

Vergaderjaar 2010–2011

32 758

Bezuinigingsmonitor 2011

Nr. 2

RAPPORT

Ingeboekte bezuinigingsmaatregelen regeerakkoord in 2011

INHOUD

	blz.
Samenvatting	3
1 Inleiding	7
1.1 Doel en reikwijdte bezuinigingsmonitor	7
1.2 Onderzoeksopzet en leeswijzer	8
2 Oorsprong omvang bezuinigingspakket	9
2.1 CPB: Economische Verkenning 2011–2015	9
2.2 Ontwikkelingen overheidsfinanciën in maart 2011	11
3 Samenstelling bezuinigingspakket 2015	12
3.1 Opbouw bezuinigingspakket van € 18 miljard	12
3.2 Ombuigingen	12
3.3 Intensiveringen	13
3.4 Lastenverzwaringen en -verlichtingen	14
3.5 Bezuinigingen kabinet-Balkenende IV	15
4 Effecten bezuinigingsmaatregelen voor 2011	18
4.1 Samenstelling bezuinigingspakket 2011 (€ 2,9 miljard)	18
4.1.1 Ombuigingen 2011	18
4.1.2 Intensiveringen 2011	20
4.1.3 Lastenverzwaringen en -verlichtingen	20
4.1.4 Bezuinigingen kabinet-Balkenende IV (Miljoenennota 2011)	21
4.2 Budgettaire effecten regeerakkoord op Rijksbegroting 2011	23
4.2.1 Totaaloverzicht	24
4.2.2 Buitenlandse Zaken (V – BuZa)	26
4.2.3 Veiligheid en Justitie (VI – VenJ)	30
4.2.4 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII – BZK)	32
4.2.5 Onderwijs, cultuur en wetenschap (VIII – OCW)	34
4.2.6 Financiën (IXB)	36

4.2.7	Defensie (X)	38
4.2.8	Infrastructuur en Milieu (XII – IenM)	40
4.2.9	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (XII – EL&I)	42
4.2.10	Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XIII – SZW)	44
4.2.11	Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XIV – VWS)	46
4.2.12	Ontvangsten departementale begrotingen	48
4.3	Budgettaire effecten regeerakkoord op overige posten	50
4.3.1	Premiegefinancierd deel BKZ	50
4.3.2	Premiegefinancierd deel SZA	50
4.3.3	Aanvullende Posten	51
4.4	Observaties Algemene Rekenkamer	53
5	Reactie minister van Financiën en nawoord Algemene Rekenkamer	55
5.1	Reactie van de minister van Financiën	55
5.2	Nawoord van de Algemene Rekenkamer	55
	Bijlage 1 Observaties bij de berekening van het houdbaarheidstekort	57
	Bijlage 2 Totaaloverzicht verwerking regeerakkoord in Rijksbegroting 2011 en overige posten	59
	Bijlage 3 Methodologische verantwoording	61
	Bijlage 4 Afkortingen	62
	Literatuur	64

SAMENVATTING

In het «Regeerakkoord VVD-CDA: Vrijheid en verantwoordelijkheid» heeft het kabinet-Rutte/Verhagen voor ongeveer € 18 miljard aan bezuinigingsmaatregelen voor 2011–2015 aangekondigd. Wij zullen de voortgang van de realisatie van deze bezuinigingsmaatregelen de komende jaren monitoren. Dit eerste rapport van die «bezuinigingsmonitor» is een eerste meting: we analyseren de maatregelen die een budgettair effect hebben in 2011 en gaan na hoe deze maatregelen zijn ingeboekt in de Rijksbegroting 2011 en in de overige posten. We geven de stand van zaken tot en met 15 maart 2011 weer.

Het bedrag aan bezuinigingsmaatregelen is mede ingegeven door berekeningen van het Centraal Planbureau (CPB) inzake het houdbaarheidstekort van de overheidsfinanciën. De structurele aanpassing in uitgaven en ontvangsten van de overheid die nodig is om de overheidsfinanciën houdbaar te maken, definieert het CPB als het houdbaarheidstekort.¹ Er bestaan verschillende manieren om het houdbaarheidstekort van de overheid te berekenen. Het CPB heeft in de Economische Verkenning 2011–2015 gekozen voor de rekenmethode van constante arrangementen en aan de hand daarvan het tekort in 2015 berekend. Deze berekening heeft bij de besluitvorming over de omvang van het bezuinigingspakket een belangrijke rol gespeeld.

In de financiële bijlage bij het regeerakkoord is een pakket aan bezuinigingsmaatregelen opgenomen dat moet leiden tot een verbetering van het begrotingssaldo van € 18 miljard in 2015. Bij onze analyse van dat pakket is ons opgevallen dat van de maatregelen van het kabinet-Balkenende IV, die door het kabinet-Rutte/Verhagen zijn overgenomen in het bezuinigingspakket, geen uitsplitsing per jaar én per maatregel is terug te vinden in openbare stukken. De overige bezuinigingsmaatregelen zijn wel per jaar en per maatregel uitgesplitst. Op basis van informatie van het Ministerie van Financiën hebben wij in dit rapport hetzelfde gedaan voor de maatregelen van het kabinet-Balkenende IV.

De maatregelen uit het regeerakkoord voor 2011 presenteren wij in § 4.2 en § 4.3 in 12 aparte overzichten waarmee wij de Tweede Kamer in één oogopslag inzicht willen verschaffen in waar de maatregelen in 2011 neerslaan en wat de gevolgen zijn. Bij dit rapport stellen wij tevens een set met de 12 overzichten op posterformaat (A-3 formaat) in kleur beschikbaar.

Voor 2011 is een bezuiniging van € 2,9 miljard opgenomen in het regeerakkoord. We zijn nagegaan hoe die € 2,9 miljard precies is ingeboekt in de Rijksbegroting 2011 en in de overige posten. Het is ons daarbij onder meer opgevallen dat van de voorgenomen bezuiniging van € 2,9 miljard, € 2,65 miljard (91,2%) is ingeboekt. € 107 miljoen van het verschil tussen de voorgenomen en de ingeboekte bezuiniging wordt veroorzaakt door afrondingsverschillen. De overige € 147 miljoen worden veroorzaakt door wijzigingen in de geplande lastenverzwaringen/-verlichtingen:

- De btw-verhoging op de podiumkunsten is met een half jaar uitgesteld.
- De afschaffing van een aantal heffingskortingen in box 3 gaat niet per direct volledig in, maar wordt uitgesmeerd over een aantal jaar.
- De verhoging van de assurantiebelastingen is met twee maanden uitgesteld.

¹ Het CPB geeft aan dat de overheidsfinanciën houdbaar zijn als alle toekomstige inkomsten voldoende zijn om de toekomstige uitgaven te betalen, inclusief de rente op de bestaande schuld.

De ombuigingen en intensiveringen zijn wel ingeboekt conform de plannen in het regeerakkoord.

Verder is ons opgevallen dat een belangrijk deel van de budgettaire effecten van het regeerakkoord voor 2011 is ingeboekt op posten die buiten de Rijksbegroting vallen (voornamelijk op de Aanvullende Posten). In 2011 is per saldo € 1,52 miljard aan bezuinigingen op deze posten geboekt (52,4% van de voorgenomen € 2,9 miljard). Deze posten vallen formeel niet onder het budgetrecht van de Tweede Kamer. Op de uitgaven binnen het premiegefinancierde deel van het Budgettair Kader Zorg (BKZ) en het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) kan de Tweede Kamer overigens wel sturen via het beleid.

Bij een aantal maatregelen hebben we geconstateerd dat daadwerkelijke beleidskeuzes voor het lopende begrotingsjaar tot 15 maart 2011 zijn uitgebleven:

- Bij de Ministeries van Buitenlandse Zaken (BuZa), Infrastructuur en Milieu (IenM), Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) worden respectievelijk € 2 miljoen, € 10 miljoen, € 17,6 miljoen en € 10 miljoen aan bezuinigingen ingeboekt in de begroting, zonder dat deze zijn toegewezen aan specifieke activiteiten, instellingen of beleidsinstrumenten.
- De minister van Defensie heeft zijn bezuinigingstaakstelling voor 2011 grotendeels (€ 163 van de € 200 miljoen) ingevuld door geplande investeringen in materieelprojecten en infrastructuur op te schuiven naar de toekomst. Op de langere termijn is er daardoor geen sprake van een bezuiniging. Het uitstellen van investeringen zorgt er hoogstens voor dat de ruimte voor nieuwe investeringsbeslissingen in de komende jaren beperkt wordt.
- Bij de bezuiniging op het budget voor ontwikkelingssamenwerking (OS) wordt een deel van de bezuiniging in 2011 (€ 60 miljoen) gerealiseerd door het uitstellen van de jaarlijkse bijdrage aan de internationale ontwikkelingsassociatie (IDA) van 2011 naar 2012, 2013 en 2014. Aangezien deze betaling is uitgesmeerd over de komende jaren, zal dit in die jaren tot bezuinigingen elders binnen het OS-budget moeten leiden om tot de gewenste bezuinigingen te komen.

Aangezien deze bezuinigingsmonitor de stand van zaken weergeeft tot en met 15 maart 2011 hebben wij de recente beleidsbrieven zoals de ministeries van BuZa en Defensie die naar de Tweede Kamer stuurden niet meegenomen. Bij het volgen van de realisatie van de bezuinigingsmaatregelen zullen wij hier in een volgende rapportage wel aandacht aan besteden.

Aanbeveling

Een van de belangrijkste doelen van het kabinet-Rutte/Verhagen is de verbetering van het begrotingssaldo met ongeveer € 18 miljard in 2015. Wij zijn van mening dat de Tweede Kamer minimaal jaarlijks door het kabinet geïnformeerd zou moeten worden over de voortgang van deze bezuinigingsoperatie.

Wij bevelen het kabinet daarom aan om vanaf 2012 jaarlijks op Verantwoordingsdag te rapporteren over de mate waarin de budgettaire effecten van de maatregelen uit het regeerakkoord zijn gerealiseerd. De overzichten die wij voor dit rapport hebben gemaakt zouden daarbij mogelijk als voorbeeld kunnen dienen.

Reactie minister

De minister van Financiën heeft op 4 mei 2011 gereageerd op ons rapport.² Wij vinden het positief dat de minister van Financiën het met ons eens is dat het belangrijk is om aan de Tweede Kamer informatie te verschaffen over de voortgang van de maatregelen uit het regeerakkoord. Wat betreft onze aanbeveling om vanaf 2012 jaarlijks op Verantwoordingsdag te rapporteren over de mate waarin de maatregelen uit het regeerakkoord zijn gerealiseerd, wijst de minister van Financiën op een aantal informatiebronnen waarmee de Tweede Kamer wordt of zal worden geïnformeerd.

Wij vinden het juist van groot belang vinden dat de Tweede Kamer jaarlijks op minimaal *één moment* (Verantwoordingsdag) en in *één oogopslag* (zoals in onze overzichten) kan zien hoe de voortgang van de maatregelen uit het regeerakkoord ervoor staat. Wij herhalen daarom onze aanbeveling om vanaf 2012 jaarlijks op Verantwoordingsdag in één oogopslag te rapporteren over de voortgang van de maatregelen uit het regeerakkoord. De Algemene Rekenkamer kan vervolgens de juistheid en de volledigheid van die informatie beoordelen en de Tweede Kamer hierover informeren.

² Wij hebben het rapport op 21 april 2011 ook ter kennisneming naar de minister-president gestuurd.

1 INLEIDING

Op 14 oktober 2010 werd het kabinet-Rutte/Verhagen beëdigd nadat dit kabinet op 30 september 2011 het «Regerakkoord VVD-CDA: *Vrijheid en verantwoordelijkheid*» (Informateur, 2010) had gepresenteerd. In dit regeerakkoord kondigde het kabinet voor ongeveer € 18 miljard aan bezuinigingsmaatregelen voor 2011–2015 aan. Wij zullen de voortgang van de realisatie van deze bezuinigingsmaatregelen de komende jaren gaan volgen: dit doen we met de zogenaamde *bezuinigingsmonitor*. Dit eerste rapport van die monitor is een eerste meting: we analyseren de maatregelen die gepland zijn voor 2011 en gaan na hoe deze maatregelen zijn ingeboekt in de Rijksbegroting 2011 en de overige posten.

We kijken in dit rapport dus nog niet naar de realisatie van de bezuinigingsmaatregelen. Dat kan ook niet, want de maatregelen voor 2011 zijn nog niet, of pas net, van start gegaan. Vanaf 2012 zullen wij de Tweede Kamer jaarlijks in mei laten weten in hoeverre de voorgenomen maatregelen uit het regeerakkoord voor het jaar waar de regering dan verantwoording over aflegt, gerealiseerd zijn.

1.1 Doel en reikwijdte bezuinigingsmonitor

Inzicht door overzicht

Het financieel belang van de bezuinigingsmaatregelen voor 2011 betreft volgens de financiële bijlage bij het regeerakkoord een saldo van € 2,9 miljard. Deze maatregelen (de ombuigingen, intensiveringen en lastenverzwaringen- en verlichtingen) zijn in verschillende Kamerstukken verwerkt en op verschillende momenten aan de Tweede Kamer aangeboden. Door de maatregelen in dit rapport in 12 overzichten te presenteren, willen wij de Tweede Kamer inzicht verschaffen in waar de maatregelen in 2011 neerslaan en wat de gevolgen zijn. Bij dit rapport stellen wij tevens een set met de 12 overzichten op posterformaat (A3-formaat) in kleur beschikbaar.

Voor een zo compleet mogelijk beeld hebben we niet alleen geput uit de verschillende Kamerstukken, maar ook extra informatie opgevraagd bij de departementen.

Term «bezuinigingen»

In de media en in de vakliteratuur is kritiek geweest op de manier waarop het bezuinigingspakket van € 18 miljard in het regeerakkoord is gepresenteerd.³ De discussie ging niet over de beoogde omvang van de saldobetering voor 2015, maar over de vraag in hoeverre het pakket aan maatregelen daadwerkelijk uit bezuinigingen bestaat.

In dit rapport gebruiken wij voor alle maatregelen die leiden tot een verbetering van het begrotingssaldo de maatschappelijk gangbare term «bezuiniging», los van de vraag of de maatregel leidt tot een vermindering van de uitgaven of een verhoging van de ontvangsten. Wij willen hiermee geen stelling nemen in de discussie over de cijferpresentatie in het regeerakkoord. De keuzes die wij gemaakt hebben in ons onderzoek moeten dan ook niet als zodanig worden opgevat. Dat geldt zowel voor onze keuze om de cijferpresentatie uit het regeerakkoord te volgen als voor onze keuze voor de term «bezuiniging».

³ De heer de Kam (2010a), emeritus hoogleraar Economie van de publieke sector aan de Rijksuniversiteit Groningen, noemt de cijferpresentatie in het regeerakkoord misleidend. De heer Jacobs (2011), hoogleraar Economie en Overheidsfinanciën aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, noemt dat de bewering dat er zo'n € 18 miljard wordt bezuinigd een leugenachtige voorstelling van zaken.

Stand van zaken tot Voorjaarsnota

Ons rapport is actueel tot en met 15 maart 2011. Hierdoor hebben we alle wijzigingen in de begrotingen tot de Voorjaarsnota mee kunnen nemen. Als wij verwijzen naar de Rijksbegrotingen 2011 dan bedoelen we dus de stand na de incidentele suppletoire begrotingen (ISB).

1.2 Onderzoeksopzet en leeswijzer

Achtereenvolgens komen in dit rapport de volgende onderzoeksvragen aan bod:

- Hoofdstuk 2
Waar komt het bedrag van ongeveer € 18 miljard aan bezuinigingen uit het regeerakkoord vandaan?
- Hoofdstuk 3
Hoe is het bezuinigingspakket van ongeveer € 18 miljard uit het regeerakkoord samengesteld?
- Hoofdstuk 4
 - Hoe is het bezuinigingspakket van ongeveer € 2,9 miljard uit het regeerakkoord voor 2011 samengesteld? (§ 4.1)
 - Hoe slaat dit neer in de Rijksbegroting 2011 en de overige posten? (§ 4.2)
 - Wat zijn de budgettaire effecten voor 2011 per departementale begroting? (§ 4.2)
 - Wat zijn de budgettaire effecten voor 2011 voor de overige begrotingsposten? (§ 4.3)
 - Welke observaties heeft de Algemene Rekenkamer hierbij? (§ 4.4)

Hoofdstuk 5 bevat de reactie van de minister van Financiën op dit rapport en ons nawoord daarbij.

De maatregelen uit het regeerakkoord voor 2011 presenteren wij in § 4.2 en § 4.3 in twaalf aparte overzichten waarmee wij de Tweede Kamer in één oogopslag inzicht willen verschaffen in waar de maatregelen in 2011 neerslaan en wat de gevolgen zijn.

Deze twaalf overzichten zijn ook in kleur en in A3-formaat beschikbaar, als losse bijlagen bij dit rapport.

2 OORSPRONG OMVANG BEZUINIGINGSPAKKET

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de herkomst van de ongeveer € 18 miljard aan bezuinigingen zoals voorgesteld in het regeerakkoord. We gaan achtereenvolgens in op:

- de *Economische Verkenning 2011–2015* van het CPB over het houdbaarheidstekort van de overheidsfinanciën (§ 2.1);
- de ontwikkelingen van de overheidsfinanciën volgens de meest recente CPB-cijfers van 22 maart 2011 (§ 2.2).

2.1 CPB: Economische Verkenning 2011–2015

De structurele aanpassing in uitgaven en ontvangsten van de overheid die nodig is om de overheidsfinanciën houdbaar te maken, definieert het CPB als het houdbaarheidstekort. Het CPB noemt de overheidsfinanciën houdbaar als alle toekomstige inkomsten voldoende zijn om de toekomstige uitgaven te betalen, inclusief de rente op de bestaande schuld van de overheid (2010, CPB). Wanneer dat niet het geval is, zijn volgens het CPB de overheidsfinanciën onhoudbaar en zal vroeg of laat de schuld van de overheid uit de hand lopen.

In de *Economische Verkenning 2011–2015* van maart 2010 (CPB 2010a) berekende het CPB het houdbaarheidstekort op 4,5% van het Bruto Binnenlands Product (BBP), of wel € 29 miljard in 2015. Het CPB geeft aan dat waar en wanneer wordt ingegrepen een politieke keuze is. In september 2010 berekende het CPB het houdbaarheidstekort in 2015 op 4,2% BBP, of wel € 27 miljard, een verbetering van 0,3%punt BBP ten opzichte van de berekening van maart 2010.

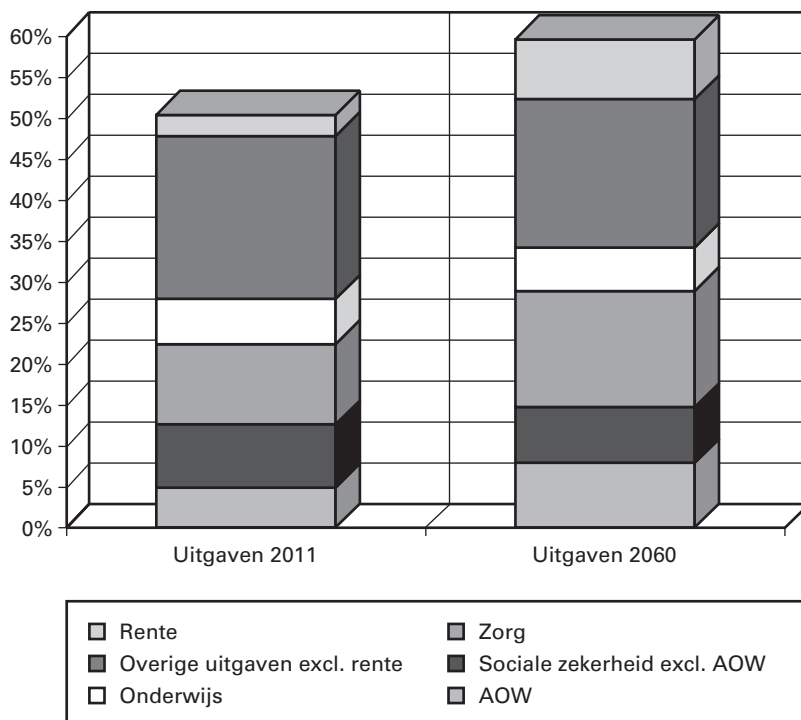
Het CPB signaleert twee hoofdoorzaken voor het houdbaarheidstekort:

- de vergrijzing, namelijk de steeds langere levensverwachting in combinatie met het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd van de babyboomers;
- de terugloop van het aantal geboortes (ontgroening).

Hierdoor treedt een verschuiving op in de verhouding tussen het aandeel werkenden en niet-werkenden: een steeds kleiner deel van de bevolking werkt en betaalt de structureel hogere zorg- en pensioenlasten van de niet-werkenden.

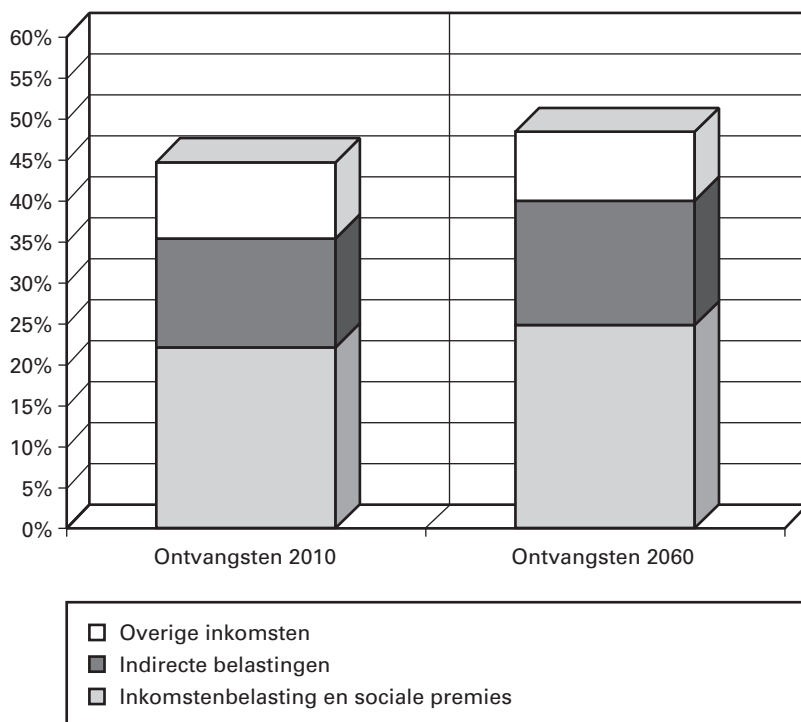
Onderstaande grafieken laten zien welke uitgaven en ontvangsten het houdbaarheidstekort veroorzaken.

