



Analyse van het regeerakkoord

Dit minithema belicht het regeerakkoord op vier belangrijke thema's. Wimar Bolhuis legt het regeerakkoord naast de beloftes in de verkiezingsprogramma's, Bas Jacobs bespreekt de belastinghervormingen, Bas ter Weel de arbeidsmarktplannen en Harmen Verbruggen de milieu- en klimaatagenda.

Nog meer economen lezen over Rutte III? Bas Jacobs heeft een toegift op esb.nu/regeerakkoord en www.TPEdigitaal.nl biedt dertien verdiepende analyses.

De verkiezingsbeloftes versus het regeerakkoord van Rutte III

Intuïtief wordt er vaak gedacht dat onderhandelaars ‘in het midden uitkomen’. Een regeerakkoord zou dan een directe vertaling zijn van de verkiezingsprogramma's van de formatiepartijen op basis van hun onderlinge verhoudingen. Maar is dat waar bij Rutte III?

WIMAR BOLHUIS
Promovendus aan de
Universiteit Leiden

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

Hierbij zijn er kanttekeningen te plaatsen. Zo is de CPB-doorrekening van het regeerakkoord een budgettaire analyse op hoofdlijnen, waarbij 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. Ten slotte 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 CPB-doorrekening en de financiële bijlage die Zalm op 10 oktober presenteerde is het structureel doortrekken van de bijna 2 miljard euro aan besparingen door een hoofdlijnenakkoord in de curatieve zorg, terwijl het CPB hier slechts 0,9 miljard in 2021 voor rekent (Regeerakkoord, 2017).

RUTTE III PAKT ALLE BUDGETTAIRE RUIMTE

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

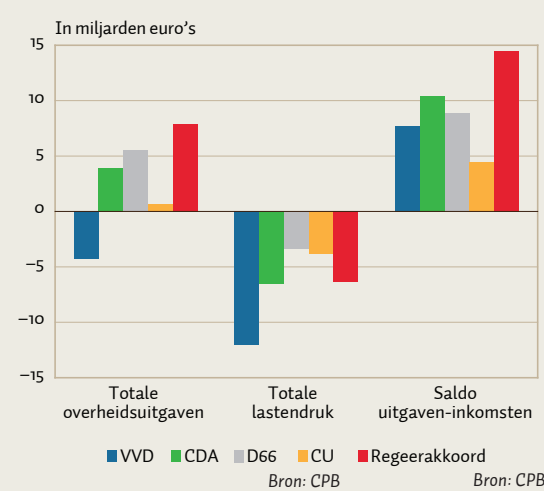
Figuur 1 laat zien hoe de coalitie budgettaire ruimte (ex ante) pakt ten opzichte van het nieuwe basisscenario. Het EMU-saldo verslechtert per saldo 14,5 miljard euro – ruim 4 miljard euro meer dan de meest ruime partij van de vier, het CDA, in *KiK* voorstelde. Figuur 2 illustreert dat het EMU-saldo door het pakket uitkomt op 0,5 procent bbp (ex post). Dit komt overeen met het CU-standpunt in *KiK*, terwijl 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 wat betreft 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 tekort van –0,4 procent bbp. Dit komt overeen met het CDA-standpunt in *KiK*. De andere partijen kozen expliciet niet kozen voor een houdbaarheidstekort. Door de tussentijdse verslechtering van het houdbaarheidssaldo kiest de coalitie ervoor om ‘aan de onderkant’ van de politieke grenzen te gaan zitten, waardoor er maximale budgettaire ruimte op lange termijn ontstaat.

EEN GROTERE, PROCYCLISCHE OVERHEID

Met deze keuzes gaat Rutte III lijnrecht in tegen het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte, die een budgettaire

Mutatie in uitgaven, lasten en saldo **FIGUUR 1**



opgave van nul (geen netto-besparing en geen netto-intensivering) en een beperkt houdbaarheidsoverschot adviseerde (SBr, 2016). De regering voert door het verruimde saldo van inkomsten en uitgaven tot en met 2021 een procyclisch begrotingsbeleid, namelijk stimuleren tijdens hoogconjunctuur, aangezien de outputgap in 2018 sluit (CPB, 2017c).

Alle deelnemende partijen stelden echter verzuimingen voor in *KiK*. Figuur 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 aan 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. Er wordt minder lastenverlichting gegeven dan het CDA (6,5 miljard euro) en zeker de VVD (12,0 miljard euro) voorstelden.

