

Rutte IV is het kabinet dat bij elkaar gekocht werd

Vaak wordt er gedacht dat politieke onderhandelaars ‘in het midden uitkomen’. Het regeerakkoord is dan een vertaling van de verkiezingsprogramma’s van formatiepartijen, gecorrigeerd voor hun onderlinge electorale verhoudingen. Is dit bij Rutte IV zo? En zo nee – wat vertelt dit dan over de politieke deal?

IN HET KORT

- De expansie van de overheidsuitgaven in het coalitieakkoord komt het dichtst bij de programma’s van GroenLinks en de PvdA.
- Op belastinggebied is het akkoord kariger dan de verkiezingsprogramma’s, bij Klimaat en Sociale Zekerheid royaler.
- Burgers ontvangen 11,4 miljard euro minder lastenverlichting dan beloofd, bedrijven juist 4,9 miljard euro minder lastenverzwaring.

WIMAR BOLHUIS

Universitair docent aan de Universiteit Leiden en hoofdeconoom bij Ecorys

Mijn analyse richt zich op de verhouding tussen de verkiezingsprogramma’s van de vier formerende partijen en het coalitieakkoord. Dit doe ik door de doorrekening *Keuzes in Kaart* (KiK) van de verkiezingsprogramma’s van VVD, CDA, D66 en de ChristenUnie door het Centraal Planbureau (CPB, 2021a), gepubliceerd op 1 maart 2021, te vergelijken met de doorrekening van het coalitieakkoord 2021–2025 (CPB, 2022), dat naar buiten gebracht werd op 11 januari 2022.

Oorspronkelijk liet de coalitie het akkoord niet doorrekenen. Formateur Mark Rutte heeft dit alsnog verzocht, in reactie op een met brede steun aangenomen motie die het Kamerlid Van der Staaij (SGP) indiende bij het debat over het coalitieakkoord – en het planbureau wilde aan het verzoek voldoen (CPB, 2021b). In zijn analyse baseert het CPB zich niet zozeer op het coalitieakkoord, als wel op de budgettaire bijlage daarvan (Bureau Kabinetsformatie, 2021a; 2021b).

De figuren in dit artikel tonen steeds de keuzes die VVD, CDA, D66 en ChristenUnie in KiK maakten, het gewogen gemiddelde daarvan, en de uitkomst in het doorerekende coalitieakkoord. Het gewogen gemiddelde volgt uit de 34 zetels die de VVD behaalde bij de Tweede Kamerverkiezingen, de 24 door D66, de 15 door het CDA, en de 5 door de ChristenUnie. Aldus zijn hun relatieve gewichten respectievelijk 0,436, 0,308, 0,192 en 0,064. Deze methode komt overeen met de methode gebruikt voor mijn vergelijking van het regeerakkoord van Rutte III in 2017 (Bolhuis, 2017), en voor mijn promotieonderzoek naar KiK’s voor de periode 1986–2017 (Bolhuis, 2018).

Verskillende basispaden

Door de lange formatieduur is dit keer een vergelijking moeilijker te maken tussen de doorrekeningen van de verkiezingsprogramma’s en het coalitieakkoord. De politieke keuzes in KiK en in het akkoord worden beide gepresenteerd als *afwijkingen* van een basispad voor de overheidsfinanciën, maar het zijn verschillende basispaden. KiK had als basispad de *Actualisatie Verkenning middellange termijn 2022–2025* (MLT) uit november 2020 (CPB, 2020). De CPB-analyse van het akkoord heeft als basispad de geactualiseerde MLT bij Prinsjesdag, aangevuld met de besluitvorming na de Miljoenennota 2022 (CPB, 2021c). Bij de doorrekening van de verkiezingsprogramma’s kende het basispad in 2025 een EMU-saldo van –1,2 procent van het bruto binnenlands product (bbp) en een EMU-schuld van 59,7 procent van het bbp. Bij de formatie was dit respectievelijk –0,7 en 54,0 procent van het bbp.

Spenderen van betere schuldpositie

De economische vooruitzichten zijn tijdens de lange onderhandelingen verbeterd, en dat is in het coalitieakkoord terug te zien. We weten dat politici tijdens de formatie op de tussentijdse verbeterde vooruitzichten voor de overheidsfinanciën met enige expansiedrift reageren (Bolhuis, 2018). Deze huidige formatie bewijst dit wederom – de schuldquoteverbetering van 5,7 procentpunt in het basispad is nadrukkelijk ‘benut’. Netto wil de coalitie in 2025 26,1 miljard euro extra spenderen ten opzichte van het basispad.

