



Centraal Planbureau

CPB Achtergronddocument | 15 september 2015

# Tekortreducerende maatregelen 2011-2017 (incl. 5-miljard-pakket)

Wim Suyker



# 1 Overzicht 2011-2017

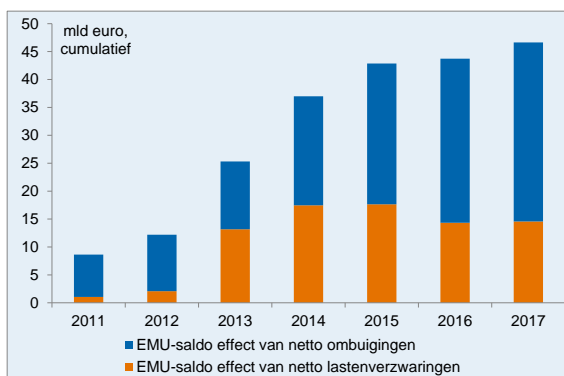
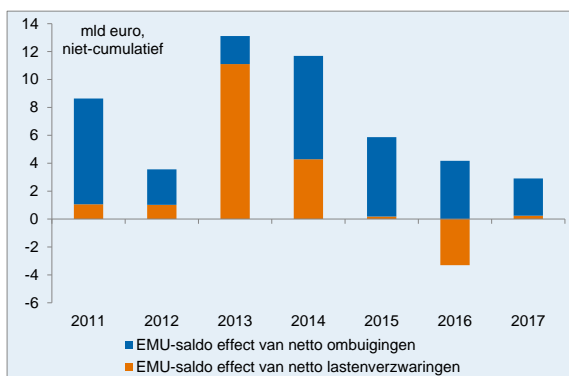
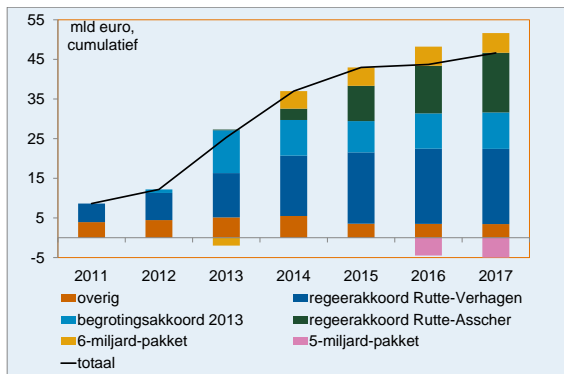
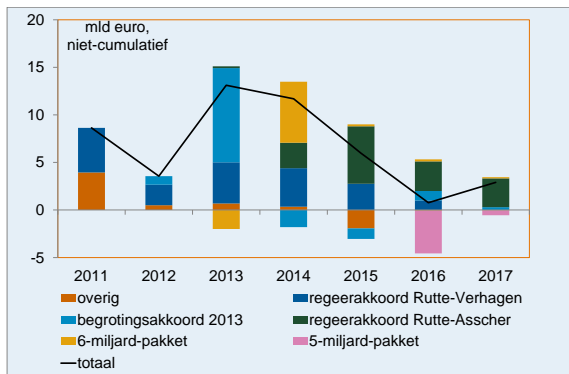
Op basis van de huidige beleidsvoornemens bedragen in de jaren 2011 tot en met 2017 de tekortreducerende maatregelen gemiddeld 7 mld euro per jaar (circa 1% bbp per jaar). Cumulatief komt dit neer op 47 mld euro. Deze tekortreducerende maatregelen vloeien niet alleen voort uit het Regeerakkoord van het kabinet Rutte-Asscher maar ook uit het 6-miljard-pakket, het Begrotingsakkoord 2013 (Lente-akkoord) en het Regeer- en Gedoogakkoord van het kabinet Rutte-Verhagen uit 2010. Het lastenverlichtingspakket in de begroting 2016 (5-miljard-pakket) vermindert het totaal van de tekortreducerende maatregelen. Tabel 2.1 geeft een cumulatief overzicht van de omvang van de diverse pakketten. Een grafische presentatie is te vinden in de figuur 2.1. In hoofdstuk 3 worden de diverse onderdelen toegelicht.

