiermee wil gaan.

### *2.7 Belastinguitgaven*

Belastinguitgaven zijn overheidsuitgaven in de vorm van derving of uitstel van belastingontvangsten, voortvloeiend uit een voorziening in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet.<sup>13</sup> Sinds 1999 bevat de miljoenennota jaarlijks een uitgebreide bijlage, die een indruk geeft van de budgettaire verliezen die met diverse fiscale faciliteiten zijn gemoeid. Een onbesliste kwestie is hoe de primaire heffingsstructuur, waarop belastinguitgaven inbreuk maken, eruitziet. Zo vormen de bestaande fiscale tegemoetkomingen voor de eigen woning en pensioensparen in de ogen van de meeste economen belastinguitgaven. Fiscalisten zien dit doorgaans anders. De kwestie is niet zonder belang. Wordt een voorziening aangemerkt als een belastinguitgave, dan dient zij even kritisch te worden getoetst als subsidies die zijn gegoten in de vorm van een directe uitgave ten laste van

12 Maximaal uitstaand risico op basis van garantieplafonds, inclusief ongeveer 150 miljard nog niet geëffectueerde garantie interbancair geldverkeer. Studiegroep Begrotingsruimte (2010), 77.

13 Tweede Kamer (2010–2011a), 42.

de begroting. Voorzieningen die stroken met de primaire heffingsstructuur blijven van zo'n toetsing verschoond.

Sinds 2008 wordt als uitvloeisel van een van de aanbevelingen in het Twaalfde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte ook het budgettaire beslag gerapporteerd van enkele inkomstenbeperkende regelingen in de Nederlandse fiscale wetgeving. Soms lijken zij op belastinguitgaven. Bij de nu standaard in de miljoenennota gerapporteerde grondslagversmallers gaat het concreet om:

- de belangrijkste heffingskortingen;
- de eigen woning (hypotheekrenteaftrek en vrijstelling van de overwaarde van de eigen woning en van de kapitaalverzekering eigen woning voor de vermogensrendementsheffing, gesaldeerd met het eigen woningforfait); en
- het pensioensparen (de heffingsgrondslag is smaller, doordat pensioenpremies aftrekbaar zijn en pensioenaanspraken zijn vrijgesteld voor de vermogensrendementsheffing; pensioenuitkeringen worden belast; per saldo leidt dit complex van regelingen tot een aanzienlijke budgettaire derving).<sup>14</sup>

Belastinguitgaven vormen onderdeel van het inkomstenkader.<sup>15</sup> De invoering van een nieuwe belastinguitgave of verruiming van een bestaande regeling wordt aangemerkt als een lastenverlichting, te compenseren met een lastenverzwaring elders. Bij het schrappen of insnoeren van een fiscale faciliteit geldt het omgekeerde. Anders dan bij directe subsidies is er echter geen toets op de endogene ontwikkeling van het met fiscale subsidies gemoeide bedrag, behalve bij gebudgetteerde regelingen zoals de milieu-investeringsaftrek. Veruit de meeste belastinguitgaven hebben evenwel een open einde: toenemend gebruik leidt tot een endogene daling van de belastingopbrengst. De Studiegroep heeft bepleit om bij zulke belastinguitgaven in de toekomst niet alleen het budgettaire beslag te rapporteren, maar om in de miljoenennota ook aan te geven hoe dit beslag zich ontwikkelt ten opzichte van de aan het begin van de kabinetsperiode verwachte belastingderving. Bij substantiële opwaartse afwijkingen zou dit aanleiding kunnen geven tot het treffen van maatregelen, zonder een compenserende lastenverlichting elders in het belastinggebouw. Vermoedelijk is dit de achtergrond van het zinnetje in Bijlage II dat 'belastinguitgaven in enge zin beter worden gemonitord.' Gezien de woorden *in enge zin* ligt het kennelijk niet in de bedoeling deze toets uit te breiden tot de voornaamste inkomstenbeperkende regelingen. Zodoende blijft bijvoorbeeld een eventueel sterk toenemend budgettair verlies door de fiscale behandeling van de eigen woning gemakkelijker buiten beeld. Dit strookt met de voorkeur van VVD, PVV en CDA om de positie van de eigen woning onaangetast te laten.

