

# De Rijksbegroting voor 2016

Het na 2009 gevoerde begrotingsbeleid versterkt de schommeling in het niveau van de economische bedrijvigheid. De tekst van de Miljoenennota verdoezelt dat vele honderdduizenden huishoudens – ondanks de (slecht getimed) belastingverlaging – komend jaar koopkracht verliezen. Na 2012 daalden de overheidsuitgaven met 3,5 procent van de economie. Alle uitgavencategorieën droegen aan deze contractie bij. Het voordeel door de verlaging van de inkomstenbelasting neemt (in euro) toe met het inkomen. Maar deze verlaging schept slechts weinig extra banen. De herziening van de vermogensbelasting schiet tekort. Mogelijk tekent de Europese Commissie bezwaar aan tegen de stijging van het structurele begrotingstekort, die het procyclische karakter van de begroting voor 2016 onderstreept.

## FLIP DE KAM

Honorair hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen.

In zijn eerste ramingen voor 2016 voorzag het Centraal Planbureau (2015a) een economische groei van 1,8 procent. Thans wordt de toename van het bruto binnenlands product (bbp) ruim een half procentpunt hoger ingeschat (tabel 1). Dat de economie meer wind in de zeilen heeft, is voor een deel te danken aan de overheidsfinanciën. De al voor de zomer aangekondigde verlichting van de lasten op arbeid met vijf miljard euro is blijkens de *Miljoenennota 2016* nog aangevuld met diverse eenmalige maatregelen om de koopkracht van uitkeringsontvangers en gepensioneerden te ondersteunen. Met deze koopkrachtreparaties is 860 miljoen euro gemoeid. Precies hetzelfde bedrag trekt het kabinet uit voor enkele intensiveringen – meer geld voor defensie, verpleeghuiszorg en peuteropvang. Dat is dan nog ongerekend de kosten van de recente loonovereenkomst met de ambtenarenbonden. Daarvoor is dit jaar een half miljard beschikbaar, structureel oplopend tot 1,3 miljard euro.

## PROCYCLISCH BELEID

De budgettaire stimulans van al met al iets meer dan één procent bbp – ten opzichte van eerdere beleidsvoornemens – stuwt het groeitempo van de economie nog met enkele tienden van een procent op (Centraal Planbureau, 2015b). Een bestedingsprikkel in deze orde van grootte had beter eerder – in 2010 – kunnen komen. Toen ontbrak echter de daarvoor benodigde budgettaire ruimte, als gevolg van de toezegging aan de Europese Commissie dat Nederland het feitelijke begrotingstekort in geforceerd tempo zou terugbrengen tot ten hoogste drie procent bbp.

Het na 2009 gevoerde begrotingsbeleid heeft de conjunctuurbeweging verscherpt. Uitzonderlijk is dit niet, want in de jaren 1970–2014 is het begrotingsbeleid vaak procyclisch geweest. Dat geldt voor tijden van hoogconjunctuur en, zelfs in sterkere mate, voor perioden van laagconjunctuur (Homan en Suyker, 2015).

Negatieve koopkrachtmutaties maken regeringspartij-

## Kerngegevens economie en overheidsfinanciën

TABEL 1

	2015	2016
Nationale economie		
Groei van het bbp <sup>1</sup>	2,0	2,4
Mediane koopkrachtmutatie huishoudens <sup>1</sup>	0,7	1,4
Werkloze beroepsbevolking <sup>2</sup>	620	605
Inflatie (hicp) <sup>1</sup>	0,5	1,1
Saldo betalingsbalans <sup>3</sup>	10,9	10,7
Overheid		
Bruto collectieve uitgaven <sup>3</sup>	44,8	43,6
Collectieve lasten <sup>3</sup>	37,0	37,1
Niet-belastingontvangsten <sup>3</sup>	5,6	5,1
Begrotingssaldo <sup>3</sup>	-2,1	-1,4
Overheidsschuld <sup>3</sup>	66,4	64,5

<sup>1</sup> In procenten. <sup>2</sup> Maal duizend personen. <sup>3</sup> In procenten van het bbp.