**Tabel 1.1 Overzicht tekortreducerende maatregelen 2011-2017, cumulatief (a)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
cumulatief in mld euro's							
Afbouw stimuleringspakket	2	3	3	3	3	3	3
Ombuigingen Aanvullend Beleidsakkoord	2	2	2	2	2	2	2
Regeerakkoord Rutte-Verhagen	5	7	11	15	18	19	19
Begrotingsakkoord 2013		1	11	9	8	9	9
Regeerakkoord Rutte-Asscher			0	3	9	12	15
Woon- en sociaal akkoord			1	1	0	0	0
6-miljard-pakket (incl. Begrotingsafspraken 2014)			-2	4	5	5	5
Begroting 2015					-1	-1	-1
5-miljard-pakket						-5	-5
<b>Totaal tekortreducerende maatregelen</b>	<b>9</b>	<b>12</b>	<b>25</b>	<b>37</b>	<b>43</b>	<b>44</b>	<b>47</b>
EMU-saldo effect van netto ombuigingen							
Afbouw stimuleringspakket	2	3	3	3	3	3	3
Ombuigingen Aanvullend Beleidsakkoord	2	2	2	2	2	2	2
Regeerakkoord Rutte-Verhagen	4	5	7	10	12	13	13
Begrotingsakkoord 2013		0	2	2	2	2	2
Regeerakkoord Rutte-Asscher			0	2	5	7	10
Woon- en sociaal akkoord			0	0	0	0	0
6-miljard-pakket (incl. Begrotingsafspraken 2014)			0	2	3	3	4
Begroting 2015					0	0	0
5-miljard-pakket						0	-1
<b>Totaal EMU-relevante uitgavenmutatie (-)</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	<b>20</b>	<b>25</b>	<b>29</b>	<b>32</b>
EMU-saldo effect van netto lastenverzwaringen							
Afbouw stimuleringspakket	0	0	0	0	0	0	0
Ombuigingen Aanvullend Beleidsakkoord	0	0	0	0	0	0	0
Regeerakkoord Rutte-Verhagen	1	1	4	5	6	6	6
Begrotingsakkoord 2013		1	9	7	6	7	7
Regeerakkoord Rutte-Asscher			1	1	4	5	5
Woon- en sociaal akkoord			1	1	0	0	0
6-miljard-pakket (incl. Begrotingsafspraken 2014)			-2	3	2	2	1
Begroting 2015					-1	-1	-1
5-miljard-pakket						-4	-4
<b>Totaal EMU-relevante lastenmutatie</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>14</b>	<b>15</b>

(a) Afgerond op mld euro's. De onderdelen tellen niet altijd op tot het totaal vanwege deze afrondingen.  
(b) Exclusief het 6-miljard-pakket.

**Figuur 1.1** Overzicht tekortreducerende maatregelen 2011-2017



## 2 Toelichting op de diverse onderdelen

### 2.1 Afbouw stimuleringspakket

De economie kreeg in 2011 een negatieve impuls door het wegvallen van het stimuleringspakket.<sup>1</sup> De omvang is 2,2 mld euro<sup>2</sup> (in prijzen 2010)<sup>3</sup>.

### 2.2 Bezuinigingen 2011 van het Aanvullend beleidsakkoord

Op basis van CEP en MEV is een ombuiging meegenomen van 1¾ mld euro (in prijzen 2010)<sup>4</sup> op basis van de afspraken van het Aanvullend Beleidsakkoord<sup>5</sup> en ingevuld in de Voorjaarsnota 2009.<sup>6</sup>

### 2.3 Regeerakkoord Rutte-Verhagen

De effecten in 2015 van het financieel kader van het Regeer- en Gedoogakkoord zijn weergegeven in de CPB notitie hierover<sup>7</sup>; effecten voor eerdere jaren zijn opgenomen in onze database en hier gepresenteerd. De effecten zijn samengenomen met die van de motie Koolmees die eerder dat jaar door de Kamer was aanvaard (zie tabel 3.1). Beperkte aanpassingen in de timing van maatregelen na het opstellen van het Regeer- en Gedoogakkoord zijn niet meegenomen.

Net als in een recent overzicht<sup>8</sup> is een oploop van 1 mld euro na 2015 meegenomen (zie tabel 2.1).

---

<sup>1</sup> Dit wegvallen is ook meegenomen in Figuur 4.2 van Ministerie van Financiën, 2011, Stability Programme, april 2011 Update ([link](#)). Dit wegvallen van het stimuleringspakket wijkt af van de andere beleidspakketten doordat het geen mutatie ten opzichte van het basispad betreft.

