



Kosten en opbrengsten van saldoverbeterende maatregelen 2011-2016

Zicht op zes jaar bezuinigen en lasten verzwaren

2016



Kosten en opbrengsten van saldoverbeterende maatregelen 2011-2016

Zicht op zes jaar bezuinigen en lasten verzwaren

De tekst in dit document is vastgesteld op 29 september 2016. Dit rapport is op 3 oktober 2016 aangeboden aan de Tweede Kamer.



Inhoud

Conclusies en aanbevelingen	5
1 Inleiding	10
1.1 Achtergrond	10
1.2 Ons onderzoek	11
1.3 Dit rapport	12
2 Uitvoering maatregelen	13
2.1 Onderzochte maatregelen tellen op tot □ 50,4 miljard	13
2.2 Gros maatregelen geïmplementeerd	14
2.3 Daadwerkelijke opbrengsten maatregelen onduidelijk ⁹	19
3 Ontwikkeling overheidsfinanciën	23
3.1 Verschil tussen uitgaven en inkomsten steeds kleiner	23
3.2 Overheidsfinanciën verbeterd, maar nog niet op orde	24
3.3 Toekomst overheidsfinanciën positief	26
4 Economische en maatschappelijke effecten	27
4.1 Effect maatregelen op economische ontwikkeling onzeker	27
4.2 Onzekerheid over economisch effect kan leiden tot onzekerheid over opbrengst maatregelen	29
4.3 Maatschappelijke effecten beperkt in zicht	31
5 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	32
5.1 Reactie van de minister van Financiën	32
5.2 Nawoord van de Algemene Rekenkamer	35

Bijlagen	37
1 Analyse maatregelen 2011-2016	38
2 Methodologische verantwoording	50
3 Dynamiek begroting Ministerie van Defensie	59
4 Data figuren	64
5 Begrippen	70
6 Literatuur	73
7 Eindnoten	77

Conclusies en aanbevelingen

De afgelopen jaren zijn verschillende omvangrijke pakketten met maatregelen afgekondigd om het begrotingssaldo te verbeteren en daarmee de overheidsfinanciën op orde te brengen. Bijna zes jaar na de eerste overeengekomen maatregelen en bijna vier jaar na het aantreden van het kabinet-Rutte/Asscher hebben we onderzocht of deze maatregelen zijn geïmplementeerd en welk effect ze hebben gehad.

Veel maatregelen geïmplementeerd

Uit ons onderzoek blijkt dat vanaf 2011 512 maatregelen zijn aangekondigd. De maatregelen bestonden enerzijds uit bezuinigingen en lastenverzwaringen, en anderzijds uit intensiveringen en lastenverlichtingen. De beoogde opbrengsten van deze maatregelen telden op tot structureel € 50,4 miljard. Het kabinet is er in geslaagd om 486 van de 512 maatregelen te implementeren. De beoogde opbrengsten van de geïmplementeerde maatregelen telden op tot structureel € 47,4 miljard. Door de manier waarop de maatregelen in de begrotingen zijn verwerkt, blijft evenwel onduidelijk hoe de niet geïmplementeerde maatregelen door het kabinet zijn gecompenseerd.

Overheidsfinanciën verbeterd

In ons onderzoek gebruiken we vier verschillende indicatoren om de ontwikkeling van de overheidsfinanciën te meten. Deze indicatoren zijn grotendeels afgeleid van de normen die de Europese Unie aan de overheidsfinanciën stelt. Duidelijk is dat de overheidsfinanciën sinds 2011 flink zijn verbeterd. Alleen het structureel EMU-saldo en de EMU-schuld behoeven verdere verbetering om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Uit ramingen van het Centraal Planbureau (CPB) van september 2016 kan echter worden afgeleid dat beide indicatoren komende jaren bij ongewijzigd beleid verder zullen verbeteren, waarmee de overheidsfinanciën op orde zullen zijn (CPB, 2016b).

Opbrengst van de geïmplementeerde maatregelen niet goed vast te stellen

Het is aannemelijk dat de 486 geïmplementeerde maatregelen hebben bijgedragen aan de verbetering van de overheidsfinanciën. Het is echter niet duidelijk *in welke mate* de maatregelen hieraan hebben bijgedragen. Dit komt omdat het niet goed mogelijk is de financiële opbrengst van de maatregelen vast te stellen. Hiervoor zijn twee redenen aan te wijzen.

Ten eerste is op basis van de informatie die voor de reguliere begrotings- en verantwoordingscyclus wordt verzameld moeilijk te bepalen wat het uiteindelijke budgettaire effect is van een maatregel. Het effect van een maatregel is namelijk niet altijd goed te scheiden van

budgettaire effecten van andere ontwikkelingen zoals de ontwikkelingen in de rente, olieprijs, euro/dollar koers. Daarnaast is het door de vele beleidsmatige en technische mutaties in de opeenvolgende begrotingsmomenten niet altijd goed mogelijk om via een vergelijking van ramingen en realisaties het budgettaire effect van een maatregel meerjarig vast te stellen. Evaluaties van maatregelen die wel inzicht zouden kunnen bieden in opbrengsten van maatregelen, zijn niet of nauwelijks uitgevoerd.

Ten tweede is er weinig zicht op de mate waarin opbrengsten van maatregelen teniet worden gedaan door weglekeffecten. Deze weglekeffecten (ook wel uitverdieneffecten genoemd) treden op wanneer een besparing op de ene begrotingspost leidt tot hogere uitgaven (of lagere ontvangsten) op een andere. Uit de berekeningen die het CPB vooraf heeft gemaakt van de economische effecten van sommige pakketten met maatregelen, hebben we afgeleid dat grofweg de helft van de beoogde opbrengst van de maatregelen zou kunnen weglekken. Welke weglekeffecten daadwerkelijk hebben plaatsgevonden, is echter onbekend.

Kosten van geïmplementeerde maatregelen onduidelijk

Naast positieve effecten in de zin van financiële opbrengsten, hebben maatregelen ook negatieve (neven)effecten, oftewel kosten. Deze negatieve (neven)effecten kunnen onderscheiden worden in economische effecten (de gevolgen voor de economische ontwikkeling) en maatschappelijke effecten (de gevolgen voor niet economische beleidsdoelen zoals de kwaliteit van zorg of de toegankelijkheid van het hoger onderwijs, en de gevolgen voor de taakuitvoering zoals van het Ministerie van Defensie en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst).

Het is aannemelijk dat bezuinigingen en lastenverzwaringen op de korte termijn negatieve effecten hebben voor de economie. Economen voeren echter al jaren discussie over de omvang en het (al dan niet) permanente karakter van deze effecten. Deze discussie is gedurende de crisis weer in alle hevigheid losgebarsten. Voor Nederland ligt de schade naar schatting rond de 5% bbp (CPB, 2016a). Dit negatieve effect van bezuinigingen en lastenverzwaringen is overigens ook van invloed op de opbrengsten van de maatregelen, omdat het de belangrijkste oorzaak is voor het ontstaan van weglekeffecten.

Wij constateren dat (eventuele) negatieve maatschappelijke effecten van bezuinigingen en lastenverzwaringen slechts beperkt in beeld zijn. Dat is zowel vooraf, bij aankondiging van een maatregel, als achteraf, na implementatie van de maatregel, het geval. Een verklaring

voor dit beperkte zicht op maatschappelijke effecten is dat de begrotings- en verantwoordingssystematiek gericht is op waaraan de overheid geld uitgeeft en niet op waaraan de overheid *geen* geld meer uitgeeft. Intensiveringen worden daarentegen vaak wel op maatschappelijke effecten onderbouwd en gemonitord. Voor het vaststellen van de effectiviteit van beleid is inzicht in de maatschappelijke effecten van bezuinigingen en lastenverzwaringen echter ook relevant. Ook op dit punt zijn evaluaties die hier meer inzicht in kunnen bieden, niet of nauwelijks uitgevoerd door het kabinet.

Aanbevelingen aan de minister van Financiën

Uit het voorgaande blijkt dat we de effectiviteit van de 486 geïmplementeerde maatregelen niet goed hebben kunnen vaststellen. Dit komt doordat de opbrengsten (in de zin van bijdragen aan de verbetering van de overheidsfinanciën) en de kosten (in de zin van negatieve economische en maatschappelijke (neven)effecten) van de maatregelen onvolledige in beeld zijn. Beter inzicht in beide elementen zijn voor het kabinet én het parlement essentieel om de kosten en opbrengsten van bezuinigingen en lastenverzwaringen goed tegen elkaar af te kunnen wegen en daarvan te leren. Om dit inzicht te kunnen verschaffen, doen we de volgende aanbevelingen.

Verbeter de besluitvorming en verantwoording bij bezuinigingen en lastenverzwaringen

De besluitvorming en verantwoording over bezuinigingen en lastenverzwaringen kan verbeterd worden als bij de aankondiging van een maatregel het budgettaire en maatschappelijke effect van een maatregel is onderbouwd en is nagedacht over de monitoring van deze effecten. Doordat dit in de afgelopen jaren slechts in beperkte mate is gebeurd, is het nu achteraf moeilijk om zonder aanvullend onderzoek de kosten en opbrengsten te bepalen en daarmee de effecten van een maatregel vast te stellen.

Wij bevelen de minister van Financiën aan om er zorg voor te dragen dat bij nieuwe bezuinigingen en lastenverzwaringen reeds vanaf het begin duidelijke afspraken met het parlement worden gemaakt over welke informatie het parlement kan verwachten bij de besluitvorming over te nemen maatregelen en de verantwoording over de realisatie van budgettaire en maatschappelijke effecten hiervan.

Breng alsnog de kosten en opbrengsten van de belangrijkste bezuinigingen en lastenverzwaringen uit de afgelopen periode beter in beeld

Inzicht in de budgettaire en maatschappelijke effecten van de in de afgelopen periode geïmplementeerde bezuinigingen en lastenverzwaringen kan bijdragen aan de verbetering van het toekomstige beleid van een nieuw kabinet.

Wij bevelen de minister van Financiën dan ook aan om voor de belangrijkste maatregelen van de afgelopen periode (qua beoogd budgettair effect en/of potentiële maatschappelijke effecten) de kosten en opbrengsten inzichtelijk te maken, inclusief de lessen die daaruit getrokken kunnen worden voor toekomstig beleid. Wij realiseren ons dat niet alle relevante informatie hiervoor gemakkelijk kan worden achterhaald en dat aanvullend onderzoek nodig zal zijn. Wel achten wij een dergelijke exercitie relevant voor een nieuw kabinet temeer daar het input kan opleveren voor verbetering van de informatie over bezuinigingen en lastenverzwaringen (zie voorgaande aanbeveling).

Verschaft meer helderheid in de effecten van bezuinigingen en lastenverzwaringen voor de economische ontwikkeling

Er is nog veel onzeker over de eventuele schade die bezuinigingen en lastenverzwaringen toebrengen aan de economische ontwikkeling in tijden van economische crisis. Het is essentieel dat zowel het kabinet als het parlement daar meer inzicht in hebben. Alleen dan kan een goede afweging worden gemaakt of het nuttig en noodzakelijk is om maatregelen te nemen als de overheidsfinanciën er slecht voor staan in economisch ongunstige tijden. Op het moment dat de overheidsfinanciën in de toekomst opnieuw verslechteren, kan meer inzicht in de economische effecten van grootschalige bezuinigingen en lastenverzwaringen helpen een goede afweging te maken over de benodigde beleidsreactie. In dit licht bevelen wij de minister van Financiën aan om specifiek onderzoek te doen naar de mate waarin bezuinigingen en lastenverzwaringen de Nederlandse economie gedurende de economische crisis hebben beïnvloed.

Verbreed de doorrekening van het regeerakkoord met het betrekken van maatschappelijke effecten

De doorrekening van het regeerakkoord door het CPB levert ex ante informatie op over de effecten van beleidsmaatregelen (waaronder bezuinigingen en lastenverzwaringen). Wij constateren dat hierbij vooral aandacht is voor het effect van het regeerakkoord op de economie en de overheidsfinanciën. Andere effecten blijven hierbij onderbelicht. Wij doen de Tweede Kamer de aanbeveling om ook maatschappelijke effecten bij de doorrekening van en besluitvorming over het regeerakkoord te betrekken teneinde vooraf de effecten op andere beleidsdoelen te kunnen bepalen. Het integraal in beeld brengen van de effecten van een regeerakkoord levert betere informatie op en sluit goed aan bij de aanbevelingen in het rapport van de tijdelijke parlementaire commissie Breed welvaartsbegrip om op basis van relevante (ook niet financiële) indicatoren een *Monitor Brede Welvaart* op te stellen ten behoeve van het jaarlijkse verantwoordingsdebat (Tweede Kamer, 2016).

Onze aanbevelingen liggen in het verlengde van het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte uit juli 2016 om een operatie ‘Inzicht in kwaliteit’ te starten (Studiegroep Begrotingsruimte, 2016). Deze operatie dient het inzicht in de doelmatigheid van het beleid te verbeteren door onder andere bij de beleidsvoorbereiding na te denken over de verzameling van de benodigde gegevens en de in te zetten evaluatie-instrumenten. In het licht van ons onderzoek achten wij het van belang dat hierbij niet alleen aandacht is voor de evaluatie van intensiveringen en lastenverlichtingen, maar ook van bezuinigingen en lastenverzwaringen. Zoals we in ons rapport ‘Inzicht in publiek geld’ uit juli 2016 benadrukten, vinden we het noodzakelijk dat er meer inzicht komt in de resultaten die met publiek geld bereikt worden en in wat beter kan (Algemene Rekenkamer, 2016).

Reactie minister van Financiën en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Financiën onderschrijft het belang van informatie over budgettaire en maatschappelijke effecten van beleidswijzigingen, waarbij hij aangeeft dat er meerdere instrumenten bestaan waarmee evaluaties worden uitgevoerd. Ook de effecten van bezuinigingen zijn volgens de minister onderdeel van het bestaande evaluatie-instrumentarium. De minister ziet ruimte voor verbetering in de kwaliteit van de uitgevoerde evaluaties omdat te veel evaluaties constateren dat er geen gefundeerde conclusies kunnen worden getrokken over de effectiviteit van het beleid. Om tot verbetering te komen, is hij net als de Algemene Rekenkamer en de Studiegroep Begrotingsruimte van mening, dat het zinvol is om eerder in het beleidsproces vast te stellen welke gegevens nodig zijn om beleid goed te kunnen monitoren. Deze gegevens zijn dan beschikbaar op het moment dat er wordt geëvalueerd.

Wij constateren dat de minister geen concrete toezeggingen doet op onze drie aan hem gerichte aanbevelingen. Wij benadrukken het belang dat het parlement tijdig en compleet inzicht krijgt in budgettaire, economische en maatschappelijke effecten van bezuinigingen en lastenverzwaringen, voorafgaand aan besluitvorming, tijdens de implementatie ervan en bij de verantwoording van het kabinetsbeleid. Adequate informatievoorziening met betrekking tot zowel het geld en als de maatschappelijke effecten, is naar onze mening niet een eenmalige exercitie maar onlosmakelijk verbonden aan de gehele regeerperiode waarin bezuinigingen en lastenverzwaringen worden uitgevoerd. Het inzicht in effecten is ook van belang om de besluitvorming en verantwoording bij toekomstige bezuinigingen en lastenverzwaringen te kunnen verbeteren zoals we de minister hebben aanbevolen.

1 Inleiding

De afgelopen jaren zijn verschillende omvangrijke pakketten met maatregelen afgekondigd om het begrotingssaldo te verbeteren. Bijna zes jaar na de eerste overeengekomen maatregelen en bijna vier jaar na het aantreden van het kabinet-Rutte/Asscher, hebben we onderzocht of deze maatregelen zijn gerealiseerd en welk effect ze hebben gehad. Hiermee willen we het parlement beter in staat stellen het huidige kabinet tegen het einde van haar regeerperiode te kunnen beoordelen op één van haar belangrijkste doelstellingen, te weten: het op orde brengen van de overheidsfinanciën. Terugkijkend biedt dit daarnaast de mogelijkheid om aanbevelingen te doen bij toekomstige maatregelen om het begrotingssaldo te verbeteren.

1.1 Achtergrond

Tot september 2008 bevond Nederland zich in een gunstige economische positie. De economische groei lag in 2006 en 2007 op 3,5% respectievelijk 3,7% van het bruto binnenlands product (bbp), de werkloosheid was al jaren één van de laagste in Europa (4,2% van de beroepsbevolking in 2007) en de staatsschuld kende zijn laagste punt sinds de Tweede Wereldoorlog (42,4% van het bbp in 2007) (CPB, 2015a).

De financiële crisis en de daarop volgende eurocrisis hadden grote economische en financiële gevolgen voor Nederland. De economie kromp in 2009 met 3,8% van het bbp, het EMU-saldo viel terug van +0,2% naar -5,4% van het bbp en de staatsschuld liep op tot 54,5% van het bbp in 2009 (CPB, 2015b). Als reactie hierop hebben de kabinetten-Balkenende/Bos, Rutte/Verhagen en Rutte/Asscher maatregelen genomen om de crises te beteugelen, de economische groei te herstellen en de overheidsfinanciën op orde te brengen. In dit onderzoek richten we ons op de saldoverbeterende maatregelen en de mate waarin de kabinetten er in geslaagd zijn om de overheidsfinanciën op orde te brengen.

Uitleg begrip maatregelen

Als wij in dit rapport spreken over “de maatregelen” dan hebben we het over de inspanning die de rijksoverheid de afgelopen jaren heeft geleverd om het begrotingssaldo te verbeteren. De maatregelen kunnen zowel aangrijpen op de uitgaven als op de ontvangsten en kunnen zowel het saldo verbeteren als het saldo verslechteren. Grofweg zijn daarbij de volgende type maatregelen mogelijk die het begrotingssaldo veranderen:

- *Bezuinigingen* beogen de uitgaven te verlagen ten opzichte van een eerder vastgelegd ijkpunt.
- *Intensiveringen* beogen de uitgaven te verhogen ten opzichte van een eerder vastgelegd ijkpunt.
- *Lastenverzwaringen* beogen de inkomsten uit belastingen of sociale premies te verhogen ten opzichte van een eerder vastgelegd ijkpunt.
- *Lastenverlichtingen* beogen de inkomsten uit belastingen of sociale premies te verlagen ten opzichte van een eerder vastgelegd ijkpunt.

1.2 Ons onderzoek

De Algemene Rekenkamer benadrukt al langere tijd het belang van een goede verantwoording over de maatregelen om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Dit begon in 2011 met het uitbrengen van de *Bezuinigingsmonitor 2011* (Algemene Rekenkamer, 2011). Wij lieten in dat rapport zien hoe de maatregelen waren ingeboekt in de begrotingen. Hierbij deden wij het kabinet de aanbeveling om jaarlijks op Verantwoordingsdag te rapporteren over de mate waarin de budgettaire effecten van de maatregelen uit het regeerakkoord zijn gerealiseerd.

Het kabinet-Rutte/Verhagen gaf hieraan invulling met de publicatie van de *18 miljard monitor* (Financiën, 2011) en de *30 miljard monitor* (Financiën, 2012a). Tijdens het debat over de regeringsverklaring van 14 november 2012 gaf de minister-president aan dat de *30 miljard monitor* geen vervolg zal krijgen. Dit besluit van het kabinet-Rutte/Asscher was voor ons aanleiding om in 2013 aandacht te vragen voor het belang van goed inzicht in de voortgang en de gevolgen van de maatregelen uit de pakketten (Algemene Rekenkamer, 2013). In 2014 hebben wij nogmaals benadrukt dat het belangrijk is dat het kabinet voor individuele bezuinigingen en lastenverzwaringen goed zicht heeft op de budgettaire en de maatschappelijk effecten, en dat het deze informatie ook deelt met het parlement (Algemene Rekenkamer, 2014a).

Vervolgens zijn we de onderzoekreeks *Zicht op bezuinigingen* gestart waarin we voor vijf bezuinigingen en lastenverzwaringen allereerst hebben bekeken in hoeverre duidelijk is wat de budgettaire opbrengst van de maatregel is en vervolgens wat het gevolg is voor de maatschappij.¹ Uit ons onderzoek naar deze vijf maatregelen bleek het belang van inzicht in

de budgettaire en maatschappelijke effecten, maar ook dat het niet eenvoudig is om dit inzicht te verkrijgen. Opbrengsten van maatregelen bleken namelijk soms lager uit te vallen en veelal was niet duidelijk - ook met aanvullend onderzoek - wat de consequentie was van de maatregel voor het doel van het beleid.

