

Regering Rutte Manipuleert Begrotingscijfers

Bas Jacobs (bjacobs@ese.eur.nl)

Hoogleraar Economie en Overheidsfinanciën

Erasmus Universiteit Rotterdam

De regering beweert gedurende de komende regeerperiode 18 miljard euro te bezuinigen. Niets is minder waar. De bezuinigingen bedragen met 8¾ miljard euro minder dan de helft. Daarnaast verzwart de regering de lasten met 6¼ miljard. De regering veegt sterk stijgende zorgkosten en zorgpremies onder het tapijt, schat de opbrengsten van bezuinigingen te rooskleurig in en vergeet een lastenverzwaring bij de pensioenen te vermelden. De regering telt bovendien op een oneigenlijke manier 3¼ miljard euro van Balkenende-IV mee bij haar eigen begrotingsprestaties.

Inleiding

Onder aanvoering van premier Rutte en de Minister van Financiën De Jager beweren vele bewindspersonen en fractieleiders van regeringspartijen dat er zo'n 18 miljard wordt bezuinigd. Dat is een leugenachtige voorstelling van zaken. De regering bezuinigt geen 18 miljard maar nog geen 9 miljard euro. Dit stuk bespreekt de verschillen in berekeningen en interpretaties van de cijfers uit het Regeerakkoord. Een korte versie is gepubliceerd in het *Financiële Dagblad* van 24 februari.

CPB berekeningen

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft het Financieel Kader van het regeerakkoord doorgerekend, zie CPB (2010a). Het CPB (2010a, p.1) schrijft: "Het financieel kader bevat budgettaire maatregelen die ex-ante het begrotingssaldo verbeteren met 14¾ miljard euro (dit is exclusief maatregelen die al zijn opgenomen in de Miljoenennota 2011)". De netto ombuiging is het resultaat van bezuinigingen van 8¾ miljard euro (CPB, 2010a, tabel 4.3, laatste regel, p.11) en 6¼ miljard aan lastenverzwaring (CPB, 2010a, tabel 4.5, laatste regel, p.12). Afgerond is dit samen 14¾ miljard euro. De regering boekt voor 3¼ miljard euro aan maatregelen in die al door Balkenende-IV zijn genomen. Regering Rutte komt dus aan in totaal 18 miljard euro aan saldoverbetering door 8¾ miljard te bezuinigen, 6¼ miljard belastingen te verhogen en 3¼ miljard bij te tellen van de vorige regering.

Financieel Kader

Hoe zit het met claim van de regering dat ze zo'n 18 miljard zou bezuinigen? Dat is het bedrag van de door de regering opgevoerde netto ombuigingen van 14,75 miljard euro, plus de ombuigingen van 3,14 miljard die al door Balkenende-IV in de boeken waren geschreven als we inderdaad aannemen dat Balkenende-IV 3,2 miljard zou hebben gedekt met bezuinigingen (Financieel Kader, tabel 1, p.1). Dat is overigens niet helemaal correct, want deze post bevat, naast bezuinigingen op uitgavenenveloppen uit het vorige regeerakkoord, de inburgering, EZ-subsidies, infrastructuur en overheidslonen, ook de 200 miljoen euro belastingverhoging via de hogere tabaksaccijns. De cijfers van de regering (voor 2015) wijken op vier belangrijke punten af van de doorrekening van het CPB. Zie de tabel hieronder

waarin ik een aansluiting heb geprobeerd te maken tussen cijfers in het Financieel Kader en de cijfers van het CPB.

Tabel – Vergelijking cijfers regering en CPB

Berekening regering		Gecorrigeerde berekening regering		CPB doorrekening	
Terugdraaien eigen betalingen zorg	-1,26				
Bruto ombuigingen	18,26	Bruto ombuigingen	18,26		
Intensiveringen	-3,51	<i>i) Minder loonmatiging</i>	-0,87		
		+ <i>restpost</i>	-0,43		
		Bruto ombuigingen gecorrigeerd	16,96	Bruto ombuigingen	16,8
		Intensiveringen	-3,51		
		<i>ii) Intensiveringen zorg</i>	-4,87		
		Intensiveringen gecorrigeerd	-8,38	Intensiveringen	-8,2
Netto ombuigingen	14,75	Netto ombuigingen	8,58	Netto ombuigingen	8,6
		Bruto lastenverzwaringen	1,34	Bruto lastenverzwaringen	1,9
		<i>iii) Premieverhogingen zorg</i>	3,61	Premieverhogingen zorg	3,0
		<i>iv) Naar voren halen belastingen aanvullende pensioenen</i>	1,3	Naar voren halen belastingen aanvullende pensioenen	1,3
Netto lastenverzwaringen	1,34	Netto lastenverzwaring	6,25	Netto lastenverzwaring	6,2
Subtotaal	14,83	Subtotaal	14,83	Subtotaal	14,8
Balkenende-IV	3,14	Balkenende-IV	3,14	Balkenende-IV	3,14*
Totaal	18,0	Totaal	18,0	Totaal	17,94

Bronnen: Regering (2010) en CPB (2010a)

* Het CPB heeft de effecten van het beleidspakket van Balkenende-IV niet doorgerekend voor 2015. In 2011 zou er een effect zijn van 1,5 mrd (CPB, 2010b, p.67). Vermoedelijk zou het CPB zelf tot een lagere inschatting in 2015 komen dan de regering, omdat onderdeel van dit beleidspakket het verminderen van de 'loonbijstelling' is waardoor de ambtenarensalarissen dalen. Dit kan volgens het CPB echter geen structureel effect zijn, aangezien de overheidslonen in de pas moeten lopen met de loonontwikkeling in de markt. Precieze cijfers ontbreken echter.