Uitgaven Rijk zonder budgettaire maatregelen uitgedrukt in een percentage van het BBP



Bron: CPB 2010, Vergrijzing verdeeld

Ontvangsten Rijk zonder budgettaire maatregelen uitgedrukt in een percentage van het BBP



Bron: CPB 2010, Vergrijzing verdeeld

De totalen van uitgaven en ontvangsten in de grafieken beijkend, zal het overheidstekort van 5,6% BBP in 2011 volgens het CPB in 2 060 opgelopen zijn tot 11,6% BBP. Dit kan volgens het CPB worden voorkomen door jaarlijks structureel € 29 miljard te bezuinigen.⁴

Het houdbaarheidstekort vormt de contante waarde van alle toekomstige saldi van de overheidstekorten. Uit de grafieken kan worden afgeleid dat het tekort voornamelijk wordt veroorzaakt door stijgende zorg- en rentekosten en een toename van de AOW-uitgaven.

In bijlage 1 presenteren wij een aantal observaties bij de berekening van het houdbaarheidstekort door het CPB.

De Dertiende Studiegroep Begrotingsruimte adviseerde in maart 2010 aan het kabinet dat na de verkiezingen zou aantreden om op basis van de CPB-berekeningen besluiten te nemen die de overheidsfinanciën op de lange termijn gezond en houdbaar maken. De Studiegroep adviseerde ook de overheidsfinanciën op middellange termijn op orde te brengen en daarvoor maatregelen te nemen met een omvang van € 18 miljard in 2015 (Dertiende Studiegroep Begrotingsruimte, 2010).

2.2 Ontwikkelingen overheidsfinanciën in maart 2011

Het CPB presenteerde op 22 maart 2011 het *Centraal Economisch Plan 2011*⁵ (CEP 2011). Het CPB berekende hierin niet opnieuw het houdbaarheidstekort.

Het CPB geeft in het *CEP 2011* (CPB, 2011) aan dat de overheidsfinanciën zich relatief snel herstellen. Door de recessie en het begrotingsbeleid dat in reactie daarop is gevoerd, kende het overheidstekort tussen 2008 en 2010 de grootste toename sinds de Tweede Wereldoorlog. In 2011 en 2012 wordt deze verslechtering volgens het CPB nog (lang) niet volledig goedge maakt, maar het herstel is in historisch perspectief wel zeer groot: het tekort daalt van 5,2% BBP in 2010 naar 3,7% in 2011 en 2,2% in 2012.

Volgens het CPB is de keerzijde van deze sterke saldoverbetering van 3% in twee jaar dat de begroting in dit en volgend jaar restrictief is: de economische groei wordt gedempt door lagere (collectieve) uitgaven en hogere (collectieve) lasten. Overigens zijn de kabinetsmaatregelen evenwichtig over de periode 2011–2015 verdeeld. Volgens het CPB leert de geschiedenis dat het goed is rekening te houden met eventuele vertragingen in de uitvoering van geplande maatregelen en met uitgaven-tegenvallers.

⁴ Dit bedrag is de verbetering van het begrotingssaldo dat vanaf 2015 nodig is om ervoor te zorgen dat hetzelfde niveau van overheidsvoorzieningen en belastingen tot in de verre toekomst kan worden volgehouden, zonder dat de overheid in de financiële problemen komt.

⁵ In deze CPB-publicatie worden de economische vooruitzichten voor het lopende en het komende jaar gepresenteerd.

3 SAMENSTELLING BEZUINIGINGSPAKKET 2015

In de financiële bijlage bij het regeerakkoord is een pakket aan maatregelen opgenomen dat moet leiden tot een verbetering van het begrotings-saldo van € 18 miljard in 2015. In dit hoofdstuk gaan we in op de samenstelling van dit bezuinigingspakket. We beginnen met een beschouwing van het totale pakket. In de daaropvolgende paragrafen gaan we nader in op de verschillende categorieën maatregelen.

3.1 Opbouw bezuinigingspakket van € 18 miljard

In de financiële bijlage bij het regeerakkoord is aangegeven uit welke elementen de € 18 miljard in 2015 is samengesteld, zie tabel 1.

Tabel 1 Samenstelling € 18 miljard in 2015

Type maatregelen	2015 (in € mld) ¹
Terugdraaien eigen betalingen zorg (MLT)	- 1,26
Ombuigingen	18,26
Intensiveringen	- 3,51
Lasten	1,34
Aansluiting Miljoenennota/MLT 2011–2015 (stand september 2010)	3,14
Totaal	18

¹ De bedragen vermeld bij ombuigingen, intensiveringen en lasten zijn het saldo van diverse maatregelen. Negatieve bedragen houden in dat er per saldo meer uitgaven of minder inkomsten voor het Rijk zijn. Positieve bedragen houden in dat er per saldo minder uitgaven of meer inkomsten voor het Rijk zijn.

Bron: Financiële bijlage regeerakkoord

Het bezuinigingspakket is opgebouwd uit verschillende categorieën. De categorieën ombuigingen, intensiveringen en lasten (lastenverzwaring en lastenverlichting) zijn in 2015 samen goed voor € 16,09 miljard.

Hierop wordt € 1,26 miljard in mindering gebracht, onder de noemer «Terugdraaien van eigen betalingen zorg (MLT)». Dit is het gevolg van het kabinetsbesluit om de in de middellangetermijnverkenning (MLT)⁶ opgenomen verhoging van de eigen betalingen in de zorg niet over te nemen. De laatste categorie in de tabel, «Aansluiting Miljoenennota/MLT 2011–2015 (stand september 2010)», heeft betrekking op bezuinigingen die door het kabinet-Balkenende IV waren afgekondigd in de *Miljoenennota 2011* (Financiën, 2010a), met een omvang van € 3,14 miljard in 2015. Dit bedrag wordt opgeteld bij het totaal.

In de volgende paragrafen zullen we nader ingaan op de uitsplitsing van het totale pakket per maatregelcategorie, waarbij we het «Terugdraaien eigen betalingen zorg (MLT)» zullen behandelen in de paragraaf over de intensiveringen (§ 3.3).

3.2 Ombuigingen

De grootste categorie maatregelen in het regeerakkoord zijn de ombuigingen. Ombuigingen zijn beleidsmatige verlagingen van de netto-uitgaven ten opzichte van een eerder vastgelegd ijkpunt. De ombuigingen in het regeerakkoord zijn genummerd met een letter en een cijfer. De letters geven het thema van de ombuiging aan en de nummers zijn opvolgend. Zo heeft de letter A betrekking op het thema «kleinere

⁶ Voor de Tweede Kamerverkiezingen brengt het CPB een MLT uit, waarin wordt berekend hoeveel financiële ruimte de overheid heeft in de kabinetsperiode na de verkiezingen.

overheid». Deze nummering zullen wij in dit rapport ook gebruiken bij het bespreken van de ombuigingen.

In totaal staan in het regeerakkoord 105 ombuigingen die in 2015 moeten leiden tot een besparing van € 18,3 miljard. De meeste ombuigingen zijn gericht op het verminderen van uitgaven. Een aantal ombuigingen zorgt voor een toename van inkomsten. Bij de uitsplitsing van ombuigingen wordt geen onderscheid gemaakt tussen minder uitgaven en meer inkomsten en worden de verwachte opbrengsten bij elkaar opgeteld. Bij een aantal maatregelen worden aanvankelijk extra uitgaven gedaan om later in de kabinetsperiode een bezuiniging te kunnen realiseren.

In tabel 2 hebben we de belangrijkste ombuigingen op een rij gezet. Dit zijn de ombuigingen met elk een omvang van meer dan € 300 miljoen. Deze negen ombuigingen behelzen € 10,11 miljard aan bezuinigingen in 2015, op een totaal van € 18,3 miljard.

Tabel 2 Belangrijkste ombuigingen regeerakkoord (op basis van budgettair effect)

Nummer	Maatregel	€ (in mld) in 2015
F2	Bevriezen doelgroep zorgtoeslag	2,1
A1	Taakstelling Rijk, agentschappen en uitvoerende zbo's	1,52
A27	Doorwerking van GF/PF via normeringssystematiek	1,34
F3	Beperken/samenvoegen Wajong, WSW en re-integratiebudgetten	1,03
D4	EU-afdracht	1
I7	Naar aanvullende verzekeringen overhevelen van aandoeningen met lage ziektelast	1
E1	Loonontwikkeling collectieve sector	0,87
D1	Ontwikkelingssamenwerking gemiddeld op 0,7% BNP-ODA per jaar in kabinetsperiode	0,75
A16	Doelmatige inzetbaarheid Defensie en minder JSF's	0,5
Totaal van de maatregelen boven € 300 miljoen		10,11
<i>Overige ombuigingen</i>		<i>8,15</i>
Totaal		18,26

Bron: Financiële bijlage regeerakkoord

Bij twee ombuigingen in de tabel valt ons op dat de bezuiniging in het regeerakkoord al is ingeboekt terwijl de onderhandelingen hierover nog lopen of zelfs nog moeten beginnen. De eerste is maatregel D4 «EU-afdracht» (€ 1 miljard in 2015). Deze ombuiging heeft betrekking op het behouden van de huidige korting op de EU-afdracht. Van 2007 tot 2013 heeft Nederland een tijdelijke korting bedongen van € 1 miljard op de bijdrage aan de EU. Die korting ging in per 2007 en loopt tot en met 2013. De korting was een uitzonderingsgeval en komt bij de nieuwe begroting van de EU in principe te vervallen. Nederland moet over een nieuwe uitzonderingspositie onderhandelen. De verwachting is dat in december 2012 duidelijk wordt of dat Nederland lukt. De tweede is maatregel E1 «Loonontwikkeling collectieve sector». Deze ombuiging betekent dat de lonen in de collectieve sector (zorg uitgezonderd) worden bevroren (nominaal nul). Op het moment van schrijven van dit rapport zijn de onderhandelingen hierover tussen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de vakbonden echter nog lopende.

3.3 Intensiveringen

In het regeerakkoord zijn ook maatregelen opgenomen waarbij extra uitgaven worden gedaan, zogenaamde intensiveringen. Ook de intensiveringen in het regeerakkoord zijn genummerd met een letter en een cijfer.

De letters geven opnieuw het thema van de intensivering aan en de nummers zijn opvolgend. Deze nummering zullen wij in dit rapport aanhouden bij bespreking van de intensiveringen.

In totaal staan in het regeerakkoord 38 intensiveringen die in 2015 moeten leiden tot extra uitgaven van € 3,51 miljard. In tabel 3 hebben we de belangrijkste intensiveringen op een rij gezet. Dit zijn alle intensiveringen met elk een omvang van meer dan € 100 miljoen. Deze tien intensiveringen omvatten € 3,13 miljard aan extra uitgaven in 2015, op het totaal van € 3,51 miljard.

Tabel 3 Belangrijkste intensiveringen regeerakkoord (op basis van budgettair effect)

Nummer	Maatregel	€ (in mln) in 2015
A1	ZZp's inclusief opleidingen	860
D1	Extra wegen en spoor	500
B1	Politie	370
F2	Invoering SDE+	300
E11	Kwaliteitsimpuls/reservering ramingsrisico	270
E10	HO verhogen intensiteit onderwijs	230
E4	PO/VO/MBO prestatiebeloning op basis van objectief gemeten leerwinst	200
E3	PO/VO/MBO professionalisering onderwijspersoneel	150
E9	MBO kwaliteitsverbetering	150
B2	Justitie Keten	100
Totaal		3 130
<i>Overige intensiveringen</i>		<i>380</i>
Totaal		3 510

Bron: Financiële bijlage regeerakkoord

In de bovenstaande tabel is maatregel A5 «Terugdraaien eigen betalingen *care* en *cure*» niet meegenomen, omdat deze maatregel wel is weergegeven als intensivering in het regeerakkoord, maar niet is opgeteld bij het totaal aan intensiveringen in 2015.

Maatregel A5 heeft betrekking op het kabinetsbesluit om de stijging van de eigen betalingen in de ouderenzorg en de verhoging van het eigen risico, zoals meegenomen door het CPB in de MLT, niet over te nemen. Het budgettair effect van deze maatregel is een intensivering van ongeveer € 4,87 miljard in 2015. Van deze € 4,87 miljard wordt € 1,26 miljard in mindering gebracht op de totale saldoverbetering, zoals reeds besproken in § 3.1 en zichtbaar in de bovenste regel van tabel 1. De overblijvende intensivering bedraagt € 3,61 miljard. Hoewel weergegeven in de categorie intensiveringen is dit budgettair effect niet opgeteld bij het totaal aan intensiveringen en niet verwerkt in het totaaloverzicht zoals opgenomen in tabel 1 en daarom ook niet opgenomen in tabel 3. Het maakt dan ook geen onderdeel uit van de € 18 miljard aan saldoverbetering in 2015.

3.4 Lastenverzwaringen en -verlichtingen

Een derde categorie maatregelen in het regeerakkoord betreft de lasten. Hiermee worden maatregelen bedoeld die extra inkomsten opleveren voor het Rijk door de verhoging van de belastingen of de sociale premies (lastenverzwaringen) of juist minder inkomsten opleveren door een verlaging van de belastingen of sociale premies (lastenverlichtingen).

De lastenmaatregelen in het regeerakkoord zijn genummerd van 1 tot en met 17. Wij hebben in dit rapport hieraan de letters LV toegevoegd, om te duiden dat het lastenverzwaringen- of verlichtingen betreft.

In de financiële bijlage van het regeerakkoord worden de lasten uitgesplitst conform de volgende tabel.

Tabel 4 Specificatie lastenmaatregelen regeerakkoord (in € miljard)

Nummer	Maatregel	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Totaal		0,38	0,77	1,47	2,22	1,34	2,21
LV1	Podiumkunsten, kunst en verzamelvoorwerpen naar 19%	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09
LV2	Afschaffen heffingskortingen box 3	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12
LV3	Doorwerkbonus één jaar opschuiven		0,13	0,13	0,13	0,13	0,13
LV4	Aftrek levensonderhoud kinderen beperken tot 21 jaar		0,13	0,13	0,13	0,13	0,13
LV5	Giftenaftrek beperken tot ANBI's met reseigneringsplicht	0	0	0,04	0,04	0,04	0,04
LV6	Leeftijdsgrens jongste kind naar 12 jaar bij alleenstaande (aanvullende) korting		0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
LV7	Assurantiebelasting: gezinnen	0,19	0,19	0,19	0,19	0,19	0,19
LV8	Witteveen aanpassen (taakstellend)			0,7	0,7	0,7	0,7
LV9	Schrappen uitzonderingen OAHK (cohorten 63–72 en gezinnen met jonge kinderen)		0,15	0,2	0,25	0,31	0,4
LV10	Assurantiebelasting: bedrijven	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06
LV11	Terugsluis bedrijven	-0,06	-0,06	-0,06	-0,06	-0,06	-0,06
LV12	Lastenverlichting bedrijfsleven (i.p.v. subsidies EZ)		-0,12	-0,25	-0,37	-0,5	-0,5
LV13	SDE-plusheffing			0,1	0,2	0,3	1,4
LV14	Doorstroming huurmarkt	0	0	0	0,76	0,76	0,76
LV15	Vitaliteitsregeling	0	0	0	0	0	0
LV16	Effect ombuigingen cure	-0,02	-0,17	-0,23	-0,27	-1,18	-1,5
LV17	Doorwerking terugdraaien eigen risico cure op zvw-premie	0	0,61	0,58	2,52	3,61	3,61

Bron: Financiële bijlage regeerakkoord

Zoals blijkt uit tabel 4 is maatregel LV 17 «Doorwerking terugdraaien eigen risico cure op zvw-premie» niet opgeteld bij het totaal aan lastenmaatregelen. LV 17 is de doorwerking van intensivering A5 «Terugdraaien van de eigen betalingen *care* en *cure*». Bij maatregel LV 17 is aangegeven dat het deel dat niet is afgedekt door bezuinigingen in de curatieve zorg wordt afgedekt door een hogere zorgpremie, en dus een lastenverhoging is. Net als bij de intensivering is de € 3,61 miljard aan lastenverhoging echter niet meegeteld bij het totaal aan lastenmaatregelen en niet verwerkt in het totaaloverzicht zoals opgenomen in tabel 1. Het maakt dan ook geen onderdeel uit van de € 18 miljard aan saldoverbetering in 2015.

Exclusief maatregel LV 17, bestaan de lastenmaatregelen uit lastenverzwaringen van € 3,08 miljard in 2015 en lastenverlichtingen van € 1,74 miljard in 2015. Dit levert per saldo een bezuiniging op van € 1,34 miljard in 2015.

3.5 Bezuinigingen kabinet-Balkenende IV

In tabel 1 (§ 3.1) is de regel «Aansluiting Miljoenennota/MLT 2011–2015 (stand september 2010)» opgenomen. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk hebben we reeds aangegeven dat dit betrekking heeft op het bezuinigingspakket van € 3,14 miljard in 2015 van kabinet-Balkenende IV. In de Miljoenennota 2011 is de onderstaande tabel opgenomen, waarin het bezuinigingspakket van kabinet-Balkenende IV nader is gespecificeerd.

Tabel 5 Specificatie besparingsmaatregelen Miljoenennota 2011 (in € miljard)

Maatregel	2011	2015 e.v.
Loonmatiging	0,4	0,4
Loonbijstelling 2010	0,6	0,6
Incidentele loonontwikkeling 2012–2015 (excl. onderwijs en zorg)	0	0,3
Uitgavenveloppen uit Coalitie Akkoord	0,4	0,7
Inburgering	0,1	0,3
Efficiencyverbetering beheer en onderhoud infrastructuur	0,1	0,1
Subsidies EZ	0	0,1
Kinderopvangtoeslag	0	0,3
Tabaksaccijns	0,2	0,2
Doelmatigheidskorting rijksdienst	0	0,2
Totaal	1,8	3,2

Bron: Miljoenennota 2011, box 3.5

Uit tabel 5 blijkt dat in 2015 een tekortreductie van € 3,2 miljard was beoogd ten tijde van de Miljoenennota 2011, in tegenstelling tot de € 3,14 miljard zoals opgenomen in tabel 1 in § 3.1. Volgens informatie van het Ministerie van Financiën heeft dit twee oorzaken. Ten eerste is de opbrengst van de loonmatiging (€ 0,4 miljard, zie tabel 5) niet overgenomen in het regeerakkoord, omdat dit al was verwerkt in de MLT. Ten tweede was in de Miljoenennota 2011 nog geen rekening gehouden met de doorwerking van de bezuiniging van € 3,2 miljard op de accessen Gemeentefonds en Provinciefonds, ter waarde van € 0,34 miljard.

Voor de jaren 2012 tot en met 2014 is in openbare stukken geen specificatie te vinden van de totaalbedragen van het bezuinigingspakket van het kabinet-Balkenende IV. Op basis van informatie van het Ministerie van Financiën hebben we onderstaande tabel ook voor die jaren kunnen opstellen.

Tabel 6 Specificatie bezuinigingspakket kabinet-Balkenende IV per maatregel, per jaar (in € miljoen)

Maatregel	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Loonbijstelling 2010	618	615	615	614	608	608
Uitgavenveloppen uit Coalitie Akkoord	411	557	695	695	711	711
Incidentele loonontwikkeling 2012–2015	-	70	143	222	306	306
Inburgering	100	175	235	333	333	333
Efficiencybeheer en onderhoud	65	65	65	65	65	65
Subsidies EZ	10	20	30	40	50	50
Kinderopvang	-	175	235	300	310	310
Tabaksaccijns	167	200	200	200	200	200
Doelmatigheidskorting rijksdienst	-	231	231	231	231	231
Subtotaal	1 371	2 108	2 449	2 700	2 814	2 814
Accessen gf/pf	-	212	275	294	339	339
Totaal	1 371	2 320	2 724	2 994	3 153	3 153

Bron: Ministerie van Financiën

Tabel 6 maakt inzichtelijk hoe de totaalbedragen in de regel «Aansluiting Miljoenennota/MLT 2011–2015 (stand september 2010)» van tabel 1 in § 3.1 per jaar en per maatregel is opgebouwd. De verschillen tussen het bedrag in 2015 zoals weergegeven in tabel 1 in § 3.1 (€ 3,14 miljard) en het totaalbedrag in bovenstaande tabel 6 (€ 3 153 miljoen) wordt veroorzaakt door afrondingen. De verschillen tussen de totaalbedragen

voor 2011 en 2015 in tabel 5 en tabel 6 worden enerzijds veroorzaakt door de eerdergenoemde correctie van € 0,4 miljard voor de loonmatiging, en anderzijds opnieuw door afrondingen.

Wij merken op dat de toelichtingen bij de ombuigingen B6 «Taakstelling subsidies OCW» en F5 «Aanpassingen kinderopvangtoeslag» in het regeerakkoord onduidelijk zijn over de relatie tussen deze twee maatregelen en de bezuinigingsmaatregel op de kinderopvangtoeslag van het kabinet-Balkenende IV, zoals opgenomen in de tabellen 5 en 6. Navraag bij het Ministerie van Financiën heeft ons geleerd dat in het kader van deze drie maatregelen in het totaal € 644 miljoen wordt bezuinigd op de kinderopvangtoeslag in 2015. € 134 miljoen hiervan is aangekondigd in de Miljoenennota 2011, maar dient ter dekking van de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), en maakt dus geen onderdeel uit van het bezuinigingspakket van het kabinet-Balkenende IV, zoals meegenomen in het bezuinigingspakket in het regeerakkoord. De overige € 510 miljoen aan bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag maakt wel onderdeel uit van het regeerakkoord: € 310 miljoen door de maatregel uit het pakket van kabinet-Balkenende IV, en € 200 miljoen in het kader van ombuiging F5 uit het regeerakkoord. Ombuiging B6 uit het regeerakkoord zorgt niet voor bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag.

