

Op drift of op koers?

Analyses en aanbevelingen
om beter te ramen en begroten



Inhoudsopgave

Dankwoord	3
Samenvatting	6
1. Aanleiding en taakopdracht	10
1.1 Aanleiding en taakopdracht	10
1.2 Leeswijzer	12
2. Ramingsverschillen EMU-saldo: in langjarig en internationaal perspectief	13
2.1 Ramingsverschillen in historisch perspectief	13
2.2 Ramingsverschillen in internationaal perspectief	17
3. Decompositie ramingsafwijkingen 2018-2024	20
3.1 Decompositietabel	20
3.2 Conclusies	29
4. Ramingsafwijkingen nader onderzocht	30
4.1 De jaren 2021-2024 op de snijtafel	30
4.2 Systematische elementen in de ramingsafwijkingen?	39
4.3 Conclusies	53
5. Aanbevelingen	54
5.1 Aanbevelingen	54
5.2 Slotopmerkingen	57
Bijlage 1: Formele taakopdracht en samenstelling werkgroep	58
Bijlage 2: Toelichting EMU-saldo	60
Bijlage 3: Toelichting ramingen voor het begrotingsproces	63
Bijlage 4: Analyse trefzekerheid economische ramingen	69
Bijlage 5: Toelichting analyse inkomstenraming	74

Dankwoord

Namens de expertgroep wil ik graag Karel Boxhoorn en Machiel Telling van het Ministerie van Financiën hartelijk dank zeggen voor hun werk als secretarissen van de expertgroep. Zij hebben hun taak met grote inzet, toewijding en deskundigheid vervuld.

Veel medewerkers van het CBS, het CPB, DNB en van de directies Algemene Financiële Economische Politiek (AFEP), Algemene Fiscale Politiek (AFP), Begrotingszaken (BZ) en de Inspectie van Rijksfinanciën (IRF) van het Ministerie van Financiën hebben in verschillende stadia bijdragen geleverd voor dit rapport. Namens de expertgroep wil ik hen graag hartelijk bedanken. In het bijzonder Sophie de Mol van Otterlo, Julia van Vugt, Arnout Franx, Tim van Wechem, Jerome Zaalberg, Pieter van Dalen, Roy Staal, Sioux van Dijck, Tim Mulder, Jesse Hoekstra, Josha Box, Arjan Soede, Johan van Dam, Linda Halling, Nathalie Jongmans, Eva van der Wal, Henk Kranendonk, Léonard Haakman en Stephan Boxem.

Ook wil ik Olaf Sleijpen en Gerbert Hebbink van DNB bedanken voor hun deelname aan enkele vergaderingen van de expertgroep.

André de Jong

Op drift of op koers?

Analyses en aanbevelingen om beter te ramen en begroten



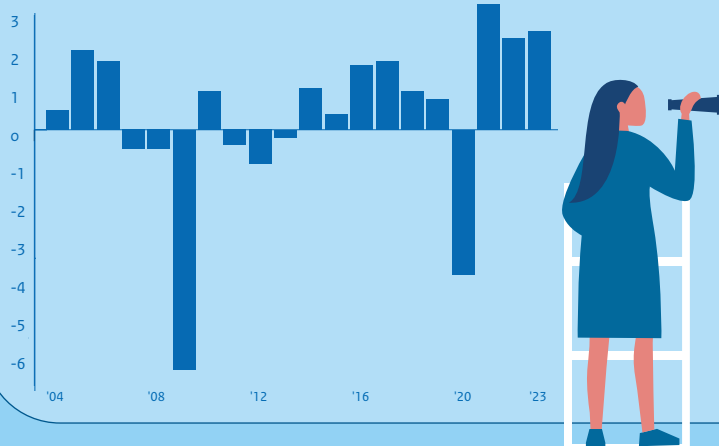
Een trefzekere raming van het EMU-saldo is een belangrijke basis voor het maken van beleid. Afwijkingen tussen ramingen en realisaties leidden tot zorgen hierover. De afgelopen twintig jaar bedroeg de gemiddelde afwijking van de raming van het EMU-saldo 0,4% bbp, inclusief enkele grote uitschieters. In de periode 2021-2023 was de gemiddelde ramingsafwijking 2,7% bbp. De minister van Financiën heeft in oktober 2024 een onafhankelijke expertgroep realistisch ramen ingesteld. De expertgroep onderzocht wat de oorzaken waren van de afwijkingen van de raming in de Miljoenennota en doet aanbevelingen om deze te verbeteren.

Context & analyse

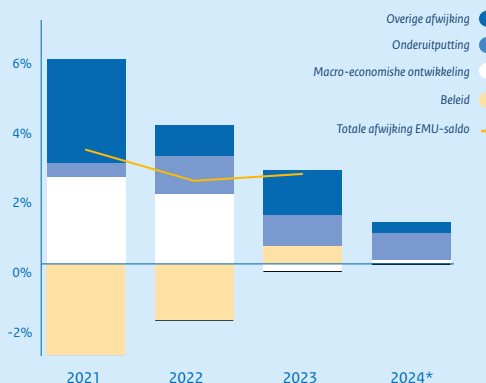
In 2021 en 2022 leidden de onverwacht sterke economische groei en hoge inflatie tot meevallers voor het EMU-saldo. Door extra beleid, zoals de coronasteun en energiemaatregelen, waren er tegelijkertijd hogere uitgaven en daarmee tegenvallers voor het EMU-saldo. Daarnaast waren bedrijven extra winstgevend. Dit verhoogde de belastinginkomsten in deze jaren. Ook de toenemende onderuitputting

verbeterte het saldo. In 2023 namen de effecten van economie en beleid op het EMU-saldo af. De onderuitputting nam verder toe en de belastinginkomsten vielen hoger uit vanwege een aangekondigde belastingverhoging in 2024. Hierdoor bleef de ramingsafwijking van het EMU-saldo groot. Op basis van de eerste cijfers lijkt onderuitputting ook in 2024 een voorname rol te spelen.

Ramingsafwijking in procenten bbp



Bijdragen aan de afwijking van de EMU-saldiraming in procenten bbp



*Voor 2024 zijn nog niet alle gegevens beschikbaar. In de grafiek zijn enkel de inkomsten en uitgaven van het Rijk opgenomen op basis van de Kamerbrief voorlopige realisaties belastinginkomsten en uitgaven Rijk over 2024

60% van de afwijking komt door onvoorspelbare schokken in deze jaren:



In 2021 werd het tekort 3,3% bbp overschat. Ongeveer 80% van de ramingsafwijking hing samen met onvoorspelbare schokken zoals corona. Het effect van de coronamaatregelen op de economie was onzeker en de kosten van de corona-steunmaatregelen waren hoger dan verwacht.



In 2022 was er een ramingsafwijking van 2,4% bbp. Ongeveer 55% komt door onvoorspelbare schokken zoals de inval van Rusland in Oekraïne en de hoge inflatie die daarop volgde.



In 2023 bedroeg de ramingsafwijking 2,6% bbp. Ongeveer 45% hiervan werd veroorzaakt door onverwacht hoge anticipatie op een belastingverhoging per 2024 en energiemaatregelen die goedkoper waren dan verwacht.

Binnen de overige 40% zijn vier meerjarige afwijkingen ontdekt, waar verbetering mogelijk is:



De inkomsten van de vennootschapsbelasting zijn langjarig onderschat.



Bij de raming wordt gebruik gemaakt van expertopinion. Dit verbeterde de raming per belastingsoort, maar heeft als onbedoeld bij-effect dat de totale inkomsten zijn onderschat.



Kasschuiven en onderuitputting. Rijksuitgaven vallen steeds mee omdat te ambitieus begroot wordt. Niet alle ambities kunnen op korte termijn uitgevoerd worden.



Vanuit het Rijk is er te weinig zicht op de financiën van decentrale overheden.



Aanbevelingen voor beter ramen en begroten

De ramingsystematiek is niet op drift geraakt, maar ligt ook niet volledig op koers. Een aantal koerscorrecties is mogelijk.



Inkomsten

- Verbeter ramingen vennootschapsbelasting
- Neem het effect van expert opinion op de totale inkomsten beter mee en licht het beter toe
- Doe aanvullende analyses bij herijken model

Uitgaven

- Maak realistische plannen bij het opstellen van de financiële planning. Dit vraagt politiek commitment
- Spoor onderuitputting sneller op door monitoring van uitgaven van ministeries tijdens het jaar
- Vergroot de prikkelwerking om realistisch te begroten

Overig

- Verbeter ramingsmethodiek voor het saldo decentrale overheden
- Verzamel bij specifieke uitkeringen informatie over het bestedingspatroon
- Intensiveer de besprekingen over de technische kwesties van EMU-saldo met het CBS

Maak ramingen transparanter: publiceer de standen van de inkomsten en uitgaven periodiek online.

Realistische verwachtingen



Nieuwe ramingsmodellen ontwikkelen en technische verbeteringen doorvoeren kost tijd.



Er is geen garantie voor de mate waarin de ramingen trefzekerder worden door deze verbeteringen.



Er zullen altijd weer 'perfect storms' over de Nederlandse economie trekken waardoor er tijdelijk grote ramingsafwijkingen zullen ontstaan.

Samenvatting

De afgelopen jaren waren er forse verschillen tussen de gerealiseerde en verwachte EMU-saldi. Het vertrouwen in de ramingen is daardoor aangetast. Een betrouwbare raming van het EMU-saldo is een belangrijk uitgangspunt bij het vaststellen van de kaders waarbinnen Nederland het trendmatig begrotingsbeleid voert en daarmee essentieel voor het nemen van goede budgettaire beslissingen. Om beter te begrijpen wat de oorzaken zijn van de ramingsafwijkingen heeft de minister van Financiën een onafhankelijke expertgroep ingesteld met als taakopdracht om 1) de factoren te onderzoeken die de verschillen verklaren tussen de realisatie en de raming van het EMU-saldo, 2) aanbevelingen te doen over hoe de trefzekerheid van de ramingen te vergroten. De achterliggende vraag hierbij is of er sprake is van systematische elementen in de ramingsafwijkingen. Kortom, ligt de ramingsssystematiek op koers of is zij op drift geraakt?

De ramingsafwijking voor het EMU-saldo bedroeg over de afgelopen twintig jaar gemiddeld 0,4% bbp, sinds de coronacrisis is de afwijking groter. Vanaf 2021 zien we grote 'meevallende' ramingsafwijkingen van gemiddeld 2,7% bbp per jaar; deze zorgen voor een fors opwaarts effect op de langjarige ramingsafwijking. Ook vergeleken met enkele Europese buurlanden is de afwijking van de Nederlandse raming in deze jaren groot. In de andere landen bedroeg over dezelfde periode de ramingsafwijking gemiddeld slechts 0,9%. Opvallend genoeg zijn de ramingen van de inkomsten en de uitgaven van Nederland op zichzelf wel trefzekerder dan die in de buurlanden. De voornaamste oorzaak van de grote ramingsafwijking van het EMU-saldo is dat de afwijkingen van de inkomsten- en uitgavenraming ten opzichte van andere landen vaker dezelfde kant op werken.

Circa 60% van de ramingsafwijkingen in de jaren 2021-2023 wordt verklaard door de twee op elkaar volgende 'perfect storms' die over de Nederlandse economie trokken. De afwijkingen die daardoor ontstonden waren niet voorspelbaar. De eerste 'perfect storm' was corona. Van de overschatting van het tekort van 3,3% bbp voor 2021 is 80% toe te wijzen aan unieke omstandigheden door de pandemie. Bij het opstellen van de begroting voor 2021 was het effect van de corona-steunmaatregelen op de economie erg onzeker. Enerzijds onderschatte het CPB het snelle economische herstel in dat jaar, waardoor de belastinginkomsten voor 2021 sterk werden onderschat. Vooral de opbrengsten van de vennootschapsbelasting (vpb) werden onderschat. Anderzijds vielen de kosten van de corona-steunmaatregelen om de economie draaiende te houden hoger uit dan verwacht. De tweede 'perfect storm' was de inval van Rusland in Oekraïne en de gevolgen daarvan op de Nederlandse economie. Bij het opstellen van de begroting van 2022 was niet te voorzien dat er een oorlog zou uitbreken in Oekraïne met hoge gasprijzen en inflatie tot gevolg. Ongeveer 55% van de ramingsafwijking van 2,4% bbp in dit jaar hangt samen met deze onverwachte gebeurtenis. In 2023 spelen macro-economische ontwikkelingen een beperktere rol. Van de ramingsafwijking van 2,6%-punt wordt ongeveer 40% verklaard door redelijkerwijs niet te verwachten gebeurtenissen. In dat jaar hangt de ramingsafwijking vooral samen met aanvullend beleid.

Bij de resterende 40% van de ramingsafwijkingen in 2021-2023 speelt een viertal punten die ook over de langere periode eenzijdige afwijkingen laten zien. Hier kan *mogelijk* sprake zijn van afwijkingen met systematische elementen. Die hebben we nader onderzocht. Deze afwijkingen treden op bij:

- De raming van de vennootschapsbelasting;
- Het toepassen van *expert judgement* bij de inkomstenraming;
- Onderuitputting en de kasschuiven;
- De raming van het EMU-saldo van de decentrale overheden en de gevolgen van meer en hogere specifieke uitkeringen van het Rijk aan decentrale overheden.

Conclusie van deze analyse is voor de inkomstenramingen dat er op twee punten sprake is van een meerjarige onderschatting van de inkomsten. Het eerste punt betreft de raming van de vpb. De opbrengsten van de vpb zijn meerjarig onderschat. De vpb is een lastig te ramen belastingsoort vanwege de grote fluctuaties in gerealiseerde winsten. Sinds 2014 zijn de daadwerkelijke vpb-inkomsten ten opzichte van de omvang van de economie fors opgelopen. Deze toename is op één jaar na telkens onderschat. Het tweede punt betreft een langjarige afwijking door het gebruik van *expert judgement* bij de uitkomsten van het belastingmodel. *Expert judgement* wordt gebruikt als aanvulling op de modelmatige schattingen die gebaseerd zijn op historische gegevens, bijvoorbeeld als uitvoeringsinformatie van de Belastingdienst daar aanleiding toe geeft. *Expert judgement* hoort daarom onlosmakelijk bij het ramen. De bijstellingen die sinds 2011 hebben plaatsgevonden op basis van *expert judgement* hebben de trefzekerheid van de ramingen van individuele belastingsoorten over het algemeen verbeterd. Voor de *totale* belastinginkomsten hebben deze bijstellingen echter de trefzekerheid juist verminderd. De onderschatting van de totale belastinginkomsten nam er door toe.

De rijksuitgaven vallen de afgelopen jaren steeds weer mee omdat begroot geld niet uitgegeven wordt. Dit is een gevolg van te veel optimisme over de mogelijkheid om politieke ambities snel uit te voeren. Waarschuwingen dat planvorming en de uitvoeringscapaciteit tekortschoten om die ambities te realiseren heeft de politiek naast zich neergelegd. Als departementen er niet in slagen plannen uit te voeren, blijven budgetten onbesteed en ontstaan er meevallers. Departementen die dit zien aankomen schuiven de uitvoering van plannen en de daarbij horende budgetten vaak door naar latere jaren. De meevallers van nu verslechteren het saldo in de toekomst, de kosten worden later immers alsnog gemaakt.

Het Rijk heeft gedurende het jaar weinig zicht op de financiën van de decentrale overheden, zoals gemeenten, provincies en scholen. De kwartaalinformatie die vanuit decentrale overheden wordt aangeleverd bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is voorlopig en geeft daarmee onvoldoende basis voor het maken van een goede inschatting. Daarnaast is er gedurende het jaar beperkt zicht vanuit het Rijk op bestedingen van specifieke uitkeringen die aan gemeenten worden overgemaakt. Op basis van de beschikbare informatie kunnen we nu geen conclusies trekken over het al dan niet systematische karakter van de ramingsafwijkingen in de afgelopen jaren. Wel is duidelijk dat verbetering mogelijk is in de ramingsystematieken die raken aan decentrale overheden.

De onderliggende vraag van dit rapport is of de ramingsystematiek de laatste jaren op drift is geraakt dan wel op koers is gebleven. Het antwoord op deze vraag ligt in het midden. De ramingsystematiek is de afgelopen twintig jaar redelijk gelijk gebleven. De gemiddelde afwijking over deze periode bedroeg 0,4% bbp. In deze periode zaten uitzonderlijke jaren die ook toen lastig te voorspellen waren. In de recente periode van 2020 tot en met 2022 werd de wereldeconomie ontregeld door corona en de oorlog in Oekraïne. Het waren gebeurtenissen die onvoorspelbaar waren. Daarmee wordt voor deze periode circa 60% van de ramingsafwijkingen verklaard en in 2021 zelfs meer dan 80%. Daar bovenop is zoals hiervoor toegelicht het ramen van het overheidssaldo de laatste jaren bemoeilijkt door te ambitieuze en daarmee onrealistische begrotingen. In een decompositie van de ramingsafwijkingen in de jaren 2021-2023 is op een tweetal andere terreinen ook elementen gevonden, waar langjarige afwijkingen plaatsvinden. Deze hierboven genoemde terreinen komen voor verbetering in aanmerking. De ramingsystematiek is dus niet op drift geraakt, maar er is wel een aantal koerscorrecties mogelijk.

Op basis van deze conclusie doen wij tien aanbevelingen aan de minister van Financiën, om de ramingen te verbeteren.

Voorstellen voor verbetering van de inkomstenraming:

1. Werk, samen met CBS en CPB, aan het monitoren en ramen van een statistiek die beter aansluit bij de fiscale winst van bedrijven om de raming van de vpb op te baseren. Dit kan door een nieuwe statistiek te ontwikkelen door beschikbare informatie beter te benutten. Werk parallel aan een model dat op sector- of microniveau ramingen maakt van de belastinginkomsten.
2. Gebruik een vereenvoudigd model geïnspireerd op een zogenoemde naïeve raming op basis van de bbp-ontwikkeling als zijlicht op de inkomstenraming om mogelijke bijstellingen op basis van *expert judgement* te toetsen. Evalueer de bijstellingen ieder jaar met externe deskundigen.
3. Doe aanvullende analyses bij de periodieke herijking van de schattingsvergelijkingen, bijvoorbeeld naar de trefzekerheid van de ramingen van de onderliggende variabelen.

Voorstellen voor verbetering van de raming van uitgaven van het Rijk:

4. Maak een realistische planning van de kasritmes voor de begrotingen en van nieuwe projecten. Het goed inschatten van kasritmes is ingewikkeld. Het is daarom verstandig dat formerende partijen of een startend kabinet zich expliciet laten adviseren door onafhankelijke experts over de kasritmes van beleidsprojecten. Het gaat dan zowel om de losse projecten, maar ook om het totaalbeeld.
5. Monitor de kasuitgaven van departementen beter zodat eerder zicht komt op eventuele onderuitputting.
6. Herstel enige prikkel in de begrotingsfondsen om uitgaven te doen in het jaar waarvoor ze gepland staan.

Voorstellen voor verbetering van de overige ramingen:

7. Verbeter de ramingsmethodieken voor het saldo van decentrale overheden en de besteding van specifieke uitkeringen. Onderzoek hoe de kwaliteit van de aangeleverde kwartaalinformatie verbeterd kan worden zodat dit leidt tot betere jaarramingen over decentrale overheden, inclusief zicht op de besteding van specifieke uitkeringen. Indien dat niet mogelijk blijkt, richt je dan op het inregelen van een nieuwe statistiek die deze informatie wel biedt.

8. Verzamel bij specifieke uitkeringen vanuit het Rijk naar gemeenten informatie over het beoogde bestedingspatroon, zodat dit goed opgenomen kan worden in de raming van het EMU-saldo. Waar mogelijk heeft het ook de voorkeur om specifieke uitkeringen al vroeg in het jaar over te boeken.
9. Continueer de inmiddels reguliere intensieve besprekingen, en intensiveer deze waar nodig, met het CBS over de mogelijke oorzaken van kas-transverschillen¹ om verrassingen aan het eind van het jaar te voorkomen.

Voorstel voor verbetering van de transparantie

10. Publiceer periodiek een overzicht van de kasontvangsten en kasuitgaven van het Rijk. Liefst online zodat deze voor iedereen toegankelijk zijn.

Een kanttekening hierbij is dat het uitvoeren van de aanbevelingen tijd gaat kosten. Dat geldt met name voor de ontwikkeling van een nieuw vpb-model en een rekenmodel voor de decentrale overheden, maar ook voor het online publiceren van de kasrealisaties van inkomsten en uitgaven. Voor de vpb voegen we daaraan toe dat de trefzekerheid van vpb-ramingen berucht moeilijk is, met name door de volatiliteit van fiscale winsten en de mogelijkheid van verliesverrekening. Ook in andere landen speelt dit probleem. Wat betreft de decentrale overheden is een complicerende factor dat het om een groot aantal heterogene entiteiten gaat. Het is de moeite waard om hier aan verbeteringen te werken, maar op voorhand is nu niet duidelijk in welke mate dit de ramingen trefzekerder gaat maken.

De bijdrage van deze verbeteringen om afwijkingen te verkleinen in de ramingen van de toekomst zal zich moeten uitwijzen. Voor de inkomstenraming geldt dat de realisaties van het afgeronde jaar de basis vormen voor de raming van het volgende jaar. Hierdoor worden de meevallende opbrengsten van de afgelopen jaren in beginsel automatisch verwerkt in de nieuwe ramingen. Aan de uitgavenkant verandert het saldo op het moment dat plannen in een realistischer ritme worden gezet. Daarbij geldt wel dat het doorschuiven van uitgaven enkel op korte termijn leidt tot een beter saldo. In latere jaren, als de uitgaven echt gedaan worden, zal het saldo verslechteren. Of en zo ja in welke mate onderuitputting in de toekomst blijft bestaan hangt af van de mate waarin de plannen realistischer in de begroting zijn opgenomen.

Ook met deze verbeteringen kunnen er tijdelijk grote ramingsafwijkingen ontstaan als er 'perfect storms' over de Nederlandse economie trekken zoals in de jaren 2020-2022. Door de fundamentele onzekerheid waarin we toen verkeerden, konden er alleen educated guesses worden gemaakt. En niemand kon weten welke gissing het beste was. Dat zal in de toekomst niet anders zijn. Bedacht moet worden dat in die jaren aanzienlijke meevallers zijn ontstaan door een toevallige samenloop van omstandigheden. Maar een volgende keer zou dat ook andersom kunnen uitpakken. Gezien de grote onzekerheid in de (internationale) omgeving, en de grote gevoeligheid van Nederland hiervoor, blijft ramen in de toekomst ook onzeker. Zelfs de beste raming kan flink van de realisatie afwijken als de omgeving verandert. Hoewel er dus zeker mogelijkheden zijn tot verbetering, blijft een hoge mate van onzekerheid inherent aan ramingen.

¹ De begrotingen van het Rijk worden opgesteld op kasbasis. Het EMU-saldo is op transactiebasis. Om deze kasuitgaven om te zetten naar hun effect op het EMU-saldo moet in een aantal gevallen rekening gehouden worden met zogenaamde kas-transverschillen. Zie ook de box in paragraaf 3.1 voor meer toelichting.

1. Aanleiding en taakopdracht

1.1 Aanleiding en taakopdracht

Om goede budgettaire beslissingen te kunnen nemen is een betrouwbare raming van het EMU-saldo van groot belang. Het EMU-saldo geeft aan of de overheid meer uitgeeft dan zij binnenkrijgt of dat zij juist geld overhoudt. Daarmee is het EMU-saldo een belangrijke maatstaf voor de overheidsfinanciën. Het vormt daarmee ook een uitgangspunt voor kabinetten bij het vaststellen van de kaders waarbinnen Nederland het trendmatig begrotingsbeleid voert. Daarnaast draagt een trefzekere raming bij aan het efficiënt en goedkoper financieren van de publieke taken van de overheid.

De afgelopen jaren waren er forse verschillen tussen de verwachtingen van de EMU-saldi in de begrotingen en de gerealiseerde saldi in de jaarverslagen. Zo is in de begroting voor 2022 uitgegaan van een tekort van -2,4% bbp maar hielden in de realisatie de inkomsten en uitgaven elkaar in evenwicht. En in 2023 is uitgegaan van een tekort van circa 30 miljard euro. Dit bleek bij de realisatie sterk mee te vallen. Het uiteindelijke tekort bedroeg slechts 3,5 miljard euro, oftewel 0,4% bbp in plaats van de geraamde 3% bbp. Dit betekent dat bij het opstellen van deze begrotingen beslissingen zijn genomen met een ander budgettair en economisch beeld dan achteraf gezien juist bleek. Indien men hier eerder van op de hoogte zou zijn geweest dan had dit bij de Voorjaarsnota of bij de voorbereiding van de Miljoenennota voor het daarop volgende jaar tot andere besluiten over de uitgaven kunnen leiden.² Dit geldt nog sterker vanuit een meerjarig perspectief. Aan de andere kant waren de tekorten de afgelopen jaren, met name in de jaren 2020-2023, buitengewoon moeilijk te voorspellen als gevolg van de corona- en Oekraïne-crisis.

De grote recente afwijkingen van de ramingen hebben het vertrouwen in de ramingen van het EMU-saldo aangetast. Het is mede daarom van belang om goed te begrijpen wat de oorzaken zijn van de ramingsafwijkingen in het algemeen en van de recente grote ramingsafwijkingen in het bijzonder. Daarom heeft de minister van Financiën een onafhankelijke expertgroep ingesteld met als taakopdracht om 1) de factoren te onderzoeken die de verschillen verklaren tussen de raming en de realisatie van het EMU-saldo en 2) aanbevelingen te doen hoe de trefzekerheid van de ramingen te vergroten. De achterliggende vraag hierbij is of er sprake is van systematische elementen in de ramingsafwijkingen. Kortom, ligt de ramingsystematiek op koers of is zij op drift geraakt? Hierbij maakt dit rapport onderscheid tussen de afwijkingen in de macroraming van het Centraal Planbureau (CPB), de bijstellingen vanuit het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de afwijkingen in de ramingen van het ministerie van Financiën aan de inkomstzijde van de begroting zoals de belastingen en de afwijkingen aan de uitgavenzijde. Bij de aanbevelingen wordt ook stilgestaan bij de voorstellen uit de initiatiefnota van Omtzigt en Idsinga³ die raken aan het verbeteren van de ramingsystematiek.

² Kanttekening hierbij is dat wanneer onderuitputting de reden is van meevallers, het de vraag is of hogere uitgaven daadwerkelijk tot besteding zouden zijn gekomen. Voor investeringen zou dat waarschijnlijk zeer lastig zijn geweest. Overigens geldt dat meevallers aan de inkomstenkant volgens de begrotingsafspraken van het kabinet niet tot andere besluiten leiden.

³ Kamerstukken II, 2024/25, 36672, Nr. 2

De hoofdtekst van het rapport gaat direct in op de verschillen tussen de ramingen en de realisaties van het EMU-saldo. Afhankelijk van de voorkennis van de lezer is het aan te raden om voorafgaand aan het lezen van het hoofdrapport de uitleg over het EMU-saldo en de ramingsprocessen in bijlagen 2 en 3 door te nemen.

Wat is het EMU-saldo?

Het EMU-saldo is het jaarlijks overschot of tekort (technisch het vorderingensaldo genoemd) van de overheid en geeft aan of de overheid van een land in een jaar meer of minder uitgeeft dan het binnenkrijgt aan belastingen. Het EMU-saldo is een Europese indicator waarover de lidstaten van de Economische en Monetaire Unie (EMU) rapporteren. De regels op basis waarvan dit gebeurt liggen vast in het Europees Stelsel van Rekeningen (ESR). De berekeningswijze is centraal vastgelegd zodat alle lidstaten van de EMU op een uniforme wijze het overschot of tekort van de overheid bepalen. Het kabinet presenteert het EMU-saldo voor het volgende jaar op Prinsjesdag in de Miljoenennota.

In bijlagen 2 en 3 wordt beschreven wat het EMU-saldo technisch is en hoe de raming ervan tot stand komt. Ook wordt hier ingegaan op de factoren die de raming van het EMU-saldo beïnvloeden zoals de macro-economische raming van het Centraal Planbureau (CPB) en de politieke besluitvorming bij het Rijk en het EMU-saldo van de decentrale overheden.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de verschillen tussen de ramingen en de realisaties van het EMU-saldo in een langjarige context onderzocht, dat wil zeggen vanaf 2004. Tevens vergelijken we Nederland met een aantal andere landen van de eurozone. Daaruit blijkt dat verschillen tussen ramingen en realisaties van de EMU-saldi vaker optreden, maar dat de afgelopen vier jaar sprake was van een unieke periode van ramingsafwijkingen qua lengte, omvang en eenzijdigheid. De ramingsverschillen van de afgelopen jaren worden in hoofdstuk 3 verder onderzocht door een volledige decompositie te maken van alle factoren aan zowel de inkomsten als de uitgavenkant die hebben bijgedragen aan de ramingsafwijkingen in de periode 2018-2024. In hoofdstuk 4 wordt op basis van deze decompositietabel antwoord gegeven op de vraag of er systematische elementen zitten in de ramingsafwijkingen en, zo ja, waardoor deze worden veroorzaakt. In hoofdstuk 5 worden op basis van de analyses in hoofdstuk 4 aanbevelingen gedaan om de trefzekerheid van de ramingen te verbeteren.

Methodologische keuzes

Bij de analyse is er in de basis voor gekozen om zo lange mogelijke tijdreeksen te hanteren. In sommige gevallen wordt dit echter beperkt door beschikbaarheid van vergelijkbare gegevens. Voor het EMU-saldo is daarom een periode van twintig jaar onderzocht, van 2004 tot en met 2023. Het EMU-saldo voor 2024 is nog niet bekend. De inkomsten en de uitgaven van het Rijk over 2024 zijn wel bekend. Daar is wel aandacht aan besteed. Voor diepgaandere analyses aan de *inkomstenkant* is de periode 2011-2024 gehanteerd, omdat de benodigde data over eerdere jaren niet beschikbaar was. Wat betreft de decompositie aan de uitgavenkant is het niet mogelijk om verder terug te gaan dan 2018. Veranderingen in de begrotingsregels beperken de vergelijkbaarheid met de periode daarvoor. Voor de internationale vergelijking is aangesloten op deze periode.⁴

De beperkte lengte van de tijdreeksen betekent dat uitspraken gebaseerd moeten worden op een relatief klein aantal waarnemingen. De inkomsten worden bovendien sterk beïnvloed door de economie, die een meerjarige conjuncturele cyclus kent. De dataset is daardoor onvoldoende groot om betrouwbare significantietoetsingen te doen. Qua oordeelsvorming zijn de analyses daardoor kwalitatief van aard en de hieruit voortvloeiende conclusies zijn daarom met enige voorzichtigheid geformuleerd.

⁴ De analyse zoals beschreven in Hoofdstuk 2 kan uitgebreid worden met de jaren 2014 tot en met 2017. Dit verandert het beeld dat naar voren komt uit de analyse niet.

2. Ramingsverschillen EMU-saldo: in langjarig en internationaal perspectief

Dit hoofdstuk plaatst de ramingsafwijkingen in perspectief, zowel langjarig als internationaal. Eerst worden de afwijkingen in de ramingen van het EMU-saldo bestudeerd voor de periode 2004-2023. Daarna worden de afwijkingen voor de periode 2018-2023 in internationaal perspectief geplaatst. Gedurende deze periode was de ramingsmethodiek die door Financiën werd gehanteerd grotendeels gelijk. Alleen in de jaren tot 2007 was er sprake van een andere ramingsmethodiek: er werd bewust voorzichtig geraamd.⁵ De huidige ramingsmethodiek is uitgebreid beschreven in bijlage 3.

