

---

Vergaderjaar 2014–2015

---

**34 000**

**Nr. 2**

**NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN**

Aangeboden 16 september 2014

Bijlagen bij de Miljoenennota 2015



# Bijlagen

	Blz.
1. Uitgaven en niet-belastingontvangsten	4
2. Belasting en premieontvangsten	11
3. EMU-saldo	20
4. EMU-schuld	23
5. Inkomstenbeperkende regelingen en belastinguitgaven	24
6. Beleidsonderzoek	31
7. Garantieoverzicht	45
8. Normeringsystematiek gemeente- en provinciefonds	49

# 1 Uitgaven en niet-belastingontvangsten

Tabel 1.1 laat zien hoe op basis van de totale netto uitgaven op de Rijksbegroting gekomen wordt tot de netto uitgaven van de centrale overheid op EMU-basis (conform tabel 3.1.1 in hoofdstuk 3). De uitgaven op de Rijksbegroting zijn gebaseerd op de totale uitgaven per departement zoals weergegeven in tabel 1.2. Daarop worden de niet-belastingontvangsten in mindering gebracht zoals die zijn opgenomen in tabel 1.3. Het resultaat zijn de netto Rijksuitgaven op kasbasis. Naast begrotingsgefinancierde uitgaven zijn er premiegefinancierde uitgaven. Deze uitgaven van de sociale fondsen worden toegevoegd om tot de netto uitgaven van de Rijksoverheid te komen, terwijl de rijksbijdragen en rentebaten van de sociale fondsen in mindering worden gebracht, aangezien dit onderlinge betalingen tussen Rijk en sociale fondsen zijn. De laatste stap is om van uitgaven op kasbasis te komen tot uitgaven op EMU-basis door te corrigeren voor kas-transverschillen en financiële transacties. De Rijksbegroting wordt namelijk op kasbasis opgesteld, terwijl het EMU-saldo – volgens Europese methodiek – wordt berekend op transactiebasis. Daarnaast tellen financiële transacties, zoals leningen en aan- en verkoop van staatsbezit, niet mee in het EMU-saldo.

**Tabel 1.1 Van netto uitgaven Rijksbegroting (kas) naar netto uitgaven centrale overheid (EMU-basis) (in miljoenen euro)**

	2013	2014	2015	2016	2017	bron
Totale uitgaven Rijksbegroting	182.087	185.208	183.381	188.401	192.524	zie tabel 1.2
Niet-belastingontvangsten Rijksbegroting	40.341	33.845	26.417	25.876	25.233	zie tabel 1.3
<b>Netto Rijksuitgaven op kasbasis</b>	<b>141.747</b>	<b>151.363</b>	<b>156.964</b>	<b>162.525</b>	<b>167.291</b>	
Bij: Uitgaven sociale fondsen	118.555	120.111	115.713	119.641	121.834	zie tabel 3.4
Af: Rijksbijdragen en rentebaten sociale fondsen	14.303	18.002	21.523	21.923	22.591	zie tabel 3.4
Af: Ktv's en financiële transacties netto uitgaven	6.290	2.006	620	1.227	2.820	zie tabel 1.4
<b>Netto uitgaven centrale overheid EMU-basis</b>	<b>239.709</b>	<b>251.466</b>	<b>250.534</b>	<b>259.016</b>	<b>263.713</b>	zie H3 tabel 3.1

*Uitgaven en niet-belastingontvangsten*

**Tabel 1.2 Uitgaven begrotingen (in miljoenen euro)**

	2013	2014	2015	2016	2017
1 De Koning	41	40	40	40	40
2A Staten-Generaal	139	144	137	136	139
2B Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	116	120	114	110	108
3 Algemene Zaken	59	61	63	63	62
4 Koninkrijksrelaties	311	426	259	242	276
5 Buitenlandse Zaken	8.598	9.401	7.875	9.015	8.996
6 Veiligheid en Justitie	12.383	12.634	11.437	11.319	10.954
7 Binnenlandse Zaken	806	789	634	604	569
8 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	35.161	35.999	36.042	36.210	36.306
9A Nationale Schuld (Transactiebasis)	12.325	16.766	13.070	15.160	17.329
9B Financiën	17.540	10.560	6.923	6.900	6.665
10 Defensie	7.702	7.887	8.000	7.997	7.961
12 Infrastructuur & Milieu	9.857	9.949	9.236	9.394	9.723
13 Economische Zaken	5.015	5.166	4.871	4.779	4.770
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	29.290	32.914	32.422	32.876	33.672
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	16.376	15.057	14.586	14.798	14.960
17 Buitenlandse Handel & Ontwikkelingssamenwerking	3.018	3.252	2.475	2.493	2.504
18 Wonen en Rijksdienst	3.146	3.502	3.603	3.705	3.873
50 Gemeentefonds	17.989	18.742	27.273	27.036	26.508
51 Provinciefonds	1.553	1.277	952	1.123	1.127
55 Infrastructuurfonds	6.249	6.149	6.163	5.911	6.350
58 Diergezondheidsfonds	11	20	22	22	22
64 BES-fonds	36	32	32	32	32
65 Deltafonds	1.064	1.213	1.375	1.276	1.161
AP Aanvullende posten	0	25	2.232	3.833	5.428
90 Consolidatie <sup>1</sup>	- 6.697	- 6.917	- 6.454	- 6.671	- 7.012
HGIS Internationale Samenwerking <sup>2</sup>	(4.898)	(5.218)	(4.647)	(4.636)	(4.549)
<b>Totaal</b>	<b>182.087</b>	<b>185.208</b>	<b>183.381</b>	<b>188.401</b>	<b>192.524</b>

