

Bron: W.D. Bolhuis, 'De verkiezingsbeloftes versus het regeerakkoord van Rutte III', *Economisch Statistische Berichten*, 102 (4755), pp. 523-525.

De verkiezingsbeloftes versus het regeerakkoord van Rutte III

Wimar Bolhuis

Promovendus aan de Universiteit Leiden

Intuïtief wordt vaak gedacht dat onderhandelaars “in het midden uitkomen”. Een regeerakkoord is dan een directe vertaling van de verkiezingsprogramma’s van de formatiepartijen op basis van hun onderlinge verhoudingen. Maar is dat waar voor Rutte III?

Om deze vraag te beantwoorden vergelijk ik de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma’s *Keuzes in Kaart (KiK)* van de VVD, het CDA, D66 en de CU met de CPB-doorrekening van de financiële bijlage van nieuwe regeerakkoord op de inkomsten en de uitgaven (Centraal Planbureau, 2017a, 2017b). Het voordeel van deze aanpak is dat ik twee objectieve analyses van politieke plannen tegen elkaar afzet. Want assumpties in verkiezingsprogramma’s en regeerakkoorden kunnen rooskleurig zijn.

Hierbij zijn kanttekeningen te plaatsen. Zo is de CPB-doorrekening van het regeerakkoord een budgettaire analyse op hoofdlijnen, waarin afspraken over medisch-ethische onderwerpen, samenlevingsvraagstukken en niet-budgettaire wetgeving buiten beschouwing blijven. Ook gaat deze macro-analyse bijna niet in op onderliggende keuzes of koopkrachteffecten. Tot slot is de doorrekening geen analyse van het regeerakkoord, maar van de financiële bijlage die de informateur op 29 september bij het CPB aanleverde. Het opvallendste verschil tussen de financiële bijlage die op 10 oktober gepresenteerd is door Zalm en de CPB-doorrekening is het structureel doortrekken van de besparingen door een hoofdlijnenakkoord in de curatieve zorg van bijna 2 miljard euro, terwijl het CPB hier slechts 0,9 miljard in 2021 voor rekent (Regeerakkoord, 2017).

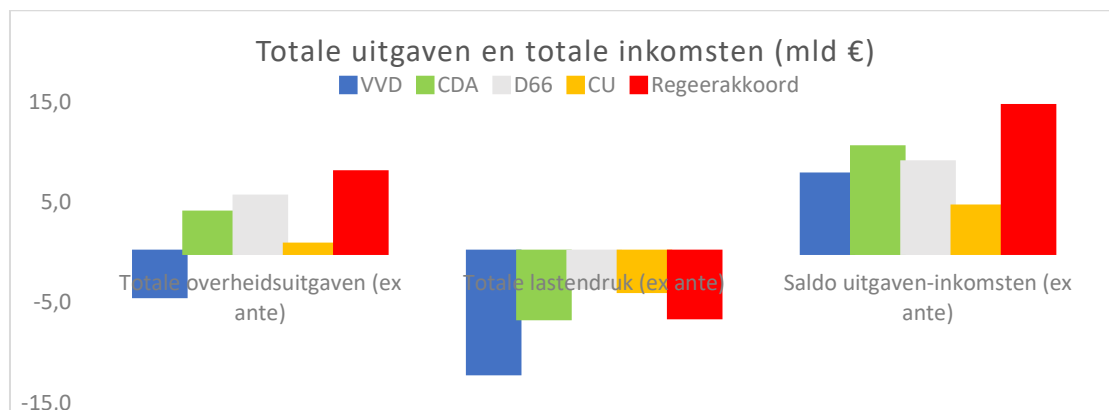
Hoe Rutte III maximale budgettaire ruimte pakt

In deze analyse is ten eerste belangrijk om rekening te houden met het feit dat de financieel-economische vooruitzichten sinds de publicatie van *KiK* in februari 2017 verbeterd zijn. Toentertijd kende het basisscenario in het eindjaar 2021 een EMU-saldo van 0,9 procent bbp en een houdbaarheidssaldo van 0,4 procent bbp (Centraal Planbureau, 2017a: 10). Nu is de schatting van het EMU-saldo verbeterd naar 1,6 procent bbp en het houdbaarheidssaldo verslechterd naar 0,2 procent bbp (Centraal Planbureau, 2017b: 10, 21). De budgettaire uitgangspositie voor Rutte III is dus rooskleuriger dan tijdens de verkiezingen verwacht.