Deze ongekende expansie van de overheidsuitgaven stond niet in de verkiezingsprogramma’s van de regeringspartijen (figuur 1). De coalitie geeft 62 procent (!) meer uit dan de koploper ChristenUnie van plan was, die de collectieve uitgaven in KiK met 16,1 miljard wilde verhogen. Opmerkelijk genoeg zijn de twee partijen waarvan het budgettaire kader het meeste leek op het nieuwe coalitieakkoord – GroenLinks (29,2 miljard) en de PvdA (33,3 miljard) – de partijen die samen niet mee mochten onderhandelen.

Verslechtering EMU-saldo

In het akkoord is er gekozen om fors veel extra overheidsuitgaven te gaan doen die het bedrijfsleven en de agrarische sector steunen bij transities – denk aan de groene industriepolitiek en de stikstof-uitkoop via het nieuwe Klimaatfonds (35 miljard euro) en het Stikstoffonds (25 miljard euro) – zonder dat dit in de verkiezingscampagne aangekondigd werd. De belastingen worden daarentegen veel beperkter aangepast, hoewel dit een doelmatiger instrument dan de subsidies kan zijn om de doelen te bereiken.

De uitgavenkeuzes ziet men op meerdere manieren terug. Veel extra spenderen en dit niet dekken met een lastenverhoging vergroot vanzelfsprekend het EMU-saldotekort. Uit figuur 2 blijkt dat het coalitieakkoord uitgaat van een saldo van $-2,7$ procent van het bbp in 2025 – dus beduidend hoger dan de $-1,9$ procent van het bbp die coalitiepartijen gezamenlijk voorstelden in KiK. De EMU-schuldquote eindigt met $56,1$ procent van het bbp juist lager dan de $60,8$ procent van het bbp, door de verbeterde uitgangspositie in het basispad. De stijging gaat met $2,1$ procentpunt wel fors *sneller* dan het gewogen coalitiegemiddelde van $0,55$ procentpunt in KiK, door de fors hogere uitgavenimpuls – zie de bijlage bij de online versie van dit artikel.

Lasten van burgers en bedrijven

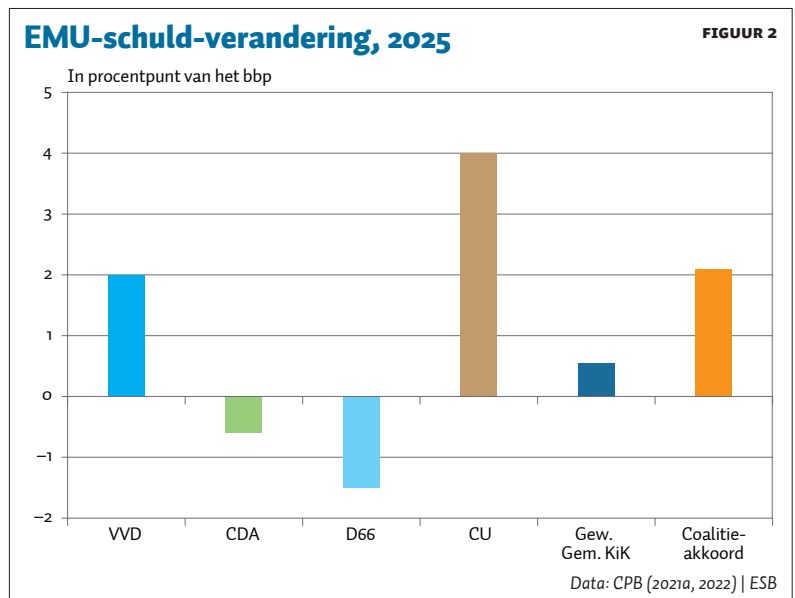
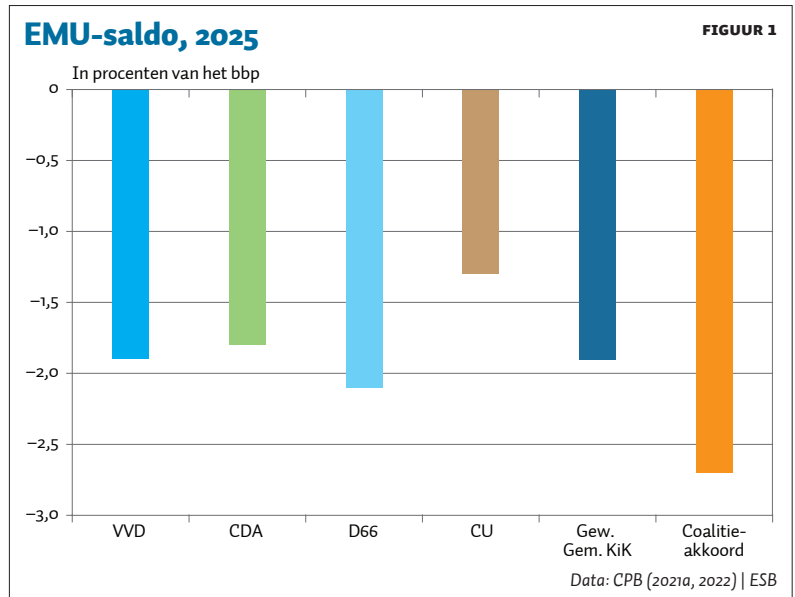
Uit mijn promotieonderzoek, waarvoor ik de partijkeuzes in de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's vergeleek met de opvolgende regeerakkoorden over de periode 1986–2017, bleek dat de beloofde lastenverlichtingen voor burgers in de regel niet volledig worden nagekomen, en dat lastenverzwaringen voor bedrijven vaak niet doorgaan (Bolhuis, 2018). Geldt dit ook voor dit coalitieakkoord van Rutte IV?