4 EFFECTEN BEZUINIGINGSMATREGELEN VOOR 2011

In dit hoofdstuk analyseren we wat de budgettaire effecten zijn van de bezuinigingsmaatregelen uit het regeerakkoord voor 2011. Om te beginnen staan we stil bij de opbouw van het pakket aan bezuinigingen voor 2011 (§ 4.1). Daarna analyseren wij aan de hand van overzichtsfiguren de daadwerkelijke budgettaire effecten van het bezuinigingspakket op de Rijksbegroting 2011 (§ 4.2) en op overige posten in 2011 (§ 4.3). De overzichtsfiguren die wij bij deze analyse hebben gemaakt zijn opgenomen in dit rapport en als een losse bijlage bij dit rapport op A3-formaat. We sluiten dit hoofdstuk af met enkele observaties (§ 4.4).

4.1 Samenstelling bezuinigingspakket 2011 (€ 2,9 miljard)

In het regeerakkoord zijn in de financiële bijlage maatregelen opgenomen die moeten leiden tot een saldoverbetering van € 18 miljard in 2015. Het kabinet-Rutte/Verhagen wil in 2011 reeds een eerste stap zetten met een pakket aan bezuinigingsmaatregelen dat moet leiden tot een saldoverbetering van € 2,9 miljard. Dit pakket bestaat uit ombuigingen, intensiveringen en lastenverzwaringen/-verlichtingen. Een deel van de € 2,9 miljard bestaat uit bezuinigingen die reeds zijn afgekondigd door het kabinet-Balkenende IV in de Miljoenennota 2011. De overige maatregelen zijn door middel van een aantal budgettaire nota's die aan de Tweede Kamer zijn gestuurd verwerkt in de Rijksbegroting van 2011 en de overige posten. Zie hiervoor bijlage 3. In onderstaande tabel 7 is weergegeven hoe het bedrag van € 2,9 miljard volgens het regeerakkoord is opgebouwd.

Tabel 7 Samenstelling bezuinigingspakket kabinet-Rutte/Verhagen voor 2011 (in € miljard)

Type maatregel	2011
Ombuigingen	1,54
Intensiveringen	- 0,48
Lastenverzwaringen en -verlichtingen	0,38
Bezuinigingspakket Balkenende IV (Miljoenennota 2011)	1,43
Totaal¹	2,9

¹ Als we de afzonderlijke bedragen in deze tabel optellen komen we op een bedrag van € 2,87 miljard uit. In het regeerakkoord is dit afgerond naar € 2,9 miljard. In deze tabel hebben wij het totaalbedrag uit het regeerakkoord aangehouden.

Bron: Regeerakkoord, p.15

In de financiële bijlage van het regeerakkoord zijn de bedragen uit de tabel verder uitgesplitst naar specifieke maatregelen per jaar. In de onderstaande subparagrafen gaan wij in op de maatregelen voor 2011, waarbij we onderscheid maken tussen ombuigingen, intensiveringen, lastenverzwaringen/-verlichtingen en bezuinigingen van het kabinet-Balkenende IV. Wat de budgettaire effecten van deze maatregelen zijn voor de Rijksbegroting 2011 en de overige posten komt aan bod in § 4.2 en § 4.3.

4.1.1 Ombuigingen 2011

In tabel 8 hebben we alle ombuigingen voor 2011 gesorteerd naar financieel belang (groot naar klein).

Tabel 8 Ombuigingen 2011 bezuinigingspakket kabinet-Rutte/Verhagen gesorteerd naar financieel belang

Nummer	Maatregel	€ (in mln) ¹
E1	Loonontwikkeling collectieve sector	790
D1	Ontwikkelingssamenwerking op 0,7% BNP	340
A16	Doelmatig beheer Defensie	200
A18	Leefomgeving en natuur	60
D2	Toerekening conform ODA	60
B2	Themagerichte innovatiesubsidies	30
B5	Cultuursubsidies	30
B10	Korting BDU	30
A24	Temporiserings kaderrichtlijn water	20
B3	Ondernemingsklimaatssubsidies	20
B4	Subsidies VROM	20
B8	Taakstelling subsidies LNV/verkoop gronden zbo's	20
I11	Toetsing rechtmatigheid ZVW-vergoeding	20
A6	Minder groepstaakstraffen	10
B7	Taakstelling subsidies VWS	10
B9	Taakstelling subsidies VenW	10
D3	HGIS/vrijwillige afdrachten	10
A12	Plukze	- 10
F7	Woonlandbeginsel WIA, ANW, AKW/WKB	- 10
H4	Overdracht functies naar WMO	- 10
F3.2	Verlagen uitkering gedeeltelijk arbeidsonge- schikten	- 30
A2	Nationale Politie	- 90
Totaal		1 530

¹ In de financiële bijlage bij het regeerakkoord staan alle bedragen weergegeven in miljarden euro's. Voor de inzichtelijkheid van de financiële consequenties van de maatregelen hebben wij besloten in sommige van onze tabellen met miljoenen te werken.

Bron: Financiële bijlage regeerakkoord, p. 3-20

Uit de tabel kan worden opgemaakt dat maatregel E1 «Loonontwikkeling collectieve sector» voor meer dan de helft van het totaal aan ombuigingen in 2011 verantwoordelijk is. De drie grootste maatregelen (E1, D1, A16) zijn samen goed voor 86,9% van de ombuigingen in 2011.

Bij de laatste vijf maatregelen in de tabel staan negatieve bedragen. Bij deze ombuigingen moet eerst een aantal jaar extra geïnvesteerd worden, om later besparingen te kunnen realiseren. Deze bedragen hadden ook bij de intensiveringen opgenomen kunnen worden, maar wij volgen in dit rapport het regeerakkoord en nemen ze op bij de ombuigingen.

Wij merken op dat het totaalbedrag aan ombuigingen voor 2011 zoals weergegeven in het regeerakkoord (€ 1,54 miljard, zie pagina 15 van het regeerakkoord en zie tabel 7 in dit rapport) € 10 miljoen hoger is dan de optelling van de afzonderlijke maatregelen voor 2011 zoals weergegeven in het regeerakkoord (€ 1,53 miljard, zie tabel 8 hierboven). Wij hebben de oorzaak hiervan niet kunnen achterhalen.

4.1.2 Intensiveringen 2011

In tabel 9 hebben we alle intensiveringen voor 2011 gesorteerd naar financieel belang (groot naar klein).

Tabel 9 Intensiveringen 2011 bezuinigingspakket kabinet-Rutte/Verhagen gesorteerd naar financieel belang

Nummer	Maatregel	€ (in mln)
B1	Politie (extra agenten en <i>animal cops</i>)	- 300
B2	Justitie keten	- 100
F1	Programmatische aanpak stikstof	- 30
C3	Controle en handhaving vreemdelingenwet	- 15
A3	Ouderenmishandeling	- 10
C2	Strafbaar stellen illegaliteit	- 10
C10	Intensiveren grenscontroles	- 4
C15	Inwilligen verblijfsaanvragen door aparte unit	- 4
C1	Versnellen asielprocedures	- 3
C8	Extra controle gezinsvorming	- 3
C4	Verkorten procedures	- 2
C6	Heroverweging vergunningen	- 2
C9	MVV alleen uit buitenland	- 2
C5	AMV's versneld terugsturen	- 1
C7	Politieliaisons ambassades	- 1
C11	Controle op criminaliteit en inkomensvereiste	- 1
C12	Controle op Europa-route	- 1
C13	Controle op arbeids- en kennismigranten	- 1
C16	Intensiveren controle op kennismigranten	- 1
Totaal		- 491

Bron: Financiële bijlage regeerakkoord, p. 21–26.

In de tabel is te zien dat de intensiveringen onder thema B «Veiligheid» een groot deel (81,5%) van de totale intensiveringen voor 2011 beslaan: € 400 miljoen. Een groot aantal kleinere intensiveringen vallen onder thema C «Immigratie en Integratie».

Opvallend is dat het totaalbedrag aan intensiveringen voor 2011 zoals weergegeven in van het regeerakkoord (€ - 0,48 miljard, zie regeerakkoord pagina 15 en zie tabel 7 van dit rapport) € 11 miljoen lager is dan de optelling van de afzonderlijke maatregelen voor 2011 zoals opgenomen in het regeerakkoord (€ -0,491 miljard, zie tabel 9 hierboven). Wij hebben de oorzaak hiervan niet kunnen achterhalen.

4.1.3 Lastenverzwaringen en -verlichtingen

In tabel 10 hebben we de lastenverzwaringen en -verlichtingen uit het regeerakkoord voor 2011 gesorteerd naar financieel belang (groot naar klein).

Tabel 10 Lastenmaatregelen 2011 bezuinigingspakket kabinet-Rutte/Verhagen gesorteerd naar financieel belang

Nummer	Maatregel	€ (in mln) ¹
LV7	Assurantiebelasting: gezinnen	190
LV2	Afschaffen heffingskortingen box 3	120
LV1	Hoger tarief podiumkunsten, kunst en verzamelvoorwerpen	90
LV10	Assurantiebelasting: bedrijven	60
LV16	Effect ombuigingen <i>Cure</i>	- 20
LV11	Terugsluis bedrijven	- 60
Totaal		380

¹ De negatieve bedragen zijn lastenverlichtingen en de positieve bedragen zijn lastenverzwaringen.

Bron: Financiële bijlage regeerakkoord, p. 27-28

In het regeerakkoord is voor 2011 een totaal van € 460 miljoen aan lastenverzwaringen en € 80 miljoen aan lastenverlichtingen opgenomen. Van het saldo aan lastenmaatregelen (€ 380 miljoen) komt de helft uit de maatregel om de belastingen bij het afsluiten van verzekeringen door gezinnen te laten stijgen (LV 7 «Assurantiebelasting: gezinnen»).

4.1.4 Bezuinigingen kabinet-Balkenende IV (Miljoenennota 2011)

Een deel van het bezuinigingspakket uit het regeerakkoord bestaat uit maatregelen die reeds zijn doorgevoerd in de Miljoenennota 2011 door het kabinet-Balkenende IV. In het regeerakkoord wordt het totaal van € 1,43 miljard (€ 1 430 miljoen)⁷ aan Balkenende IV-maatregelen voor 2011 niet verder uitgesplitst. Uit tabel 6 blijkt dat bij nadere specificatie van de Balkenende IV-maatregelen het pakket voor 2011 € 1 371 miljoen omvat, zoals ook weergegeven in onderstaande tabel 11. Het verschil van € 59 miljoen wordt veroorzaakt door afrondingen.

Tabel 11 Balkenende IV-maatregelen 2011 in bezuinigingspakket kabinet-Rutte/Verhagen

Nummer	Maatregel	Type	€ (in mln)
B IV 1	Inhouden loonbijstelling 2010	Ombuiging	618
B IV 2	Terugdraaien intensiveringen Balkenende IV	Ombuiging	411
B IV 3	Inburgering	Ombuiging	100
B IV 4	Beheer en onderhoud infrastructuur	Ombuiging	65
B IV 5	Innovatie- en ondernemerschapsubsidies	Ombuiging	10
B IV 6	Tabaksaccijns	Lastenverzwaring	167
Totaal			1 371

Bron: Box 3.5 uit Miljoenennota 2011, p.54

Uit tabel 11 blijkt dat het grootste deel van de maatregelen van het kabinet-Balkenende IV bestaat uit ombuigingen: € 1 204 miljoen van de € 1 371 miljoen (= 87,8%). Als we deze € 1 204 miljoen optellen bij de € 1 530 miljoen aan ombuigingen uit het regeerakkoord (zie § 4.1.1, tabel 8) komen we op een totaal van € 2 734 miljoen aan beoogde ombuigingen voor 2011.

⁷ Dit is het totaal van de maatregelen zoals opgenomen in box 3.5 van de Miljoenennota 2011 (zie tabel 5 van dit rapport), met aftrek van € 400 miljoen aan «loonmatiging», zoals besproken in § 3.5. Hierbij is dus sprake van een afrondingsverschil van € 30 miljoen.

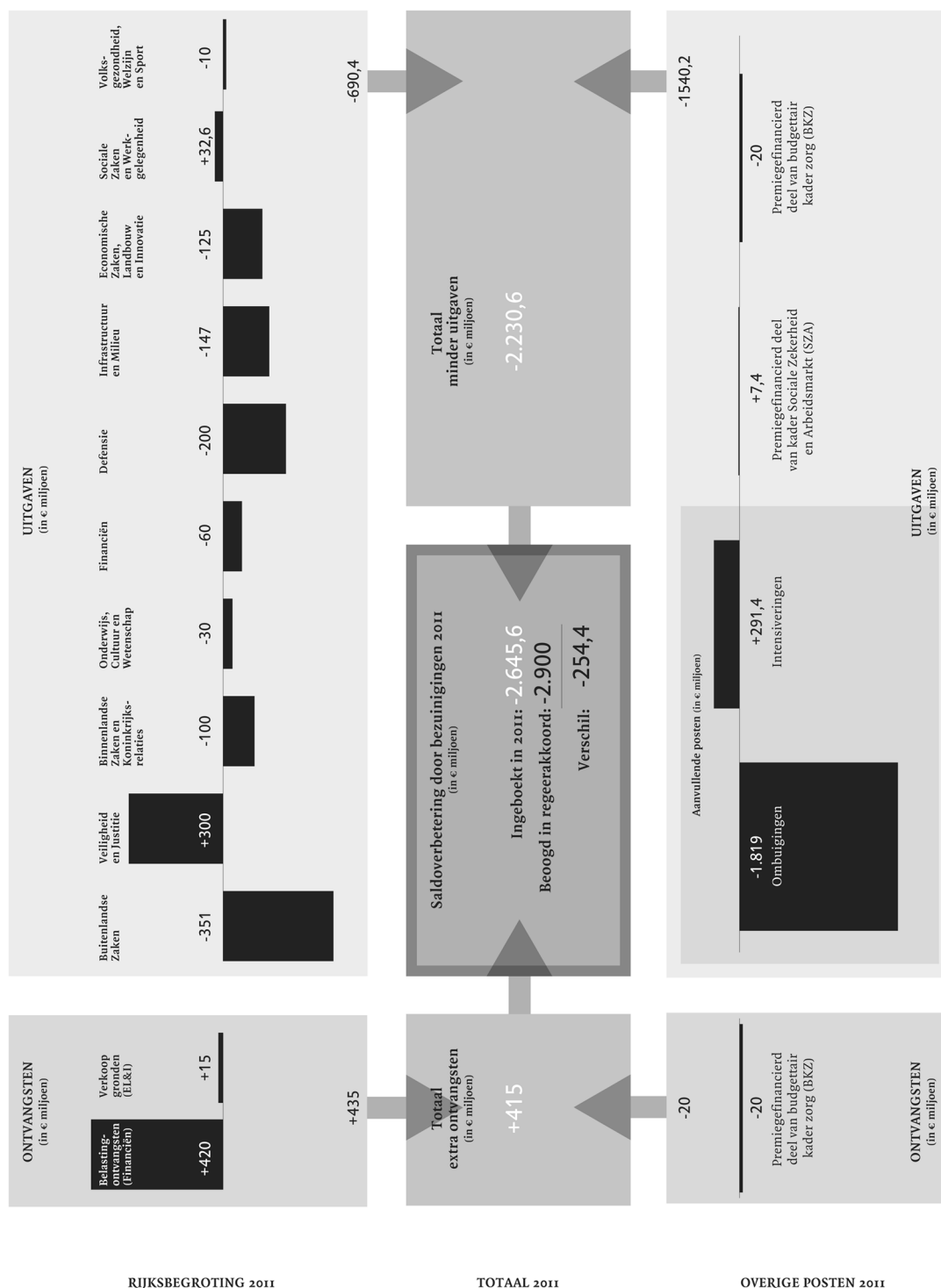
4.2 Budgettaire effecten regeerakkoord op Rijksbegroting 2011

In deze paragraaf beschrijven we hoe het bezuinigingspakket voor 2011 uit het regeerakkoord is ingeboekt in de Rijksbegroting 2011. In de eerste paragraaf geven we het totaaloverzicht van de budgettaire effecten zoals ingeboekt in de Rijksbegroting 2011 en de overige posten. Vervolgens gaan we in op de effecten per departementale begroting, met overzichten van de mutaties in de *uitgaven* per departement en met een overzicht van de *ontvangsten* op de departementale begrotingen. Alle overzichten zijn ook opgenomen als losse bijlagen bij dit rapport, in kleur en op A3-formaat.

De budgettaire effecten van het bezuinigingspakket die buiten de Rijksbegroting vallen, beschrijven we in § 4.3.

4.2.1 Totaaloverzicht

Effecten bezuinigingsmaatregelen regeerakkoord in 2011 (peildatum 15 maart 2011, stand na incidentele supplettoire begrotingen)



In de overzichtsfiguur is schematisch weergegeven hoe de bezuinigingen voor 2011 zijn ingeboekt in de Rijksbegroting 2011 en in de overige posten.

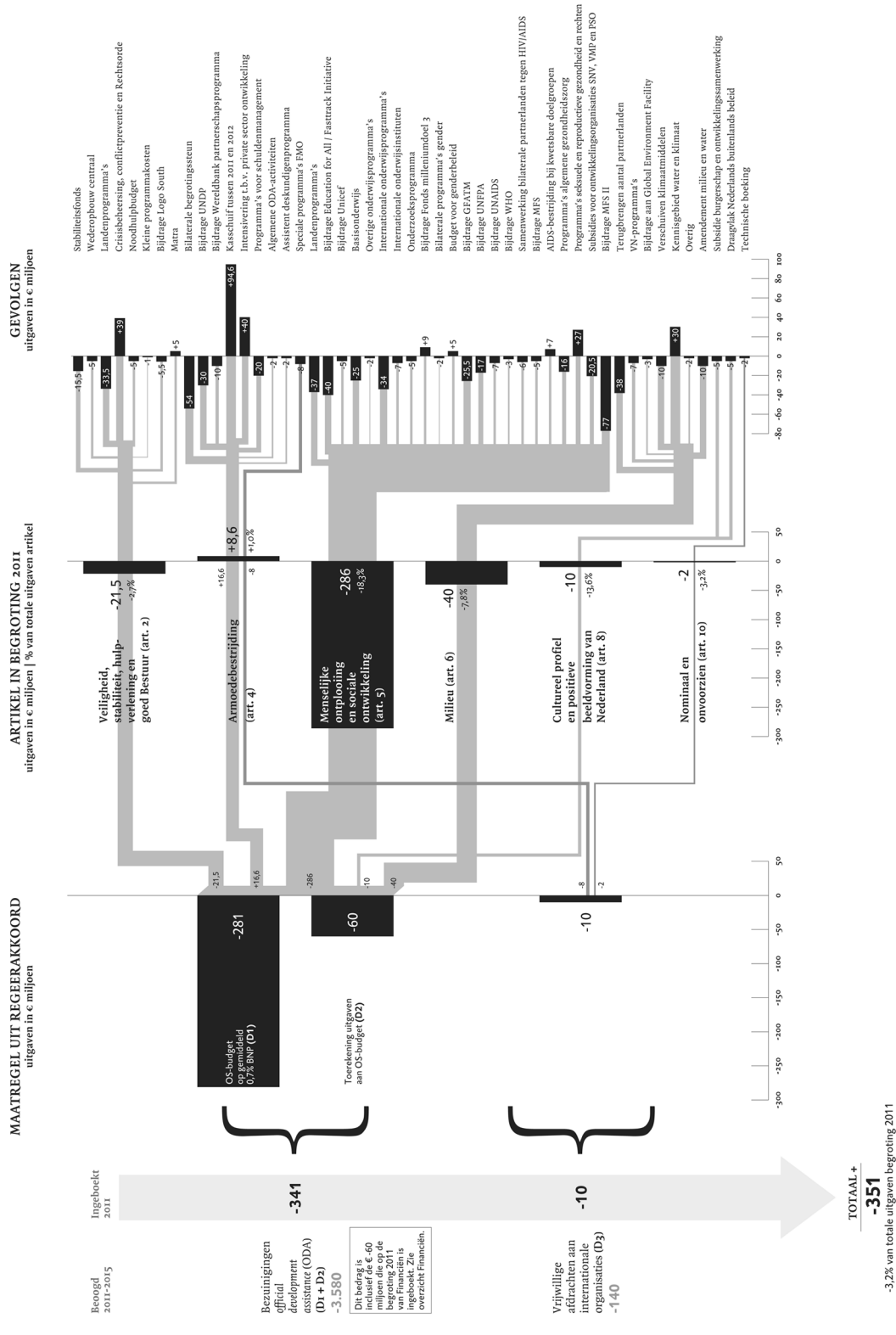
Uit het overzichtsfiguur is op te maken dat van de € 2,9 miljard aan voorgenomen bezuinigingen uit het regeerakkoord voor 2011 uiteindelijk € 2 645,6 miljoen is ingeboekt in de Rijksbegroting 2011 en de overige posten, een verschil van € 254,4 miljoen. In bijlage 2 hebben we een tabel opgenomen waarin we per maatregel hebben aangegeven in hoeverre de maatregelen uit regeerakkoord voor 2011 zijn ingeboekt in de Rijksbegroting 2011 en de overige posten. Uit deze tabel is op te maken dat het verschil van € 254,4 miljoen deels uit afrondingen en incorrecte optellingen bestaat en deels uit wijzigingen bij een aantal maatregelen:

- Een verschil van € 30 miljoen is ontstaan bij het afronden van de optelling van de onderdelen van het bezuinigingspakket van € 2,87 miljard naar € 2,9 miljard (zie tabel 7 in § 4.1). Dit verschil van € 30 miljoen is niet te zien in onze tabel in de bijlage.
- Een verschil van € 80 miljoen wordt veroorzaakt door verschillen in de optellingen en afrondingen bij de specificatie van de verschillende onderdelen van het pakket. De totaalbedragen per onderdeel (zie tabel 7 in § 4.1) verschillen van de som van de afzonderlijke maatregelen (zie tabel 8, 9 en 11 in § 4.1).
- Een verschil van – € 2,6 miljoen wordt veroorzaakt door afrondingsverschillen tussen de specificatie van de maatregelen in de financiële bijlage van het regeerakkoord en de bedragen die uiteindelijk in de begrotingen zijn ingeboekt:
 - – € 3 miljoen (minder uitgaven)
Voor de ombuigingen B4 «Subsidies VROM», D1 «OS gemiddeld op 0,7% BNP-ODA» en D2 «Toerekening conform ODA-criteria» is opgeteld € 423 miljoen ingeboekt (zie bijlage 2) in plaats van de € 420 miljoen volgens de financiële bijlage van het regeerakkoord.
 - € 0,4 miljoen (extra uitgaven)
Bij de intensivering C14 is € 0,4 miljoen ingeboekt (zie bijlage 2) in plaats van € 0 miljoen volgens de financiële bijlage van het regeerakkoord.
- Een verschil van € 147 miljoen wordt verklaard doordat niet alle lastenverzwaringen conform het voornemen uit het regeerakkoord zijn doorgevoerd in het Belastingplan 2011 (zie verder § 4.2.12):
 - € 10 miljoen doordat de btw-verhoging op podiumkunsten (maatregel LV1) met een half jaar is uitgesteld.
 - € 74 miljoen doordat de heffingskortingen box 3 (maatregel LV 2) niet direct wordt afgeschaft, maar geleidelijk worden afgebouwd.
 - € 63 miljoen doordat de verhoging van de assurantiebelastingen (maatregel LV 2) met twee maanden is uitgesteld.