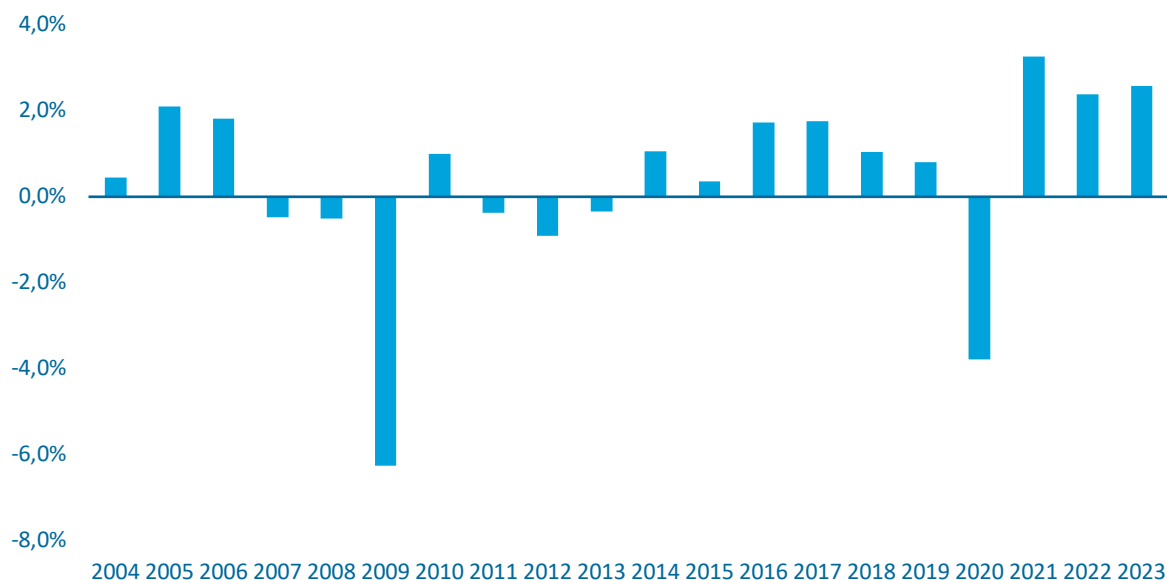
2.1 Ramingsverschillen in historisch perspectief

De gemiddelde ramingsafwijking voor het EMU-saldo over de periode 2004-2023 bedroeg 0,4% bbp (het bruto binnenlands product). De gemiddelde afwijking is het resultaat van onderschattingen en overschattingen van het saldo, waarbij de gemiddelde absolute afwijking 1,6% bbp was over deze periode. De gemiddelde afwijking wordt daarbij mede bepaald door exceptionele periodes, zowel door uitschieters met grote overschotten, bijvoorbeeld de periode 2021 tot en met 2023, als met verslechterde saldi in de crisisjaren 2009 en 2020, respectievelijk door de grote financiële crisis en de coronacrisis. Dit komt ook tot uiting in de mediane ramingsafwijking. Deze bedroeg 0,9% over de jaren 2004-2023. Over de gehele periode zijn er dus meer jaren waarin het saldo beter uitviel dan geraamd. Tot 2007 was dat het resultaat van beleidsmatige keuzes, omdat er in die periode bewust behoedzaam werd geraamd door het expliciet verlagen van de verwachte groeiontwikkeling. Dit komt duidelijk terug in de meevallers tijdens de hoogconjunctuur in de jaren 2005 en 2006. Overigens is de gemiddelde ramingsafwijking tot 2020, exclusief deze jaren en de crisisjaren 2009 en 2020, gelijk aan het gemiddelde voor de hele periode, namelijk 0,4% bbp. Vanaf 2021 zien we een uitzonderlijke periode van drie jaren met grote positieve afwijkingen van gemiddeld 2,7% bbp.

⁵ 13^e studiegroep begrotingsruimte: Van 1993 tot 2001 werd een afslag van een half procentpunt in de groeiraming gehanteerd. Vanaf 2001 werd een afslag van een kwart procentpunt gehanteerd. Dit vergrootte de kans op meevallers voor het saldo en verkleinde de kans op tegenvallers. Hier is mee gestopt door het kabinet Balkenende IV.

Grafiek 1 Ramingsafwijking EMU-saldo van Miljoenennota voorafgaand aan het begrotingsjaar in procenten bbp (+ is saldoverbeterend).

Bron: Miljoenennota's voor de jaren 2004 tot en met 2023 en CBS.



Het beeld verandert weinig als separaat wordt gekeken naar de inkomsten en de uitgaven. Gemiddeld over de hele periode 2004-2023 vielen de *rijksuitgaven* op kasbasis⁶ licht hoger uit dan geraamd, wat een effect had op het saldo van gemiddeld -0,1% bbp. Dit komt vooral door de grote afwijkingen in 2020 en 2021, toen tijdens het jaar onvoorzien veel werd uitgegeven aan coronamaatregelen; zie Grafiek 2. Dit waren jaren waarin de overheid een substantieel deel van de economie met steunpakketten draaiende hield. Onder het ramingsverschil in uitgaven zitten tegenvallers, meevallers, intensiveringen, onderuitputting en bezuinigingen. Hoewel deze post per saldo dus klein is over deze periode, kunnen er grote plussen en minnen achter schuil gaan. Dit wordt voor recente jaren verder onderzocht in de decompositietabel in hoofdstuk 3.

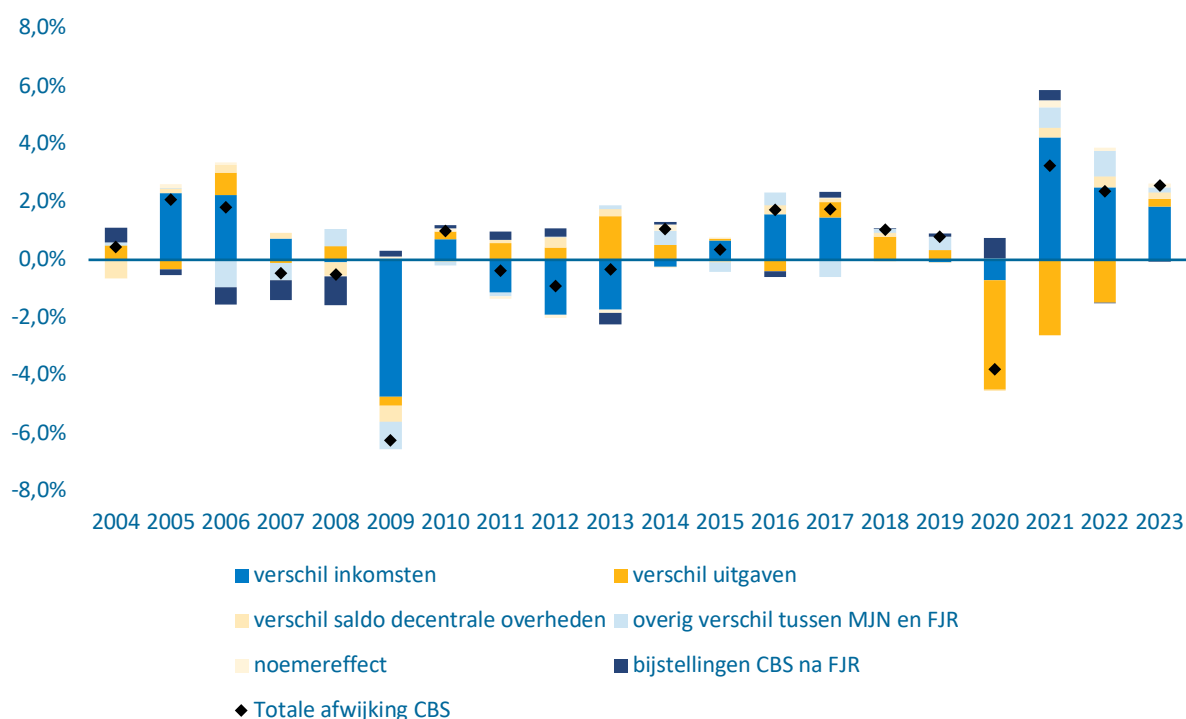
Aan de inkomstenkant van de rijksbegroting is sprake van een gemiddelde positieve ramingsafwijking, vooral gedreven door de afwijkingen vanaf 2021. Over de afgelopen 20 jaar bedroeg de gemiddelde afwijking van de inkomstenraming 0,4% bbp. Zoals figuur 2 laat zien wordt dit vooral gedreven door de jaren 2021-2023. Voor de periode 2004-2020 komt de gemiddelde ramingsafwijking van de inkomsten uit op -0,1% bbp en de mediaan is voor deze periode 0,0% bbp. Onderschattingen en overschattingen vielen tegen elkaar weg: de absolute gemiddelde afwijking was in deze periode 1,5% bbp. Hierbij valt op dat de ramingsafwijking de trend van de conjunctuur volgt. In de jaren waarin de economie hard groeit (2004-2008, 2015-2019 en 2021-2023) zijn de inkomsten vaak hoger uitgevallen dan verwacht. In de minder goede jaren geldt het omgekeerde. Dit past bij de uitgangspunten van automatische stabilisatie onder het trendmatig begrotingsbeleid. Vanaf 2021 zien we drie jaar op rij grote meevallers aan de inkomstenkant optreden van gemiddeld 2,9% van het bbp; zie ook het kader hierna over de rol van het CPB in de ramingen.

⁶ De begroting van het Rijk is op kasbasis, het EMU-saldo is op transactiebasis, dit wordt nader toegelicht in bijlage 2.

Ook het EMU-saldo van de decentrale overheden, het noemereffect en kas-transverschillen dragen bij aan de ramingsafwijkingen van het EMU-saldo. Het noemereffect ontstaat omdat het EMU-saldo wordt uitgedrukt in procenten van het bbp. Wanneer het bbp stijgt wordt een gelijk tekort in miljarden dus kleiner in procenten bbp. De laatste categorie betreft onder andere de ramingsafwijking in correcties om van de kasuitgaven, zoals deze in de begroting staan, aan te sluiten bij de definities van het EMU-saldo op transactiebasis. Per saldo is de totale bijdrage van deze factoren beperkt, namelijk gemiddeld 0,1% bbp voor de gehele periode. Wel is te zien dat sinds 2021 de ramingsafwijking bij het saldo decentrale overheden groter is geworden: gemiddeld 0,3% bbp over de jaren 2021-2023 tegenover gemiddeld 0,0% in de periode 2004-2020.

Grafiek 2 Bijdragen ramingsafwijking tussen Miljoenennota (uit sept. t-1) en Financieel Jaarverslag Rijk (FJR) in procenten bbp (+ is saldoverbeterend)

Bron: Miljoenennota's en Financieel Jaarverslagen Rijk voor de jaren 2004 tot en met 2023 en CBS.



De grote ramingsafwijkingen van de afgelopen jaren vallen uit de toon met de langjarige trend van afwisselend mee- en tegenvallende saldoramingen. Tot en met 2020 zijn er weliswaar meer jaren waarin het saldo meeviel dan jaren waarin het saldo tegenviel, maar deze werden bijna volledig gecompenseerd door grote tegenvallers in crisisjaren. Vanaf 2021 zijn voor een historisch uitzonderlijke periode van drie⁷ jaar de ramingsafwijkingen groot en valt de eenzijdigheid ervan op: het EMU-saldo valt voor deze begrotingsjaren gemiddeld 2,7% bbp positiever uit dan geraamd in de Miljoenennota's voor de betreffende jaren.

⁷ Ook voor 2024 is het saldo fors onderschat. Het definitieve EMU-saldo is bij publicatie van dit rapport echter nog niet vastgesteld.

De rol van het CPB in de ramingen

Het ministerie van Financiën neemt de ramingen van economische ontwikkelingen over van het CPB.

Dit is wettelijk vastgelegd in de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (HOF). Voor de inkomstenraming zijn bijvoorbeeld de ontwikkeling van het bbp en de lonen van belang. Aan de uitgavenkant betreft het de rente, de loon- en prijsontwikkeling en de ramingen voor de werkloosheid en de bijstand. Niet alle variabelen die voor de ramingen relevant zijn, zijn voor dit onderzoek apart onderzocht. In de hoofdttekst wordt ingegaan op de belangrijkste economische variabelen: de economische groei en de inflatie. In bijlage 4 worden ook de consumptie, huizenprijzen en loonontwikkeling geëvalueerd.

Uit de evaluatie van de macroraming blijkt dat het CPB de economische groei gemiddeld met 0,3%-punt heeft overschat.

Het CPB analyseert periodiek de trefzekerheid van de macro-economische ramingen. Deze worden bovendien geëvalueerd door onafhankelijke experts. Voor dit rapport zijn de economische ramingen nogmaals geëvalueerd en vergeleken met die van andere instituten. Uit deze analyse blijkt dat over de langere termijn (1996-2023) het CPB de economische groei (volume) in de septemberraming⁸ gemiddeld licht heeft overschat (0,3%-punt) en de inflatie voor consumenten heeft onderschat (0,4%-punt). Dit laatste wordt bijna volledig veroorzaakt door het onderschatten van de inflatie in 2022 en 2023 als gevolg van de onverwachte stijging van de energie- en voedselprijzen.

De periode 2021-2023 vormt een van de uitzonderingen op de ramingsprestaties van het CPB sinds 1996.

Dit hangt samen met de beide crises die de jaren 2021-2023 kenmerken: de coronapandemie en de Oekraïne-oorlog, die als een *perfect storm* over de wereldeconomie en dus ook over Nederland trokken. Zoals tabel 1 laat zien, zijn de gemiddelde ramingsafwijkingen voor het volume en de prijs van het bbp in deze periode -0,7% en -2,5%.

Tabel 1. Gemiddelde jaarlijkse ramingsafwijking belangrijkste macro-economische variabelen voor verschillende tijdsperiodes. Vergelijking van de geraamde waarde in de MEV met de CBS realisatie (- is onderschatting).

	1996/2023	1996/2020	2021/2023
Economische groei (bbp-volume)	0,3	0,4	-0,7
Inflatie (bbp-prijs)	-0,2	0,0	-2,5
Inflatie (cpi)	-0,4	-0,1	-3,5

Deze onverwachte en redelijkerwijs niet te voorspellen economische ontwikkelingen hebben tot aanzienlijke ramingsafwijkingen geleid in de raming van de belastingopbrengsten. Dit is duidelijk zichtbaar in Grafiek 2. In 2021 was het economisch herstel na de coronapandemie sterker dan verwacht waardoor de inkomsten hoger uitvielen dan verwacht. En vervolgens leidde in 2022 de Oekraïneoorlog tot een onverwachte inflatieschok met eveneens hogere inkomsten tot gevolg. Ook de uitgaven werden sterk beïnvloed door deze ontwikkelingen,

⁸ De Macro Economische Verkenningen worden elk jaar met Prinsjesdag gepresenteerd en bevatten de macro-economische raming waar het kabinet de EMU-saldo raming voor het volgende jaar op baseert.

vooral door de beleidsmatige reactie op de pandemie en de oorlog in Oekraïne; zie de jaren 2021-2023 in Grafiek 2.

Als de afwijkingen van de inkomsten worden gecorrigeerd voor de ontwikkeling van het bbp dan ontstaat een genuanceerder beeld. Dit beeld maakt duidelijk wat het effect is van de onderschatte (nominale) economische groei van de afgelopen jaren. In Grafiek 2 komt naar voren dat vooral de inkomstenraming grote afwijkingen kent: gemiddeld +2,7% bbp over de jaren 2021, 2022 en 2023. Kijken we echter naar de ramingsafwijking van de lastenquote, de belastinginkomsten gedeeld door het nominale bbp, dan is de ramingsafwijking veel kleiner: gemiddeld +0,7% bbp⁹ over de jaren 2021, 2022 en 2023. Als de nominale bbp-groei correct was geraamd dan was de afwijking van de saldoraming kleiner geweest.

2.2 Ramingsverschillen in internationaal perspectief

De Nederlandse raming van het EMU-saldo kent in vergelijking met die van eurozone-landen uit een peer-groep¹⁰ relatief grote afwijkingen van de realisaties. Tabel 2 laat zien dat de Nederlandse ramingsafwijking¹¹ van het EMU-saldo voor het aankomende begrotingsjaar (jaar t+1 in jargon) groter is dan die van landen uit de peer-groep: in absolute termen 2,4% bbp voor Nederland¹² versus 1,8% bbp voor de peer-groep voor de periode 2018-2023¹³. Voor de afgelopen drie jaren is de ramingsafwijking van Nederland ten opzichte van de peer-groep zelfs flink opgelopen, namelijk tot gemiddeld 2,7% bbp versus 0,8% bbp.

Opvallend is dat de aparte inkomsten- en uitgavenramingen van Nederland juist meer trefzeker zijn dan die van de landen uit de peer-groep. Gemiddeld is de absolute ramingsafwijking bij de peer-groep 1,9% bbp aan de uitgavenkant en 1,0% bbp aan de inkomstenkant. In Nederland is de absolute afwijking 1,7% bbp bij de uitgaven en 0,7% bbp bij de inkomsten. De voornaamste oorzaak voor de relatief grote ramingsafwijkingen voor het EMU-saldo is dat de afwijkingen van de inkomsten- en de uitgavenraming ten opzichte van andere landen vaker dezelfde kant op werken voor het EMU-saldo: de inkomsten vallen mee en de uitgaven komen lager uit dan geraamd; beide werken dan saldo-verbeterend. Meevallers aan de inkomstenkant zijn in de Nederlandse begrotingssystematiek van het trendmatig begrotingsbeleid in beginsel niet relevant voor besluitvorming tijdens de kabinetsperiode.

Bij andere eurolanden vallen afwijkingen aan de inkomsten- en de uitgavenkant vaker tegen elkaar weg. Hierdoor zijn ramingsverschillen ten opzichte van het oorspronkelijk geraamd EMU-saldo lager. Dit kan ermee te maken hebben dat een aantal landen van de peer-groep een EMU-tekort hebben dat hoger is dan 3% bbp, waardoor zij door de Europese Unie worden aangespoord om hun EMU-saldo te verbeteren. Ook is bekend dat verschillende Europese landen

⁹ Deze is berekend door de inkomsten van het Rijk te delen door het nominale bbp, zowel voor de raming als de realisatie.

¹⁰ Er is gekozen voor een vergelijking met de landen rondom Nederland (België, Duitsland, Frankrijk) en kleine landen met open economieën binnen de Eurozone (Oostenrijk, Finland, Ierland).

¹¹ De ramingsafwijkingen van de inkomsten- en uitgavenraming verschillen (soms) van de cijfers in paragraaf 2.1. Het Nederlandse stabiliteitsprogramma wordt geschreven op basis van de CPB-ramingen voor de overheidsfinanciën. In paragraaf 2.1 is gekeken naar de kabinetsraming. Om een eenduidige vergelijking met andere landen mogelijk te maken zijn de afwijkingen in deze paragraaf bovendien berekend als de afwijking van de lastenquote en uitgavenquote. Hierdoor wijken de waarden voor Nederland af van de waarden die volgen uit een vergelijking in euro's zoals in Grafiek 2.

¹² Op basis van de kabinetsraming. Bij de verdere uitsplitsing wordt voor vergelijkbaarheid uitgegaan van de saldoraming van het CPB.

¹³ Er is gekozen om de periode waarover vergeleken wordt aan te laten sluiten bij de decompositietabel in Hoofdstuk 3, dat zijn de jaren 2018 tot en met 2023.

meevallers inzetten om de uitgaven te financieren.¹⁴ Voor een deel van de Europese landen is de raming van het saldo dus niet alleen een uitkomst, maar ook een variabele waarop bijgestuurd wordt gedurende het jaar. Dit wil niet zeggen dat Nederland helemaal niet stuurt op het EMU-saldo, maar er is in Nederland in de regel in mindere mate sprake van saldsturing dan in sommige andere landen. Dit kan verklaren dat de Nederlandse EMU-saldi grotere ramingsafwijkingen vertonen dan die in peer-groep landen. Dan valt echter nog steeds de sterk toegenomen omvang van de ramingsafwijkingen op in recente jaren ten opzichte van de landen in de peer-groep.

Tabel 2. Verschil realisatie en raming voor de jaren 2018-2023 voor verschillende Eurolanden in procenten bbp (+ is saldoverbeterend)

Bron: ramingen op basis van stabiliteitsprogramma's ingediend door de lidstaten, realisaties op basis van de lengteramingen van de Europese Commissie

LAND	2018	2019	2020	2021	2022	2023	GEMIDDELD ABSOLUUT	GEMIDDELD ABSOLUUT (ZONDER 2020/2021)
Nederland - Kabinetsraming								
EMU-saldo	1,0	0,7	-4,5	3,0	2,5	2,6	2,4	1,7
Nederland – Stabiliteitsprogramma's								
EMU-saldo	0,7	0,7	-4,5	3,0	2,4	2,2	2,3	1,5
Inkomsten	0,1	-0,2	0,7	0,8	2,3	0,3	0,7	0,7
Uitgaven	0,5	0,9	-5,2	1,8	0,0	1,8	1,7	0,8
Oostenrijk								
EMU-saldo	0,9	0,6	-8,8	0,4	-0,9	0,2	2,0	0,7
Inkomsten	0,5	1,2	0,8	2,9	1,2	0,6	1,2	0,9
Uitgaven	-0,1	-0,6	-9,6	-2,5	-2,1	-0,3	2,5	0,8
Ierland								
EMU-saldo	0,2	0,4	-4,4	3,8	3,4	0,6	2,1	1,2
Inkomsten	-0,3	0,2	-1,8	-1,7	2,0	2,6	1,4	1,3
Uitgaven	0,6	0,2	-2,6	5,5	1,4	-2,2	2,1	1,1
Finland								
EMU-saldo	0,7	-1,0	-4,0	2,4	1,5	-0,5	1,7	0,9
Inkomsten	0,8	0,4	-0,5	-0,2	0,7	0,4	0,5	0,6
Uitgaven	0,0	-1,4	-3,6	2,7	0,9	-0,9	1,6	0,8
Duitsland								
EMU-saldo	1,2	0,4	-5,0	0,6	0,7	-0,5	1,4	0,7
Inkomsten	0,6	1,7	0,6	2,1	1,9	0,9	1,3	1,2
Uitgaven	0,4	-1,2	-5,6	-1,5	-1,0	-1,1	1,8	0,9
België								
EMU-saldo	-0,7	-0,9	-7,1	1,4	1,0	1,4	2,1	1,0
Inkomsten	1,0	-0,7	-1,1	-0,2	-0,3	0,2	0,6	0,6

¹⁴ Op basis van de European Fiscal Board Annual Reports 2017 t/m 2024.

Uitgaven	-0,6	-0,2	-6,0	1,6	1,4	1,1	1,8	0,8
Frankrijk								
EMU-saldo	0,1	-0,2	-7,0	0,2	0,1	-0,5	1,4	0,2
Inkomsten	0,5	-0,2	0,7	0,3	2,0	-0,3	0,7	0,8
Uitgaven	-0,5	0,0	-7,7	0,0	-1,9	-0,1	1,7	0,6
Gemiddeld EMU-saldo	0,4	-0,1	-6,1	1,5	1	0,1	1,8	0,8
Gemiddeld Inkomsten	0,5	0,4	-0,2	0,5	1,3	0,7	1,0	0,9
Gemiddeld Uitgaven	0,0	-0,5	-5,9	1,0	-0,2	-0,6	1,9	0,8

Zowel uit de langjarige analyse als de internationale vergelijking komt naar voren dat de ramingsafwijkingen in Nederland in de jaren 2021 tot en met 2023 bijzonder zijn.

Daarom wordt in hoofdstuk 3 uitgebreider ingegaan op de oorzaken van deze afwijkingen. Er wordt een complete decompositie gemaakt van alle factoren die hebben bijgedragen aan de ramingsafwijkingen in de afgelopen jaren.

3. Decompositie ramingsafwijkingen 2018-2024

Dit hoofdstuk verklaart de verschillen tussen de EMU-salдорaming in de Miljoenennota's 2018-2023 en de CBS-realisaties. Tabel 3 brengt deze verschillen middels een decompositie in beeld. De focus van onze analyse ligt daarbij op de jaren 2021-2023 wegens de grote positieve ramingsafwijking in die jaren van gemiddeld 2,7% bbp terwijl voor de periode 2004-2020 de gemiddelde ramingsfout 0,0% bbp is. Met andere woorden, de periode die vooral vragen oproept is die van de meest recente jaren. Omdat voor het Rijk de realisatiecijfers voor 2024 sinds kort beschikbaar zijn, zijn deze in de decompositietabel opgenomen. Ter vergelijking zijn voor zover mogelijk ook de jaren voor 2021 opgenomen in decompositietabel. Met deze tabel wordt tevens de eerste vraag van de taakopdracht beantwoord: *Wat is de omvang en wat zijn de verklaringen van verschillen tussen raming en realisatie van zowel inkomsten als uitgaven?*

3.1 Decompositietabel

De decompositietabel, tabel 3, clustert factoren zoals macro-economie, de invloed van het beleid van het Rijk, onderuitputting en de finale correcties door het CBS. Deze indeling volgt de institutionele rolverdeling bij het rameren en de uiteindelijke vaststelling van het EMU-saldo. De tabel begint met de belasting- en premieontvangsten van het Rijk op EMU-basis en de kasuitgaven op de rijksbegroting. Vervolgens wordt stilgestaan bij de raming van de kas-transverschillen om de begroting op kasbasis te vertalen naar transactiebasis en de raming van het EMU-saldo van de overheden buiten het Rijk zoals gemeenten en provincies. Meer toelichting op de verschillende componenten van het EMU-saldo en het ramingsproces is te vinden in onderstaande box en in bijlagen 2 en 3.

Opbouw raming EMU-saldo

Het EMU-saldo is een Europese maatstaf om het tekort of overschot van de verschillende EU-lidstaten op een uniforme manier weer te kunnen geven. Dit is onder andere van belang bij de handhaving van de Europese begrotingsregels. De definities van het EMU-saldo liggen vast in het Europees Stelsel van Rekeningen (ESR) en worden waar nodig nader ingevuld door het Europees statistiekbureau Eurostat. Twee belangrijke onderdelen van de definitie van het EMU-saldo zijn dat dit saldo wordt bijgehouden op transactiebasis en dat het de gehele overheid omvat, dus niet enkel de Rijksoverheid maar bijvoorbeeld ook gemeenten, provincies en waterschappen.

Binnen Nederland registreert het CBS het EMU-saldo voor afgesloten jaren op basis van de Europese statistische regels. Het ministerie van Financiën raamt het EMU-saldo voor het lopend jaar en voor komende jaren. Andere instituten zoals het CPB en De Nederlandsche Bank (DNB) doen dit ook.

De raming van het ministerie van Financiën begint bij de belasting- en premie-inkomsten van het Rijk en de begrote uitgaven van het Rijk. In die ramingen is de macroraming van het CPB de basis voor economische verwachtingen. Op basis hiervan raamt Financiën het saldo van het Rijk en de fondsen in de sociale zekerheid. De begrotingen van het Rijk worden opgesteld op kasbasis. Het EMU-saldo wordt vastgesteld op transactiebasis. Om deze kasuitgaven om te zetten naar hun effect op het EMU-saldo moet in een aantal gevallen rekening gehouden worden met zogenoemde kas-transverschillen. Die treden bijvoorbeeld op als het Rijk in 2022 een vooruitbetaling doet aan een bedrijf dat in 2023 goederen of diensten aan het Rijk levert. Op kasbasis verlaat het geld al in 2022 het Rijk, maar op transactiebasis wordt dit toegerekend aan 2023.

Vervolgens moet in de raming ook rekening gehouden worden met het saldo van de andere overheidslagen buiten het Rijk en de sociale fondsen. Dit zijn enerzijds entiteiten die tot de centrale overheid gerekend worden, zoals universiteiten en uitvoeringsorganisaties en anderzijds decentrale overheden zoals gemeenten, provincies, waterschappen en de overige onderwijsinstellingen. Het saldo van de overige centrale overheden is in de praktijk zeer klein (gemiddeld 0,0% bbp over de periode 2004-2023) en laten we in deze beschouwing buiten beeld.

Tabel 3 laat de ontwikkeling zien van het EMU-saldo tussen de Miljoenennota, het Financieel Jaarverslag Rijk (FJR) en de huidige vaststelling door het CBS. Ter illustratie: voor 2023 was het verwachte EMU-saldo bij de Miljoenennota, gepubliceerd in september 2022, -3,0% bbp. De realisatie zoals gepubliceerd in het FJR in mei 2024, is -0,3% bbp en de huidige CBS-vaststelling is -0,4% bbp. De tussenliggende regels tonen per factor de afwijkingen ten opzichte van de Miljoenennota. De inkomsten en uitgaven van het Rijk zijn in de basis bedragen in miljarden euro, maar om de relatieve betekenis ervan beter te kunnen beoordelen zijn de bedragen in miljarden uitgedrukt in procenten bbp. Een positief teken bij de inkomsten betekent dat deze hoger waren dan verwacht in de Miljoenennota. Een positief teken bij de uitgaven betekent dat de kasuitgaven op de begroting lager waren dan verwacht.

Tabel 3. Decompositie van afwijking saldo tussen Miljoenennota en realisatie in procenten bbp (+ is saldoverbeterend)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 ¹⁵
I. EMU-saldo Miljoenennota	0,5% ¹⁶	1,0%	0,2%	-5,5%	-2,4%	-3,0%	-2,9%
A. Afwijking inkomsten Rijk¹⁷	0,0%	-0,1%	-0,7%	4,2%	2,5%	1,8%	0,1%
A1. Werknemersverzekeringen ¹⁸	-0,2%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,4%	0,1%	0,0%
A2. Belastingen en volksverzekeringen	0,2%	-0,3%	-0,9%	3,6%	3,1%	1,9%	0,0%
<i>waarvan macro (A2.1)</i>	0,0%	-0,3%	-0,6%	2,1%	2,2%	0,3%	0,0%
<i>waarvan beleid (A2.2)</i>	-0,1%	-0,2%	-0,3%	0,1%	0,2%	0,4%	-0,2%
<i>waarvan overig (A2.3)</i>	0,2%	0,1%	0,0%	1,4%	0,7%	1,2%	0,2%
A3. Kas-transverschillen in lasten	0,0%	0,4%	0,2%	0,7%	-0,9%	-0,1%	0,1%
B. Afwijking netto kasuitgaven begrotingen							
B1. Macro-gerelateerd	-0,1%	-0,1%	-0,3%	0,2%	-0,7%	-0,7%	0,0%
Nominale ontwikkeling (loon- en prijs)	0,0%	0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,3%	-0,2%	0,0%
Niet-beleidsmatige WW/bijstand	0,0%	0,0%	-0,1%	0,4%	0,2%	0,0%	0,0%
Rente	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%
Gasbaten	-0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%	-0,6%	-0,4%	0,0%
B2. Kasritme en onderuitputting	0,2%	0,2%	0,3%	0,4%	1,0%	0,8%	0,8%
Kasschuiven	-0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,5%	0,6%	1,0%
Onderuitputting	0,4%	0,2%	0,3%	0,6%	0,7%	0,8%	0,5%
Invulling eerder ingeboekte onderuitputting	-0,2%	-0,1%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,6%	-0,8%
B3. Beleid en overige uitgaven	0,7%	0,2%	-3,8%	-2,7%	-1,8%	0,1%	0,2%
Coalitieakkoord Rutte IV					-0,7%		
Corona-steun (op kasbasis)			-3,5%	-2,2%	0,0%	0,3%	
Oekraïne-steun					-0,2%	-0,1%	0,0%
Energie- en koopkrachtpakket					-0,6%	-0,5%	
Groningen (herstel en terugbetalingen NAM)			-0,1%	-0,3%	0,0%	0,0%	
Toeslagen, POK en herstel			0,0%	-0,2%	0,0%	0,0%	
Overige bijstellingen uitgaven	0,7%	0,2%	-0,2%	0,0%	-0,3%	0,5%	0,2%

¹⁵ Op basis van de voorlopige resultaten van Financiën. De realisatie wordt vastgesteld door het CBS en gepubliceerd in de 1-aprilnotificatie en het Financieel Jaarverslag Rijk. Daarom zijn een aantal posten als nader te bepalen (n.t.b.) opgenomen.