<sup>2</sup> Raming op basis van tabel 3.2 van Ministerie van Financiën, 2010, *Miljoenennota 2011* ([link](#)). In de tabel bedraagt het stimuleringspakket (exclusief inkomstenkant) 2,7 mld euro in 2010 en 0,5 mld euro in 2011. Dit betekent een afbouw van 2,2 mld euro in 2011 en een verondersteld afbouw van 0,5 mld euro in 2012. Het verloop van de tijdelijke inkomstenmaatregelen, met name het kaseffect van de versoepeling van de verliesverrekening 2008 van 0,215 mld euro in 2011, is niet in de berekening betrokken. Het effect van het aflopen van de extra stimulering door lokale overheden is hier niet meegenomen.

<sup>3</sup> In tabel 2.1 omgezet in prijzen 2012.

<sup>4</sup> In tabel 2.1 omgezet in prijzen 2012.

<sup>5</sup> Ministerie van Algemene Zaken, 2009, Aanvullend Beleidsakkoord ([link](#)).

<sup>6</sup> Zie onder andere pagina 71 van CPB, 2010, *Centraal Economisch Plan 2010* ([link](#)). Net als in CEP en MEV is in dit Achtergronddocument de ingeboekte besparing van 3¼ mld euro in 2011 op de lonen in de collectieve sector en de uitkeringen niet meegenomen omdat deze een nullijn verondersteld in de marktsector.

<sup>7</sup> CPB, 2010, Analyse economische effecten financieel kader, ([link](#)). Zie ook VVD, CDA en PVV, 2010, Financieel kader bij het Regeer- en Gedoogakkoord ([link](#)).

<sup>8</sup> Ministerie van Financiën, 2012, Overzicht financiële maatregelen ([link](#)).

**Tabel 2.1 Tekortreducerende maatregelen Rutte-Verhagen<sup>9</sup>**

	2011	2012	2013	2014	2015
cumulatief in mld euro's in prijzen 2010					
<b>Financieel kader van Regeer- en Gedoogakkoord:</b>					
Totaal EMU-relevante uitgavenmutatie (-)	2,0	3,2	4,1	7,1	8,6
Totaal EMU-relevante lastenmutatie	0,9	1,2	4,2	5,0	6,2
Totaal tekortreducerende maatregelen	2,9	4,4	8,2	12,2	14,8
<b>Implementatie motie Koolmees</b>					
Totaal EMU-relevante uitgavenmutatie (-)	1,6	2,3	2,7	2,9	3,0
Totaal EMU-relevante lastenmutatie	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Totaal tekortreducerende maatregelen	1,8	2,5	2,9	3,1	3,2
<b>Financieel kader inclusief motie Koolmees</b>					
Totaal EMU-relevante uitgavenmutatie (-)	3,6	5,5	6,8	10,0	11,6
Totaal EMU-relevante lastenmutatie	1,1	1,4	4,4	5,2	6,4
Totaal tekortreducerende maatregelen	4,7	6,8	11,2	15,2	18,0

## 2.4 Begrotingsakkoord 2013

Tabel 4.1 van CPB Policy Brief 2012/1<sup>10</sup>, hieronder weergegeven als tabel 3.2, geeft een overzicht van de ex-ante budgettaire effecten van het Begrotingsakkoord 2013 (Lenteakkoord).

**Tabel 2.2 Overzicht tekortreducerende maatregelen Begrotingsakkoord 2013**

	2012	2013	2014	2015	2016
cumulatief in mld euro's in prijzen 2012					
EMU-relevante ombuigingen	0,5	4,3	5,0	5,5	6,0
EMU-relevante intensiveringen (-)	-0,3	-2,6	-3,3	-3,9	-4,1
Subtotaal EMU-relevante uitgavenmutatie (-)	0,2	1,8	1,7	1,5	1,9
EMU-relevante lastenverzwaring	1,3	13,5	15,2	16,1	16,8
EMU-relevante lastenverlichting (-)	-0,7	-4,5	-7,9	-9,8	-9,8
Subtotaal EMU-relevante Lastenmutatie	0,7	9,0	7,3	6,3	7,0
Totaal verbetering EMU-saldo	0,9	10,8	9,0	7,9	8,9

<sup>9</sup> In tabel 2.1 omgezet in prijzen 2012.

<sup>10</sup> CPB, 2012, Juni-raming 2012, De Nederlandse economie tot en met 2017, inclusief Begrotingsakkoord 2013, CPB Policy Brief 2012/1 ([link](#)).