Bron: Centraal Planbureau, 2015b

en electoraal kwetsbaar. Het kabinet beweert in de Miljoenennota (p. 24) dat alle groepen er door het aangekondigde beleid in 2016 op vooruitgaan. Dat is juist, maar koopkrachtbeelden in de Macro Economische Verkenning 2016 (MEV, p. 69) laten evenwel zien dat vele honderdduizenden huishoudens – een beperkt deel van de werkenden, een deel van de uitkeringsgerechtigde alleenstaanden en een groot aantal gepensioneerde huishoudens – komend jaar wel degelijk onder de nullijn blijven steken.

Gepensioneerden ervaren dat pensioenfondsen proberen hun dekkingsgraad op te voeren door ook volgend jaar de uitkeringen aan post-actieven niet te indexeren – dus niet te verhogen in lijn met de maatgevende loon- of prijsstijging. Bij de gebruikelijke middelloonregeling tast niet-indexatie ook de inmiddels opgebouwde pensioenaanspraken van nog actieve deelnemers aan. Dit vermogensverlies blijft in de koopkrachtplaatjes onzichtbaar. Dat geldt – onvermijdelijk – evenzeer voor de invloed van ingrijpende gebeurtenissen met negatieve gevolgen voor de huishoudportemonnee, zoals baanverlies en het overlijden van de partner (Gielen en Wilkens, 2014).

Al neemt de werkzame beroepsbevolking komend jaar met 90.000 personen toe, de werkloosheid daalt slechts licht, mede doordat ontmoedigde gegadigden voor een baan terugkeren op de aantrekkelijke arbeidsmarkt. De inflatie ligt ook komend jaar beneden de doelstelling van de Europese Centrale Bank, die mikt op een geldontwaarding van dicht onder twee procent per jaar. Het aanhoudend zeer omvangrijke overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans suggereert dat de overheid er goed aan zou doen om een deel van het spaaroverschot van de private sector te absorberen voor de financiering van productieve publieke investeringen, ook al zou dit spanning opleveren met in Brussel gemaakte afspraken over het structurele begrotingssaldo.

Uitgaven en inkomsten van de overheid, het begrotingssaldo en de overheidsschuld plegen te worden gerelateerd aan de omvang van het bbp. Nu de economie in 2016 naar verwachting flink groeit, vallen de bedoelde quoten dankzij het 'noemereffect' lager uit.

## OVERHEIDSUITGAVEN

De collectieve uitgaven nemen, uitgedrukt als percentage van het bbp, in 2015 en 2016 duidelijk af (tabel 2). Dat komt zowel door nettobezuïningingen als door het noemereffect. Het kabinet boekt onmiskenbaar succes bij het verlagen van de uitgaven voor het openbaar bestuur. Deze post krimpt door de relatief geringe stijging van de ambtenarensalarissen – in de periode 2010–2014 cumulatief met 1,2 procent, tegenover 5,1 procent in de particuliere sector (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2015a) – en door de afslanking van het apparaat – de werkgelegenheid bij de overheid daalt in de periode 2012–2016 met ruim 30.000 arbeidsjaren.

De uitgaven voor de sociale zekerheid zijn sinds het uitbreken van de financiële crisis in 2008 gestegen. Niet alleen door de toegenomen werkloosheid, maar ook doordat de eerste jaargangen babyboomers inmiddels AOW ontvangen. De daling van de zorgquote is een opmerkelijke prestatie van minister Schippers en staatssecretaris Van

Rijn. Na 2012 hebben ook de 'overige uitgaven' bijgedragen aan de daling van de uitgavenquote met cumulatief 3,5 procent bbp. Het betreft de rente op de overheidsschuld (–0,4), de infrastructurele uitgaven (–0,2), de overdrachten aan bedrijven (–0,3) en de uitgaven voor internationale samenwerking (–0,3).