Als reactie op deze rapporten heeft de minister van Financiën aangegeven de verantwoording over individuele maatregelen in begroting en jaarverslag te verbeteren. Het heeft echter tot op heden niet geleid tot een meerjarig en integraal beeld over de voortgang van de implementatie van de maatregelen en de budgettaire en maatschappelijke effecten ervan.

1.3 Dit rapport

In dit rapport blikken we terug op de maatregelen in de periode 2011-2016. We brengen eerst in beeld welke opbrengst werd beoogd met de sinds 2011 aangekondigde maatregelen, in hoeverre de maatregelen zijn geïmplementeerd en of de beoogde opbrengst is gerealiseerd (hoofdstuk 2). Vervolgens kijken we naar de ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten vanaf 2011, of daarmee de overheidsfinanciën op orde zijn gekomen en hoe de toekomst er uit ziet (hoofdstuk 3). Tot slot gaan we nader in op de economische en maatschappelijke effecten van de maatregelen en in hoeverre daar zicht op is (hoofdstuk 4).

We hebben alle maatregelen opgenomen in een database. Aan de maatregelen hebben we verschillende kenmerken toegekend zoals het type maatregel, het beleidsterrein waarop de maatregel betrekking heeft en voor wie (burger, bedrijf of overheid) de maatregel financiële gevolgen heeft. De database is als open data² beschikbaar op onze website (www.rekenkamer.nl) om zelf analyses op uit te voeren.

Een aantal zogenoemde uitsneden uit de database hebben we opgenomen in bijlage 1 *Analyse maatregelen 2011-2016*. Een uitgebreide toelichting op de database is opgenomen in bijlage 2 *Methodologische verantwoording*. Bijlage 3 schetst als illustratie de begrotingsdynamiek bij de verwerking van maatregelen in de begrotingen en jaarverslagen van het Ministerie van Defensie over de periode 2011 - 2016. Een lijst met veel voorkomende begrippen is te vinden in bijlage 4.

2 Uitvoering maatregelen

In dit hoofdstuk gaan we in op de maatregelen die de kabinetten Rutte/Verhagen en Rutte/Asscher in de periode 2011–2016 hebben aangekondigd als reactie op een verslechtering van de overheidsfinanciën door de kredietcrisis en de daaropvolgende Europese schulden-crisis.³

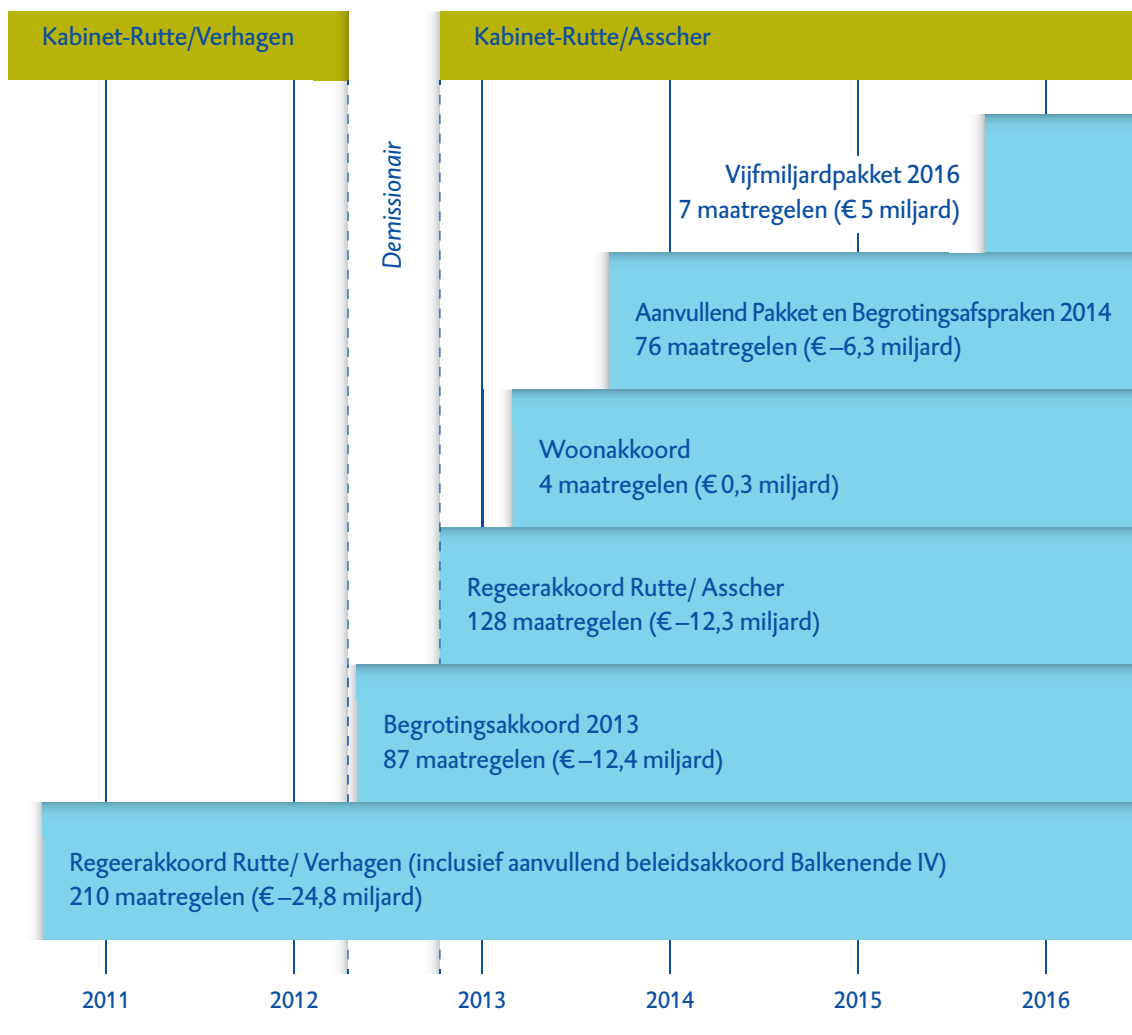
2.1 Onderzochte maatregelen tellen op tot € 50,4 miljard

In ons onderzoek hebben we onderstaande aangekondigde pakketten met maatregelen meegenomen (zie ook figuur 1)⁴:

- Regeerakkoord Rutte/Verhagen⁵ (Informateur, 2010);
- Begrotingsakkoord 2013 (Financiën, 2012b);
- Regeerakkoord Rutte/Asscher (Informateurs, 2012);
- Woonakkoord (Wonen en Rijksdienst, 2013);
- Aanvullend pakket 2014 (Financiën, 2013a);
- Begrotingsafspraken 2014 (Financiën, 2013b);⁶
- Vijfmiljardpakket 2016 (Financiën, 2015a).

Samen bestaan de pakketten uit 512 maatregelen. De aangekondigde maatregelen tellen op tot structureel⁷ € 50,4 miljard.

Zes pakketten met 512 maatregelen tellen op tot € 50,4 miljard



Figuur 1 Aangekondigde pakketten 2011-2016

Bron: Database Algemene Rekenkamer (2016)

2.2 Gros maatregelen geïmplementeerd

We achten een maatregel geïmplementeerd als deze verwerkt is in wet- en regelgeving (inclusief belastingwetten en begrotingswetten). In tabel 1 hebben we per pakket het aantal maatregelen weergegeven dat wel of niet is geïmplementeerd.

Tabel 1 Geïmplementeerde en niet geïmplementeerde maatregelen per pakket

Pakket	Totaal aantal maatregelen	Geïmplementeerde maatregelen	Niet geïmplementeerde maatregelen
Regeerakkoord Rutte/Verhagen	210	202	8
Begrotingsakkoord 2013	87	81	6
Regeerakkoord Rutte/Asscher	128	117	11
Woonakkoord	4	4	0
Aanvullend pakket 2014 en begrotingsafspraken 2014	76	75	1
Vijfmiljardpakket 2016	7	7	0
Totaal	512	486	26

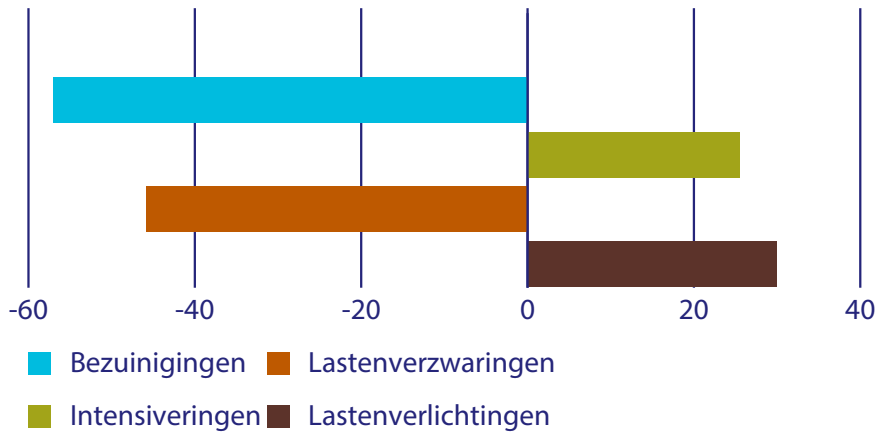
Bron: Database Algemene Rekenkamer (2016)

Sinds 2011 zijn 486 van de 512 maatregelen geïmplementeerd. In totaal zijn 26 maatregelen (5%) niet geïmplementeerd, dat wil zeggen niet doorgedaan. De niet doorgedane maatregelen zijn verschillend van type (bezuinigingen, intensiveringen, lastenverlichtingen en lastenverzwaringen) en zijn zowel maatregelen met een positief effect als maatregelen met een negatief effect op de overheidsfinanciën. Door bijvoorbeeld het niet doorgaan van de voorgenomen inkomensafhankelijke zorgpremie is € 4,5 miljard aan lastenverzwaring niet doorgedaan. Dit is echter gecompenseerd doordat de voorgenomen afschaffing van de zorgtoeslag, de compenserende lastenverlichting van € 4,5 miljard, ook niet is doorgedaan. Per saldo zijn maatregelen met een beoogd budgettair effect van € 3 miljard (6%) van de aangekondigde € 50,4 miljard niet doorgedaan. Door de manier waarop de maatregelen in de begroting worden verwerkt is het niet duidelijk hoe het niet doorgaan van maatregelen door het kabinet is opgevangen. De structureel beoogde opbrengst van de maatregelen komt daarmee op € 47,4 miljard.

Hieronder gaan we nader in op de geïmplementeerde maatregelen. In bijlage 1 staat een uitgebreidere analyse met toelichting van de 486 geïmplementeerde maatregelen.

Maatregelen zijn vooral bezuinigingen en lastenverzwaringen

Aan de uitgavenkant is sprake van bezuinigingen en intensiveringen. Aan de inkomstenkant zijn lastenverlichtende en lastenverzwarende maatregelen. Figuur 2 geeft de verdeling van de geïmplementeerde maatregelen naar dit onderscheid weer. Tegenover bijna € 57,0 miljard aan bezuinigingen staan meer dan € 25,5 miljard aan intensiveringen. Tegenover € 45,8 miljard aan lastenverzwaringen staan € 29,9 miljard aan lastenverlichtingen.

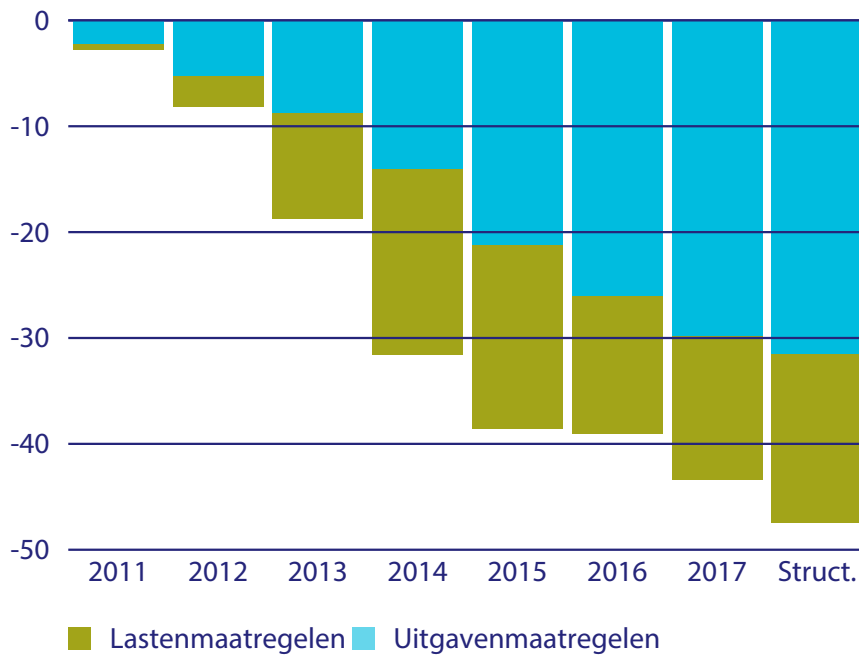


Figuur 2 Uitsplitsing maatregelen naar bezuinigingen, intensiveringen, lastenverzwaringen en lastenverlichtingen (in € miljard)

Bron: Database Algemene Rekenkamer (2016)

Grootste deel maatregelen bestaat uit uitgavenmaatregelen

Saldering van bezuinigingen en intensiveringen (uitgavenmaatregelen) en saldering van lastenverzwaringen en lastenverlichtingen (lastenmaatregelen) leidt tot het beeld zoals weergegeven in figuur 3.



Figuur 3 Geïmplementeerde maatregelen (in € miljard) naar uitgavenmaatregelen (saldo bezuinigingen en intensiveringen) en lastenmaatregelen (saldo lastenverzwaringen en lastenverlichtingen)

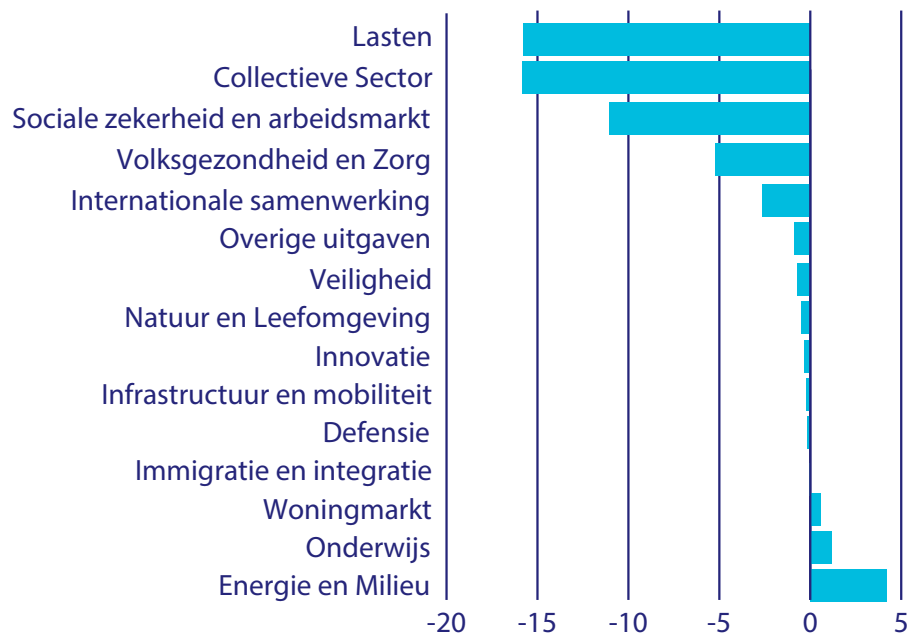
Bron: Database Algemene Rekenkamer (2016)

Het grootste deel van de maatregelen bestaat uit uitgavenmaatregelen waarmee een saldoverbetering is beoogd van € 31,5 miljard. Voorbeelden hiervan zijn een verlaging van de cultuursubsidies en de afschaffing van de ov-jaarkaart voor langstudeerders. De lastenmaatregelen dragen ook in belangrijke mate bij aan de beoogde saldoverbetering met € 15,9 miljard. Voorbeelden hiervan zijn een verhoging van de accijns op tabak, de invoering van de bankenbelasting en een verhoging van de assurantiebelasting.

Maatregelen hebben vooral betrekking op de collectieve sector, sociale zekerheid en arbeidsmarkt, en volksgezondheid en zorg

In figuur 4 hebben we de maatregelen ingedeeld naar beleidsterrein.⁸ Hieruit blijkt dat er naast de lastenmaatregelen (*lasten*) drie beleidsterreinen zijn waar de financiële gevolgen van de geïmplementeerde maatregelen het grootst zijn. Op de *collectieve sector* is beoogd structureel € 15,8 miljard te besparen via maatregelen als loonmatiging van ambtenaren, besparingen op uitvoeringsorganisaties en taakstellingen van ministeries. Op *sociale*

zekerheid en arbeidsmarkt is beoogd €11,1 miljard te besparen waarbij een belangrijke maatregel is het verhogen van de AOW leeftijd. Op volksgezondheid en zorg is beoogd €5,2 miljard te besparen door onder andere een wijziging van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten.

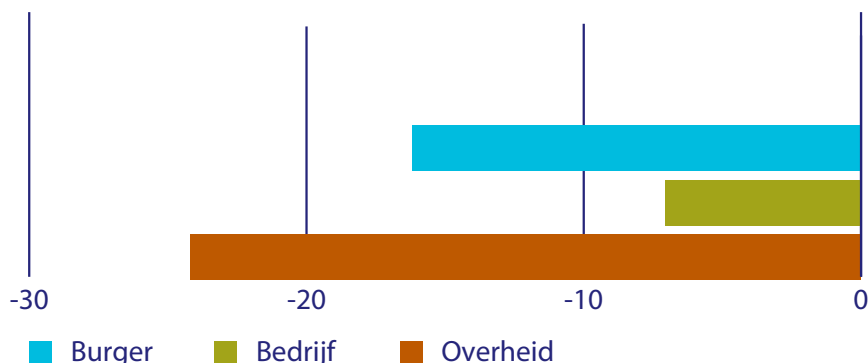


Figuur 4 Maatregelen naar beleidsterrein (in € miljard)

Bron: Database Algemene Rekenkamer (2016)

Vooraf burger en overheid ondervinden financiële gevolgen van maatregelen

Wij hebben voor elke maatregel bekeken voor wie de maatregel financiële gevolgen heeft: burger, bedrijfsleven of overheid, zie figuur 5. Een dergelijke indeling is niet in de pakketten met maatregelen opgenomen en hebben we daarom zelf gemaakt.



Figuur 5 Voor wie hebben de maatregelen financiële gevolgen (structurele bedragen in € miljard)?
Bron: Database Algemene Rekenkamer (2016)

Maatregelen met financiële gevolgen voor de burger bedragen in totaal structureel €16,2 miljard. Het verlagen van de kinderopvangtoeslag is een voorbeeld van een dergelijke maatregel.

Maatregelen met financiële gevolgen voor bedrijven bedragen in totaal structureel €7,1 miljard. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn het stopzetten of verminderen van diverse subsidies.

Maatregelen met financiële gevolgen voor de overheid (inclusief zelfstandige bestuursorganen, gemeenten en provincies) bedragen in totaal structureel €24,1 miljard. Voorbeelden van maatregelen zijn de nullijn voor ambtenaren en lagere apparaatskosten voor gemeenten. Overigens kunnen burgers en bedrijven indirect ook de gevolgen ondervinden van maatregelen bij de overheid door bijvoorbeeld een verlaging van het budget van de publieke omroep of een korting op het budget voor infrastructuur.

2.3 Daadwerkelijke opbrengsten maatregelen onduidelijk⁹

De genoemde opbrengsten in de vorige paragraaf zijn *beoogde* opbrengsten. Ze zijn gebaseerd op de bedragen uit de financiële bijlage van de (regeer)akkoorden, waarvan het kabinet verwachtte dat ze zouden worden gerealiseerd.

Of een maatregel de beoogde opbrengst ook daadwerkelijk heeft opgeleverd is, op een enkele uitzondering na, niet bekend. De minister van Financiën geeft hierover aan dat het voor diverse maatregelen niet mogelijk is om budgettaire realisaties te rapporteren, omdat de begrotingssystematiek hier niet op geënt is (Financiën, 2011): “De begrotingssystematiek is gebaseerd op autorisatie en verslaglegging op het niveau van begrotingsartikelen. Een verandering in een artikelstand¹⁰ kan het gevolg zijn van een maatregel, maar ook van andere ontwikkelingen. Als bijvoorbeeld minder wordt uitgegeven aan GGZ zorg, is niet uit de cijfers af te leiden of dit het gevolg is van een bezuiniging uit het regeerakkoord, of dat er (endogeen) minder vraag naar deze zorg is dan vooraf werd geraamd.”