## 2.5 Regeerakkoord Rutte-Asscher

Tabel 2.1 van de CPB Notitie van 12 november 2012<sup>11</sup>, hieronder weergegeven als tabel 3.3, geeft het totaal van de tekortreducerende maatregelen in het financieel kader van het Regeerakkoord Rutte-Asscher.<sup>12</sup> Dit is inclusief de aanpassingen die begin november nog zijn gemaakt.

**Tabel 2.3 Tekortreducerende maatregelen beleidspakket t.o.v. basispad, 2013-2017**

	2013	2014	2015	2016	2017
EMU-saldo (ex ante, mld euro, cumulatief)	¼	2¼	9	12	15

Voor de netto ombuigingen en netto lastenverhogingen wordt in de CPB Notitie geen tijdpad gegeven (alleen effect in 2017), maar deze informatie is wel beschikbaar in onze database en hier weergegeven in tabel 3.4.

**Tabel 2.4 Tekortreducerende maatregelen regeerakkoord Rutte-Asscher**

	2013	2014	2015	2016	2017
cumulatief in mld euro's in prijzen 2012					
Subtotaal EMU-relevante uitgavenmutatie	-0,4	1,6	4,8	7,4	10,2
Subtotaal EMU-relevante lastenmutatie	0,6	1,3	4,2	4,6	4,8
Totaal verbetering EMU-saldo	0,2	2,9	8,9	12,0	15,1

<sup>11</sup> CPB, 2012, Actualisatie analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord ([link](#)).

<sup>12</sup> Regeerakkoord inclusief aanvulling door de Motie Zijlstra-Samsom (Motie Zijlstra-Samsom, ([link](#))). Deze aanvulling is verwerkt in CPB, 2012, Actualisatie analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord ([link](#)).



## 2.6 Maatregelen woon- en sociaal akkoord

Het woonakkoord<sup>13</sup> heeft vooral budgettaire effecten door de tijdelijke btw-verlaging voor de bouwnijverheid en door de ten opzichte van het Regeerakkoord lagere verhuurdersheffing.

Het sociaal akkoord heeft per saldo geen effect. De extra uitgaven worden grotendeels gefinancierd uit de daarvoor in het Regeerakkoord gereserveerde middelen; de ontbrekende middelen zijn in voorjaar 2013 gedekt binnen de uitgavenkaders.<sup>14</sup>

**Tabel 2.5 Tekortreducerende maatregelen na afsluiten Regeerakkoord Rutte-Asscher (a)**

	2013	2014	2015	2016	2017
mld euro's					
Versnelde beëindiging levensloopsparen	1,0	0,3	0,3	0,3	0,3
Resolutieheffing banken		1,0			
<b>Woonakkoord:</b>					
Verhuurdersheffing (t.o.v. Regeerakkoord)		-0,1	-0,2	-0,2	-0,3
Btw-verlaging bouw	-0,2	0,0			
Startersregeling	0,0				
Revolverend fonds energiebesparing	-0,1	-0,1			
<b>Sociaal akkoord</b>					
Totaal maatregelen		-0,4	-0,8	-0,9	-1,1
Beschikbaar in Regeerakkoord		0,6	0,6	0,6	0,6
Gedekt in voorjaar 2013 binnen uitgavenkaders		-0,2	0,2	0,3	0,5
Totaal EMU-relevante uitgavenmutatie (-)	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Totaal EMU-relevante lastenmutatie	0,8	1,1	0,1	0,0	0,0
Totaal tekortreducerende maatregelen	0,7	1,0	0,1	0,0	0,0

Twee andere maatregelen die tussen publicatie van het regeerakkoord en de publicatie van het 6-miljard-pakket zijn genomen, zijn in deze paragraaf meegenomen<sup>15</sup>:

1. De versnelde beëindiging van het levensloopsparen.
2. De nationalisatie van SNS REAAL.

Als gevolg van een aangenomen amendement van Dijkgraaf, Neppérus en Groot op het belastingplan is de overgangsregeling levensloopsparen vervroegd beëindigd en kunnen de besparingen zonder restricties en in 2013 eenmalig met belastingkorting worden opgenomen. De aanpassing leidt eenmalig tot substantieel hogere belastingontvangsten in 2013 (bijna 1 mld euro).<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013, Afspraken woningmarkt, Kamerbrief ([link](#)).