## KABINET BLIJFT BINNEN BUDGETTAIRE KADERS

Het kabinet stuurt op drie uitgavenkaders, die bij de formatie voor de gehele kabinetsperiode zijn vastgesteld. Eén dekkader omvat ruim veertig procent van de rijksuitgaven, beide andere dekkaders gelden voor de sociale zekerheid en de zorg. Eventuele tegenvallers moeten binnen de uitgavenkaders worden gecompenseerd. In 2013 en 2014 bleef er binnen het totaal kader ruimte over, in 2015 en 2016 wordt het gerespecteerd (tabel 3). Het is opmerkelijk dat het CPB in de MEV – dit in afwijking van de Miljoenennota – voor beide laatstgenoemde jaren een *onderschrijding* van het totale kader raamt, ter grootte van een half miljard euro. Het verschil is vrijwel volledig gelokaliseerd bij de zorguitgaven. Dat komt niet door een andere inschatting van beleidseffecten, maar doordat het CPB uitgaat van een andere onderliggende groei van de uitgaven voor de Zorgverzekeringswet.

Anders dan tot 2013 gebruikelijk was, wordt het Budgettaire Kader Zorg niet langer overschreden. In 2013 en 2014 liggen de nettozorguitgaven (circa 65 miljard euro) maar liefst 1,1 miljard respectievelijk 2 miljard euro beneden het (bijgestelde) plafond. Circa de helft van deze aanzienlijke meevaller treedt op bij de uitgaven voor medicijnen en hulpmiddelen. Die bleven sterk achter bij eerder opgestelde ramingen, dankzij het succesvolle inkoopbeleid van de zorgverzekeraars. Zij zetten artsen en apothekers aan om waar mogelijk de goedkoopste medicijnen voor

### Overheidsuitgaven<sup>1</sup>

TABEL 2

	2008	2010	2012	2014	2016	mutatie 2012–2016
Openbaar bestuur	9,5	10,3	9,8	9,5	8,5	–1,3
Onderwijs	5,1	5,5	5,3	5,4	5,2	–0,1
Sociale zekerheid	10,8	12,2	12,5	12,6	12,1	–0,4
Gezondheidszorg	8,1	9,4	9,8	9,7	9,4	–0,4
Overige uitgaven	10,2	10,7	9,7	9,2	8,4	–1,3
Totaal (bruto)	43,7	48,1	47,1	46,4	43,6	–3,5

<sup>1</sup> In procenten van het bbp

Bron: Centraal Planbureau, 2015b

### Kadertoetsing, in miljard euro<sup>1</sup>

TABEL 3

	2013	2014	2015	2016
Rijksbegroting in enge zin	–0,4	0,2	0,7	1,3
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	0,2	–0,8	–0,4	–0,6
Budgettaire Kader Zorg	–1,1	–2,0	–0,2	–0,7
Totaal uitgavenkader	–1,4	–2,6	0,0	0,0

<sup>1</sup> – = onderschrijding

Bronnen: Tweede Kamer, 2013; 2014; 2015

te schrijven en te verstrekken. Een treffender illustratie dat marktwerking de stijging van de zorguitgaven *kan* afremmen is haast niet te vinden. De bijdrage aan de uitgavenbeheersing van de met de zorgaanbieders gesloten zorgakkoorden is vooralsnog klein. Zowel in 2012 als in 2013 hebben de ziekenhuizen de gemaakte afspraken niet nageleefd. In beide jaren lagen hun uitgaven ruim een half miljard euro hoger dan eerder was afgesproken (Tweede Kamer, 2014–2015).

De budgettaire marges zijn smal. Of het totale uitgavenkader ook in 2015 en 2016 wordt gerespecteerd is dus onzeker. Van een aantal bezuinigingsmaatregelen staat het succes immers niet bij voorbaat vast, zoals bij de decentralisatie van taken naar de gemeenten. Die dienen met een kleiner budget hun nieuwe taken bij de zorg en de arbeidsbemiddeling uit te voeren. Lopen gemeenten hierbij vast, dan zullen zij zonder twijfel in Den Haag aankloppen voor extra geld.

### OVERHEIDSINKOMSTEN

Ondanks de belastingverlaging stabiliseert volgend jaar de lastenquote op circa 37 procent bbp (tabel 1). Dit komt door belastingmaatregelen buiten het vijf miljard pakket en de relatief ‘belastingrijke’ samenstelling van de economische groei: de loonsom groeit sterker dan het bbp en de winsten stijgen.

