

Vergaderjaar 2010–2011

32 500

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 31

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 mei 2011

Aanleiding

De heer Koolmees vraagt de minister van Financiën om een brief met een toelichting op de lastenontwikkeling in de komende kabinetsperiode (Handelingen II 2010/11, nr. 63, item 8, blz. 17–20). In deze brief zal ik, mede namens de Minister-president, de cijfers nader toelichten. In het debat over de Startnota is hierover al gesproken; ook heeft de Minister-president hierover al eerder mondelinge vragen beantwoord.

Samenvatting

De lastenontwikkeling voor de periode 2011–2015 wordt door het Centraal Planbureau (CPB) geraamd op 13 miljard en door het kabinet op 8,2 miljard. Dit is al eerder aan de Tweede Kamer gemeld en besproken. De verschillen hiertussen zijn grotendeels technisch van aard en worden hieronder toegelicht. De hogere lasten worden voornamelijk veroorzaakt door de autonome ontwikkeling van de zorguitgaven.

In het Regeerakkoord maakt het kabinet nieuw beleid voor de komende vijf jaar. In deze periode wordt een pakket aan maatregelen van 18 miljard voorzien. Dit betreft 16,5 miljard aan bezuinigen en 1,5 miljard aan lastenverzwaring. Dit is de 1,5 miljard die door de Minister-president is genoemd.

Lastenontwikkeling in de periode 2011–2015

Ook zonder beleid staat de ontwikkeling van de lasten in de periode 2011–2015 niet stil. Zo leiden bijvoorbeeld de autonoom stijgende zorguitgaven tot hogere zorgpremies. Ook heeft een aantal crisismaatregelen uit het aanvullend Beleidsakkoord van 2009 nog doorwerking op de ontwikkeling van de lasten.

Daarnaast moet erop worden gewezen dat er verschillen in de definitie van de lasten van het kabinet en het CPB zijn. Deze definitieverschillen zijn niet nieuw en bestaan al meerdere kabinetperiodes.

In de «Analyse economische effecten financieel kader» komt het CPB uit op een totale lastenontwikkeling van 13 miljard over de kabinetperiode 2011–2015 (pagina 12). Dit betreft de lastenontwikkeling van jaar op jaar en wordt voor een groot deel veroorzaakt door stijgende zorguitgaven. Het CPB heeft hierin de lastenstijging als gevolg van het Regeerakkoord met 1½ miljard meegenomen.

Het kabinet komt – zoals opgenomen in de Startnota (welke eerder met uw Kamer is besproken), pagina 10 – uit op een lastenstijging over de kabinetperiode van 8,2 miljard. Ook dit betreft de jaar op jaar lastenontwikkeling inclusief de lastenmaatregelen uit het Regeerakkoord. Het verschil met het CPB is reeds in het debat over de Startnota toegelicht door de minister van Financiën (zie tabel 1).

Tabel 1: Lastenontwikkeling in miljarden in period (+ = saldoverbeterend)

| Aansluiting lasten CPB en kabinet | 2011–2015 |
|---|--------------|
| Lasten definitie kabinet | + 8,2 |
| <i>Boeking carry back/willekeurige afschrijving</i> | + 2,6 |
| <i>Zorg</i> | + 2,7 |
| <i>ETS-veilingopbrengsten</i> | - 0,7 |
| <i>Overig</i> | + 0,2 |
| Lasten definitie CPB | + 13 |

Het verschil van 4,8 miljard kent met name de volgende oorzaken:

- + 2,6 miljard wordt veroorzaakt door het op een verschillende wijze boeken van de tijdelijke crisismaatregelen willekeurige afschrijving en verliesrekening in de vennootschapsbelasting. Deze maatregelen uit het «aanvullend beleidskader» en de «Miljoenennota 2011» worden door het CPB op kasbasis geboekt in de lasten en bij het kabinet met de «netto-contante-waarde methode». Dat houdt in dat het CPB in 2009–2010 het volle bedrag als lastenverlichting aan het bedrijfsleven heeft ingeboekt en in de periode 2011–2015 de uitgestelde belastinginkomsten weer inboekt als lastenverzwaring. Het kabinet boekt bij de maatregel per jaar alleen als lastenverlichting het rente-effect van deze verschuiving van belastingontvangsten in de tijd in (zoals de maatregel voor het bedrijfsleven indertijd ook bedoeld is geweest: er was altijd alleen sprake van verschuiven van belastingen en niet van het kwijtschelden van belastingen). Gegeven het feit dat de lastenverlichting volgens de CPB-boeking in 2009–2010 plaats vindt, leidt dit in de periode 2011–2015 een grotere lastenverzwaring dan bij het kabinet. Dit effect zat overigens al in het basispad van het CPB in de Economische Verkenning 2011–2015 (EV 2011–2015).
- + 2,7 miljard bij de zorg. Dit betreft met name een verschil van inzicht tussen het CPB en het kabinet wat betreft maatregelen in de curatieve zorg en het feit dat CPB ook de eigen betalingen meeneemt in de MLO. Ook dit verschil zat al grotendeels in het basispad van de EV 2011–2015.
- - 0,7 miljard, omdat de ETS-veilingopbrengsten in de EV 2011–2015 als uitgaven zijn opgenomen. Het kabinet boekt dit bij Startnota als een collectieve last. De reden dat het kabinet dit heeft opgenomen als last is, omdat Eurostat en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dit in 2013 als een collectieve last zullen gaan boeken. Dit verschil ook in het basispad van de EV 2011–2015.