### 2.8 Lastenverlichting?

Aandacht bij deze bespreking van hoofdlijnen van het voorgenomen begrotingsbeleid verdient ten slotte de passage over de situatie waarin het kabinet lastenverlichting mogelijk acht. Die situatie doet zich voor wanneer in augustus – bij de gebruikelijke besluitvorming over de lastenkant van de begroting voor het daaropvolgende jaar –

---

14 Studiegroep Begrotingsruimte (2010), 66-68.

15 Zie onderdeel 2.1.



sprake is van een meerjarig feitelijk begrotingsoverschot.<sup>16</sup> Alsdan is voor lastenverlichting beschikbaar de helft van het overschot dat resteert nadat de lastenverlichting al is toegepast.<sup>17</sup> Daarmee blijft in alle gevallen meer dan de helft van het overschot bestemd voor aflossing van de overheidsschuld. De clausule over lastenverlichting zal zijn bedoeld als gebaar in de richting van de VVD-stemmers, die in het liberale verkiezingsprogramma werden verblijd met het vooruitzicht van 5 miljard euro aan lastenverlichting, terwijl het kabinet de collectieve lasten juist met dit bedrag verzwart – zie de bespreking van tabel 2 hierna.

Anders dan tijdens het bewind van de paarse kabinetten (1994–2004) is lastenverlichting dus uitsluitend mogelijk wanneer de begroting een overschot vertoont, niet wanneer de belastingopbrengsten meevallen.

Tabel 1. Begrotingssaldo, 2010–2015 (procenten bbp)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Feitelijk begrotingstekort	-5,8	-3,5	-2,5	-1,2	-1,1	-0,7

Bron: Centraal Planbureau (2010a), 9.

### 3 Totaalbeeld budgettaire maatregelen

De coalitiepartijen en de PVV zijn er kennelijk op gebrand te laten zien dat zij bij de overheidsfinanciën daadkrachtig orde op zaken gaan stellen. De boodschap luidt: stevig bezuinigen, bij een slechts geringe belastingverhoging, om zo het omvangrijke begrotingstekort op een aansprekende manier terug te dringen. In lijn hiermee maakt het financiële kader bij de akkoorden voor de periode tot 2015 melding van meer dan achttien miljard euro aan bezuinigingen. Toch wil het kabinet-Rutte voor sommige bestemmingen ook extra geld uittrekken, met name voor de gezondheidszorg. Al met al zou het bij deze intensiveringen gaan om bijna vijf miljard euro. Daarmee komen de netto bezuinigingen op de collectieve uitgaven uit op pakweg 13,5 miljard. Door daarnaast de collectieve lasten in bescheiden mate te verhogen, met anderhalf miljard, komt nagenoeg vijftien miljard euro beschikbaar om het begrotingstekort te verminderen – zie de eerste kolom van tabel 2. Samen met de tekortverminderende maatregelen die al liggen besloten in de rijksbegroting voor het jaar 2011 ter grootte van 3,2 miljard euro,<sup>18</sup> resulteert voor de nu begonnen kabinetsperiode al met al een budgettaire inspanning ter verkleining van het tekort van achttien miljard euro.

Op de cijferpresentatie van het kabinet valt het nodige af te dingen. In feite trekt het nieuwe kabinet meer dan acht miljard euro uit voor nieuw beleid. Per saldo bedragen de netto bezuinigingen geen 13,5 miljard, maar minder dan tien miljard euro. Toch daalt het

16 Bijkomende eis is dat de begroting een overschot toont bij een behoedzame raming van het begrotingssaldo van gemeenten en provincies.

17 Het volgende cijfervoorbeeld kan deze complexe formule verduidelijken. Stel, er wordt een overschot verwacht van drie miljard euro. Dan is een lastenverlichting van een miljard euro mogelijk. Zij is namelijk gelijk aan de helft van het overschot dat resteert na lastenverlichting (= twee miljard euro, namelijk drie miljard minus een miljard).

18 Tweede Kamer (2010–2011b), 54.

tekort ook op basis van de reële cijfers met bijna vijftien miljard euro. Deze uitkomst valt te verklaren, doordat de lastenverzwaring in de komende vier jaar vijf miljard euro bedraagt, en niet 'slechts' anderhalf miljard – zie de cijferopstelling in de tweede kolom van tabel 2.