¹⁶ Voor 2018 is gerekend vanaf de Startnota van het kabinet Rutte III uit november 2017 omdat deze kort op de Miljoenennota volgde.

¹⁷ Bij zowel de inkomsten als de uitgaven buiten het kader is geschoond voor de omvorming ProRail. Deze was saldoneutraal maar leidde wel toch technisch 7,7 miljard hogere uitgaven en inkomsten in de raming. Uiteindelijk ging de omvorming in deze jaren niet door. Daarnaast is in 2024 geschoond voor het effect van de Nationale Rekeningenrevisie op administratie van de onderlinge betalingen tussen sociale fondsen. Omdat deze vanaf de revisie bruto worden bijgehouden leidde dit puur administratief tot een gelijke verhoging van zowel de inkomsten als de uitgaven.

¹⁸ De raming van de werknemersverzekeringen neemt Financiën direct over van het CPB en kan daarom niet uitgesplitst worden naar macro/beleid/overig.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
C. Afwijking bij overige bijstellingen	0,1%	0,3%	-0,1%	-0,1%	0,7%	-0,1%	n.t.b.
C.1 Mutatie uit begrotingsreserves	0,1%	0,2%	0,2%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%
C.2 Overige kas-transverschillen en bijstellingen	0,0%	0,1%	-0,3%	-0,1%	0,6%	-0,3%	n.t.b.
D. Afwijking saldo decentrale overheden	0,1%	0,0%	0,0%	0,3%	0,4%	0,2%	n.t.b.
E. Kas-transverschil door specifieke uitkeringen aan decentrale overheden	0,0%	0,2%	0,1%	0,3%	0,2%	0,3%	n.t.b.
F. Noemereffect	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
II. EMU-saldo FJR (=I+A t/m F)	1,5%	1,7%	-4,3%	-2,5%	0,0%	-0,3%	n.t.b.
G. Aanpassing a.g.v. bijstellingen CBS	0,0%	0,1%	0,7%	0,3%	0,0%	-0,1%	n.t.b.
III. Huidig saldo CBS (=II+G)	1,5%	1,8%	-3,6%	-2,2%	0,0%	-0,4%	n.t.b.

3.1.1 Belasting- en premie-inkomsten

In 2021-2023 zijn er forse saldoverbeteringen ten opzichte van de raming als gevolg van hoger dan verwachte inkomsten. De belastinginkomsten hangen sterk af van de ontwikkeling van de economie in nominale termen: zowel hogere economische volumegroei als hogere inflatie leiden tot meer inkomsten voor de overheid. In de tabel is dit te zien in de regel 'waarvan macro (A2.1)' Tot 2020 zien we dat de gerealiseerde inkomsten beperkt afwijken van de geraamde inkomsten. In het eerste jaar van de coronacrisis neemt de ramingsafwijking wel toe, maar dit is gegeven de daling van het bbp zeer bescheiden. Daarna was er een sterker dan verwacht reëel herstel van de economie in 2021 en begon de inflatie toe te nemen. In 2022 was er plotseling uitzonderlijk hoge inflatie. Dit kwam door de oorlog in Oekraïne. Deze effecten samen hebben in deze jaren tot grote positieve afwijkingen bij de belastinginkomsten geleid. Voor de gehele periode kwam de nominale groei van het bbp gemiddeld uit op ruim 10% per jaar. Dit is bijna twee keer zo hoog als voorspeld (ruim 5% per jaar) Hier wordt uitgebreider op ingegaan in Hoofdstuk 4.

Na correctie voor deze effecten en tussentijdse beleidsmaatregelen blijft er telkens een positieve, ramingsfout voor de inkomsten over. Dit is de reeks 'waarvan overig (A2.3)' in tabel 3. Deze wordt veroorzaakt doordat de ramingsvergelijkingen geen perfecte voorspelling zijn voor de belastinginkomsten en doordat het effect van beleid niet perfect geraamd kan worden. Deze overige fout draagt in alle jaren behalve 2018 bij aan een positieve ramingsafwijking van gemiddeld 0,5% bbp, wat een indicatie kan zijn van een mogelijk bias in de ramingsmethodiek. Dit wordt in Hoofdstuk 4 verder onderzocht. Tenslotte zijn er ramingsafwijkingen bij de inschatting van verschillen tussen de inkomstenraming op basis van de boekhoudregels voor het EMU-saldo en de ramingen zoals Financiën die maakt (regel A.3).

3.1.2 Netto-uitgaven

B1. Uitgaven gerelateerd aan macro-economische ontwikkelingen

Vooraf in 2022 en 2023 waren de netto uitgaven gerelateerd aan de macro-economische ontwikkeling hoger dan verwacht. Om het effect van de economie op de netto uitgaven te laten zien, zijn de budgetten die het meest samenhangen met macro-economische ontwikkelingen op een rij gezet. Hier is te zien dat vooral in recente jaren er hoger dan verwachte uitgaven zijn door de hoger dan verwachte loon- en prijsontwikkelingen en rente-uitgaven. In de WW en de bijstand is vooral in 2021 een meevaller te zien door het onverwacht sterke herstel van de economie in dat jaar. Bij deze posten speelt ook mee dat in de budgettaire afspraken van het kabinet is opgenomen dat bij een stijging van de uitgaven aan loon- en prijsontwikkeling en conjuncturele uitgaven in de WW en bijstand niet ergens anders minder uitgegeven hoeft te worden.

De ontwikkeling van de gasbaten heeft in 2022 en 2023 een saldo-verslechterend effect.

Als gevolg van de hogere gasprijzen in 2022 stegen weliswaar de gasbaten, maar die kwamen grotendeels pas in latere jaren binnen bij het Rijk¹⁹. Vervolgens daalden de gasprijzen in 2023 ten opzichte van de inschatting in de Miljoenennota 2023. Tegelijkertijd stegen de kosten voor de gasopslag in Norg fors. Dit leidde in 2022 en 2023 tijdens het lopende jaar tot hogere uitgaven. Per saldo leidde dit alles tot een saldo-verslechtering in beide jaren ten opzichte van de initiële raming bij de Miljoenennota.

B2. Kasritme en onderuitputting

Het bedrag aan kasschuiven en onderuitputting is meer dan verdubbeld, vooral in de periode sinds 2021 met een forse saldoverbetering tot gevolg. In 2018 was het totaal aan onderuitputting en kasschuiven rond de 3 miljard, in 2021 was dit opgelopen naar 6 miljard, in 2023 naar 14 miljard en in 2024 tot 17 miljard. Deze kasschuiven en onderuitputting zijn het gevolg van beleid dat wel gepland was maar niet op het verwachte moment tot uitvoering is gekomen. Als gevolg hiervan zijn geplande budgetten niet uitgegeven of doorgeschoven naar latere jaren. Vooraf wordt er in de Miljoenennota al rekening gehouden met een zekere onderuitputting. Al sinds lange tijd gebeurt dit via de zogeheten eindejaarsmarge en in=uit-taakstelling waarmee departementen niet-uitgegeven budgetten tot maximaal 1% van hun begroting mee kunnen nemen naar het volgend jaar. Zie bijlage 3 voor meer toelichting op deze systematiek. Als gevolg van de stijgende onderuitputting wordt sinds 2020 ook op een aanvullende manier vooraf rekening gehouden met onderuitputting. Op de zogeheten Aanvullende Post wordt voorafgaand aan het jaar een stelpost opgenomen voor onderuitputting die vermoedelijk zal ontstaan. Tijdens het begrotingsjaar wordt dit bedrag vervolgens weggestreept tegen de daadwerkelijke onderuitputting. De toename van de onderuitputting wordt verder onderzocht in Hoofdstuk 4.

B3. Beleid en overige uitgavenmutaties

De afgelopen jaren zijn er veel extra beleidsmatige uitgaven gedaan na het presenteren van de begroting, onder andere vanwege een aantal urgent opkomende situaties. De reeksen die in de tabel zijn opgenomen betreffen de uitgaven die bij publicatie van de Miljoenennota's niet voorzien waren en daarom tijdens het jaar het EMU-saldo veelal verslechterden. Bijvoorbeeld: begin 2022 ging kabinet Rutte IV van start. Voor dat jaar werd 6,5

¹⁹ Het gaat hier om de ontwikkeling van de kasontvangsten gedurende het jaar. Kasontvangsten in latere jaren werden gedeeltelijk toegerekend aan het EMU-saldo 2022. Dit effect komt terug in de regel C. Overige bijstellingen. Zie paragraaf 4.1.2 voor meer toelichting hierop.

miljard aan extra uitgaven gepland op basis van het coalitieakkoord. Dit kwam na de Miljoenennota van dat jaar en loopt dus mee in de beleidsmatige ramingsverschillen.

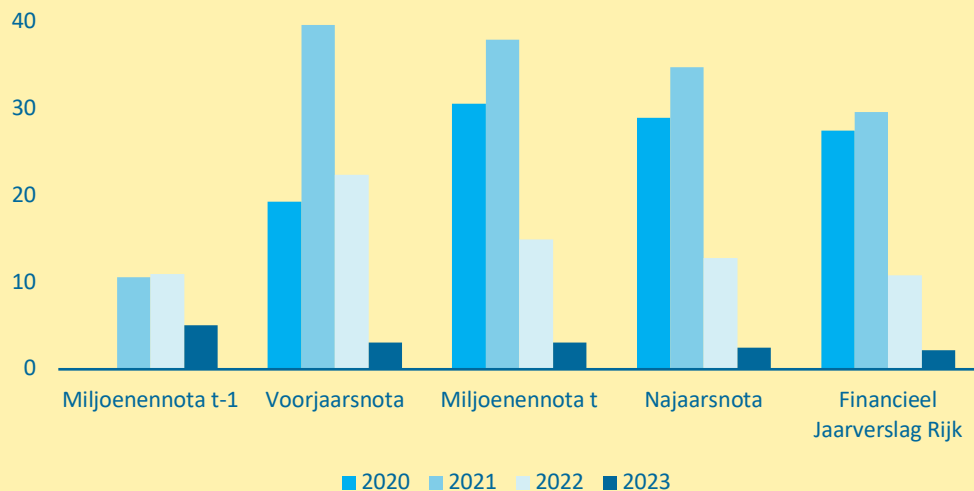
Grote posten waren de corona-steunmaatregelen, uitgaven als gevolg van de oorlog in Oekraïne en energie- en koopkrachtmaatregelen zoals het prijsplafond voor energie. Bij het prijsplafond voor energie is het belangrijk om te vermelden dat dit pakket op Prinsjesdag (september 2022) en tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen werd uitgewerkt en gepresenteerd. Dit was pas na het opstellen van de Miljoenennota 2023. Daarom loopt het mee in de ramingsverschillen sinds de Miljoenennota. Hiernaast heeft het kabinet de afgelopen jaren ook meerdere keren tussentijds extra geld uitgetrokken voor de hersteloperaties als gevolg van het toeslagenstelsel en aardbevingsschade in Groningen. Ten slotte is er de regel met overige bijstellingen. Deze bevat samengenomen de resterende bijstellingen op de uitgaven tijdens de betreffende begrotingsjaren. Met name in 2018 en 2023 is deze post relatief groot. Dit komt door verschillende oorzaken zoals meevallers op de sociale zekerheid, de zorg en de EU-afdrachten. Samen leverden deze in beide jaren een saldoverbetering van 0,3-0,4% bbp op. Verder leverde een schikking met de ING in 2018 0,1% bbp op en een meevaller op de SDE in 2023 ook 0,1% bbp.

Tussentijdse bijstellingen: corona en compensatie energiekosten in de jaren 2020-2024

In dit rapport ligt de focus op het verschil tussen de raming in de Miljoenennota en de realisatie in het jaarverslag, maar tussentijds waren er veel bijstellingen. In deze box wordt dit geïllustreerd aan de hand van twee voorbeelden: de corona-regelingen en de compensatie voor de gestegen energiekosten vanaf 2022. In beide voorbeelden is te zien dat het ramen van de kosten vooraf erg lastig was door grote onzekerheden. Pas gedurende het lopend jaar kwamen de geschatte kosten dichterbij de uiteindelijke realisaties.

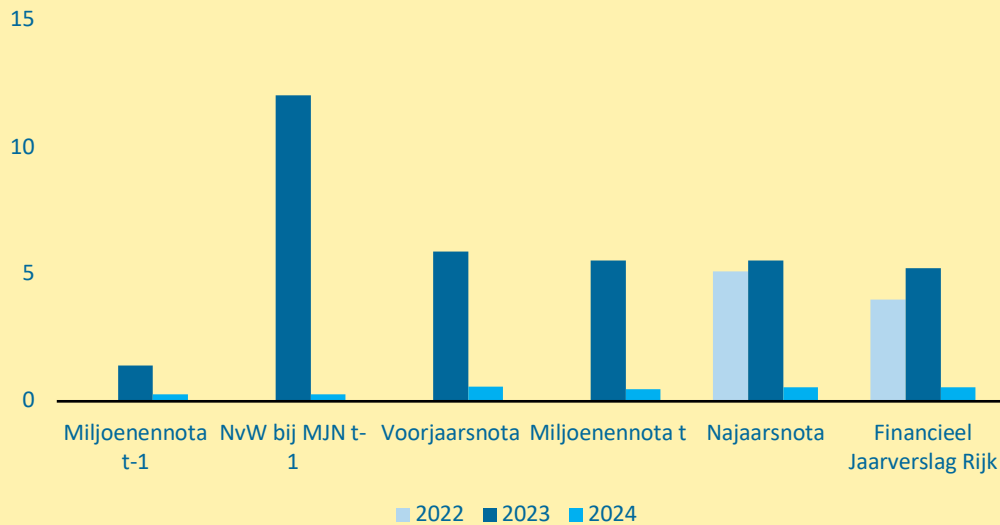
De raming van de corona-uitgaven schommelde in de jaren 2020-2022 aanzienlijk tijdens het lopend jaar. Grafiek 3 laat zien hoeveel coronasteun er per jaar werd geraamd op de momenten tussen de Miljoenennota en het Jaarverslag. Voor 2021 en 2022 is hier te zien dat de uitgaven het hoogst geraamd werden in de Voorjaarsnota van het lopend jaar en daarna aanzienlijk meevielen. De grote regelingen waren nieuw en de uitgaven daarom moeilijk te ramen, omdat het vooraf niet duidelijk was hoe de epidemie, de economie en de beleidsrespons zoals lockdowns zich zouden ontwikkelen. Ook vanwege de behoefte om rechtmatig uitgaven te doen in combinatie met de grote onzekerheid over de kosten van de regelingen werden begrotingen soms ruim opgesteld. Op het moment dat er meer geld uitgegeven wordt of meer verplichtingen worden aangegaan dan vooraf is goedgekeurd door het parlement, wordt dit immers door de Algemene Rekenkamer als een onrechtmatigheid aangemerkt.

Grafiek 3. Ontwikkeling corona-uitgaven tijdens het jaar in miljarden euro's voor de periode 2020-2023



Ook de raming van de uitgaven aan energie-compensatie in 2023 schommelde tussentijds: zowel door beleid als meevallende energieprijzen. Na de inval van Rusland in Oekraïne stegen vanaf 2022 de energieprijzen sterk. In reactie hierop zijn er verschillende pakketten geweest met maatregelen om de kosten voor energie te dempen. In de onderstaande grafiek zijn de hiermee samenhangende uitgaven te zien. In de Miljoenennota 2023 was een pakket opgenomen met algemene maatregelen voor de koopkracht, zoals de verhoging van het minimumloon, de zorgtoeslag en de verlaging van de energiebelasting. Daarna is op Prinsjesdag (maar dus niet in de Miljoenennota) en bij de Algemene Politieke Beschouwingen besloten tot meer specifieke maatregelen gericht op energielasten. De grootste hiervan was het prijsplafond voor energie. Dit pakket is verwerkt in een nota van wijziging op de ontwerpbegroting 2023. Dit is als een apart moment te zien in Grafiek 4. Bij de Voorjaarsnota 2023 bleken de kosten van het energiepakket sterk mee te vallen, voornamelijk omdat de energieprijzen tijdens de winter een stuk lager waren dan waar vooraf rekening mee gehouden was. Ook bij dit energiepakket was dus sprake van een grote schommeling van de verwachte kosten gedurende het jaar.

Grafiek 4. Ontwikkeling energiecompensatie tijdens het jaar in miljarden euro's voor de periode 2022-2024



3.1.3 Overige bijstellingen

Naast de inkomsten en uitgaven van het Rijk zijn er ook andere factoren die de raming van het EMU-saldo beïnvloeden, zoals kas-transverschillen en het saldo van de overige centrale overheid. Zie ook bijlage 1 voor meer toelichting op de raming van het EMU-saldo. Hieronder worden de afwijkingen per regel kort toegelicht.

Gedurende het jaar worden sommige niet-bestede middelen in reserves afgestort en leiden daarmee tot een verbetering van het saldo. Dit gaat dus om niet-voorziene onderuitputting. Het effect op het saldo is te zien in regel C1. De grootste post hierbij is de reserve van de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE). Gemiddeld is sinds 2018 jaarlijks voor 0,8 miljard euro aan onderuitputting op het SDE-budget gedurende het jaar afgestort in een begrotingsreserve. In de begroting is een afstorting in een reserve ook een uitgave, maar voor het EMU-saldo wordt hiervoor gecorrigeerd aangezien het geld de overheid niet verlaat bij een afstorting. Andersom verslechtert het EMU-saldo op het moment dat een onttrekking wordt gedaan uit een reserve om hiermee uitgaven te bekostigen.

Omdat de begroting op kasbasis is en het EMU-saldo op transactiebasis wordt bijgehouden, moet er ten opzichte van de begroting rekening gehouden worden met kas-transverschillen. Deze worden door het ministerie van Financiën op basis van de beschikbare informatie geraamd. Op het moment dat er tijdens het jaar nieuwe ontwikkelingen of inzichten zijn, worden ook deze bijstellingen hierop aangepast. Daarmee wijzigt dan ook de raming van het EMU-saldo. Als bij de realisatie blijkt dat bij bepaalde uitgaven de verhouding tussen kas en trans anders is dan eerder geraamd, leidt dit tot een ramingsafwijking in het saldo. Deze is te zien in regel C2 van tabel 3. In recente jaren waren er vooral bij de corona-uitgaven en gasbaten grote incidentele kas-transverschillen. Deze waren veelal vooraf niet te voorzien omdat de onderliggende oorzaken zoals de ontwikkeling van de pandemie en de effecten van de Russische inval in Oekraïne niet te voorzien waren. Een voorbeeld hiervan is de corona-regeling Noodmaatregel voor Overbrugging Werkgelegenheid (NOW). Deze regeling startte in 2020 op

basis van voorschotten. In latere jaren waren er in de begroting betalingen en terugbetalingen als gevolg van definitieve vaststellingen over 2020. Voor het EMU-saldo moeten deze toegerekend worden aan 2020. Op het moment dat in latere jaren de terugontvangen bedragen hoger bleken te zijn dan gedacht, leidde dit tot hogere kasontvangsten en tot een aanvullend kas-transverschil.

3.1.4 Decentrale overheden

Het EMU-saldo van de overheid bevat ook de saldi van andere overheidssectoren, zoals decentrale overheden. De raming van het saldo van de decentrale overheden is gebaseerd op een historisch 10-jars-gemiddelde. Daarbij worden de inkomsten en uitgaven niet los geraamd. Tot 2020 zijn de ramingsafwijkingen in het saldo decentrale overheden klein, maar in de jaren daarna valt het saldo jaarlijks tussen 0,2% bbp en 0,4% bbp positiever uit dan geraamd. Decentrale overheden hebben de laatste jaren incidenteel geld gekregen door een tijdelijk hogere algemene uitkering vanuit het Rijk. Ook hier geldt dat deze middelen nog niet allemaal zijn uitgegeven door de decentrale overheden. Dit verbeterde het EMU-saldo decentrale overheden de laatste jaren.

Daarnaast is er de afgelopen jaren een groter wordend kas-transverschil decentrale overheden ontstaan. Deze laatste post bevat specifieke uitkeringen die door het Rijk zijn overgemaakt aan decentrale overheden maar nog niet zijn uitgegeven. In de huidige ramingspraktijk wordt ervan uitgegaan dat decentrale overheden dit geld uitgeven in hetzelfde jaar waarin ze het binnenkrijgen van het Rijk. Op het moment dat dit niet gebeurt, is de raming van het EMU-saldo te laag²⁰.

3.1.5 Noemereffect door bbp-ontwikkeling

Het EMU-saldo in procenten bbp is het saldo in miljarden gedeeld door het bbp. Wanneer het bbp stijgt wordt een gelijk tekort in miljarden dus automatisch kleiner uitgedrukt in procenten bbp. Als gevolg van een hoger nominaal bbp dan geraamd viel het saldo in 2021 tot en met 2023 in termen van het bbp met 0,1 tot 0,2 procent bbp positiever uit dan verwacht.

3.1.6 Aanpassing door bijstellingen CBS na het Financieel Jaarverslag Rijk

Voor het CBS is het EMU-saldo in maart na het afgesloten jaar pas een eerste voorlopige vaststelling. Informatie vanuit bijvoorbeeld de zorg, het onderwijs en de decentrale overheden ontvangt het CBS gedeeltelijk pas later. Dit geldt ook voor sommige macro-economische statistieken. Hierdoor, en wegens statistische bijstellingen en herzieningen wijzigt het EMU-saldo nog ten opzichte van het getal dat Financiën overneemt in het Financieel Jaarverslag. In de decompositietabel is te zien dat er in 2020 en 2021 relatief grote aanpassingen zijn geweest. Deze komen vooral door zaken die te maken hadden met corona en waarvan de impact op het saldo pas later definitief vastgesteld kon worden. Dit zijn onder andere voorschotten op subsidies en belastinguitstel. In 2020 konden ondernemers bijvoorbeeld als gevolg van de corona belastinguitstel aanvragen. Daarbij werden de belastinginkomsten in latere jaren voor het EMU-saldo wel toegerekend aan 2020. Bij de jaarafsluiting 2020 moest het CBS dus een eerste inschatting maken hoeveel van het belastinguitstel in latere jaren nog geïnd zou kunnen worden en hoeveel oninbaar zou zijn, bijvoorbeeld door faillissementen.

²⁰ Dit kas-transverschil wordt meegenomen in het EMU-saldo Rijk.

3.2 Conclusies

Sinds 2020 zijn er uitzonderlijk grote ramingsafwijkingen met verschillende oorzaken, zowel aan de inkomstenkant als aan de uitgavenkant. Tot 2020 zijn de afwijkingen beperkt en wisselen positieve en negatieve afwijkingen elkaar af, zoals ook in de langjarige analyse in hoofdstuk 2 te zien was. In 2020 was er een grote negatieve ramingsafwijking zoals te verwachten is bij de uitbraak van een pandemie. In de jaren 2021-2023 was er drie jaar op een rij een grote positieve ramingsafwijking. Ook voor 2024 zijn er aanwijzingen dat er een substantiële ramingsafwijking zal zijn. Zoals tabel 3 laat zien is de inkomstenkant van de begroting de belangrijkste verklaring voor de afwijkingen van de raming, zij het in steeds afnemende mate. Vooral onderschatting van de nominale economische groei leverde in 2021 en 2022 een forse bijdrage via hogere inkomsten. Als hiervoor wordt gecorrigeerd blijft een kleinere, maar consistent positieve, ramingsafwijking over in deze jaren. Hier tegenover staat het saldo-verslechterende effect door extra beleidsmatige uitgaven in deze periode. Maar evenals bij de inkomsten zwakt dit effect in de tijd steeds verder af. Een andere factor die heeft bijgedragen aan de ramingsafwijkingen betreft de toename van onderuitputting doordat geplande, veelal incidentele, uitgaven niet doorgingen of via kasschuiven naar andere jaren werden overgebracht. Ten slotte is te zien dat het saldo decentrale overheden sinds 2021 ieder jaar positiever uitvalt dan vooraf werd ingeschat en dat geldt ook voor kas-transverschillen met de decentrale overheden.

De decompositietabel heeft conform de taakopdracht in beeld gebracht waar de afwijkingen vandaan komen in de geraamde EMU-saldi voor de jaren 2021-2024. Hiermee is nog niet de vraag beantwoord of er systematische elementen zitten in de afwijkingen als gevolg van de gehanteerde ramingsystematiek. In hoofdstuk 4 gaan we deze afwijkingen nader analyseren en proberen we op basis daarvan een antwoord te formuleren op deze vraag.

4. Ramingsafwijkingen nader onderzocht

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of de ramingsafwijkingen in de jaren 2021-2024 een systematisch karakter hebben of volgen uit nauwelijks te voorziene omstandigheden.

Eerst zullen ramingsafwijkingen van de afgelopen jaren *en detail* worden geanalyseerd om mogelijke systematische afwijkingen op te sporen. Vervolgens worden die in paragraaf 4.2 nader onderzocht voor zowel de inkomsten- als de uitgavenkant van de begroting.

4.1 De jaren 2021-2024 op de snijtafel

In deze paragraaf gebruiken we een gecomprimeerde versie van de decompositietabel uit hoofdstuk 3, waarbij we 7 categorieën ramingsafwijkingen onderscheiden.

- Ramingsafwijkingen kunnen in de eerste plaats ontstaan via de voorspellingen van het CPB die Financiën in de rijksbegroting gebruikt, zoals de economische groei, de werkloosheid, de loonontwikkeling en de inflatie. Die worden in tabel 4 in regel A aangeduid als verschillen door een afwijkende macro-economische ontwikkeling. In de toelichting onder tabel 4 wordt aangegeven hoe tabel 4 en tabel 3 precies op elkaar aansluiten. Deze verschillen kunnen zowel aan de inkomsten- als de uitgavenkant van de begroting optreden, denk aan de uitgaven voor de werkloosheidswet (WW), de btw-inkomsten of de inkomstenbelasting.
- In de tweede plaats staan in regel B de afwijkingen door onderuitputting van begrotingen en door kasschuiven naar andere begrotingsjaren. Onder B zijn ook de stortingen in begrotingsreserves opgenomen omdat die vaak het gevolg zijn van onderuitputting.
- In de derde plaats ontstaan er afwijkingen doordat kabinetten tijdens het begrotingsjaar extra beleidsmaatregelen hebben genomen aan zowel de inkomsten- als uitgavenkant van de rijksbegroting. Deze afwijkingen zijn hier gezamenlijk onder regel C opgenomen.
- De vierde categorie, die onder regel D staat, betreft ramingsafwijkingen in het EMU-saldo van de decentrale overheden. Onder regel E staat het kas-transverschil decentrale overheden. Deze regel bevat specifieke uitkeringen die door het Rijk al wel zijn overgemaakt aan decentrale overheden maar die nog niet door bijvoorbeeld gemeenten zijn uitgegeven. Vanuit het Ministerie van Financiën zijn de posten met betrekking tot decentrale overheden niet op te delen in macro, beleid en overig. Daarom zijn deze als één post opgenomen.
- In regel F is een categorie met overige bijstellingen opgenomen, die voor de inkomstenkant van de rijksbegroting alle afwijkingen samenvat die niet door macro-economische ontwikkelingen of beleid te verklaren zijn. Voor de uitgavenkant betreft het bijstellingen zoals kas-transverschillen.
- Regel G bevat tenslotte de bijstelling op het EMU-saldo die gedaan zijn door het CBS vanwege nieuwe inzichten na publicatie van het Financieel Jaarverslag Rijk van een betreffend jaar.

We zullen voor elk van de vier jaren afzonderlijk bestuderen hoe de ramingsafwijkingen zijn ontstaan. Op die manier proberen we te analyseren of sprake is van een mogelijke bias in de ramingen.

Tabel 4. Decompositie verschil realisatie en raming naar component in procenten bbp (+ is saldoverbeterend)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
I. EMU-saldo Miljoenennota t-1	0,5%²¹	1,0%	0,2%	-5,5%	-2,4%	-3,0%	-2,9%
A. Macro-ontwikkeling	-0,2%	-0,4%	-0,9%	2,5%	2,0%	-0,2%	0,1%
<i>wv. Inkomsten Rijk</i>	-0,2%	-0,3%	-0,6%	2,0%	2,6%	0,4%	-0,1%
<i>wv. Uitgaven Rijk</i>	-0,1%	-0,1%	-0,3%	0,2%	-0,7%	-0,7%	0,0%
<i>wv. noemereffect (bbp-ontwikkeling)</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
B. Kasschuiven en onderuitputting	0,3%	0,4%	0,5%	0,4%	1,1%	0,9%	0,8%
<i>wv. kasschuiven en onderuitputting</i>	0,3%	0,3%	0,4%	0,6%	1,1%	1,4%	1,5%
<i>wv. afstorting in begrotingsreserves</i>	0,1%	0,2%	0,2%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%
<i>wv. invulling eerder ingeboekte onderuitputting</i>	-0,2%	-0,1%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,6%	-0,8%
C. Beleid en overige uitgaven	0,6%	0,0%	-4,1%	-2,6%	-1,6%	0,5%	0,0%
<i>wv. Inkomstenbesluitvorming</i>	-0,1%	-0,2%	-0,3%	0,1%	0,2%	0,4%	-0,2%
<i>wv. grootste beleidsmatige uitgavendossiers</i>	0,0%	0,0%	-3,6%	-2,7%	-1,5%	-0,3%	0,0%
<i>wv. overige uitgaven</i>	0,7%	0,2%	-0,2%	0,0%	-0,3%	0,5%	0,2%
D. Decentrale overheden	0,1%	0,0%	0,0%	0,3%	0,4%	0,2%	n.v.t.
E. Kas-transverschil decentrale overheden	0,0%	0,2%	0,1%	0,3%	0,2%	0,3%	n.v.t.
F. Overige bijstellingen	0,2%	0,6%	-0,1%	2,0%	0,3%	0,8%	n.v.t.
<i>wv. Inkomsten Rijk (F1)</i>	0,2%	0,5%	0,2%	2,1%	-0,2%	1,1%	0,3%
<i>wv. overige bijstellingen (F2)</i>	0,0%	0,1%	-0,3%	-0,1%	0,6%	-0,3%	n.v.t.
II. EMU-saldo Financieel Jaarverslag Rijk (I+A t/m F)	1,5%	1,7%	-4,3%	-2,5%	0,0%	-0,3%	n.v.t.
G. Aanpassing door bijstellingen CBS	0,0%	0,1%	0,7%	0,3%	0,0%	-0,1%	n.v.t.
III. Huidig saldo CBS (II+G)	1,5%	1,8%	-3,6%	-2,2%	0,0%	-0,4%	n.v.t.