<sup>1</sup> Dit betreft een correctie voor dubbeltellingen die ontstaan door het «bruto-boeken» van bijdragen. Het bruto-boeken houdt in dat zowel het departement dat bijdraagt, als het departement dat ontvangt de uitgaven op zijn begroting opneemt. Het gaat voornamelijk om bijdragen via de begroting van Infrastructuur & Milieu aan het Infrastructuurfonds en het Deltafonds.

<sup>2</sup> In deze tabel zijn de uitgaven voor Internationale Samenwerking toegerekend aan de begrotingen waarop deze worden verantwoord. De totale uitgaven voor Internationale Samenwerking zijn tussen haken vermeld en lopen niet mee in de totaalstelling.

Uitgaven en niet-belastingontvangsten

Tabel 1.3 Niet-Belastingontvangsten (in miljoenen euro)

	2013	2014	2015	2016	2017
1 De Koning	0	0	0	0	0
2A Staten-Generaal	5	5	5	5	5
2B Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	8	6	6	6	6
3 Algemene Zaken	9	7	7	7	7
4 Koninkrijksrelaties	40	39	37	37	37
5 Buitenlandse Zaken	759	695	477	614	625
6 Veiligheid en Justitie	1.465	1.382	1.424	1.477	1.508
7 Binnenlandse Zaken	162	405	757	93	42
8 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	1.256	1.236	1.257	1.321	1.382
9A Nationale Schuld (Transactiebasis)	3.310	4.746	4.009	5.557	5.300
9B Financiën	10.827	9.658	4.125	2.909	2.841
10 Defensie	309	322	323	323	334
12 Infrastructuur & Milieu	221	242	241	210	238
13 Economische Zaken	17.975	11.797	10.169	10.118	9.899
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	2.051	1.978	1.685	1.702	1.678
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	810	126	83	151	73
17 Buitenlandse Handel & Ontwikkelingssamenwerking	81	116	87	178	82
18 Wonen en Rijksdienst	580	620	621	627	648
50 Gemeentefonds	0	0	0	0	0
55 Infrastructuurfonds	6.089	6.161	6.163	5.911	6.350
58 Diergezondheidsfonds	16	11	22	22	22
65 Deltafonds	1.067	1.211	1.375	1.276	1.161
AP Aanvullende posten	0	0	0	5	10
90 Consolidatie <sup>1</sup>	- 6.697	- 6.917	- 6.454	- 6.671	- 7.012
HGIS Internationale Samenwerking <sup>2</sup>	(224)	(159)	(130)	(251)	(153)
<b>Totaal</b>	<b>40.341</b>	<b>33.845</b>	<b>26.417</b>	<b>25.876</b>	<b>25.233</b>

<sup>1</sup> Dit betreft een correctie voor dubbeltellingen die ontstaan door het «bruto-boeken» van bijdragen. Het bruto-boeken houdt in dat zowel het departement dat bijdraagt, als het departement dat ontvangt de uitgaven op zijn begroting opneemt. Het gaat voornamelijk om bijdragen via de begroting van Infrastructuur & Milieu aan het Infrastructuurfonds en het Deltafonds.

<sup>2</sup> In deze tabel zijn de niet-belastingontvangsten voor Internationale Samenwerking toegerekend aan de begrotingen waarop deze worden verantwoord. De totale niet-belastingontvangsten voor Internationale Samenwerking zijn tussen haken vermeld en lopen niet mee in de totaalstelling.