Zo'n boodschap – het kabinet bezuinigt per saldo minder dan tien miljard euro en verzwart de collectieve lasten met vijf miljard euro – is slecht verteerbaar voor partijen die zich afficheren als strijders tegen Haagse spilzucht en de te groot geachte greep van de fiscus in de portemonnee van de burger. Daarom hebben de onderhandelaars bij het opstellen van het regeerakkoord de cijfers op creatieve wijze herschikt. Dat gaat als volgt. Politici zetten hun plannen af tegen het meerjarenbeeld van de overheidsfinanciën uit de koker van het Centraal Planbureau (2010b; 2010c). Bij zijn verkenning van de vaderlandse economie tot 2015 veronderstelde het CPB afgelopen voorjaar dat zorggebruikers in de komende vier jaar uit eigen zak vier miljard euro meer zouden gaan betalen. Dit vonden alle politieke partijen veel te gortig. In hun plannen blijven de private bijdragen van zorggebruikers een bescheiden rol spelen. De collectief te financieren zorguitgaven vallen dus een stuk hoger uit. Het gevolg is dat de premie voor de Zorgverzekeringswet 3,6 miljard euro meer stijgt, dan waarmee het CPB eerder heeft gerekend. Zowel de hogere collectief te financieren zorguitgaven als de daarmee samenhangende premieverhoging hebben de onderhandelaars buiten het budgettaire beeld gelaten.

Hoe dit zij, net zoals in de afgelopen tien jaar zullen de zorguitgaven de perken van het door politici tot 2015 beschikbaar gestelde budget (neergelegd in het Budgettaire Kader Zorg) waarschijnlijk weer met miljarden te buiten gaan. Die te verwachten overschrijdingen dienen volgens de regels van het begrotingsbeleid te worden opgevangen via aanvullende bezuinigingen. Met aard en omvang van die ombuigingen heeft de PVV zich echter niet op voorhand akkoord verklaard. Over de dekking voor uit de pan rijzende zorguitgaven en de compensatie voor tegenvallende belastingopbrengsten (als de signaalmarge voor het tekort dreigt te worden overschreden) zijn bij de formatie namelijk geen harde afspraken gemaakt. De PVV heeft in de komende jaren dus de handen volledig vrij om zulke dekkingsvoorstellen van het door haar slechts gedoogde kabinet af te stemmen en om eigen budgettaire initiatieven te lanceren. Het regeerakkoord zet zodoende de deur open voor budgettaire losbandigheid.

*Tabel 2. Naar een kleiner tekort, 2011–2015 (miljard euro)*

	regeerakkoord	werkelijk
Bruto ombuigingen	18,26 (tabel 3)	18,26
af: intensiveringen	4,77 (tabel 4)	8,38
	-----	-----
Netto ombuigingen	13,49	9,88
bij: lastenverzwaringen	1,34 (tabel 5)	4,95
	-----	-----
Bestemd voor kleiner tekort	14,83	14,83



#### 4 Collectieve uitgaven

Tabel 3 geeft een overzicht van de door het kabinet ingezette ombuigingen, die optellen tot 18,26 miljard euro. Alle posten waarmee 200 miljoen euro of meer is gemoeid (in 2015) zijn expliciet vermeld.

De *omvang* van het pakket bezuinigingen – gelijk aan circa drie procent van het bbp – vormt de voornaamste verklaring dat het CPB aanzienlijke uitverdieneffecten registreert. Als gevolg van het voorgenomen beleid valt de economische groei in de komende kabinetsperiode jaarlijks bijna een half procentpunt lager uit. De werkloosheid ligt in 2015 circa 110 duizend arbeidsjaren hoger.<sup>19</sup> Gegeven het vooralsnog aarzelende economische herstel en de onzekerheid over de vooruitzichten op middellange termijn, had het kabinet er wellicht beter voor kunnen kiezen om omvang en tempo van de ombuigingen te koppelen aan de feitelijk waargenomen economische groei. Instellingen zoals het Internationaal Monetair Fonds en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling zitten op dezelfde lijn. Het aanvullend beleidsakkoord uit maart 2009 legde ook zo'n verband: 'tijdens jaren dat de economie krimpt wordt er per saldo niet bezuinigd' (§ 35).<sup>20</sup>