Monitoring van opbrengsten van bezuinigingen en lastenverzwaringen binnen het trendmatig begrotingsbeleid

De minister van Financiën voert een zogenaamd trendmatig begrotingsbeleid. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is de scheiding van uitgaven en inkomsten. De uitgaven worden binnen het trendmatig begrotingsbeleid beheerst door het uitgavenkader, en de ontvangsten via het inkomstenkader.

Het uitgavenkader is een plafond voor de uitgaven die relevant zijn voor het EMU-saldo. Dit plafond wordt aan het begin van de kabinetsperiode meerjarig vastgesteld, en het uitgangspunt is dat dit plafond niet overschreden wordt. Het uitgavenkader is onderverdeeld in drie de elkaders voor de budgetdisciplinesectoren: het kader Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng), het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) en het Budgettair Kader Zorg (BKZ). Elke budgetdisciplinesector dient (dreigende) overschrijdingen binnen zijn de elkader te compenseren.

Het kabinet geeft aan dat zij bij een sluitend uitgavenkader op koers ligt met het realiseren van de maatregelen. Een sluitend uitgavenkader betekent volgens het kabinet immers dat het overeengekomen uitgavenniveau, waarin de geplande maatregelen reeds zijn meegenomen, in reële termen niet wordt overschreden. Eventuele meer- en minderopbrengsten van maatregelen kunnen alternatief worden aangewend respectievelijk van dekking moeten worden voorzien (Financiën, 2013a). Of de beoogde saldoverbetering gehaald is door de maatregelen die daarvoor ingevoerd zijn of door andere ontwikkelingen, is bij deze wijze van sturen niet relevant. Overigens constateren wij dat niet in alle gevallen duidelijk is met welk bedrag het uitgavenkader als gevolg van maatregelen neerwaarts wordt bijgesteld, waardoor ook niet op basis van een sluitend uitgavenkader een exacte gerealiseerde besparing kan worden bepaald.

Het inkomstenkader geeft de grenzen aan voor de beleidsmatige ontwikkeling van belastingen en premies. Gedurende de uitvoering van het regeerakkoord wordt getoetst of het inkomstenkader (over de gehele kabinetsperiode) ‘sluit’, oftewel voldoet aan de norm zoals afgesproken bij de start van de kabinetsperiode. Het sluiten van het inkomstenkader zegt hiermee niets over de vraag of een lastenmaatregel de beoogde opbrengst heeft opgeleverd. Dit is voor het kabinet ook weinig relevant, omdat aan de inkomstenkant uitgegaan wordt van automatische stabilisatie, waarbij de totale belasting- en premie-inkomsten mee-ademen met de economie.

Binnen het trendmatig begrotingsbeleid werd oorspronkelijk uitgegaan van een behoedzame economische raming bij het vaststellen van ‘de kaders’. Dit is nu niet meer het geval. Tegenwoordig wordt uitgegaan van een realistische raming van de economische groei.

Onze onderzoekreeks *Zicht op Bezuinigingen* heeft ons geleerd dat het op basis van informatie die departementen verzamelen voor de begrotings- en verantwoordingscyclus inderdaad moeilijk is om het budgettaire effect van een maatregel te bepalen.

Dit komt allereerst door de reden die de minister van Financiën aangeeft: op basis van de beschikbare informatie is niet altijd goed mogelijk om het effect van een maatregel te scheiden van overige ontwikkelingen. Dit zagen we bijvoorbeeld bij ons onderzoek naar de bezuiniging op de kinderopvangtoeslag (Algemene Rekenkamer, 2014c). Hierin constateerden wij dat de totale uitgaven aan kinderopvangtoeslag in 2012 en 2013 met respectievelijk € 148 miljoen en € 388 miljoen meer zijn gedaald dan werd beoogd met de bezuiniging. Dit kwam vooral door daling van het gebruik van de kinderopvang in 2012 en 2013 die door het kabinet niet was voorzien. Het is echter onduidelijk welk deel van de daling van het gebruik van kinderopvang is toe te schrijven aan de maatregel en welk deel aan andere ontwikkelingen.

Een tweede reden waarom het moeilijk is om het budgettaire effect van een maatregel te bepalen is dat de Rijksbegroting nooit stilstaat. Behalve de maatregelen uit de pakketten worden in elke begrotingswet ook andere mutaties, zowel beleidsmatig als technisch, in de begroting verwerkt. Dit levert dusdanig veel verschuivingen op in de begroting dat het niet mogelijk is om op basis van vergelijking van ramingen en realisaties de budgettaire opbrengst van een maatregel te bepalen. Dit zagen we bijvoorbeeld bij ons onderzoek naar de bezuiniging op cultuur (Algemene Rekenkamer, 2015). Uit dit onderzoek bleek dat na het meerjarig inboeken van de beoogde opbrengst van de bezuiniging eind 2010, de verschillende posten op de Cultuurbegroting veelvuldig zijn gemuteerd en dat wij door de vele mutaties niet hebben kunnen vaststellen in hoeverre de bezuiniging is gerealiseerd. Vooral verschuivingen van budgetten (tussen begrotingsartikelen, tussen begrotingsjaren en tussen begrotingshoofdstukken) vertroebelen het zicht op de realisatie van de opbrengsten van de maatregelen.

Eenzelfde beeld levert een analyse van de begroting van het Ministerie van Defensie van 2011 tot en met 2016 op. We hebben hierbij bekeken of de realisatie van beoogde opbrengsten van maatregelen is af te leiden uit de meerjarige raming en realisatie van uitgaven. Ook hier blijkt dat de begroting na verwerking van maatregelen een grote dynamiek vertoont (zie bijlage 3 voor een schets van de dynamiek van deze begroting). Het zijn met name de hoeveelheid en de aard van de mutaties die het moeilijk maken een goed beeld te krijgen. Er is onder andere sprake van kasschuiven tussen jaren, eindejaarsmarges,

wijzigingen naar aanleiding van amendementen en moties, verschuiving van beleid inclusief budget tussen departementen en loon- en prijsbijstellingen. Hierdoor is het niet goed mogelijk om op basis van begrotingsstanden een uitspraak te doen over de realisatie van de beoogde besparing van de maatregelen.

Wij achten het bepalen van het daadwerkelijke budgettaire effect echter wel wenselijk. Als er namelijk een verschil is tussen de gerealiseerde en de beoogde opbrengst van een maatregel, kan het vinden van een verklaring voor dit verschil mogelijk helpen om voor toekomstige maatregelen het budgettaire effect beter in te schatten. Het is bovendien wel degelijk mogelijk door het uitvoeren van evaluaties, de gerealiseerde opbrengst van maatregelen beter in beeld te krijgen. Een voorbeeld hiervan zagen we in ons onderzoek naar de bezuiniging op de zorgtoeslag (Algemene Rekenkamer, 2014b). Met behulp van een modelberekening van het CPB stelden wij vast dat, als het kabinet de maatregel *Bevriezen doelgroep zorgtoeslag* niet had genomen, € 548 miljoen meer zou zijn uitgegeven aan zorgtoeslag in 2012. Daarmee heeft de maatregel 91% bereikt van het beoogde budgettaire effect van € 600 miljoen. Een ander voorbeeld komt van het kabinet zelf, in de vorm van de evaluatie van de bankenbelasting (Financiën, 2016a). Hieruit komt naar voren dat de gerealiseerde opbrengst van deze maatregel lager was dan beoogd. Waar een jaarlijkse opbrengst van € 600 miljoen was beoogd, bedroegen de opbrengsten € 536 miljoen in 2012, € 507 miljoen in 2013 en € 448 miljoen in 2014.

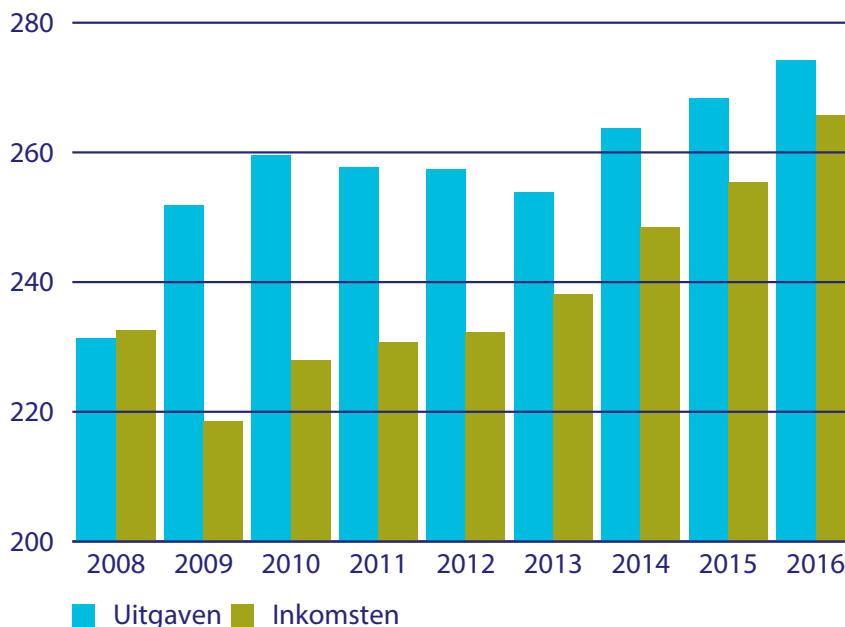
3 Ontwikkeling overheidsfinanciën

In dit hoofdstuk gaan we na in hoeverre het door de kabinetten Rutte/Verhagen en Rutte/Asscher gestelde doel op het gebied van de overheidsfinanciën is behaald. Is het gelukt om de overheidsfinanciën op orde te brengen?

3.1 Verschil tussen uitgaven en inkomsten steeds kleiner

De ontwikkeling van de overheidsfinanciën wordt veelal gemeten met indicatoren die worden uitgedrukt in % bbp. Alvorens we hiertoe overgaan in de volgende paragraaf, geven we in figuur 6 de nominale ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven van het Rijk vanaf 2008 tot en met 2016 weer¹, omdat de maatregelen juist hierop direct invloed dienden te hebben. Uit deze nominale ontwikkeling blijkt dat het verschil tussen de uitgaven en de inkomsten vanaf 2010 steeds kleiner is geworden. Hoewel het aannemelijk is dat de maatregelen hieraan hebben bijgedragen, hebben we niet kunnen vaststellen in welke mate dit het geval is, omdat de daadwerkelijke opbrengsten van de maatregelen onduidelijk zijn (zie § 2.3). Ook de onzekerheid over de mate waarin weglekeffecten van invloed zijn geweest op de uitgaven en inkomsten (zie § 4.2) speelt hierbij overigens een rol.

Verschil tussen uitgaven en inkomsten na 2010 steeds kleiner



Figuur 6 Uitgaven en inkomsten Rijksoverheid, in € miljard.

Bron: Eigen berekening o.b.v. CBS Statline (geraadpleegd op 21 september 2016) en CPB (2016b) Macro Economische Verkenning 2017. Nominale cijfers (niet gecorrigeerd voor inflatie).

3.2 Overheidsfinanciën verbeterd, maar nog niet op orde

We meten de ontwikkeling van de overheidsfinanciën aan de hand van vier indicatoren¹²:

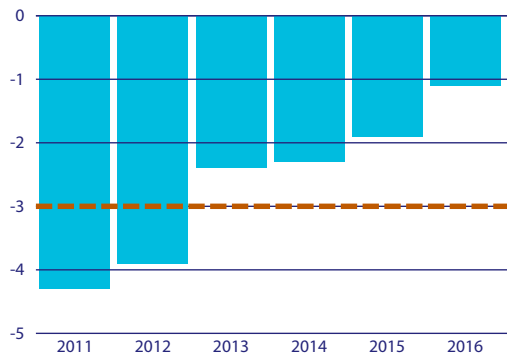
- het feitelijk EMU-saldo;
- het structureel EMU-saldo;
- de EMU-schuld;
- het houdbaarheidssaldo.

Alle vier deze indicatoren drukken we uit als % van het bbp. Hiermee worden de absolute waarden gerelateerd aan de economische ontwikkeling. Aangezien de maatregelen van het Rijk ook gevolgen hebben voor de economische ontwikkeling (zie § 4.1) worden de indicatoren ook via deze weg beïnvloed.

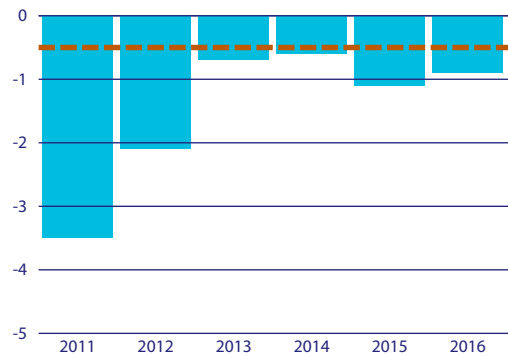
In figuur 7 geven we de ontwikkelingen op de indicatoren voor de periode 2011-2016 weer, inclusief de normen die wij hanteren bij de beoordeling van de overheidsfinanciën. De grenswaarden bij onze normen voor het feitelijk EMU-saldo, het structureel EMU-saldo en de EMU-schuld zijn afkomstig van de normen die de Europese Commissie hanteert om de gezondheid van de overheidsfinanciën in lidstaten te bepalen. Voor het houdbaarheids-saldo hanteren we als norm dat de overheidsfinanciën bij een overschot op orde zijn en bij een tekort niet op orde. Een uitgebreide toelichting op de indicatoren en de door ons gehanteerde normen is terug te vinden in bijlage 2.

Overheidsfinanciën verbeterd, maar nog niet op orde

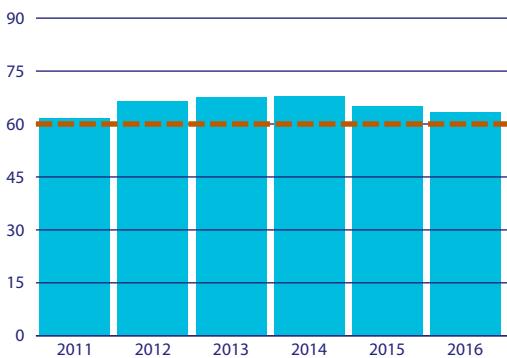
Feitelijk EMU-saldo in % BBP



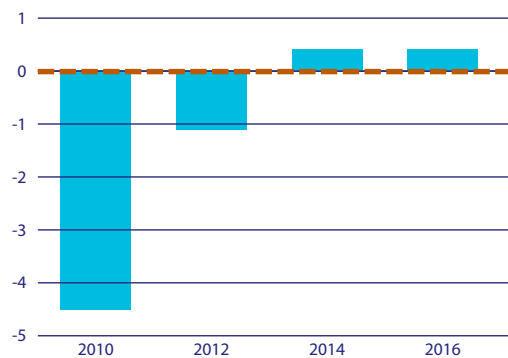
Structureel EMU-saldo in % BBP



EMU-schuld in % BBP



Houdbaarheidssaldo in % BBP



Figuur 7 Ontwikkeling overheidsfinanciën 2011-2016 inclusief grenswaarden

Bronnen: CPB (2010) Vergrijzing verdeeld, CPB (2012) Economische Verkenning 2013-2017, CPB (2014a) Minder zorg om vergrijzing, CPB (2016b) Macro Economische Verkenning 2017.

Uit figuur 7 blijkt dat de overheidsfinanciën tussen 2011 en 2016 over het algemeen zijn verbeterd. Vooral het feitelijk EMU-saldo en het houdbaarheidssaldo hebben een overwegend positieve ontwikkeling laten zien. Het structureel EMU-saldo is vooral in de eerste

jaren verbeterd, maar valt terug in 2015 en 2016. De EMU-schuld laat een tegengesteld patroon zien tussen 2011 en 2016. Na een verslechtering tot en met 2014, is in de laatste twee jaar een verbetering zichtbaar.

Bij deze verbetering van de overheidsfinanciën dient zoals gezegd de kanttekening geplaatst te worden dat onduidelijk is in welke mate dit het gevolg is van de maatregelen. Behalve de eerder genoemde onduidelijkheid over de opbrengsten van de maatregelen (zie § 3.1) speelt hier ook een rol dat het bbp beïnvloed kan worden door de maatregelen (zie § 4.1).

In figuur 7 is verder te zien dat de overheidsfinanciën, ondanks de positieve ontwikkeling, nog niet geheel op orde zijn. De ontwikkeling valt namelijk niet in alle gevallen binnen de grenswaarden die wij aanhouden bij de beoordeling van de overheidsfinanciën. Het feitelijk EMU-saldo en het houdbaarheidssaldo bevinden zich aan de goede kant van de grenswaarden. Op deze aspecten zijn de overheidsfinanciën op dit moment dan ook op orde. Dit geldt niet voor het structureel EMU-saldo en voor de EMU-schuld. Deze bevinden zich nog aan de verkeerde kant van de grenswaarden. Op deze punten zijn de overheidsfinanciën nog niet op orde.

3.3 Toekomst overheidsfinanciën positief

De verwachting van het CPB bij de update van de middellangetermijnverkenning in september 2016 (CPB, 2016b) is dat de overheidsfinanciën bij gelijkblijvend beleid volledig op orde zijn in 2018. In deze meest recente verkenning van het CPB zakt de EMU-schuld vanaf 2018 onder de 60% bbp en verbetert het structureel EMU-saldo naar -0,5% bbp. Het feitelijk EMU-tekort zal vanaf 2019 zijn omgeslagen in een overschot (CPB, 2016b).

4 Economische en maatschappelijke effecten

De maatregelen hebben niet alleen effect op de overheidsfinanciën, ze hebben ook effect op burgers en bedrijven. We onderscheiden hierbij *economische* effecten – de gevolgen voor de economische ontwikkeling, die op hun beurt weer van invloed kunnen zijn op de overheidsfinanciën – en *maatschappelijke* effecten – de gevolgen voor bijvoorbeeld de kwaliteit van zorg of de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. In dit hoofdstuk gaan we in op wat bekend is over deze effecten.

4.1 Effect maatregelen op economische ontwikkeling onzeker

Bezuinigingen en lastenverzwaringen hebben een effect op de economie. Als de overheid bijvoorbeeld de uitgaven aan infrastructurele projecten vermindert, verminderen de bouwactiviteiten en dus ook de opdrachten aan aannemers en toeleveranciers. Dit kan een negatieve invloed hebben op de economie. Het omgekeerde kan ook: extra bestedingen van de overheid kunnen een impuls geven aan de economie. Hoe groot het effect van maatregelen is op de economische ontwikkeling, wanneer dit effect optreedt en hoe blijvend het effect is, daarover verschillen de meningen. In de discussies hierover spelen technische termen als de begrotingsmultiplier en hysteresis een belangrijke rol. De begrotingsmultiplier betreft de mate van correlatie tussen overheidsuitgaven en het bruto binnenlands product (bbp) en hysteresis geeft aan hoe lang negatieve effecten op de economie aanhouden (zie tekstkader).

Effecten op de economie in technische termen

In de discussies over het effect van maatregelen op de economie spelen diverse technische termen een belangrijke rol.

De *begrotingsmultiplier* meet het effect van begrotingsmaatregelen van de overheid op het bbp; als bijvoorbeeld het bbp met 0,5% stijgt doordat de overheidsuitgaven met 1% bbp stijgen, dan is de multiplier 0,5.

De *begrotingselasticiteit* geeft aan met hoeveel procent de overheidsuitgaven of overheidsinkomsten veranderen als het bbp met 1% verandert.

Met hysteresis bedoelen economen een structureel verlies aan bbp en werkgelegenheid; dit kan optreden als de werkloosheid na een crisis niet herstelt naar het niveau van voor de crisis.

Onderzoek naar begrotingsmultiplier

Sinds het begin van de crisis is het wetenschappelijk onderzoek naar met name de begrotingsmultiplier sterk geïntensiveerd. De resultaten van deze onderzoeken laten zien dat de begrotingsmultiplier eerder dynamisch dan constant is en kan verschillen per land en per periode.

In 2012 kreeg de discussie over de begrotingsmultiplier een extra impuls door een onderzoek van het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Volgens het IMF waren de begrotingsmultipliers in de jaren 2009-2011 in Europa hoger dan waar het IMF zelf eerder van uitging (IMF, 2012 en IMF, 2013). Onderzoek van voor de financiële crisis wees op een gemiddelde multiplier van 0,5 voor de ontwikkelde economieën. De IMF onderzoekers (Blanchard en Leigh) schatten in dat de multipliers in het begin van de crisis aanzienlijk boven de 1 hebben gelegen. Een multiplier boven de 1 betekent dat een verlaging van de overheidsuitgaven met 1% leidt tot een vermindering van het bbp met meer dan 1%.