Ten eerste, de regering boekt een hoger bezuinigingsbedrag in dan het CPB. Dat komt door een tweetal zaken. Ten eerste honoreert het CPB de loonmatiging die de regering structureel in de boeken schrijft niet, omdat de ambtenarensalarissen niet structureel bij de salarissen in de markt kunnen achterblijven (CPB, 2010, p.3). De regering denkt hiermee in 2015 870 miljoen euro extra te bezuinigen (Financieel Kader, 2010, post E1). Ten tweede, de cijfers van CPB met betrekking tot de ombuigingen en lastenverzwaringen wijken af van de cijfers van het Financieel Kader. Dat heeft te maken met verschillen in de wijze waarop verschillende posten worden ingeboekt. Bovendien kan de regering nog hebben besloten om sommige maatregelen aan te passen in het Regeerakkoord, aangezien de CPB-doorrekening is gebaseerd op een niet-finale versie daarvan. Het zouden verschillen van inzicht in het budgettaire effect van diverse maatregelen of afrondingsverschillen kunnen zijn. Deze verschillen bedragen in totaal 430 miljoen euro, hetgeen ik als een 'restpost' van lagere bezuinigingen heb opgevat. Het totaal van de bezuiniging op de ambtenarensalarissen en de restpost bedraagt daarmee 1,2 miljard euro.

Ten tweede, en het belangrijkste, de regering houdt ten onrechte de financieringsverschuiving van zorgkosten van de private sector naar de publieke sector buiten de boeken, zoals reeds opgemerkt door De Kam (2010). Het CPB heeft in de ramingen van de zorguitgaven en -premies gedurende de volgende regeerperiode verondersteld dat de eigen bijdragen bij zvw, awbz en wmo fors stijgen. De regering heeft besloten om die hogere eigen bijdragen niet door te laten gaan. Door deze bewuste beleidsinzet stijgen de publiek gefinancierde zorguitgaven en de -premies nog veel harder dan het CPB al had geraamd. De zorgpremies stijgen met 3,61 miljard euro. Deze post is in het regeerakkoord alleen *niet* als lastenverzwaring bijgeteld bij de totale lastenverzwaringen (Financieel Kader, 2010, post 17, p. 27). Bij lagere eigen bijdragen moeten de zorgpremies immers stijgen om het ontstane financieringsgat op te vullen. Ook de zorguitgavenverhoging van 3,61 miljard euro wordt *niet* als uitgavenverhoging meegeteld (Financieel Kader, 2010, post A5, p. 21).

De regering doet dus alsof 3,61 miljard euro aan hogere zorgkosten volledig *privaat* worden gefinancierd, terwijl die in werkelijkheid *publiek* worden gefinancierd. Daar komt bij dat lagere eigen bijdragen tot een hoger zorggebruik leiden omdat een groter deel van de zorgkosten niet meer voor rekening van het individu maar voor de samenleving komt. Daardoor stijgen de zorgkosten nog verder (een kleiner zogenaamd 'remgeldeffect'). Hiermee is 1,26 miljard euro gemoeid. In totaal nemen de publieke zorguitgaven daarom met maar liefst 4,87 (= 3,61 + 1,26) miljard euro toe.

De regering houdt de stijging van de zorguitgaven en -premies met 3,61 miljard buiten de boeken en voert daarentegen alleen een aparte post van 1,26 miljard euro op voor het remgeldeffect, die ten nadele van het netto bezuinigingsresultaat wordt geboekt, zie eerste regel in tabel in de kolom voor de berekeningswijze van de regering (Financieel Kader, 2010, p.1). Dit verschil wordt geen uitgavenverhoging, noch lastenverzwaring genoemd. Ook dat is een truc. Het moet per definitie een uitgavenverhoging of lastenverzwaring zijn. Aangezien de regering veronderstelt dat de zorguitgaven *privaat* worden gefinancierd, maar dat de hogere premie-inkomsten daarvoor onvoldoende zijn, komt een deel van de zorguitgaven voor rekening van de algemene middelen. Feitelijk is – zelfs als we de vreemde berekeningswijze van de regering volgen – dus sprake van een extra intensivering bij de zorguitgaven met 1,26 miljard euro die *niet* als uitgavenverhoging bij de uitgaven wordt gemeld (Financieel Kader, 2010, post A5, p. 21).