Bij de *samenstelling* van het pakket bezuinigingsmaatregelen passen verschillende kanttekeningen. Ten eerste valt het grote aantal relatief kleine posten op. De opstellers van de akkoorden hebben de ambtenaren op Financiën kennelijk met een vlooiengkam door de afzonderlijke begrotingen laten gaan, met als resultaat een grote 'pindadichtheid' van de uiteindelijk opgestelde lijst ombuigingen. Ten tweede zijn de gevolgen van veel voorgestelde bezuinigingen voor het voorzieningenniveau voorshands onduidelijk. Zo kan de taakstellende verlaging van de begroting van de ministeries – met inbegrip van de agentschappen en de zelfstandige bestuursorganen – op tal van manieren worden ingevuld: door het personeelsbestand in te krimpen, door de materiële bestedingen te beperken of door subsidies – in aanvulling op wat al expliciet in tabel 3 is opgenomen – verder omlaag te brengen. Dit geldt ook voor de veronderstelde *efficiency drive* op het Ministerie van Defensie. Heel wel denkbaar is dat vervolgens waterbedeffecten optreden: door de ene post te drukken duiken elders op de begroting moeilijk op korte termijn te compenseren tegenvallers op.

De op één na grootste post betreft de al genoemde bezuiniging op de uitgaven voor het openbaar bestuur; beoogde opbrengst meer dan anderhalf miljard euro. Deze ombuiging komt bovenop de bezuiniging van 0,8 miljard euro die het demissionaire kabinet-Balkenende IV heeft verwerkt in de rijksbegroting voor 2011 – via het niet uitkeren van de loonbijstelling 2010 en inhouding van de bijdrage voor incidentele loonsverbeteringen in de jaren 2012–2015. Op basis van ervaringen uit het verleden bestempelt het CPB de totale beoogde taakstelling van 2,3 miljard euro als 'zeer ambitieus'. Zou zij worden gerealiseerd, dan daalt de werkgelegenheid bij het openbaar bestuur (in 2010: 590 duizend arbeidsjaren) in de periode tot 2015 met bijna 100 duizend arbeidsjaren. Deze cijfers geven wel aan hoe hoog de doelstelling is gegrepen. Maar papier is geduldig.

19 Berekend als 1,4 procent van de beroepsbevolking (in 2009: 7,85 miljoen arbeidsjaren). Zie: Centraal Planbureau (2010a), 7.

20 Tweede Kamer (2008–2009), 10.

De allergrootste post – een beoogde beperking van de uitgaven voor de zorgtoeslag met 2,1 miljard euro – valt lastig te realiseren, met name omdat de aanspraak op zorgtoeslag afhangt van het belastbare inkomen van huishoudens. Groeiende inkomensverschillen en toenemend gebruik van fiscale aftrekposten leiden hier al snel tot majeure tegenvallers, waarvoor op zijn best eerst in latere jaren compensatie wordt gevonden.

De lijst in tabel 3 bevat anderzijds ook posten die gemakkelijk worden gerealiseerd, zoals de geringere afdracht aan het gemeentefonds. Ook hier is het overigens denkbaar dat waterbedeffecten optreden, in de vorm van een slechter begrotingssaldo van de decentrale overheden of een versnelde stijging van lokale lasten.

Daarmee – dit is een laatste observatie – verschilt de hardheid van de ingeboekte besparingen nogal. Zo moeten de onderhandelingen over de verlaging van de afdracht aan Brussel nog beginnen en is het allesbehalve zeker dat in 2011 de nominale nullijn voor werknemers in de collectieve sector (uitgezonderd de zorgsector) kan worden vastgehouden. Het CPB meent dat deze korting in 2015 geen additionele bezuiniging oplevert en op lange termijn geen enkel effect heeft, omdat ervaringen uit het verleden leren dat het eenzijdig verlagen van ambtenarensalarissen ten opzichte van de lonen in de marktsector na verloop van enkele jaren volledig ongedaan wordt gemaakt. Verbon (2010) oordeelt kort en krachtig: “De bezuinigingen zijn voor een groot deel alleen van papier en voor een ander deel worden ze doorgeschoven naar lagere overheden of de derde wereld”. Zijn taxatie is wellicht ter streng, maar dat de lijst met voorgenomen bezuinigingen lucht bevat, staat buiten kijf.