Onderzoek van het CPB bevestigde de resultaten van het IMF voor de jaren 2009-2011. Voor de jaren 2013-2015 vond het CPB echter geen bewijs voor hogere multipliers (CPB, 2015b). “*The policy relevance of this result is that on the basis of the Blanchard-Leigh approach there is no evidence that during all recent crises fiscal multipliers were higher than expected.*” Het CPB sloot echter niet uit dat het IMF had geleerd van de ontwikkelingen tijdens de crisis en dat vanaf 2013 de economische modellen van het IMF hogere multipliers genereren. Het IMF legt overigens recentelijk minder nadruk op het belang van saldoverbeterende maatregelen en roept de overheden van de ontwikkelde economieën op om vaart te maken met beleid dat de economische groei stimuleert en de veerkracht vergroot (IMF, 2016).

Onzekerheid over begrotingsmultiplier en hysteresis

De onzekerheid over de begrotingsmultiplier in crisistijd en over de mate van hysteresis na de crisis zorgt voor onduidelijkheid over de effecten die de saldoverbeterende maatregelen hebben gehad op de Nederlandse economie. Twee benaderingen illustreren de onzekerheid:

1. Het CPB heeft in *Opties voor begrotingsbeleid* van maart 2016 berekend dat de saldoverbeterende maatregelen de economische groei tussen 2011 en 2017 met ongeveer 0,7% per jaar hebben verminderd. De totale vermindering is volgens die berekening 5% van het bbp (circa € 34 miljard) over de periode 2011-2017 (CPB, 2016a). Het CPB geeft bij de berekening aan dat dit negatieve effect op de groei tijdelijk is als er geen hysteresis-effecten zijn.

In het boek *Roads to recovery* concludeerde het CPB eerder dat er in Nederland geen sprake is van hysteresis: er is volgens het CPB geen sprake van permanente schade (CPB, 2014b). Het CPB ging bij haar berekeningen verder uit van de standaardmultiplier,

maar tekende aan dat er aanwijzingen zijn dat in recessies de multiplier groter is. Uit later onderzoek van het CPB in 2015 kwam naar inderdaad naar voren dat de multiplier in de jaren 2009-2011 hoger was dan de standaardmultiplier van 1 (CPB, 2015b). Het CPB bekijkt momenteel of deze aanwijzingen iets betekenen voor de ramingsmethodiek.

2. Ander onderzoek suggereert dat de financiële crisis het groeipad van het bbp van de ontwikkelde economieën permanent heeft verlaagd (Fatas en Summers, 2016). Volgens deze analyse hebben de saldoverbeterende maatregelen zeer waarschijnlijk geresulteerd in een hogere schuld/bbp ratio door het negatieve effect op het bbp. Het onderzoek bouwt voort op eerder werk van Blanchard en Leigh (IMF, 2013).

Voor Nederland heeft prof. dr. B. Jacobs van de Erasmus Universiteit Rotterdam geschat wat de kosten/baten zijn voor de langere termijn van het Nederlandse begrotingsbeleid voor de periode 2011-2017 voor de langere termijn (Jacobs, 2015). Jacobs schat dat als de door overheidsbeleid gemiste groei permanent wordt (100% hysteresis), de jaarlijkse schade voor de Nederlandse economie tussen de circa € 26,2 miljard en € 52,9 miljard ligt (mede afhankelijk van de hoogte van de begrotingsmultiplier). Bij een lagere hysteresis (25%) blijft de schade beperkt tot circa € 6 tot € 13 miljard per jaar.

4.2 Onzekerheid over economisch effect kan leiden tot onzekerheid over opbrengst maatregelen

Bezuinigingen en lastenverzwaringen kunnen op de korte termijn de economische groei negatief beïnvloeden. Een lagere economische groei kan op zijn beurt de overheidsfinanciën verslechteren doordat de inkomsten (uit bijvoorbeeld de vennootschapsbelasting) dalen en de conjunctuurgevoelige uitgaven van het Rijk stijgen (denk aan werkloosheidsuitgaven). Deze zogenaamde weglekeffecten (ook wel uitverdieneffecten genoemd) kunnen dus van invloed zijn op de opbrengsten van maatregelen.

Begrotingsmultiplier en weglekeffecten, een voorbeeld

Uitgaande van een begrotingsmultiplier van gemiddeld 0,5 leidt een bezuiniging van 1% van het bbp tot een 0,5% verlaging van het bbp. Het lagere bbp heeft vervolgens effect op de overheidsfinanciën, met name door lagere belastingen en hogere uitkeringen. Een 1% daling van het bbp betekent (bij een begrotingselasticiteit van 0,6) een verslechtering van de overheidsfinanciën met 0,6% bbp. Bij een multiplier van 0,5 verbeteren de overheidsfinanciën na een initiële bezuiniging van 1% van het bbp dus met 0,7% van het bbp ($1\% - 0,5 \cdot 1\% \cdot 0,6$). De 0,3% die 'verdampt' noemen we weglekeffect. Om 1% saldoverbetering te realiseren, zal dus meer dan 1% bezuinigd moeten worden. Naarmate de begrotingsmultiplier en de begrotingselasticiteit groter zijn, nemen de weglekeffecten toe.

In tabel 2 staat een overzicht van de weglekeffecten van verschillende pakketten met maatregelen, zoals vooraf becijferd door het CPB. In de tweede kolom van de tabel staan de door het kabinet in de pakketten opgenomen opbrengst. In de derde kolom staat de opbrengst die het CPB toekent aan de maatregelpakketten. Hiertussen zijn verschillen waarneembaar doordat het CPB niet altijd de door het kabinet gegeven opbrengsten overneemt.¹³ In de vierde kolom staan de weglekeffecten die het CPB berekent op basis van het effect van de pakketten op de economische groei. In de laatste kolom zijn de netto opbrengsten van de maatregelen weergegeven.

Tabel 2 Budgettaire effecten regeerakkoorden en aanvullende pakketten voor eindjaar (in € miljard)*

	Beoogde opbrengst volgens kabinet	Beoogde opbrengst volgens CPB	Weglekeffect volgens CPB	Totaal beoogde netto opbrengst volgens CPB
Regeerakkoord Rutte/Verhagen**	14,9	14,8	-5,0	9,8
Begrotingsakkoord 2013	10,2	9,2	-5,7	3,5
Regeerakkoord Rutte/Asscher	16,0	15,0	-7,2	7,8
Aanvullend pakket 2014	6,0	5,3	-2,5	2,8
Vijfmiljardpakket 2016	-5,0	-5,0	1,0	-4,0
Totaal	42,1***	39,3	-19,4	19,9

* Bij het regeerakkoord Rutte/Verhagen is dit 2015 en bij de andere pakketten 2017. Bij de optelling is de aanname dat regeerakkoord Rutte/Verhagen in 2017 dezelfde opbrengst zou hebben dan in 2015.

** Dit is exclusief de maatregelen van het kabinet-Balkenende IV, die door het kabinet-Rutte/Verhagen wel waren overgenomen in de opstelling in de financiële bijlage van het regeerakkoord.

*** Doordat hier 2017 als einddatum is genomen, en niet alle pakketten zijn meegenomen, wijkt dit bedrag af van het in paragraaf 2.1 genoemde bedrag van € 50,4 miljard.

Bronnen: Informatuur (2010) Regeerakkoord kabinet-Rutte/Verhagen, Informatuur (2012) Regeerakkoord kabinet-Rutte/Asscher, Financiën (2010) Miljoenennota 2011, Financiën (2012c) Miljoenennota 2013, Financiën (2013) Miljoenennota 2014, Financiën (2014) Miljoenennota 2015. CPB (2016a) Opties voor begrotingsbeleid (incl. de documenten waarnaar gelinkt wordt tabel 1).

Uit tabel 2 is af te lezen dat de beoogde opbrengsten van de maatregelen voor ongeveer de helft teniet worden gedaan door weglekeffecten. Ook is te zien dat de omvang van de weglekeffecten varieert per maatregelpakket.

Als tijdens crisistijd een hogere begrotingsmultiplier geldt dan in 'normale' tijden, zijn de weglekeffecten hoger en de opbrengsten per saldo navenant lager. Als in ramingen uitgegaan wordt van te lage multipliers, dan neemt het risico op budgettaire tegenvallers toe.

Tegenvallers kunnen leiden tot aanvullende maatregelen, ook als de autonome economische groei ongewijzigd blijft. Welke weglekeffecten daadwerkelijk hebben plaatsgevonden, is onduidelijk.

4.3 Maatschappelijke effecten beperkt in zicht

In de onderzoekreeks *Zicht op bezuinigingen* hebben we voor vijf bezuinigingen en lastenverzwaringen bekeken hoeveel is bespaard met de maatregelen en wat het gevolg was voor de maatschappij.¹⁴ Hieruit bleek (onder meer) dat slechts beperkt zich is op de maatschappelijke effecten van bezuinigingen en lastenverzwaringen. Een verklaring daarvoor is volgens de minister van Financiën dat de begrotings- en verantwoordingssystematiek zich richt op wat de overheid doet en niet op wat de overheid niet (meer) doet. Het zou volgens het Ministerie van Financiën ondoenlijk zijn de voortgang en de effecten van de maatregelen te monitoren, inclusief alle tussentijdse wijzigingen die plaatsvinden in het kader van de reguliere begrotingsbesluitvorming.

Het is interessant om op dit punt een vergelijking te maken met beleidsintensiveringen, waarvoor het wel mogelijk blijkt maatregelen te toetsen en monitoren. Intensiveringen dienen vooraf goed onderbouwd te worden en meer dan eens gaat dat gepaard met een sluitende business case of een positieve maatschappelijke kosten-batenanalyse. Soms stelt het kabinet pas extra budget beschikbaar als het voorstel voor intensivering voldoet aan een aantal voorwaarden. Bij intensiveringen worden de maatschappelijke effecten dus wel vooraf in kaart gebracht en veelal gemonitord. Als dat bij intensiveringen kan, dan kan het volgens ons ook bij bezuinigingen en lastenverzwaringen.

We zien overigens wel dat soms ook bij bezuinigingen en lastenverzwaringen de maatschappelijke effecten in beeld worden gebracht. Dat geldt bijvoorbeeld voor de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag. Het kabinet heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in 2014 verzocht om de effecten van de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag in beeld te brengen. In september 2014 heeft het SCP zijn rapport *Krimp in de kinderopvang* (SCP, 2014) gepubliceerd. Het SCP tekende op dat het gebruik van de kinderopvang sinds 2012 is afgenomen en dat ouders vooral de kosten van de opvang noemen als reden waarom zij minder of geen gebruik (meer) maken van de formele opvang. Op basis van het onderzoek van het SCP zijn kosten en opbrengsten van de bezuiniging op de kinderopvangtoeslag beter met elkaar te vergelijken en kan een uitspraak worden gedaan over de effectiviteit van deze bezuiniging.

5 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Financiën heeft op 23 september 2016 gereageerd op ons rapport. Hieronder geven we zijn reactie integraal weer, gevolgd door ons nawoord. De reactie staat ook op www.rekenkamer.nl.

5.1 Reactie van de minister van Financiën

“Met belangstelling heb ik kennis genomen van uw rapport over de kosten en opbrengsten van de saldoverbeterende maatregelen die in de jaren 2011 tot en met 2016 zijn uitgevoerd. Hierbij stuur ik u mijn bestuurlijke reactie op het rapport. Daarin zal ik eerst ingaan op de werking van het begrotingsbeleid, de reden voor de genomen maatregelen en de manier waarop de effecten hiervan in beeld zijn gebracht. Vervolgens zal ik reageren op uw aanbevelingen.

Doelen van het begrotingsbeleid

Het Nederlandse begrotingsbeleid kenmerkt zich door een focus op de middellange termijn. Er wordt gestreefd naar gezonde overheidsfinanciën door te sturen op de groei van de uitgaven en de beleidsmatige mutatie van de lastendruk. De hoogte hiervan wordt bij het Regeerakkoord afgesproken en vastgelegd in het uitgaven- en inkomstenkader. Op dat moment wordt ook op basis van de ramingen van het Centraal Planbureau (CPB) vooruit geblikt naar de verwachte ontwikkelingen van het EMU-saldo. Toch is gedurende de kabinetsperiode het EMU-saldo in principe geen richtpunt voor het beleid, maar ‘slechts’ de uitkomst van het sturen op uitgaven- en inkomstenkader en uiteraard de economische ontwikkeling. Op deze manier kunnen de overheidsfinanciën meebewegen met de conjunctuur.

De grote klap van de financiële crisis zorgde voor een forse verslechtering van de overheidsfinanciën. Omvangrijke maatregelen bleken noodzakelijk, zowel om de overheidsfinanciën weer gezond te maken als om te voldoen aan de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact. Het doet mij deugd dat in uw rapport wordt geconstateerd dat overheidsfinanciën sinds 2011 flink zijn verbeterd als gevolg van de maatregelen en de verbeterde conjunctuur. Bij ongewijzigd beleid zullen de overheidsfinanciën de komende jaren nog verder verbeteren, waardoor vanaf 2018 ook het structureel EMU-saldo en de EMU-schuld aan de normen van het Stabiliteits- en Groeipact voldoen. Op dat moment zijn de overheidsfinanciën conform de definitie uit uw rapport volledig op orde.

Bezuinigingen en de economische effecten daarvan

U vraagt terecht aandacht voor de effecten van de maatregelen om de overheidsfinanciën weer op orde te brengen. In totaal gaat het per saldo om bijna 50 miljard euro, ten opzichte van een situatie zonder aanvullend beleid, verdeeld over meerdere rondes van bezuinigingen. Een dergelijk groot bedrag heeft uiteraard grote gevolgen voor de samenleving. U stelt dat de opbrengsten en kosten van de geïmplementeerde maatregelen niet goed zijn vast te stellen. Voor de onzekerheid van de economische opbrengsten wijst u op zogenoemde ‘uitverdieneffecten’ en de interactie met de budgettaire effecten van andere ontwikkelingen (rente, olieprijs, etc), waardoor het ex-post niet goed mogelijk is om precies aan te geven wat een maatregel uiteindelijk heeft opgeleverd.

Ik deel uw conclusie dat het niet mogelijk is om achteraf vast te stellen wat de precieze effecten van de maatregelen zijn geweest. Zoals de Rekenkamer zelf ook aangeeft is het moeilijk om het effect van een maatregel te scheiden van overige ontwikkelingen. Wij kunnen eenvoudigweg niet weten hoe Nederland er voor zou staan zonder deze maatregelen.

Om toch tot een zo goed mogelijke inschatting te komen wordt gebruik gemaakt van economische modellen. Deze modellen geven een schatting van de mate waarin bezuinigingen het begrotingstekort reduceren en van de mate waarin deze maatregelen op korte termijn via lagere bestedingen een negatief effect hebben op de economische groei. Op deze manier worden bestedingseffecten dus meegenomen in de besluitvorming. Al speelden tijdens de crisis ook vertrouwenseffecten een rol die niet eenvoudig te modelleren zijn.

Hoewel bestedingseffecten doorgaans tijdelijk zijn, kan langdurige vraaguitval doorwerken op de lange termijn economische groei. Dit speelt indien de ongebruikte kapitaalgoederenvoorraad veroudert, vaardigheden van werklozen verslechteren of wanneer jongeren niet of onder hun niveau aan het werk gaan. Achteraf heeft het CPB geconstateerd dat de vraaguitval vanwege de crisis niet heeft geleid tot permanent negatief effect op de groei-capaciteit van Nederland.

Maatregelen kunnen ook de structuur van de economie veranderen en daarmee een effect hebben op de lange termijn. Zo zorgen hogere belastingen voor minder arbeidsaanbod; deze hebben daarom een structureel negatief effect op de economische groei. Andersom hebben maatregelen als de verhoging van de AOW-leeftijd en de koppeling aan de leeftijdsverwachting juist een structureel positief effect op de economie. Ook deze structurele effecten worden door het CPB berekend en spelen een rol in de besluitvorming.

Aanbevelingen

Uw aanbevelingen richten zich op het beter in beeld brengen van informatie over de effecten van bezuinigingen en lastenverzwaringen. U noemt in de eerste plaats het verbeteren van het inzicht vooraf om tot betere besluitvorming te kunnen komen: inzicht in de budgettaire en maatschappelijke effecten en het effect op de economische ontwikkeling. U vraagt ook expliciet aandacht voor een brede doorrekening van het Regeerakkoord. En u noemt het verbeteren van het inzicht achteraf, onder meer door eerder aan de slag te gaan met gegevens verzamelen die nodig zijn voor een goede evaluatie.

Het belang van informatie over budgettaire en maatschappelijke effecten onderschrijf ik volledig. Door te leren van het verleden kunnen we tot een efficiëntere allocatie van overheidsmiddelen komen. En dat geldt niet alleen voor bezuinigingen en lastenverzwaringen, maar voor alle (voorgenomen) beleidswijzigingen. Bij voorkeur is informatie over de effecten van beleidsmaatregelen reeds beschikbaar op het moment dat besluiten genomen worden (ex ante). Gevoerd beleid moet vervolgens uiteraard worden geëvalueerd om daar lessen uit te leren voor de toekomst(ex post).

In Nederland bestaat een groot aantal instrumenten en instituties die hier op een systematische manier aan bijdragen. Maatschappelijke kosten-batenanalyses brengen bij investeringsbeslissingen vooraf de verwachte kosten en baten in beeld. De doorrekening van de verkiezingsprogramma's door het CPB en de reeks Kansrijk van de planbureaus zorgen voor inschattingen van de effecten van een breed scala aan mogelijke beleidsmaatregelen. Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) gaan doorgaans in op de effectiviteit van het huidige beleid, en schetsen eveneens beleidsopties en de voor- en nadelen daarvan. Departementen zijn verantwoordelijk voor het evalueren van het beleid op hun terrein, waaronder ook de subsidies en de belastinguitgaven. Voor al het gevoerde beleid is er de verplichting om periodiek een beleidsdoorlichting uit te voeren, waar de beschikbare kennis over de effecten van het beleid in wordt samengevat. Alle beleidsdoorlichtingen en ook de plannen van aanpak daarvan worden verzonden aan het parlement. Naast deze reguliere evaluaties worden er ook op verzoek van het parlement evaluaties uitgevoerd van beleid op actuele maatschappelijke thema's.

In uw aanbevelingen geeft u aan dat het wenselijk is om de effecten van bezuinigingen te evalueren. Ik wil er in dat verband graag op wijzen dat de effecten van bezuinigingen onderdeel zijn van het bestaande evaluatie-instrumentarium. In beleidsdoorlichtingen en in de meeste evaluaties wordt immers het behalen van de beleidsdoelstelling geëvalueerd.

Als bezuinigingen ertoe leiden dat het beleid niet goed of in mindere mate bijdraagt aan de beleidsdoelstelling, komt dat in beleidsevaluaties aan de orde.

Waar de genoemde instrumenten de effecten van beleid periodiek en systematisch in beeld brengen, volgen ambtenaren en politici uiteraard het hele jaar door hoe beleidsmaatregelen uitpakken in de praktijk. Daartoe vinden werkbezoeken plaats en zijn er volop contacten met uitvoerders en (koepel)organisaties. Dat kan aanleiding geven tot bijstelling van beleid of beleidsvoornemens.

Toch is verdere verbetering van het inzicht in de effecten van maatregelen mogelijk en wenselijk. Ik zie met name ruimte voor verbetering in de kwaliteit van de uitgevoerde evaluaties. Te veel evaluaties constateren dat er geen gefundeerde conclusies kunnen worden getrokken over de effectiviteit van het beleid. Om tot verbetering te komen, denk ik net als de Algemene Rekenkamer en de Studiegroep Begrotingsruimte dat het zinvol is om eerder in het beleidsproces vast te stellen welke gegevens nodig zijn om beleid goed te kunnen monitoren. Dan kunnen al bij de start van beleid of beleidswijzigingen deze gegevens worden verzameld, en zijn deze beschikbaar op het moment dat er wordt geëvalueerd. Een stap in deze richting is de voorgenomen aanpassing van de Comptabiliteitswet, waarin departementen bij aanpassingen van beleid aan het parlement moeten aangeven wat zij verwachten ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de beleidsaanpassing. Dat kan een handvat bieden om tijdig na te denken hoe de evaluatie moet worden ingericht.

Uiteindelijk is het verbeteren van de beleidsinformatie en onderbouwing van beleid een integraal onderdeel van het maken van beleid. Dit is essentieel om onze gezamenlijke doelstelling te bereiken, namelijk dat publiek geld zo efficiënt en effectief mogelijk wordt besteed.“

5.2 Nawoord van de Algemene Rekenkamer

Wij zijn verheugd dat de minister het met ons eens is dat verdere verbetering van het inzicht in effecten van beleidsmaatregelen mogelijk en wenselijk is en dat hij hiertoe ook mogelijkheden schetst. De minister doet echter geen concrete toezeggingen op onze drie aan hem gerichte aanbevelingen.