GEBROKEN BELOFTES BIJ DE UITGAVEN

De uitbreiding van de totale uitgaven ziet men terug als men kijkt naar de uitgavencategorieën in figuur 3. 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 bij 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 beschikbaar te stellen. In betere tijden gaat men belofde bezuinigingen op ambtenaren blijkbaar toch uit de weg. Ook de uitgaven aan Sociale Zekerheid dalen niet – en, ondanks dat in *KiK* drie partijen wilden bezuinigen en één partij een beperkte uitgavenverhoging voorstelde, wordt er 1,6 miljard euro extra uitgegeven. De verklaring is dat de voor het CDA en de CU belangrijke kinderbijslag, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag onder deze post vallen (CPB, 2017b). In de financiële bijlage van het regeerakkoord wor-

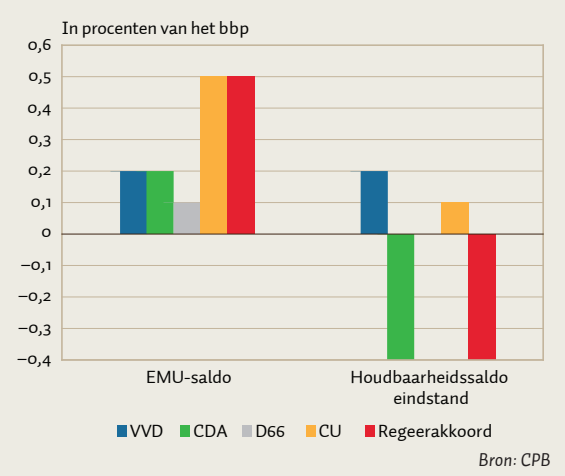
den deze extra uitgaven dan ook onder het Inkomstenbelasting-pakket neergezet en stijgen de uitgaven aan Sociale zekerheid minimaal (Regeerakkoord, 2017).

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). Opmerkelijk zijn verder nog Internationale Samenwerking, want daar lijken D66 en CU een goede slag te hebben geslagen, en ook Onderwijs, waar D66 een wat beperkte winst lijkt te hebben behaald.

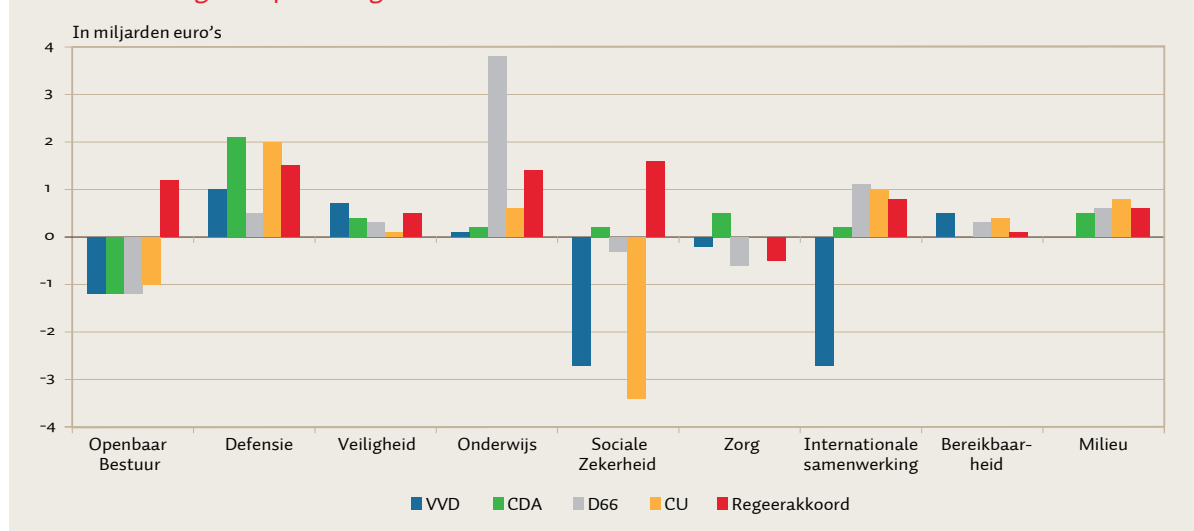
ANDERE VERDELING VAN LASTEN

Bij de inkomstencategorieën afgebeeld in figuur 4 vallen ook zaken op. Zo blijft de verlichting van de Lastendruk voor gezinnen achter bij de standpunten van de partijen in *KiK*. Rutte III kiest voor 5,2 miljard euro lastenverlichting,