²¹ Voor 2018 is gerekend vanaf de Startnota van het kabinet Rutte III uit november 2017 omdat deze kort op de Miljoenennota volgde.

Aansluiting tabel 4 op tabel 3

- *Regel A Macro-ontwikkeling* bestaat uit de regels A1, A2.1, B1 en F uit tabel 3. Het betreft alle veranderingen van het saldo door een afwijkende macro-economische ontwikkeling zowel aan de inkomsten- als de uitgavenkant van de rijksbegroting.
- *Regel B Kasschuiven en onderuitputting* is de optelsom van de regels B2 en C1 uit tabel 3: de kasschuiven en onderuitputting en de stortingen in de begrotingsreserves.
- *Regel C Beleid en overige uitgaven* bestaat uit de regels A2.2 en B3 uit tabel 3: het extra beleid tijdens het begrotingsjaar aan zowel de inkomsten- als de uitgavenkant van de rijksbegroting.
- *Regel D EMU-saldo decentrale overheden* is gelijk aan regel D in tabel 3, het betreft de afwijking van de raming van het saldo decentrale overheden.
- *Regel E* bevat het kas-transverschil dat ontstaat bij de uitkering van sommige specifieke uitkeringen aan decentrale overheden. Deze regel is gelijk aan regel E in tabel 3.
- *Regel F Overige bijstellingen* bestaat uit de regels A2.3, A3 en C2 uit tabel 3.
- *Regels A tot en met F* bij elkaar opgeteld tonen de totale afwijking tussen de oorspronkelijke saldoramings bij de Miljoenennota (*regel I*) en het saldo in het Financieel jaarverslag Rijk.
- *Regel I plus de regels A tot en met F* tellen op tot het saldo bij het Financieel jaarverslag Rijk (*regel II*). In *regel G* worden vervolgens de bijstellingen gepresenteerd die het CBS heeft gedaan na publicatie van het jaarverslag.
- De onderste regel (*III*) toont het huidige EMU-saldo zoals gepubliceerd door het CBS.

4.1.1 Verklaringen voor de ramingsafwijking in 2021

Factoren die bij het opstellen van de Miljoenennota 2021 zo goed als onvoorspelbaar waren verklaren ongeveer 80% van de ramingsafwijking van het EMU-saldo. Deze

factoren betreffen het onverwacht snelle herstel van economie, het extra beleid dat als reactie op de pandemie is ingezet, de onverwacht grote meevallers bij de inkomsten, het niet verwachte overschot bij de decentrale overheden en de bijstellingen van het CBS na afloop van het begrotingsjaar. Gezamenlijk verklaren deze factoren in 2021 2,7%-punt van de totale afwijking van 3,3% bbp, dat wil zeggen ruim 80% (zie tabel 5). De twee resterende factoren: de onderuitputting en kas-transverschillen met de decentrale overheden verklaren 0,6%-punt van de totale afwijking van 3,3% bbp.

De pandemie was een unieke gebeurtenis waarvan de omvang en de duur bij het opstellen van de Miljoenennota 2021 hoogst onzeker was.²² Het herstel van de

internationale, en in het verlengde daarvan de nationale, economie was in 2021 sterker dan door het CPB en andere instituten werd geraamd. Dit komt duidelijk naar voren in Grafiek 5 waar het verwachte EMU-saldo voor de verschillende budgettaire nota's is weergegeven. Bij het opstellen van de Voorjaarsnota, toen er nog lockdownmaatregelen golden, werd een tekort van bijna 8% bbp verwacht. In de opeenvolgende budgettaire nota's werd het economisch beeld echter steeds positiever waardoor ook het saldo positiever werd ingeschat.

De sterke economische groei had een saldoverbeterend effect van 2,5%-punt. Met name door een onderschatting van de inkomsten met 2%-punt (zie bij *regel A*). Tegelijkertijd werden met name de extra budgetten onderschat die nodig waren om de economie in dat jaar in de lucht te houden, per saldo verklaart dit een saldo-verslechterend effect van -2,6% punt bbp (*regel C*). Toevallig vielen de macro-economische meevallers (*regel A*) bijna volledig weg tegen het saldo-verslechterende effect van het extra beleid (*regel C*).

²² In het tweede kwartaal van 2020 was het bbp met 8,5% afgenomen, een ongekende krimp voor de Nederlandse economie.

In 2021 was er plotseling een positieve ramingsafwijking in het EMU-saldo decentrale overheden van 0,3% bbp. Dit was verrassend omdat in de periode daarvoor de ramingsafwijking bij dit saldo steeds rond de 0% lag.

De inkomsten van het Rijk vielen ook na correctie voor macro-economische en beleidsmatige afwijkingen 2,1%-punt bbp hoger uit dan geraamd. Dit was vooral het gevolg van een 1,4%-punt hogere vpb-opbrengst dan geraamd. Niet alleen waren de inkomsten 1,1% bbp hoger dan op basis van de schattingsvergelijking was verwacht, maar de raming van de vpb was op basis van *expert judgement* neerwaarts bijgesteld.²³ Bij het opstellen van de Miljoenennota in september 2020 was de verwachting namelijk dat de winsten sterk zouden afnemen door de coronacrisis. Achteraf bleken de winsten door de steunmaatregelen van het kabinet gedurende deze jaren juist onverwacht hoog. Hierdoor is de 'overige' ramingsafwijking van de vpb toegenomen van 1,1% naar 1,4% bbp. Verder valt op dat de kas-transverschillen aan de inkomstenkant met 0,7% bbp in 2021 groter zijn dan in andere jaren. De grootste factor hierin is een verschil in de wijze van boeken van het kerstarrest over box 3 in de decompositietabel en op EMU-basis. Volgens de regels van de EMU is het effect op de inkomsten in 2021 minder groot dan het effect op transactiebasis, waarmee de decompositietabel aan de inkomstenkant is opgesteld. Zie ook bijlage 5 voor een verdere toelichting op de kas-transverschillen aan de inkomstenkant.

Het CBS heeft na afloop van het begrotingsjaar een aantal bijstellingen gedaan vanwege nieuwe informatie (regel G). Dit had een effect op het EMU-saldo van 0,3% bbp. Deze bijstellingen hadden voornamelijk te maken met nabetalingen op corona-regelingen die achteraf toegerekend werden aan 2021 en in dat jaar zelf niet te voorzien waren (zie paragraaf 3.1.3 voor meer toelichting hierop).

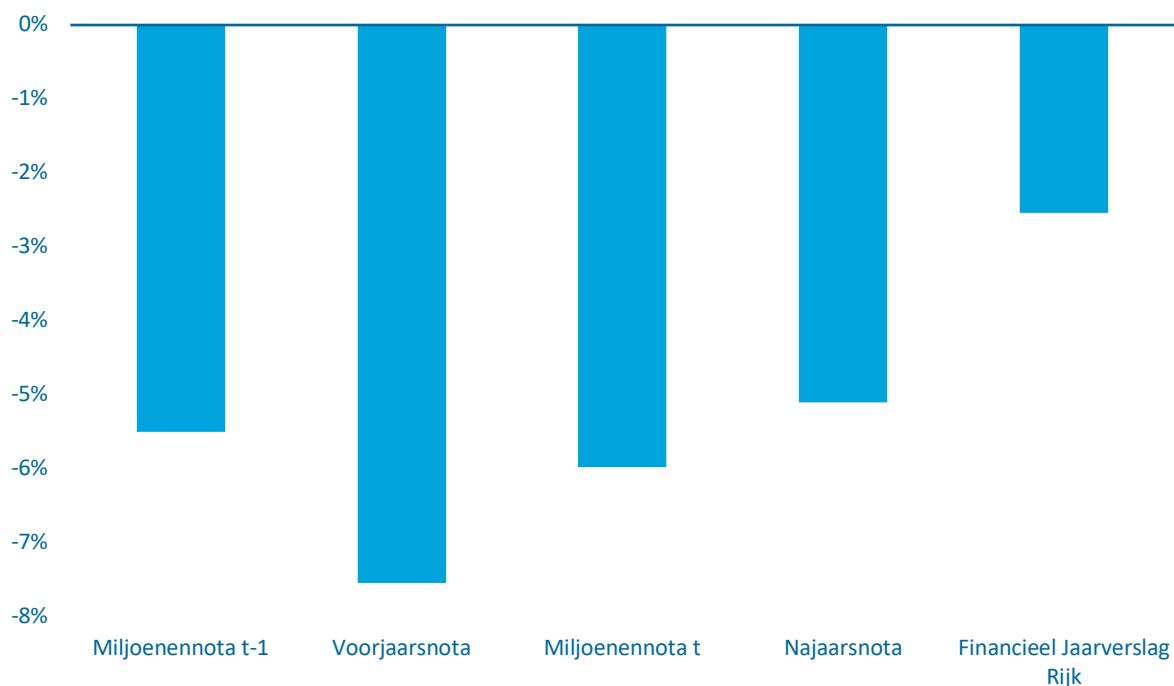
Onderuitputting en kasschuiven hebben per saldo 0,4% bbp bijgedragen aan de afwijking. Dit spoorde in totaal redelijk met de gemiddelde afwijking in de jaren daarvoor en kan daarom niet als onverwacht worden beschouwd. Maar in de opbouw zien we wel een verschuiving die in de jaren daarna verder doorzet: minder afstortingen in begrotingsreserves en meer onderuitputting en kasschuiven.

Tot slot valt de grotere ramingsafwijking op bij de kas-transverschillen tussen het Rijk en de decentrale overheden ten opzichte van de jaren daarvoor. Een effect van 0,3%-punt bbp. Vanaf 2020 beginnen de vooruit ontvangen bedragen bij de gemeenten sterk op te lopen: van 0,6 miljard euro in 2019 tot 2,6 miljard euro in 2021. Dit hangt vermoedelijk samen met de sterke toename van het aantal specifieke uitkeringen in die periode.²⁴ Gemeenten hebben de middelen daarvoor vaak in een keer ontvangen, maar geven die middelen gespreid in de tijd uit. Om het effect hiervan op het EMU-saldo te bepalen, is inzicht nodig in het uitgavenritme van gemeenten. Dit inzicht was er niet en met dit soort effecten is dus geen rekening gehouden in de raming van het EMU-saldo. Hoewel dit effect onverwachts optrad, had men het redelijkerwijs kunnen voorzien en daarom rekenen we het hier niet toe aan de categorie niet te voorspellen ontwikkelingen.

²³ Bron: Miljoenennota 2021, bijlage 4, p. 80

²⁴ Van 41 in 2019 tot 131 in 2021.

Grafiek 5. Ontwikkeling verwacht EMU-saldo gedurende 2021 in procenten bbp (- is tekort)



4.1.2 Verklaringen voor de ramingsafwijking in 2022

Ontwikkelingen die redelijkerwijs niet voorspeld konden worden bij het opstellen van de begroting, verklaren in 2022 ongeveer de helft van de ramingsafwijking. Op basis van een soortgelijke analyse voor 2022 als voor 2021 zien we dat afwijkingen in de macro-economische ontwikkeling, onverwachte beleidsmaatregelen, een positief saldo bij de decentrale overheden en een kas-transverschil in verband met onverwachte winst bij EBN samen 1,3% bbp aan ramingsafwijking opleveren (zie tabel 5). Dit is 54% van de totale ramingsafwijking van 2,4% bbp. De overige ramingsafwijkingen komen voort uit factoren die niet geheel onvoorspelbaar waren na de ontwikkelingen in 2021. Zo nam de onderuitputting verder toe tot 1,1%-punt en waren er weer kas-transverschillen tussen het Rijk en de decentrale overheden (zie tabel 4 regels B, D en E). De overige posten vallen tegen elkaar weg.

Vooral macro-economische ontwikkelingen verklaren een groot deel van de positieve afwijking, namelijk 2,0% bbp. Dat er grote macro-economische afwijkingen zijn is ook verklaarbaar: 2022 was een turbulent jaar. De eerste twee maanden stonden in het teken van het afschalen van de harde lockdown van december 2021. Vanaf eind februari domineert de Oekraïne-crisis het nieuws en begint deze crisis ook door te werken in de begroting. De oorlog leidde tot een piek in de energie- en voedselprijzen waarmee in de ramingen voor de Miljoenennota 2022 vanzelfsprekend geen rekening kon worden gehouden. In Grafiek 6 komt dit duidelijk naar voren in verslechterde verwachtingen voor het saldo in de Voorjaarsnota. Vanaf de Miljoenennota neemt het verwachte tekort echter sterk af van -3,4% bbp tot -0,9% bbp. De voornaamste oorzaken hiervan zijn dat 1) door het jaar meer zicht komt op de onderuitputting, 2) lagere kosten voor nood- en steunmaatregelen corona en 3) dat de inkomsten meer zijn toegenomen dan de uitgaven doordat de inflatie verder is gestegen na de loon- en prijsbijstelling in de Voorjaarsnota. Dit is in 2023 gerepareerd, maar leidde in 2022 eenmalig tot een verbetering van het saldo.

De onverwacht hoge inflatie droeg voor 2022 ook bij aan een sterke groei van de belastinginkomsten. Deze kwamen 2,6% bbp hoger uit dan verwacht (zie regel A van tabel 4). De macro-economische doorwerking was vooral sterk op de vpb (+0,9% bbp) onder andere door gestegen winsten van energiebedrijven, de loonheffing (+0,6% bbp) en de omzetbelasting (+0,3% bbp).

Gecorrigeerd voor de macro-economische ontwikkeling en beleid resulteerde voor de categorie overige bijstellingen aan de inkomstenkant -0,2% bbp. Dit was enerzijds het gevolg van meevallende opbrengsten voor de vpb en de omzetbelasting met respectievelijk 0,5% bbp en 0,3% bbp en anderzijds een negatieve post van -0,9% bbp door kas-transverschillen. Wat betreft de meevallers dient opgemerkt te worden dat die voor deze belastingen voor dit jaar op basis van *expert judgement* juist waren verlaagd. Bij de vpb hing deze bijstelling samen met het aflopen van de coronasteunmaatregelen, waardoor verwacht werd dat de winsten zouden afnemen. De omzetbelasting was in 2020 als gevolg van corona minder afgenomen dan verwacht. Daarom werd verwacht dat de herstelgroei in 2021 ook lager zou zijn. Dit leidde tot een verlaging van de inkomsten op basis van *expert judgement*. Hoewel onverwacht kunnen we achteraf stellen dat dit *expert judgement* in 2021 onterecht is gebleken. In paragraaf 4.2.1 gaan we hier nader op in. De negatieve kas-transverschillen worden vooral veroorzaakt doordat de hogere winsten in de energiesector leidden tot hogere vpb-inkomsten die op transactiebasis bij 2022 horen. Deze worden pas in latere jaren betaald en vallen dus op EMU-basis onder deze latere jaren.

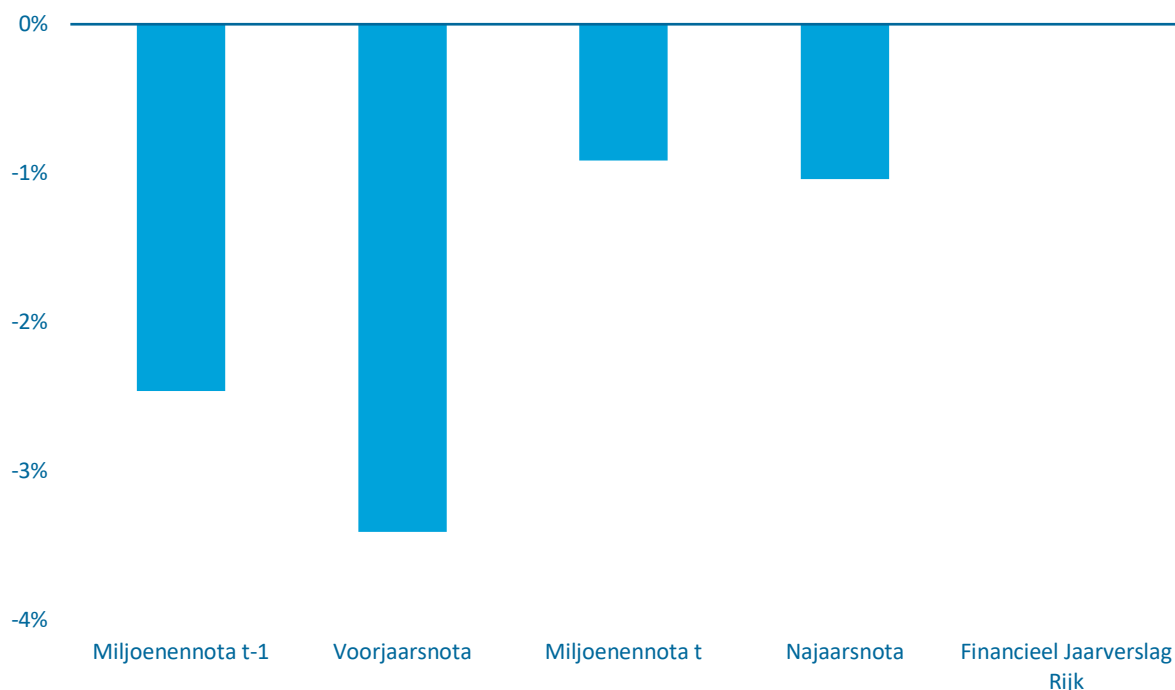
De Oekraïne-crisis leidt tot extra uitgaven voor koopkrachtondersteuning, opvang van honderdduizend vluchtelingen en militaire en financiële steun aan Oekraïne. Ook treedt begin 2022 een nieuw kabinet aan, met ambitieuze uitgavenprogramma's die al in hetzelfde jaar voor 6,5 miljard euro tot extra uitgaven moeten leiden. In totaal is het effect van beleid -1,6% bbp (zie regel C van tabel 4).

Het lukt niet om de extra budgetten voor 2022 daadwerkelijk volledig tot besteding te brengen. De onderuitputting neemt verder toe tot 1,1% bbp; zie regel B in tabel 4. Geld bleef op de plank liggen omdat zowel de planvorming als de planuitvoering de ambities van de opeenvolgende kabinetten niet konden bijhouden. Dit suggereert dat er systematische elementen in deze ramingsafwijking zitten. Wij beschouwen deze toename van de onderuitputting en de kasschuiven daarom niet als een onverwachte ontwikkeling. In paragraaf 4.2.2 wordt deze afwijking daarom nader geanalyseerd.

De overige bijstellingen waren voornamelijk gerelateerd aan de ontwikkeling van de energieprijzen en daarmee niet voorzien. De grootste post hierbij is een kas-transverschil in de gasbaten. Energiebeheer Nederland (EBN) had in 2022 onverwacht meer inkomsten door de gestegen gasprijs, waardoor in latere jaren hogere dividenden zijn uitgekeerd aan het ministerie van Economische Zaken. EBN behoort echter tot de overheid. Voor het EMU-saldo is daarom de winst in 2022 leidend en niet de dividendstroom tussen EBN en het Rijk.

De afwijking door het saldo decentrale overheden en de kas-transverschillen tussen het Rijk en de decentrale overheden zijn per saldo even groot als in 2021. Maar evenals voor 2021 is het positieve EMU-saldo voor 2022 onverwacht omdat bij de raming van dat saldo bij de Miljoenennota 2022 de realisatie voor 2021 nog niet bekend was.

Grafiek 6. Ontwikkeling verwacht EMU-saldo gedurende 2022 in procenten bbp (- is tekort)



4.1.3 Verklaringen voor ramingsafwijkingen in 2023

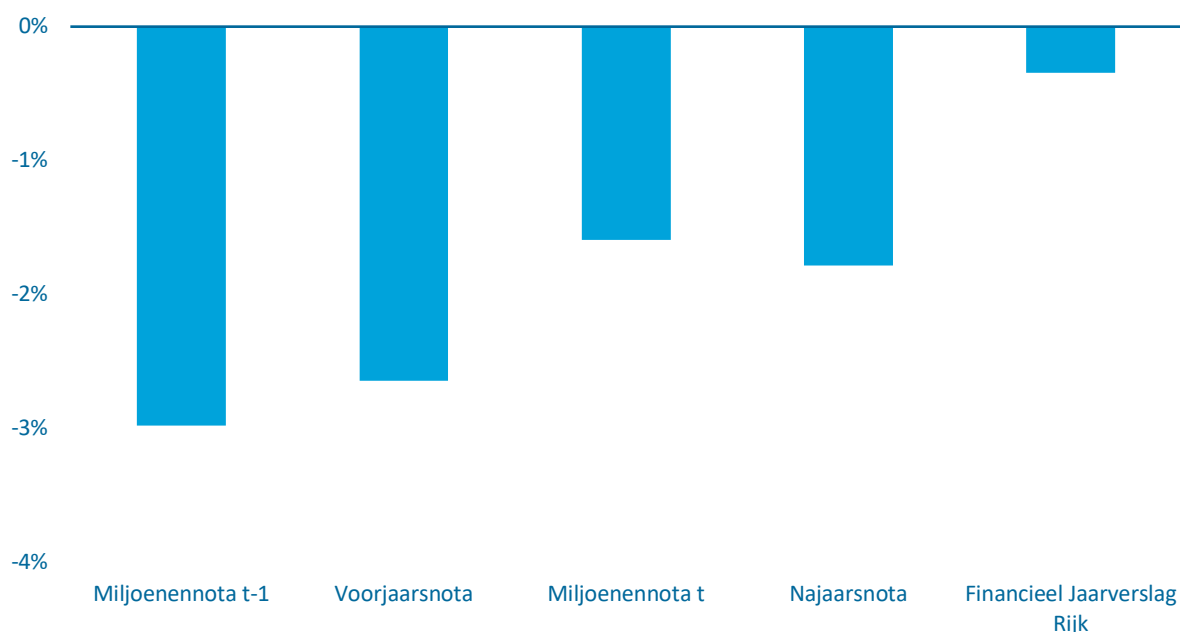
De ramingsafwijking in 2023 heeft in vergelijking met de twee voorgaande jaren andere oorzaken. Zoals in tabel 5 valt te lezen verklaren in dit jaar moeilijk te voorspellen ontwikkelingen in de macro-economie, het beleid en onverwacht grote anticipatie-effecten 1,1%-punt van de totale ramingsafwijking van 2,6% bbp. Macro-economische afwijkingen spelen met -0,2% bbp nauwelijks een rol terwijl het extra beleid in dit jaar met 0,5% bbp juist positief bijdraagt aan de ramingsafwijking in plaats van negatief zoals in 2021 en 2022 (zie de tabellen 4 en 5). Dit hangt voornamelijk samen met het instellen van een prijsplafond voor energie, waarvoor bijvoorbeeld een verlaging in de energiebelasting is teruggedraaid. De kosten voor het prijsplafond bleken uiteindelijk lager dan in eerste instantie verwacht. Zie ook de box over coronasteun- en energiematregelen in hoofdstuk 3. Een andere onverwachte ramingsafwijking betrof een onderschatting van het anticipatie-effect op de tariefswijziging in box 2 met 1,1% bbp. Verder is er net als in 2022 voornamelijk een kas-transverschil in de gasbaten. In dit geval is deze echter negatief als gevolg van de dalende gasprijzen. Dit is verwerkt onder regel F2 in tabel 4. Omdat deze bijstelling samenhangt met de fluctuaties in de gasprijs was deze moeilijk te voorzien. Tot slot was er in 2023 een ramingsbijstelling door het CBS van -0,1% bbp. De resterende ramingsafwijking van 1,5%-punt bbp wordt voor 0,9%-punt verklaard door kasschuiven en onderuitputting, de rest door afwijkingen bij het EMU-saldo van de decentrale overheden en kas-transverschillen bij de specifieke uitkeringen. Ten opzichte van de afwijkingen in 2022 treden bij de decentrale overheden cijfermatig geen grote veranderingen op.

De onderuitputting en de kasschuiven zijn in 2023 met 0,3% verder toegenomen tot 1,4% bbp. In de begroting is hierop geanticipeerd door aanvullende onderuitputting in te boeken van in totaal 0,6%-punt, waardoor per saldo deze afwijking van de raming iets lager was dan in 2022. Hierbij speelt deels dezelfde factor een rol als in 2022: te ambitieuze plannen. Deels zijn er ook andere factoren in het spel, die zich steeds prominenter laten gelden, zoals stagnatie in de

uitvoering door bijvoorbeeld krapte op de arbeidsmarkt en vergunningprocedures. Zoals hiervoor aangegeven gaan we hier in paragraaf 4.2.2 dieper op in.

De hogere inkomsten hingen voornamelijk samen met beleidswijzigingen. Het vervangen van de verlaging van de energiebelasting door het instellen van een prijsplafond voor energie leidde tot hogere inkomsten (+0,5% bbp). En ook de overige ramingsfout van de inkomsten (+1,2% bbp) hangt deels samen met beleidsmaatregelen. Er waren sterker dan verwachte meevallers bij de opbrengsten van de vpb (+0,4% bbp), de dividendbelasting (+0,3% bbp) en de inkomensheffing (+0,5% bbp).²⁵ Bij de vpb hing dit samen met de sterkere groei van de winsten door gedaalde rentekosten en goede beursresultaten. Deze variabelen zijn geen onderdeel van de schattingsvergelijking en komen dus terug bij de overige bijstellingen aan de inkomstenkant (regel F1 in tabel 4). Bij de dividendbelasting en de inkomensheffing werd dit grotendeels veroorzaakt door een groter dan verwacht anticipatie-effect op de invoering van een getrappt tarief in box 2 per 2024. Dit anticipatie-effect is versterkt door een in de Kamer aangenomen amendement na het presenteren van de Miljoenennota 2024, waarmee het hoge tarief verder is verhoogd. Vooral aan het eind van het jaar leverde dit nog een forse meevaller op voor het saldo, wat in Grafiek 7 zichtbaar is in een groot verschil tussen het saldo in de Najaarsnota en het Financieel Jaarverslag Rijk.

Grafiek 7. Ontwikkeling verwacht EMU-saldo gedurende 2023 in procenten bbp (- is tekort)



²⁵ De meevaller als gevolg van het box 2 anticipatie-effect was groter dan de hier gepresenteerde 0,5% bbp. Dit komt doordat met terugwerkende kracht het box 3 arrest in de zomer van 2024 de inkomsten van de inkomensheffing heeft verlaagd met circa 1,5 miljard. In tabel 5 is hiervoor gecorrigeerd.

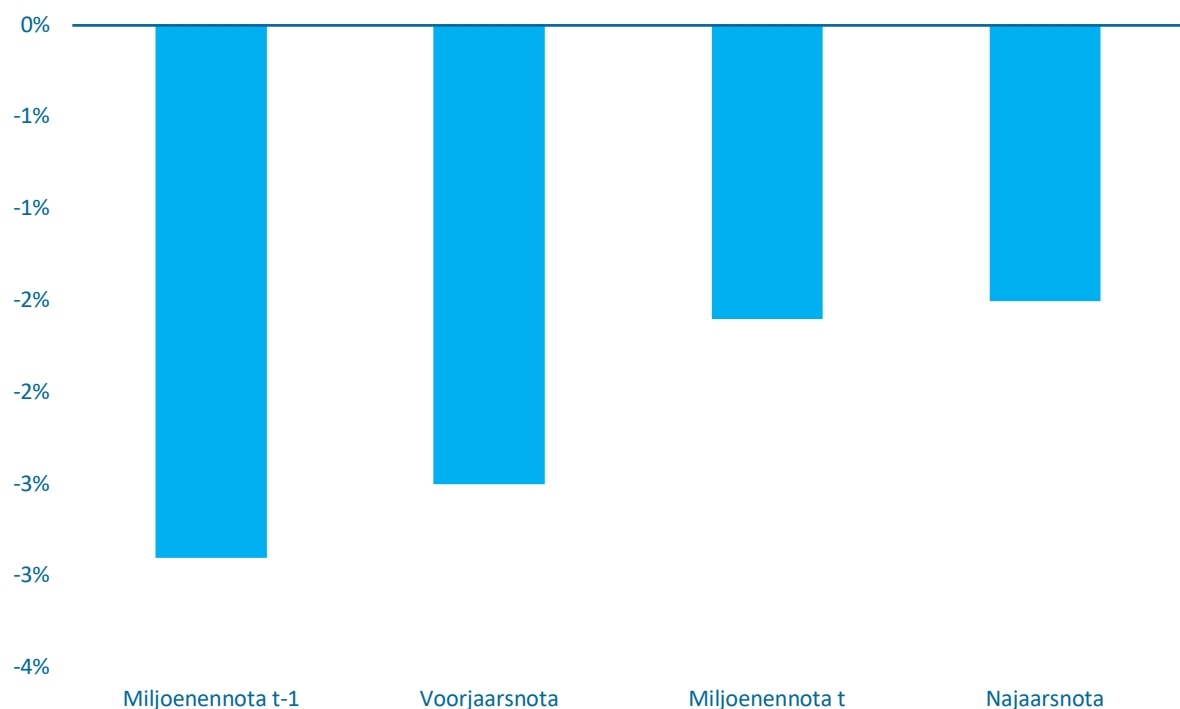
4.1.4 Verklaringen voor ramingsafwijkingen in 2024

Er is nog geen totaalbeeld voor 2024 omdat de informatie over de definitieve kas-transverschillen en het saldo van de decentrale overheden nog niet beschikbaar zijn. Het CBS zal op 26 maart aanstaande een voorlopig cijfer van het EMU-saldo voor de totale overheid publiceren. Op basis van de voorlopige cijfers over de uitgaven en inkomsten van het Rijk²⁶ is de ramingsafwijking tot nu toe 1,2% bbp. De ramingsafwijking door macro-economische ontwikkelingen is met +0,1% bbp gering. De ramingsafwijking door extra beleid tijdens het begrotingsjaar komt per saldo op nul uit.

De trend van toenemende onderuitputting zette ook in 2024 door. Omdat vooraf ook rekening werd gehouden met meer onderuitputting dan de jaren daarvoor kwam per saldo kwam de ramingsafwijking door onderuitputting en kasschuiven 0,1% bbp lager uit dan in 2023, namelijk op 0,8% bbp. Beleid verlaagde de inkomsten met 0,2% bbp en tegelijk daalden de overige uitgaven met 0,2% bbp ten opzichte van de raming. Per saldo had dit geen effect op de ramingsafwijking. De resterende afwijking van 0,3% bbp hangt samen met meevallers bij een aantal belastingsoorten, die gedeeltelijk gecompenseerd wordt door het arrest van de Hoge Raad met betrekking tot box 3. Het valt op dat ook in 2024, net als in voorgaande jaren, de vpb-opbrengsten zijn onderschat met 0,1% bbp. Deze onderschatting is wel kleiner dan in voorgaande jaren.

Gedurende het jaar werd het saldo steeds iets gunstiger. Dit komt voornamelijk doordat er tijdens het jaar steeds meer kasschuiven verwerkt zijn waarbij geld naar latere jaren is doorgeschoven.