Wij benadrukken het belang dat het parlement tijdig en compleet inzicht krijgt in budgettaire, economische en maatschappelijke effecten van bezuinigingen en lastenverzwaringen,

voorafgaand aan besluitvorming, tijdens de implementatie ervan en bij de verantwoording van het kabinetsbeleid. Adequate informatievoorziening met betrekking tot zowel het geld en als de maatschappelijke effecten, is naar onze mening niet een eenmalige exercitie maar onlosmakelijk verbonden aan de gehele regeerperiode waarin bezuinigingen en lastenverzwaringen worden uitgevoerd. Het inzicht in effecten is ook van belang om de besluitvorming en verantwoording bij toekomstige bezuinigingen en lastenverzwaringen te kunnen verbeteren zoals we de minister hebben aanbevolen.

Ten slotte vragen wij aandacht voor onze aanbeveling om voortaan de doorrekening van het regeerakkoord te verbreden door er maatschappelijke effecten bij te betrekken. De minister gaat niet in op deze aanbeveling, mogelijk omdat deze gericht is aan de Tweede Kamer. Wij willen deze aanbeveling nogmaals onder uw aandacht brengen.

Bijlagen

- 1 Analyse maatregelen 2011-2016
- 2 Methodologische verantwoording
- 3 Dynamiek begroting Ministerie van Defensie
- 4 Data figuren
- 5 Begrippen
- 6 Literatuur
- 7 Eindnoten

Bijlage 1

Analyse maatregelen 2011-2016

In deze bijlage zijn enkele analyses van maatregelen (zogenoemde ‘uitsneden’) opgenomen uit onze database maatregelen, stand van zaken 2016.

Om de maatregelen uit de verschillende pakketten te volgen en te analyseren hebben we een database opgesteld waarin we per maatregel de volgende kenmerken hebben opgenomen:

- Nummer
- Akkoord
- Maatregel
- Omschrijving
- Beoogde opbrengst 2011 tot en met 2017 en structureel
- Type maatregel
- Kader
- Wie de financiële gevolgen van de maatregel ondervindt
- Beleidsterrein
- Voortgang
- Omgezet in wet- en regelgeving
- Ministerie
- Begrotingshoofdstuk
- Artikel
- Gerelateerde maatregel
- Bron
- Opmerking

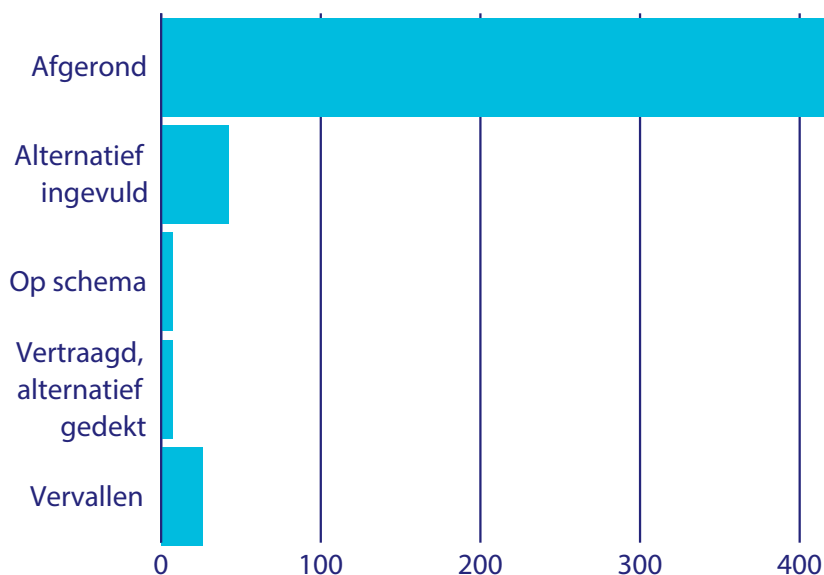
Een uitgebreide toelichting op de kenmerken staat in bijlage 2 Methodologische verantwoording.

In deze bijlage maken we enkele uitsneden van de database zichtbaar. Deze uitsneden uit de database zijn niet uitputtend. Door verschillende combinaties te kiezen is het mogelijk om honderden verschillende uitsneden te maken. We volstaan hier alleen met de in onze ogen meest relevante uitsneden. De database is als open data beschikbaar gesteld op onze website.

Uitsnede 1 Voortgang van de maatregelen

De maatregelen zijn niet allemaal geïmplementeerd zoals aanvankelijk was beoogd. Sommige maatregelen liggen nog op schema om geïmplementeerd te worden, bijvoorbeeld omdat er eerst nog wetgeving goedgekeurd dient te worden. Maatregelen kunnen ook vertraagd zijn en daarom (voor een deel) alternatief gedekt zijn door aanpassing van de maatregel of door een andere maatregel. Daarnaast kunnen maatregelen volledig alternatief zijn ingevuld.

Grootste deel maatregelen afgerond



Maatregelen in aantallen

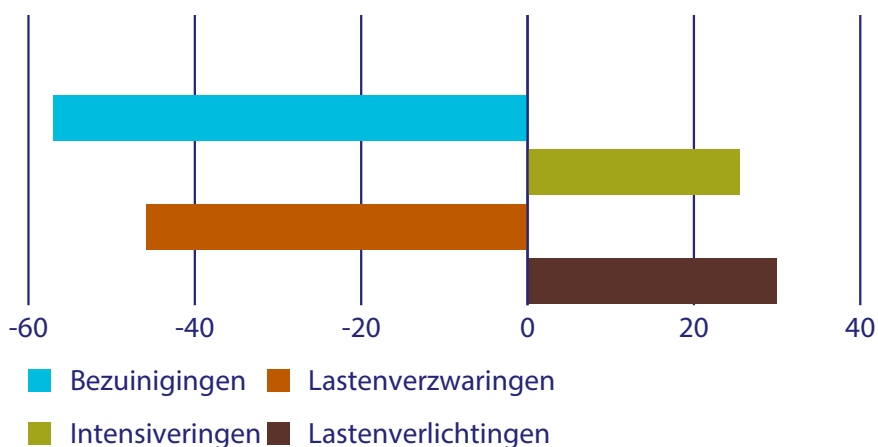
Uitsnede 2 Type maatregelen

Wat voor soort maatregel wordt er genomen? Aan de uitgavenkant is sprake van bezuinigingen en intensiveringen. Aan de inkomstenkant zijn lastenverlichtende en lastenverzwarende maatregelen.

- **Bezuiniging:** beleidsmatige verlaging van de netto-uitgaven ten opzichte van een eerder vastgelegd ijkpunt.
- **Intensivering:** beleidsmatige verhoging van de netto-uitgaven ten opzichte van een eerder vastgelegd ijkpunt.
- **Lastenverzwaring:** beleidsmatige verhoging van de belastingen of de sociale premies ten opzichte van een eerder vastgelegd ijkpunt.
- **Lastenverlichting:** beleidsmatige verlaging van de belastingen of sociale premies ten opzichte van een eerder vastgelegd ijkpunt.

Uit de pakketten komt niet altijd duidelijk naar voren wat voor type maatregelen er precies worden genomen. Waar nodig hebben wij zelf het type aan de maatregelen toegekend.

Maatregelen zijn vooral bezuinigingen en lastenverzwaringen

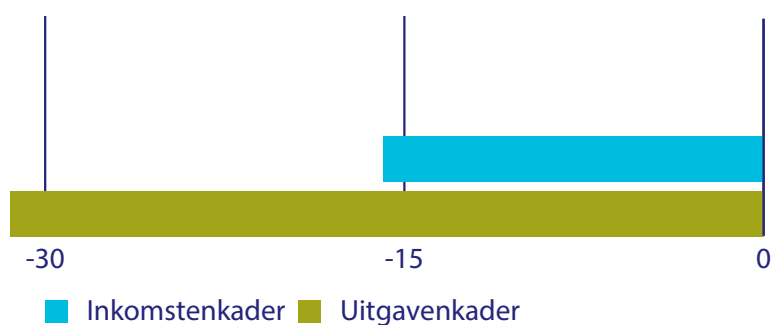


Structurele bedragen in € miljard¹⁵

Uitsnede 3 Budgettaire kader

De genomen maatregelen vallen in verschillende budgettaire kaders. Er zijn maatregelen die in het inkomstenkader vallen en maatregelen die in het uitgavenkader vallen. Over het algemeen vallen lastenmaatregelen in het inkomstenkader en uitgavenmaatregelen in het uitgavenkader. Hierop bestaan echter een aantal uitzonderingen. De uitgaven aan zorgtoeslag vallen bijvoorbeeld in het inkomstenkader.

Meeste maatregelen in het uitgavenkader

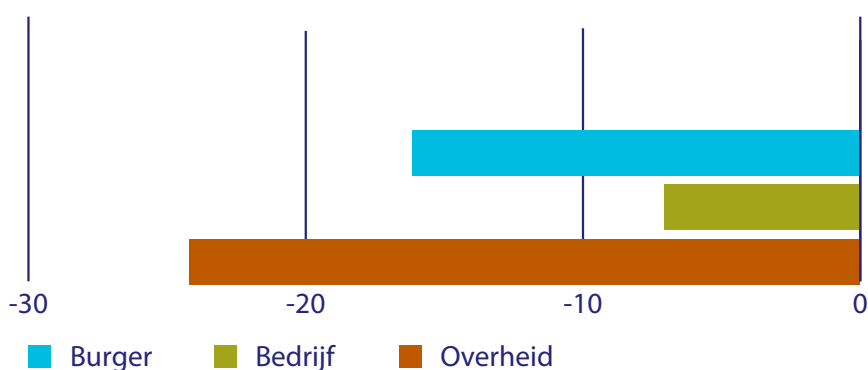


Structurele bedragen in € miljard

Uitsnede 4 Wie ondervindt financiële gevolgen van de maatregelen?

We zijn nagegaan voor wie de maatregelen financiële gevolgen hebben: de burger, het bedrijf of de overheid. Deze toedeling van maatregelen hebben we gemaakt op basis van het directe financiële gevolg voor een van deze groepen, zonder rekening te houden met verschuivingen binnen deze groepen en onafhankelijk van de vraag of, en in welke mate, de maatregel voor iedereen in die groep directe financiële gevolgen heeft.

Vooraf burger en overheid ondervinden financiële gevolgen van maatregelen

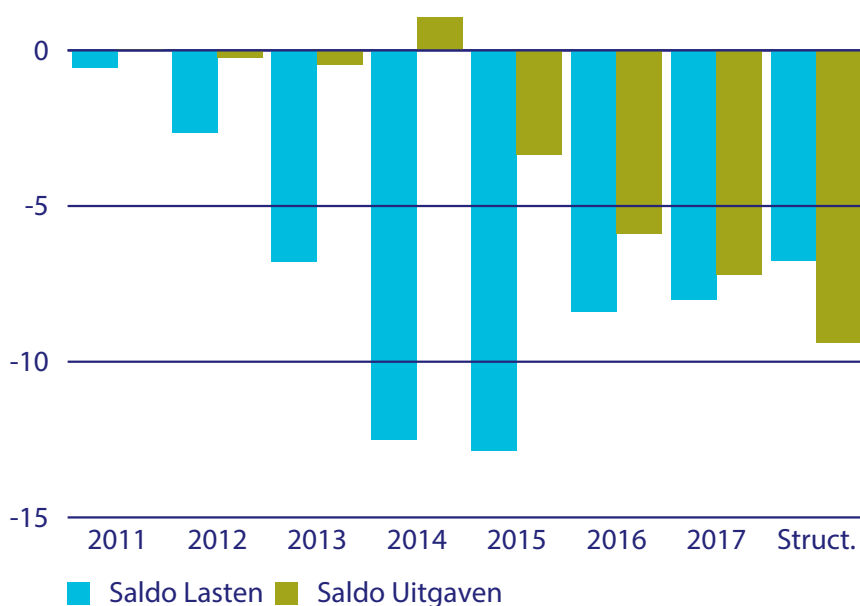


Structurele bedragen in € miljard

Uitsnede 4.1 Burger

De maatregelen die de burger op zich af ziet komen, zijn een combinatie van lastenmaatregelen en uitgavenmaatregelen. In de eerste jaren bestaan de maatregelen voor de burger vooral uit lastenmaatregelen. Vanaf 2015 neemt het aandeel van de uitgavenmaatregelen toe.

Erst lastenmaatregelen, daarna uitgavenmaatregelen voor de burger

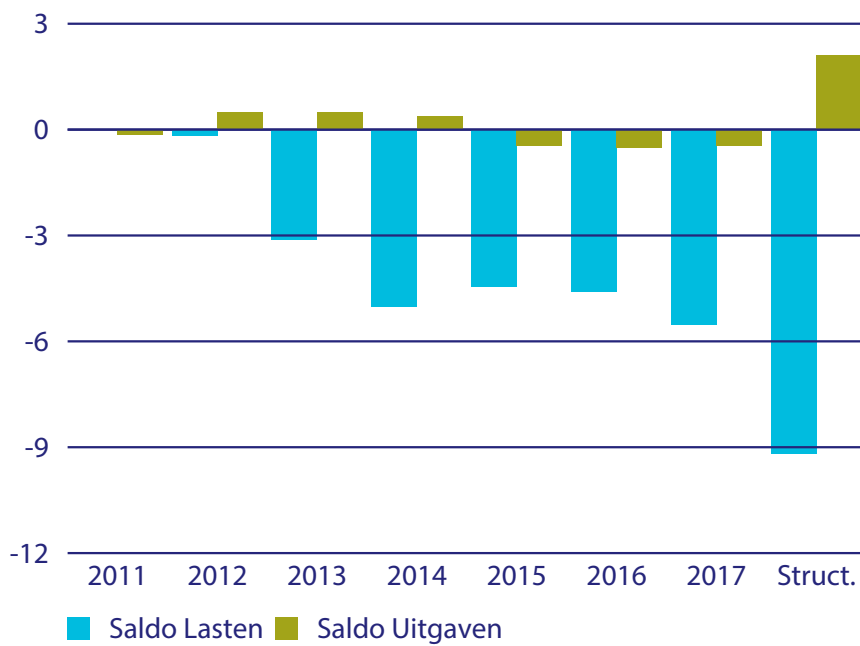


Bedragen in € miljard

Uitsnede 4.2 Bedrijf

De maatregelen voor bedrijven bestaan voor het grootste deel uit lastenmaatregelen. Ook de uitgaven aan bedrijven gaan structureel omhoog.

Grotendeels lastenmaatregelen voor bedrijven

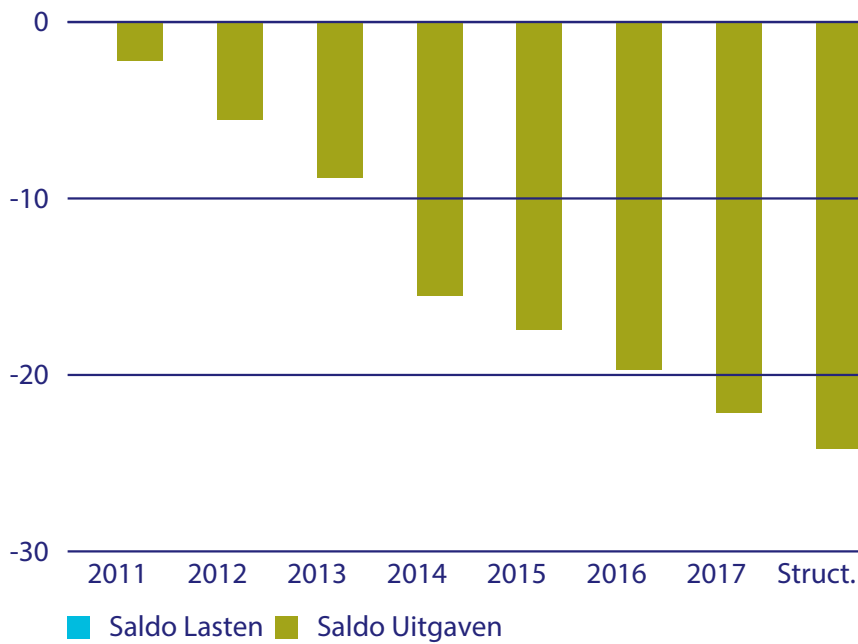


Bedragen in € miljard

Uitsnede 4.3 Overheid

De overheid wordt alleen geraakt door uitgavenmaatregelen. De overheid kan zichzelf immers geen lastenmaatregelen opleggen. Strikt genomen betalen overheidsinstellingen soms ook bepaalde belastingen, maar per saldo levert dit de overheid niets op.

Alleen uitgavenmaatregelen bij de overheid



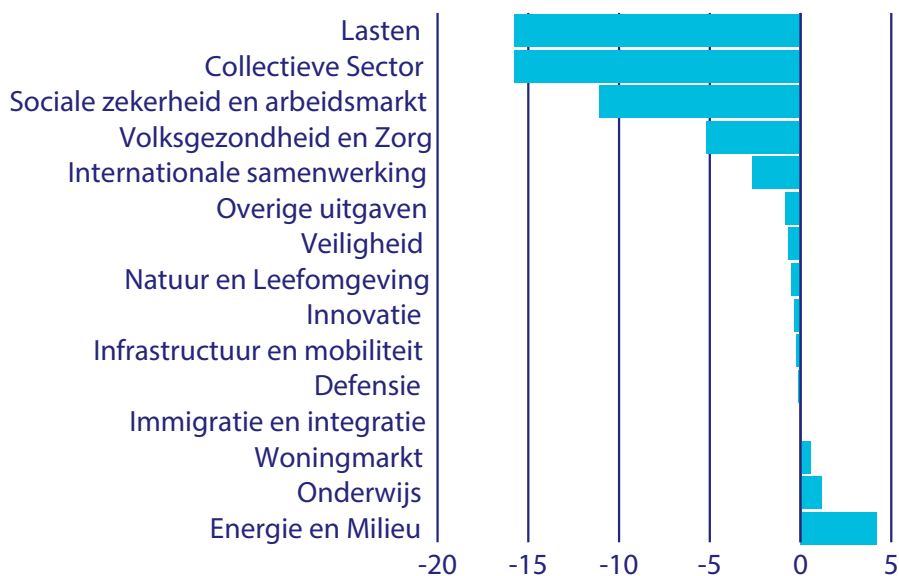
Bedragen in € miljard

Uitsnede 5 Op welke beleidsterreinen hebben de maatregelen betrekking?

De indeling naar beleidsterreinen die wij hanteren, sluiten in veel gevallen aan bij de indeling uit de pakketten. Bij een deel van de maatregelen wijken wij af van de indeling uit de pakketten. Dit komt deels doordat wij een paar andere beleidsterreinen hanteren dan in de pakketten en deels doordat dat wij maatregelen soms anders hebben beoordeeld. Zo kennen wij bijvoorbeeld een bezuiniging op het aantal meldkamers en het verminderen van het aantal Joint Strike Fighters toe aan het beleidsterrein veiligheid terwijl in het pakket dit wordt aangeduid als een bezuiniging op de collectieve sector.

De lastenmaatregelen hebben we onder het terrein 'lasten' gezet omdat het moeilijk is te bepalen of een lastenmaatregel daadwerkelijk wordt gebruikt als instrument om een bepaald beleidsdoel te dienen of wordt gebruikt om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Bovendien gaat het bij lastenmaatregelen vaak niet over op welk beleidsterrein de maatregelen worden genomen, maar bij welke groep in de maatschappij de lasten terecht komen.

Beleidssterreinen waarop maatregelen betrekking hebben

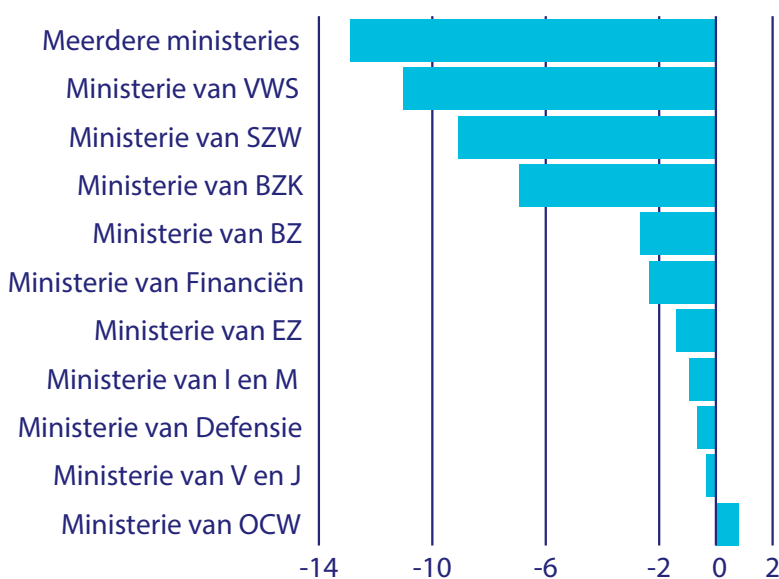


Structurele bedragen in € miljard

Uitsnede 6 Op welke ministeries hebben de maatregelen betrekking?