Uit de overzichtsfiguur is verder op te maken dat een belangrijk deel van de budgettaire effecten van het regeerakkoord voor 2011 is ingeboekt op posten die buiten de Rijksbegroting vallen (voornamelijk op de Aanvullende Posten). In 2011 is per saldo € 1,52 miljard aan bezuinigingen op deze posten geboekt (52,4% van de voorgenomen € 2,9 miljard). Deze posten vallen formeel niet onder het budgetrecht van de Tweede Kamer. Op de uitgaven binnen het premiegefinancierde deel van het BKZ en het SZA-kader kan de Tweede Kamer overigens wel sturen via het beleid. In § 4.3 gaan we verder in op deze overige posten.

4.2.2 Buitenlandse Zaken (V – BuZa)

Effecten bezuinigingsmaatregelen regeerakkoord op Buitenlandse Zaken in 2011 (peildatum 15 maart 2011, stand na incidentele supplettoire begrotingen)



TOTAAL +
-351
-3,2% van totale uitgaven begroting 2011

In het overzicht is te zien dat door de *Official Development Assistance*-bezuinigingen (ODA-bezuinigingen) (D1 «OS-budget op gemiddeld 0,7% BNP» en D2 «Verhoging van de toerekening van uitgaven aan het OS-budget») de uitgaven op de Begroting 2011 van het Ministerie van BuZa met € 341 miljoen zijn verlaagd. In de *basisbrief ontwikkelingssamenwerking* (BuZa, 2010, p.6) heeft de staatssecretaris van BuZa aangegeven dat de totale ombuiging bij deze maatregel in 2011 op € 400 miljoen uit zou komen. Het verschil is te verklaren doordat € 60 miljoen van de ODA-bezuinigingen in de begroting van het Ministerie van Financiën neerslaat. Hierbij wordt de bijdrage aan de IDA in 2011 met € 60 miljoen verlaagd (zie verder het overzicht van het Ministerie van Financiën in § 4.2.6), waardoor de totale bezuiniging op de ODA-uitgaven in 2011 op € 401 miljoen komt.

Van maatregel D3 is momenteel € 8 miljoen van de totale ombuiging ingevuld. Via artikel 4 wordt door deze maatregel namelijk € 8 miljoen omgebogen op de speciale programma's van de Financieringsmaatschappij voor ontwikkelingslanden (FMO). In de ISB van BuZa (BuZa, 2011) is aangegeven dat de overige € 2 miljoen wordt ingevuld bij Voorjaarsnota 2011. Tot dan is deze € 2 miljoen «geparkeerd» op artikel 10 «nominaal en onvoorzien».

Bij artikel 4 is een budgetneutrale schuif van € 94,55 miljoen opgenomen. Dit is de verwerking van een budgetneutrale schuif waartoe in de zomer 2010 door het vorige kabinet was besloten. Deze budgetneutrale schuif was begrotingstechnisch op het artikel voor armoedebestrijding ingeboekt, in afwachting van de beleidsmatige invulling door het nieuwe kabinet. Met de *basisbrief ontwikkelingssamenwerking* (BuZa, 2010) is de mutatie beleidsmatig ingevuld. De eerder ingeboekte verlaging van artikel 4 is door de verhoging van het artikel met € 94,55 miljoen in de ISB (BuZa, 2011) weer teniet gedaan.

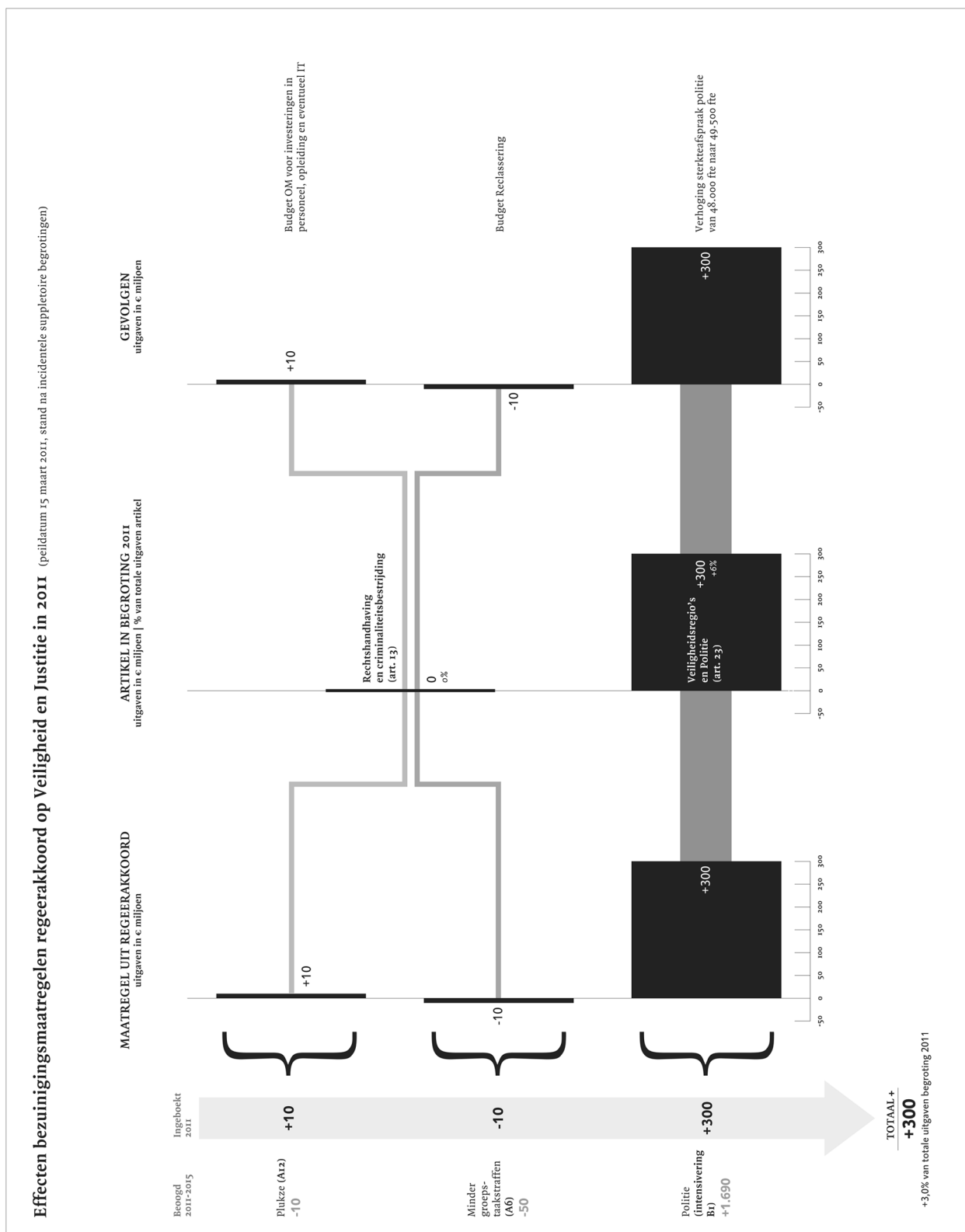
Bij de behandeling van de Begroting 2011 van het Ministerie van BuZa heeft de Tweede Kamer een aantal amendementen ingediend die van invloed zijn op de bezuinigingen bij het Ministerie van BuZa:

- Amendement Ormel c.s. (nr. 74) zorgt voor een extra korting op het stabiliteitsfonds (artikel 2) van € 3,5 miljoen. Hiermee gaat de totale verlaging van de bijdrage aan het stabiliteitsfonds van € 12 miljoen naar € 15,5 miljoen. Verder zorgt dit amendement voor een verlaging van het budget voor de landenprogramma's binnen artikel 2 met € 3,5 miljoen. Deze verlagingen van de budgetten zijn bestemd voor de verhoging van het budget voor Matra (artikel 2), dat stimulering van maatschappelijke verandering in Midden- en Oost-Europa als doel heeft. De door de minister voorgestelde korting van € 2 miljoen op Matra is hiermee aangepast in een verhoging van het budget voor Matra van € 5 miljoen.
- Amendement Hachchi/El Fassed (nr. 17) zorgt voor de verlaging van het noodhulpbudget (artikel 2) met € 5 miljoen. Het budget voor *gender* (gelijke rechten voor mannen en vrouwen, artikel 5) wordt door dit amendement met € 5 miljoen verhoogd.
- Amendement Dijkhoff/Irrgang (nr. 22) zorgt voor de verlaging van het budget voor *Logo South* (versterking lokaal bestuur, artikel 2) met € 5,5 miljoen.
- Amendement Ferrier/Dijkhoff (nr. 55) zorgt voor een verdere verlaging van het budget voor bilaterale begrotingssteun (artikel 4) met € 10 miljoen van € 44 miljoen naar € 54 miljoen. Dit amendement zorgt ook

- voor een verlaging van de IDA-bijdrage in 2011 met € 10 miljoen (zie verder § 4.2.6 over de mutaties in de begroting van Financiën).
- De twee bovenstaande amendementen (DijkHoff/Irrgang (nr. 22) en Ferrier/Dijkhoff (nr. 55)) zorgen voor de verhoging van € 25,5 miljoen van het budget voor HIV/AIDS (artikel 5). Dit budget is verdeeld over het *Global Fund on AIDS, TB and Malaria* (GFATM), *the Joint United Nations Programme on HIV/AIDS* (UNAIDS), de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) en Nederlandse niet-gouvernementele organisaties (NGO's), die zich inzetten voor aidsbestrijding bij kwetsbare groepen. De bezuiniging op het GFATM is hierdoor met € 15,5 miljoen naar beneden bijgesteld van € 40 miljoen naar € 25,5 miljoen. De bezuiniging op UNAIDS is hierdoor met € 3 miljoen naar beneden bijgesteld van € 10 miljoen naar € 7 miljoen. De bezuiniging op de WHO is hierdoor met € 1 miljoen naar beneden bijgesteld van € 4 miljoen naar € 3 miljoen. De bijdrage aan de Nederlandse NGO's, die zich inzetten voor aidsbestrijding bij kwetsbare groepen stijgt met € 7 miljoen. (Tweede Kamer, 2011a)
 - Amendement Van der Staaij/Voordewind (nr. 116) zorgt voor een verhoging van het budget voor MFS II (medefinancieringsstelsel 2011–2015 (steun maatschappelijke organisaties)) (artikel 5) met € 10 miljoen. Dit zorgt voor een verlaging van de korting op dit instrument van € 87 miljoen naar € 77 miljoen. Om dit te bereiken worden klimaatmiddelen op artikel 6 verschoven naar latere jaren voor een bedrag van € 10 miljoen.
 - Amendement El Fassed (nr. 68) zorgt voor een verlaging van het budget voor het draagvlak van het Nederlandse buitenlands beleid met € 5 miljoen (artikel 8).

Aangezien deze bezuinigingsmonitor de stand van zaken weergeeft tot en met 15 maart 2011 hebben wij de recente beleidsbrief zoals de minister van BuZa die naar de Tweede Kamer stuurde niet meegenomen. Bij het volgen van de realisatie van de bezuinigingsmaatregelen zullen wij hier in een volgende rapportage wel aandacht aan besteden.

4.2.3 Veiligheid en Justitie (VI – VenJ)



Uit het overzicht blijkt dat de reclassering € 10 miljoen minder ontvangt door maatregel A6 «Minder groepstaakstraffen». Dit is mogelijk doordat 90% van de huidige groepstaakstraffen wordt vervangen door individuele taakstraffen. In antwoord op vragen van de Tweede Kamer heeft de minister van VenJ aangegeven dat individuele taakstraffen goedkoper zijn dan groepstaakstraffen, omdat de uitvoering van groepstaakstraffen in eigen beheer van de reclassering is en individuele taakstraffen plaatsvinden bij bestaande non-profitorganisaties, zoals in de keuken van een zorginstantie of bij een kringloopwinkel etc. De personele inzet is bij groepswerkstraffen bovendien veel hoger (Tweede Kamer, 2011b). Hierdoor kan het budget voor de reclassering met € 10 miljoen omlaag worden gebracht.

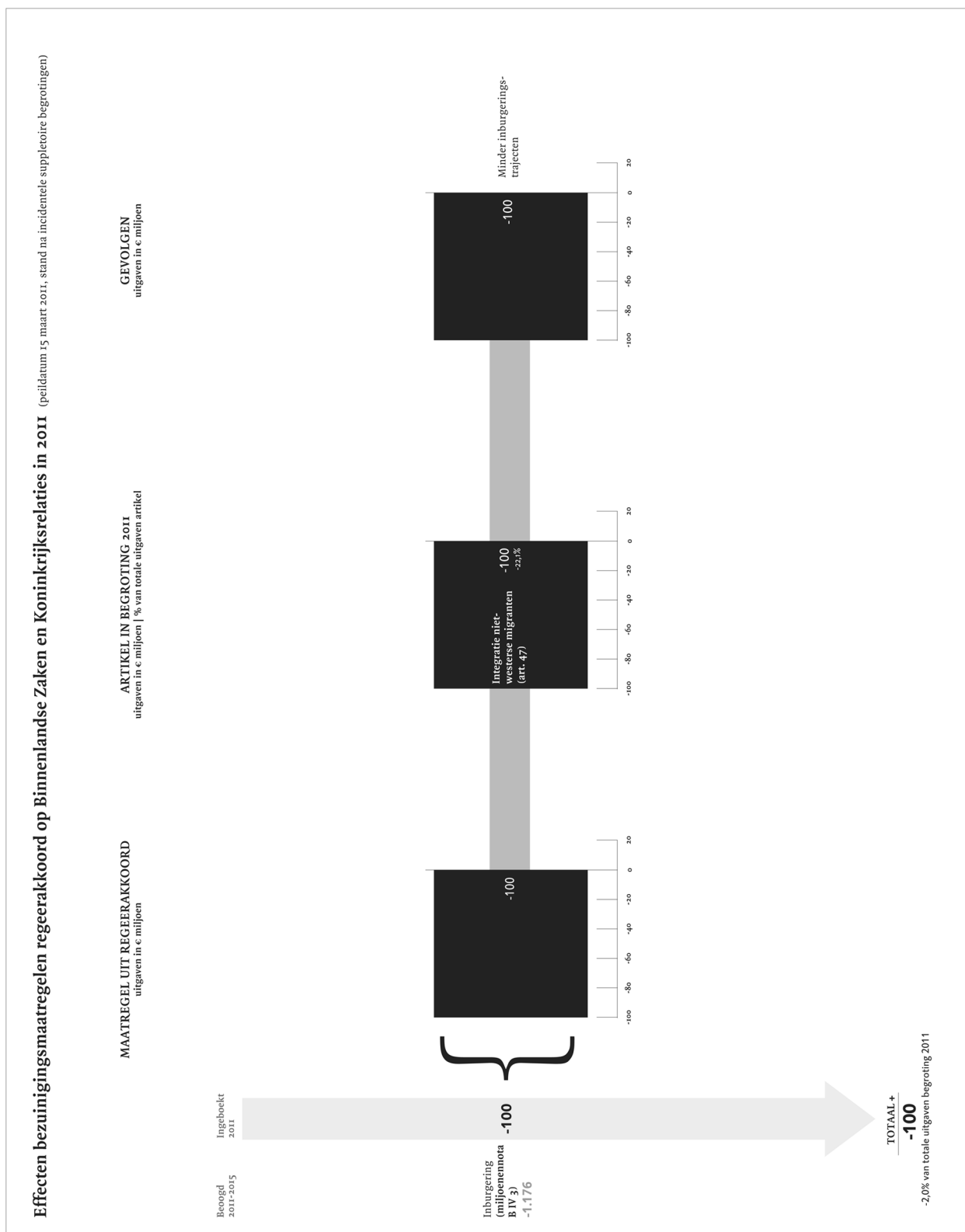
Hoewel de maatregel «Plukze» bij de ombuigingen in het regeerakkoord staat, is voor 2011 een intensivering ingeboekt in de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ). In het regeerakkoord is reeds aangegeven dat de intensiveringen bij «Plukze» in de eerste jaren later moet leiden tot extra opbrengsten. Wij merken op dat de intensiveringen tot en met 2015 volgens het regeerakkoord € 85 miljoen zullen bedragen en de geraamde extra opbrengsten € 75 miljoen. Voor het eind van de kabinetsperiode zal er per saldo dus € 10 miljoen extra naar «Plukze» gaan. De ombuiging zal pas na 2015 vorm krijgen als de extra jaarlijkse ontvangsten € 40 miljoen per jaar meer zijn dan de extra investeringen.

In het regeerakkoord is voor 2011 een intensivering van € 90 miljoen ingeboekt voor de oprichting van de nationale politie (ombuiging⁸ A2). Het geld dat hiervoor gereserveerd is staat nog op de Aanvullende Post totdat dit bedrag wordt opgevraagd door de minister van VenJ (zie ook § 4.3.3). Het Ministerie van VenJ heeft ons laten weten dat bij Voorjaarsnota duidelijk wordt welk deel van dit bedrag nodig is in 2011.

De € 300 miljoen aan extra middelen voor de Politie (intensivering B1) is extra budget voor de regionale korpsen en het Korps landelijke politiediensten (KLPD). De minister van VenJ geeft aan dat de sterkteafpraak van de politie met het extra budget verhoogd kan worden van 48 000 fte naar 49 500 fte. Dit aantal fte is echter al bereikt, waardoor het extra budget er niet voor zorgt dat er extra agenten worden aangenomen. Het zorgt er wel voor dat er geen agenten weg hoeven (VenJ, 2010). Dit geld was dus nodig om het bestaande financiële tekort op te vangen.

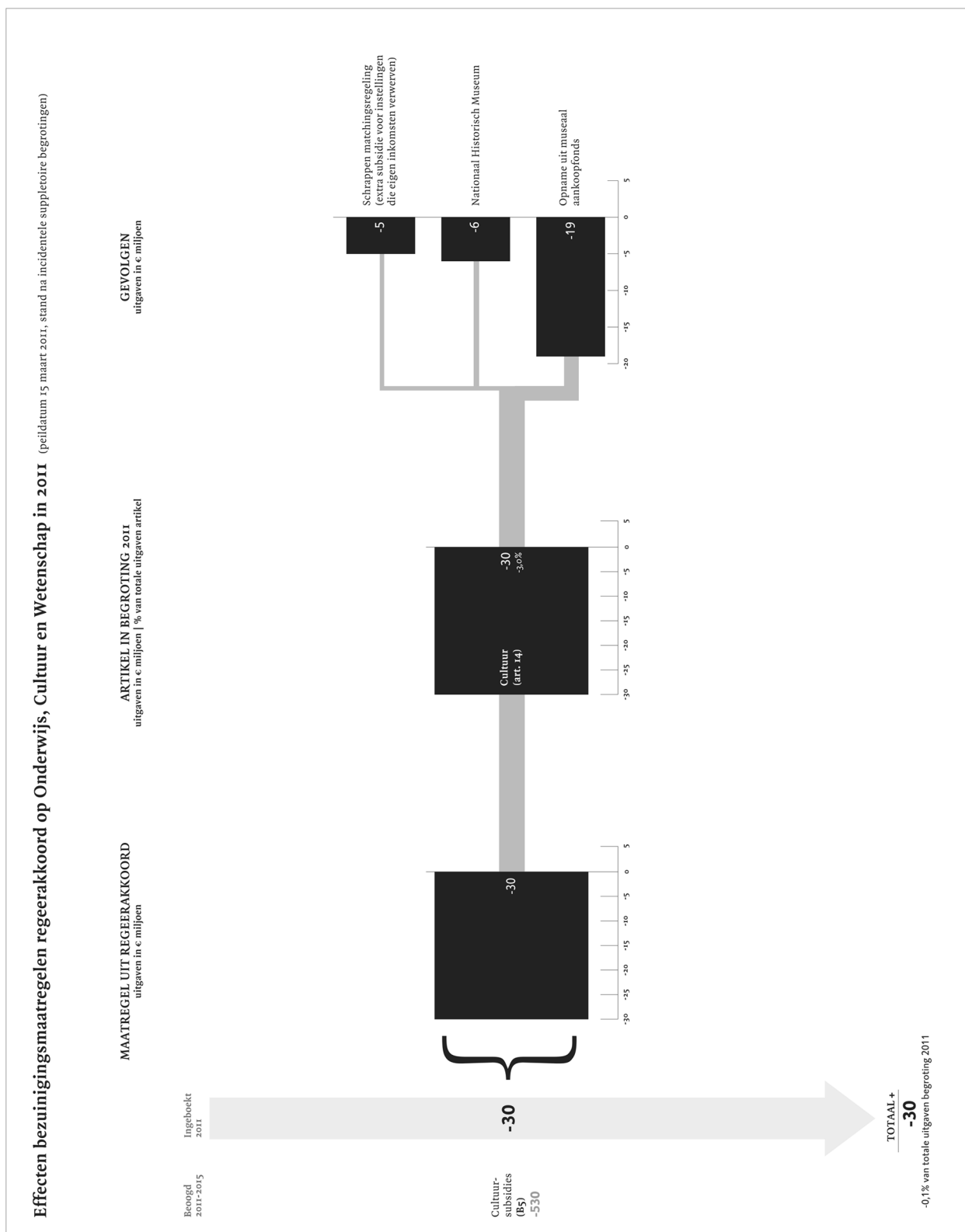
⁸ In 2011 en 2012 worden door deze maatregel extra uitgaven gedaan (intensivering). Vanaf 2013 zal deze maatregel leiden tot besparingen. Vandaar dat deze maatregel in het regeerakkoord is gekenmerkt als ombuiging.