De regering maakt bij de presentatie van haar cijfers vermoedelijk gebruik van begripsverwarring rond de concepten van macrolastendruk en de microlastendruk om de stijging van de publieke zorguitgaven en de daarbij behorende -premies te verbloemen. In de macrolastendruk – zoals gegeven in de bovenstaande tabel – werken hogere zorgpremies gewoon door in het macrolastenpeil. Echter, volgens de berekeningssystematiek van het CPB leiden hogere zorgpremies *niet* tot een hogere microlastendruk (zie ook CPB, 2010a, p. 9). Het CPB noemt dit dan een 'financieringsverschuiving' van de publieke naar private sector. Het idee is dat lagere eigen betalingen worden gecompenseerd door hogere premies, waardoor het lastenbeeld niet verandert. Dit is een bizarre berekeningswijze, want of de zorg volledig *publiek* of volledig *privaat* wordt gefinancierd komt zo nooit tot

uitdrukking in de microlastendruk. De regering zou erop kunnen wijzen dat, conform deze vreemde berekeningssystematiek van het CPB, de (micro)lastendruk maar met een kleine twee miljard toeneemt, in plaats van met ruim zes miljard als de stijging van de zorgpremies wel wordt meegerekend.

Het derde verschil is dat de regering geen rekening houdt met een lastenverzwaring via beperking van de ruimte om fiscaal gesubsidieerd pensioen op te bouwen ('Witteveenkader'). Het directe effect van minder subsidie wordt wel meegeteld (zie Financieel Kader, post 8 bij lasten, p.27), net als het CPB dat doet. De fiscale subsidie op de pensioenbesparingen ontstaat doordat het tarief waartegen de pensioenpremies worden afgetrokken gemiddeld hoger is dan het tarief waartegen de pensioenuitkeringen worden belast. Daarnaast zijn pensioenbesparingen vrijgesteld van de forfaitaire rendementsheffing in Box-3. Door minder pensioenopbouw toe te staan, bespaart de overheid op deze fiscale subsidies. Echter, er worden tegelijkertijd belastingopbrengsten uit de toekomst naar voren gehaald. Er worden nu minder pensioenpremies afgetrokken, maar daar staan daar in de toekomst ook minder belastinginkomsten op pensioenuitkeringen tegenover. De regering boekt deze extra belastinginkomsten wel in, maar dat blijkt niet uit de tabel voor de lastenverzwaringen (Financieel Kader, p. 27). Feitelijk verzwart de overheid daarmee de lasten met zo'n 1¼ miljard euro (CPB, 2010a, p.12, voetnoot 8).

Door de optimistische inschatting bij de bezuinigingen en boekhoudkundige truc bij de stijgende zorgkosten zijn de netto bezuinigingen van de regering geen 14,74 miljard, maar slechts 8,69 miljard euro. Tegelijkertijd stijgen de lasten niet met 1,34 miljard, maar met 6,25 miljard euro, door hogere zorgpremies en door minder pensioenaftek. Het netto resultaat van bezuinigingen en belastingverhogingen is in het Financieel Kader en de CPB-doorrekening nagenoeg gelijk; zo'n 14,8 miljard euro.

Het vierde verschil is dat de effecten van de beleidsmaatregelen van Balkenende IV (3,14 miljard) bij 14,83 miljard euro worden opgeteld. Dit is oneigenlijk, omdat deze bezuinigingen een regelrecht uitvloeisel zijn van het Crisisakkoord van Balkenende-IV. Daarin was opgenomen dat de ambtenarensalarissen op de nullijn zouden worden gezet, alleen kwam daarvan niets terecht. Conform 'motie Koolmees' moest Balkenende-IV deze bezuiniging alsnog invullen. Nu telt Rutte 3 miljard euro van Balkenende-IV mee om de eigen begrotingsprestaties rooskleuriger voor te stellen dan ze in werkelijkheid zijn.

Conclusie

De regering wil geen hogere eigen bijdragen in de zorg, hetgeen betekent dat de publieke sector een groter deel van de zorgkosten financiert. De stijging van de publieke zorguitgaven en de bijbehorende lastenverzwaring door stijgende zorgpremies worden door de regering ten onrechte buiten de boeken gehouden. De regering is volgens het CPB daarnaast te optimistisch met de bezuinigingen op het rijk en haalt belastingopbrengsten in de tijd naar voren. De regering speelt mooi weer met 18 miljard zogenaamde bezuinigingen. Drie miljard euro haalt de regering bij Balkenende-IV vandaan, terwijl de lasten met 6 miljard stijgen. Feitelijk wordt nog geen 9 miljard bezuinigd, minder dan de helft van 18 miljard euro.

Referenties

CPB (2010a), “Analyse Economische Effecten Financieel Kader”, CPB Notitie 27 september 2010, Den Haag: CPB.

CPB (2010b), Macro Economische Verkenning 2011, Den Haag: CPB

De Kam, Flip de (2010), “Budgettaire Anarchie op Komst”, *NRC Handelsblad*, 9 oktober, p.15.

Regering (2010), “Bijlage Concept Regeerakkoord VVD-CDA”, 30 September 2010.