Een overzicht van welke maatregelen bij welke ministeries landen wordt door het Rijk niet integraal bijgehouden. Vanaf de aankondiging van de maatregelen zijn ministeries samengevoegd en is beleid verschoven tussen ministeries. We hebben er voor gekozen om de maatregelen toe te kennen aan het ministerie waarop de maatregel op dit moment betrekking heeft. Een groot deel van de maatregelen heeft betrekking op meerdere ministeries.

Groot deel van de maatregelen heeft betrekking op drie ministeries

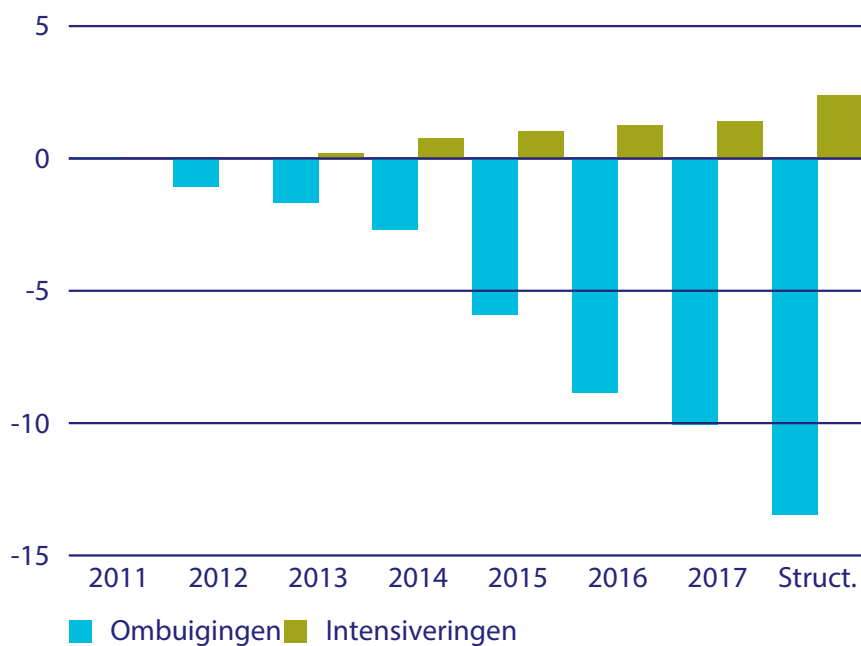


Structurele bedragen in € miljard

Uitsnede 7 Bezuinigingen en intensiveringen op Sociale zekerheid en arbeidsmarkt

Sociale zekerheid en arbeidsmarkt is een terrein met een groot budgettair belang. In totaal worden er 65 maatregelen genomen die betrekking hebben op de sociale zekerheid en arbeidsmarkt. Naast een groot bedrag aan bezuinigingen zijn ook intensiveringen geïmplementeerd.

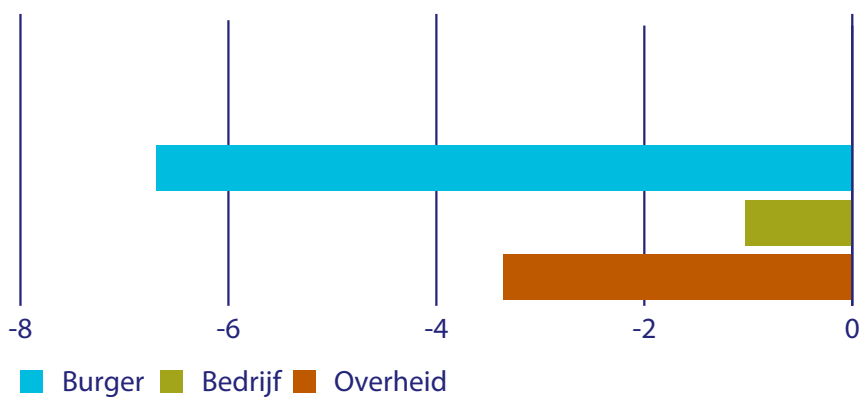
Groot bedrag aan bezuinigingen, ook intensiveringen



Bedragen in € miljard

Uitsnede 7.1 Wie ondervindt de financiële gevolgen van maatregelen op sociale zekerheid en arbeidsmarkt?

Maatregelen op sociale zekerheid en arbeidsmarkt treffen vooral voor de burger



Structurele bedragen in € miljard

Bijlage 2

Methodologische verantwoording

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de effecten van de maatregelen in de periode 2011-2016 om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Onze probleemstelling hebben we als volgt geformuleerd:

In hoeverre zijn de maatregelen gerealiseerd en zijn de overheidsfinanciën op orde gebracht in de periode 2011-2016?

Om antwoord te kunnen geven op de probleemstelling hebben we twee onderzoeksvragen gehanteerd:

1. Zijn de maatregelen in de periode 2011-2016 gerealiseerd?
2. Zijn de overheidsfinanciën in de periode 2011-2016 op orde gebracht?

Een vraag over de mate waarin de maatregelen van invloed zijn geweest op de ontwikkeling van de overheidsfinanciën in de periode 2011-2016 is binnen de opzet van dit onderzoek niet goed te beantwoorden. Andere factoren en dan met name de economische groei, zijn namelijk in belangrijke mate van invloed op de ontwikkeling van de overheidsfinanciën en maatregelen zijn weer van invloed op de economie. In het onderzoek hebben ons beperkt tot het bespreken van het belang van (een goede discussie over) de effecten van maatregelen op de economie en visa versa.

ONDERZOEKSVRAAG 1: ZIJN DE MAATREGELEN IN DE PERIODE 2011-2016 GEREALISEERD?

Om deze vraag te beantwoorden hebben we terugkijkend in beeld gebracht welke maatregelen zijn aangekondigd sinds 2011, welk budgettair effect hiermee werd beoogd, in hoeverre de maatregelen zijn geïmplementeerd en of de budgettaire effecten zijn gerealiseerd.

Hierbij hebben we de volgende normen gehanteerd:

- Een maatregel is geïmplementeerd als deze verwerkt is in wet- en regelgeving (incl. belastingwetten en begrotingswetten). Indien het wet- en regelgeving betreft die goedkeuring van het parlement vereist, is dat een aanvullend vereiste voor implementatie.

- Het beoogde budgettaire effect is gerealiseerd als de maatregel aantoonbaar en aanneemelijk heeft gezorgd voor de verwachte verlaging/verhoging van de uitgaven en/of de verwachte verhoging/verlaging van de ontvangsten.

De pakketten

We hebben in ons onderzoek die maatregelen meegenomen die opgenomen zijn in aanvullende beleidspakketten. We hebben niet alle pakketten meegenomen in ons onderzoek. De pakketten die we in ons onderzoek hebben meegenomen zijn de saldomuterende pakketten van de kabinetten Rutte/Verhagen en Rutte/Asscher (zie onderstaande tabel). Met saldomuterend bedoelen we dat ze een positief of negatief effect hebben op de inkomsten en/of uitgaven van het Rijk.

Aangekondigde pakketten

Pakket	Datum	Kabinet	Opgenomen
Aanvullend akkoord Balkenende IV*	sep-10	Rutte I	x
Regeerakkoord Rutte/Verhagen	sep-10	Rutte I	x
Begrotingsakkoord 2013	mei-12	Rutte I**	x
Regeerakkoord Rutte/Asscher	okt-12	Rutte II	x
Woonakkoord	feb-13	Rutte II	x
Sociaal akkoord	apr-13	Rutte II	
Zorgakkoord	apr-13	Rutte II	
Aanvullend pakket 2014	sep-13	Rutte II	x
Onderwijsakkoord	sep-13	Rutte II	
Energieakkoord	sep-13	Rutte II	
Begrotingsafspraken 2014	okt-13	Rutte II	x
Vijfmiljardpakket 2016	sep-15	Rutte II	x

* Dit betreft het deel van de maatregelen dat is overgenomen door het kabinet-Rutte/Verhagen.

** Dit kabinet was op dat moment demissionair.

Bron: Database Algemene Rekenkamer (2016)

De pakketten die niet zijn meegenomen beogen per saldo geen effect op de overheidsuitgaven. We nemen echter één pakket op in onze database zonder saldomutatie. Dit zijn de begrotingsafspraken 2014. Dit komt omdat er in dit pakket weliswaar geen sprake is van een saldomutatie, maar wel van een verschuiving tussen lastenmaatregelen en uitgavenmaatregelen.

Database

Om de maatregelen uit de verschillende pakketten te volgen en te analyseren hebben we een database opgesteld. Aan de maatregelen hebben we kenmerken toegekend. Deze

kenmerken zijn onder andere het type maatregel, het kader en het beleidsterrein. Deze maatregelen hebben we aan de ministeries voorgelegd en daarbij gevraagd naar de voortgang, de eventueel onderliggende wet en regelgeving, het begrotingshoofdstuk en het artikelnummer. Niet alle kenmerken zijn eenvoudig aan de maatregelen toe te kennen en zijn soms op verschillende manieren uitlegbaar. We lichten de kenmerken die in de database zijn opgenomen één voor één toe.

Nummer

Iedere maatregel heeft een nummer gekregen. Dit nummer is door ons zelf toegekend en dient slechts ter ordening van de database. De nummers zijn niet te relateren aan de nummers die zijn toegekend in de afzonderlijke pakketten.

Pakket

Iedere maatregel komt uit één van de geselecteerde pakketten. In de database zijn de volgende pakketten opgenomen: Balkenende IV overgenomen Rutte 1, Rutte I, Begrotingsakkoord 2013, Rutte II, Woonakkoord, Begrotingsafspraken 2014, Aanvullend pakket 2014 en het Vijfmiljardpakket 2016.

Maatregel

Iedere maatregel heeft een titel gekregen. Deze komt bijna altijd overeen met de titel zoals die in het betreffende pakket is opgenomen.

Omschrijving

Iedere maatregel heeft een beschrijving gekregen gebaseerd op de toelichting van de maatregel in de pakketten. In de beschrijving van de maatregel wordt kort toegelicht wat de maatregel inhoudt. In een aantal gevallen worden in de pakketten de beschrijvingen niet per maatregel maar voor meerdere maatregelen gegeven. In die gevallen hebben we de beschrijvingen uit elkaar gehaald en toebedeeld aan de individuele maatregelen.

Jaartallen 2011 tot en met 2017 en structureel

Bij de jaartallen zijn de bedragen geplaatst die de saldoverbetering -of verslechtering aangeven. Een negatief (-) bedrag betekent een verbetering van het saldo. Dit kan inhouden dat er minder geld wordt uitgegeven of dat er meer inkomsten worden gegenereerd. Een positief bedrag betekent een verslechtering van het saldo. Dit kan inhouden dat er meer geld wordt uitgegeven of dat er minder inkomsten worden gegenereerd.

In de database zijn we uitgegaan van de bedragen zoals ze in de pakketten zijn aangegeven. Dit kan anders zijn dan het bedrag dat daadwerkelijk is ingeboekt.

Wanneer een streepje (-) is geplaatst, betekent dit, dat de maatregel geen betrekking heeft op dat betreffende jaar. Is er een 0 geplaatst dan heeft de maatregel wel betrekking op dat betreffende jaar, maar is het budgettaire belang kleiner dan € 0,5 miljoen of levert de maatregel in dat betreffende jaar per saldo nog niets op.

De meeste maatregelen hebben een aanloop doordat het even duurt voordat de maatregel volledig is doorgevoerd. Het structurele bedrag is het bedrag dat de maatregel uiteindelijk per jaar structureel op gaat leveren of gaat kosten. Dit is dus niet per definitie 2019. Sommige maatregelen zijn pas veel later structureel.

Type maatregel

Het type maatregel geeft aan wat voor soort maatregel het kabinet heeft genomen.

- **Bezuiniging:** beleidsmatige verlaging van de netto-uitgaven ten opzichte van een eerder vastgelegd ijkpunt.
- **Intensivering:** beleidsmatige verhoging van de netto-uitgaven ten opzichte van een eerder vastgelegd ijkpunt.
- **Lastenverzwaring:** beleidsmatige verhoging van de belastingen of de sociale premies ten opzichte van een eerder vastgelegd ijkpunt.
- **Lastenverlichting:** beleidsmatige verlaging van de belastingen of sociale premies ten opzichte van een eerder vastgelegd ijkpunt.
- **Saldo neutraal:** de maatregel heeft geen gevolgen voor het saldo.

Kader

De Rijksbegroting werkt met verschillende kaders. Ieder kader kent zijn eigen regime wat betreft mee- en tegenvallers.

- **Uitgavenkader:** Het uitgavenkader is een meerjarig plafond voor de netto uitgaven (alle uitgaven (=bruto) minus de niet-belastingontvangsten). Het uitgangspunt hierbij is dat alle voor het EMU-saldo relevante uitgaven en niet-belastingontvangsten onder het uitgavenkader vallen. Het uitgavenkader is onderverdeeld in drie dealkaders voor de budgetdisciplinesectoren: het kader Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng), het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) en het Budgettair Kader Zorg (BKZ). Elke budgetsector dient overschrijdingen binnen zijn dealkader te compenseren.

- **Inkomstenkader:** In het inkomstenkader wordt de lastenontwikkeling voor een regeerperiode vastgelegd (dit kan per saldo een lastenverzwaring of lastenverlichting zijn). Deze lastenontwikkeling moet over het geheel van de kabinetsperiode constant blijven: lastenverzwaring moet tijdens de kabinetsperiode worden gecompenseerd door lastenverlichting elders, en andersom.
- **Niet kader relevant:** Sommige uitgaven zijn niet opgenomen in het uitgavenkader.

Voor wie hebben de maatregelen financiële gevolgen

Het uitgangspunt hierbij is diegene die direct de gevolgen ondervindt aan de maatregel.

- **Burger:** Hierbij gaat het om maatregelen waardoor een burger direct voordeel of nadeel ondervindt, bijvoorbeeld door een belastingverhoging of een verlaging van een uitkering. Maatregelen waar een burger indirect door wordt geraakt, bijvoorbeeld door het verlagen van cultuursubsidies, worden niet aan de burger toegekend.
- **Bedrijf:** Hierbij gaat het om maatregelen waardoor een bedrijf direct voordeel of nadeel ondervindt, bijvoorbeeld door een belastingverhoging of een subsidieverlaging.
- **Overheid:** Het betreft hier maatregelen die de overheid treft en die niet direct toe te schrijven zijn aan een burger of een bedrijf.

Deze indeling hebben wij naar eigen inzicht opgesteld en ingedeeld. In de toelichting op de pakketten zelf is een dergelijke indeling niet gemaakt. Bij sommige maatregelen kan door verschillende interpretaties de maatregel aan verschillende partijen worden toegekend. Sommige maatregelen beslaan meerdere partijen. De maatregel is toegekend aan de partij waar het grootste budgettaire belang mee is gemoeid.

Beleidsterrein

Hier wordt aangegeven op welk terrein de beleidsmaatregel betrekking heeft. In sommige pakketten wordt ook een indeling gebruikt. De indeling verschilt echter per pakket. Op basis van de verschillende indelingen heeft de Algemene Rekenkamer een eigen indeling gemaakt. Wij hebben in veel gevallen aangesloten bij de indeling uit de pakketten.

Bij een deel van de maatregelen is gekozen om af te wijken van de indeling uit de pakketten. Dit komt deels doordat de gehanteerde indeling net iets afwijkt en doordat wij maatregelen anders hebben beoordeeld. Zo kennen wij bijvoorbeeld een bezuiniging op het aantal meldkamers toe aan het beleidsterrein veiligheid terwijl in het pakket dit wordt aangeduid als een bezuiniging op de collectieve sector.

De lastenmaatregelen zijn allemaal aan de lasten toegekend. Idealiter hadden we alle maatregelen aan de in de pakketten gehanteerde beleidsterreinen toegekend. Voor de lastenmaatregelen hebben we er echter voor gekozen om ze onder het terrein 'lasten' te zetten. Dit hebben we gedaan omdat het moeilijk is om te bepalen of een lastenmaatregel daadwerkelijk wordt gebruikt als instrument om een bepaald beleidsdoel te dienen of wordt gebruikt om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Bovendien gaat het bij lastenmaatregelen vaak niet over op welk beleidsterrein de maatregelen worden genomen, maar bij welke groep in de maatschappij de lasten terechtkomen.

Voortgang

Met de voortgang wordt aangegeven wat de status van de maatregel is met betrekking tot de implementatie.

- Afgerond: de maatregel is daadwerkelijk, volledig en volgens planning doorgevoerd.
- Op schema: de implementatie van de maatregel ligt op het schema zoals aanvankelijk is verondersteld.
- Vertraagd, alternatief gedekt: de maatregel heeft bij de implementatie vertraging opgelopen en is (voor een deel) daarom alternatief gedekt door middel van een aanpassing van de maatregel of door een andere maatregel.
- Alternatief ingevuld: de maatregel is op een andere wijze ingevuld.
- Vervallen: de maatregel is komen te vervallen en niet op een andere manier ingevuld.

Omzet in wet en regelgeving

Hier wordt aangegeven of, en zo ja welk type wet of regelgeving er is doorgevoerd om te maatregel te implementeren.

- Geen: er is geen wet- en regelgeving nodig geweest om de maatregel te implementeren.
- AMvB: de maatregel is geregeld via een algemene maatregel van bestuur.
- Wetgeving: de maatregel is geregeld via een aanpassing of invoering van een formele wet.
- Andere regelgeving: de maatregel is geregeld via andere regelgeving dan een formele wet of een AMvB.

Ministerie

Hierbij is aangegeven bij welk ministerie de maatregel van toepassing is. Wanneer de maatregel is belegd bij meer dan één ministerie, is aangegeven dat de maatregel op 'meerdere ministeries' van toepassing is. De maatregelen zijn toegekend aan de ministeries waar ze op dit moment onder vallen.

De ministeries zijn door de verschillende kabinetten verschillend ingedeeld. Dit zorgt ervoor dat ook maatregelen in de loop van de tijd zijn verschoven tussen ministeries. De maatregelen zijn toegekend aan het ministerie die nu verantwoordelijk is voor de maatregel. Dit kan dus afwijken van het ministerie waar de maatregel oorspronkelijk betrekking op had.

Begrotingshoofdstuk

Hierbij is aangegeven onder welk begrotingshoofdstuk de maatregel valt. Wanneer de maatregel onder meer dan één begrotingshoofdstuk valt is aangegeven dat de maatregel op meerdere begrotingshoofdstukken van toepassing is. De maatregelen zijn toegekend aan de begrotingshoofdstukken waar ze op dit moment onder vallen.

Ministeries zijn door de verschillende kabinetten verschillend ingedeeld. Dit zorgt ervoor dat ook maatregelen in de loop van de tijd zijn verschoven tussen ministeries en daardoor ook op andere begrotingshoofdstukken zijn geplaatst. De maatregelen zijn toegekend aan het begrotingshoofdstuk waar ze nu op worden verantwoord. Dit kan dus afwijken van het begrotingshoofdstuk waar de maatregel oorspronkelijk betrekking op had.

Artikel

Hier wordt aangegeven op welk artikel in de begroting de maatregel betrekking heeft. Indien de maatregel op meerdere artikelen betrekking heeft zijn er meerdere artikelnummers gegeven of is aangegeven dat de maatregel betrekking heeft op meerdere artikelen.

Gerelateerde maatregel

Indien de maatregel gerelateerd is aan een andere maatregel wordt dat hier aangegeven. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer in een nieuw pakket eerdere maatregelen worden aangepast of teruggedraaid.

Bron

Het betreft hier een eventuele verwijzing naar de bron waaruit blijkt dat de maatregel is doorgevoerd.

Opmerking

Indien er nog extra informatie over de maatregel wordt verstrekt, gebeurt dat bij opmerkingen.

Analyse maatregelen ministerie van Defensie

Om inzicht te geven in de manier waarop maatregelen in de begroting worden verwerkt hebben we bekeken of de realisatie van beoogde opbrengsten van maatregelen af is te leiden uit de meerjarige raming en realisatie van uitgaven van het Ministerie van Defensie. We gaan hier op in, in bijlage 3.

ONDERZOEKSVRAAG 2: ZIJN DE OVERHEIDSFINANCIËN IN DE PERIODE 2011-2016 OP ORDE GEBRACHT?