Figuur 3 geeft de beleidsmatige lastenontwikkeling voor gezinnen weer. De lastenverlichting van $1,4$ miljard euro in het coalitieakkoord is vooral beperkt als die vergelekt met de beloftes van de VVD ($9,4$ miljard) en het CDA ($5,6$ miljard). De beloftes van D66 zijn lastig te vergelijken aangezien de partij het sociaalzekerheids- en belastingstelsel volledig wilde omgooien. Maar het verschil is groot en duidelijk. Gezinnen krijgen $11,4$ miljard euro minder lastenverlichting dan het gewogen coalitiegemiddelde in KiK.

De vervolgvraag is uiteraard wat de beleidsmatige lastenontwikkeling voor bedrijven doet. Figuur 4 geeft overtuigend weer dat de afgesproken stijging van $1,3$ miljard euro in het coalitieakkoord aanzienlijk achterblijft bij de beloftes in KiK. D66 beloofde $13,5$ miljard hogere lasten, ChristenUnie $9,5$ miljard, CDA $3,5$ miljard en VVD $1,7$ miljard. De lasten stijgen uiteindelijk minder dan bij de laagvlieger van de coalitie op dit gebied: de VVD. Bedrijven krijgen $4,9$ miljard euro minder lastenverzwaring dan het gewogen coalitiegemiddelde in KiK. Per saldo blijven de totale beleidsmatige lasten overigens ongewijzigd ten opzichte van het basispad (ook in de online-bijlage).

Bij dit coalitieakkoord blijft zo de wetmatigheid staan dat de lastenverlichtingen voor burgers beduidend achterblijven bij de gemiddelde verkiezingsbeloftes in KiK, net als omgekeerd de lastenverzwaringen voor bedrijven. De aanzienlijke lastenverhogingen op vermogen en winst en op milieu, die D66 ($15,3 / 6,3$ miljard) en in mindere mate de ChristenUnie ($8,0 / 5,2$ miljard) wilden, haalden het regeerakkoord niet. Per saldo dalen de lasten op vermogen en winst en op het milieu nu allebei met $0,1$ miljard euro – met de aantekening dat het CPB de introductie van een oplopende CO₂-minimumprijs en de aanscherping van de CO₂-heffing voor de industrie niet mee kon nemen.

De VVD en het CDA wonnen het gevecht om de lastenontwikkeling (zie ook de online-bijlage). Hoewel de



inkomensongelijkheid door het akkoord daalt, doet het eigenlijk niets met de vermogensongelijkheid.

