

Omissies in de Miljoenennota 2015

De Miljoenennota 2015 geeft op cruciale punten te weinig informatie. Zo blijft het onduidelijk hoe het begrotingstekort precies wordt teruggebracht via lastenverzwaringen en bezuinigingen. Daarnaast zorgen institutionele hervormingen, zoals bij de pensioenen en de decentralisatie van delen van de zorg, voor risico's en onzekerheden in de begroting, die onbesproken blijven.

FLIP DE KAM

Honorair hoogleraar
aan de Rijksuniversiteit
Groningen

De miljoenennota vormt voor burgers, parlement en media de voornaamste bron van informatie over de stand van de overheidsfinanciën, want vrijwel niemand is in staat alle afzonderlijke begrotingen grondig door te nemen. Daarom is het belangrijk dat de miljoenennota een zo volledig mogelijk beeld geeft van relevante cijfers en risico's. In welke opzichten schiet de Miljoenennota 2015 wat dit betreft tekort?

DE KERNCIJFERS

De economische groei trekt komend jaar naar verwachting iets aan (tabel 1). Cijfers van het Centraal Planbureau (CPB) wijzen uit dat het tot 2016 zal duren, voordat het volume van het bruto binnenlands product (bbp) terug is op het niveau van 2008. Het voorziene herstel is nog broos en de werkloosheid blijft hoog. Zij daalt weliswaar licht, maar dat komt mede doordat mensen zich terugtrekken van de arbeidsmarkt. De stijging van de consumentenprijzen schommelt op jaarbasis rond de één procent. Maar gecorrigeerd voor de gevolgen van overheidsmaatregelen, zoals de btw-verhoging en extra huurverhogingen, staat de inflatie sinds 2013 nagenoeg op nul. De koopkracht van het mediane huishouden verbetert dit jaar met 1,5 procent, na vier jaar achtereenvolgend te zijn gedaald.

Het beeld van de overheidsfinanciën weerspiegelt de door het tweede kabinet-Rutte geleverde inspanningen om de overheidsfinanciën in het gareel te krijgen. Uitgedrukt in

procenten van het bbp dalen de collectieve uitgaven. In 2015 liggen zij evenwel nog altijd ruim twee procent van het bbp (11,5 miljard euro, in prijzen van 2008) hoger dan aan de vooravond van de crisis, bij een nagenoeg even groot bbp. Dit jaar verzwart het kabinet de collectieve lasten met 1,2 procent bbp (acht miljard euro). Komend jaar brengt een geringe beleidsmatige lastenverlichting van 0,1 procent bbp. Uiteraard hangt de ontwikkeling van het macro-economische lastenpeil niet alleen af van wijzigingen in de wettelijke tarieven en heffingsgrondslagen. Onder zulke beleidsmatige mutaties ligt de beleidsarme, 'endogene' ontwikkeling van de ontvangsten ten opzichte van het voorafgaande jaar. Endogeen dalen de belasting- en premieontvangsten zowel dit jaar als volgend jaar met 0,3 procent van het bbp. Deze endogene lastendaling is voor een belangrijk deel het gevolg van de achterblijvende opbrengst van de loonheffing en de inkomensheffing, die kan worden toegeschreven aan slechts beperkt stijgende lonen en de toegenomen werkloosheid. Tabel 1 geeft de saldi van beleidsmaatregelen en de endogene lastenontwikkeling.

SAMENSTELLING VAN DE OVERHEIDSUITGAVEN

Het tamelijk rustige totaalbeeld van de overheidsfinanciën (tabel 1) verhuult relatief belangrijke veranderingen in de samenstelling van de overheidsuitgaven (tabel 2). De scherpe stijging van de zorguitgaven tussen 2004 en 2008 wordt voor een belangrijk deel verklaard door de stelselherziening in 2006. Toen zijn bij de invoering van de Zorgverzekeringswet alle vroeger particulier verzekerden overgegaan naar de collectieve basisverzekering tegen ziektekosten. Daarna liep de zorgquote verder op, om vanaf 2013 te stabiliseren. Dit is een opmerkelijke prestatie van minister Schippers en staatssecretaris Van Rijn, want voordien stegen de zorguitgaven jaar in jaar uit aanzienlijk sterker dan het bbp.

De uitgaven voor de sociale zekerheid zijn sinds het uitbreken van de financiële crisis in 2008 fors toegenomen. Niet alleen door de gestegen werkloosheid, maar ook doordat de eerste jaargangen babyboomers inmiddels AOW ontvangen.