Dit jaar liggen de collectieve lasten door beleidsmaatregelen uit de jaren 2011–2015 cumulatief negentien miljard euro hoger, dan wanneer het beleid (zoals in 2010) ongewijzigd was voortgezet (Suyker, 2015). Komend jaar gaat daar vijf miljard euro vanaf; de robuustheid van de belastingmix valt dan op. Het aandeel van de belastingen op inkomen en vermogen (inclusief premies volksverzekeringen) bedraagt in de jaren 2008–2016 circa 45 procent, het aandeel van de consumptiebelastingen nam twee procentpunt af, ten faveure van de premies voor de werknemersverzekeringen en de Zorgverzekeringswet.

Bij het voor 2016 uitgestippelde belastingbeleid trekt de omvangrijke verlaging van de inkomstenbelasting de meeste aandacht: zij vergt 4,2 miljard euro. Het vijf miljard pakket omvat daarnaast een verhoging van de kinderopvangtoeslag (0,3 miljard euro) en de introductie van het lage-inkomensvoordeel (LIV). Dit LIV is bedoeld om het voor werkgevers aantrekkelijker te maken mensen met lage inkomens in dienst te nemen. Het LIV treedt eerst in 2017 in werking; het komend jaar is de daarmee gemoeide half miljard euro gebruikt als eenmalige dekking voor koopkrachtrepatriaties.

### BUDGETTAIRE BERG BAART BANENMUIS

Het pakket heeft op korte en middellange termijn gunstige gevolgen voor de economie en de werkgelegenheid. Voor neo-keynesianen is dat niets nieuws. Door de bestedingsimpuls komt de jaarlijkse economische groei volgens het CPB-model SAFFIER-II (Van Es, 2015) in de periode 2016–2019 circa 0,2 procent hoger te liggen en vermindert de werkloze beroepsbevolking met enkele duizenden personen (in 2019). De lastenverlichting kan volgens het CPB-model MICSIM op lange termijn leiden tot een extra arbeidsaanbod van 35.000 werkzoekenden. Het voor deze raming gebruikte model veronderstelt dat de werkgelegenheid volledig door het arbeidsaanbod wordt bepaald. De

extra werkzoekenden zouden dus allemaal werk vinden.

Voor de geringe effectiviteit van het pakket bestaat een dubbele verklaring. Ten eerste heeft het grootste deel van de lastenverlichting geen effect op het structurele arbeidsaanbod. Dit betreft de verlaging van het tarief van de tweede en de derde schijf met bijna twee punten en de verhoging van het aangrijpingspunt van het toptarief van 52 procent met bijna 9.000 euro. Ten tweede constateert het Centraal Planbureau (2015c) dat het arbeidsaanbod veel minder op financiële prikkels reageert dan vroeger het geval was. Het overgrote deel van de ‘prikkelbare’ werkzoekenden heeft zijn draai op de arbeidsmarkt allang gevonden.

De resultaten van de belastingverlaging blijven daarmee ver achter bij de in het najaar van 2014 geventileerde kabinetsdoelstelling om de werkgelegenheid via lastenverlichting met ten minste 100.000 banen te vergroten. En stel dat de aangekondigde belastingverlaging over tien tot twintig jaar inderdaad 35.000 extra arbeidsplaatsen oplevert, zoals het CPB-model aangeeft – dan heeft die relatief bescheiden banenwinst 50 tot 100 miljard euro gekost: tien tot twintig jaar een vijf miljard euro lagere belastingopbrengst. Zou het niet veel verstandiger zijn om de aankomende twee decennia een groot deel van al dit geld te gebruiken voor onderzoek, stimulering van energiebesparing, versterking van de infrastructuur, en zo meer? Deze inzet zou uiteindelijk wel eens meer banen en groene groei kunnen opleveren dan de voorgenomen lastenverlichting, doordat betere kansen op de arbeidsmarkt extra aanbod uitlokken.

### KOOPKRACHTVERBETERING LOOPT STERK OP MET HET INKOMEN

De lastenverzwaringen van de afgelopen jaren hebben bijna alle burgers geraakt. De belastingverlaging van 4,2 miljard euro komt evenwel uitsluitend ten goede aan werkenden en mondjesmaat aan senioren met een redelijk tot hoog aanvullend pensioen. Ook zij profiteren namelijk van de verlaging van het tarief van de tweede en de derde schijf met afgerond twee punten. Het voordeel door de belastingverlaging loopt in euro's sterk op met het inkomen (De Kam, 2015).