<sup>14</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2013, Beantwoording Kamervragen over het Sociaal Akkoord ([link](#)).

<sup>15</sup> Dit maakt het mogelijk om tabel 2.1 en figuur 2.1 op hoofdlijnen te houden.

<sup>16</sup> Zie verder tekstkader "Meer belastingen in 2013 door versnelde beëindiging levensloopsparen" in CPB, 2012, Decemberraming 2012, CPB Policy Brief 2012/07 ([link](#)).

In verband met de nationalisatie van SNS REAAL heeft het kabinet besloten tot een eenjarig resolutieheffing voor banken.<sup>17</sup> De nationalisatie heeft ook andere budgettaire consequenties. Deze worden tot de begrotingstegenvallers gerekend en niet tot de in dit Achtergronddocument gepresenteerde discretionaire budgettaire beleidsmaatregelen.

---

<sup>17</sup> Ministerie van Financiën, 2013, Nationalisatie SNS REAAL, Kamerbrief [\(link\)](#).

## 2.7 Het 6-miljard-pakket (2014)

De tekortreducerende maatregelen van het 6-miljard-pakket staan samengevat in tabel 3.6.<sup>18</sup>

**Tabel 2.6 Tekortreducerende maatregelen van het 6-miljard-pakket**

-/- = EMU-saldoverslechterend	2013	2014	2015	2016	2017
cumulatief in mld euro's in prijzen 2013					
Subtotaal EMU-relevante uitgavenmutatie	0,1	2,1	2,9	3,2	3,5
Subtotaal EMU-relevante lastenmutatie	-1,4	3,0	2,3	2,3	2,0
Totaal verbetering EMU-saldo	-1,3	5,1	5,2	5,4	5,6

De Begrotingsafspraken 2014 hebben tot aanvullende aanpassingen van de begroting geleid (tabel 3.7).<sup>19</sup>

**Tabel 2.7 Overzicht ex-ante effecten van Begrotingsafspraken 2014**

-/- = EMU-saldoverslechterend	2013	2014	2015	2016	2017
mld euro's t.o.v. basispad					
EMU-relevante ombuigingen	0,0	0,2	1,6	1,7	1,7
EMU-relevante intensivering	-0,5	-0,4	-1,6	-1,6	-1,8
Subtotaal EMU-relevante uitgavenmutatie	-0,5	-0,2	0,0	0,1	0,0
EMU-relevante lastenverzwaring	0,0	0,5	1,0	1,1	1,2
EMU-relevante lastenverlichting	-0,2	-0,9	-1,6	-1,8	-1,7
Subtotaal EMU-relevante lastenmutatie	-0,2	-0,5	-0,6	-0,7	-0,6
Totaal verbetering EMU-saldo	-0,7	-0,7	-0,6	-0,6	-0,6

Tabel 3.8 geeft de budgettaire effecten weer van het 6-miljard-pakket inclusief Begrotingsafspraken 2014.

**Tabel 2.8 Tekortreducerende maatregelen van het 6-miljard-pakket (inclusief Begrotingsafspraken 2014)**

-/- = EMU-saldoverslechterend	2013	2014	2015	2016	2017
cumulatief in mld euro's in prijzen 2013					
Subtotaal EMU-relevante uitgavenmutatie	-0,4	1,9	2,9	3,3	3,5
Subtotaal EMU-relevante lastenmutatie	-1,6	2,5	1,7	1,6	1,4
Totaal verbetering EMU-saldo	-2,0	4,4	4,6	4,8	5,0

<sup>18</sup> Conform de meerjarige doorrekening in het tekstkader in hoofdstuk 1 van de *Macro Economische Verkenning 2014*. [\(link\)](#) De maatregel met betrekking tot geneesmiddelen is niet in de doorrekening meegenomen omdat deze meevaller al voor de zomer in de raming was verwerkt.

<sup>19</sup> CPB, 2013, Ex-ante budgettaire effecten Begrotingsafspraken 2014, CPB Notitie, [\(link\)](#) en CPB, 2013, Analyse economische effecten Begrotingsafspraken 2014, CPB Notitie, [\(link\)](#).

## 2.8 De begroting 2015

In de begroting 2015 zijn aanvullende lastenverlichtingsmaatregelen genomen met consequenties voor het inkomstenkader: de arbeidskorting is verhoogd en het eerste belastingtarief van de loon- en inkomstenheffing is verlaagd. Dit betekent een permanente lastenverlichting van 1 mld euro.