Tabel 3. Ombuigingen (miljard euro, niveau 2015)

Taakstellende uitgavenverlaging Rijk, agentschappen en Zelfstandige Bestuursorganen	1,52
Griffierechten	0,24
Doelmatige defensie en minder JSF jachtvliegtuigen	0,50
Stopzetten subsidies voor stadsvernieuwing/bodemsanering	0,23
Niet invoeren van de kilometerheffing	0,30
Geringere afdracht aan gemeentefonds en provinciefonds	1,34
Takenpakket publieke omroep	0,20
Subsidies voor bedrijfsleven (innovatie, klimaat)	0,50
Cultuursubsidies	0,20
Ontwikkelingssamenwerking	0,75
Afdracht aan de Europese Unie	1,00
Loonbevriezing collectieve sector in 2011 (exclusief zorg)	0,87
Beperking niveau bijstandsuitkering	0,21
Bevriezing doelgroep zorgtoeslag	2,10
Minder budget voor reïntegratie en arbeidsbemiddeling	0,64
Verlaging kindgebonden budget	0,23
Aanpassing kinderopvangtoeslag	0,20
Budgettering passend onderwijs	0,30
Minder AWBZ-zorg voor mensen met laag intelligentiequotiënt	0,21
Aandoeningen met lage ziektelast naar aanvullende verzekering	1,00
Overige maatregelen (129)	5,72
	-----
Totaal	18,26

Het kabinet trekt ook bijna vijf miljard euro uit voor de aanpak van bepaalde knelpunten. De grootste afzonderlijke post betreft de *cure* (de verzorging). Instellingen die ouderen- en gehandicaptenzorg leveren worden sinds enkele jaren gefinancierd op basis van de zorgbehoefte van de bewoners. Daarbij geldt een overgangsregeling. Voor elke bewoner wordt in het nieuwe systeem een zogeheten 'zorgzwaartepakket' bepaald. Om de bedoelde instellingen ruimer van middelen te voorzien, trekt het kabinet 0,8 miljard euro uit om de prijzen van deze zorgzwaartepakketten te kunnen verhogen. Het is niet zeker in welke richting instellingen de extra middelen zullen inzetten: voor materiële uitgaven, ter dekking van stijgende kapitaallasten, voor verbetering van arbeidsvoorwaarden of voor uitbreiding van het personeelsbestand. Het CPB (2010a, 20) acht deze impuls ruim voldoende voor 10 duizend extra banen in de sector, maar zeker is deze uitkomst allesbehalve.

Voor uitbreiding van de politie met 3.000 agenten trekt het regeerakkoord 370 miljoen euro uit. Daar komt nog 100 miljoen euro bij ter versterking van de justitieketen, die naar verwachting met een hogere werklast te maken krijgt. Net zoals bij de zorginstellingen valt te betwijfelen of alle potentiële arbeidsplaatsen zullen worden gevuld. Want tegelijkertijd denkt het kabinet 60 miljoen te kunnen besparen op de opleidingsuitgaven van de politie, doordat aspiranten straks niet langer salaris ontvangen

en door bekorting van de opleidingsduur. Op het beleidsdterrein immigratie en integratie worden liefst acht maatregelen gespecificeerd, die ieder ten hoogste 1 miljoen euro vergen. Zij hebben daarmee nauwelijks betekenis en zijn vooral te duiden als symbolische buiging in de richting van de PVV-agenda.

Het budget voor de aanleg van wegen en ook spoor wordt met een half miljard euro verhoogd. Behalve in infrastructuur investeert het kabinet ook in de kwaliteit van het onderwijs. Invoering van de voorziene prestatiebeloning van docenten zal veel voeten in de aarde hebben.<sup>21</sup> Om investeringen in duurzame energieproductie te financieren komt er een opslag op de energierekening, zie de corresponderende lastenverzwaring in tabel 5.