4.2.4 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII – BZK)



De besparing van € 100 miljoen op inburgering uit het pakket maatregelen van kabinet-Balkenende IV komt ten laste van het budget dat gemeenten krijgen voor inburgeringstrajecten. De uitvoeringskosten (via het gemeentefonds) zijn door de bezuiniging naar beneden bijgesteld met € 1,6 miljoen tot € 48,8 miljoen. De middelen die beschikbaar zijn voor de financiering van inburgeringstrajecten (via het participatiefonds) zijn met € 98,4 miljoen verlaagd naar € 246,8 miljoen.

4.2.5 Onderwijs, cultuur en wetenschap (VIII – OCW)

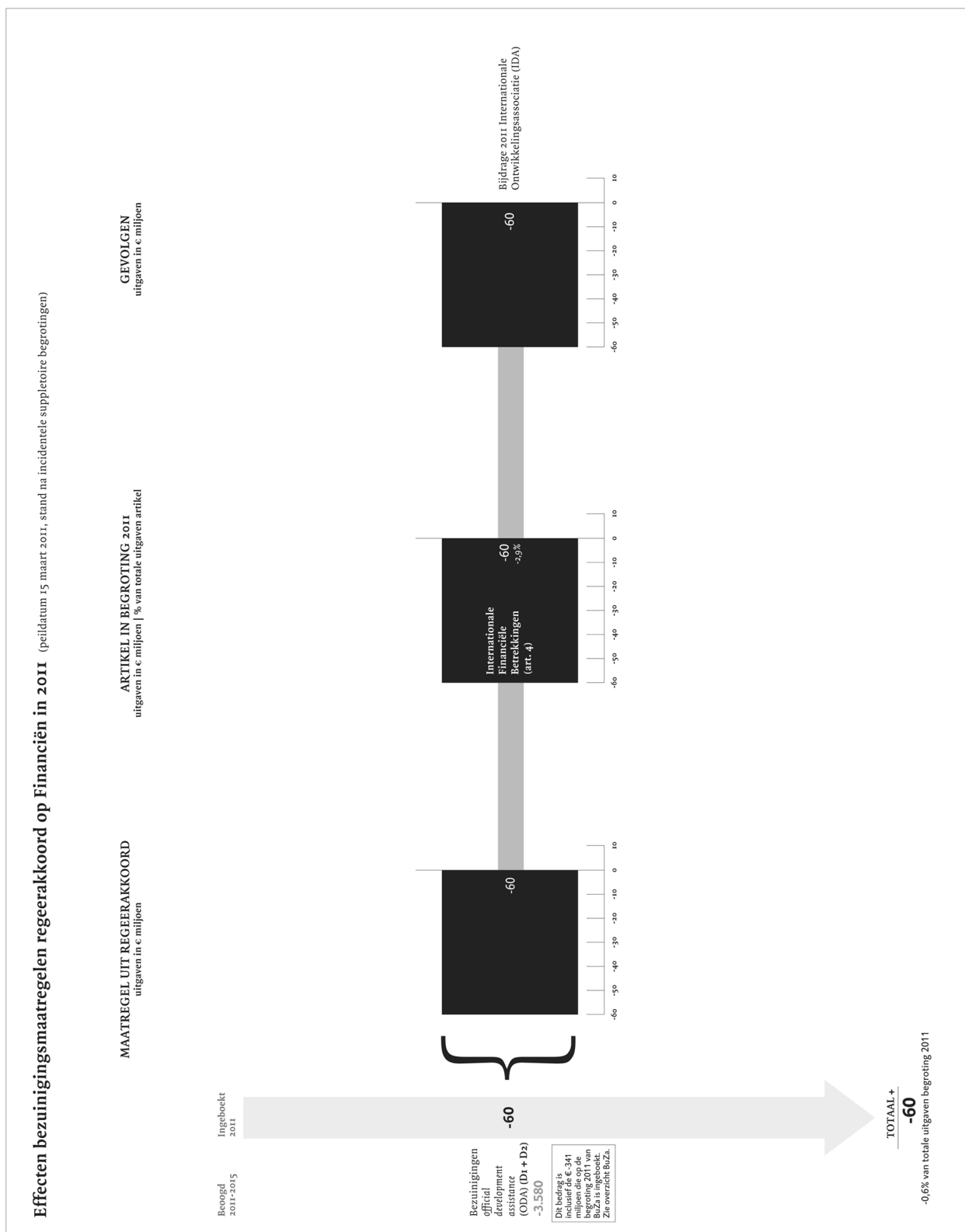


De staatssecretaris van OCW geeft in een brief aan de Tweede Kamer over de bezuinigingen op het cultuurbeleid (OCW, 2010) aan dat vanaf 2014 een nieuwe basisinfrastructuur tot stand zal komen, waarbij de structurele ombuiging van 200 miljoen structureel wordt ingevuld. Tot die tijd zal een generieke korting op alle posten en sectoren van 2,2% in 2012 en ongeveer 5% in 2013 worden opgelegd. Hiernaast zullen de ombuigingen tot 2014 worden ingevuld bij enkele specifieke posten. In 2011 zijn dit het schrappen van de matchingsregeling (waarmee culturele instellingen extra subsidie konden krijgen als zij meer eigen inkomsten verwierven), een verlaging van de subsidie voor het Nationaal Historisch Museum en een eenmalige overheveling van middelen uit het museaal aankoopfonds naar de begroting van het Ministerie van OCW.

De ombuiging van € 30 miljoen op cultuursubsidies zorgt er onder meer voor dat de matchingsregeling wordt geschrapt. Bij de ontwerpbegroting 2011 was reeds € 5 miljoen geschrapt om andere tegenvallers in de begroting op te vangen. Voor de jaren daarna was wel weer € 10 miljoen voor deze regeling beschikbaar. Met de maatregel uit het regeerakkoord is voor 2011 de resterende € 5 miljoen die beschikbaar was voor de matchingsregeling geschrapt. De jaren daarna wordt door het schrappen van de matchingsregeling jaarlijks € 10 miljoen bespaard.

In 2011 komt € 19 miljoen van de totale besparing op cultuursubsidies uit een opname uit het museaal aankoopfonds. Het Ministerie van OCW heeft ons laten weten dat voor het museaal aankoopfonds in 1998 € 45 miljoen beschikbaar is gesteld. Jaarlijks komt er € 1 tot 2 miljoen aan rente vrij. De rente-inkomsten van het fonds bieden financiële ruimte om individuele aankopen te ondersteunen. Eind 2010 zat er bijna € 55 miljoen in het fonds. Met de opname van € 19 miljoen wordt het fondsvermogen teruggebracht naar € 36 miljoen. Dit zal gevolgen hebben voor de jaarlijkse rente die vrijkomt, wat betekent dat er minder financiële ruimte is om individuele aankopen te ondersteunen.

4.2.6 Financiën (IXB)

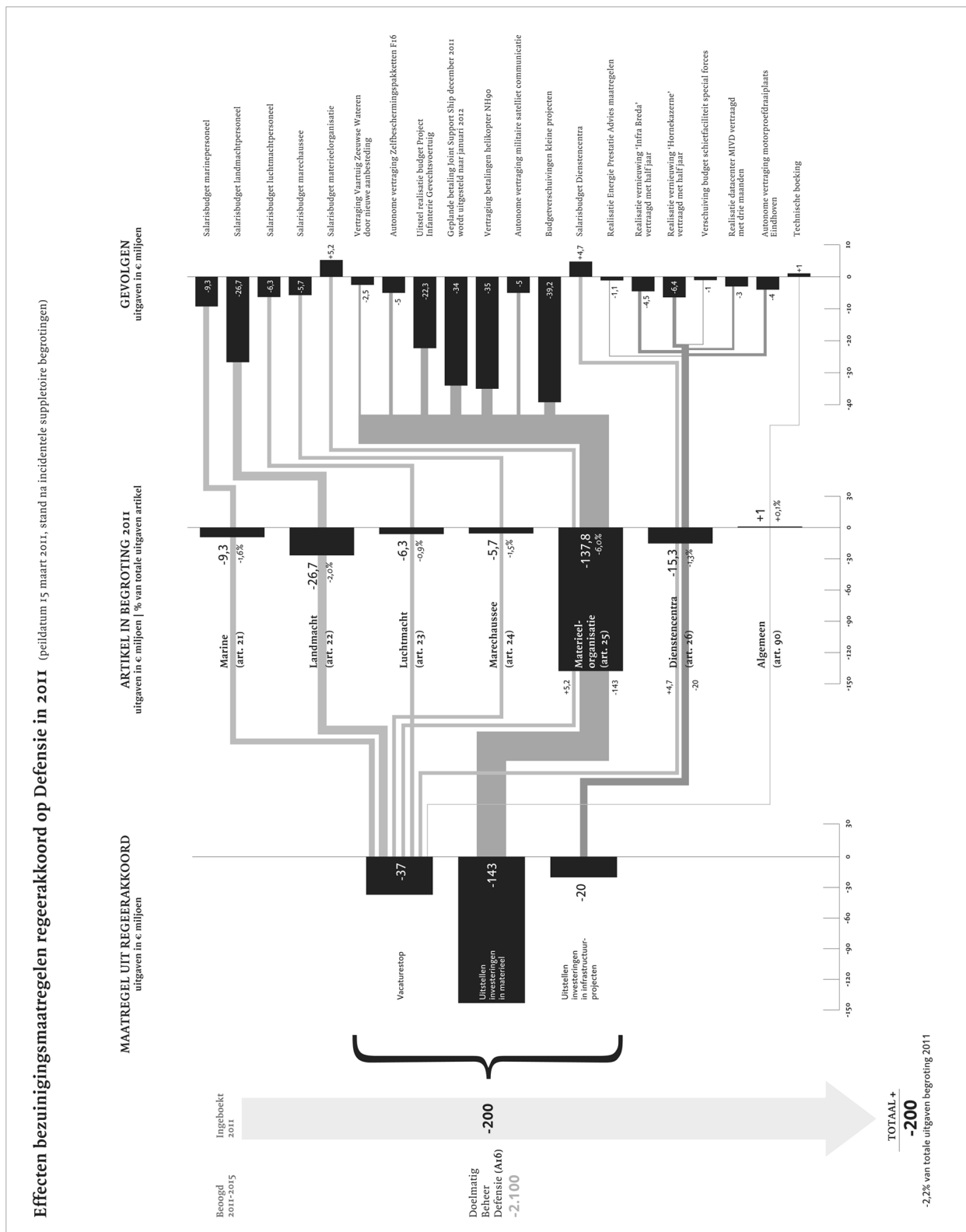


In de begroting van Financiën wordt bij artikel 4 een deel van de ODA-bezuinigingen gerealiseerd. De besparing op de begroting van Financiën betreft een verlaging van de bijdrage aan de IDA voor 2011 met € 60 miljoen, € 50 miljoen daarvan was aangekondigd in de *basisbrief ontwikkelingssamenwerking* (BuZa, 2010) en € 10 miljoen is het gevolg van het amendement Ferrier/Dijkhoff (nr. 55) ter dekking van de uitgaven aan HIV/AIDS (artikel 5 van de Begroting 2011 van het Ministerie van BuZa). Wij plaatsen twee opmerkingen bij deze boeking

- De besparing in 2011 bestaat uit een zogenaamde intertemporele budgetneutrale kasschuif. De kasschuif betreft geen harde bezuiniging, maar een verschuiving naar latere begrotingsjaren. In 2011 wordt het OS-budget verlaagd, en in de jaren daarna verhoogd. De € 50 miljoen die dit jaar niet wordt afgedragen aan de IDA zal in de komende jaren dus worden gecompenseerd. Uit de ISB van het Ministerie van Financiën blijkt dat de bijdrage aan de IDA die voor 2011 stond gepland uiteindelijk zal worden voldoen door in de jaren 2012 tot en met 2014 de jaarlijkse bijdrage te verhogen met ruim € 16,5 miljoen. In de periode 2011 tot en met 2014 zal Nederland daarmee net zoveel bijdragen aan de IDA als vóór de publicatie van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Verhagen.
- Door het amendement Ferrier/Dijkhoff (nr. 55) zal Nederland in 2011 nog € 10 miljoen minder bijdragen aan de IDA dan was voorgenomen na de Nota van Wijziging (NvW) bij de Begroting 2011 van het Ministerie van Financiën. Uit de begrotingsstukken wordt niet duidelijk of en hoe Nederland deze korting op de bijdrage aan de IDA in latere jaren zal compenseren.

Ons overzicht van de effecten van de bezuinigingen uit het regeerakkoord op de Begroting 2011 van het Ministerie van Financiën gaat alleen in op de *uitgaven*. De maatregelen uit het regeerakkoord hebben ook effect op de *ontvangsten* op artikel 1 «Belastingen». Dit lichten we toe in § 4.2.12.

4.2.7 Defensie (X)



Aangezien deze bezuinigingsmonitor de stand van zaken weergeeft tot en met 15 maart 2011 hebben wij de recente beleidsbrief zoals de minister van Defensie die naar de Tweede Kamer stuurde niet meegenomen. Bij het volgen van de realisatie van de bezuinigingsmaatregelen zullen wij hier in een volgende rapportage wel aandacht aan besteden.

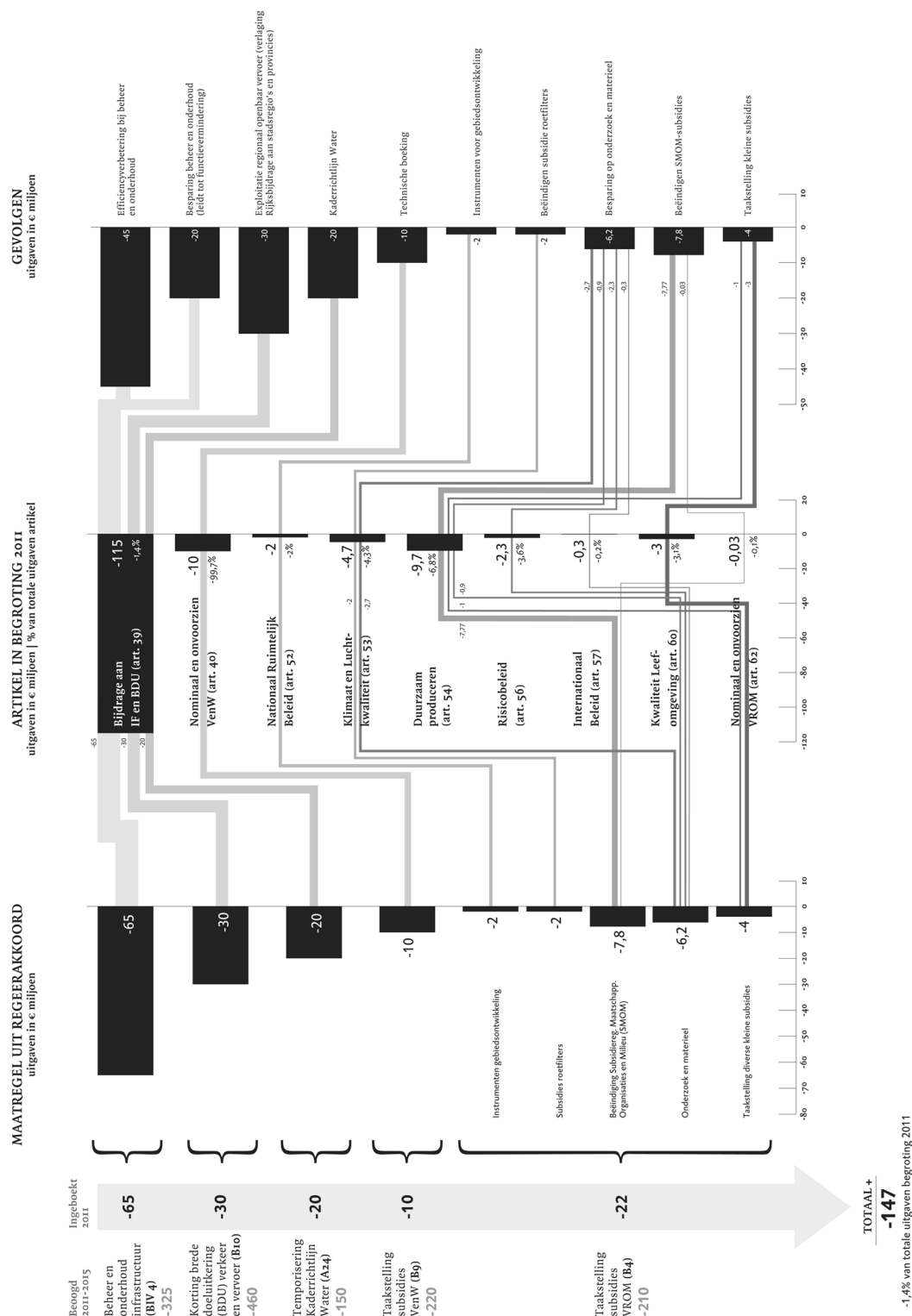
Het grootste deel van de ombuiging voor 2011 (€ 143 miljoen, 70% van de totale bezuinigingen bij het Ministerie van Defensie in 2011) zal worden behaald door investeringen in materieelprojecten uit te stellen. Dit leidt volgens het ministerie niet tot extra vertragingen in de oplevering van de projecten, aangezien de verschuivingen van de budgetten mogelijk zijn door autonome vertragingen (vertragingen die zonder de bezuinigingen ook plaats hadden gevonden) en financieel-technische aanpassingen. We hebben in het overzicht de belangrijkste budgetverschuivingen gespecificeerd op basis van informatie die het Ministerie van Defensie bij ons heeft aangeleverd. De investeringsquote daalt door het uitstellen van de investeringen in 2011 van 19,3% (Defensie, 2010a) naar 18% (Defensie, 2010b).

Het Ministerie van Defensie bespaart € 37 miljoen door een algemene vacaturestop voor burgerpersoneel en een selectieve vacaturestop voor militair personeel. Dit vertaalt zich in de begroting van het ministerie in een korting op de salarisbudgetten van de verschillende onderdelen. Het gevolg van de vacaturestop is dat de maximale personele vulling van de defensieonderdelen in 2011 van 95,8% naar 93,8% daalt (Defensie, 2010b).

Het Ministerie van Defensie wil in 2011 € 20 miljoen besparen op infrastructurele projecten, zoals nieuwbouw, «legering» en schietfaciliteiten (artikel 26). In de stukken die het ministerie hierover naar de Tweede Kamer heeft gestuurd is niet gespecificeerd welke projecten hierdoor worden getroffen. Bij navraag bij het Ministerie van Defensie bleek dat bij zes projecten met de budgetten wordt geschoven, wat bij sommige projecten tot extra vertraging in de realisatie leidt. De grootste verschuiving van budget vindt plaats bij de nieuwbouw van de Horneka-zerne in Weert, waar € 6,4 miljoen wordt verschoven naar na 2011. Dit leidt tot een vertraging van het project van maximaal een half jaar.

4.2.8 Infrastructuur en Milieu (XII – lenM)

Effecten bezuinigingsmaatregelen regeerakkoord op Infrastructuur en Milieu in 2011 (peildatum 15 maart 2011, stand na incidentele supplettoire begrotingen)



In de Begroting 2011 van het Ministerie van IenM is de taakstelling op de subsidies van het voormalige Ministerie van Verkeer en Waterstaat (B9) wel ingeboekt maar nog niet toegedeeld. In de praktijk betekent dit dat de taakstelling is afgeboekt van het budget dat vermeld stond op het begrotingsartikel 40 «nominaal en onvoorzien». Door deze afboeking is het bedrag op dit artikel nihil. De minister van IenM geeft aan dat de taakstelling wordt verdeeld bij de Voorjaarsnota 2011 of de Begroting 2012. Op dat moment wordt de technische boeking op artikel 40 weer tenietgedaan.

In box 3.5 van de Miljoenennota 2011 is een bedrag van € 0,1 miljard aangemerkt als bezuiniging op het beheer en onderhoud van de infrastructuur (zie § 4.1.4 van dit rapport). In de Begroting 2011 van het Ministerie van IenM is € 65 miljoen ingeboekt: € 45 miljoen voor een efficiencyverbetering en € 20 miljoen voor maatregelen die de functies verminderen, zoals het beperken van verlichting en het verminderen van de signalering. Het verschil tussen € 0,1 miljard en € 65 miljoen komt doordat de bedragen in box 3.5 van de Miljoenennota 2011 zijn afgerond op honderden miljoenen.