In *Miljoenennota 2015* is de aanpassing van het inkomstenkader gepaard gegaan met een aanpassing van het uitgavenkader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt.<sup>20</sup> Het uitgavenkader is aangepast vanwege de meevallende werkloosheidsontwikkeling en niet vanwege een specifieke maatregel. Er is dan ook geen uitgaven-effect in tabel 3.9 weergegeven.

**Tabel 2.9** Aanvullende maatregelen in de begroting 2015

-/- = EMU-saldoverslechterend	2013	2014	2015	2016	2017
	cumulatief in mld euro's in prijzen 2013				
Subtotaal EMU-relevante uitgavenmutatie	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Subtotaal EMU-relevante lastenmutatie	0.0	0.0	-1.0	-1.0	-1.0
Totaal verbetering EMU-saldo	0.0	0.0	-1.0	-1.0	-1.0

---

<sup>20</sup> Zie pagina 98 van Ministerie van Financiën, 2014, Miljoenennota 2015 ([link](#))

## 2.9 Het 5-miljard-pakket (2016)

Het 5-miljardpakket, onderdeel van *Miljoenennota 2016* en *Belastingplan 2016*,<sup>21</sup> is weergegeven in tabel 3.10.<sup>22</sup>

**Tabel 2.10** Beleidsmatige lastenontwikkeling (blo) en intensivering als gevolg van het 5-miljard-pakket

	2016	Structureel (a)
-/- duidt op verslechtering van het EMU-saldo		mld euro
<b>Beleidsmatige lastenontwikkeling (blo)</b>		
Inkomensafhankelijke combinatiekorting	-0,3	-0,3
Arbeidskorting	-2,5	-2,6
Tarief tweede en derde schijf	-2,6	-2,6
Verlengen derde schijf	-0,9	-0,9
Algemene heffingskorting	2,0	2,0
<b>Intensivering</b>		
Lage-inkomensvoordeel (LIV)	0,0	-0,5
Kinderopvangtoeslag	-0,3	-0,3
Totaal 5-miljard-pakket	-4,5	-5,0

(a) Dit betreft slechts de maatregelen uit het 5-miljard-pakket. De EMU-saldo neutrale wijzigingen in box 3 en het nieuwe beleid uit Autobrief II zijn hier niet in meegenomen. Ook het koopkrachtpakket van de begroting 2016 is hier niet meegenomen.

<sup>21</sup> Het pakket was al gepresenteerd in Ministerie van Financiën, 2015, Belastingherziening, Kamerbrief, juni ([link](#)).

<sup>22</sup> Zie voor de macro-economische effecten van het pakket het tekstkader 'De economische en budgettaire effecten van het 5-miljard-pakket' in CPB, 2015, *Macro Economische Verkenning 2016* ([link](#)).

### 3 Slotopmerkingen

In dit Achtergronddocument is een overzicht gegeven van het meerjarig discretionair budgettaire beleid sinds 2011. De nadruk ligt daarbij op de diverse coalitieakkoorden en grote pakketten.

De gepresenteerde maatregelen zijn echter niet de enige effecten van de overheidssector op de Nederlandse economie. Andere zijn:

1. Demografie. Demografie en technologie hebben een autonome invloed op de meerjarencijfers. Deze komen niet in tabel 2.1 naar voren. Sterker nog: het kan zijn dat een sterke autonome stijging, bijvoorbeeld in zorguitgaven, leidt tot tekortreducerende maatregelen die wel in de tabel naar voren komen.
2. Basispadeffecten voor de zorgverzekeringspremie. De stijging van de zorgverzekeringsuitgaven in het basispad leidt tot hogere zorgverzekeringspremies. Deze lastenstijging komt niet in tabel 2.1. naar voren.
3. Autonome (niet-verklaarde) belastingmutaties. Op korte termijn kan de macro-economische progressiefactor sterk fluctueren. Voor de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten is van belang hoe de economische groei (bbp) is samengesteld omdat de belastingdruk per bestedingscategorie en inkomstencategorie verschilt.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Zie Floor, E., 2014, Progressiefactor onder druk tijdens crisis, CPB Achtergronddocument ([link](#)).



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau  
Van Stolkweg 14  
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag  
T (070) 3383 380

[info@cpb.nl](mailto:info@cpb.nl) | [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)

September 2015