Grafiek 1a laat zien hoe de coalitie budgettaire ruimte (ex ante) pakt ten opzichte van het nieuwe basisscenario. Het EMU-saldo verslechtert per saldo 14,5 miljard euro, ruim 4 miljard euro meer dan de meest ruime partij van de vier, het CDA, in *KiK* voorstelde. Grafiek 1b illustreert dat het EMU-saldo door het pakket uit komt op 0,5 procent bbp (ex post). Dit komt overeen met het CU-standpunt in *KiK*, waar de VVD (0,2 procent bbp), CDA (0,2 procent bbp) en D66 (0,0 procent bbp) kozen voor een verdere saldooverslechtering.

Door de verbeterde overheidsfinanciën op middellange termijn kiest de coalitie ervoor om voor het EMU-saldo ‘aan de bovenkant’ van de politieke grenzen te gaan zitten. Voor het houdbaarheidssaldo geldt het tegenovergestelde. Volgens het CPB slaat door Rutte III het houdbaarheidsoverschot van 0,2 procent bbp om in een houdbaarheidstekort van -0,4 procent bbp. Dit komt overeen met het CDA-standpunt in *KiK*, waar de VVD (0,2 procent bbp), D66 (0,0 procent bbp) en CU (0,1 procent bbp)

expliciet niet voor een houdbaarheidstekort kozen. Door de tussentijdse verslechtering van het houdbaarheidssaldo kiest de coalitie ervoor om ‘aan de onderkant’ van de politiek grenzen te gaan zitten, waardoor er maximale budgettaire ruimte op lange termijn ontstaat.

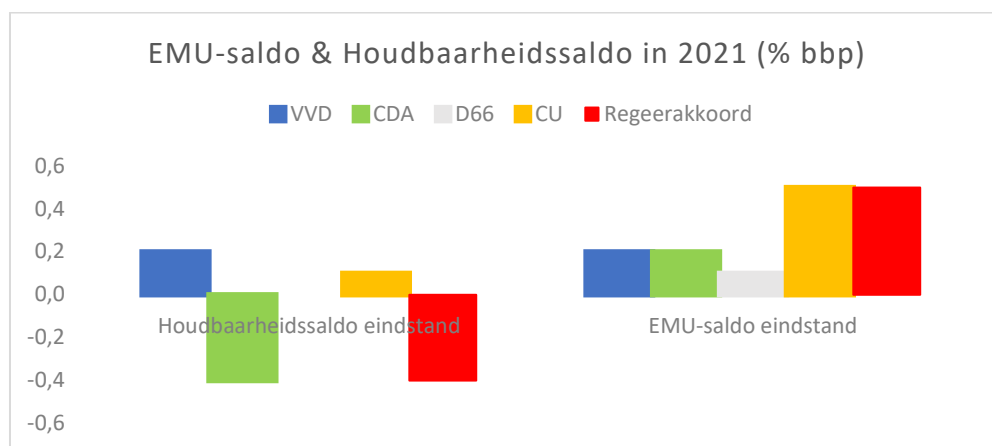


Grafiek 1a: De keuzes op de totale uitgaven (ex ante), totale lastendruk (ex ante) en verslechtering EMU-saldo (ex ante) van VVD, CDA, D66 en CU in *KiK* afgezet tegen de keuzes in het *RA* Rutte III.

Een grotere overheid en procyclisch begrotingsbeleid

Met deze keuzes gaat Rutte III lijnrecht in tegen het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte, die een budgettaire opgave van nul (geen netto-besparing en geen netto-intensivering) en een beperkt houdbaarheidsoverschot adviseerde (Studiegroep Begrotingsruimte 2016: 8). De regering voert door het verruimde saldo van inkomsten en uitgaven tot en met 2021 een procyclisch begrotingsbeleid, namelijk stimuleren tijdens hoogconjunctuur, aangezien de output gap in 2018 sluit (Centraal Planbureau, 2017c: 2).

Alle deelnemende partijen stelden echter verruimingen voor in *KiK* en het voeren van procyclisch begrotingsbeleid door de Nederlandse regering is vrijwel de norm onze geschiedenis (Afman en Deroose, 2016; Homan en Suyker, 2015). Grafiek 1 laat zien dat op middellange termijn de totale overheidsuitgaven vergroot worden en de totale lastendruk verlicht. Rutte III kiest voor 7,9 miljard euro hogere uitgaven ten opzichte van het basisscenario. Dit is 2,4 miljard euro meer dan de meest ruime partij D66 voorstelde in *KiK* en 12,2 miljard euro meer dan de VVD, die wilde bezuinigen op de overheidsuitgaven. De overheid wordt dus groter en groeit sterker dan men op basis van *KiK* kon verwachten. Deze totale lastenverlichting is daarentegen met 6,4 miljard euro gemiddeld, gelet op de standpunten van VVD, D66, CDA en CU. Er wordt minder lastenverlichting gegeven dan het CDA (6,5 miljard euro) en zeker de VVD (12,0 miljard euro) voorstelden.