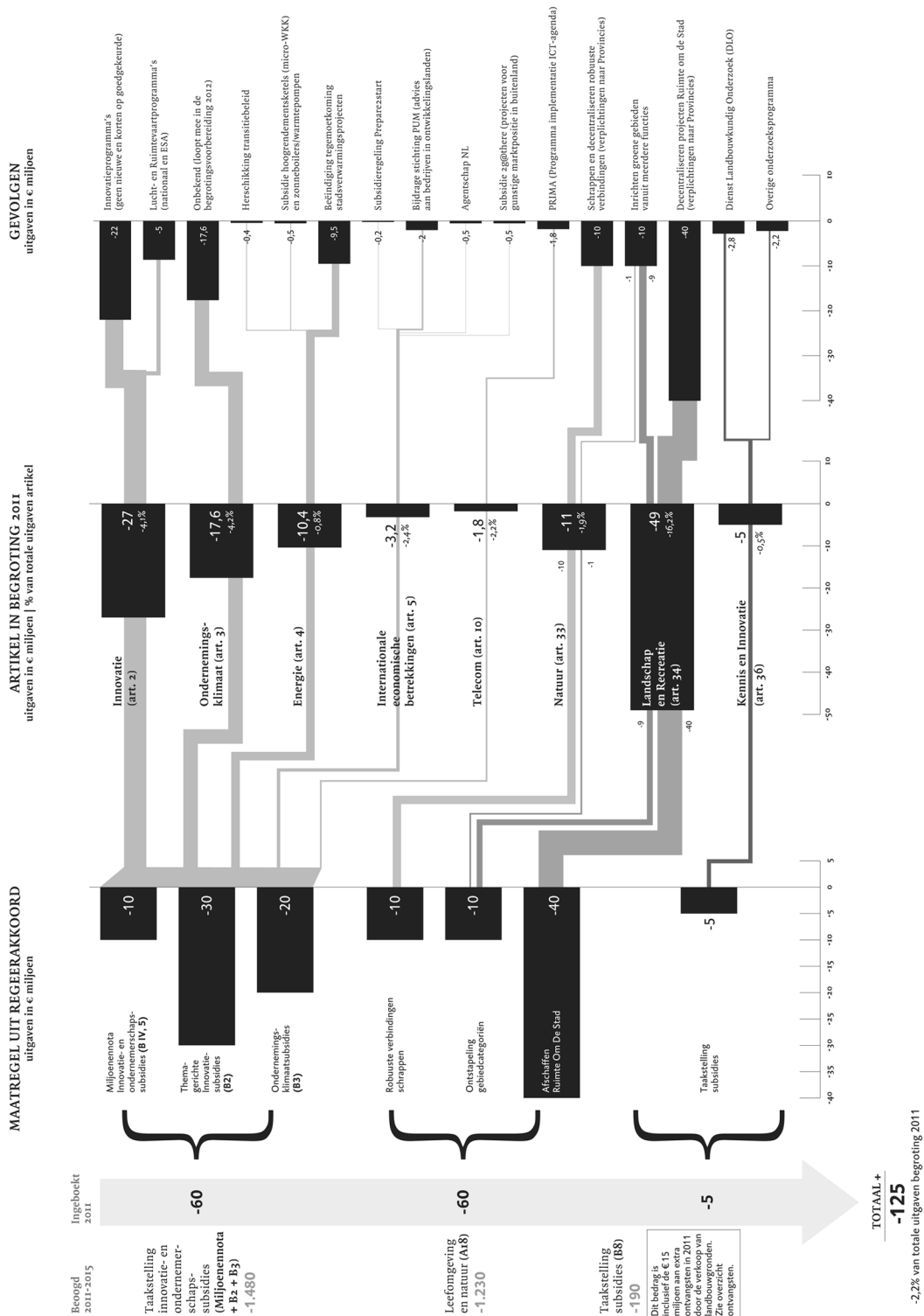
De taakstelling subsidies van het voormalige Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (B4) is ingevuld met een aantal deelmaatregelen dat in het regeerakkoord nader is gespecificeerd. Door afrondingsverschillen is in de begroting € 22 miljoen aan besparingen ingeboekt, terwijl in het regeerakkoord € 20 miljoen (€ 0,2 miljard) was opgenomen. Op basis van de begrotingsstukken is niet duidelijk op te maken bij welke artikelen de deelmaatregelen neerslaan. Voor ons overzichtsfiguur hebben we gebruikgemaakt van aanvullende informatie die we bij het Ministerie van IenM hebben opgevraagd.

Het Ministerie van IenM geeft aan dat de bezuiniging op de exploitatie van het regionaal openbaar vervoer (B10) en op de Kaderrichtlijn Water (A24) wordt geconcretiseerd in de Voorjaarsnota 2011 en/of de Begroting 2012.

De maatregelen Beheer en Onderhoud Infrastructuur (B IV 4, uit de Miljoenennota 2011) en Temporisering Kaderrichtlijn Water (A24) leveren uiteindelijk een besparing op in de uitgaven van het Infrastructuurfonds. De verlaging van € 85 miljoen op artikel 39 als gevolg van deze maatregelen betekent dus dat vanuit het Infrastructuurfonds € 85 miljoen minder uitgegeven wordt aan de Kaderrichtlijn Water en aan het Beheer en Onderhoud van de Infrastructuur. Wij hebben het Infrastructuurfonds zelf niet opgenomen in ons overzicht, wel het artikel dat het Infrastructuurfonds «voedt» (bij artikel 39).

4.2.9 Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (XII – EL&I)

Effecten bezuinigingsmaatregelen regeerakkoord op Economische Zaken, Landbouw en Innovatie in 2011 (peildatum 15 maart 2011, stand na incidentele suppletioire begrotingen)



Bij artikel 3 is een deel van de taakstelling innovatie- en ondernemerssubsidies ingeboekt (€ 17,6 miljoen van de € 60 miljoen) maar nog niet toegewezen aan beleidsinstrumenten of -programma's (EL&I, 2010). Het Ministerie van EL&I heeft aan ons aangegeven dat de verdere invulling van de taakstelling op artikel 3 meeloopt in de voorbereiding van de Begroting 2012.

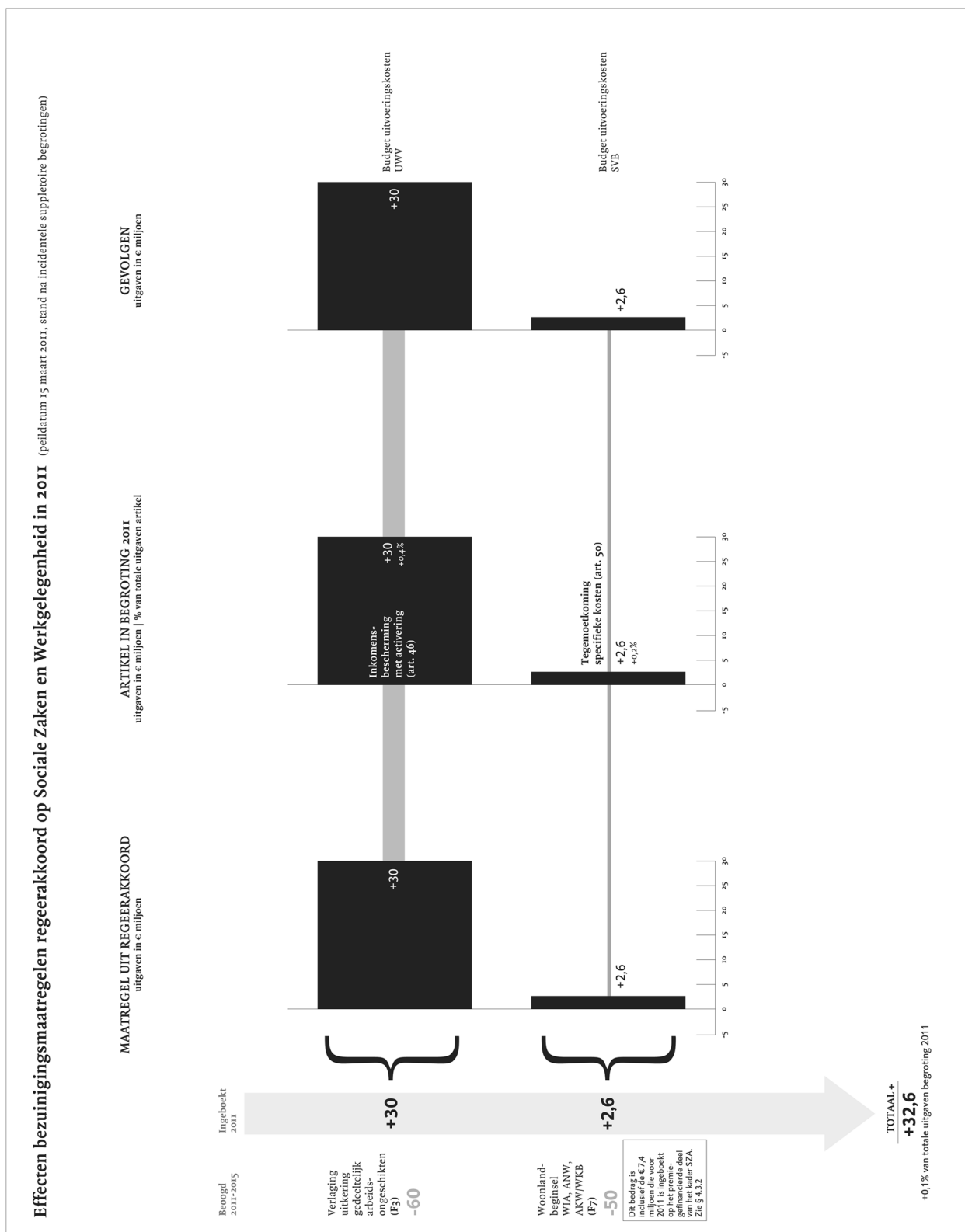
Ombuiging B8 («Taakstelling subsidies/verkoop gronden zbo's») bestaat uit twee ongelijksoortige maatregelen:

- (1) een taakstelling op de subsidies van het voormalige Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV);
- (2) de verkoop van gronden van de zelfstandige bestuursorganen (zbo's) van het voormalige Ministerie van LNV.

Het eerste deel van de maatregel, de taakstelling, is van invloed op de *uitgaven* van het Ministerie van EL&I en het tweede deel, de grondverkoop, op de *ontvangsten*. De taakstelling is volledig afgeboekt van artikel 36 «Kennis en Innovatie», waarbij meer dan de helft van de totale taakstelling bij de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO) neerslaat. De verkoop van gronden van zbo's, de tweede deelmaatregel, is door ons meegenomen in het overzicht van de effecten van de bezuinigingsmaatregelen uit het regeerakkoord op de ontvangsten in departementale begrotingen 2011 (zie § 4.2.12).

De ombuigingen die horen bij maatregel A.18 («Leefomgeving en natuur») komen voornamelijk tot stand doordat het Rijk bepaalde taken decentraliseert. Zowel voor «Ruimte om de Stad» (artikel 34) als voor «Robuuste Verbindingen» (artikel 33) worden de verplichtingen van het Rijk overgedragen aan de provincies. Dit betekent dat de financiering van deze instrumenten overgaat van het Rijk naar de provincies. Deze twee deelmaatregelen omvatten samen € 50 miljoen van de totale bezuiniging van € 60 miljoen van maatregel A18 in 2011. De resterende € 10 miljoen moet worden gerealiseerd door een synergievoordeel bij het inrichten van groene gebieden.

4.2.10 Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XIII – SZW)

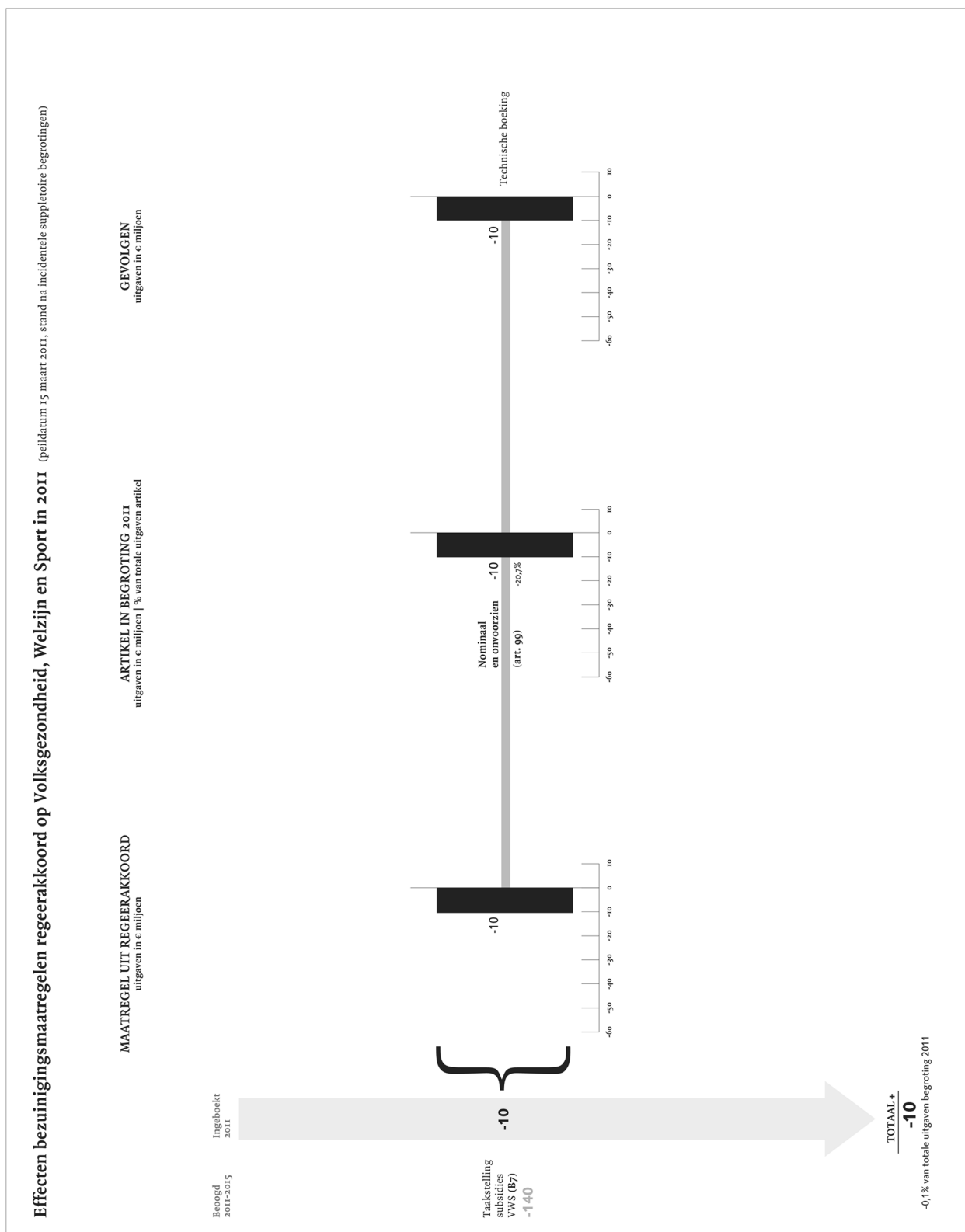


Bij ombuiging F3 («Verlaging uitkering gedeeltelijk arbeidsongeschikten») wordt in 2011 eerst voor € 30 miljoen geïntensiveerd. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) geeft in de NvW van de begroting aan dat dit aanvullende uitvoeringskosten zijn die tot en met 2013 nodig zijn in het kader van herbeoordelingen. Vanaf 2014 zal dit leiden tot lagere uitkeringslasten. De extra uitvoeringskosten en de lagere uitkeringslasten zullen volgens de huidige ramingen per saldo leiden tot een besparing van € 60 miljoen tot en met 2015 op de Wajong-uitkeringen.

Ook bij ombuiging F7 «Woonlandbeginsel WIA, ANW, AKW/WKB»⁹ is sprake van een intensivering in 2011 in verband met aanvullende uitvoeringskosten. Op de Begroting 2011 van het Ministerie van SZW zorgt deze maatregel voor € 2,6 miljoen aan aanvullende uitvoeringskosten in 2011. Een ander deel van de intensivering in 2011, van € 7,4 miljoen, valt binnen het premiegefinancierde deel van het kader SZA, zie § 4.3.2 van dit rapport.

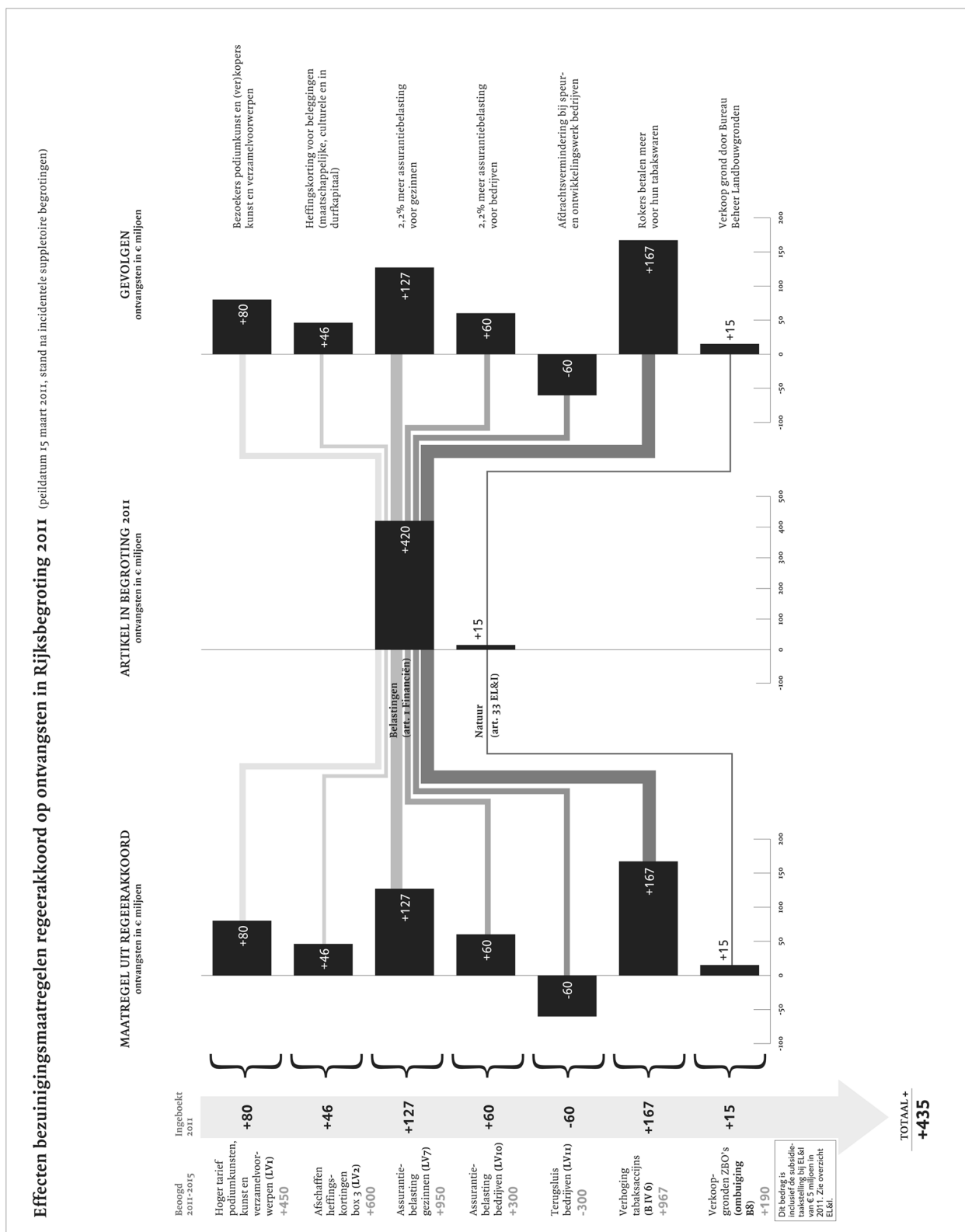
⁹ Het woonlandbeginsel is het principe dat de hoogte van de uitkeringen aan in het buitenland wonende uitkeringsgerechtigden moet zijn gebonden aan het levenspeil in het betreffende land. Dat geldt voor de uitkeringen die voortvloeien uit de WIA, de ANW, de AKW en de WKB.

4.2.11 Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XIV – VWS)



Maatregel B7 («Taakstelling subsidies VWS») is de enige maatregel die een budgettair effect heeft op de Begroting 2011 van het Ministerie van VWS. Deze maatregel houdt in dat de minister van VWS in 2011 voor € 10 miljoen moet snijden in de subsidie-uitgaven. Deze taakstelling is ingeboekt in de begroting van VWS op artikel 99 «Nominaal en onvoorzien». Dit artikel heeft een technisch-administratief karakter. De minister heeft nog geen besluit genomen over de beleidsartikelen waarop deze taakstelling zal neerslaan. De minister zal in mei een brief aan de Tweede Kamer sturen over de invulling van de subsidietaakstelling.

4.2.12 Ontvangsten departementale begrotingen



In dit overzicht is de tweede deelmaatregel van ombuiging B8 (zie § 4.2.9) opgenomen: de verkoop van gronden door zbo's van het voormalige Ministerie van LNV. Deze deelmaatregel zorgt voor verhoging van de niet-belastingontvangsten op artikel 33 «Natuur» van de begroting van het Ministerie van EL&I. De verkoop van de gronden zal vooral door Bureau Beheer Landbouwgronden worden gerealiseerd. Dit zal nader worden toegelicht in de grondnota die de minister in 2011 naar de Tweede Kamer stuurt.

Met uitzondering van de ontvangsten door de verkoop van gronden van zbo's, zijn alle maatregelen in dit overzicht van fiscale aard: ze zorgen voor wijzigingen in de ontvangstenramingen van de belastingen. Deze mutaties in de ontvangstenramingen zouden zichtbaar moeten worden op artikel 1 «Belastingen» van de begroting van het Ministerie van Financiën. Het Ministerie van Financiën geeft echter aan dat de mutatie in de ontvangstenramingen abusievelijk niet in de NvW van het Ministerie van Financiën is opgenomen, en dus niet in de begroting is doorgevoerd. Daardoor is de mutatie in de inkomstenraming niet in de laatste door de Tweede Kamer geautoriseerde begrotingsstand verwerkt. De informatie over de aangepaste ramingen van de belastinginkomsten zijn wel terug te vinden in de Startnota. De Voorjaarsnota is het eerstvolgende budgettaire moment waarop de belastingontvangsten opnieuw doorgerekend zullen worden. Het Ministerie van Financiën geeft aan dat de nieuwe raming hierbij zal worden verwerkt. Wij hebben het overzicht opgesteld alsof de mutaties in de belastingontvangsten wel reeds ingeboekt waren in de begroting, zoals formeel had moeten gebeuren.

Op 21 december 2010 heeft de Eerste Kamer ervoor gezorgd dat de btw-verhoging op podiumkunsten met een half jaar is uitgesteld. Dit heeft betrekking op een deel van maatregel LV1 («hoger tarief podiumkunsten, kunst en verzamelvoorwerpen»). De verhoging van de btw op kunst en op verzamelvoorwerpen is namelijk wel per 1 januari 2011 ingegaan. Het half jaar uitstel van de btw-verhoging op podiumkunsten heeft ervoor gezorgd dat het budgettaire effect van maatregel LV1 € 10 miljoen lager zal zijn dan was geraamd in het regeerakkoord.