Grafiek 8. Ontwikkeling verwacht EMU-saldo gedurende 2024 in procenten bbp (- is tekort)



²⁶ Voor 2024 is gebruikgemaakt van de cijfers uit de Kamerbrief [Voorlopige realisaties belastinginkomsten en uitgaven 2024](#)

4.1.5 Conclusies voor de periode 2021-2024

Gemiddeld wordt voor de periode 2021-2023 circa 60% van de ramingsafwijkingen verklaard door de twee 'perfect storms' die over de Nederlandse economie trokken. Deze afwijkingen kunnen als onvoorspelbaar worden beschouwd. Effecten die pas optraden nadat de ramingen in de Miljoenennota in augustus van het voorafgaande jaar waren opgesteld.

Tegelijkertijd zien we echter bij nadere analyse op een viertal punten factoren die soms in eerste instantie onverwacht zijn, maar in daaropvolgende jaren steeds terugkeren. Soms zelfs in versterkte mate, zoals geldt voor de onderuitputting en de kasschuiven. Door hun eenzijdigheid roept dit de vraag op of hier sprake is van systematische elementen in de ramingsafwijkingen. Het betreft de volgende factoren:

- de opbrengsten van de vennootschapsbelasting;
- *expert judgement* die wordt toegepast bij de inkomstenraming;
- de toename van de onderuitputting en de kasschuiven;
- de toename van de afwijking in de raming van het EMU-saldo van de decentrale overheden en van de kas-transverschillen tussen het Rijk en de decentrale overheden.

Terwijl de onverwachte component in de ramingsafwijkingen sinds 2021 afneemt, neemt het aandeel van deze factoren toe. Gemiddeld is hun aandeel 40%, maar in 2023 is dat aandeel opgelopen tot circa 60%. Omdat macro-economische factoren en extra beleid in 2024 bijna niets meer bijdragen aan de ramingsafwijkingen is het zelfs waarschijnlijk dat het aandeel van onderuitputting en kasschuiven nog verder is toegenomen. In paragraaf 4.2 worden deze factoren daarom verder geanalyseerd op hun eventuele systematische karakter.

Tabel 5 Aandeel onverwacht in de ramingsafwijkingen voor de jaren 2021-2023 in procenten bbp

COMPONENT	2021	2022	2023
Macro-economische ontwikkelingen	2,5%	2,0%	-0,2%
Extra Beleidsmaatregelen	-2,6%	-1,6%	0,5%
Meevaller decentrale overheden 2021 en 2022	0,3%	0,4%	0,0%
Meevallers inkomsten: vpb (2021) en anticipatie box 2 (2023)	2,1%	0,0%	1,1%
Kas-transverschillen door winst EBN	0,0%	0,6%	-0,3%
Bijstellingen CBS na jaarafsluiting	0,3%	0,0%	-0,1%
Total afwijking door onverwachte ontwikkelingen	2,7%	1,3%	1,1%
Totale ramingsafwijking	3,3%	2,4%	2,6%
Aandeel onverwacht	82%	56%	43%

4.2 Systematische elementen in de ramingsafwijkingen?

In deze paragraaf wordt verder onderzocht of er systematische elementen zitten in de afwijkingen in de raming. In paragraaf 4.2.1 onderzoeken we eventuele systematische afwijkingen in de inkomstenraming. In paragraaf 4.2.2 gaan we in op de problematiek van de onderuitputting en in paragraaf 4.2.3 nemen we de ramingsafwijkingen in het EMU-saldo van de decentrale overheden onder de loep. De beperkte lengte van de tijdreeksen betekent dat uitspraken gebaseerd moeten worden op een relatief klein aantal waarnemingen waardoor het niet mogelijk is om conclusies over systematische elementen in de ramingsafwijkingen statistisch te

onderbouwen. Daarom is in dit hoofdstuk gekozen voor kwalitatieve duidingen van de resultaten. Deze moeten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

4.2.1 Langjarige onderschatting van de belastinginkomsten

Over de periode 2011-2024 zijn de inkomsten van het Rijk gemiddeld met 4,0 miljard²⁷ euro per jaar onderschat. Dat is gemiddeld grofweg 0,5% van het bbp van deze jaren. Zoals zichtbaar in Grafiek 5 is dit vooral een gevolg van grote ramingsafwijkingen in de jaren 2021-2024. De gemiddelde afwijking bedroeg in deze vier jaren ruim 14 miljard euro per jaar. Dit wijkt af van het patroon in de jaren tot en met 2020. Zoals in hoofdstuk 2 beschreven, wisselden tot 2020 jaren waarin de inkomsten zijn overschat jaren waarin de inkomsten zijn onderschat elkaar af.

Gedurende de volledige periode 2011-2024 is de ramingsmethodiek gelijk gebleven. De belastinginkomsten worden geschat op basis van de inkomsten van het afgelopen jaar met behulp van schattingsvergelijkingen. Dit proces is beschreven in bijlage 3. De grote afwijkingen van de afgelopen jaren zijn dus niet het gevolg van een verandering in de ramingsmethodiek. Uit een eerdere evaluatie²⁸ van de inkomstenraming, uitgevoerd in 2018, kwamen geen aanwijzingen naar voren dat de belastingopbrengsten systematisch te positief of te negatief werd geraamd. De grote ramingsafwijkingen van de afgelopen jaren geven echter aanleiding om te ondeenrzoeken of dit veranderd is. Om dit te onderzoeken moet onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende oorzaken van ramingsafwijkingen.

De ramingsafwijking van de inkomsten kan in drie componenten worden verdeeld. De eerste component is de afwijking als gevolg van onvoorzien beleid, bijvoorbeeld doordat belastingen na de Miljoenennota of gedurende het lopende jaar worden aangepast. Zo is afgelopen jaren de energiebelasting verlaagd gedurende het jaar vanwege de hoge energieprijzen. Deze component bevat dus alleen wijzigingen van beleid na het presenteren van de begroting. Een afwijking in de raming van het effect van beleid valt hier niet onder. De tweede component is het deel van de ramingsafwijking dat wordt veroorzaakt door afwijkingen in de macro-economische ontwikkelingen. Zo was afgelopen jaren de loongroei hoger dan geraamd. Dit verhoogt de opbrengst van de inkomstenbelasting. De derde component is de 'overige afwijking' die overblijft na correctie voor de eerste twee componenten. Dit is de ramingsfout die volgt uit het model van Financiën: ook met de juiste uitgangspunten voor beleid en de economische ontwikkelingen raamt het model de inkomsten lang niet altijd perfect. Deze component is dus de relevante component om vast te stellen of het model van Financiën een systematische afwijking kent. Het beleid wordt immers bepaald door het kabinet en de macro-economische ramingen worden overgenomen van het CPB.

De overige ramingsafwijking kent drie oorzaken die bij analyse niet precies van elkaar zijn te onderscheiden. 1) Schattingsvergelijkingen op basis van het verleden voorspellen de toekomstige ontwikkelingen niet perfect. 2) Er wordt *expert judgement* gebruikt om de ramingen op basis van de laatste informatie bij te stellen. Maar het *expert judgement* kan er naast zitten en kan daardoor ramingsafwijkingen veroorzaken. 3) De ramingen van de effecten van beleid kunnen het effect van beleid onder- of overschatten. Het is niet mogelijk om precies onderscheid te maken

²⁷ Op transactiebasis.

²⁸ Raamwerk aan de winkel (2018), rapport van de Commissie Visitatie raming belasting- en premieontvangsten.

tussen deze drie fouten: er zijn veel factoren die de belastinginkomsten tegelijkertijd beïnvloeden, waardoor het lastig is deze effecten te isoleren.

Voorbeeld van een raming en de mogelijke ramingsfouten

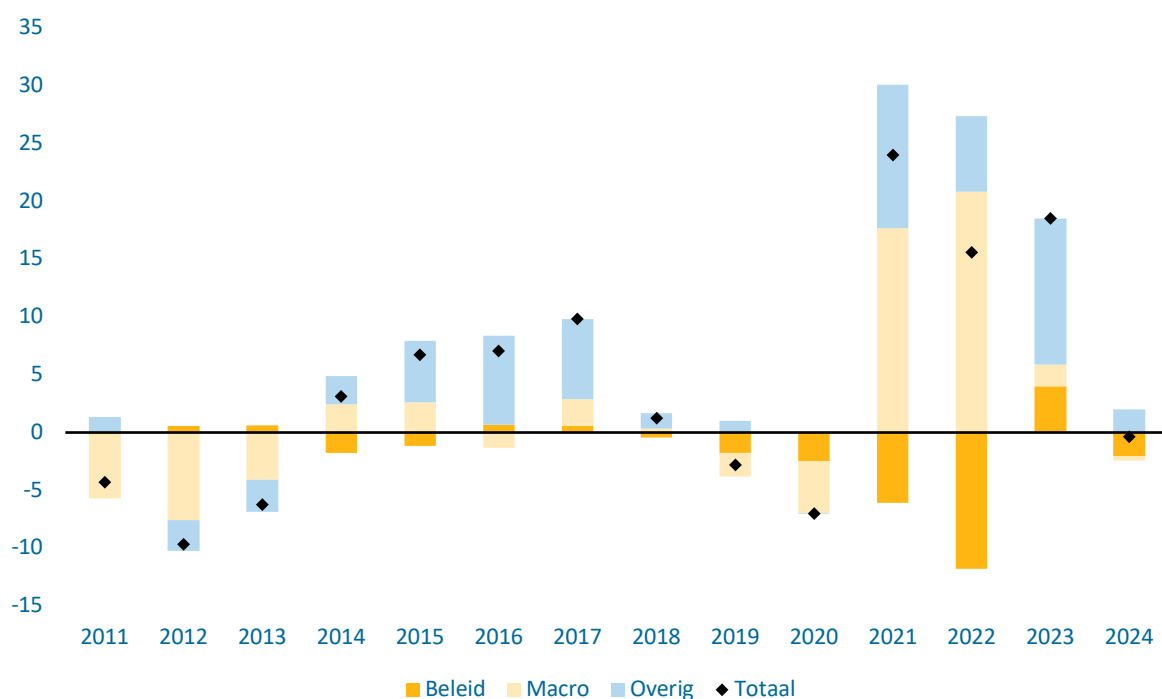
De inkomstenraming wordt gemaakt met behulp van een econometrisch geschat ramingsmodel. Hierbij wordt voor iedere belastingsoort apart geschat wat de inkomsten zullen zijn op basis van de laatste realisaties en de verwachte economische ontwikkelingen. Om te illustreren hoe dit werkt volgt een voorbeeld: de raming van de overdrachtsbelasting. Dit is een hypothetische situatie, het betreft niet de echte raming.

De opbrengst van de overdrachtsbelasting wordt geschat door de opbrengst van het afgelopen jaar te verhogen met de verandering van de woningprijs en de verandering van het aantal verkochte woningen. Bij het opstellen van de begroting voor 2025 werd de opbrengst voor de overdrachtsbelasting in 2024 geschat op 3,7 miljard euro. Stel dat in de economische raming van het CPB staat dat de huizenprijzen in 2025 zullen stijgen met 7% en dat er 4% meer woningen verkocht zullen worden. Dan levert dit een schatting op van de opbrengsten in 2025 van 4,1 miljard (een verhoging van 11%). In dit hypothetische scenario zijn er geen beleidswijzigingen om rekening mee te houden. Wel is bekend dat in 2024 veel verhuurders woningen hebben verkocht in verband met de aanscherping van de verhuurregels, maar op het moment van ramen is nog niet bekend om hoeveel woningen het gaat. De modelleurs van Financiën maken op basis van de informatie die zij op dat moment hebben, de inschatting dat de opbrengst in 2025 iets lager zal zijn. De raming wordt op basis van hun *expert judgement* verlaagd tot 4,0 miljard.

De daadwerkelijke opbrengsten zullen bijna altijd anders uitpakken dan geraamd. Zo kunnen de woningprijzen meer of minder stijgen dan verwacht of kan het aantal verkochte woningen meer of minder toenemen dan geraamd. De ramingsafwijking die hieruit volgt, wordt in dit rapport een *macro-afwijking* genoemd. In dit voorbeeld is geen beleidswijziging opgenomen. Bij andere belastingsoorten, zoals de energiebelasting, is de afgelopen jaren aanvullend beleid gevoerd gedurende het jaar in verband met de hoge energieprijzen. Dit wordt een *beleidsafwijking* genoemd. Na hiervoor gecorrigeerd te hebben, resteert een *overige afwijking*. Deze wordt in algemene zin veroorzaakt doordat de verhouding tussen woningprijzen en transacties ook in het verleden geen perfecte verklaring boden voor de ontwikkeling van de overdrachtsbelasting. Specifiek kan deze afwijking bijvoorbeeld veroorzaakt worden doordat relatief meer starters een woning kopen dan gemiddeld in het verleden. Dit verlaagt de inkomsten omdat starters, onder voorwaarden, vrijgesteld zijn van de overdrachtsbelasting. Daarnaast kan het aantal verhuurders dat hun woning verkocht door de aanscherping van de verhuurregels anders uitvallen dan aangenomen. Daardoor kan het toegepaste *expert judgement*, de bijstelling van 100 miljoen euro in verband met de verhuurders niet groot genoeg zijn geweest of leiden tot een slechtere raming.

De gemiddelde ramingsafwijking van de 'overig' component van de ramingsafwijking bedraagt 3,5 miljard euro per jaar over de periode 2011-2024. Dit komt neer op 0,4% van het gemiddelde bbp van deze jaren. Deze ramingsafwijking, in Grafiek 5 weergegeven als 'Overig' (in blauw), heeft de afgelopen jaren bijgedragen aan een onderschatting van de inkomsten. Dit geldt bovendien voor alle jaren vanaf 2014, op het coronajaar 2020 na. Deze eenzijdige ramingsafwijkingen vanaf 2014 duiden mogelijk op een (kleine) structurele afwijking in de ramingsmethodiek van Financiën. Voor een raming zonder structurele afwijking zou immers over een lange periode de categorie Overig dichtbij nul liggen.

Grafiek 5. Decompositie afwijking totale inkomstenraming²⁹ in miljoenen euro's (+ is saldoverbeterend)

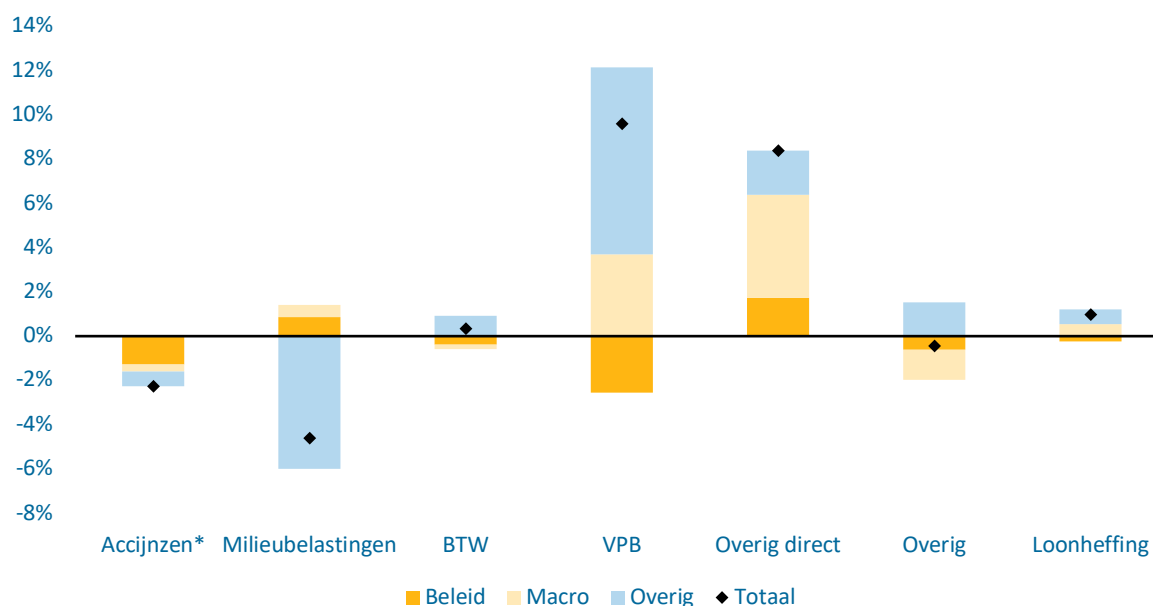


De gemiddelde ramingsafwijking wordt voornamelijk veroorzaakt door een grote afwijking bij de vpb. De opbrengst van de vpb bedroeg over de jaren 2011-2024 ongeveer 11% van de totale belastinginkomsten, maar de gemiddelde ramingsafwijking van de vpb is met 10% van de opbrengst van de vpb relatief groot³⁰; zoals zichtbaar in Grafiek 6. Hierdoor verklaart deze afwijking van gemiddeld 2,4 miljard euro ruim 60% van de ramingsafwijking voor de totale belastinginkomsten. Hierbij valt bovendien op dat een relatief groot deel van de vpb-ramingsafwijking niet verklaard wordt door macro-economische of beleidsmatige oorzaken; zie de Grafieken 6 en 7. Het ramingsmodel van Financiën, inclusief de bijstellingen op basis van *expert judgement*, lijkt de vpb-inkomsten dus mogelijk structureel te onderschatten.

²⁹ Voor de decompositie zijn de inframarginale heffing, de solidariteitsbijdrage en het effect van het uit- en afstellen van de verzelfstandiging van ProRail buiten beschouwing gelaten. Door gebrek aan informatie kan ook voor de Inkomensheffing geen decompositie worden opgesteld. Hierdoor sluiten de gegevens in de grafieken in deze paragraaf niet direct aan op de decompositietabel.

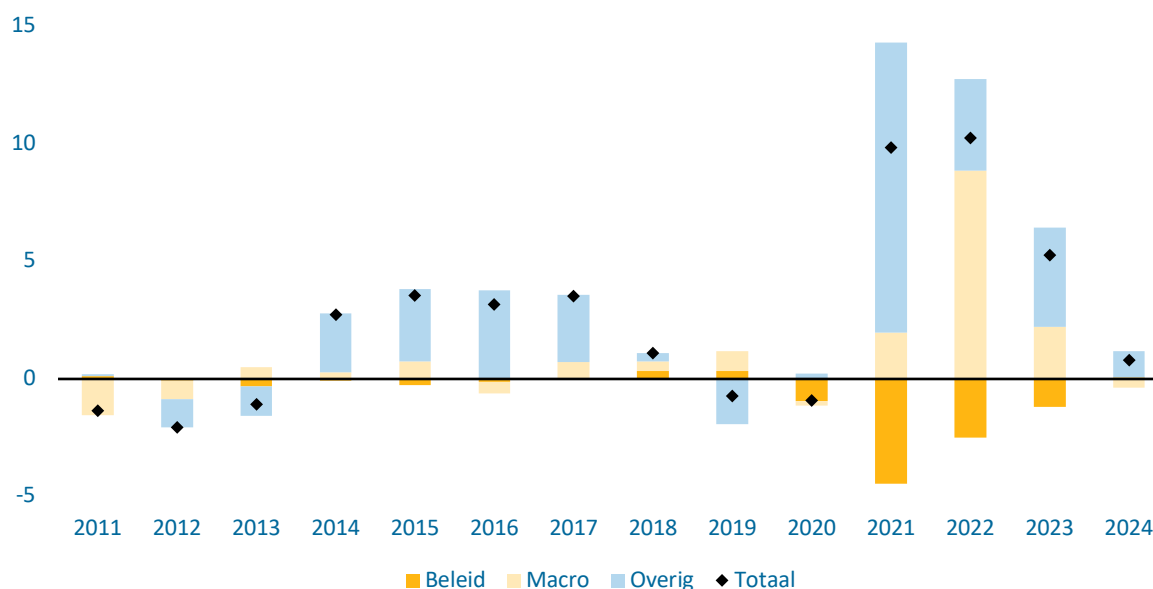
³⁰ Ook de 'Overige directe belastingen' kennen relatief grote afwijkingen, maar de opbrengst van deze categorie is klein waardoor de ramingsafwijking van deze categorie slechts 18% van de totale ramingsafwijking verklaart.

Grafiek 6. Decompositie ramingsafwijking per belastingcategorie in procenten van de totale opbrengst (+ is saldoverbeterend)



De langjarige onderschatting van de opbrengsten van de vpb geeft reden om de ramingsmethodiek te bezien. Mogelijk speelt de snelle stijging en volatiele ontwikkeling die de winsten in deze periode hebben doorgemaakt een rol. De winsten zijn in deze periode sterk toegenomen.³¹ De achterliggende oorzaak hiervan is nog niet geheel duidelijk. De huidige ramingsmethodiek op basis van een simpele schattingsvergelijking blijkt in ieder geval slecht in staat te zijn geweest deze ontwikkeling te voorspellen. In hoofdstuk 5 doen we aanbevelingen hoe tot een betere ramingsmethodiek te komen.

Grafiek 7. Decompositie ramingsafwijking vpb per jaar in miljarden euro's (+ is saldoverbeterend)

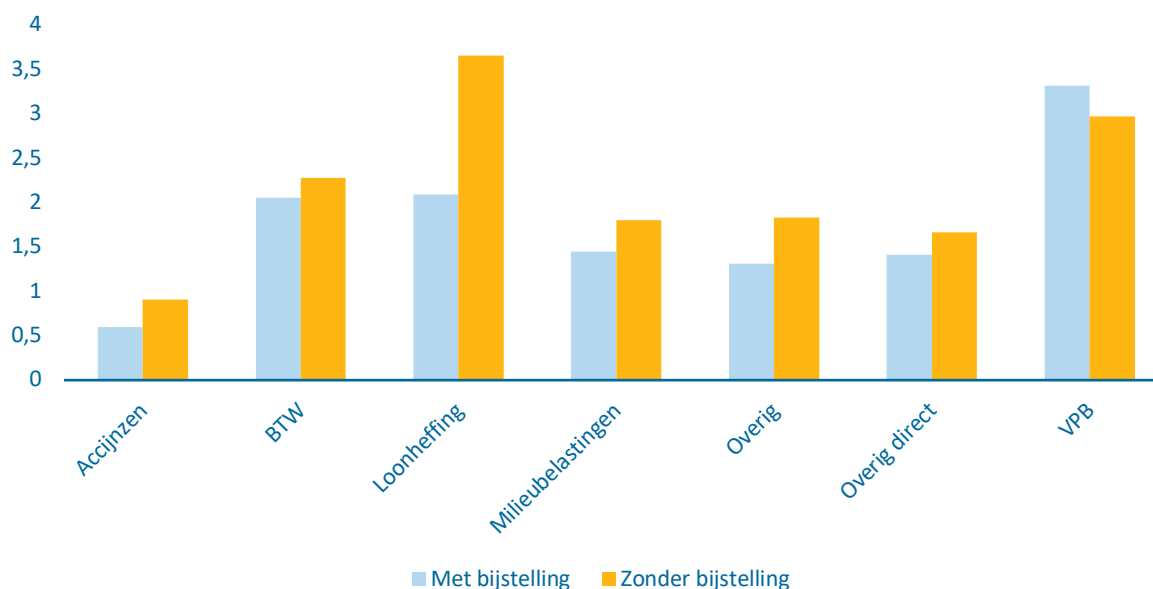


³¹ CBS: Lonen en winsten in tijden van pandemie en prijsstijgingen (2024)
 *: Exclusief accijns op brandstof, deze valt onder milieubelastingen.

De bijstellingen op basis van *expert judgement* kwamen ook bij een aantal andere belastingsoorten naar voren in paragraaf 4.1. Daarom hebben wij deze bijstellingen voor alle belastingen apart onderzocht. Deze bijstellingen doet Financiën op basis van de kasinformatie (mee- of tegenvallende opbrengsten gedurende het jaar) of voor verwachte afwijkingen, bijvoorbeeld door anticipatie-effecten voor zover deze niet besloten liggen in het geraamde effect van beleid. Bij elke raming worden op basis van *expert judgement* veranderingen gewogen en getoetst. Deze bijstellingen zijn een aanvulling op de modelmatige schattingen die gebaseerd zijn op historische gegevens en zorgen voor een bredere blik die modelmatige tekortkomingen kan corrigeren. Tegelijkertijd brengt het oordeelsvorming in de raming die niet gebaseerd is op modelmatig inschattingen, daarom worden deze bijstellingen jaarlijks gerapporteerd in de bijlagen bij de Miljoenennota.

Bijstellingen op basis van *expert judgement* hebben de ramingsafwijking per belastingsoort verminderd. Per belastingsoort hebben de bijstellingen de absolute ramingsafwijking over de jaren verminderd met 16%. Zie bijlage 5 voor een uitgebreide analyse. In Grafiek 8 is zichtbaar dat de bijstellingen op basis van *expert judgement* voor alle belastingcategorieën de absolute ramingsafwijking hebben verkleind, behalve voor de vpb. Als echter de jaren 2021 tot en met 2024 buiten beschouwing worden gelaten, verhoogt *expert judgement* ook de trefzekerheid van de raming van de vpb, zij het in beperkte mate (6%). Op de bijstellingen van de vpb gedurende 2022 tot en met 2023 na, geldt dus dat *expert judgement* de trefzekerheid van de ramingen van de belastingsoorten verhoogt.

Grafiek 8. Gemiddelde absolute ramingsafwijking in miljarden euro's per belastingcategorie³² per jaar (2011-2024)



³² Accijnzen exclusief de accijns op brandstof, deze valt onder milieubelastingen.

Op totaalniveau hebben de bijstellingen de ramingsafwijking in de afgelopen jaren echter vergroot. In twaalf van de dertien onderzochte jaren hebben de correcties op basis van *expert judgement* de raming van de *totale* inkomsten per saldo verlaagd ten opzichte van de modelraming. Maar slechts in vier van deze jaren waren de totale inkomsten inderdaad lager dan modelmatig geraamd. Zonder deze correcties was de gemiddelde onderschatting van de belastinginkomsten gemiddeld 2,0 miljard euro lager geweest: 2,0 miljard euro per jaar in plaats van 4,0 miljard euro per jaar. De verklaring voor deze contra-intuïtieve uitkomst is dat het model zonder bijstellingen de inkomsten van sommige belastingsoorten onderschat en die van andere belastingen overschat. Als de belastingen die zijn overschat iets vaker naar beneden worden bijgesteld dan de belastingen die zijn onderschat naar boven dan verhogen deze de trefzekerheid van de raming per belastingsoort, maar kan dit toch de ramingsafwijking van het totaal vergroten. Dit lijkt gedurende de periode 2011-2023 inderdaad gespeeld te hebben. *Expert judgement* heeft dus de trefzekerheid van de ramingen van individuele belastingen verbeterd, maar de trefzekerheid van de totale belastingraming over deze periode verminderd. Dit pleit ervoor om te kijken of en zo ja hoe *expert judgement* meer symmetrisch kan worden ingezet.

Conclusie is dat de inzet van *expert judgement* in de afgelopen 12 jaar tot paradoxale resultaten heeft geleid. Eerste intuïtieve reactie zou kunnen zijn om geen gebruik meer te maken van expertise van buiten het model, maar daarmee wordt het kind met het badwater weggegooid. De vraag is hoe meer symmetrie in de *expert judgement* aangebracht kan worden. Daarom doen we in hoofdstuk 5 een aanbeveling waarbij we ook een element uit de initiatiefnota van Omtzigt en Idsinga uitwerken. Zie ook het kader hierna.

Rekening houden met een naïevere raming?

De trefzekerheid van de inkomstenraming is vergeleken met die van een simpel model op basis van de naïeve raming (zie ook bijlage 5). Deze raming schat de inkomsten voor het jaar t+1 op basis van de lastenquote uit het laatste Financieel Jaarverslag Rijk (FJR), die van het jaar t-1, en de nominale raming van de bbp-ontwikkeling van het CPB en een correctie toe te passen voor beleid.

Over de periode 2011-2023 was de ramingsafwijking van de reguliere raming groter dan die van de naïeve raming. De ramingsafwijking van de reguliere raming was 11% groter³³ dan die van de naïeve raming. Dit wordt volledig veroorzaakt door de grote ramingsafwijkingen van de afgelopen jaren. Over de periode 2011-2020 was de ramingsafwijking van het reguliere model juist 23% lager dan die van de naïeve raming.

Voor de jaren 2021 en 2023 waren er goede gronden om aan te nemen dat belastinginkomsten minder zouden groeien dan het nominale bbp. Zo werd er voor 2021 verwacht dat de vpb-inkomsten laag zouden zijn door grote verliezen in het coronajaar en werd verwacht dat de werkloosheid zou toenemen wat de inkomsten uit de loonheffing zou verlagen. Voor 2023 werd verwacht dat de hoge winsten zouden afnemen en dat de hoge inflatie in 2021 en 2022 door indexatie van de belastingschijven zou leiden tot lastenverlichting. Deze verwachtingen bleken achteraf echter onjuist.

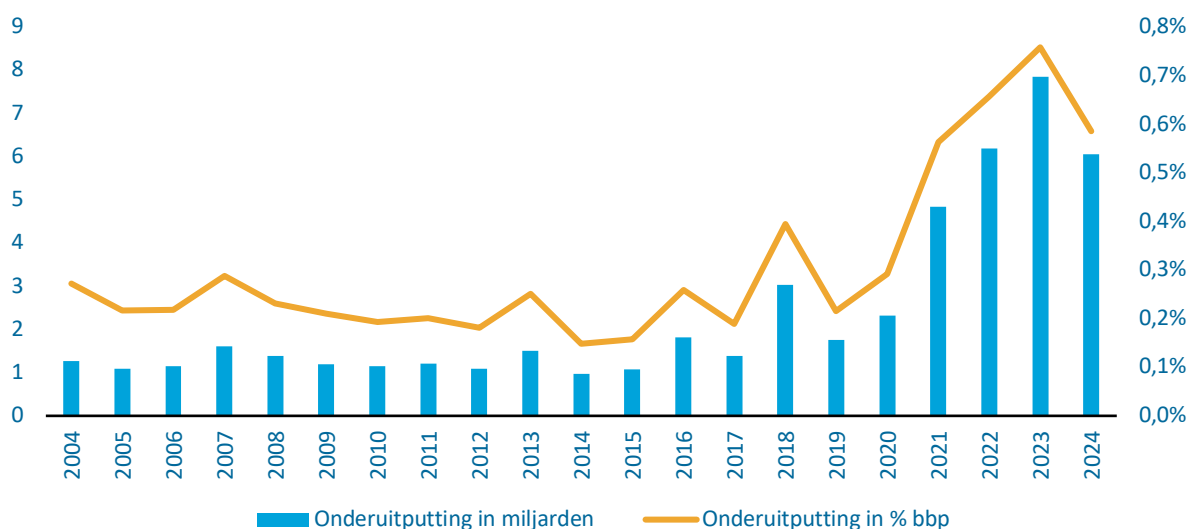
Een eenvoudig model op basis van de naïeve raming kan extra informatie bieden om de raming te toetsen. In turbulente jaren is het vaak moeilijk om een betrouwbare schatting te maken per belastingsoort, aangezien de uitkomsten sterk kunnen variëren afhankelijk van de specifieke economische schok. De afgelopen jaren bleken de totale belastinginkomsten stabiel te zijn dan de individuele belastingsoorten. Het is niet duidelijk of dit in de toekomst ook zo zal zijn, maar de naïeve raming kan als een nuttig referentiepunt dienen bij de raming. Grote afwijkingen van dit referentiepunt zijn een aanleiding om de uitkomsten van het model extra onder de loep te nemen. Zie ook de aanbevelingen in hoofdstuk 5.