Voor de volledigheid moet gezegd worden dat het demissionaire kabinet na de algemene politieke beschouwingen de lasten voor gezinnen en op inkomen en winst met $0,5$ miljard verlaagde, en voor bedrijven en op vermogen en winst met $1,8$ miljard verhoogde: het basispad wijzigde zich dus tussentijds.

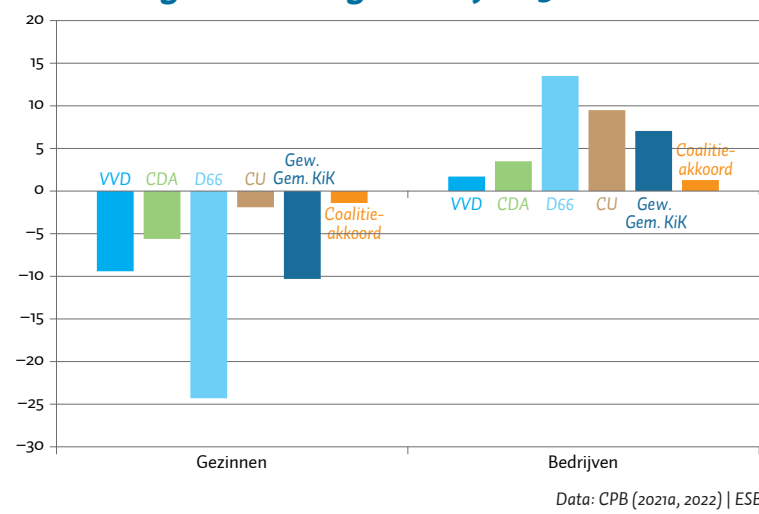
Uitgavenposten

Het politieke wisselgeld blijkt, ergens in de ruim negen maanden tussen KiK en het akkoord, een majeure omslag te zijn geweest naar een radicale uitgaven- en investeringsinzet. Twee uitgavenposten die voor D66 en de ChristenUnie belangrijk zijn, illustreren deze uitruil goed. Namelijk Klimaat en Milieu, waar $4,8$ miljard euro meer heengaat dan het gewogen coalitiegemiddelde, en Sociale Zekerheid met $5,3$ miljard euro extra.

Verder vallen in KiK de extra grote bedragen op voor Onderwijs ($2,7$ miljard euro) en het Openbaar Bestuur

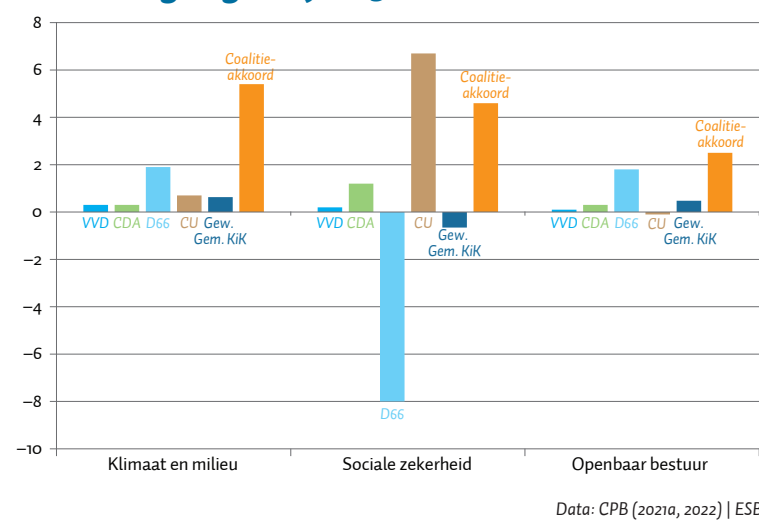
Verandering beleidsmatige lasten, 2025

FIGUUR 3



Verandering uitgaven, 2025

FIGUUR 4



(2,0 miljard euro) ten opzichte van het coalitiegemiddelde. De tweede is een toevoeging aan het gemeente- en provinciefonds, om de decentrale overheden tegemoet te komen in hun budgettaire problematieken met betrekking tot de jeugdzorg en het sociaal domein, en in de kosten voor de uitvoering van het Klimaatakkoord. Maar ook de uitgavencategorieën Defensie, Veiligheid, Bereikbaarheid, Internationale Samenwerking en Overdrachten aan bedrijven krijgen voor 2025 beduidend meer budget toegewezen dan te verwachten op basis van de doorgerekende programma's (online-bijlage).