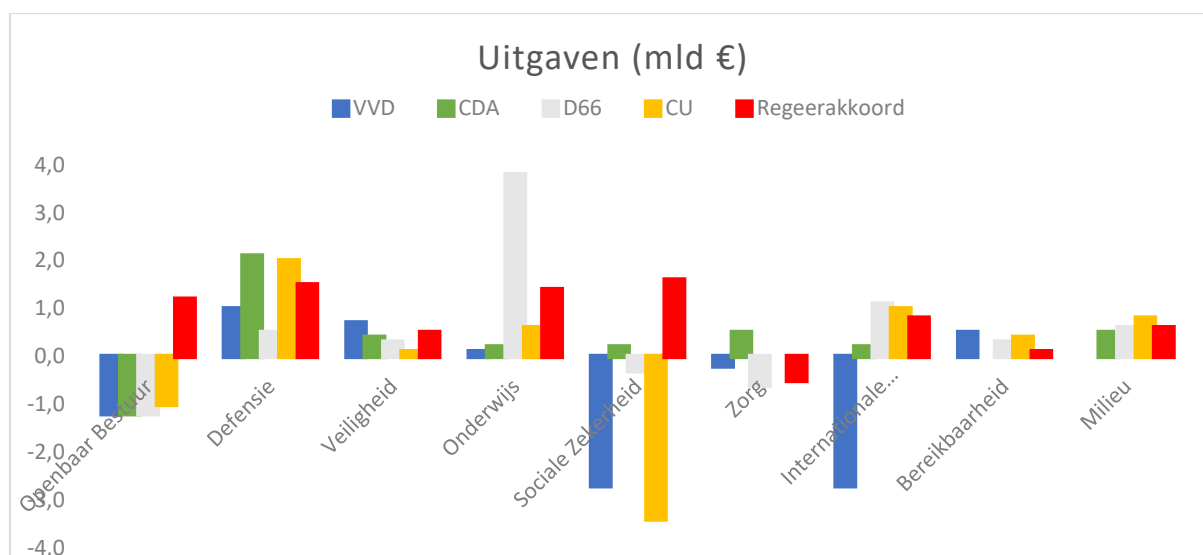


Grafiek 1b: De keuzes op de eindstand in 2021 van het houdbaarheidssaldo en het EMU-saldo van VVD, CDA, D66 en CU in *KiK* afgezet tegen de keuzes in het *RA* Rutte III.

Hoe beloftes op uitgavencategorieën omdraaien

De uitbreiding van de totale uitgaven ziet men terug als men kijkt naar de uitgavencategorieën in Grafiek 2. Bijzonder zijn Openbaar Bestuur en Sociale Zekerheid: waar de formatiepartijen in *KiK* beloofden te bezuinigen, vergroot het regeerakkoord deze uitgaven juist. Hoewel alle partijen een ombuiging van minstens 1 miljard euro voorstelden door een apparaatskorting het Rijk, zbo's en lokale overheden, stijgen de uitgaven aan Openbaar Bestuur met 1,2 miljard euro, ironisch genoeg door extra geld voor Rijksdiensten, gemeenten en provincies. In betere tijden gaat men beloofde bezuinigingen op ambtenaren blijkbaar toch uit de weg. Ook de uitgaven aan Sociale Zekerheid dalen niet, ondanks dat in *KiK* drie partijen wilden bezuinigen één partij een beperkte uitgavenverhoging voorstelde, er wordt 1,6 miljard euro extra uitgegeven. De verklaring is dat de voor het CDA en de CU belangrijke kinderbijslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag ten behoeve van het nieuwe belastingstelsel onder deze post vallen (Centraal Planbureau, 2017b: 26). In de financiële bijlage van het regeerakkoord worden deze extra uitgaven ook onder het Inkomstenbelasting-pakket neergezet en stijgen de uitgaven aan Sociale Zekerheid minimaal (Regeerakkoord, 2017: 56).