In het Centraal Economisch Plan 2011 (CEP 2011) van afgelopen maart publiceerde het CPB een hogere lastenontwikkeling dan bij de doorrekening van het Regeerakkoord in oktober vorig jaar. De hogere lasten *t.o.v. het Regeerakkoord* worden m.n. veroorzaakt door hogere zorgpremies en het inlopen van vermogenstekorten in het zorgverzekeringsfonds.

Het kabinet neemt deze cijfers op dit moment voor kennisgeving aan. In augustus worden definitieve besluiten over de lastenontwikkeling genomen. Indien dan blijkt dat de lasten hoger dreigen uit te vallen dan volgens het inkomstenkader bij Startnota vastgesteld, zullen aanvullende maatregelen genomen worden om het inkomstenkader te houden. De uitkomst hiervan zal in de Miljoenennota, het Belastingplan en de verschillende begrotingen aan de Kamer gepresenteerd worden.

Lastenontwikkeling als gevolg van het Regeerakkoord

Naast de autonome lastenontwikkelingen zijn er ook beleidsmatige ontwikkelingen: het kabinet maakt keuzes voor de periode 2011–2015. In de financiële bijlage van het Regeerakkoord zijn op pagina 1 en 27 de maatregelen in de lastensfeer aangegeven *ten opzichte van* de Middellange termijn Verkenning (MLT) van het CPB.

De lasten zullen volgens het Regeerakkoord 1½ miljard hoger uitkomen. Op pagina 27 van de Financiële bijlage zijn de lastenmaatregelen ter grootte van 1,34 miljard nader toegelicht. Daarnaast zijn in het Regeerakkoord de maatregelen uit de Miljoenennota 2011 van het vorige kabinet meegenomen als integraal onderdeel van de 18 mld. Dit betreft de verhoging van de tabaksaccijns met 0,2 mld. Dit is reeds nader toegelicht in de Miljoenennota 2011 (pagina 54 en 67). Tezamen maakt dit de 1½ miljard aan lastenverzwaringen, die door de Minister-president genoemd zijn.

Lastenmaatregelen Regeerakkoord en de «18 miljard»

In de media zijn er verscheidene keren uitspraken gedaan over de 18 miljard aan besparingen en de omvang van de lastenmaatregelen hierin. In het Regeerakkoord wordt op pagina 1 in de overzichtstabel aangegeven welk deel van de besparingen lasten zijn en welk deel uitgaven (zie onderstaand tabel 2). In de eerste regel is het saldo-effect opgenomen van het terugdraaien van de eigen betalingen in de zorg. Dit betreft de per saldo hogere publieke uitgaven aan de zorg. De ombuigingen (18,26 miljard), intensiveringen (3,51 miljard) en lastenmaatregelen (1,34 miljard) zijn nader toegelicht in de financiële bijlage van het Regeerakkoord.

De maatregelen uit de Miljoenennota 2011 betreft de maatregelen die voor het begrotingsjaar 2011 door het vorige kabinet (in overleg met de onderhandelaars van de kabinetsformatie) zijn getroffen. Deze maatregelen maken integraal onderdeel uit van het beoogde pakket van 18 mld. Zoals aangegeven betreft hiervan alleen de tabaksaccijnsverhoging van 0,2 miljard een lastenmaatregel.

Tabel 2: Totaaloverzicht maatregelen (+ = saldoverbeterend)

| Overzicht 18 miljard | 2015 |
|---|--------------|
| Regeerakkoord: | |
| Terugdraaien eigen betalingen zorg (MLT) | - 1,26 |
| Ombuigingen | 18,26 |
| Intensivering | - 3,51 |
| Lasten | 1,34 |
| Subtotaal | 14,83 |
| Maatregelen MN 2011 die zijn overgenomen door het huidige kabinet: | |
| Ombuigingen | 2,94 |
| Lasten | 0,20 |
| Totaal | 18,0 |

De minister van Financiën,
J. C. de Jager