Tabel 1.4 Kas-transverschillen en financiële transacties (in miljoenen euro; plus is EMU-saldoverbeterend)

	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Ktv belastingen</b>	<b>741</b>	<b>157</b>	<b>921</b>	<b>204</b>	<b>426</b>
Ktv aardgas	97	- 1.550	250	- 250	0
Kasbeheer	- 2.717	- 2.821	- 1.249	- 1.923	- 1.369
Verkoop staatsbezit	- 1.094	- 2.600	- 1.025	0	0
Studieleningen	- 418	- 453	- 480	- 507	- 536
<b>Ktv's en financiële transacties niet-belastingontvangsten</b>	<b>- 4.133</b>	<b>- 7.425</b>	<b>- 2.503</b>	<b>- 2.680</b>	<b>- 1.905</b>
Overige ktv's	- 255	474	- 416	159	0
Kasbeheer	8.329	7.847	4.305	4.610	5.573
Schatkistbankieren decentrale overheden	- 5.635	- 1.100	- 1.100	- 1.100	- 1.100
Aankoop staatsbezit	3.748	0	0	0	0
Europees Stabilisatie Mechanisme (ESM)	1.829	915	0	0	0
Lening VUT-fonds	140	- 250	- 700	- 50	0
Studieleningen	1.941	2.291	2.243	2.119	2.139
Renteswaps	404	- 307	- 1.169	- 1.879	- 2.021
Begrotingsreserve	258	0	0	0	0
Overig	- 337	- 440	- 40	47	134
<b>Ktv's en financiële transacties uitgaven</b>	<b>10.423</b>	<b>9.432</b>	<b>3.123</b>	<b>3.907</b>	<b>4.725</b>
<b>Ktv's en financiële transacties netto uitgaven</b>	<b>6.290</b>	<b>2.006</b>	<b>620</b>	<b>1.227</b>	<b>2.820</b>
<b>Totaal ktv's en financiële transacties</b>	<b>7.031</b>	<b>2.163</b>	<b>1.541</b>	<b>1.431</b>	<b>3.246</b>

Tabel 1.5 geeft een overzicht van de netto uitgaven van het Rijk (conform de budgettaire kerngegevens in hoofdstuk 3). Per deelkader wordt vervolgens in de tabellen 1.6 tot en met 1.8 een overzicht gegeven van de

betreffende uitgaven onder het kader, opgebouwd op basis van de departementale begrotingen. De overige netto uitgaven worden toegelicht in tabel 1.9.

**Tabel 1.5 Netto uitgaven centrale overheid (in miljoenen euro)**

	2013	2014	2015	2016	2017	bron
Rijksbegroting in enge zin	103.238	106.370	106.325	108.879	109.756	zie tabel 1.6
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid	73.207	75.271	76.993	77.839	78.555	zie tabel 1.7
Budgettair Kader Zorg	64.633	66.372	66.392	68.511	69.930	zie tabel 1.8
<b>Netto uitgaven onder het uitgavenkader</b>	<b>241.078</b>	<b>248.013</b>	<b>249.709</b>	<b>255.229</b>	<b>258.242</b>	
Overige netto uitgaven	- 1.369	3.453	825	3.788	5.471	zie tabel 1.9
<b>Totale netto uitgaven centrale overheid</b>	<b>239.709</b>	<b>251.466</b>	<b>250.534</b>	<b>259.016</b>	<b>263.713</b>	zie tabel 1.1

**Tabel 1.6: Netto uitgaven Rijksbegroting in enge zin (in miljoenen euro)**

	2013	2014	2015	2016	2017
1 De Koning	40	40	40	40	40
2A Staten-Generaal	134	139	132	131	134
2B Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	108	114	108	104	102
3 Algemene Zaken	50	54	56	56	56
4 Koninkrijksrelaties	91	83	81	79	72
5 Buitenlandse Zaken	7.839	8.706	7.398	8.401	8.371
6 Veiligheid en Justitie	10.918	11.252	10.013	9.842	9.446
7 Binnenlandse Zaken	530	634	577	561	528
8 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	32.382	32.925	33.022	33.278	33.321
9A Nationale Schuld (Transactiebasis)	16	23	19	19	19
9B Financien	1.584	1.671	4.748	4.820	4.556
10 Defensie	7.310	7.462	7.577	7.574	7.528
12 Infrastructuur & Milieu	9.806	9.898	9.188	9.372	9.709
13 Economische Zaken	4.679	4.710	4.503	4.437	4.473
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	341	505	657	578	441
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	3.700	3.822	2.503	2.322	2.330
17 Wonen & Rijksdienst	2.970	3.163	2.409	2.331	2.441
18 Buitenlandse Handel & Ontwikkelingssamenwerking	2.566	2.883	2.982	3.079	3.224
50 Gemeentefonds	16.428	16.962	17.370	17.369	17.239
51 Provinciefonds	1.553	1.277	952	1.123	1.127
55 Infrastructuurfonds	160	- 12	0	0	0
58 Diergezondheidsfonds	0	0	0	0	0
60 Accres Gemeentefonds	0	0	223	563	743
61 Accres Provinciefonds	0	0	22	45	59
64 BES-fonds	36	32	32	32	32
65 Deltafonds	- 2	2	0	0	0
80 Prijsbijstelling	0	0	467	969	1.345
81 Arbeidsvoorwaarden	0	0	562	1.080	1.643
86 Algemeen	0	25	684	677	778
HGIS <sup>1</sup>	(4.675)	(5.060)	(4.517)	(4.385)	(4.395)
<b>Totaal Netto Rijksbegroting in enge zin</b>	<b>103.238</b>	<b>106.370</b>	<b>106.325</b>	<b>108.879</b>	<b>109.756</b>