Verder zijn de Zorguitgaven opmerkelijk, aangezien het de enige uitgavenpost is waarop Rutte III bezuinigt ten opzichte van het basisscenario en wellicht iets meer dan verwacht gelet op de vier doorgerekende programma's. Interessant is dan dat het gewenste ombuigingsbedrag voor de Zorg in het regeerakkoord nog groter is dan in de CPB-doorrekening van de financiële bijlage. Anderzijds verhoogde het demissionaire kabinet de uitgaven aan ouderenzorg met 2,1 miljard euro structureel, wat onderdeel is van het beleid van Rutte III (Kamerstukken, 2017). Bij de uitgavencategorieën Defensie, Veiligheid, Milieu en Bereikbaarheid zijn de extra uitgaven van Rutte III voorspelbaar gelet op de voorstellen van VVD, CDA, D66 en CU in *KiK*. Opmerkelijk zijn verder nog Internationale Samenwerking, daar lijken D66 en CU een goede slag te hebben geslagen, en Onderwijs, daar lijkt D66 een wat beperkte winst te hebben gehaald.



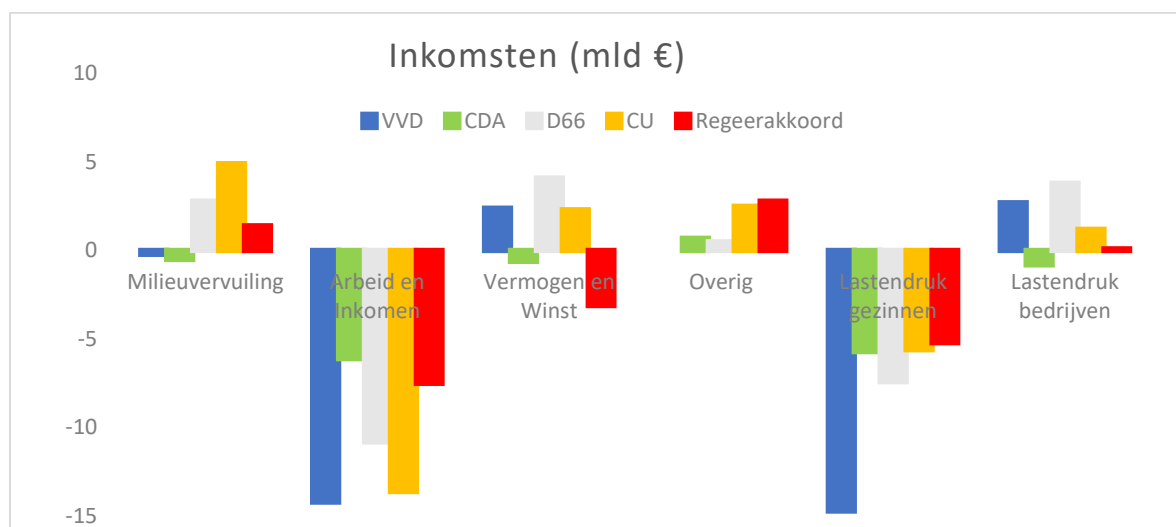
Grafiek 2: De keuzes op inkomstencategorieën (ex ante) van VVD, CDA, D66 en CU in *KiK* afgezet tegen de keuzes in het RA Rutte III.

Hoe beloftes op lastencategorieën anders uitpakken

Bij de inkomstencategorieën afgebeeld in Grafiek 3 vallen ook zaken op. Zo blijft de verlichting van de lastendruk voor Gezinnen achter bij de standpunten van VVD, CDA, D66 en CU in *KiK*. Rutte III kiest voor 5,2 miljard euro lastenverlichting, terwijl de minimale wens van de formerende partijen 5,6 miljard euro was (CU) en de maximale wens 14,7 miljard euro (VVD). Dit betekent niet dat de stijging van het netto besteedbaar inkomen van gezinnen achterblijft, aangezien de kinderopvangtoeslag,

kinderbijslag, kindgebonden budget en huurtoeslag onder Sociale Zekerheid worden verhoogd, alleen tellen deze begrijpelijkerwijs niet mee in de lasten (Stuut, 2013). Maar in tegenstelling tot de uitgaven en de lastendruk op Vermogen en Winst is men bij deze lastenverlichting niet royaal geweest. Dit geldt ook voor de lastendruk op Arbeid en inkomen, hoewel de 7,5 miljard euro lastenverlichting meer is dan beloofd door het CDA met 6,1 miljard euro.