Gefortuneerde senioren met een inkomen beneden de 20.000 euro worden hard geraakt door het verdwijnen van een extra vrijstelling voor ouderen bij de vermogensheffing. Hierdoor verliezen zij hun aanspraak op zorg- en huurtoeslag, want beide regelingen kennen een toets op het fiscale vermogen. Vandaar dat koopkrachtverliezen van gepensioneerden soms oplopen tot boven de tien procent, zoals eerder aangegeven.

Met zijn belastingplannen voor 2016 wijkt het kabinet significant af van de eigen begrotingsregels. Die regels bepalen dat meevallende belastingopbrengsten volledig bestemd zijn voor vermindering van het begrotingstekort. Eerst wanneer de begroting meerjarig een overschot laat zien, komt 25 procent van dat overschot beschikbaar voor lastenverlichting.

### DE ONRECHTVAARDIGE VERMOGENSBELASTING

De kleinere-vermogensbezitter heeft – afgezien van de eventuele overwaarde van zijn eigen woning en zijn niet-opneembare tegoed bij het pensioenfonds – vooral vermo-

gen in de vorm van spaartegoeden bij het bankwezen. De rentevergoeding is gedaald tot omstreeks één procent, maar hij moet – afgezien van een vrijstelling van 21.330 euro per belastingplichtige – dertig procent belasting afdragen over een door de wetgever verondersteld rendement van vier procent. Tegenbewijs is bij deze ‘vermogensrendementsheffing’ niet mogelijk. De belastingdruk voor de gewone spaarder bedraagt momenteel dus 120 procent ( $1,2 / 1 \times 100$  procent).

Het kabinet wil ingaande 2017 toe naar een structuur met drie tariefschijven. Daarbij loopt het fictieve rendement op met de omvang van het vermogen, van 2,9 procent over vermogen in de schijf van 0 tot 100.000 euro tot 5,5 procent over vermogen in de derde schijf (boven één miljoen euro). Dit veronderstelde rendement wordt jaarlijks aangepast op basis van realisaties in de voorafgaande jaren. Een heffing op basis van het werkelijk genoten rendement heet zeer complex en binnen afzienbare termijn voor de Belastingdienst niet uitvoerbaar te zijn. Dit argument stuit bij fiscalisten op onbegrip (Berentsen, 2015). De op spaartegoeden uitbetaalde rente en door effectenbezitters genoten inkomsten zijn voor de fiscus eenvoudig te achterhalen. Het verdient de voorkeur – want sluit aan bij het rechtvaardigheidsgevoel van de burgers – om in de toekomst werkelijk behaalde rendementen te belasten, met inbegrip van gerealiseerde vermogenswinsten. Het buitenland laat zien dat deze aanpak werkbaar is. Bovendien zijn banken en andere financiële instellingen in de EU vanaf komend jaar verplicht rente, dividend en vermogenswinsten van de cliëntele door te geven aan de fiscus. Alleen bij beleggingen in onroerend goed – waarvan de waarde bij de fiscus bekend is – zou dan een fictief rendement worden belast.

#### UITSTEL VAN GASWINNING KAN LUCRATIEF ZIJN

Bij de niet-belastingontvangsten valt de tegenvaller bij het staatsaandeel in de gaswinsten op. Deze wordt verklaard door de lage gasprijs en doordat het tempo van de gaswinning in Groningen wordt teruggeschroefd. Mede doordat het gas langzamer wordt gewonnen, daalt het staatsvermogen met 34,5 miljard euro (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2015b), aangezien de waarde van de winstrechten van de staat wordt bepaald door toekomstige opbrengsten constant te maken. Hoe langer het duurt voordat het gas wordt gewonnen, hoe minder het dus waard is. In feite zal de gasprijs op lange termijn sterk stijgen en is uitstel (geen afstel!) van gaswinning uiteindelijk gunstig voor de overheidsfinanciën. Al staat de contante waarde van de gaswinsten onder druk, het uitsmeren ervan in de tijd is niet slecht.