Deze vraag hebben we beantwoord door de feitelijke ontwikkeling van de overheidsfinanciën in kaart te brengen en af te zetten tegen onze normen voor het op orde zijn van de overheidsfinanciën.

Hierbij hebben we de volgende norm gehanteerd: De overheidsfinanciën zijn op orde gebracht als de realisaties voldoen aan de Europese begrotingsnormen én als er volgens de berekening van het CPB geen (lange termijn) houdbaarheidstekort is.

Er zijn verschillende indicatoren om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de overheidsfinanciën. Wij gebruiken in ons onderzoek de volgende indicatoren:

- feitelijk EMU-saldo;
- EMU-schuld;
- structureel EMU-saldo;
- houdbaarheidssaldo.

Feitelijk EMU-saldo

Het feitelijk EMU-saldo is het verschil tussen de inkomsten en uitgaven van de collectieve sector, zoals dat feitelijk wordt gemeten of voor de toekomst wordt verwacht.

EMU-schuld

De EMU-schuld bestaat uit alle uitstaande leningen ten laste van de collectieve sector, zoals dat feitelijk wordt gemeten of voor de toekomst wordt verwacht.

Structureel EMU-saldo

Het structureel EMU-saldo is het feitelijk overheidstekort geschoond voor invloeden van de economische conjunctuur en incidentele budgettaire baten en kosten, de zogeheten one-offs (Financiën, 2015b). Er worden in Nederland over het algemeen twee

methoden onderscheiden om het structureel EMU-saldo te berekenen: de ‘CPB-methode’ en de ‘EC-methode’.¹⁶ Waar wij in deze notitie spreken over het structureel EMU-saldo gaat het om het cijfer dat is berekend conform de EC-methode.

Houdbaarheidssaldo

Het houdbaarheidssaldo is de resultante van de berekening van de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën door het CPB. De langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën heeft betrekking op heden en toekomst van de overheidsfinanciën. De overheidsbegroting is houdbaar als alle toekomstige inkomsten voldoende zijn om de toekomstige uitgaven te betalen, inclusief de rente op de bestaande schuld. Wanneer dat niet het geval is, en sprake is van een houdbaarheidstekort, dan zijn de overheidsfinanciën onhoudbaar en zal vroeg of laat de overheidsschuld uit de hand lopen. Indien de resultante van de berekening van het CPB een positieve uitkomst kent, is sprake van een houdbaarheidsoverschot (CPB, 2010).

Voor het feitelijk EMU-saldo, de EMU-schuld en het structureel EMU-saldo gebruiken we als norm de grenswaarden die de Europese Commissie hanteert om de gezondheid van de overheidsfinanciën in lidstaten te bepalen. Dit zijn de volgende:

- feitelijk EMU-saldo $> -3\%$;
- EMU-schuld $< 60\%$;
- structureel EMU-saldo $> -0,5\%$.

Voor het houdbaarheidssaldo hanteren we als norm dat de overheidsfinanciën bij een overschot op orde zijn en bij een tekort als niet op orde.

Bijlage 3

Dynamiek begroting Ministerie van Defensie

We hebben voor dit onderzoek bekeken of de realisatie van beoogde opbrengsten van maatregelen is af te leiden uit de meerjarige raming en realisatie van uitgaven van één ministerie. Hierbij hebben we de ramingen en de realisatie van de uitgaven van het Ministerie van Defensie van 2011 tot en met 2016 op een rij gezet. In deze bijlage geven we kort de uitkomsten van deze analyse weer. De conclusie hierbij is opgenomen in § 2.3 van het rapport.

In onderstaande tabel geven we de maatregelen weer die vanaf 2011 in de begroting van het Ministerie van Defensie zijn ingeboekt.

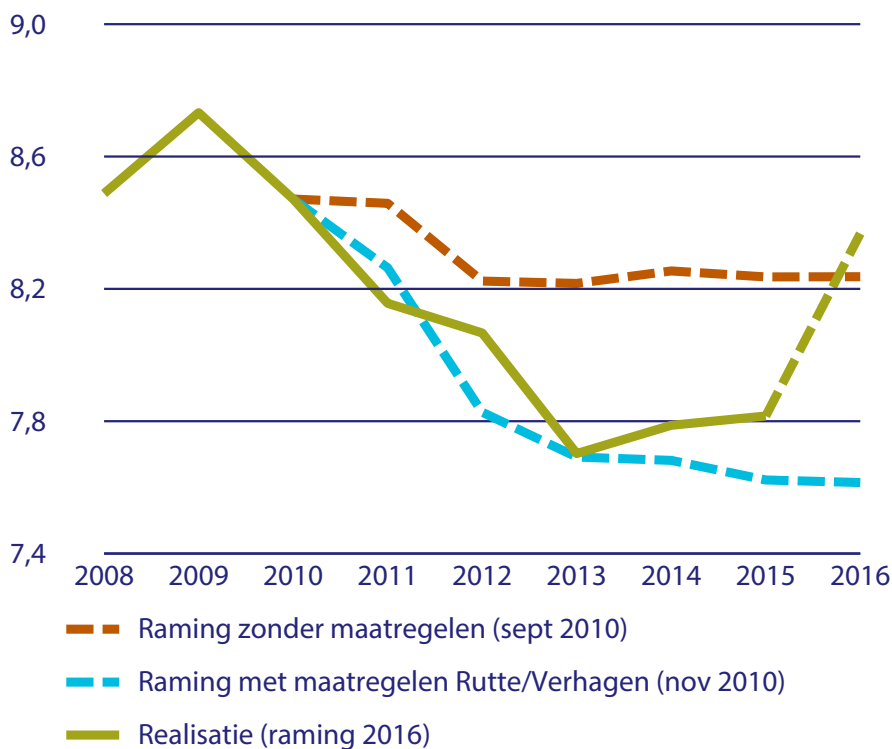
Maatregelen verwerkt in begroting Defensie (in € miljoenen)*

Pakket	Titel maatregel	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Regeerakkoord Rutte/Verhagen	Taakstelling Rijk	0	0	-29	-77	-106	-106	-106
Regeerakkoord Rutte/Verhagen	Politieonderwijs	0	0	0	0	-10	-10	-10
Regeerakkoord Rutte/Verhagen	Doelmatige inzetbaarheid Defensie en minder JSF's	-200	-400	-500	-500	-500	-500	-500
Begrotingsakkoord 2013	Taakstelling	0	0	-86	-86	-86	-86	-86
Regeerakkoord Rutte/Asscher	Verlaging begroting Defensie voor Budget Internationale Veiligheid	0	0	0	-250	-250	-250	-250
Regeerakkoord Rutte/Asscher	Beperken subsidies bedrijfsleven beleid en topsectoren overige departementen	0	0	0	-1	-1	-1	-1
Regeerakkoord Rutte/Asscher	Taakstelling Rijk	0	0	0	0	0	-17	-39
Aanvullend pakket 2014	Taakstelling Rijk ("Bijdrage departementale begrotingen (excl. SZW en VWS)")	0	0	0	-15	-15	-15	-15
Begrotingsakkoord 2014	Intensivering Defensie	0	0	0	50	90	90	90
Totaal	-	-200	-400	-615	-879	-878	-895	-917

* Voor 2016 en 2017 zijn in het regeerakkoord Rutte-Verhagen geen bedragen opgenomen bij de maatregelen. Voor dit overzicht hebben wij de aanname gedaan dat er geen op- of afloop zit in de bedragen bij deze maatregelen ten opzichte van 2015.

Het eerste maatregelpakket dat we meenemen in deze analyse is het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Verhagen. Uit bovenstaande tabel kan afgeleid worden dat in dit pakket drie maatregelen zaten die betrekking hadden op de begroting van het Ministerie van Defensie. De laatste begroting van het Ministerie van Defensie vóór dit pakket was de ontwerp-begroting 2011. De raming van de uitgaven in de ontwerp begroting is de oranje gestippelde lijn in figuur 1 van de onderstaande figuur. De blauw gestippelde lijn laat de raming van de uitgaven in de geautoriseerde begroting waarbij de maatregelen van het kabinet-Rutte/Verhagen zijn verwerkt. De groene lijn laat de realisaties uit de jaarverslagen zien tot en met 2015. Deze lijn is gestippeld voor 2016 omdat hiervoor momenteel alleen nog een raming van realisatie (uit de begroting 2017) beschikbaar is.

Maatregelen in begroting verwerkt, realisatie wijkt af

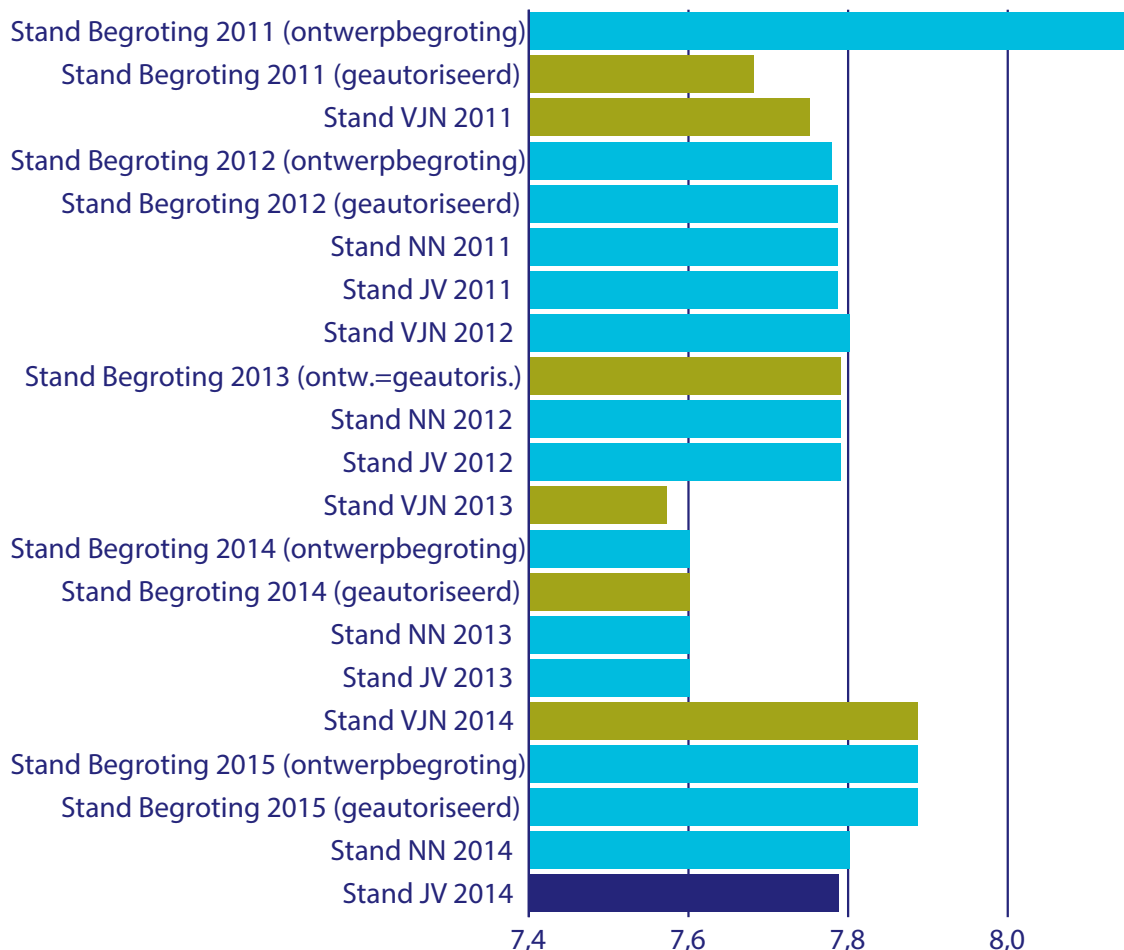


Figuur 1 Raming en realisatie uitgaven Ministerie van Defensie 2011-2015 in € miljarden
Bron: Begroting Ministerie van Defensie 2011 en Begroting Ministerie van Defensie 2017, Jaarverslagen Ministerie van Defensie 2011-2015

Uit figuur 1 blijkt dat de realisatie afwijkt van de raming van de uitgaven na het inboeken van de maatregelen. Dit komt doordat in de jaren na het verwerken van de maatregelen van het kabinet-Rutte/Verhagen nog tientallen mutaties meerjarig in de begroting zijn verwerkt. Deze mutaties zijn zowel technisch als beleidsmatig van aard. Door de gehanteerde begrotingsystematiek is het lastig om technische en beleidsmatige mutaties van elkaar te scheiden.

Om meer inzicht te geven in de mutaties die op verschillende begrotingsmomenten in de begroting van het Ministerie van Defensie zijn doorgevoerd, illustreren we in figuur 2 de ontwikkeling van de begrote uitgaven voor 2014 vanaf de ontwerpbegroting 2011 tot aan het jaarverslag 2014. De groene staven in figuur 2 zijn de begrotingsmomenten waarop maatregelen uit de pakketten zijn verwerkt. Hierbij worden de maatregelen verwerkt samen met andere (beleidsmatige of technische) mutaties. Ook op de andere begrotingsmomenten worden (beleidsmatige of technische) mutaties verwerkt. Deze zijn in dat geval echter niet het gevolg van maatregelen uit de pakketten, maar behoren tot de reguliere begrotingsbesluitvorming.

Ieder begrotingsmoment muteert de stand van de geraamde uitgaven



Bedragen in € miljard

Figuur 2 Stand begroting Ministerie van Defensie uitgaven 2014 van ontwerpbegroting 2011 tot stand jaarverslag 2014

Bron: begrotingen en jaarverslagen Ministerie van Defensie 2011-2015

Uit figuur 2 blijkt dat de begroting na verwerking van de maatregelen een grote dynamiek vertoont. Als we kijken naar de mutaties die op elke begroting worden doorgevoerd, betreft het vaak verschuivingen van budgetten. Er is onder andere sprake van kasschuiven tussen jaren, eindejaarsmarges, wijzigingen naar aanleiding van amendementen en moties, verschuiving van beleid inclusief budget tussen departementen en loon- en prijsbijstellingen. Een voorbeeld hiervan is de verschuiving van het *Budget voor Internationale Veiligheid*

(BIV). Dit is in de 1ste suppletoire begroting van 2013 verschoven van het begrotingshoofdstuk Ministerie van Defensie naar het begrotingshoofdstuk Ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS). In de 1ste suppletoire begroting van 2014 is dit budget vervolgens weer overgeboekt van het Ministerie van BHOS naar het Ministerie van Defensie. Dit soort verschuivingen zorgen voor belangrijke veranderingen in de geraamde uitgaven voor een bepaald jaar.

Het zijn met name de hoeveelheid en de aard van de mutaties die het moeilijk maken een goed beeld te krijgen. Hierdoor is het niet goed mogelijk om op basis van begrotingsstanden een uitspraak te doen over de realisatie van de beoogde besparing van de maatregelen.

Bijlage 4

Data figuren

In deze bijlage geven we de tabellen bij de figuren in het rapport en in bijlage 1.

Tabel 1 Data figuur 1

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Structureel
Regeerakkoord Rutte/ Verhagen (inclusief aanvullend beleidsakkoord Bakende IV)	-2,8	-6,5	-10,2	-14,8	-18,1	-18,6	-19,1	-24,8
Begrotingsakkoord 2013	0,0	-1,6	-12,4	-9,5	-8,1	-9,9	-10,2	-12,4
Regeerakkoord Rutte/Asscher	0,0	0,0	-0,5	-3,5	-9,5	-12,5	-15,9	-12,3
Woonakkoord	0,0	0,0	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3
Aanvullend Pakket 2014 en Begrotingsafspraken 2014	0,0	0,0	2,3	-6,0	-6,1	-6,1	-6,1	-6,3
Vijfmiljardpakket 2015	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	5,0	5,0
Totaal	-2,8	-8,1	-20,4	-33,5	-41,6	-41,8	-46,0	-50,4

Bedragen in € miljarden

Tabel 2 Data figuur 2

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Structureel
Bezuinigingen	-2,7	-8,1	-15,6	-25,7	-39,2	-45,4	-50,1	-57,0
Intensiveringen	0,5	2,9	6,9	11,7	18,0	19,3	20,3	25,5
Lastenverzwaringen	-0,6	-3,8	-16,9	-29,4	-31,8	-35,4	-37,0	-45,9
Lastenverlichtingen	0,1	1,0	6,9	11,9	14,5	22,4	23,4	29,9

Bedragen in € miljarden

Tabel 3 Data figuur 3

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Structureel
Lastenmaatregelen	-0,5	-2,8	-9,9	-17,5	-17,3	-13,0	-13,5	-16,0
Uitgavenmaatregelen	-2,3	-5,3	-8,8	-14,0	-21,2	-26,1	-29,8	-31,5

Bedragen in € miljarden

Tabel 4 Data figuur 4

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Structureel
Lasten	-0,5	-2,9	-9,9	-17,3	-17,3	-12,7	-13,3	-15,8
Collectieve Sector	-1,9	-4,1	-7,6	-10,6	-12,5	-13,3	-14,3	-15,8
Sociale zekerheid en arbeidsmarkt	0,0	-1,1	-1,5	-2,0	-4,9	-7,6	-8,6	-11,1
Volksgesondheid en Zorg	0,0	1,5	0,3	0,7	-1,5	-3,0	-4,6	-5,2
Internationale samenwerking	-0,4	-0,9	-0,8	-2,2	-2,3	-2,1	-2,5	-2,7
Overige uitgaven	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,6	-0,7	-0,8	-0,9
Veiligheid	0,3	0,0	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5	-0,5	-0,7
Natuur en Leefomgeving	-0,1	-0,1	-0,1	-0,3	-0,6	-0,4	-0,4	-0,5
Innovatie	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3
Infrastructuur en mobiliteit	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,5	-0,5	-0,5	-0,2
Defensie	0,0	0,0	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Immigratie en integratie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Woningmarkt	0,0	0,0	0,2	0,3	0,3	0,5	0,6	0,6
Onderwijs	0,0	-0,1	1,2	0,3	1,6	1,2	1,2	1,2
Energie en Milieu	0,0	0,0	0,1	0,6	0,7	0,8	1,3	4,2

Bedragen in € miljarden

Tabel 5 Data figuur 5

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Structureel
Burger	-0,5	-2,9	-7,3	-11,5	-16,2	-14,2	-15,2	-16,2
Bedrijf	-0,2	0,3	-2,6	-4,6	-4,9	-5,1	-6,0	-7,1
Overheid	-2,2	-5,5	-9,1	-15,7	-17,5	-19,4	-21,8	-24,2

Bedragen in € miljarden

Tabel 6 Data figuur 6

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Collectieve uitgaven (netto)	231,4	252,0	259,6	257,8	257,4	253,8	263,8	268,4	274,2
Collectieve inkomsten	232,7	218,6	228,0	230,8	232,3	238,2	248,5	255,4	265,8

Bedragen in € miljarden

Tabel 7 Data figuur 7

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Feitelijk EMU-saldo	-4,3%	-3,9%	-2,4%	-2,3%	-1,9%	-1,1%
Realisatie structureel EMU-saldo	-3,5%	-2,1%	-0,7%	-0,6%	-1,1%	-0,9%
Realisatie EMU-schuld	61,6%	66,4%	67,7%	67,9%	65,1%	63,3%

In percentage bbp

	2010	2012	2014	2016
Lange termijn houdbaarheid	-4,5%	-1,1%	0,4%	0,4%

In percentage bbp

Tabel 8 Data bijlage 1 uitsnede 1

	Aantal
Afgerond	430
Alternatief ingevuld	42
Op schema	7
Vertraagd, alternatief gedekt	7
Vervallen	26
Totaal	512

In absolute aantallen

Tabel 9 Data bijlage 1 uitsnede 2

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Structureel
Bezuinigingen	-2,7	-8,1	-15,6	-25,7	-39,2	-45,4	-50,1	-57,0
Intensiveringen	0,5	2,9	6,9	11,7	18,0	19,3	20,3	25,5
Lastenverzwaringen	-0,6	-3,8	-16,9	-29,4	-31,8	-35,4	-37,0	-45,9
Lastenverlichtingen	0,1	1,0	6,9	11,9	14,5	22,4	23,4	29,9

Bedragen in € miljarden

Tabel 9 Data bijlage 1 uitsnede 3

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Structureel
Inkomstenkader	-0,5	-2,8	-9,9	-17,5	-17,3	-13,0	-13,5	-16,0
Uitgavenkader	-2,3	-5,3	-9,1	-14,2	-21,4	-25,8	-29,5	-31,5