Bij de behandeling van het Belastingplan 2011 heeft Kamerlid Slob een amendement (nr. 26) ingediend om de heffingskortingen voor maatschappelijke- en culturele beleggingen en beleggingen in durfkapitaal (LV2) niet per direct af te schaffen, maar geleidelijk af te bouwen. Dit zorgt voor een verlaging van de geraamde inkomsten van € 74 miljoen van € 120 miljoen naar € 46 miljoen in 2011. Deze inkomstenderving wordt gedekt door het aanpassen van de Energie Investerings Aftrek (EIA – aftrek van investeringskosten voor energiebesparing en duurzame energie), het aanpassen van milieu-investeringsaftrekmogelijkheden (MIA/Vamil) en de onderuitputting van het incidenteel budget EIA. (Tweede Kamer, 2010)

Bij de assurantiebelastingmaatregelen (LV7 voor gezinnen en LV10 voor bedrijven) is voor 2011 een lager bedrag ingeboekt dan voorgenomen in het regeerakkoord. In de derde NvW op het Belastingplan 2011 is namelijk aangegeven dat de verhoging van de assurantiebelastingen twee maanden later wordt ingevoerd dan gepland. Dit betekent voor 2011 een daling van de geraamde opbrengsten van € 80 miljoen. De latere invoering van deze maatregel wordt gecompenseerd door de assurantiebelastingen met 2,2% te verhogen, in plaats van de voorgenomen 2%. Het gevolg van deze extra verhoging is dat er in 2011 € 17 miljoen meer

binnenkomt en daarna jaarlijks € 25 miljoen meer dan geraamd in het regeerakkoord. Per saldo betekent dit voor 2011 dat de geraamde opbrengst voor de verhoging van de assurantiebelastingen voor bedrijven en gezinnen € 63 miljoen lager uitvalt.¹⁰ De wijzigingen leveren voor deze twee maatregelen tot en met 2015 € 37 miljoen meer inkomsten op dan geraamd in het regeerakkoord. In de vierde NvW bij het Belastingplan 2011 is geregeld dat de assurantiebelastingen na 2015 weer dalen met 0,2% om de extra verhoging uit de derde NvW weer terug te draaien.

4.3 Budgettaire effecten regeerakkoord op overige posten

In de vorige paragraaf hebben we de maatregelen uit het regeerakkoord besproken die in Rijksbegroting 2011 zijn ingeboekt. Een belangrijk deel van de maatregelen uit het regeerakkoord is echter ingeboekt op andere posten, zoals de Aanvullende Posten. In deze paragraaf beschrijven we hoe de bezuinigingsmaatregelen uit het regeerakkoord zijn ingeboekt op deze posten.

4.3.1 Premiegefinancierd deel BKZ

Voor de zorguitgaven is een apart uitgavenkader afgesproken, het BKZ. Hieruit worden alle uitgaven in de zorgsector gefinancierd. Een deel van de zorguitgaven is premiegefinancierd, een deel wordt gefinancierd door rijksbijdragen en een deel door eigen betalingen van zorggebruikers.

Een aantal maatregelen uit het bezuinigingspakket van het kabinet-Rutte/Verhagen heeft budgettaire gevolgen voor het premiegefinancierde deel van het BKZ. Deze mutaties in het premiegefinancierde vallen formeel buiten het budgetrecht van de Tweede Kamer. Dit wil overigens niet zeggen dat de Tweede Kamer geen invloed kan uitoefenen op de zorguitgaven. De Tweede Kamer kan onder meer via het verzekerde pakket de premiehoogte, de omvang van de eigen betalingen en verschillende vormen van tarief- of budgetregulering sturen op de uitgaven binnen het premiegefinancierde deel van het BKZ.

In 2011 zorgt alleen ombuiging I11 «Toetsing rechtmatigheid van vergoeding conform ZVW» voor een mutatie in de premiegefinancierde uitgaven van het BKZ. Deze ombuiging houdt in dat de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) strenger zal toezien of de uitgaven van verzekeraars conform het verzekerde pakket zijn. Daarbij wordt de mogelijkheid gecreëerd om een boete op te leggen in geval van overtreding. Dit zal in 2011 moeten leiden tot een besparing van € 20 miljoen op de premiegefinancierde zorguitgaven. Deze verwachte besparing is ingeboekt bij de budgettaire verwerking van het regeerakkoord (bijlage 3 van de Startnota) en toegelicht in de NvW van VWS (VWS, 2010).

Door deze besparing kunnen ook de zorgpremies met € 20 miljoen omlaag. In het regeerakkoord is deze verlaging van de premies ingeboekt als lastenverlichting (LV) 16 «Effect ombuigingen Cure». Het budgettaire effect is per saldo dus nihil. De ombuiging zorgt er wel voor dat de premies voor gezinnen met € 20 miljoen kunnen worden verlaagd.

4.3.2 Premiegefinancierd deel SZA

Onder het kader SZA vallen de sociale verzekeringen en de sociale voorzieningen. In principe zijn de sociale verzekeringen premiegefinancierd en de sociale voorzieningen begrotingsgefinancierd. De begrotingsgefinancierde uitgaven zijn terug te vinden in de begroting van het

¹⁰ De toedeling naar de specifieke maatregel voor gezinnen en bedrijven is niet te maken, waardoor in ons overzicht de gehele lagere opbrengst voor 2011 aan maatregel LV7 is toegerekend. Dit betekent een daling van de geraamde opbrengst bij LV7 van € 190 miljoen naar € 135 miljoen.

Ministerie van SZW. Net als bij het BKZ vallen de premiegefinancierde uitgaven in het SZA-kader formeel buiten het budgetrecht van de Tweede Kamer. Hierbij geldt dat de Tweede Kamer wel via het beleid kan sturen op de uitgaven binnen het SZA-kader, net als binnen het BKZ. De mutaties van de premiegefinancierde uitgaven voor 2011 als gevolg van de maatregelen uit het regeerakkoord zijn terug te vinden in de budgettaire verwerking van het regeerakkoord in bijlage 3 van de Startnota.

In 2011 zorgt ombuiging F7 («woonlandbeginsel WIA, ANW, AKW/WKB») uit het regeerakkoord voor een mutatie in de premiegefinancierde uitgaven van het kader SZA, in de vorm van een verhoging van de uitvoeringskosten. De extra uitgaven aan het woonlandbeginsel in 2011 vallen gedeeltelijk onder de begroting van het Ministerie van SZW en gedeeltelijk onder de premiegefinancierde uitgaven in het SZA-kader. Uit het overzichtsfiguur van het Ministerie van SZW (§ 4.2.10) blijkt dat € 2,6 miljoen aan extra uitgaven op artikel 50 van die begroting neerslaat. Dit zijn de extra uitvoeringskosten voor de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en de Wet op het kindgebonden budget (WKB). De overige € 7,4 miljoen aan extra uitgaven in 2011 vallen onder het premiegefinancierde deel van het budgettaire kader SZA. Dit zijn de extra uitvoeringskosten voor de Algemene Nabestaandenwet (ANW) en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA).

De premies voor de WIA en de ANW zijn (in tegenstelling tot de premies voor de Zorgverzekeringswet) niet lastendekkend. Dat betekent dat de stijging in de uitvoeringskosten in 2011 niet per definitie leidt tot een lastenverzwaring. Om deze reden staan tegenover deze hogere uitgaven geen lastenverzwaringen in de vorm van hogere premies.

4.3.3 Aanvullende Posten

Aanvullende Posten zijn posten die nog niet in de begrotingswetvoorstellen (kunnen) worden opgenomen maar die vanwege een volledig beeld wel reeds in totaalcijfers van de Rijksbegroting worden meegenomen. Het betreft veelal posten waarvan de verdeling over de afzonderlijke begrotingen nog niet wordt of kan worden aangegeven (Arnoldus et al., 2005).

De Aanvullende Posten zijn geen onderdeel van een begrotingswet, en vallen dus niet onder het budgetrecht van de Tweede Kamer. Pas nadat de middelen onder een begrotingswet vallen, komen deze onder het budgetrecht van de Tweede Kamer. Het amenderen van nog niet in een begrotingsvoorstel opgenomen middelen is formeel niet mogelijk. Wel heeft de Tweede Kamer de mogelijkheid om door middel van een motie de beslissing van het kabinet over de aanwending van Aanvullende Posten te beïnvloeden (Financiën, 2009).

Een deel van de ombuigingen voor 2011 uit het regeerakkoord slaan neer in de Aanvullende Posten, zie onderstaande tabel.

Tabel 12 Ombuigingen op Aanvullende Posten

Type	Nummer	Naam	€ (mln)
Ombuiging	E1	Loonontwikkeling collectieve sector	- 790
Ombuiging	B IV 1	Inhouden loonbijstelling 2010	- 618
Ombuiging	B IV 2	Terugdraaien intensiveringen Balkenende IV	- 411
Totaal			- 1 819

Bron: Startnota, Miljoenennota 2011 en gegevens ontvangen van het Ministerie van Financiën

Uit deze tabel blijkt dat ruim € 1,8 miljard van de ombuigingen in 2011 op de Aanvullende Posten zijn ingeboekt. De grootste ombuiging is een bezuiniging van € 790 miljoen door het bevriezen van de lonen in de collectieve sector voor 2011 (ombuiging E1). De € 790 miljoen is ingeboekt door een afboeking van de Aanvullende Post Arbeidsvoorwaarden. Zoals reeds aangegeven in het vorige hoofdstuk, is realisatie van deze maatregel afhankelijk van de onderhandelingen tussen de minister van BZK en de vakbonden over het bevriezen van de lonen in de collectieve sector.

De andere twee ombuigingen op de Aanvullende Posten zijn maatregelen die door Balkenende IV in de Miljoenennota 2011 zijn opgenomen. Allereerst moet het inhouden van de loonbijstelling in 2010 € 618 miljoen aan bezuinigingen opleveren in 2011. Deze besparing is ingeboekt door een afboeking van de Aanvullende Post Arbeidsvoorwaarden. De tweede ombuiging van het kabinet-Balkenende IV betreft het terugbrengen van het overheidstekort door het niet uitgeven van middelen die gereserveerd waren voor intensiveringen uit het coalitieakkoord van Balkenende IV. Deze maatregel is ingeboekt door het afboeken van € 411 miljoen van de Aanvullende Post Algemeen.

De Aanvullende Posten zijn verder relevant omdat een groot aantal intensiveringen nog niet is verwerkt in de begrotingen. Deze middelen zijn voorlopig gereserveerd op de Aanvullende Post Algemeen. In onderstaande tabel zijn de ingeboekte intensiveringen op de Aanvullende Post Algemeen voor 2011 op een rij gezet, gesorteerd op financieel belang.

Tabel 13 Intensiveringen op Aanvullende Posten gesorteerd naar financieel belang.

Type	Nummer	Naam	€ (mln)
Intensivering	B2	Justitie keten	100
Ombuiging	A2	Nationale Politie	90
Intensivering	F1	Programmatische aanpak stikstof	30
Intensivering	C3	Controle en handhaving vreemdelingenwet	15
Ombuiging	H4	Overdracht functies naar WMO	10
Intensivering	A3	Ouderenmishandeling	10
Intensivering	C2	Strafbaar stellen illegaliteit	10
Intensivering	C10	Intensiveren grenscontroles	4
Intensivering	C15	Inwilligen verblijfsaanvragen door aparte unit	4
Intensivering	C1	Versnellen asielprocedures	3
Intensivering	C8	Extra controle gezinsvorming	3
Intensivering	C4	Verkorten procedures	2
Intensivering	C6	Heroverweging vergunningen	2
Intensivering	C9	MVV alleen uit buitenland	2
Intensivering	C5	AMV's versneld terugsturen	1
Intensivering	C7	Politieliasions ambassades	1
Intensivering	C11	Controle op criminaliteit en inkomensvereiste	1
Intensivering	C12	Controle op Europa-route	1
Intensivering	C13	Controle op arbeids- en kennismigranten	1
Intensivering	C16	Intensiveren controle op kennismigranten	1
Intensivering	C14	Intrekken verbl.verg. bij bijstand vreemdeling	0,4
Totaal			291,4

Bron: Startnota en gegevens ontvangen van het Ministerie van Financiën

Uit de tabel is op te maken dat ruim € 291 miljoen aan intensiveringen nog niet is verwerkt in de departementale begrotingen. Hierbij zijn twee maatregelen die in het regeerakkoord als ombuigingen zijn opgenomen maar in 2011 leiden tot een intensivering, ook opgenomen (A2 en H4). De betreffende ministers kunnen deze intensiveringen in de loop van 2011 opvragen en overboeken van de aanvullende post naar de desbetreffende departementale begroting.

4.4 Observaties Algemene Rekenkamer

In dit hoofdstuk hebben we bekeken hoe en waar de afzonderlijke bezuinigingsmaatregelen uit het regeerakkoord voor 2011 zijn ingeboekt in de Rijksbegroting en in de overige posten.

Het is ons daarbij opgevallen dat van de voorgenomen bezuiniging van € 2,9 miljard voor 2011 uit het regeerakkoord, per 15 maart 2011 € 2,65 miljard (91,2%) is ingeboekt in de Rijksbegroting. € 107 miljoen van het verschil tussen de voorgenomen en de ingeboekte bezuiniging wordt veroorzaakt door afrondingsverschillen. De overige € 147 miljoen worden veroorzaakt door wijzigingen in de geplande lastenverzwaringen/-verlichtingen:

- De btw-verhoging op de podiumkunsten is met een half jaar uitgesteld.
- De afschaffing van een aantal heffingskortingen in box 3 gaat niet per direct in, maar wordt uitgesmeerd over een aantal jaar.
- De verhoging van de assurantiebelastingen is met twee maanden uitgesteld.

De ombuigingen en intensiveringen zijn wel ingeboekt conform de plannen in het regeerakkoord.

Verder is ons opgevallen dat een belangrijk deel van de budgettaire effecten van het regeerakkoord voor 2011 is ingeboekt op posten die buiten de Rijksbegroting vallen (voornamelijk op de Aanvullende Posten). In 2011 is per saldo € 1,52 miljard aan bezuinigingen op deze posten geboekt (52,4% van de voorgenomen € 2,9 miljard). Deze posten vallen formeel niet onder het budgetrecht van de Tweede Kamer. Op de uitgaven binnen het premiegefinancierde deel van het BKZ en het SZA-kader kan de Tweede Kamer overigens wel sturen via het beleid.

Bij een aantal maatregelen hebben we geconstateerd dat daadwerkelijke beleidskeuzes voor het lopende begrotingsjaar tot 15 maart 2011 zijn uitgebleven:

- Bij de Ministeries van BuZa, IenM, EL&I en VWS worden respectievelijk € 2 miljoen, € 10 miljoen, € 17,6 miljoen en € 10 miljoen aan bezuinigingen ingeboekt in de begroting, zonder dat deze zijn toegewezen aan specifieke activiteiten, instellingen of beleidsinstrumenten.
- De minister van Defensie heeft zijn bezuinigingstaakstelling voor 2011 grotendeels (€ 163 van de € 200 miljoen) ingevuld door investeringen in materieelprojecten en infrastructuur op te schuiven naar de toekomst. Op de langere termijn is er daardoor geen sprake van een bezuiniging. Het uitstellen van investeringen zorgt er hoogstens voor dat de ruimte voor nieuwe investeringsbeslissingen de komende jaren beperkt wordt.
- Bij de bezuiniging op het OS-budget wordt een deel van de bezuiniging in 2011 (€ 60 miljoen) gerealiseerd door het uitstellen van de jaarlijkse bijdrage aan de IDA van 2011 naar 2012, 2013 en 2014. Aangezien deze betaling is uitgesmeerd over de komende jaren, zal dit in die jaren tot bezuinigingen elders binnen het OS-budget moeten leiden om tot de gewenste bezuinigingen te komen.

Aangezien deze bezuinigingsmonitor de stand van zaken weergeeft tot en met 15 maart 2011 hebben wij de recente beleidsbrieven zoals de ministeries van BuZa en Defensie die naar de Tweede Kamer stuurden niet meegenomen. Bij het volgen van de realisatie van de bezuinigingsmaatregelen zullen wij hier in een volgende rapportage wel aandacht aan besteden.

Aanbeveling

Een van de belangrijkste doelen van het kabinet-Rutte/Verhagen is de verbetering van het begrotingssaldo met ongeveer € 18 miljard in 2015. Wij zijn van mening dat de Tweede Kamer minimaal jaarlijks door het kabinet geïnformeerd zou moeten worden over de voortgang van deze bezuinigingsoperatie.

Wij bevelen het kabinet daarom aan om vanaf 2012 jaarlijks op Verantwoordingsdag te rapporteren over de mate waarin de budgettaire effecten van de maatregelen uit het regeerakkoord zijn gerealiseerd. De overzichten die wij voor dit rapport hebben gemaakt zouden daarbij mogelijk als voorbeeld kunnen dienen.

5 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister van Financiën heeft op 4 mei 2011 gereageerd op ons rapport.¹¹ Hieronder vatten wij zijn reactie samen (§ 5.1). De integrale reactie staat op onze website www.rekenkamer.nl. De reactie van de minister gaf ons aanleiding tot een nawoord (§ 5.2).

5.1 Reactie van de minister van Financiën

De minister van Financiën merkt op dat wij schrijven dat een belangrijk deel van de budgettaire effecten van het regeerakkoord is ingeboekt op posten die buiten de rijksbegroting vallen (de Aanvullende Posten) en dat deze posten niet binnen het budgetrecht van de Tweede Kamer vallen. Om eventuele verwarring te voorkomen wil de minister benadrukken dat vanaf de Aanvullende Posten geen uitgaven worden gedaan. Budgetten die op de Aanvullende Posten staan moeten eerst worden overgeheveld naar een departementale begroting, waarover parlementaire toestemming wordt gevraagd. Pas daarna kunnen er verplichtingen worden aangegaan of uitgaven worden gedaan.

De minister van Financiën deelt onze mening dat het belangrijk is om aan de Tweede Kamer informatie te verschaffen over de voortgang van de maatregelen uit het regeerakkoord. De minister geeft aan dat hij tijdens het debat met de Tweede Kamer over de Najaarsnota 2010 naar aanleiding van een motie reeds heeft toegezegd dat hij tweemaal per jaar, te beginnen bij de Miljoenennota 2012, een overzicht geeft van de maatregelen uit het regeerakkoord en de voortgang daarvan. De desbetreffende motie is vervolgens ingetrokken.

Belangrijke afwijkingen worden volgens de minister in het door hem toegezegde overzicht toegelicht. De minister geeft verder aan dat in de verdiepingsbijlage in de departementale begrotingen vervolgens op artikelniveau in meer detail de ontwikkeling van de uitgaven is te volgen. Verder geeft de minister aan dat er op Verantwoordingsdag 2011 een aparte brief van de minister-president zal komen, waar een overzicht van zeventien hervormingen wordt gegeven.

De minister geeft tot slot aan dat wij terecht stellen dat een van de belangrijkste doelen van dit kabinet is om het begrotingssaldo met € 18 miljard te verbeteren in 2015. Volgens de minister zijn de maatregelen uit het regeerakkoord daartoe een middel. Voor het behalen van het doel, de saldoverbetering, moeten de rijksuitgaven binnen de daarvoor afgesproken budgettaire kaders blijven, aldus de minister. Hij geeft aan hierover te rapporteren in onder andere de Miljoenennota en in het Financieel Jaarverslag van het Rijk.

5.2 Nawoord van de Algemene Rekenkamer

Wij vinden het positief dat de minister van Financiën het met ons eens is dat het belangrijk is om aan de Tweede Kamer informatie te verschaffen over de voortgang van de maatregelen uit het regeerakkoord. Verder gaat de minister niet inhoudelijk in op onze observaties, met uitzondering van zijn – correcte – toelichting op de procedures voor het gebruik van de Aanvullende Posten. Wij nemen overigens aan dat de Aanvullende Posten bij de Voorjaarsnota 2011 opnieuw aan de orde komen.

Wat betreft onze aanbeveling om vanaf 2012 jaarlijks op Verantwoordingsdag te rapporteren over de mate waarin de maatregelen uit het

¹¹ Wij hebben het rapport op 21 april 2011 ook ter kennisneming naar de minister-president gestuurd.

regeerakkoord zijn gerealiseerd, wijst de minister van Financiën op een aantal informatiebronnen waarmee de Tweede Kamer wordt of zal worden geïnformeerd:

- een overzicht waarvan de minister heeft toegezegd deze twee maal per jaar naar de Tweede Kamer te sturen, te beginnen bij de Miljoenennota 2012. De minister doelt op zijn toezegging aan de Tweede Kamer op 15 december 2010 om te komen met een «tabel à la het Stimuleringspakket». ¹² De bewuste tabel staat in de Najaarsnota 2009 en geeft een overzicht van de verschillende posten uit het stimuleringspakket, uitgesplitst naar begrotingartikel. ¹³
- de verdiepingsbijlage in de departementale begrotingen;
- de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk;
- een aparte brief van de minister-president op Verantwoordingsdag 2011.

Wij vinden het van groot belang dat de Tweede Kamer jaarlijks op minimaal *één moment* (Verantwoordingsdag) en in *één oogopslag* (zoals in onze overzichten) kan zien hoe de voortgang van de maatregelen uit het regeerakkoord ervoor staat. Dit wordt niet bereikt met de bronnen waar de minister van Financiën in zijn reactie naar verwijst. Deze informatie wordt namelijk op verschillende momenten en in verschillende stukken naar de Tweede Kamer gestuurd, waarmee geen integraal overzicht wordt geboden over de mate waarin het kabinet op koers ligt met het bezuinigen van de € 18 miljard en wat daarvan de gevolgen zijn.

Daarnaast geeft de minister van Financiën aan voornamelijk te willen rapporteren op artikelniveau. De methodiek die wij hanteren biedt meer informatie omdat deze een niveau dieper gaat, namelijk tot op het niveau van de gevolgen. Zo valt artikel 5 *Menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling* in het overzicht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (§ 4.2.2) bijvoorbeeld uiteen in 22 afzonderlijke gevolgen. Wij achten het van belang dat de Tweede Kamer ook in deze gevolgen inzicht krijgt.

Wij herhalen daarom onze aanbeveling om vanaf 2012 jaarlijks op Verantwoordingsdag in één oogopslag te rapporteren over de voortgang van de maatregelen uit het regeerakkoord. Deze maatregelen kunnen op artikelniveau én op het niveau van de gevolgen worden uitgewerkt net zoals wij dat hebben gedaan in de overzichten in §4.2 en §4.3 van onze rapportage.

De Algemene Rekenkamer kan vervolgens de juistheid en de volledigheid van die informatie beoordelen en de Tweede Kamer hierover informeren.

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 565, nr. 7 voor de motie Koolmees c.s. De toezegging van de minister van Financiën staat in Handelingen 2010–2011, nr. 35, Tweede Kamer, pagina 35–39 van 25 januari 2011.

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 222, nr. 1, pagina's 12–23.