³³ De naïeviteitscoëfficiënt, verder toegelicht inclusief wiskundige definitie in bijlage 5, bedraagt 1,11.

4.2.2 Onderuitputting en kasschuiven

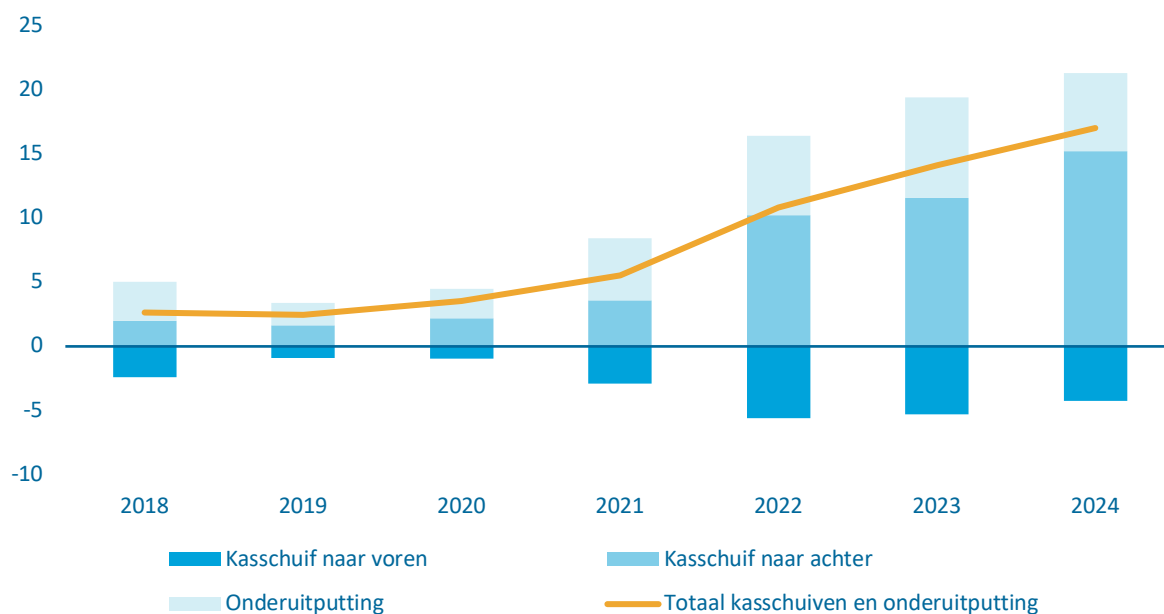
Onderuitputting is de afgelopen jaren sterk toegenomen en wijkt daarmee duidelijk af van de langjarige trend. De onderuitputting bedroeg in de jaren 2004 tot en met 2020 gemiddeld iets meer dan 0,2% bbp, maar is in de jaren 2021-2024 gemiddeld 0,6% bbp. Dit is duidelijk zichtbaar in Grafiek 9.

Grafiek 9. Onderuitputting in miljarden euro's en procenten van de begroting



Naast de onderuitputting zijn ook de tussentijdse bijstellingen op de begroting toegenomen. De afgelopen jaren is er een grote toename geweest van budget dat via kasschuiven naar latere jaren is overgebracht. Tegelijkertijd zijn er ook begrotingsposten naar voren gehaald. In Grafiek 10 is de sterke toename van zowel onderuitputting als kasschuiven, vooral vanaf 2021, goed zichtbaar.

Grafiek 10. Onderuitputting en kasschuiven (zowel naar voren als naar achteren) in miljarden euro's



In de afgelopen formaties zijn middelen te ambitieus begroot en vervolgens is niet tijdig ingegrepen om deze ambities in een realistisch kasritme te zetten. Deze twee factoren hebben geleid tot een te negatieve raming van het EMU-saldo in de Miljoenennota. De conclusie dat middelen te ambitieus zijn begroot is eerder ook getrokken door de 17^e Studiegroep begrotingsruimte en de bijbehorende beleidsdoorlichting van het begrotingsbeleid.³⁴ Daarnaast heeft het CPB bij de start van kabinet Rutte IV ook al aangegeven dat *'niet waarschijnlijk (is) dat alle geplande extra middelen aan infrastructuur en defensie binnen de kabinetsperiode kunnen worden besteed'*. Ook in andere adviezen en publicaties is de laatste jaren aandacht geweest voor onderuitputting en het achterblijven van de uitvoering op de ambities.³⁵ Dat te ambitieus is begroot voor nieuw beleid is ook terug te zien in tabel 6. Deze tabel toont per begroting de kasschuiven en onderuitputting op deze begroting en daarbij ter illustratie ook de intensiveringen uit het coalitieakkoord van kabinet Rutte IV zoals deze in de Miljoenennota van ieder jaar geraamd werden. Het is niet mogelijk om achteraf het onderscheid te maken tussen 'reguliere' onderuitputting en onderuitputting op coalitieakkoordmiddelen, maar duidelijk is dat begrotingen met veel nieuwe middelen vaak ook veel onderuitputting en veel kasschuiven hebben in de periode 2022-2024. Dit is bijvoorbeeld te zien op de begrotingen van Defensie, Economische Zaken en Infrastructuur en Waterstaat. In een aantal gevallen was op deze begrotingen ook door kabinet Rutte III al extra geld uitgetrokken. In tabel 6 wordt enkel het extra geld van het coalitieakkoord Rutte IV getoond omdat voor eerdere formaties de totale extra uitgaven per begroting niet op een consistente manier te reconstrueren waren.

³⁴ Zie hiervoor het 17^e [rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte en de Beleidsdoorlichting Begrotingsbeleid ten behoeve van de 17^e Studiegroep Begrotingsruimte](#).

³⁵ Zie hiervoor bijvoorbeeld het [Financieel Jaarverslag 2021 \(p.25\)](#), [Voorjaarsnota 2022 \(p.17\)](#), [Junirapportage 2022 van de Raad van State \(p.10\)](#), [Miljoenennota 2023 \(p51\)](#), [het advies van de Raad van State bij de Miljoenennota 2023 \(p.35\)](#) en de [Staat van de rijksverantwoording 2023 van de Algemene Rekenkamer \(p.10-11\)](#).

Tabel 6. Intensivering coalitieakkoord (CA) Rutte IV versus kasschuiven en onderuitputting per begroting³⁶

BEGROTING (BEDRAGEN IN MILJARDEN EURO)	2022	2023	2024
Aanvullende Post			
Kasschuiven en onderuitputting	-1,9	-1,7	-1,6
Defensie (incl. Defensiematerieelbegrotingsfonds)			
Intensivering CA Rutte IV	0,3	2,1	4,2
Kasschuiven en onderuitputting	-2,0	-3,0	-4,4
Infrastructuur en Waterstaat (incl. Deltafonds en Mobiliteitsfonds)			
Intensivering CA Rutte IV	0,4	2,1	3,1
Kasschuiven en onderuitputting	-0,9	-1,9	-2,1
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (incl. BES-fonds en HCvS)			
Intensivering CA Rutte IV	0,3	1,1	2,2
Kasschuiven en onderuitputting	-1,4	-1,0	-1,4
Economische Zaken (incl. Nationaal Groeifonds)			
Intensivering CA Rutte IV	0,0	1,5	3,1
Kasschuiven en onderuitputting	-1,9	-2,9	-4,6
Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur			
Intensivering CA Rutte IV	0,0	0,8	1,4
Kasschuiven en onderuitputting	-0,6	-1,0	-0,6
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap			
Intensivering CA Rutte IV	2,3	2,9	4,5
Kasschuiven en onderuitputting	0,1	0,0	-0,2
Zorg			
Intensivering CA Rutte IV	0,7	1,5	1,5
Kasschuiven en onderuitputting	-0,8	-0,7	-0,9
Justitie en Veiligheid			
Intensivering CA Rutte IV	0,8	1,4	1,8
Kasschuiven en onderuitputting	-0,1	-0,8	-0,5
Sociale Zekerheid			
Intensivering CA Rutte IV	0,1	0,6	1,7
Kasschuiven en onderuitputting	-0,3	-0,5	-0,4
Buitenlandse Zaken (incl. Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp)			
Intensivering CA Rutte IV	0,2	-1,3	-1,4
Kasschuiven en onderuitputting	-0,2	1,1	1,1
Gemeentefonds en Provinciefonds (incl. accres)			
Intensivering CA Rutte IV	0,9	3,2	4,1
Kasschuiven en onderuitputting	-0,2	-0,4	-0,1
Financiën			
Intensivering CA Rutte IV	0,0	0,0	0,1
Kasschuiven en onderuitputting	-0,6	-1,3	-1,2

Naast te ambitieuze plannen spelen bij een aantal departementen ook beperkingen rondom aankoop, uitvoeringscapaciteit, arbeidsmarkt en stikstofruimte. Tabel 7 laat de onderuitputting per begroting zien als percentage van de totale onderuitputting bij alle departementen. Hier worden kasschuiven dus buiten beschouwing gelaten. In de tabel valt op dat gemiddeld sinds 2021 Defensie, Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Financiën, en de

³⁶ Deze tabel geeft op hoofdlijnen een cijfermatig beeld van de ontwikkelingen in de afgelopen jaren. Het consistent reconstrueren van de cijfers is met zorgvuldigheid gedaan maar technisch ook lastig vanwege verschillende boekingswijzes en achteraf geconstateerde fouten in labeling. Het is daarom niet uit te sluiten dat nadere verdieping op onderliggende cijfers zou kunnen leiden tot aanpassingen.

Aanvullende Post ongeveer 50% van de totale onderuitputting verklaren, terwijl zij slechts ongeveer 20%³⁷ van de rijksbegroting uitmaken. De Aanvullende Post is de plek waar nieuwe budgetten als eerste terechtkomen voordat ze doorverdeeld worden naar een begroting. Hieronder vielen bijvoorbeeld ook de extra budgetten voor de klimaat- en stikstoffondsen van het kabinet Rutte IV. De ministeries met veel onderuitputting gaan veelal over onderwerpen waar nieuw beleid in grote mate gepaard gaat met extra inkoop, aanleg of werving van medewerkers voor uitvoering. Zo heeft Defensie bijvoorbeeld de afgelopen jaren begroot geld niet uitgegeven omdat de defensiemarkt (zowel in goederen als in arbeid) momenteel onvoldoende capaciteit heeft om de additionele uitgaven te kunnen opvangen. Veelal is dit geld wel behouden gebleven via het begrotingsfonds van Defensie en doorgeschoven naar latere jaren.

Tabel 7. Aandeel onderuitputting per begroting

BEGROTING	2021	2022	2023	2024	GEM.
Defensie (incl. Defensiematerieelbegrotingsfonds)	17%	15%	11%	12%	14%
Economische Zaken (incl. Nationaal Groeifonds)	8%	5%	17%	21%	13%
Aanvullende Post	15%	11%	17%	5%	12%
Financiën	17%	8%	10%	8%	11%
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (incl. BES-fonds HCvS)	5%	15%	9%	12%	10%
Infrastructuur en Waterstaat (incl. Deltafonds en Mobiliteitsfonds)	13%	10%	9%	5%	9%
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	6%	9%	8%	15%	9%
Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur	4%	3%	9%	5%	5%
Overig (Zorg, JenV, SZW, BZ, AZ, GF, PF)	15%	22%	11%	18%	16%
Totale onderuitputting	100%	100%	100%	100%	100%

Als reactie op de onderuitputting is de afgelopen jaren bij de opstelling van de Miljoenennota in toenemende mate rekening gehouden met onderuitputting. Dit gebeurt via een algemene post voor onderuitputting in de Miljoenennota. Dit wordt 'taakstellende' of 'aanvullende onderuitputting' genoemd. Daarnaast wordt al langere tijd rekening gehouden met onderuitputting door de zogeheten eindejaarsmarge en in=uittaakstelling. Departementen mogen tot 1% van hun begroting mogen meenemen naar een volgend jaar wanneer zij het budget niet uitgegeven krijgen. Tegelijkertijd wordt voor het volgende jaar dan rekening gehouden met onderuitputting die gelijk is aan dit meegenomen budget. Zie bijlage 3 voor meer toelichting op deze systematiek. Gedurende het jaar wordt de minreeks, zowel als gevolg van de in=uittaakstelling als aanvullende onderuitputting, weggestreept tegen de daadwerkelijke onderuitputting op de begrotingen. Tabel 8 laat de sterk oplopende reeks onderuitputting zien waar in de afgelopen jaren vooraf al rekening mee werd gehouden.

³⁷ Hierbij is uitgegaan van de netto uitgaven onder de uitgavenplafonds Rijksbegroting en Investerings bij het FJR 2023.

Tabel 8. Aanvullende onderuitputting per jaar (in miljarden euro, + is onderuitputting waar rekening mee gehouden werd)

	2020	2021	2022	2023	2024
Reguliere in=uit-taakstelling	1,4	1	1,4	3,8	5,0
Aanvullende onderuitputting per jaar	1,4	2	2,1	2,1	3,5
Totale vooraf ingeboekte onderuitputting	2,8	2,9	3,5	5,9	8,5

De raming van het EMU-saldo in de Miljoenennota verbetert door rekening te houden met aanvullende onderuitputting, maar de ramingen voor de onderliggende begrotingen verbeteren daardoor niet. De ramingen in de onderliggende begrotingen worden niet realistischer omdat de minreeks niet per begroting wordt toegewezen. Vanuit het perspectief van realistisch en transparant begroten is deze praktijk dus geen wenselijke oplossing. Ook maakt het de budgettaire communicatie richting het parlement minder helder. De raming van het EMU-saldo komt dichterbij de realiteit maar de besluitvorming over waar en hoe ontbreekt in eerste instantie. Idealiter worden de begrotingen zelf in een realistisch kasritme gezet op basis van de politieke ambities en de praktische mogelijkheden bij de uitvoering daarvan.

Concluderend kan worden gesteld dat de onderuitputting en de kasschuiven systematisch positief hebben bijgedragen aan de ramingsafwijkingen van het EMU-saldo in de jaren 2021-2024. Dit kwam echter niet voort uit een streven om somber te ramen. Politici werden bij het opstellen van regeerakkoorden en begrotingen geleid door het streven om politiek-inhoudelijke ambities zo snel mogelijk te realiseren en wilden niets liever dan de begroting volledig uitputten. Waarschuwingen door het CPB, Financiën, de Algemene Rekenkamer en de Raad van State dat de planvorming en/of de uitvoeringscapaciteit tekortschoten om die ambities op tijd te realiseren heeft men naast zich neergelegd. Op het moment dat ambities niet gerealiseerd dreigden te worden was de reactie vooral om te zoeken naar mogelijkheden om de ambities alsnog te realiseren in plaats van het bijstellen van de ambities aan de geldende beperkingen.

De problemen bij de planvorming en de uitvoeringscapaciteit zijn nog niet opgelost dus het risico is aanzienlijk dat bij ongewijzigd beleid onderuitputting blijft optreden. Hierdoor blijft het nodig om kasschuiven toe te passen. Dit leidt tot meevallers in het EMU-saldo op korte termijn maar tegelijkertijd tot verslechtering van het saldo in latere jaren wanneer het doorgeschoven budget uitgegeven wordt. Zoals hiervoor al is aangegeven is de beste methode om uitgaven in een realistisch kasritme te zetten op basis van politieke ambities enerzijds en anderzijds de praktische mogelijkheden daartoe bij de uitvoering. In hoofdstuk 5 zullen we daar voorstellen voor doen.

4.2.3 Decentrale overheden

Wat betreft de decentrale overheden moet worden bedacht dat de raming van het EMU-saldo voor deze overheden vanuit Financiën een grove inschatting is. De raming is op dit moment het tienjaars-voortschrijdend gemiddelde van het EMU-saldo van de decentrale overheden. Er wordt dus geraamd door de achteruitkijkspiegel. Met nieuwe ontwikkelingen op decentraal niveau en de ontwikkeling in de geldstromen van het Rijk naar decentraal niveau wordt dus geen rekening gehouden. De argumentatie hiervoor is dat decentrale overheden sturen op een sluitende begroting van structurele baten en lasten voor de middellange termijn, waardoor de afwijkingen in hun EMU-saldo veelal beperkt zullen blijven. In de turbulente jaren 2021 tot en met 2023 was dit echter niet zo. Een tweede effect op de raming van het EMU-saldo ontstaat door

specifieke uitkeringen die het Rijk aan gemeenten heeft uitgekeerd, zoals bijvoorbeeld middelen voor de woningbouw. In de raming van het EMU-saldo wordt er steeds van uitgegaan dat decentrale overheden dit geld uitgeven in hetzelfde jaar waarin ze het binnenkrijgen van het Rijk. Op het moment dat dit niet gebeurt, dan wordt het EMU-saldo³⁸ te negatief ingeschat. Ook hier bleek dat deze eenvoudige aanname in de raming de afgelopen jaren niet goed uitpakte.

Bij het ramingsproces van de decentrale overheden wordt al langere tijd dezelfde eenvoudige methodiek gehanteerd, maar recent zijn de afwijkingen toegenomen. Over de periode 2004-2020 is de gehanteerde ramingsmethodiek redelijk trefzeker. En in de jaren 2021-2023 is een gelijksoortige methodiek toegepast. De grote afwijkingen in de ramingen in deze jaren voor de decentrale overheden suggereren dat in economisch en beleidsmatig turbulente tijden zoals de afgelopen jaren de kans op flinke afwijkingen aanzienlijk is.

Het is zeker denkbaar dat de afwijking tijdelijk is. Zowel de algemene uitkering aan gemeenten en provincies als het aantal specifieke uitkeringen is de afgelopen jaren sterk gegroeid en deze groei vlakt naar verwachting de komende jaren naar af. Ook zullen de uitkeringen daadwerkelijk besteed gaan worden. Dat kan leiden tot negatieve EMU-saldi, maar dat is een partiële analyse vanuit het Rijk. Gemeenten geven zelf bovendien aan de komende jaren middelen tekort te komen voor hun taken, maar omdat zij geen structureel tekort mogen hebben is ook dit signaal niet makkelijk door te vertalen in een verwachting voor het EMU-saldo. Omdat we niet, zoals voor het Rijk, over een decompositie van de ramingsafwijking voor de decentrale overheden beschikken, blijft er onzekerheid bestaan hoe lang deze positieve ramingsafwijking zal blijven bestaan. Er kunnen naast de genoemde redenen ook andere factoren in het spel zijn die wij vanuit de expertgroep op dit moment niet zien.

Wat betreft de decentrale overheden heeft het Rijk op dit moment dus zowel bij het ramen als bij de monitoring van het EMU-saldo weinig zicht. Voor decentrale overheden is het EMU-saldo een minder relevante variabele dan voor het Rijk. Het EMU-saldo wordt daarom ook niet gemonitord op de manier waarop dit bij het Rijk wel gebeurt, wat het lastig maakt om betrouwbare EMU-cijfers uit de begroting te verkrijgen. De kwartaalinformatie die vanuit decentrale overheden wordt aangeleverd bij het CBS is voorlopig en geeft daarmee onvoldoende basis voor het maken van een goede inschatting. Daarnaast is gedurende het jaar beperkt zicht vanuit het Rijk op bestedingen van specifieke uitkeringen die aan gemeenten worden overgemaakt. Op basis van de beschikbare informatie kunnen we nu geen conclusies trekken over het al dan niet systematische karakter van de ramingsafwijkingen in de afgelopen jaren.

We zijn ervan overtuigd dat hier veel verbeterd kan worden, met name in de huidige ramingsmethodiek van Financiën die te rudimentair is. Daarnaast kan beter rekening gehouden worden met kas-transverschillen die op kunnen treden als gevolg van specifieke uitkeringen aan decentrale overheden. In hoofdstuk 5 doen we hiervoor enkele voorstellen evenals voor de monitoring van het saldo van de decentrale overheden tijdens het begrotingsjaar.

Los van de ramingsystematiek zijn er verbeteringen mogelijk in de timing van het overboeken van specifieke uitkeringen aan gemeenten en provincies. Op dit moment gebeurt het regelmatig dat pas laat in het jaar geld voor specifieke uitkeringen wordt overgeboekt aan gemeenten en provincies. Het is voor de gemeenten dan bijna onmogelijk om het geld nog in hetzelfde jaar uit te geven. Op het moment dat het geld eerder wordt overgeboekt krijgen

³⁸ Dit kas-transverschil wordt toegerekend aan het EMU-saldo van het Rijk conform de Europese voorschriften (ESR).

gemeenten ook de kans om de uitgaven nog datzelfde jaar te doen, wat het risico op ramingsproblemen als gevolg van kas-transverschillen vermindert.

4.3 Conclusies

Dit hoofdstuk onderzoekt of de ramingsafwijkingen van de afgelopen jaren systematisch waren of voortkwamen uit een ongelukkige samenloop van omstandigheden. Het laatste is voor circa 60% van de ramingsafwijkingen het geval zoals uit de analyse in paragraaf 4.1 naar voren komt. Vier punten verdienen echter nadere analyse: twee bij de inkomstenramingen, de onderuitputting en de kasschuiven en als vierde punt de ramingsafwijkingen bij de decentrale overheden.

Bij de inkomstenramingen is sprake van langjarige onderschatting, daarbij spelen de raming van de vpb en de inzet van *expert judgement* een belangrijke rol. Beide dragen bij aan een langjarige onderschatting van de inkomstenramingen van gemiddeld circa 4,0 miljard euro per jaar voor de periode 2011-2024, maar blijken met name geconcentreerd in de jaren 2021-2023. In hoofdstuk 5 doen we een aantal voorstellen om dit te verbeteren.

Dat de belastinginkomsten de afgelopen jaren te laag zijn geraamd, betekent overigens niet dat de raming voor toekomstige jaren op dit moment ook te laag is. De inkomstenraming schat de inkomsten van het komende jaar (bijvoorbeeld 2025) namelijk op basis van de realisaties in het afgelopen jaar (in dit voorbeeld dus 2023 en zodra bekend 2024). Meevallers in de afgelopen jaren worden in de raming dus automatisch meegenomen in de ramingen voor de volgende jaren. Er ontstaat dus geen cumulatieve fout in de raming van de totale belastingen, maar voor elk ramingsjaar is er een aanzienlijke kans op onderschatting van de totale opbrengst.

Wat betreft de afwijkingen bij de onderuitputting is de conclusie dat er sprake is van te veel optimisme over de mogelijkheid om ambities snel uit te voeren. De afgelopen jaren is door verschillende kabinetten nieuw beleid te ambitieus gepland. Waarschuwingen dat planvorming en/of de uitvoeringscapaciteit tekortschoten om die ambities te realiseren hebben kabinet en Kamer naast zich neergelegd. Dat heeft geleid tot meevallers in het EMU-saldo. Tegelijkertijd zal het EMU-saldo in latere jaren verslechteren als de budgetten naar die jaren worden doorgeschoven en dan wel tot besteding komen.

Het Rijk heeft weinig zicht heeft op de financiën van decentrale overheden omdat betrouwbare statistieken lang op zich laten wachten. Als die er eenmaal zijn, worden ze bovendien onvoldoende benut om goede analyses te maken. Daardoor kunnen we nu geen conclusies trekken over het al of niet systematische element in de positieve ramingsafwijkingen van de decentrale overheden in de afgelopen jaren. De ramingsmethodiek van het EMU-saldo decentrale overheden dient verbeterd te worden. In hoofdstuk 5 doen we hiervoor een aantal aanbevelingen.

5. Aanbevelingen

De centrale vraag van dit rapport is of de ramingsystematiek de laatste jaren op drift is geraakt of op koers is gebleven. Zeker in de periode 2020 tot en met 2022 was de wereldeconomie ontregeld door corona en de oorlog in Oekraïne. Het waren gebeurtenissen die onvoorspelbaar waren. Daarmee wordt voor deze periode circa 60% van de ramingsafwijkingen verklaard en in 2021 zelfs 80%. Door de decompositie van de ramingsafwijkingen in de jaren 2021-2024 zijn echter op een drietal terreinen systematische elementen in de afwijkingen gevonden. Conclusie die hieruit volgt is dat de ramingsystematiek voor de Miljoenennota niet op drift is geraakt, maar ook niet volledig op koers ligt. Een aantal koerscorrecties is mogelijk.

Dit leidt in dit hoofdstuk tot tien aanbevelingen om de ramingen te verbeteren, waarmee invulling wordt gegeven aan het tweede deel van de taakopdracht. Aan de inkomstenkant zijn verbeteringen mogelijk bij de ramingen van de vpb en de rol van *expert judgement* bij de inkomstenraming. Aan de uitgavenkant is ook verbetering mogelijk, met name bij het voorkomen van onderuitputting. Daarnaast is er verbetering mogelijk bij de ramingen voor het EMU-saldo van de decentrale overheden en de raming van de kas-transverschillen hierbij. We gaan eerst in op de verbetervoorstellen voor de inkomstenraming en vervolgens op verbetervoorstellen voor de uitgavenraming. Als laatste is er een aanbeveling om de raming en de informatievoorziening over de begrotingsuitvoering toegankelijker te maken voor de Staten-Generaal en de publieke opinie.

5.1 Aanbevelingen

5.1.1 Aanbevelingen voor de inkomstenraming

Om de inkomstenraming te verbeteren hebben wij drie adviezen. In hoofdstuk 4 bleek dat er twee plekken zijn waar langjarige en mogelijk structurele afwijkingen zijn in de inkomstenraming van Financiën: de raming van de vpb-inkomsten en de bijstellingen van de raming op basis van *expert judgement*. Tenslotte hebben we een aanbeveling voor de periodieke herijking van het belastingmodel.

Er zijn twee mogelijkheden om de raming van de vpb te verbeteren: een op macroniveau en een op meso- of microniveau. De door Financiën gebruikte variabele om de vpb-inkomsten te ramen, sluit niet goed aan bij de fiscale winst die relevant is voor de vpb. De eerste optie is om gebruik te maken van een variabele die beter aansluit bij de relevante fiscale winst, bijvoorbeeld door rekening te houden met het effect van deelnemingen en verschillen in afschrijvingen. Samen met het CBS en het CPB kan gekeken worden of de rapportage over deze variabele verbeterd kan worden en vervolgens ook de raming ervan. Omdat het op dit moment nog niet duidelijk is wat de eerste optie oplevert, adviseren wij dat Financiën tegelijkertijd een tweede route volgt. Die route is om te proberen een verfijnder ramingsmodel uit te werken. Dit kan op het niveau van sectoren van de economie of op microniveau.

Wij adviseren Financiën voorts om een model geïnspireerd op een naïeve raming³⁹ te gebruiken als zijlicht bij ramingsbijstellingen. De bijstellingen op basis van *expert judgement* verbeteren in de regel de trefzekerheid van de raming per belastingsoort en hebben dus zeker

³⁹ Zie de textbox 'Naïeve raming' in hoofdstuk 4.

toegevoegde waarde. Op totaalniveau hebben ze de ramingsafwijking de afgelopen jaren echter vergroot, daarom adviseren wij om bij inzet van *expert judgements* steeds te controleren wat de bijstellingen doen met de totale belastingraming. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan door de uitkomst van de belastingraming op totaalniveau te vergelijken met de uitkomst van een simpel model op basis van een naïeve raming. Als de naïeve raming een heel ander beeld geeft kan dit aanleiding zijn om de bijstellingen die zijn gedaan nog een keer te beoordelen.

Bij vergelijking met een naïeve raming kan overigens nog steeds geconcludeerd worden dat de bijstellingen van de raming goed doordacht zijn. En het kan dan natuurlijk nog steeds voorkomen dat de veronderstellingen daarbij achteraf toch niet blijken te kloppen. Zo waren er bijvoorbeeld in de afgelopen jaren goede redenen om aan te nemen dat de hoge vpb-opbrengsten tijdelijk zouden zijn, maar bleken deze aannames achteraf een aantal keren op rij onjuist. We stellen verder voor om de huidige toelichting in de bijlagen van de Miljoenennota over de *expert judgements* uit te breiden met een inhoudelijke toelichting op de bijstellingen waar uiteindelijk toe is besloten en waar aan de orde ook het gebruik van naïeve ramingen toe te lichten. Ook adviseren wij om de bijstellingen ieder jaar, na afloop van het ramingsproces, te evalueren met deskundigen.

We bevelen tot slot aan om voor de periodieke herijking van de schattingsvergelijkingen een aantal aspecten in ogenschouw te nemen. In lijn met de Commissie visitatie raming belasting- en premieontvangsten bevelen wij aan om de schattingsvergelijkingen periodiek, ten minste iedere 4 jaar, te herijken. Bij die periodieke herijking bevelen wij aan om de trefzekerheid van de schattingsvergelijkingen te beoordelen voor de achterliggende periode en de prestaties van de bestaande schattingsvergelijkingen ten opzichte van een naïeve raming te onderzoeken. Bij die periodieke herijking bevelen wij ook aan om onderzoek te doen naar de trefzekerheid van de CPB-raming voor alle macro-variabelen die voor de schattingsvergelijkingen overwogen worden. Dit onderzoek hebben wij in dit rapport niet kunnen doen. Als uit dit onderzoek blijkt dat bepaalde variabelen een hoge voorspelkracht hebben maar de CPB-raming een relatief lage trefzekerheid kent, dan kan dit meegewogen worden in de keuze om de variabele wel of niet te selecteren voor de schattingsvergelijking. Tot slot bevelen wij Financiën aan om te onderzoeken of het gebruik van niet-lineaire schattingsvergelijkingen de voorspelkracht kan verbeteren.

5.1.2 Aanbevelingen voor de uitgavenraming

Het voorkomen van onderuitputting begint bij een realistische uitgavenplanning op het moment dat politiek besloten wordt tot nieuwe projecten of beleid. Bij het initiëren van nieuwe grote projecten dient vooraf een scherpere planning te komen van de uitgaven. Dit geldt zowel bij de start van een nieuw kabinet als tussentijds. Hierbij moet onder andere worden gekeken naar de productiecapaciteit in de sectoren die de projecten moeten uitvoeren en de vergunningstrajecten die doorlopen moeten worden.

Het is allereerst aan de politiek om goed op dit punt te letten, omdat onrealistische verwachtingen tot teleurstellingen leiden. Tegelijkertijd is het goed inschatten van kasritmes ingewikkeld. Het is daarom verstandig dat formerende partijen of een startend kabinet zich expliciet laten adviseren door onafhankelijke experts over de kasritmes van beleidsprojecten. Het gaat dan zowel om de losse projecten, maar ook om het totaalbeeld. Deze experts kunnen bijvoorbeeld binnen de departementen, de planbureaus, DNB en het bedrijfsleven gezocht worden. Politiek commitment van bewindslieden en het parlement is hierbij nodig. Op het moment dat experts aangeven dat bepaalde projecten niet in het gewenste tempo uitvoerbaar zijn, moet men

ook accepteren dat ambities minder snel gerealiseerd zullen worden dan politiek wenselijk wordt geacht.