Mutatie van saldo's in 2021 **FIGUUR 2**

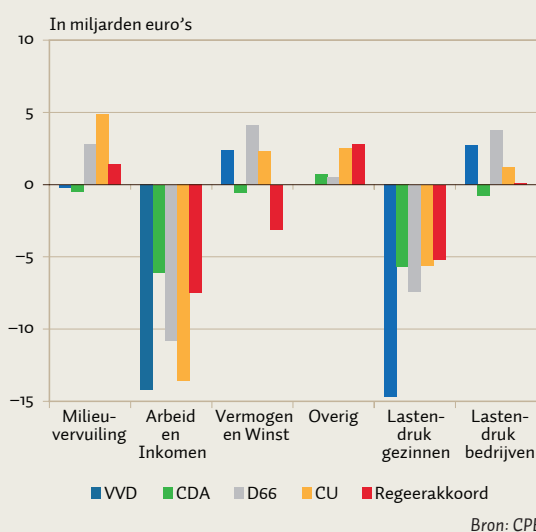


Mutatie in uitgaven per categorie **FIGUUR 3**



Mutatie van lasten

FIGUUR 4



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, de kinderbijslag, het kindgebonden budget en de huurtoeslag onder Sociale zekerheid worden verhoogd – alleen tellen deze 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 de 6,1 miljard euro beloofd door het CDA.

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 de lastenverlichting van 0,6 miljard euro

door CDA. Dit komt door de verlaging van het vpb-tarief, afschaffing van de dividendbelasting en de lagere belasting in box 3. In mindere mate ziet men dit ook op de post Overig, die 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 de partijen afgeweken van hun *KiK*-voorstellen. De lastenverhogingen op Milieuvuiling en voor Bedrijven sporen wel met *KiK*, al is de lastenverzwaring voor Bedrijven laag vergeleken met de voorstellen van D66 en VVD.

CONCLUSIES

Gezien vanuit de standpunten van VVD, CDA, D66 en CU in *KiK* is Rutte III zeker niet ‘in het midden uitgekomen’. Verklaringen hier 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 een hoogconjunctuur blijkt de uitkomst: sterker oplopende uitgaven, een gemiddelde lastenverlichting en een procyclisch begrotingsbeleid. Dat uitgaven sterker oplopen dan dat lasten dalen, correspondeert ook met onderzoek naar coalitieregeringen (Blais et al., 2010; Howit en Wintrobe, 1995). Procyclisch begrotingsbeleid is in Nederland nagenoeg de regel (Afman en Deroose, 2016; Homan en Suyker, 2015).

LITERATUUR

Afman, E. en Deroose, S. (2016) De Raad van State als begrotingsraad: effectiviteit en uitdagingen. *ESB*, 101(4744), 750–753.

Alesina, A., S. Ardagna en F. Trebbi (2006) Who adjusts and when? The political economy of reforms. *IMF Staff Paper*, 53 (special issue), 1–29.

Alesina, A. en G. Tabellini (1990) A positive theory of fiscal deficits and government debt. *The Review of Economic Studies*, 57(3), 403–414.

Ballasone, F. en R. Giordano (2001) Budget deficits and coalition governments. *Public Choice*, 106(3/4), 327–349.

Blais, A., J. Kim en M. Foucault (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 W. Suyker (2015) *Hoe anticyclisch is het Nederlandse discretionaire begrotingsbeleid?* CPB Achtergronddocument, 15 september 2015.

Howitt, P. en R. Wintrobe (1995) The political economy of inaction. *Journal of Public Economics*, 56(3), 329–353.

Kamerstukken (2017) *Voortgang Kwaliteitskader verpleeghuiszorg*. Kamerbrief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 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 saldostrating naar stabilisatie*. Vijftiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte.

Stuut, K. (2014) *De beleidsmatige lastenontwikkeling in Nederland 1998–2013*. CPB Achtergronddocument, 19 maart 2014.

In het kort

- ▶ Rutte III geeft meer uit dan VVD, CDA, D66 en CU in de verkiezingsprogramma's beloofden.
- ▶ Rutte III verlaagt de lasten op arbeid minder, en die op vermogen en winst méér dan beloofd.
- ▶ Het beleid is procyclisch en past hiermee in een historische trend.