#### BEGROTINGSSALDO

Het voor 2016 geraamde feitelijke begrotingstekort van 1,4 procent bbp is geflatteerd door een incidentele ‘meevaller’ van 0,3 procent bbp: dan komt met terugwerkende kracht de Nederlandse korting op de EU-afdracht binnen. Besluit het kabinet de aardgasproductie in het Groningenveld ten opzichte van de nu geplande 33 miljard m<sup>3</sup> nog eens met tien procent te verminderen, dan vallen de aardgasbaten voor de schatkist 0,1 procent bbp lager uit. Het voor beide factoren gecorrigeerde feitelijke tekort bedraagt 1,8 procent bbp.

Mede door het gulle gebaar jegens de belastingbetalers

stijgt het structurele – voor de stand van de conjunctuur en incidentele factoren gecorrigeerde – begrotingstekort van 0,5 procent bbp in 2014 naar 1,2 procent bbp in 2016. Volgens in Brussel gemaakte begrotingsafspraken mag het structurele tekort ten hoogste 0,5 procent bbp zijn. De hierop betrekking hebbende regels zijn complex. Het kabinet toont zich in de Miljoenennota vol vertrouwen dat de Europese Commissie bij haar oordeel in november aanstaande deze (tijdelijke?) afwijking zal accepteren. In dat geval moet het structurele tekort in 2017 met minimaal 0,5 procent bbp (3,5 miljard euro) verbeteren – zoals de Raad van State in zijn *Septemberrapportage Begrotingstoezicht* constateert. Het kabinet schuift dit probleem door naar 2017 en dat maakt de voorbereiding van de begroting voor dat jaar er niet eenvoudiger op.

#### CONCLUSIE

De Rijksbegroting geeft een bestedingsimpuls op het moment dat dit niet langer noodzakelijk is. In strijd met de begrotingsregels wordt vijf miljard euro uitgetrokken voor verlichting van de lasten op arbeid. Het beoogde positieve effect van deze lastenverlichting op de werkgelegenheid is op korte en lange termijn gering. Het verdient de voorkeur de vijf miljard euro in te zetten om het tekort versneld weg te werken, zodat de overheid beschikt over een sterkere buffer om nadelige gevolgen voor de begroting van de volgende recessie op te vangen. Een te overwegen alternatief is een deel van de vijf miljard euro te bestemmen voor investeringen die de structuur van de economie versterken. Los hiervan legt de stijging van het structurele tekort een hypotheek op de voorbereiding van de Rijksbegroting voor 2017.

#### LITERATUUR

- Berentsen, L. (2015) Staatssecretaris Eric Wiebes stapelt fictie op fictie. *Het Financieele Dagblad*, 14 september.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2015a) *Ambtenarenalarissen stijgen minder snel dan die van andere werknemers*. Persbericht, 3 september.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2015b) *Vermogen overheid neemt af doordat gasvoorraad minder waard is*. Persbericht, 3 september.
- Centraal Planbureau (2015a) *Centraal Economisch Plan 2015*. Den Haag: Sdu.
- Centraal Planbureau (2015b) *Macro Economische Verkenning 2016*. Den Haag: Sdu.
- Centraal Planbureau (2015c) *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Es, F. van (2015) *Beleidsvarianten met SAFFIER-II*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Gielen, M. en M. Wilkens (2014) *Koopkracht, een kwestie van kwartjes*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Homan, E. en W. Suyker (2015) *Hoe anti-cyclisch is het Nederlandse discretionaire begrotingsbeleid?* Den Haag: Centraal Planbureau.
- Kam, F. de (2015) Een fiscalamiteit voor de PvdA dreigt. *Socialisme & Democratie*, 72(4), 5–10.
- Suyker, W. (2013) *Tekortreducerende maatregelen 2011–2017 (incl. 5-miljard-pakket)*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Tweede Kamer (2013–2014) *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2013*, 33930(1).
- Tweede Kamer (2014–2015) *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2014*, 34200(1).
- Tweede Kamer (2015–2016) *Nota over de toestand van 's Rijks financiën*, 34300(1–2).