Tabel 4. Intensiveringen (miljard euro, niveau 2015)

Extra middelen ABWZ-gefinancierde zorg, m.n. ouderenzorg	0,82
Politie	0,37
Infrastructuur	0,50
Prestatiebeloning voor onderwijsgeevenden	0,20
Intensiever hoger onderwijs	0,23
Hogere onderwijskwaliteit, reserve voor hogere aantallen leerlingen dan geraamd	0,27
Invoering Subsidie Duurzame Energieproductie-plus	0,30
Overige maatregelen (29)	2,08
	-----
Totaal	4,77

## 5 Collectieve lasten

Tabel 5 biedt een overzicht van door het kabinet ingezette maatregelen, die per saldo leiden tot een lastenstijging van 1,34 miljard euro. Alleen wijzigingen waarmee 200 miljoen euro of meer is gemoed zijn expliciet in tabel 5 vermeld. Zoals in onderdeel 3 is toegelicht, laat het kabinet bij deze presentatie een stijging van de premie voor de Zorgverzekeringswet met 3,6 miljard euro buiten beschouwing. Dit heeft de volgende achtergrond.

Aan het referentiescenario voor de zorguitgaven uit de *Economische Verkenning 2011–2015* ligt een eigen veronderstelling van het CPB ten grondslag. De rekenmeesters hebben bij hun exercitie verondersteld dat de stijging van de reële bruto zorguitgaven (met dertien miljard euro) voor negen miljard euro zou worden gedekt via premieverhoging. De nog ontbrekende vier miljard zouden zorggebruikers rechtstreeks ophoesten via hogere wettelijke eigen betalingen.<sup>22</sup> Alle politieke partijen wezen deze optie in hun verkiezingsprogramma af. Nu eigen betalingen vier miljard minder bijdragen aan de financiering van de zorg, zal dit bedrag binnen moeten komen via (nog) hogere premies voor de verplichte ziektekostenverzekering. Aangezien hogere eigen betalingen – die werken als ‘remgeld’ – achterwege blijven, neemt het beroep op zorgvoorzieningen

21 Zie Staiger en Rockoff (2010) voor een impressie van ervaringen die hiermee in de Verenigde Staten van Amerika zijn opgedaan.

22 Centraal Planbureau (2010b), 55.

bovendien met ruim 0,7 miljard euro extra toe.<sup>23</sup> Het kabinet neemt deze budgettaire hobbel van in totaal 4,8 miljard euro op twee manieren. Ten eerste valt – bij veronderstelling – door diverse kleinere ingrepen bijna 1,2 miljard euro op de zorguitgaven te besparen. De hierdoor mogelijke premieverlaging is terug te vinden in tabel 5. De dan nog ontbrekende ruim 3,6 miljard euro wordt gedekt door de premie voor de Zorgverzekeringswet te laten stijgen, een lastenverzwaring die in bijlage II niet als zodanig is aangemerkt – zie onderdeel 3.

Een opvallende post bestaat uit de beperking van de fiscale faciliteit voor pensioensparen. Te beginnen in 2013 wordt de richtleeftijd voor aanvullende pensioenen opgetrokken naar 66 jaar; de maximaal toegestane opbouwpercentages worden verlaagd. Hiermee preludeert het kabinet op de aangekondigde verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd in het jaar 2020.

De uitkering van de algemene heffingskorting (€ 1.987) aan partners zonder eigen inkomen – een tegemoetkoming die populair wel als ‘aanrechtsubsidie’ is aangeduid – wordt al sinds 2008 in zestien jaarlijkse stapjes van 6⅓ procent afgebroken. In 2010 resteert dus nog 86⅓ procent. Op dit moment is voor kostwinnersgezinnen met kinderen tot en met 5 jaar en gezinnen met een niet-werkende partner die is geboren vóór 1972 de algemene heffingskorting nog volledig uitkeerbaar. Krijgen VVD, PVV en CDA hun zin, dan vervalt de uitzondering voor gezinnen met jonge kinderen. Bovendien wordt de leeftijdsgrens voor niet-werkende partners verlegd van 1972 naar 1963.

Tabel 5. Mutaties collectieve lasten (miljard euro, niveau 2015).