Het tweede kabinet-Rutte boekt succes bij het verlagen van de uitgaven voor het openbaar bestuur. Dit valt toe te schrijven aan de bevrozing van de ambtenarensalarissen en de afslanking van het overheidsapparaat. Na 2012 hebben

ook de 'overige uitgaven' bijgedragen aan de daling van de uitgavenquote met 1,3 procent van het bbp. Het betreft de rente op de overheidsschuld (-0,3), infrastructurele uitgaven (-0,3), overdrachten aan bedrijven (-0,2) en de uitgaven aan het onderwijs (-0,1). Door afrondingen is de som van deze posten hoger dan aangegeven in tabel 2.

BUDGETDISCIPLINE

Bij zijn aantreden heeft het kabinet voor de periode 2013–2017 plafondbedragen vastgelegd voor drie begrotingsdisciplinesectoren: de rijksbegroting in enge zin, sociale zekerheid en zorg. Eventuele tegenvallers moeten binnen deze uitgavenkaders worden gecompenseerd. In 2014 blijft onder alle kaders ruimte over, wat bijdraagt aan een kleiner tekort. Door de meevallende uitgavenontwikkeling tekende zich voor 2015 opnieuw een tamelijk forse onderschrijding van de kaders af. In strijd met de begrotingsregels heeft het kabinet het uitgavenplafond verlaagd en 1,1 miljard euro van de oorspronkelijk aanwezige ruimte onder het plafond gebruikt om al vaststaande lastenverzwaringen voor 2015 te beperken. Tot dit bedrag komt de geraamde meevaller bij de uitgaven komend jaar dus niet ten goede aan vermindering van het begrotingstekort.

Anders dan tot 2013 gebruikelijk was, wordt het budgettair kader voor de zorguitgaven (BKZ) niet langer overschreden. De recente stabilisatie van de zorgquote (tabel 2) biedt evenwel geen garantie voor de toekomst. Uit de meerjarcijfers in de begroting van het Ministerie van VWS blijkt dat de netto BKZ-uitgaven – dat zijn de bruto-uitgaven, verminderd met eigen betalingen van zorggebruikers – in de jaren 2016–2019 met drie procent per jaar zullen stijgen, van 66 miljard euro in 2015 naar 76 miljard euro in 2019. Wanneer de economische groei in deze periode beperkt blijft tot 1,5 procent per jaar – en daar moet ernstig rekening mee worden gehouden – dan groeien de zorguitgaven na 2015 weer dubbel zo snel als het bbp.

CRUCIALE INFORMATIE ONTBREEKT

Het kabinet heeft ruimte gevonden om in 2015 voor 1,1 miljard euro nieuwe uitgaven te doen. Dit komt overeen met 0,4 procent van de totale rijksuitgaven. Een bedrag in dezelfde orde van grootte is bestemd voor lastenverlichting. Deze betrekkelijk marginale beleidswijzigingen worden uitgebreid toegelicht. Met nieuwe bezuinigingen is komend jaar meer dan zes miljard euro gemoeid, maar zelfs dat cijfer is niet in de miljoenennota te vinden. Laat staan dat de hoofdtekst van de miljoenennota gedetailleerde informatie verschaft over aard en omvang van afzonderlijke besparingen die in 2015 van kracht worden.

Over de voortgang met maatregelen om het tekort te verbeteren wordt slechts summier informatie gegeven. Hierbij zijn bedragen afgerond op hele miljarden, zonder dat expliciet onderscheid wordt gemaakt tussen bezuinigingen en lastenverzwaringen. Hier volgt een eigen poging hun aandelen te becijferen. Dit jaar is met tekortverbeterende maatregelen circa negen miljard euro gemoeid (ex ante). Elders in de nota wordt gemeld dat beleidsmaatregelen dit jaar zorgen voor acht miljard euro hogere ontvangsten. De lezer mag hieraan zelf de conclusie verbinden dat in 2014 kennelijk slechts voor één miljard euro bezuinigingen plaatsvinden. Dat is een gegeven dat het kabinet kennelijk liever verzwijgt.