Ten tweede lijkt de lastenverlichting op Vermogen en Winst van 3,1 miljard euro tegendraads met de beloftes tot lastenverzwaring van 2,3 tot 4,1 miljard euro door VVD, D66 en CU en lastenverlichting van 0,6 miljard euro door CDA. Dit komt door de verlaging van het VPB-tarief, afschaffen van de dividendbelasting en lagere Box 3 belasting. In mindere mate ziet men dit ook op de post Overig, welke indirecte belastingen als BTW en accijnzen bevat. De lastenverhoging van 2,8 miljard is hoger dan het maximale voorstel van 2,5 miljard euro van de CU. Die afwijkende uitkomsten op lastendruk Gezinnen, Vermogen en Winst, Overig, en Sociale Zekerheid hangen inderdaad allemaal samen met het nieuwe belastingstelsel. In die onderhandeling zijn partijen afgeweken van hun *KiK*-voorstellen. De lastenverhogingen op Milieuvervuiling en voor Bedrijven sporen wel met *KiK*, al is de lastenverzwaring voor Bedrijven laag vergeleken met de voorstellen van D66 en VVD.



Grafiek 3: De keuzes op inkomstencategorieën (ex ante) van VVD, CDA, D66 en CU in *KiK* afgezet tegen de keuzes in het RA Rutte III.

Conclusies

Vanuit de standpunten van VVD, CDA, D66 en CU in *KiK* is Rutte III zeker niet “in het midden uitgekomen”. Verklaringen zijn de verbeterde financiële vooruitzichten en asymmetrische onderhandelingsuitkomsten, maar vooral de dynamiek rond de besluitvorming over een nieuw belastingstelsel.

Politiek schiep men budgettaire ruimte door voor het EMU-saldo en houdbaarheidssaldo de ruimere programma’s van CU en CDA te volgen. Deze zoektocht is geen verrassing. De politieke economie leert dat regeringen met meer partijen sneller het tekort laten lopen en dat politici vooral in laagconjunctuur scherp zijn op de overheidsfinanciën (Alesina en Tabellini, 1990; Ballasone en Giordano, 2001; Alesina et al., 2006). Ook na deze formatieronde dichtbij hoogconjunctuur blijkt de uitkomst: sterker oplopende uitgaven, een gemiddelde lastenverlichting, en procyclisch begrotingsbeleid. Dat uitgaven sterker oplopen dan dat lasten dalen correspondeert ook met onderzoek naar coalitieregeringen (Blais et al., 2010; De Haan, 1996; Howit en Wintrobe, 1995). Ook procyclisch begrotingsbeleid is Nederland nagenoeg de regel (Afman en Deroose, 2016; Homan en Suyker, 2015).

Literatuurlijst

- Afman, E., en Deroose, S. (2016). De Raad van State als begrotingsraad: effectiviteit en uitdagingen. *ESB*, 101(4744), 750-753.
- Alesina, A., Ardagna, S., en Trebbi, F. (2006). Who adjusts and when? The political economy of reforms. *IMF Staff Papers (special issue)*(53), 1–29.
- Alesina, A., en Tabellini, G. (1990). A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt. *The Review of Economic Studies*, 57(3), 403-414.
- Balassone, F., en Giordano, R. (2001). Budget deficits and coalition governments. *Public Choice*, 106, 327–349.
- Blais, A., Kim, J., en Foucault, M. (2010). Public Spending, Public Deficits, and Government Coalitions. *Political Studies*, 58(5), 829–846.
- Centraal Planbureau. (2017a). *Keuzes in Kaart; Een analyse van elf verkiezingsprogramma's*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Centraal Planbureau. (2017b). Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het regeerakkoord. *CPB Notitie 4 oktober 2017*.
- Centraal Planbureau. (2017c). Actualisatie Middellangtermijnverkenning (MLT) 2018-2021. *CPB Notitie 16 augustus 2017*.
- Homan, E., en Suyker, W. (2015). Hoe anticyclisch is het Nederlandse begrotingsbeleid? *CPB Achtergronddocument*.
- Howitt, P., en Wintrobe, R. (1995). The political economy of inaction. *Journal of Public Economics*, 56, 329-353.
- Kamerstukken (2017). 'Voortgang Kwaliteitskader verpleeghuiszorg'. *Kamerbrief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport d.d. 31 mei 2017*.
- Regeerakkoord. (2017). 'Vertrouwen in de toekomst'. *Regeerakkoord 2017-2021 van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie*. 10 oktober 2017.
- Studiegroep Begrotingsruimte. (2016). Van Saldosturing naar Stabilisatie. *15e Rapport Studiegroep Begrotingsruimte*.
- Stuut, K. (2014). De beleidsmatige lastenontwikkeling in Nederland 1998-2013. *CPB Achtergronddocument 19 maart 2014*.