Leeftijdsgrens jongste kind bij alleenstaande (aanvullende)	
ouderkorting naar 12 jaar (nu: 27 jaar, respectievelijk 16 jaar)	0,25
Beperking fiscale faciliteit voor pensioensparen	0,70
Versobering van de ‘aanrechtsubsidie’, raakt partners geboren	
in 1963-1971 en kostwinners met kinderen < 5 jaar	0,31
Lastenverlichting bedrijfsleven (tegenover vervallen subsidies)	-0,51
Heffing Stimulering Duurzame Energie-plus	0,30
Heffing voor verhuurders die > tien woningen verhuren	0,76
Lagere premie Zorgverzekeringswet	1,18
Overige maatregelen (9)	-1,66
	-----
Totaal	1,34

## 6 Slotsom

Budgettaire maatregelen uit het regeerakkoord dat ten grondslag ligt aan het kabinet-Rutte werken in vier jaar tijd driekwart van het houdbaarheidstekort van de Nederlandse overheidsfinanciën – volgens de laatste koers: 27 miljard euro groot – weg. Daarvoor wordt een prijs betaald in de vorm van uitverdieneffecten: de economische groei valt als gevolg van het uitgestippelde budgettaire beleid jaarlijks bijna een half procentpunt lager

23 Centraal Planbureau (2010a), 20.

uit. De kwaliteit van een deel van de ingeboekte ombuigingen roept vragen op. Een buffer ontbreekt om eventuele tegenvallers bij de uitgaven op te vangen. De gedoogconstructie schept grote budgettaire risico's, omdat de PVV zich alleen heeft verbonden aan expliciet in het financieel kader benoemde maatregelen. Om de uitgaven binnen de afgesproken kaders te houden, zullen zich in de komende periode ongetwijfeld manifesterende tegenvallers moeten worden gecompenseerd via niet in het gedoogakkoord verankerde aanvullende ombuigingen. Dreigt de signaalwaarde voor het begrotingstekort met meer dan 1 procent bbp te worden overschreden, bijvoorbeeld doordat de belastingontvangsten ernstig tegenvallen, dan zijn eveneens nadere maatregelen aan de uitgaven- en/of de ontvangstenkant van de begroting geboden. Ook daarover is niets vastgelegd. In zulke situaties staat het de PVV vrij eerst, samen met de oppositie, voorstellen van het coalitiekabinet af te stemmen. Eigen alternatieven die de PVV vervolgens aandraagt om de overheidsfinanciën in het gareel te houden zullen voorspelbaar vaak geen meerderheid in de Kamer krijgen. De onvermijdelijke uitkomst is dan dat de collectieve financiën ontsporen. Die indruk blijft na lezing van de stukken op het netvlies hangen. Hopelijk zie ik de zaak te somber in.

Flip de Kam

\* Honorair hoogleraar Economie van de Publieke Sector, Rijksuniversiteit Groningen. Ik dank drs J.H.M. Donders voor zijn waardevolle opmerkingen bij een eerdere versie van dit artikel. De gebruikelijke *disclaimer* geldt.

## Literatuur

- Centraal Planbureau (2010a), *Analyse economische effecten financieel kader*. CPB Notitie 27 september 2010. Den Haag: CPB.
- Centraal Planbureau (2010b), *Economische Verkenning 2011–2015*, Den Haag: CPB.
- Centraal Planbureau (2010c), *Keuzes in kaart 2011–2015*. Den Haag: CPB.
- Donders, J.H.M. (2010), Eigen haard is goud waard, in: C.A. de Kam, J.H.M. Donders en A.P. Ros, *Miljardendans in Den Haag. Over bezuinigingen en belastingen*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 115-131.
- Donders, Jan en Raymond Gradus (2007), *Toegang tot de collectieve sector*. De Haag; Sdu Uitgevers.
- Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (2008), *Uitgavenbeheer in de gezondheidszorg*. Den Haag: RVZ .
- Schut, F.T., C.A. de Kam (2010), Het budgettaire zorgenkind, in: C.A. de Kam, J.H.M. Donders en A.P. Ros, *Miljardendans in Den Haag. Over bezuinigingen en belastingen*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 89-113.
- Staiger, Douglas O., Jonah E. Rockoff (2010), Searching for Effective Teachers with Imperfect Information, *Journal of Economic Perspectives* 24 (3), 97-118.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2010), *Risico's en zekerheden. Dertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Tweede Kamer (2008–2009), *Beleidsprogramma 2007–2011, Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken en de vice-minister-presidenten*, 31 070, nr. 24

Tweede Kamer (2010–2011a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Bijlagen bij de Miljoenennota 2011)*, 32 500, nr. 2.

Tweede Kamer (2010–2011b), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2011)*, 32 500, nr. 1.

Verbon, Harrie (2010), Ten minste eenderde van de aangekondigde bezuinigingen praatjes voor de vaak. *Me Judice* 3, 6 oktober 2010.