BIJLAGE 1 OBSERVATIES BIJ DE BEREKENING VAN HET HOUDBAARHEIDSTEKORT

Het houdbaarheidstekort wordt op de volgende wijze door het CPB berekend:

$$\text{Houdbaarheidstekort in het basisjaar} = (r-g)[D(0) + A(0)]$$

Toelichting:

- r = reële rendement op obligaties en aandelen, door het CPB gesteld op 3%;
- g = de reële groeivoet, door het CPB gesteld op 1,75%;
- $D(0)$ = de feitelijke overheidsschuld in het basisjaar, uitgedrukt als percentage van het BBP;
- $A(0)$ = de impliciete overheidsschuld die besloten ligt in de toekomstige overheidstekorten. Dit houdt in dat op basis van de prognose van de uitgaven en ontvangsten, zoals in de vorige subparagraaf globaal geschetst, de jaarlijkse tekorten worden berekend en daarvan de contante waarde, wederom uitgedrukt als percentage van het BBP. Voor deze berekening hanteert het CPB een oneindig lange tijdshorizon.

Bij de berekening van het houdbaarheidstekort door het CPB blijkt dat de volgende variabelen van belang zijn:

- de prognose van de uitgaven en ontvangsten;
- de prognose van de rente, reële groeivoet en tijdsperiode.

Prognose van uitgaven en ontvangsten

Het CPB hanteert in de houdbaarheidsstudie uit 2010 voor de projectie van de verwachte uitgaven en ontvangsten vanaf 2015 het scenario van constante arrangementen. Het scenario van constante arrangementen houdt in dat men ervan uitgaat dat alle toekomstige generaties in dezelfde mate kunnen genieten van overheidsvoorzieningen als de huidige generaties.

Voor de periode 2011 tot 2015 gaat het CPB niet uit van constante arrangementen maar van een beleidsarm scenario. Dat wil zeggen dat het afgesproken beleid wordt voortgezet en er geen rekening wordt gehouden met de gevolgen van eventueel nieuw beleid.

De prognose van uitgaven en ontvangsten kan ook volgens andere scenario's berekend worden:

- Een scenario waarbij wordt uitgegaan van een voorzetting van het huidige (ongewijzigde) beleid.
- Een scenario waarbij uitgaven en ontvangsten op basis van historische gegevens worden geëxtrapoleerd.

Het CPB presenteert in zijn studies één scenario, omdat beleidsmakers dat volgens het CPB verkiezen. Volgens het CPB vertoont het scenario van constante arrangementen veel overeenkomsten met het huidige ongewijzigde beleid.

In onderstaande tabel staan de twee scenario's naast elkaar: het scenario bij het huidige, ongewijzigde beleid en het CPB-scenario van beleidsarme projectie tot 2015 én constante arrangementen vanaf 2015. We geven in de laatste kolom aan wat het effect van het CPB-scenario is op het houdbaarheidstekort.

Vergelijking tussen het scenario van constante arrangementen van het CPB en een scenario bij het huidige ongewijzigd beleid

	Huidige, ongewijzigde beleid (scenario waarbij zoveel mogelijk aan bestaande instituties wordt vastgehouden)	CPB-methode van beleidsarm scenario tot 2015 én constante arrangementen vanaf 2015	Effect van constante arrangementen methode op het houdbaarheidstekort
Sociale voorzieningen	Hoogte van de AOW gekoppeld aan het netto minimumloon	Hoogte van de AOW gekoppeld aan de loonontwikkeling	Koppeling aan loonontwikkeling vergroot houdbaarheidstekort met 1 à 1,5% (de Kam, 2010b)
Belastingen	Grenzen belastingschijven gekoppeld aan inflatie	Grenzen belastingschijven gekoppeld aan lonen	Bij koppeling aan inflatie verdwijnt het houdbaarheidstekort (CPB, 2010c, p.16)
Zorg	Huidige trend van sterk stijgende zorguitgaven zet door	Zorguitgaven groeien mee met demografie	Bij hogere trend van zorguitgaven is houdbaarheidstekort 3 à 4% hoger (CPB, 2010c, p. 68)
Eigen bijdrage zorg en AWBZ	Huidige bijdrage in de zorg van € 165 per persoon per jaar	CPB hanteert verhoging van huidige bijdrage in de zorg van € 165 tot een bijdrage € 775 in 2015 en een verhoging van de eigen bijdragen voor de AWBZ. (CPB, 2010a)	Verhoging van de eigen bijdrage dempt het tekort met ½ % (CPB, 2010a) Verhoging van de AWBZ-bijdragen dempt het tekort met ¼% (CPB, 2010a, p.35)
Overige uitgaven	Het CPB gaat uit een verlaging van de bestuurskosten tot 2015. Daarnaast gaat het CPB uit van een beleidsarm beleid: alleen uitgaven voor bestaand en gepland beleid worden meegenomen.		Dit dempt het houdbaarheidstekort met 1½%

Uit bovenstaande tabel blijkt dat het van belang is volgens welke methode en welke veronderstellingen het houdbaarheidstekort berekend wordt.

De prognose van de rente, reële groeivoet en tijdsperiode

Deze factoren – rente, reële groeivoet en tijdsperiode – zijn ook bepalende factoren voor de omvang van het berekende houdbaarheidstekort, maar volgens het CPB met grote onzekerheid omgeven.

Voor de tijdsperiode hanteert de EU een alternatieve houdbaarheidsdefinitie, waarbij wordt uitgegaan van een gegeven eindniveau van de staatsschuld (60%) in 2060. De EU (Directorate-General for Economic and Financial affairs of the European Commission, 2009) hanteert dit scenario naast het basisscenario met een oneindige horizon.¹⁴

¹⁴ Het blijkt dat dit alternatieve scenario leidt tot een houdbaarheidstekort dat ongeveer 33% lager is dan dat waarin wordt uitgegaan van een oneindige horizon (dat het CPB hanteert) waarin de staatsschuld geen input variabele is maar resultante van de berekening.

BIJLAGE 2 TOTAALOVERZICHT VERWERKING REGEERAKKOORD IN RIJKSBEGROTING 2011 EN OVERIGE POSTEN

Type	Nummer	Naam	€ specificatie tabel p.15 Regeerakkoord	€ specificatie financiële bijlage regeerakkoord	€ ingeboekt voor 2011	€ verschil 3 ^e en 4 ^e kolom	€ verschil 4 ^e en 5 ^e kolom	Post
Ombuiging	A2	Nationale Politie	-	- 90,0	- 90,0	-	0,0	Aanvullende post
Ombuiging	A6	Minder groepstaakstraffen	-	10,0	10,0	-	0,0	VenJ
Ombuiging	A12	Plukze	-	- 10,0	- 10,0	-	0,0	VenJ
Ombuiging	A16	Doelmatig beheer Defensie	-	200,0	200,0	-	0,0	Defensie
Ombuiging	A18	Leefomgeving en natuur	-	60,0	60,0	-	0,0	EL&I
Ombuiging	A24	Temporiserende kaderrichtlijn water	-	20,0	20,0	-	0,0	IenM
Ombuiging	B2	Themagerichte innovatiesubsidies	-	30,0	30,0	-	0,0	EL&I
Ombuiging	B3	Ondernemingsklimaatssubsidies	-	20,0	20,0	-	0,0	EL&I
Ombuiging	B4	Taakstelling subsidies VROM	-	20,0	22,0	-	2,0	IenM
Ombuiging	B5	Cultuursubsidies	-	30,0	30,0	-	0,0	OCW
Ombuiging	B7	Taakstelling subsidies VWS	-	10,0	10,0	-	0,0	VWS
Ombuiging	B8	Taakstelling subsidies LNV / verkoop gronden ZBO's	-	20,0	20,0	-	0,0	EL&I
Ombuiging	B9	Taakstelling subsidies VenW	-	10,0	10,0	-	0,0	IenM
Ombuiging	B10	Korting BDU	-	30,0	30,0	-	0,0	IenM
Ombuiging	D1	Ontwikkelingssamenwerking op 0,7% BNP	-	340,0	341,0	-	1,0	BuZa/Financiën
Ombuiging	D2	Toerekening conform ODA	-	60,0	60,0	-	0,0	BuZa/Financiën
Ombuiging	D3	HGIS/vrijwillige afdrachten	-	10,0	10,0	-	0,0	BuZa
Ombuiging	E1	Loonontwikkeling collectieve sector	-	790,0	790,0	-	0,0	Aanvullende post
Ombuiging	F3	Beperken/samenvoegen Wajong, WSW en reïntegratiebudgetten	-	- 30,0	- 30,0	-	0,0	SZW
Ombuiging	F7	Woonlandbeginsel WIA, ANW, AKW/WKB	-	- 10,0	- 10,0	-	0,0	SZW/SZA
Ombuiging	H4	Overdracht functies naar WMO	-	- 10,0	- 10,0	-	0,0	Aanvullende post
Ombuiging	I11	Toetsing rechtmatigheid ZVW-vergoeding	-	20,0	20,0	-	0,0	BKZ
Totaal ombuigingen			1 540,0	1 530,0	1 533,0	-10,0	3,0	
Intensivering	A3	Ouderenmishandeling	-	- 10,0	- 10,0	-	0,0	Aanvullende post
Intensivering	B1	Politie (extra agenten en animal cops)	-	- 300,0	- 300,0	-	0,0	VenJ
Intensivering	B2	Justitie keten	-	- 100,0	- 100,0	-	0,0	Aanvullende post
Intensivering	C1	Versnellen asielprocedures	-	- 3,0	- 3,0	-	0,0	Aanvullende post
Intensivering	C2	Strafbaar stellen illegaliteit	-	- 10,0	- 10,0	-	0,0	Aanvullende post
Intensivering	C3	Controle en handhaving vreemdelingenwet	-	- 15,0	- 15,0	-	0,0	Aanvullende post
Intensivering	C4	Verkorten procedures	-	- 2,0	- 2,0	-	0,0	Aanvullende post
Intensivering	C5	AMV's versneld terugsturen	-	- 1,0	- 1,0	-	0,0	Aanvullende post
Intensivering	C6	Heroverweging vergunningen	-	- 2,0	- 2,0	-	0,0	Aanvullende post
Intensivering	C7	Politieliasions ambassades	-	- 1,0	- 1,0	-	0,0	Aanvullende post
Intensivering	C8	Extra controle gezinsvorming	-	- 3,0	- 3,0	-	0,0	Aanvullende post
Intensivering	C9	MVV alleen uit buitenland	-	- 2,0	- 2,0	-	0,0	Aanvullende post
Intensivering	C10	Intensiveren grenscontroles	-	- 4,0	- 4,0	-	0,0	Aanvullende post
Intensivering	C11	Controle op criminaliteit en inkomensvereiste	-	- 1,0	- 1,0	-	0,0	Aanvullende post
Intensivering	C12	Controle op Europa-route	-	- 1,0	- 1,0	-	0,0	Aanvullende post

Type	Nummer	Naam	€ specificatie tabel p.15 Regeerakkoord	€ specificatie financiële bijlage regeerakkoord	€ ingeboekt voor 2011	€ verschil 3 ^e en 4 ^e kolom	€ verschil 4 ^e en 5 ^e kolom	Post
Intensivering	C13	Controle op arbeids- en kennismigranten	-	- 1,0	- 1,0	-	0,0	Aanvullende post
Intensivering	C14	Intrekken verblijfsvergunning bij beroep op bijstand vreemdeling	-	0,0	- 0,4	-	- 0,4	Aanvullende post
Intensivering	C15	Inwilligen verblijfsaanvragen door aparte unit	-	- 4,0	- 4,0	-	0,0	Aanvullende post
Intensivering	C16	Intensiveren controle op kennismigranten	-	- 1,0	- 1,0	-	0,0	Aanvullende post
Intensivering	F1	Programmatische aanpak stikstof	-	- 30,0	- 30,0	-	0,0	Aanvullende post
Totaal intensiveringen			-480,0	-491,0	-491,4	-11,0	-0,4	
Lasten	LV1	Hoger tarief podiumkunsten, kunst en verzamelvoorwerpen	-	90,0	80,0	-	- 10,0	Financiën
Lasten	LV2	Afschaffen heffingskortingen box 3	-	120,0	46,0	-	- 74,0	Financiën
Lasten	LV7	Assurantiebelasting: gezinnen	-	190,0	127,0	-	- 63,0	Financiën
Lasten	LV10	Assuratiebelasting: bedrijven	-	60,0	60,0	-	0,0	Financiën
Lasten	LV11	Terugsluis bedrijven	-	- 60,0	- 60,0	-	0,0	Financiën
Lasten	LV16	Effect ombuigingen Cure	-	- 20,0	- 20,0	-	0,0	BKZ
Totaal lasten			380,0	380,0	233,0	0,0	-147,0	
Ombuiging	B IV 1	Inhouden loonbijstelling 2010	-	600,0	618,0	-	18,0	Aanvullende post
Ombuiging	B IV 2	Terugdraaien intensiveringen Balkenende IV	-	400,0	411,0	-	11,0	Aanvullende post
Ombuiging	B IV 3	Inburgering	-	100,0	100,0	-	0,0	BZK
Ombuiging	B IV 4	Beheer en onderhoud infra	-	100,0	65,0	-	- 35,0	lenM
Ombuiging	B IV 5	Innovatie- en ondernemerschapssubsidies	-	0,0	10,0	-	10,0	EL&I
Lasten	B IV 6	Tabbaksaccijns	-	200,0	167,0	-	- 33,0	Financiën
Totaal B IV			1 430,0	1 400,0	1 371,0	-30,0	-29,0	
Totaal			2 870,0	2 819,0	2 645,6	-51,0	-173,4	

BIJLAGE 3 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

Voor dit rapport hebben we interviews gehouden met medewerkers van het Ministerie van Financiën. In een aantal gevallen hebben wij om een toelichting en / of om extra informatie gevraagd bij diverse departementen.

Verder hebben we een dossierstudie verricht die bestond uit een analyse van Tweede Kamerstukken waarmee het bezuinigingspakket voor 2011 is verwerkt in de Rijksbegroting 2011. De gehanteerde stukken staan vermeld in het literatuuroverzicht. Naast de Miljoenennota 2011 en het Regeerakkoord ging het hier onder meer om de volgende stukken:

Startnota

Kort na de publicatie van het regeerakkoord, op 9 november 2011, heeft de minister van Financiën de *Startnota* (Financiën, 2010b) naar de Tweede Kamer gestuurd. De *Startnota* geeft inzicht in de geactualiseerde begrotingsregels en stelt de uitgavenkaders en het inkomstenkader vast voor deze kabinetsperiode. Ook de ontwikkeling van het EMU-saldo en de EMU-schuld is in de *Startnota* opgenomen. In bijlage drie van de *Startnota* zijn de financiële afspraken uit het regeerakkoord doorvertaald naar budgettaire effecten voor de departementale begrotingen en de overige posten, waarbij is aangegeven welke mutaties op welke posten meerjarig zullen worden ingeboekt.

Nota's van wijziging

Voor de mutaties die neerslaan in de departementale begrotingen 2011 (en/of in het Belastingplan 2011) zijn door de departementen zogenaamde nota's van wijziging (NvW) opgesteld. Half november 2010 is voor elke departementale begroting die «geraakt» wordt door het bezuinigingspakket een NvW naar de Tweede Kamer gestuurd (met uitzondering van het toenmalige Ministerie van Justitie, dat op dat moment intern nog geen overeenstemming had bereikt over het doorvoeren van de maatregelen). Met deze NvW's is het grootste deel van de ombuigingen voor 2011 in de departementale begrotingen ingeboekt.

Incidentele suppletoire begrotingen (ISB's)

Voor de herschikking van de begrotingen, als gevolg van het opsplitsen en samenvoegen van sommige departementen bij het aantreden van het kabinet-Rutte/Verhagen, is gebruikgemaakt van ISB's. Deze zijn eind januari 2011 naar de Tweede Kamer gestuurd. De ISB's waren primair bedoeld om de begrotingen opnieuw in te delen, maar ze zijn in sommige gevallen ook gebruikt om ombuigingen of intensiveringen in te boeken. Dit laatste is bijvoorbeeld gebeurd bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ).

Voorjaarsnota (eerste suppletoire wet)

Het volgende moment waarop wijzigingen in de departementale begroting als uitvloeisel van het bezuinigingspakket uit het regeerakkoord doorgevoerd kunnen worden is de Voorjaarsnota, die vóór 1 juni 2011 aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden. De Voorjaarsnota hebben wij niet verwerkt in dit rapport, omdat wij dit rapport gepubliceerd hebben voor het verschijnen van de Voorjaarsnota. Wij hebben de aanpassingen in de begrotingen tot en met de ISB's meegenomen in dit rapport.

BIJLAGE 4 AFKORTINGEN

AKW	Algemene Kinderbijslagwet
AMV	Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling
ANBI	Algemeen Nut Beogende Instelling
ANW	Algemene Nabestaandenwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BBP	Bruto Binnenlands Product
BDU	Brede Doeluitkering
BKZ	Budgettair Kader Zorg
BNP	Bruto Nationaal Product
BTW	Belasting Toegevoegde Waarde
BuZa	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CEP	Centraal Economisch Plan
CPB	Centraal Planbureau
DLO	Dienst Landbouwkundig Onderzoek
EIA	Energie Investeringsaftrek
EL&I	(Ministerie van) Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
ESA	<i>European Space Agency</i>
EU	Europese Unie
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FMO	Financieringsmaatschappij voor ontwikkelingslanden
FTE	<i>Fulltime-equivalent</i>
GF	Gemeentefonds
GFATM	<i>Global Fund on AIDS, Tuberculosis and Malaria</i>
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
HO	Hoger Onderwijs
IDA	<i>International Development Association</i>
IF	Infrastructuurfonds
I&M	(Ministerie van) Infrastructuur en Milieu
ISB	Incidentele Suppletoire Begroting
IT	Informatie Technologie
JSF	<i>Joint Strike Fighter</i>
KLPD	Korps Landelijke Politie Diensten
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MBO	Middelbaar beroepsonderwijs
MFS	Medefinancieringsstelsel
MIA	Milieu Investeringsaftrek
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
MLT	Middellangetermijnverkenning
MVV	Machtiging Voorlopig Verblijf
NGO	Non Gouvernementeale Organisatie
NvW	Nota van Wijziging
OAHK	Overdraagbaarheid Algemene Heffingskorting
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
ODA	<i>Official Development Aid</i>
OM	Openbaar Ministerie
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PF	Participatiefonds
PO	Primair Onderwijs
SZA	Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt
SDE+	Subsidieregeling Duurzame Energieproductie
SMOM	Subsidieregeling Maatschappelijke Organisaties en Milieu
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UNAIDS	<i>United Nations Programme on HIV/AIDS</i>
UNDP	<i>United Nations Development Program</i>
UNFPA	<i>United Nations Population Fund</i>

Vamil	Willekeurige afschrijving milieu-investeringen
VenJ	(Ministerie van) Veiligheid en Justitie
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VN	Verenigde Naties
VO	Voortgezet Onderwijs
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening voor jonggehandicapten
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WHO	<i>World Health Organization</i>
WKB	Wet op het kindgebonden budget
WKK	Warmtekrachtkoppeling
WMO	Wet maatschappelijke ondersteuning
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
ZBO	Zelfstandige Bestuursorgaan
ZVW	Zorgverzekeringswet
ZZP	Zelfstandige zonder personeel

LITERATUUR

Arnoldus, P, van Nieuwamerongen, K & Verberne, B (2005), *Toegang tot de Rijksbegroting*. Den Haag: SDU.

BuZa (2010). *Basisbrief Ontwikkelingssamenwerking*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 V, nr. 15. Den Haag: SDU.

BuZa (2011). Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2011 (wijziging samenhangende met de incidentele suppletoire begrotingen); Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 609 V, nr. 2. Den Haag: SDU.

BZK (2011). *Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2011 (wijziging samenhangende met de incidentele suppletoire begrotingen); Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 609 VII, nr. 2. Den Haag: SDU.

Centraal Planbureau (2010a). *Economische Verkenning 2011–2015*. Den Haag: CPB.

Centraal Planbureau (2010b). *Analyse economische effecten financieel kader*. Den Haag: CPB.

Centraal Planbureau (2010c). *Vergrijzing verdeeld; toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën*. Nummer 86. Den Haag: CPB

Centraal Planbureau (2011). *Centraal Economisch Plan 2011*. Den Haag: CPB.

Defensie (2010a). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2011; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 X, nr. 2. Den Haag: SDU.

Defensie (2010b). *Brief minister over onder meer de bezuiniging van 200 miljoen euro in 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 X, nr. 16. Den Haag: SDU.

De Kam, F (2010a). Budgettaire anarchie op komst. *NRC, 9 oktober 2010*, p.15.

De Kam, F (2010b), De overheidsfinanciën in de volgende kabinetsperiode. *Economische Statische Berichten, 95(4586)*, p.324–327.

Dertiende Studiegroep Begrotingsruimte (2010). *Risico's en zekerheden; Dertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 123, nr. 52. Den Haag: SDU.

Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission (2009). *Sustainability Report 2009; European Economy 9/2009*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.

EL&I (2010). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (XIII) voor het jaar 2011; Brief minister over de voorgenomen bezuinigingen voor 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 XIII, nr. 75. Den Haag: SDU.

Financiën (2009). *Voorstellen begrotingswijzigingen Financiën en BZK*. Brief d.d. 7 september 2009. kenmerk: BZ/2009/683 U.

Financiën (2010a). *Tekstgedeelte van de Miljoenennota 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500, nr. 1. Den Haag: SDU.

Financiën (2010b). *Brief minister met de Startnota en de begrotingsregels 2011–2015*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500, nr. 29. Den Haag: SDU.

Informateur (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.

Jacobs, B (2011). *Regering Rutte Manipuleert Begrotingscijfers. Het Financieele Dagblad, 24 februari 2011, lange versie*.

OCW (2010). *Brief staatssecretaris over de aangekondigde maatregelen binnen de cultuursector*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 VIII, nr. 75. Den Haag: SDU.

Tweede Kamer (2010). *Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Overige fiscale maatregelen 2011); Gewijzigd amendement om ook de bepalingen in wetsvoorstel ongedaan te maken die samenhangen met het afschaffen van de genoemde heffingskortingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 505, nr. 26. Den Haag: SDU.

Tweede Kamer (2011a). *Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2011 (wijziging samenhangende met de incidentele suppletoire begrotingen); Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 609 V, nr. 3. Den Haag: SDU.

Tweede Kamer (2011b). *Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2011 (wijziging samenhangende met de incidentele suppletoire begrotingen); Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 609 VI, nr. 3. Den Haag: SDU.

VenJ (2010). *Brief minister over vorming nationale politie, ontwikkeling politiesterkte en intensivering budget*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 29 628, nr. 231. Den Haag: SDU.

VWS (2010). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2011; Nota van wijziging*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 XVI, nr. 12. Den Haag: SDU.