Volgend jaar neemt de omvang van het pakket tekortverbeterende maatregelen toe van negen miljard euro (in 2014) tot vijftien miljard euro. Elders in de nota wordt duidelijk dat de ontvangsten in 2015 door beleidsmaatregelen met een half miljard euro dalen. Dus moet het pakket tekortverbeterende maatregelen in 2015 wel voor 6,5 miljard euro uit bezuinigingen bestaan. Om welke maatregelen en bedragen het precies gaat, valt niet uit de tekst van de miljoenennota te distilleren. De informatievoorziening in de nota over dit essentiële onderdeel van het begrotingsbeleid schiet hier schromelijk tekort.

DRIE DECENTRALISATIES

Het kabinet wil een deel van de geplande bezuinigingen realiseren door met ingang van 2015 belangrijke taken op het terrein van zorg en arbeidsmarkt naar de gemeenten te decentraliseren. De Miljoenennota 2015 geeft aan dat hiermee zeer omvangrijke geldstromen zijn gemoeid. Ten eerste 3,6 miljard euro voor de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Het gaat hierbij om extramuraal zorg, die tot 2015 wordt bekostigd via de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Met de decentralisaties in de jeugdzorg en de Participatiewet is respectievelijk 3,9 miljard en 2,9 miljard gemoeid. Deze laatste

Kerngegevens economie en overheidsfinanciën

TABEL 1

	2013	2014	2015
Nationale economie			
Economische groei ¹	-0,7	0,75	1,25
Werkloze beroepsbevolking ²	600	620	605
Inflatie ¹	2,5	1	1,25
Mediane koopkrachtmutatie huishoudens¹			
	-1,4	1,5	0,5
Overheid³			
Bruto collectieve uitgaven	47,5	47,2	46,3
Collectieve lasten	37,2	38,1	37,7
Begrotingssaldo	-2,3	-2,6	-2,2
Overheidsschuld	68,6	69,7	70,2

¹ In procenten² Maal duizend personen³ In procenten van het bbp

Bron: Centraal Planbureau, 2014a

Overheidsuitgaven, in procenten van het bbp

TABEL 2

	2004	2008	2012	2015	mutatie 2012- 2015
Gezondheidszorg	6,8	8,2	9,9	9,9	0
Sociale zekerheid	11,3	10,8	12,5	12,7	0,2
Openbaar bestuur	10	9,6	9,8	9	-0,8
Overige uitgaven	15,8	15,4	15,4	14,7	-0,7
Totaal, bruto	43,9	44	47,6	46,3	-1,3

Bron: Centraal Planbureau, 2014a

Bezuinigingen via decentralisaties, 2017, in miljard euro TABEL 3

	Uitgaven	Bezuiniging	Naar gemeenten
Jeugdwet	4,4	0,5	3,9
Wmo 2015	4,0	0,4	3,6
Participatiewet	0,3	0,2	0,1
Totaal	8,7	1,1	7,6

Bron: Centraal Planbureau, 2014b; mededeling CPB

regelt de begeleiding naar betaald werk voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De tekst suggereert dat meer dan tien miljard euro wordt toegevoegd aan het budget van de gemeenten. Dat is niet juist, het gaat om minder dan acht miljard euro (tabel 3).

Kennelijk zijn bij de Participatiewet ook geldstromen meegeteld die nu al naar de gemeenten vloeien. Het gaat hoogstwaarschijnlijk vooral om de sociale werkvoorziening (2,3 miljard euro). De decentralisaties geven invulling aan een deel van de bezuinigingstaakstelling. Het had in de rede gelegen om in de miljoenennota de omvang van die bezuinigingen te laten zien en de daarmee samenhangende budgettaire risico's te bespreken.

HARDHEID VAN DE CIJFERS

In de Macro Economische Verkenning 2015 (MEV 2015) noemt het CPB de onzekerheid over de ramingen voor de overheidsfinanciën groter dan gewoonlijk. Aan de uitgavenkant merkt het planbureau de zorguitgaven – met voor 2015 een beoogde bezuiniging van 2,25 miljard euro – aan als een budgettair risico. Bij de belastingen is het onzeker of de tijdelijke verlaging van het inkomstenbelastingtarief voor directeur-groootaandeelhouders die aan zichzelf dividend uitkeren dit jaar inderdaad 1,25 miljard euro opbrengt. Onzeker is ook de ingeboekte opbrengst van 1,25 miljard euro, doordat mensen stamrechten mogen afkopen. In 2015 is de meeropbrengst door de beperking van fiscaal aftrekbare pensioenpremies (1,8 miljard euro) allesbehalve zeker. Door deze versobering kunnen de premies omlaag. Daar staat tegenover dat als gevolg van strengere toezichtregels op de pensioenfondsen het vereiste vermogen van veel fondsen te laag is. Met het oog daarop zullen de premies in 2015 vermoedelijk stijgen. In dat geval wordt de beoogde extra belastingopbrengst van 1,8 miljard euro niet gehaald. Zij wordt evenmin gerealiseerd wanneer de