Bedragen in € miljarden

Tabel 10 Data bijlage 1 uitsnede 4

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Structureel
Burger	-0,5	-2,9	-7,3	-11,5	-16,2	-14,2	-15,2	-16,2
Bedrijf	-0,2	0,3	-2,6	-4,6	-4,9	-5,1	-6,0	-7,1
Overheid	-2,2	-5,5	-9,1	-15,7	-17,5	-19,4	-21,8	-24,2

Bedragen in € miljarden

Tabel 11 Data bijlage 1 uitsnede 4.1

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Structureel
Lastenmaatregelen	-0,5	-2,7	-6,8	-12,5	-12,9	-8,4	-8,0	-6,8
Uitgavenmaatregelen	0,1	-0,2	-0,5	1,1	-3,3	-5,9	-7,2	-9,4

Bedragen in € miljarden

Tabel 12 Data bijlage 1 uitsnede 4.2

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Structureel
Lastenmaatregelen	0,0	-0,2	-3,1	-5,0	-4,5	-4,6	-5,5	-9,2
Uitgavenmaatregelen	-0,2	0,5	0,5	0,4	-0,5	-0,5	-0,5	2,1

Bedragen in € miljarden

Tabel 13 Data bijlage 1 uitsnede 4.3

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Structureel
Lastenmaatregelen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Uitgavenmaatregelen	-2,2	-5,5	-8,8	-15,5	-17,4	-19,7	-22,1	-24,2

Bedragen in € miljarden

Tabel 14 Data bijlage 1 uitsnede 5

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Structureel
Lasten	-0,5	-2,9	-9,9	-17,3	-17,3	-12,7	-13,3	-15,8
Collectieve Sector	-1,9	-4,1	-7,6	-10,6	-12,5	-13,3	-14,3	-15,8
Sociale zekerheid en arbeidsmarkt	0,0	-1,1	-1,5	-2,0	-4,9	-7,6	-8,6	-11,1
Volksgezondheid en Zorg	0,0	1,5	0,3	0,7	-1,5	-3,0	-4,6	-5,2
Internationale samenwerking	-0,4	-0,9	-0,8	-2,2	-2,3	-2,1	-2,5	-2,7
Overige uitgaven	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,6	-0,7	-0,8	-0,9
Veiligheid	0,3	0,0	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5	-0,5	-0,7
Natuur en Leefomgeving	-0,1	-0,1	-0,1	-0,3	-0,6	-0,4	-0,4	-0,5
Innovatie	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3
Infrastructuur en mobiliteit	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,5	-0,5	-0,5	-0,2
Defensie	0,0	0,0	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Immigratie en integratie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Woningmarkt	0,0	0,0	0,2	0,3	0,3	0,5	0,6	0,6
Onderwijs	0,0	-0,1	1,2	0,3	1,6	1,2	1,2	1,2
Energie en Milieu	0,0	0,0	0,1	0,6	0,7	0,8	1,3	4,2

Bedragen in € miljarden

Tabel 15 Data bijlage 1 uitsnede 6

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Structureel
Meerdere ministeries	-1,8	-3,2	-5,5	-8,2	-10,2	-11,5	-12,4	-12,9
Ministerie van VWS	0,0	0,5	-1,4	-4,4	-7,1	-8,0	-9,7	-11,0
Ministerie van SZW	-0,1	-1,2	-1,5	-3,1	-3,7	-5,7	-6,8	-9,1
Ministerie van BZK	0,0	-0,8	-1,4	-2,6	-5,5	-5,8	-5,9	-6,9
Ministerie van BZ	-0,4	-0,9	-0,8	-2,3	-2,3	-2,0	-2,4	-2,7
Ministerie van Financiën	-0,6	-1,8	-8,3	-9,8	-8,9	-4,3	-4,1	-2,3
Ministerie van EZ	-0,1	-0,3	0,0	-0,1	-0,3	-0,2	-0,3	-1,4
Ministerie van I en M	-0,1	-0,3	-1,0	-0,7	-1,1	-1,2	-1,2	-0,9
Ministerie van Defensie	-0,2	-0,4	-0,5	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7
Ministerie van V en J	0,5	0,4	0,2	0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3
Ministerie van OCW	0,0	-0,2	1,0	0,1	1,2	0,8	0,8	0,8

Bedragen in € miljarden

Tabel 16 Data bijlage 1 uitsnede 7

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Structureel
Bezuinigingen	0,0	-1,1	-1,7	-2,7	-5,9	-8,9	-10,1	-13,5
Intensiveringen	0,0	0,0	0,2	0,8	1,0	1,3	1,4	2,4

Bedragen in € miljarden

Tabel 17 Data bijlage 1 uitsnede 7.1

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Structureel
Burger	-0,5	-2,9	-7,3	-11,5	-16,2	-14,2	-15,2	-16,2
Bedrijf	-0,2	0,3	-2,6	-4,6	-4,9	-5,1	-6,0	-7,1
Overheid	-2,2	-5,5	-9,1	-15,7	-17,5	-19,4	-21,8	-24,2

Bedragen in € miljarden

Bijlage 5

Begrippen

Onderstaand volgen voor een aantal kernbegrippen de door ons in dit onderzoek gehanteerde definities. We beperken ons hier tot de meest essentiële begrippen voor dit onderzoek.

Begrotingselasticiteit

De begrotingselasticiteit geeft aan met hoeveel procent de overheidsuitgaven of overheidsinkomsten veranderen als het bbp met 1% verandert.

Begrotingsmultiplier

De begrotingsmultiplier meet het effect van begrotingsmaatregelen van de overheid op het bbp; als bijvoorbeeld het bbp met 0,5% stijgt doordat de overheidsuitgaven met 1% stijgen, dan is de multiplier 0,5.

Bezuinigingen

Beleidsmatige verlagingen van de netto-uitgaven ten opzichte van een eerder vastgelegd ijkpunt. Hiervoor wordt ook wel de meer technische term ombuigingen gebruikt.

Budgettaire effecten

De mutatie in de uitgaven (bezuinigingen en intensiveringen) of ontvangsten (lastenverlichtingen en lastenverzwaringen) van maatregelen.

EMU-schuld

De EMU-schuld bestaat uit alle uitstaande leningen ten laste van de collectieve sector, zoals dat feitelijk wordt gemeten of voor de toekomst wordt verwacht.

Feitelijk EMU-saldo

Het feitelijk EMU-saldo is het verschil tussen de inkomsten en uitgaven van de collectieve sector, zoals dat feitelijk wordt gemeten of voor de toekomst wordt verwacht.

Hysterese

Met hysterese bedoelen economen een structureel verlies aan bbp en werkgelegenheid; dit kan optreden als de werkloosheid na een crisis niet daalt naar een normaal niveau en langdurig en hardnekkig wordt.

Houdbaarheidssaldo

Het houdbaarheidssaldo is de resultante van de berekening van de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën door het CPB. De langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën heeft betrekking op heden en toekomst van de overheidsfinanciën. De overheidsbegroting is houdbaar als alle toekomstige inkomsten voldoende zijn om de toekomstige uitgaven te betalen, inclusief de rente op de bestaande schuld. Wanneer dat niet het geval is, en sprake is van een houdbaarheidstekort, dan zijn de overheidsfinanciën onhoudbaar en zal vroeg of laat de overheidsschuld uit de hand lopen. Indien de resultante van de berekening van het CPB een positieve uitkomst kent, is sprake van een houdbaarheidsoverschot (CPB, 2010).

Inkomstenkader

In het inkomstenkader wordt de lastenontwikkeling voor een regeerperiode vastgelegd (dit kan per saldo een lastenverzwaring of lastenverlichting zijn). Deze lastenontwikkeling moet over het geheel van de kabinetsperiode constant blijven: lastenverzwaring moet tijdens de kabinetsperiode worden gecompenseerd door lastenverlichting elders en andersom.

Intensiveringen

Beleidsmatige verhogingen van de netto-uitgaven ten opzichte van een eerder vastgelegd ijkpunt.

Lastenverlichtingen

Beleidsmatige verlaging van de belastingen of sociale premies ten opzichte van een eerder vastgelegd ijkpunt.

Lastenverzwaringen

Beleidsmatige verhogingen van de belastingen of de sociale premies ten opzichte van een eerder vastgelegd ijkpunt.

Ontwikkeling overheidsfinanciën

De ontwikkeling van de overheidsfinanciën heeft betrekking op de ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven van het Rijk.

Pakket

Een pakket van beleidsmaatregelen, dat per saldo moet leiden tot een verbetering van het begrotingssaldo.¹⁷

Structureel EMU-saldo

Het structureel EMU-saldo is het feitelijk overheidstekort geschoond voor invloeden van de economische conjunctuur en incidentele budgettaire baten en kosten, de zogeheten one-offs (Financiën, 2015b).

Uitgavenkader

Het uitgavenkader is een meerjarig plafond voor de netto uitgaven (alle uitgaven (=bruto) minus de niet-belastingontvangsten). Het uitgangspunt hierbij is dat alle voor het EMU-saldo relevante uitgaven en niet-belastingontvangsten onder het uitgavenkader vallen. Het uitgavenkader is onderverdeeld in drie de elkaders voor de budgetdisciplinesectoren: het kader Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng), het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) en het Budgettair Kader Zorg (BKZ). Elke budgetsector dient overschrijdingen binnen zijn de elkader te compenseren.

Bijlage 6

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2011). *Bezuinigingsmonitor 2011*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 758, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2013). *Aandachtspunten bij de begroting 2014 van de minister van Financiën*. Bijlage bij Kamerstuk 33 750 IX, nr. 6, vergaderjaar 2013–2014. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2014a). *Aandachtspunten bij de begroting 2015 van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld en de Miljoenennota 2015*. Bijlage bij Kamerstuk 34 000 IX, nr. 4, vergaderjaar 2014–2015. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2014b). *Bezuiniging op de zorgtoeslag*. Bijlage bij Kamerstuk 33 750 XVI, nr. 112, vergaderjaar 2013–2014. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2014c). *Bezuiniging op de kinderopvangtoeslag*. Bijlage bij Kamerstuk 31 322, nr. 269, vergaderjaar 2013–2014. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2014d). *Verhoging assurantiebelasting*. Bijlage bij Kamerstuk 34 002, nr. 94, vergaderjaar 2013–2014. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2014e). *Versobering heffingskorting groen beleggen*. Bijlage bij Kamerstuk 34 002, nr. 95, vergaderjaar 2013–2014. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2015). *Bezuiniging op cultuur*. Bijlage bij Kamerstuk 31 482, nr. 91, vergaderjaar 2014–2015. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2016). *Inzicht in publiek geld. Uitnodiging tot bezinning op de publieke verantwoording*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2016a). *Tendrapport Open data 2016*. Bijlage bij Kamerstuk 32 802, nr. 24, vergaderjaar 2015–2016. Den Haag: eigen beheer.

CBS (2016). *Statline*, <http://statline.cbs.nl/Statweb/>, geraadpleegd 13 juli 2016.

CPB (2003). *Het structureel EMU-saldo: de methoden van het CPB en de Europese Commissie vergeleken*. Den Haag: eigen beheer.

CPB (2010). *Vergrijzing verdeeld*. Den Haag: eigen beheer.

CPB (2012). *Economische Verkenning 2013-2017. CPB Policy Brief 2012/01*. Den Haag: eigen beheer.

CPB (2014a). *Minder zorg om vergrijzing*. Den Haag: eigen beheer.

CPB (2014b). *Roads to recovery*. Den Haag: eigen beheer.

CPB (2015a). *Macro Economische Verkenning 2016*. Den Haag: eigen beheer.

CPB (2015b). *An update of Blanchard's and Leigh's estimates of growth forecast errors and fiscal multipliers*. Den Haag: eigen beheer.

CPB (2016a). *Opties voor begrotingsbeleid. CPB Policy Brief 2016/02*. Den Haag: eigen beheer.

CPB (2016b). *Macro Economische Verkenning (MEV) 2017*. Den Haag: eigen beheer.

Fatas en Summers (2016). *The Permanent Effects of Fiscal Consolidation*. The National Bureau of Economic Research, Working Paper 22374, juni 2016. <http://www.nber.org/papers/w22374.pdf>

Financiën (2010). *Miljoenennota 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2011). *18 miljard monitor*. Den Haag: Sdu.

Financiën (2012a). *30 miljard monitor*. Den Haag: Sdu.

Financiën (2012b). *Begrotingsakkoord 2013*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400, A. Den Haag: Sdu.

Financiën (2012c). *Miljoenennota 2013*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2013a). *Miljoenennota 2014*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 750, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2013b). *Begrotingsafspraken 2014*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 750, nr. 19. Den Haag: Sdu.

Financiën (2014). *Miljoenennota 2015*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 000, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2015a). *Belastingplan 2016*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 302, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Financiën (2015b). *Miljoenennota 2016*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 300, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2016a). *Evaluatierapport bankenbelasting*. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2016D01773&did=2016D01773> Internetbijlage bij brief van de staatssecretaris en de minister van Financiën. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 32 545, nr. 44. Den Haag: Sdu.

IMF (2012). *World Economic Outlook 2012, box 1.1 blz. 41*. Oktober 2012.

IMF (2013). *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers - Olivier Blanchard and Daniel Leigh*. Working Paper 13/1.

IMF (2016). *Rede Christine Lagarde, Frankfurt, 5 april 2016*. <https://www.imf.org/external/np/speeches/2016/040516.htm>

Informatuur (2010). *Kabinetsformatie 2010. Brief van de informateur aan de Tweede Kamer d.d. 7 oktober 2010 ter aanbieding van zijn eindverslag alsmede het regeerakkoord van VVD en CDA, het gedoogakkoord van VVD, PVV en CDA en de bijbehorende analyse van het Centraal Planbureau*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 417, nr. 15. Den Haag: Sdu.

Informateurs (2012). *Kabinetsformatie 2012. Brief van de informateurs aan de Tweede Kamer d.d. 29 oktober 2012 ter aanbieding van hun eindverslag alsmede het regeerakkoord van VVD en PvdA en de bijbehorende analyse van het Centraal Planbureau*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 410, nr. 15. Den Haag: Sdu.

Jacobs, B. (2015). *ESB blog, 26 november 2015*. <http://www.economie.nl/weblog/overheid-heeft-met-falend-begrotingsbeleid-een-derde-van-de-grote-recessie-veroorzaakt>. 26 november 2015

Onderwijs, Cultuur en wetenschap (2013). *Nationaal Onderwijsakkoord*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 750 VIII, nr. 15. Den Haag: Sdu.

SCP (2014). *Krimp in de kinderopvang*. Den Haag: eigen beheer.

Sociaal-Economische Raad (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei*. Den Haag: eigen beheer.

Studiegroep Begrotingsruimte (2016). *Van saldosturing naar stabilisatie Rapport van de 15e Studiegroep Begrotingsruimte*. Den Haag: eigen beheer.

Tweede Kamer (2016). *Rapport – Tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 298, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Wonen en Rijksdienst (2013). *Integrale visie op de woningmarkt*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 32 847, nr. 42. Den Haag: Sdu.

Bijlage 7

Eindnoten

1. Bezuiniging op de zorgtoeslag (Algemene Rekenkamer, 2014b), Bezuiniging op de kinderopvangtoeslag (Algemene Rekenkamer, 2014c), Verhoging assurantiebelasting (Algemene Rekenkamer, 2014d), Versobering heffingskorting groen beleggen (Algemene Rekenkamer, 2014e) en Bezuiniging op cultuur (Algemene Rekenkamer, 2015).
2. 'Open data' zijn openbare data die zowel toegankelijk als herbruikbaar zijn (Algemene Rekenkamer, 2016a).
3. Maatregelen uit de begroting 2017 blijven buiten beschouwing omdat deze ten tijde van de vaststelling van het rapport op 29 september 2016 nog onderdeel waren van debat tussen kabinet en parlement.
4. In ons onderzoek hebben we die pakketten van maatregelen meegenomen die per saldo moeten leiden tot een verandering van het begrotingssaldo. Pakketten die geen verbetering van het begrotingssaldo beogen, zoals het Onderwijsakkoord (OCW, 2013) en het Energieakkoord (SER, 2013) hebben we niet meegenomen.
5. Inclusief overgenomen maatregelen uit het Aanvullend Beleidsakkoord van het (demissionair) kabinet-Balkenende IV. Deze maatregelen waren reeds aangekondigd in de Miljoenennota 2011, de beoogde opbrengst was € 3,2 miljard.
6. De Begrotingsafspraken 2014 beogen weliswaar geen saldomutatie maar zijn meegenomen in het onderzoek omdat sprake is van een verschuiving tussen lastenmaatregelen en uitgavenmaatregelen.
7. Het jaar waarin de opbrengst van een maatregel structureel is kan per maatregel verschillen. Bepaalde maatregelen kennen namelijk een lange aanlooptijd, waardoor ze pas in 2025 of later de structurele opbrengst op zouden moeten leveren. Dit geldt bijvoorbeeld voor de verlaging van het maximale aftrekpercentage van de hypotheekrente.
8. De indeling die wij hanteren (zie figuur 4), sluit in veel gevallen aan bij de indeling in de pakketten, bij een deel van de maatregelen wijken wij echter af. Zo kennen wij bijvoorbeeld een bezuiniging op het aantal meldkamers en het verminderen van het aantal

Joint Strike Fighters toe aan het terrein veiligheid terwijl in het pakket dit wordt aangeduid als een bezuiniging op de collectieve sector.

9. In deze paragraaf hebben we het over directe budgettaire effecten van maatregelen. Naast deze directe budgettaire dient ook rekening gehouden te worden met weglek-effecten. Dit bespreken we uitgebreider in paragraaf 4.2.
10. De beoogde opbrengsten van de maatregelen worden na publicatie van het regeerakkoord meerjarig in de begroting ingeboekt op de relevante beleidsartikelen. In het jaarverslag wordt vervolgens per beleidsartikel weergegeven hoeveel geld is uitgegeven. Als de minister van Financiën hier spreekt van een verandering in een artikelstand gaat het over het verschil tussen de beoogde uitgaven op een beleidsartikel in de begroting en de gerealiseerde uitgaven op het beleidsartikel in het jaarverslag.
11. Aangezien voor 2016 op dit moment nog geen gerealiseerde waarden beschikbaar zijn, gebruiken we hiervoor in het vervolg van dit hoofdstuk de meest recente ramingen van realisaties.
12. Hoewel nog meer indicatoren denkbaar zijn om de ontwikkeling van de overheidsfinanciën te meten (denk aan de risico-opslag bij de rente op staatsleningen), geven deze indicatoren volgens ons een goed en overzichtelijk beeld van de ontwikkeling van de overheidsfinanciën.
13. Een voorbeeld hiervan zijn bezuinigingen op ambtenarensalarissen, waarvan het CPB aangeeft dat het op termijn niet mogelijk is om de groei van de ambtenarensalarissen achter te laten blijven bij de markt.
14. Bezuiniging op de zorgtoeslag (Algemene Rekenkamer, 2014b), Bezuiniging op de kinderopvangtoeslag (Algemene Rekenkamer, 2014c), Verhoging assurantiebelasting (Algemene Rekenkamer, 2014d), Versobering heffingskorting groen beleggen (Algemene Rekenkamer, 2014e) en Bezuiniging op cultuur (Algemene Rekenkamer, 2015).
15. De optelling van de bedragen van de verschillende type maatregelen kan in onze tabel afwijken van de optellingen die in de pakketten worden gegeven. Dit komt omdat in de pakketten sommige maatregelen niet in de totaalstelling worden opgenomen of voor de optelling al zijn gesaldeerd. Dit gebeurt bijvoorbeeld in het pakket van het

kabinet-Rutte/Verhagen met het terugdraaien eigen betalingen zorg. Intensiveringen en bezuinigingen die zijn gericht op de zorg zijn daarbij gesaldeerd. Wij hebben er voor gekozen om alle individuele maatregelen in de totaalstelling mee te nemen.

16. Zie voor meer informatie over de verschillen tussen deze methoden, de CPB-publicatie Het structureel EMU-saldo: de methoden van het CPB en de Europese Commissie vergeleken (CPB, 2003).
17. Het Vijfmiljardpakket is hierop een uitzondering. Dit pakket leidt per saldo tot een verslechtering van het begrotingssaldo. We hebben dit pakket toch meegenomen in dit rapport, omdat we het beschouwen als een onderdeel van de totale bezuinigingsoperatie.

Onderzoeksteam

Dhr. drs. P.A.M.G. (Peter) Kempkes
(projectleider)

Dhr. M. (Martijn) Filak MSc

Dhr. S.S. (Stijn) Imhof MSc

Dhr R.J.P.N. (Ruud) van Schijndel MSc MA

Dhr. drs. M.P. (Marcel) Swede

Voorlichting

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers

Foto: Foto Lex van Lieshout/ANP

Den Haag, oktober 2016