Ook tijdens de begrotingscyclus moet er meer aandacht komen voor de realisatie van geplande uitgaven. Dit kan bijvoorbeeld door departementen onder coördinatie van Financiën elke maand of elk kwartaal digitaal kasrealisatiecijfers te laten publiceren, waarbij gebruik gemaakt kan worden van de bijvoorbeeld de financiële administratie van departementen en de informatie over kasstromen van het Agentschap van het ministerie van Financiën (ten behoeve van de financiering van de staatsschuld). Dit past ook bij het streven van Financiën om het inzicht in de begroting te vergroten zoals verwoord in de Agenda 'Toekomstbestendig begroten en verantwoorden'. Hierdoor wordt het ook mogelijk om onderuitputting in een eerder stadium te signaleren. Daar waar de uitgaven achterblijven kunnen dan maatregelen worden getroffen om de onderuitputting te voorkomen en als dat niet meer lukt middelen te kasschuiven naar latere jaren of af te boeken. Daarbij heeft het doorschuiven van geld een tweeledig effect op het saldo: het saldo verbetert in de jaren waar het geld weggehaald wordt, maar verslechtert in de jaren waar het geld naar toegeschoven wordt

Tenslotte adviseren wij om weer enige prikkelwerking te herstellen bij de begrotingsfondsen. Dit kan bijvoorbeeld door kasschuiven en onderuitputting bij fondsen in het lopend jaar niet voor 100% mee te laten nemen naar latere jaren. Door het gebruik van begrotingsfondsen in combinatie met vrije kasschuiven in deze fondsen is namelijk de prikkel om projecten vooraf goed te ramen minder geworden.

5.1.3 Aanbevelingen voor de raming van het saldo decentrale overheden en overige ramingsverschillen

Betrouwbare realisatiecijfers van de decentrale overheden zijn op dit moment pas laat beschikbaar. Verbeterde CBS-rapportages over de stand van de begroting bij de decentrale overheden tijdens het begrotingsjaar kunnen helpen de ramingen betrouwbaarder te maken. Idealiter sluiten deze rapportages aan op de begrotingscyclus bij Financiën. Onderzoek hoe de kwaliteit van de aangeleverde kwartaalinformatie verbeterd kan worden zodat dit leidt tot betere jaarramingen over decentrale overheden, inclusief zicht op de besteding van specifieke uitkeringen. Indien dat niet mogelijk blijkt richt je dan op het inregelen van een nieuwe statistiek, die deze informatie wel biedt. We stellen voor dat hiervoor door CBS, CPB en Financiën een werkgroep wordt ingesteld om dit uit te werken en hierbij vertegenwoordigers van de decentrale overheden uit te nodigen.

Het huidige, zeer eenvoudige, ramingsmodel voor het EMU-saldo van de decentrale overheden kan verbeterd worden. Daarbij kan gedacht worden aan de ontwikkeling van een (eenvoudig) rekenmodel voor de decentrale overheden; ook hier zou een werkgroep mee aan de slag moeten met dezelfde deelnemers als de werkgroep over de financiële statistieken van de decentrale overheden.

Het tijdig in het jaar overboeken van specifieke uitkeringen aan gemeenten en provincies is wenselijk. Vanuit de raming van het EMU-saldo bezien is het wenselijk dat bij overboeking van middelen vanuit het Rijk zicht is op het bestedingspatroon bij decentrale overheden. Op deze manier kan het alsnog zijn dat middelen niet worden uitgegeven en dus gewoon conform EMU-definities 'blijven staan' bij het Rijk, maar is hier in ieder geval zicht op en kan daarmee rekening worden gehouden bij de raming van het EMU-saldo van de decentrale

overheden. Waar mogelijk heeft het ook de voorkeur om specifieke uitkeringen al vroeg in het jaar over te boeken.

Wij adviseren CBS en Financiën om het frequente overleg over kas-transverschillen voort te zetten, indien nodig te intensiveren. Omdat op voorhand in verschillende situaties niet altijd duidelijk is hoe conform ESR-definities om te gaan met kas-transverschillen is het zaak dat Financiën en het CBS hier goed contact met elkaar over houden. Op dit moment loopt een traject tussen Financiën en het CBS om mogelijke casussen tijdig in beeld te hebben. De expertgroep ondersteunt de voortzetting van dit initiatief en moedigt aan om dit contact indien nodig te intensiveren.

5.1.4 Aanbeveling voor het verbeteren van de transparantie rondom ramingen en realisaties

Wij denken dat de Tweede Kamer en burgers ook frequenter en beter geïnformeerd kunnen worden over de ramingen en realisaties. Bijvoorbeeld door een online dashboard te publiceren met een overzicht van de kasontvangsten en -uitgaven. Hierbij adviseren wij ook om vergelijkingen met historische patronen op te nemen zodat inzichtelijk wordt hoe de inkomsten en de uitgaven per departement zich in dat jaar verhouden tot het historisch patroon. Op deze manier hebben zowel het kabinet als Kamerleden en burgers sneller zicht op mogelijke onderuitputting.

5.2 Slotopmerkingen

Het uitvoeren van deze aanbevelingen zal tijd kosten. Dat geldt voor de ontwikkeling van nieuwe modellen voor de vpb en de decentrale overheden, maar het geldt ook voor de online publicatie van kasrealisaties. Voor de vpb voegen we daaraan toe dat de trefzekerheid van vpb-ramingen berucht moeilijk is, met name door de volatiliteit van fiscale winsten en de mogelijkheid van verliesverrekening. Ook in andere landen speelt dit probleem. Wat betreft de decentrale overheden is een complicerende factor dat het om een groot aantal heterogene entiteiten gaat. De conclusie hieruit is dat het de moeite waard is om op beide fronten aan verbeteringen te werken, maar dat op voorhand niet duidelijk is *in welke mate* dit de ramingen trefzekerder gaat maken.

Ook met deze verbeteringen is de kans aanzienlijk dat indien er opnieuw -zoals in de jaren 2020-2022- een of meerdere 'perfect storms' over de Nederlandse economie trekken er tijdelijk grote ramingsafwijkingen zullen ontstaan. Door de fundamentele onzekerheid waarin we in deze periode verkeerden, konden er alleen *educated guesses* worden gemaakt. En niemand kon weten welke gissing het beste was. Mede door deze toevallige samenloop van omstandigheden zijn in die jaren aanzienlijke meevallers ontstaan. Bedacht moet worden dat dit een volgende keer ook andersom kan uitpakken.

Bijlage 1: Formele taakopdracht en samenstelling werkgroep

B1.1 Samenstelling

Voorzitter: André de Jong

Deelnemers:

- Roel Beetsma (onafhankelijk expert)
- Diederik Dicou (CPB)
- Carlo Driesen (CBS)
- Tjerk Kroes (DNB)
- Joost Clerx (directeur Begrotingszaken)
- Gijs van der Vlugt (directeur AFEP)

B1.2 Scope van het onderzoek

Hoofdvragen

- Wat is de omvang en wat zijn de verklaringen van verschillen tussen raming en realisatie van zowel inkomsten als uitgaven?
- Welke concrete stappen kunnen gezet worden om de trefzekerheid van de raming van zowel inkomsten als uitgaven te verbeteren?

Elementen van analyse

Overkoepelend:

- Uitleg EMU-saldoraming Financiën
- Overzicht verschillen raming en realisatie terugkijkend langjarig
- Internationale vergelijking verschillen tussen raming en realisatie van EMU-saldo (eventueel andere macro-economische variabelen)
- Vergelijking EMU-saldeberekening Financiën, CBS, CPB
- Beschrijving relevante omgevingsfactoren en waar mogelijk kwantificeren respectievelijke aandelen in afwijkingen:
 - o economie (bijvoorbeeld corona, inflatie, bijstellingen achteraf)
 - o beleid (beleidsmatige bijstellingen uitgaven en lasten, reacties op crises en overige ad hoc besluitvorming)

Uitgaven:

- Herhaling exercitie SBR/beleidsdoorlichting (kasschuiven en onderuitputting) op basis van data-analyse (bijvoorbeeld twintig jaar waar mogelijk en deep dive afgelopen vijf jaar).
- Analyse doorwerking inflatie, groei en beleidsbeslissingen op raming.
- Waar mogelijk: verdieping op artikelen met veel onderuitputting (op basis van kasrealisaties) en ingaan op eventuele knelpunten (bv. arbeidsmarkt).

Inkomsten:

- Beschrijving van FIN- en CPB-methodieken om te komen tot de inkomstenraming
- Langjarige analyse (twintig jaar) van verschil tussen raming MEV t-1 (CPB) en MN t-1 (Financiën) versus realisatie bij Financieel Jaarverslag Rijk t+1
- Waar nodig een deep dive om de verschillen te verklaren:
 - o Welk deel kan verklaard worden door nieuw beleid sinds Miljoenennota t-1?
 - o Welk deel kan verklaard worden door afwijkingen in de macro-ramingen?
 - o Welk deel blijft onverklaard? Welke kwalitatieve verklaringen hebben we hiervoor?
- Analyse op belastingsoortniveau: zijn er belastingsoorten die structureel grote afwijkingen kennen of structureel te hoog/laag geraamd worden? Welke kwalitatieve verklaringen hebben we hiervoor?
- Analyse resultaten: zijn er nog (economische) inzichten of cijfers die ontbreken in de ramingen?

Overige factoren:

- Wat is de rol geweest van kas-transverschillen, saldo decentrale overheden, financiële transacties en overige relevante factoren?
- Wat is de rol geweest van economische bijstellingen (zoals BBP-herziening) achteraf door CBS? In welke mate week de realisatie daardoor af?

Macro-economie:

- Hoe komt het CPB tot zijn economische verwachtingen voor het volgende jaar?
- Hoeveel wijkt de BBP-raming in t-1 af van de uiteindelijke economische groei? Hoe verhoudt deze afwijking zich tot van andere landen?
- Als de afwijking groter is: welke verklarende factoren zijn er voor deze (relatief grote) afwijking?

B1.3 Planning

- De minister van Financiën is opdrachtgever van de expertgroep.
- De expertgroep voert de opdracht onafhankelijk uit.
- De minister van Financiën verzendt het rapport voorafgaand aan de Voorjaarsnota aan de Tweede Kamer.

Bijlage 2: Toelichting EMU-saldo

Leeswijzer

Deze bijlage geeft een nadere uitleg over de totstandkoming en impact van het EMU-saldo (verder saldo genoemd). B2.1 toont de definitie en achtergrond van het saldo, B2.2 bespreekt beknopt de totstandkoming van de realisatie van het saldo en B2.3 beschrijft het belang van het saldo in het Nederlandse trendmatig begrotingsbeleid. Bijlage 3 gaat uitgebreider in op het ramingsproces.

B2.1 Definitie en achtergrond EMU-saldo

Het EMU-saldo geeft aan in hoeverre de overheid meer uitgeeft dan zij binnenkrijgt (een tekort) of juist geld overhoudt (een overschot). Het EMU-saldo, ook wel bekend als het vorderingensaldo of kortweg saldo, is daarmee een van de kernindicatoren die aangeven wat de financiële situatie van de Nederlandse overheid is. Het saldo wordt berekend als het verschil tussen de inkomsten en uitgaven van de gehele collectieve sector – dat wil zeggen de Rijksoverheid, de overige centrale overheid, decentrale overheden en sociale fondsen – en uitgedrukt als percentage van het bruto binnenlands product (bbp).

Het EMU-saldo is een essentiële maatstaf binnen de Europese begrotingsregels, vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Nederland is verplicht over het EMU-saldo te rapporteren aan de Europese Commissie (EC) zodat kan worden getoetst of sprake is van een buitensporig tekort op basis van referentiewaarden voor het overheidstekort van 3% van het bbp en de overheidsschuld van 60% van het bbp. De maatstaf is gedefinieerd in het Europees Systeem van nationale Rekeningen ([ESR, 2010](#)), zodat het saldo uniform vergelijkbaar is met andere EU-lidstaten. Het EMU-saldo is daarmee primair een *boekhoudkundig* begrip.

Sommige uitgaven en ontvangsten tellen niet mee voor het EMU-saldo. Dit wordt bepaald door Eurostat⁴⁰, op basis van het ESR. Eurostat ziet toe dat het saldo in elk land op dezelfde manier wordt berekend. In theoretische zin tracht het EMU-saldo aan te sluiten bij de inkomsten en uitgaven die de reële sfeer van de economie direct beïnvloeden. Financiële transacties worden niet meegenomen in het EMU-saldo. Aangezien tegenover bijvoorbeeld de aankoop van aandelen ook vermogen staat wordt de reële sfeer van economie niet beïnvloed. Daarom wordt dit betiteld als financiële transactie en wordt dat niet gereflecteerd in het tekort van de overheid. ESR 2010 dient hierbij als richtlijn. Bij twijfel of bepaalde budgettaire mutaties als financiële transactie moeten worden beschouwd maakt Eurostat, vaak aan de hand van jurisprudentie, de definitieve keuze.

Het EMU-saldo wordt vastgesteld op *transactiebasis*; het moment dat de economische handeling wordt gedaan die hoort bij een bepaalde uitgave. Deze registratie is essentieel zodat economische activiteiten worden vastgelegd op het moment dat ze economisch gezien plaatsvinden, en niet wanneer een daadwerkelijke kasstroom plaatsvindt. Het verschil tussen beide kan leiden tussen zogenoemde kas-transverschillen. Zie onderstaande box voor nadere uitleg.

⁴⁰ De statistische dienst van de Europese Unie.

Wat zijn kas-transverschillen?

Kas-transverschillen zijn correcties die worden doorgevoerd omdat het EMU-saldo volgens de ESA-richtlijnen wordt berekend op transactiebasis (het moment dat de economische handeling plaatsvindt), terwijl de Rijksbegroting aan de uitgavenkant een *kasstelsel* hanteert (het moment van daadwerkelijke uitgaven). Het kan daardoor voorkomen dat bepaalde kasuitgaven of ontvangsten worden toegerekend aan een ander jaar dan de daadwerkelijke uitgave of ontvangst plaatsvindt. In dat geval ontstaat een zogenoemd kas-transverschil. Zo worden bijvoorbeeld veilingopbrengsten voor 5G-frequenties die in een bepaald jaar als volledig kasbedrag worden geïnd, voor het EMU-saldo gespreid over de jaren waarvoor de rechten geveild worden; om de betreffende transactie toe te rekenen aan het juiste jaar waar de economische activiteit betrekking op heeft.

De inkomsten op transactiebasis worden volgens de EMU-definitie benaderd door een zogenaamde verschoven kas. Dat wil zeggen dat het moment van betaling bepaalt aan welk jaar de belasting wordt toegerekend. Doorgaans wordt hierbij de maand januari toegerekend aan het voorgaande jaar. Dit zijn immers betalingen die te maken hebben met transacties uit het voorgaande jaar. Het effect van kas-transverschillen op de inkomstenraming wordt in bijlage 5 verder toegelicht.

B2.2 Raming en vaststelling van het EMU-saldo

Raming EMU-saldo door Financiën

De raming van het ministerie van Financiën begint bij de belasting- en premie-inkomsten van het Rijk en de begrote uitgaven van het Rijk. Op basis hiervan raamt Financiën het saldo van het Rijk en de fondsen in de sociale zekerheid. Op veel inkomsten en uitgaven is de economie van invloed. In de wet Houdbare Overheidsfinanciën (wet Hof) is vastgelegd dat het kabinet de macro-economische verwachtingen van het Centraal Planbureau overneemt. De begrotingen van het Rijk worden opgesteld op kasbasis. Het EMU-saldo is zoals hiervoor toegelicht op transactiebasis. Om deze kasuitgaven om te zetten naar hun effect op het EMU-saldo moet in een aantal gevallen rekening gehouden worden met zogenoemde kas-transverschillen (zie box hierboven).

Vervolgens wordt in de raming rekening gehouden met het saldo van de andere overheidslagen buiten het Rijk en de sociale fondsen. Dit zijn enerzijds entiteiten die tot de centrale overheid gerekend worden, zoals universiteiten en anderzijds decentrale overheden zoals gemeenten, provincies, waterschappen en sommige onderwijsinstellingen. Het saldo van de overige centrale overheid is in de praktijk zeer klein (gemiddeld 0,0% bbb over de periode 2004-2023). Voor de raming van het saldo van decentrale overheden wordt gebruikgemaakt van een tienjaars historisch gemiddelde. De inkomsten en uitgaven worden voor de decentrale overheden niet los geraamd.

Jaarafsluiting

Het EMU-saldo wordt geraamd door Financiën, maar wordt definitief vastgesteld door het CBS in het proces van de jaarafsluiting. Er wordt voor het eerst over verslagjaar t gerapporteerd in de 1-aprilnotificatie van het jaar t+1. Op basis van interpretaties van de Europese richtlijnen en definitieve informatie bekijkt het CBS bij de jaarafsluiting of bepaalde posten wel of niet als saldorelevant worden vastgesteld. Deze conclusies kunnen verschillen van de

eerdere ramingen bij Financiën en of CPB over bepaalde posten. Omdat het CBS het EMU-saldo definitief vaststelt, sluit Financiën bij de jaarafsluiting – zoals gepresenteerd in het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) aan het CBS. De cijfers van het CBS bij de aprilnotificatie zijn voorlopig. Anderhalf jaar na het verslagjaar worden definitieve cijfers gepubliceerd.

Bijlage 3: Toelichting ramingen voor het begrotingsproces

Leeswijzer

Deze bijlage geeft een nadere uitleg over de totstandkoming van de ramingen en welke partijen daarin een rol spelen. B3.1 beschrijft de rol van het Centraal Planbureau (CPB) in het ramingsproces, B3.2 beschrijft het proces achter de inkomstenraming van het kabinet (B3.2.1) en het proces achter de uitgavenraming van het kabinet (B3.2.2). B3.3 beschrijft hoe dit samenkomt in de raming van het EMU-saldo.

B3.1 Rol van het CPB bij de ramingen voor het begrotingsproces

De saldoraming hangt sterk af van de verwachting voor de economie; voor de economische verwachtingen sluit de Miljoenennota aan bij het CPB. In de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) staat dat de macro-economische ramingen die ten grondslag liggen aan de begroting ongewijzigd van het CPB worden overgenomen. Deze raming vormt de start van de uitgaven- en inkomstenraming.

B3.2 Proces raming EMU-saldo

Zoals in bijlage 2 is toegelicht start de saldoraming van het ministerie van Financiën bij de belasting- en premie-inkomsten van het Rijk en de begrote uitgaven van het Rijk. Op basis hiervan raamt Financiën het saldo van het Rijk en de fondsen in de sociale zekerheid. Vervolgens moet rekening gehouden worden met kas-transverschillen en het saldo van entiteiten buiten het Rijk maar binnen de centrale overheid. Daarna moet ook het saldo decentrale overheden meegenomen worden om tot het totale EMU-saldo te komen. Het ramingsproces bij deze stappen wordt hieronder toegelicht.

B3.2.1 Procesbeschrijving inkomstenraming

Het ministerie van Financiën raamt de opbrengst per belasting- en premiesoort. Het ramingsmodel houdt hierbij rekening met beleidsmaatregelen en economische ontwikkelingen. Beleidsmatige keuzes beïnvloeden de hoogte van belastingtarieven en de omvang van belastinggrondslagen. De omvang van belastinggrondslagen wordt bovendien beïnvloed door economische ontwikkelingen. Zo raamde het CPB bijvoorbeeld dat zowel de huizenprijzen als het aantal verkochte huizen met bijna 8% stijgen in 2024, wat zich vertaalt in relatief hoge geraamde groei van de overdrachtsbelasting. Het ramingsmodel bestaat uit meerdere vergelijkingen: elke belastingsoort heeft namelijk een specifieke ramingsvergelijking, die aansluitend op de grondslag van de betreffende belastingsoort. Deze vergelijkingen zijn econometrisch geschat. Daarbij wordt op basis van ontwikkelingen in het verleden beoordeeld welke economische grootheden de beste verklaring geven voor de ontwikkeling van de betreffende belastingsoort. Bovenstaande kan samengevat worden in de volgende vergelijking:

$$T_t = T_{t-1} * (1 + E_t) + A_t$$

T_t = Ontvangst van een belastingsoort in jaar t

T_{t-1} = Ontvangst van een belastingsoort in jaar t-1

E_t = Effect van economische ontwikkeling op ontvangst belastingsoort in jaar t

A_t = Beleidsmatig effect op ontvangst belastingsoort in jaar t

De geraamde belastingopbrengst voor een jaar is de opbrengst van het voorgaande jaar, plus wijzigingen door beleid en economische ontwikkelingen. Het startpunt van de raming in een Miljoenennota is daarom de gerealiseerde stand van de ontvangsten in het laatste afgesloten jaar. Middels de geraamde beleidsmatige en economische ontwikkelingen komt het ministerie vervolgens tot een raming voor de ontvangsten in het lopend jaar. Deze raming geldt vervolgens als startpunt voor de raming van ontvangsten in het komend jaar, die eveneens wordt aangevuld met de beleidsmatige en verwachte economische veranderingen van dat jaar.

Beleidsmatige ontwikkelingen beïnvloeden de hoogte van de ontvangsten. Een aanpassing van belastingtarieven zorgt bijvoorbeeld voor een verandering van de belastingopbrengsten. Het budgettaire effect van een beleidsmaatregel, *ex ante*, wordt vastgesteld met inachtneming van een eerste-orde-gedrageseffect. Bij een accijnsverlaging op benzine bijvoorbeeld wordt meegenomen dat dit leidt tot meer verbruik en daarmee hogere inkomsten. *Ex ante*-inschatting is de best mogelijke inschatting van het effect van beleid op de desbetreffende belastingopbrengst. Met mogelijke effecten van het beleid op macro-economische ontwikkelingen wordt geen rekening gehouden. Economische ontwikkelingen worden immers apart geraamd door het CPB die wel rekening houdt met de mogelijke macro-effecten.

De verdere verandering van de ontvangsten wordt hoofdzakelijk gedreven door economische ontwikkelingen. In de Miljoenennota wordt dit ook de endogene ontwikkeling genoemd. Het gaat hier bijvoorbeeld om hogere belastingopbrengsten door hogere consumptie van huishoudens, of door hogere lonen bij een gunstige economische ontwikkeling. De endogene ontwikkeling van elke belastingsoort wordt geraamd met een model waarin macro-economische variabelen zijn opgenomen. Deze macro-economische variabelen hebben bewezen samenhang met de betreffende belastingsoort. Hierbij maakt het ministerie van Financiën gebruik van de economische raming van het CPB. Per belastingsoort wordt periodiek bepaald welke macro-economische variabelen in het verleden de beste verklaring hebben gegeven voor de ontwikkeling van deze belastingsoort. In de bijlagen van de Miljoenennota is voor ieder jaar aangegeven welke schattingsvergelijkingen er zijn gehanteerd.

De relatie tussen een macro-economische variabele en de endogene verandering van de belastingopbrengst is vaak niet één-op-één. Daarom wordt deze relatie vastgesteld op basis van deskundigenoordeel, wetenschappelijke inzichten of andere relevante informatie en uiteindelijk een empirische schatting op basis van historische gegevens. De relatie wordt weergegeven door een coëfficiënt. Een negatieve coëfficiënt geeft aan dat de macro-economische ontwikkeling en de endogene ontwikkeling van de belastingopbrengst tegen elkaar in bewegen. Een positieve coëfficiënt geeft aan dat de endogene ontwikkeling en de ontwikkeling van de macro-economische variabele in dezelfde richting bewegen. Deze coëfficiënten worden periodiek geëvalueerd en herzien. In 2022 zijn de vergelijkingen van het model opnieuw tegen het licht gehouden en zijn de coëfficiënten herschat. De beschikbaarheid van (specifieke) macro-economische variabelen en de kwaliteit daarvan is een duidelijke randvoorwaarde bij het empirisch schatten van de ramingsvergelijkingen. Zo is bij de belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM) en de motorrijtuigenbelasting (MRB) gekozen voor koppeling aan respectievelijk de ontwikkeling van de duurzame consumptie en het bbp in plaats van meer specifieke 'auto'-gerichte variabelen vanwege de beperkte voorspelkracht van laatstgenoemde variabelen.

De relatie tussen een macro-economische variabele en de endogene verandering van de belastingopbrengst in het verleden biedt geen garantie voor de toekomst. De

ramingsvergelijking wordt vastgesteld door regressies uit te voeren waarbij de inkomsten voor een specifieke belastingsoort worden verklaard door een (combinatie van) macro-economische variabelen. De verklarende waarde van deze vergelijking is minder dan 100%. Er blijft dus altijd sprake van onzekerheid. Dat houdt in dat ook voor toekomst geen perfecte raming kan worden verwacht, zelfs als macro-raming helemaal perfect is.

De meeste belastingensoorten worden op kasbasis geraamd. Dat wil zeggen dat het moment van betaling bepaalt aan welk jaar de belasting wordt toegerekend. Omdat de begroting en de verantwoording op EMU-basis – voor de meeste belastingen de één-maands-verschoven-kas – plaatsvindt, wordt deze raming voor de meeste belastingsoorten gecorrigeerd met het verschil tussen de verwachte kasontvangsten in januari.

De grootste belastingsoorten – de vennootschapsbelasting, de btw, de loonheffing en de inkomensheffing – raamt Financiën op transactiebasis. Dat wil zeggen dat de belastingopbrengsten worden toegerekend aan de jaren waarin de daadwerkelijke economische transactie - waaruit de belastingopbrengst voortkomt - zich heeft voorgedaan. Dat maakt een betere raming mogelijk, omdat deze aansluit bij de macro-economische ontwikkeling van het betreffende jaar. De Belastingdienst splitst de gerealiseerde kasontvangsten uit in transactie jaren. Door deze systematiek zijn de gerealiseerde belastinginkomsten op transactiebasis pas enkele jaren na afloop van het jaar bekend. Na het maken van de transactiebasisraming vertaalt het ministerie van Financiën deze naar kasontvangsten per begrotingsjaar. Hiertoe maakt het gebruik van kas-transparameters. Deze parameters delen de ontvangsten in een economisch jaar toe aan kasjaren. De grootte van deze parameters is in eerste instantie gebaseerd op historische kaspatronen van de desbetreffende belastingsoort en op uitvoeringsinformatie van de Belastingdienst.

Als voorbeeld voor de werking van het ramingsmodel en de totstandkoming van een raming van een belastingsoort wordt de dividendbelasting toegelicht. Deze belasting wordt geraamd op kasbasis. Volgens onderstaande vergelijking is de (procentuele) groei van dividendbelasting-ontvangsten afhankelijk van de ontwikkeling van het bbp. De positieve coëfficiënt betekent een positieve relatie: als het CPB een grotere stijging van de nominale waarde van het bbp raamt, dan leidt dit in de ramingen tot hogere ontvangsten van de dividendbelasting.

$$\text{Endogene groei dividendbelasting} = -0,084 + 4,95 * \text{mutatie bbp in marktprijzen}$$

De grootte van de coëfficiënt bedraagt 4,95, wat betekent dat de ontvangsten van de dividendbelasting erg conjunctuurgevoelig zijn. Naast het bbp bevat de ramingsvergelijking van de dividendbelasting ook een constante van $-0,084$. Zonder deze constante zouden de ontvangsten explosief stijgen omdat de bbp-groei meestal positief is. Door de negatieve constante en de positieve coëfficiënt voor de bbp-ontwikkeling heeft de vergelijking een kantelpunt: de dividendbelasting daalt als de waarde van het bbp minder dan 1,7 procent groeit; bij een hogere groei stijgen de ontvangsten. Stel bijvoorbeeld dat het CPB een bbp-waardestijging van 3,0 procent raamt, dan stijgen de ontvangsten van de dividendbelasting in principe met 6,4 procent ten opzichte van het voorgaande jaar. Vervolgens worden beleidsmatige ontwikkelingen hierbij opgeteld en wordt voorts deze uitkomst uit het ramingsmodel vergeleken met uitvoeringsinformatie, namelijk de reeds gerealiseerde kasontvangsten in het lopende jaar de voorgaande raming en/of andere relevante (sectorspecifieke) informatie. Zo nodig wordt de uitkomst van het model dan op basis hiervan met *expert judgment* bijgesteld.

B3.2.2 Procesbeschrijving uitgavenraming

De basis van de uitgavenraming is het totaal van de begrotingen van alle ministeries. Elk ministerie heeft een directie Financieel Economische Zaken (FEZ), die de raming van de begroting coördineert. Deze ramingen worden getoetst door de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF), onderdeel van het directoraat-generaal Rijksbegroting (DGRB). Vervolgens verzamelt DGRB deze gegevens om te komen tot een totaaltelling van de begrotingen.

Binnen de begrotingen zijn er vervolgens weer losse ramingen voor de verschillende individuele dossiers. Het ramen van de netto uitgaven⁴¹ is dus geen gecentraliseerd proces. Ieder ministerie raamt zijn eigen uitgaven in afstemming met het ministerie van Financiën en op basis van de politieke afspraken van het kabinet. Wat voor soort raming ten grondslag ligt aan de uitgaven verschilt per dossier. Voor regelingen zoals de WW, de bijstand en de zorg zijn er ramingsmodellen gebaseerd op de wettelijke regels en de macro-economische cijfers van het CPB. Voor niet-macrogerelateerde uitgaven worden losse ramingen gemaakt op basis van het individuele dossier. Uiteindelijk bepaalt de politiek hoe de begroting precies vorm krijgt. Zo is het gebruikelijk dat in een coalitieakkoord of regeerakkoord al wordt opgenomen hoeveel geld meer of minder aan zal bepaalde zaken worden uitgeven. Daar ligt niet altijd een uitgewerkte raming aan ten grondslag. Ook wordt in bepaalde gevallen vooraf een budgettaire doel vastgesteld waar in de uitwerking van beleid naartoe gewerkt moet worden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het besluit om 2% van het bbp aan defensie uit te geven.

Gedurende het jaar zijn er een aantal actualisatiemomenten op de raming, die worden gepresenteerd in de budgettaire nota's. De volgende momenten in de ramingscyclus zijn van belang, waarbij als voorbeeld de voorjaarsbesluitvorming 2025 wordt genomen:

- Realisatie economische groei door het CBS (in dit voorbeeld het vierde kwartaal van 2024)
- Actualisatie van de macro-economische raming door het CPB in het CEP 2025
- Kabinetsdoorrekening van de CPB-cijfers, eigen inschatting begroting en uitgavenniveau's
- Voorjaarsbesluitvorming
- Doorrekening CPB effecten beleidsmaatregelen
- Voorjaarsnota met eigen inschatting van het kabinet van de doorrekening van het CPB.

Uit dit voorbeeld blijkt dat zowel de actualisatie van de realisaties, de raming van het CPB alsook eventuele beleidsmaatregelen vanuit de politiek in de voorjaarsbesluitvorming van invloed zijn op de uitgaven.

Bij de Miljoenennota 2026 komt er een vergelijkbaar proces op gang in augustus. Hierbij komt het CBS voor de zomer met de eerste realisatie van de groei in het eerste kwartaal van 2025, het CPB met een concept Macro-Economische Verkenning (cMEV), het kabinet met de augustusbesluitvorming, het CPB weer met een doorrekening voor de MEV en de doorvertaling daarvan door het kabinet in de Miljoenennota 2026.

In de Najaarsnota wordt vervolgens op basis van de meest actuele informatie over de begroting van het lopende jaar een update gegeven. Vervolgens wordt bij het FJR gekeken hoe de realisaties uiteindelijk zijn uitgevallen. Zo is er dus gedurende het jaar sprake van terugkijken, aanpassen rijksbegroting lopende jaar en vooruitkijken naar de komende jaren.

⁴¹ Op de begrotingen van de ministeries worden de netto-uitgaven verantwoord. Dit zijn uitgaven en niet-belastingontvangsten zoals de gasbaten, dividend van staatsdeelnemingen en de opbrengsten van boetes.