vrijvallende premieruimte wordt gebruikt om pensioenregelingen binnen de nieuwe grenzen van de fiscale wetgeving in andere opzichten op te tuigen. De genoemde onzekerheden zaaien twijfel of het begrotingstekort volgend jaar inderdaad uit zal komen op 2,2 procent bbp.

TOEKOMSTIGE HERVORMINGEN

Op diverse beleidsterreinen laten gewenste hervormingen nog op zich wachten. Dat geldt vooral voor de belastingen. De op Prinsjesdag uitgebrachte brief over Keuzes voor een beter belastingstelsel maakt gewag van de ambitie van het kabinet om 100.000 nieuwe banen te scheppen door een lastenverlichting op arbeid ter grootte van vijftien miljard euro. De komende tijd wil het kabinet zoeken naar parlementair draagvlak voor zo'n stelselherziening. Het benodigde 'smeergeld' (zeg minimaal vijf miljard euro) ontbreekt echter.

De door het kabinet geëntameerde 'nationale pensioendialoog' is amper begonnen. Aanpassing op dit terrein is urgent. Het pensioenstelsel stamt uit een tijd dat veel werknemers veertig jaar of langer bij dezelfde werkgever op de loonlijst stonden. De arbeidsmarkt is tegenwoordig veel dynamischer. Bij de toegenomen individualisering past dat uiteenlopende persoonlijke voorkeuren voor pensioensparen meer worden gehonoreerd. De meeste pensioenfondsen vergrijzen, en dat is niet zonder betekenis, aangezien bij de financiering van de aanvullende pensioenen sprake is van omslagementen. Doordat tegenover een groeiende groep steeds langer levende gepensioneerden een relatief krimpende groep actieve deelnemers staat, kan de dekkingsgraad van een pensioenfonds minder gemakkelijk met inhaalpremies worden opgevoerd. De vergrijzing van het bestand actieve verzekerden zet bovendien het bestaande doorsneesysteem onder spanning. Bij dit systeem betaalt iedereen dezelfde premie en krijgt iedereen dezelfde pensioenopbouw (in procenten van het pensioengevend loon). Dit leidt tot herverdeling tussen de deelnemers van een pensioenfonds, doordat geen rekening wordt gehouden met de tijd dat de premie nog kan worden belegd en met verschillen in levensverwachting.

Het inleidende hoofdstuk van de MEV 2015 bespreekt verschillende alternatieven om de herverdeling van jonge naar oudere deelnemers als gevolg van het doorsneesysteem te elimineren of in elk geval te mitigeren. Afscheid nemen van het doorsneesysteem brengt hoge kosten mee. Zonder compenserende maatregelen verliezen deelnemers tussen 30 en 60 jaar tot tien procent van hun aanvullend pensioen. Volledige compensatie vergt ruwweg 100 miljard euro (Lever *et al.*, 2014). De MEV 2015 observeert dat bij de afschaffing van de VUT – inclusief overgangsregelingen – vergelijkbare effecten optreden.

CONCLUSIE

Het vooralsnog broze economisch herstel vormt een risico voor de overheidsfinanciën. Het informatiegehalte van de Miljoenennota 2015 laat te wensen over. Vooral doordat verhoud blijft welke maatregelen in 2014 en 2015 bijdragen aan de verbetering van het begrotingstekort ex ante met vijftien miljard euro. Het gebruik van 1,1 miljard euro aan uitgavenmeevallers voor lastenverlichting gaat in tegen de begrotingsregels.

LITERATUUR

- Centraal Planbureau (2014a) *Macro Economische Verkenning 2015*. Den Haag: Sdu.
 Centraal Planbureau (2014b) *Vervolgrapportage decentralisaties in het sociaal domein*. CPB Notitie, 26 juni.
 Lever, M., J. Bonenkamp en R. Cox (2014) *Doorsneesystematiek in pensioenen onder druk?* CPB Policy Brief, 2014(01).