Politieke uitruil

In historisch perspectief gaat het om forse budgettaire veranderingen en koerswijzigingen tussen KiK en de formatie-gesprekken. Tijdens deze langste formatie ooit hebben de financieel-economische standpunten van de partijen zich sterk gewijzigd, mogelijk door het verbeterde basispad, de lage-renteomgeving en de wens om de *politieke deadlock* te doorbreken.

Het CPB is in zijn doorrekening zeer kritisch op de maatregelen in het akkoord om structureel de zorguitgaven

om te buigen, en keurt 2,9 miljard euro nu niet goed. Daardoor stijgt ook uitgavencategorie Zorg ten opzichte van het – na de begrotingsbesluitvorming alweer met 0,6 miljard euro opgehoogde – basispad. Desalniettemin is de coalitie voornemens om de stijgende zorguitgaven te remmen.

Het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte heeft zeer beperkte invloed gehad op het financiële kader van het coalitieakkoord, gelet op de enorme incidentele, langjarige en al dan niet structurele uitgavenverhogingen, maar het advies om de zorguitgavenontwikkeling structureel af te buigen lijkt met succes gegeven (Rijksoverheid, 2020).

Conclusie

Vanuit het macro-economische perspectief is aan de lastenkant van de rijksbegroting door de coalitie-Rutte IV gekozen voor een praktische *standstill*, ondanks grote verkiezingsbeloftes tot belastingverhogingen voor bedrijven, vermogenden en vervuilers, en een lastenverlichting voor burgers.

Vanwege de verbeterde uitgangspositie van de staats-schuld, de lage rente en de politieke deadlock lijken de coalitiepartijen, tijdens de langste formatie ooit, ergens besloten te hebben tot een politieke ommezwaai: een radicale uitgaven- en investeringsinzet.

Na deze uitruil poogt men de gewenste grote transitie anders te bereiken, door de inzet van nieuwe fondsen als het Klimaat- en transitiefonds (35 miljard euro) en het Stikstofonds (25 miljard euro) en het omgevormde, opgehoogde Mobiliteitsfonds (7,5 miljard euro extra).

Het akkoord gaat op bijna elke uitgavencategorie verder dan het gewogen gemiddelde van de doorgerekende programma's van de VVD, D66, CDA en ChristenUnie. In de kern lijkt dit coalitieakkoord 'bij elkaar gekocht' – of eigenlijk geleend – door veel meer begrotingsruimte beschikbaar te stellen, waarmee er tegemoet kon worden gekomen aan veel, al dan niet nieuwe, uitgavenwensen, en zo bereikte men een politieke deal. Het is twijfelachtig in hoeverre dit 'handwerksucces' ook praktisch uitvoerbaar en economisch verstandig zal zijn.

Literatuur

Bolhuis, W.D. (2017) De verkiezingsbeloftes versus het regeerakkoord van Rutte III. ESB, 102(4755), 523–525.

Bolhuis, W.D. (2018) Van woord tot akkoord: een analyse van de partijkeuzes in CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden, 1986–2017. Proefschrift, Universiteit Leiden.

Bureau Kabinetsformatie (2021a) Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: coalitieakkoord 2021–2025 VVD, D66 CDA en ChristenUnie. 15 december. Te vinden op www.kabinetsformatie2021.nl.

Bureau Kabinetsformatie (2021b) Budgettaire bijlage coalitieakkoord 2021–2025, 15 december. Te vinden op www.kabinetsformatie2021.nl.

CPB (2020) Actualisatie Verkenning middellange termijn 2022–2025. CPB Raming, november.

CPB (2021a) Keuzes in Kaart 2022–2025; economische analyse van verkiezingsprogramma's. CPB, maart.

CPB (2021b) Brief aan de formateur inzake doorrekening coalitieakkoord, 21 december. Te vinden op www.kabinetsformatie2021.nl.

CPB (2021c) Actualisatie Verkenning middellange termijn 2022–2025. Opgenomen in de MEV 2022. CPB Raming, september.

CPB (2022) Analyse coalitieakkoord 2022–2025. CPB Notitie, januari.

Rijksoverheid (2020) Koers bepalen: kiezen in tijden van budgettaire krapte. Rapport 16e Studiegroep Begrotingsruimte, oktober. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.