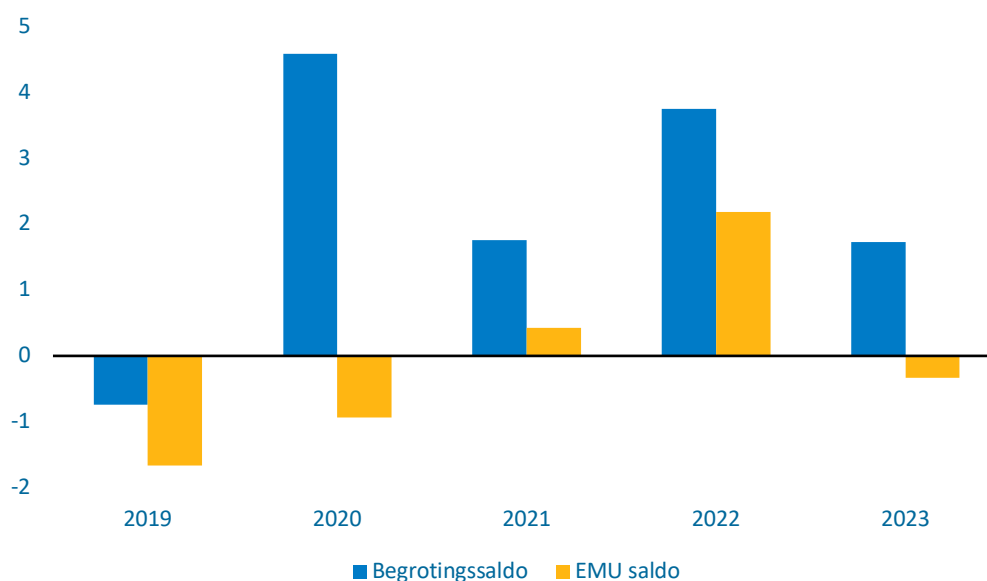
Naast de ramingsactualisaties wordt gedurende het jaar gekeken naar de realiseerbaarheid van de begroting. In beginsel is het de wens van de politiek om de begroting volledig te realiseren. In de praktijk is dit niet altijd mogelijk. Daarom is het gangbaar dat er gedurende het jaar ook door het kabinet wordt gekeken naar het verloop van de uitgaven. Hierdoor is er gedurende de afgelopen budgettaire nota's met regelmaat in additionele onderuitputting verondersteld of is er geschoven met het kaspatroon van de uitgaven. Die middelen zijn dan niet 'weg', maar komen in latere jaren tot besteding en komen dan ten laste van het saldo. Verder is er de eindejaarsmarge van 1% om eventuele onderuitputting aan het eind van het jaar mee te kunnen nemen naar een volgend jaar.

B3.2.3 Raming EMU-saldo decentrale overheden

De raming voor het EMU-saldo decentrale overheden die Financiën op dit moment gebruikt, is gebaseerd op een tienjaars-voortschrijdend gemiddelde van het EMU-saldo van de decentrale overheden. Inkomsten en uitgaven worden niet los geraamd. Met nieuwe ontwikkelingen op decentraal niveau en de ontwikkeling in de geldstromen van het Rijk naar decentraal niveau wordt dus geen rekening gehouden. De verklaring daarvoor is dat decentrale overheden op middellange termijn sturen op een sluitende begroting waardoor de afwijkingen in hun EMU-saldo veelal beperkt zullen blijven.

Gemeenten en provincies sturen niet op het EMU-saldo maar sturen op een structureel evenwichtige meerjarenbegroting. Dit houdt in dat de structurele baten in evenwicht moet zijn met de structurele lasten (ook wel het exploitatiesaldo genoemd). Omdat investeringen bij gemeenten en provincies via het baten-lastenstelsel over meerdere jaren worden afgeschreven, is het EMU-saldo niet gelijk aan het begrotingssaldo van de medeoverheden. Zo kan een gemeente of provincie op basis van baten en lasten een positief begrotingssaldo hebben, maar door grote investeringen in een bepaald jaar toch negatief bijdragen aan het EMU-saldo. Figuur B2.3.3 toont ter illustratie het begrotingssaldo en het EMU-saldo van gemeenten.

Figuur B3.2.3: verschil begrotingssaldo en EMU-saldo gemeenten (in miljaren euro's, + is overschot)



Bron: Ministerie van Financiën, CBS

B3.2.4 Statistische correcties

Statistische correcties hebben soms een aanzienlijke invloed op het EMU-saldo en worden daarom in de raming meegenomen worden. Het gaat hierbij voornamelijk om kas-transverschillen, financiële transacties en het saldo van entiteiten buiten de rijksoverheid maar binnen de sector centrale overheid. De decompositietabel in hoofdstuk 3 van het rapport toont dat dit om enkele tienden procentpunten bbp en dus miljarden euro's kan gaan. Op basis van de beschikbare informatie worden deze effecten zo goed mogelijk meegenomen in de ramingen. Bij nieuwe technische casussen wordt het CBS geconsulteerd over hoe deze meegenomen moeten worden in het saldo.

Na het doorlopen van bovenstaande stappen komt uiteindelijk het EMU-saldo tot stand.

Daaruit blijkt dat er verschillende informatiebronnen en volgordelijke processen van invloed zijn op het uiteindelijke EMU-saldo. Tussen het ministerie van Financiën, het CPB en het CBS wordt over en weer de relevante informatie gedeeld, waarna het CBS conform de definities van Eurostat en het ESR, de uiteindelijke realisaties vaststelt.

Bijlage 4: Analyse trefzekerheid economische ramingen

Het CPB analyseert periodiek de trefzekerheid van zijn ramingen. Daarbij gaat het vooral om kernvariabelen als economische groei, werkloosheid, inflatie en overheidssaldo. De meest recente publicatie daarover is de [evaluatie](#) uit 2021, een recente update van de cijfers is te vinden het verdiependocument van de [MEV 2025](#). Op verzoek van de Expertgroep realistisch ramen zijn in aanvullende analyses getoond met betrekking tot de trefzekerheid van bbp en enkele andere macro-economische variabelen die belangrijk zijn voor de inkomsten- en uitgavenraming van de Rijksoverheid. De focus lag op de MEV-raming voor het voorspeljaar (t+1).

De ramingsafwijking van het bbp-volume en de bbp-prijs zijn over de langere termijn gemiddeld vrijwel nul. Het gemiddelde van 0 is het gevolg van onder- en overschattingen die over deze periode tegen elkaar wegvallen. De gemiddelde absolute ramingsafwijking was voor de periode 1971/2023 voor het bbp-volume bijvoorbeeld meer dan 1%-punt. Het is dus gemiddeld genomen zeer gebruikelijk dat de ontwikkeling van het bbp-volume significant afwijkt van de voorspelling. De laatste jaren (2021/2023) is de ramingsafwijking echter een stuk groter: zowel het bbp-volume (-0,7%-punt) als de bbp-prijs (-2,5%-punt) worden gemiddeld onderschat. De ramingsafwijking in miljarden euro's is de afgelopen jaren dan ook sterk opgelopen. Ook voor andere macro-economische variabelen geldt dat de gemiddelde voorspelfout over een langere periode weliswaar dichtbij nul ligt, maar de afgelopen jaren is toegenomen. Hierbij valt bijvoorbeeld de cpi-inflatie op.

Tabel 4.1 Gemiddelde jaarlijkse afwijking van diverse variabelen in de MEV-raming voor voorspeljaar (+ is overschatting)

	1971/2023	2005/2023	2021/2023
bbp (volume)	0,1	0,4	-0,7
consumptie huishoudens (volume)	0,0	0,7	0,1
werkgelegenheid (gewerkte uren)		-0,4	-1,7
bbp (prijs)	-0,2	-0,3	-2,5
consumptie huishoudens (prijs)		-0,3	-2,9
cpi	-0,3	-0,6	-3,5
contractloon marktsector		-0,1	-1,5
huizenprijs		-1,2	-4,8

Tabel 4.2 Gemiddelde absolute jaarlijkse afwijking van diverse variabelen in de MEV-raming voor voorspeljaar (+ is overschatting)

	1971/2023	2005/2023	2021/2023
bbp (volume)	1,3	1,4	1,6
consumptie huishoudens (volume)	1,4	1,4	0,6
werkgelegenheid (gewerkte uren)		1,2	1,7
bbp (prijs)	0,9	1,1	2,5
consumptie huishoudens (prijs)		1,1	2,9
cpi	0,9	1,0	3,5
contractloon marktsector		0,5	1,5
huizenprijs		3,9	8,6

De afwijkingen van de CPB-ramingen van het bbp en de inflatie zijn vergelijkbaar met de ramingsafwijkingen van andere instituten. Dit laten tabellen 4.3 tot en met 4.6 zien. Alleen bij het CEP zien we in de meest recente periode een grotere ramingsafwijking. Dit komt omdat de CEP uit maart 2020 in deze periode valt. Dat was vlak voor het uitbreken van de coronacrisis, waardoor daarmee en met het herstel hierna nog geen rekening gehouden kon worden. Dit is in de Consensusraming van april 2020 al wel gebeurd.

Bij alle instituten is een (licht) positieve gemiddelde ramingsafwijking de afgelopen jaren omgeslagen in een negatieve, wat betekent dat de bbp-groei werd onderschat. Ook zien we bij de meeste instituten dat de gemiddelde ramingsfout de afgelopen jaren duidelijk hoger was dan het langjarig gemiddelde. Het verschil is voor de absolute ramingsafwijking wat minder groot. Opvallend is dat er gedurende het jaar niet een heel duidelijke verbetering in de raming voor het volgende jaar is, ook al komt er dan meer informatie beschikbaar. Voor de raming van het lopend jaar is dit meer het geval.

Tabel 4.3 Gemiddelde jaarlijkse afwijking van de raming van de bbp-volume ontwikkeling voor verschillende voorspellers en momenten (+ is overschatting)

VOORSPELMOMENT	1996/2023	2005/2023	2021/2023
Volgend jaar			
CPB Cep (maart T-1)	0,3	0,3	-1,3
Consensus (april T-1)	0,4	0,4	-0,2
EC (mei/juni T-1)		0,4	-0,4
OECD (mei/juni T-1)		0,5	-0,3
DNB (juni T-1)	0,2	0,3	-0,8
CPB MEV (september T-1)	0,3	0,4	-0,7
Consensus (oktober T-1)	0,1	0,1	-1
DNB (december T-1)	0	0,1	-1,1

Lopend jaar

CPB Cep (maart T)	0	0	-1,1
Consensus (april T)	-0,3	-0,4	-1,2
EC (mei/juni T)		-0,5	-1,2
OECD (mei/juni T)		-0,6	-1,4
DNB (juni T)	-0,6	-0,7	-1,4
CPB MEV (september T)	-0,3	-0,3	-0,5
Consensus (oktober T)	-0,3	-0,3	-0,5
DNB (december T)	-0,3	-0,3	-0,6

Tabel 4.4 Gemiddelde absolute jaarlijkse afwijking van de raming van de bbp-volume ontwikkeling voor verschillende voorspellers en momenten (+ is overschatting)

VOORSPELMOMENT	1996/2023	2005/2023	2021/2023
CPB Cep (maart T-1)	1,6	1,7	2,3
Consensus (april T-1)	1,5	1,6	1,3
EC (mei/juni T-1)		1,6	1,4
OECD (mei/juni T-1)		1,5	0,9
DNB (juni T-1)	1,6	1,6	1,8
CPB MEV (september T-1)	1,4	1,4	1,6
Consensus (oktober T-1)	1,3	1,3	1,4
DNB (december T-1)	1,2	1,3	1,6

Lopend jaar

CPB Cep (maart T-1)	1,1	1	2,1
Consensus (april T-1)	0,9	0,8	2
EC (mei/juni T-1)		0,9	1,4
OECD (mei/juni T-1)		1,1	1,9
DNB (juni T-1)	1	1	1,8
CPB MEV (september T-1)	0,7	0,7	1,1
Consensus (oktober T-1)	0,6	0,7	0,9
DNB (december T-1)	0,5	0,5	0,6

Tabel 4.5 Gemiddelde jaarlijkse afwijking van de raming van de inflatie voor verschillende voorspellers en momenten (+ is overschatting)

VOORSPELMOMENT	1996/2023	2005/2023	2021/2023
Bbp - prijs			
Volgend jaar			
Cep (maart T-1)	-0,6	-0,6	-3,1
DNB (juni T-1)			-2,9
MEV (september T-1)	-0,2	-0,3	-2,5
DNB (december T-1)			-2,1
Lopend jaar			
Cep (maart T)	-0,2	-0,3	-1,5
DNB (juni T)			-0,8
MEV (september T)	-0,1	-0,2	-0,9
DNB (december T)		-0,2	
CPI			
Volgend jaar			
Cep (maart T-1)	-0,6	-0,6	-3,6
Consensus (april T-1)	-0,4	-0,6	-3,7
MEV (september T-1)	-0,4	-0,6	-3,5
Consensus (oktober T-1)	-0,3	-0,4	-2,8
Lopend jaar			
Cep (maart T)	-0,3	-0,4	-2,1
Consensus (april T)	-0,2	-0,2	-1
MEV (september T)	0	0	-0,3
Consensus (oktober T)	0	0	0,1

Tabel 4.6 Gemiddelde jaarlijkse absolute afwijking van de raming van de inflatie voor verschillende voorspellers en momenten (+ is overschatting)

VOORSPELMOMENT	1996/2023	2005/2023	2021/2023
Bbp - prijs			
Volgend jaar			
Cep (maart T-1)	1,2	1,3	3,1
DNB (juni T-1)			2,9
MEV (september T-1)	0,9	1,1	2,5
DNB (december T-1)			2,1
Lopend jaar			
Cep (maart T)	0,6	0,7	1,5
DNB (juni T)			0,8
MEV (september T)	0,5	0,5	0,9
DNB (december T)			0,4
CPI			
Volgend jaar			
Cep (maart T-1)	1	1,1	3,6
Consensus (april T-1)	0,9	1,1	3,7
MEV (september T-1)	0,9	1	3,5
Consensus (oktober T-1)	0,8	1	3,5
Lopend jaar			
Cep (maart T)	0,5	0,5	2,1
Consensus (april T)	0,4	0,4	1,4
MEV (september T)	0,2	0,2	0,3
Consensus (oktober T)	0,1	0,1	0,4

Bijlage 5: Toelichting analyse inkomstenraming

B5.1 Technische toelichting decompositie

In deze paragraaf wordt een toelichting gegeven op de decompositie die is gebruikt in paragraaf 4.2.1. Ten eerste is het van belang om te vermelden dat deze decompositie is opgesteld voor de belastingen die door het ministerie van Financiën zijn geraamd. Voor de ramingen van de premies werknemersverzekeringen en de premies van de zorgverzekering neemt Financiën de raming over van het CPB respectievelijk het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Van deze ramingen kon geen soortgelijke decompositie worden opgesteld.

De ramingsafwijking van de inkomsten kan in drie componenten worden verdeeld. De eerste component is de afwijking als gevolg van *beleid*, bijvoorbeeld doordat belastingen gedurende het jaar worden aangepast. Zo is afgelopen jaren de energiebelasting verlaagd gedurende het jaar vanwege de hoge energieprijzen. De tweede component is het deel van de ramingsafwijking dat wordt veroorzaakt door afwijkingen in de macro-economische ontwikkelingen. Zo was afgelopen jaren de loongroei hoger dan geraamd. Dit verhoogt de inkomsten van de inkomstenbelasting. De derde component is de 'overige afwijking' die overblijft na correctie voor de eerste twee componenten. Dit is de ramingsfout die volgt uit het model van Financiën: ook met de juiste uitgangspunten voor beleid en de economische ontwikkelingen raamt het model de inkomsten lang niet altijd perfect. In paragraaf 4.2.1 is deze indeling met een voorbeeld verder toegelicht.

De beleidsmatige component van de ramingsafwijking wordt bepaald op basis van de geraamde budgettaire omvang de beleidsmaatregelen. Bij veranderingen van beleid wordt door Financiën een raming opgesteld van de budgettaire omvang van die maatregel. Van alle fiscale maatregelen die worden getroffen na het presenteren van de Miljoenennota worden deze ramingen bij elkaar opgeteld. De som van deze ramingen wordt aangeduid als de 'beleidsmatige afwijking'. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat het achteraf niet mogelijk is om bij te houden wat de daadwerkelijke budgettaire omvang van een maatregel is. De endogene ontwikkeling van een belastingsoort en het effect van de beleidsmaatregel zijn over het algemeen niet van elkaar te scheiden. Bijvoorbeeld als gedurende het jaar wordt gekozen voor een accijnsverlaging en achteraf blijkt dat er dat jaar meer is getankt dan verwacht. Is er dan meer getankt omdat er 'gewoon' meer gereden is (endogeen) of omdat de accijnzen zijn verlaagd? Eventuele afwijkingen van de beleidsmatige ramingen vallen hierdoor onder de 'Overige ramingsafwijking'.

Om de macro-economische component van de ramingsafwijking te bepalen, is een nieuwe raming gedaan op basis van de gerealiseerde macro-economische variabelen. De endogene groei wordt per belastingsoort bepaald aan de hand van schattingsvariabelen. In deze schattingsvergelijkingen spelen groeivoeten van macro-economische variabelen een grote rol. Door de gerealiseerde ontwikkelingen van deze variabelen te hanteren in de schattingsvergelijkingen kan achteraf een raming op basis van de realisaties opgesteld. Dit is voor ieder ramingsmoment gedaan door de realisatie van een belastingsoort voor het voorgaande jaar ($t-1$) endogeen toe te laten nemen om de raming voor het lopende jaar (t) te bepalen en vervolgens deze wederom endogeen toe te laten nemen tot de raming voor het volgende jaar ($t+1$). De macro-afwijking in het jaar $t+1$ kan dus veroorzaakt worden door een afwijking in de macro-economische raming voor $t+1$, maar ook door een afwijking van de raming voor het jaar t .

De berekende endogene groei voor de specifieke belastingsoort in t+1 wordt vervolgens vergeleken met de geraamde endogene groei van deze belastingsoort op basis van de destijds geraamde macro-economische variabelen, op basis van de MEV van het desbetreffende jaar. Het verschil tussen deze twee waarden is de macro-afwijking.

Ter illustratie is een voorbeeld uitgewerkt voor de overdrachtsbelasting in 2021. De endogene groei van de omzetbelasting wordt geraamd aan de hand van onderstaande schattingsvergelijking:

Endogene groei (in procenten) = $1 * hznv_{u_t} + 1 * hznpu_{t_t}$;

Waarbij de afkortingen van de macrovariabelen staan voor:

- $hznv_{u_t}$: huizenverkoop verandering in aantal in %;
- $hznpu_{t_t}$: huizenprijs verandering in prijs in %;

Onderstaande tabel bevat voor deze variabelen een overzicht van de voor 2020 en 2021 geraamde waarden ten tijde van de Miljoenennota 2021 (uit de MEV 2021) en de gerealiseerde waarden zoals opgenomen in de Nationale Rekeningen (NR) 2024 van het CBS.

Tabel 5.1 Geraamde en gerealiseerde macrovariabelen, mutaties in procenten

	MEV2021 - 2020	MEV2021 -2021	NR2024 - 2020	NR2024 - 2021
$hznv_{u_t}$	0,9	-9,5	15,1	-3,8
$hznpu_{t_t}$	5,9	-2,3	7,9	4,8

Op basis van deze waarden komt de geraamde endogene ontwikkeling uit op -5,8%. Als de gerealiseerde macro-economische ontwikkelingen uit het CEP '25 worden gehanteerd dan komt deze echter uit op 24,1%. Door het verschil tussen deze twee te vermenigvuldigen met de gerealiseerde opbrengst in 2020 van 3,0 miljard euro wordt de macrocomponent van de ramingsafwijking verkregen. Voor de overdrachtsbelasting voor 2021 een onderschatting van circa 900 miljoen euro.

Voor de inkomensheffing kan het ministerie van Financiën de macro-component niet nauwkeurig opstellen. Daarom is de volledige ramingsafwijking, na correctie voor beleid, opgenomen als 'overige fout'. Het ministerie heeft slechts zeer beperkt zicht op de inkomsten voor de verschillende grondslagen (box 1 ondernemers, box 2, etc.). De verschillende grondslagen worden voor de raming op basis van een verdeelsleutel bepaald. Hierdoor geeft een nieuwe raming beperkt extra inzicht. Het ministerie werkt gezamenlijk met de Belastingdienst aan een traject om deze inzichten per grondslag te verkrijgen.

De decompositie moet aangesloten worden op de definities die relevant zijn voor het EMU-saldo. De meeste belastingsoorten worden op kasbasis geraamd. Een aantal grote belastingsoorten, de vennootschapsbelasting, btw, loonheffing en inkomensheffing, wordt geraamd op transactiebasis. Zoals beschreven in bijlage 3 maakt dit een betere raming mogelijk, maar dit sluit niet direct aan op de definities die gehanteerd worden voor de verantwoording op EMU-basis. De EMU-definities voor de transactiebasis gaan namelijk uit van een 'verschoven kas'. Ook dit is uitgebreider toegelicht in bijlage 3. In de decompositietabel, die op EMU-basis is opgesteld, komen daarom verschillen naar voren om naar deze definitie toe te rekenen. Deze verschillen zijn in dit rapport genoemd als kas-transverschillen om aan te sluiten bij de terminologie zoals die

gehanteerd wordt aan de uitgavenkant van de begroting. In strikte zin klopt deze terminologie niet, er kan beter worden gesproken over kas-EMU-verschillen of trans-EMU-verschillen.

Deze kas-transverschillen kunnen van jaar tot jaar behoorlijk groot zijn, maar leiden op langere termijn niet tot systematische ramingsafwijkingen. De grootste kas-transverschillen treden op bij de vennootschapsbelasting, de inkomensheffing en de loonheffing. Niet toevallig de belastingsoorten die worden geraamd op transactiebasis. Vaak worden de verschillen verklaard doordat een bepaalde ontwikkeling op kasbasis (de basis voor de EMU-definitie) een ander effect heeft dan op transactiebasis. Zo leidde het kerstarrest van box 3 in 2021 op transactiebasis direct tot lagere inkomsten in 2021. Deze belastingen werden echter pas betaald vanaf 2022. Voor de EMU-definitie treedt het effect dus pas op in latere jaren. Dit leidt tot een positieve kas-transverschil in 2021 en een negatief kas-transverschil in de jaren daarna, vooral in 2022. Dit laat ook zien dat deze kas-transverschillen vooral leiden tot een verandering in timing, niet tot een langjarig verschil in de ramingen. Kas-transverschillen kunnen dus leiden tot afwijkingen in specifieke jaren, maar kunnen niet leiden tot structurele ramingsafwijkingen. Tabel 5.2 bevat ter illustratie een overzicht van de kas-transverschillen voor de vpb voor de periode 2018-2024.

Tabel 5.2 Kas-transverschillen per jaar voor de vpb in miljarden euro's (+ is inkomsten volgens EMU-definitie hoger dan volgens transdefinitie).

Jaar	EMUBASIS			TRANSACTIONEBASIS			Kas-transverschil
	Raming	Realisatie	Verschil	Raming	Realisatie	Verschil	
2018	21,8	23,7	1,9	21,9	23,0	1,1	0,8
2019	25,3	25,9	0,6	25,6	24,9	-0,7	1,4
2020	26,2	21,7	-4,5	26,2	25,3	-0,9	-3,6
2021	19,7	30,8	11,1	24,0	33,8	9,9	1,2
2022	31,1	38,3	7,1	31,4	41,6	10,3	-3,1
2023	38,6	47,5	8,9	39,7	44,9	5,3	3,7
2024	46,2	44,5	-1,7	44,8	45,6	0,8	-2,5

B5.2 Analyse naïeve raming

Deze paragraaf gaat uitgebreider in op de naïeve raming en evalueert de trefzekerheid van deze raming met die van de raming van het ministerie van Financiën. Eerst worden de specifieke definities die zijn gehanteerd voor de naïeve raming en de maatstaf om deze te evalueren toegelicht. Vervolgens worden de resultaten van de raming van het ministerie van Financiën en de naïeve raming geëvalueerd en wordt een korte toelichting gegeven op een aantal jaren met interessante resultaten.

Een naïeve raming is een eenvoudige schatting op basis van minimale aannames, zonder gebruik te maken van complexe modellen. In lijn met de initiatiefnota van Omtzigt en Idsinga⁴² wordt in dit rapport gekozen voor een raming waarbij de lastenquote gelijk wordt gehouden ten opzichte van de laatste realisatie. Dit sluit niet aan bij de definitie die Commissie Toetsing systematiek raming van de belasting- en premieontvangsten, vanaf hier visitatiecommissie, heeft gehanteerd in haar onderzoek in 2018. Zij ging uit van een naïeve raming waarbij de inkomsten in het jaar t+1 werden geschat door deze gelijk te stellen aan de

⁴² Kamerstukken II, 2024/25, 36672, Nr. 2

inkomsten in het jaar t-1, het laatste jaar waarover de belastingen zijn gerealiseerd. In de afgelopen jaren met zeer hoge inflatie vertekent dit echter het beeld: de hoge inflatie zorgt immers dat de belastinginkomsten toenemen. Hierdoor zou het ramingsmodel van het ministerie automatisch beter presteren dan de naïeve raming. Als aanvulling op de constante lastenquote wordt in dit rapport ook rekening gehouden met de invloed van beleid. Dit vermindert de naïviteit van de raming, maar vergroot de bruikbaarheid. Beleid heeft anders geen invloed op de saldoring, wat de toegevoegde waarde van de raming als instrument voor politieke keuzes vermindert.

Om de trefzekerheid van de ramingen met elkaar te vergelijken wordt de naïviteitscoëfficiënt gebruikt⁴³. In het kort komt dit er op neer dat de standaarddeviatie van de reguliere raming wordt gedeeld door de standaarddeviatie van de "naïeve" raming. In formulevorm wordt de naïviteitscoëfficiënt (N) berekend als:

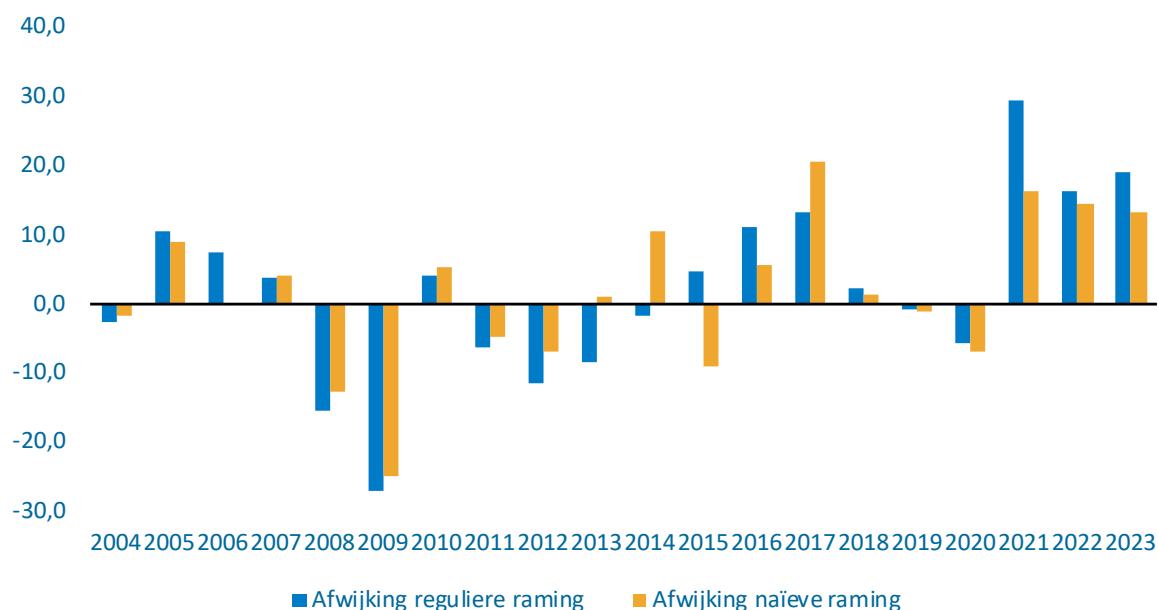
$$N = \sqrt{\frac{\sum_{t=1}^n (\text{Realisatie}_t - \text{Raming}_t)^2}{\sum_{t=1}^n (\text{Realisatie}_t - \text{Naïeve raming}_t)^2}}$$

Waarbij n het aantal jaren is waarvoor de vergelijking wordt getoetst. Een waarde van boven de 1 geeft aan dat de naïeve raming trefzekerder is dan de reguliere raming. Een waarde onder de 1 geeft aan dat de reguliere raming juist trefzekerder is.

De naïviteitscoëfficiënt over de periode 2011-2023 bedraagt 1,2, vooral door grote afwijkingen van de afgelopen jaren. De trefzekerheid van de naïeve raming was over de gehele periode 2011-2023 dus iets hoger dan die van de reguliere raming. Een grote kanttekening hierbij is dat de naïviteitscoëfficiënt voor de jaren tot en met 2020 met 0,6 juist lager is dan 1. De reguliere raming was in deze jaren dus trefzekerder dan de naïeve raming. In grafiek 5.1, waar de ramingsafwijking in miljarden euro's is uitgezet voor de reguliere en de naïeve raming, komt naar voren dat de naïeve raming vooral de afgelopen jaren trefzekerder was dan de reguliere raming.

⁴³ Hiermee wordt aangesloten bij de definitie zoals gehanteerd door de Visitatiecommissie die de ramingen in 2018 heeft onderzocht. In lijn met de hoofdtekst van dit rapport kan ook gekozen worden om de naïviteitscoëfficiënt te definiëren aan de hand van de som van de absolute waarden van de ramingsafwijkingen. Hiermee neemt de naïviteitscoëfficiënt af van 1,24 naar 1,19. De uitkomst van de analyse verandert hierdoor dus niet wezenlijk.

Grafiek 5.1. Afwijking van de reguliere en naïeve raming in miljarden euro's per jaar voor de periode 2011-2023 (+ is saldoverbeterend)



Voor de voorspelde daling van de lastenquoten in de afgelopen jaren waren goede redenen. Vooral in 2021 en 2023 valt op dat de reguliere raming meer afwijkt dan de naïeve raming. Dit betekent dat in deze jaren, onterecht, een dalende lastenquote is voorspeld. Hier waren op voorhand goede redenen voor. In 2021 werd geraamd dat de vpb-inkomsten zouden dalen met bijna 50% als gevolg van hoge verliezen van bedrijven in 2020. Dit is vergelijkbaar met wat in 2009 gebeurde nadat de economische crisis leidde tot grote verliezen bij bedrijven. Door de coronasteunmaatregelen bleek 2020 echter juist een goed jaar voor veel bedrijven. In combinatie met een sterk aantrekkende economie leidde dit ertoe dat de inkomsten juist hoger waren in 2021 dan in 2020. In 2023 was de voorspelde daling van de lastenquote onder andere het gevolg van de hoge inflatie in 2022. Deze hoge inflatie in 2022 leidde in 2023 tot een hogere indexatie, wat betekent dat mensen pas vanaf een hoger inkomen onder het hoge tarief vallen. De verwachting was dat dit de inkomsten zou verlagen, wat tot een lagere lastenquote zou leiden. Dit werd echter gecompenseerd doordat de loonstijging ook hoger uitviel dan was geraamd.