**Tabel 1.7 Netto uitgaven sociale zekerheid (in miljoenen euro)**

	2013	2014	2015	2016	2017
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	19.929	20.166	17.219	17.347	17.539
50 Gemeentefonds	0	66	2.894	2.721	2.556
AP Aanvullende posten	0	0	144	362	595
<b>Netto begrotingsgefinancierde uitgaven</b>	<b>19.929</b>	<b>20.232</b>	<b>20.257</b>	<b>20.429</b>	<b>20.690</b>
40 Sociale Verzekeringen	53.279	55.039	56.735	57.410	57.865
<b>Netto premiegefinancierde uitgaven</b>	<b>53.279</b>	<b>55.039</b>	<b>56.735</b>	<b>57.410</b>	<b>57.865</b>
<b>Netto uitgaven kader SZA</b>	<b>73.207</b>	<b>75.271</b>	<b>76.993</b>	<b>77.839</b>	<b>78.555</b>

Tabel 1.8 Netto uitgaven zorg (in miljoenen euro)

	2013	2014	2015	2016	2017
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	594	609	432	294	301
50 Gemeentefonds	1.561	1.714	7.009	6.946	6.713
AP Aanvullende posten	0	0	84	43	110
<b>Netto begrotingsgefinancierde uitgaven</b>	<b>2.155</b>	<b>2.323</b>	<b>7.525</b>	<b>7.283</b>	<b>7.123</b>
41 Premiegefinancierde uitgaven Zorg	62.478	64.049	58.866	61.228	62.807
<b>Netto premiegefinancierde uitgaven</b>	<b>62.478</b>	<b>64.049</b>	<b>58.866</b>	<b>61.228</b>	<b>62.807</b>
<b>Netto uitgaven kader Zorg</b>	<b>64.633</b>	<b>66.372</b>	<b>66.391</b>	<b>68.510</b>	<b>69.930</b>

Tabel 1.9 Overige netto uitgaven (in miljoenen euro)

	2013	2014	2015	2016	2017
Gasbaten	- 13.343	- 10.750	- 9.100	- 8.900	- 8.550
Rente	8.670	8.440	8.314	10.069	11.278
Zorgtoeslag	5.011	3.809	3.990	4.499	4.879
BTW-compensatiefonds	2.716	2.901	0	0	0
Landbouw- en overige bestemmingsheffingen	- 409	- 408	- 389	- 363	- 364
Klimaatverandering en luchtkwaliteit (ETS)	- 135	- 147	- 168	- 189	- 224
SDE+	- 97	- 200	- 320	- 494	- 678
Werkgeversbijdrage kinderopvang	- 1.071	- 1.088	- 1.092	- 1.092	- 1.092
Bemiddelingskosten zorgverzekeraars	2.847	1.390	458	1.191	1.220
Netto opbrengsten interventies financiële sector	- 154	- 518	- 365	- 372	- 411
Ktv's rijk	158	1.076	166	91	0
Winstafdracht DNB (crisisgerelateerd)	- 806	- 672	- 337	- 285	- 200
Frequentieverdeling	- 3.804	0	0	0	0
Eigen risicodragers WGA/ZW	- 323	- 385	- 364	- 395	- 423
Overige posten	- 629	6	31	29	37
<b>Totaal overige netto uitgaven</b>	<b>- 1.369</b>	<b>3.453</b>	<b>825</b>	<b>3.788</b>	<b>5.471</b>

In de tabellen 1.10 tot en met 1.13 worden de uitgaven onder de kaders getoetst aan de hoogte van de uitgavenkaders, zoals vastgesteld bij Startnota. De tabellen tonen per uitgavenkader eerst de bepaling van de reële uitgavenkaders. De reële uitgavenkaders worden bepaald door de ramingen ten tijde van het Regeerakkoord te defleren met de raming voor de prijsontwikkeling van de Nationale Bestedingen (NB-deflator). Het uitgavenkader in lopende prijzen is te bepalen door het reële uitgavenkader te corrigeren voor de actuele raming van de deflator. Daarnaast wordt gecorrigeerd voor de overboekingen tussen de Rijksbegroting in enge zin enerzijds, en de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt en het Budgettair Kader Zorg anderzijds. Ook worden de kaders aangepast voor statistische correcties. De actuele ramingen van de uitgaven zijn afkomstig uit de tabellen 1.6 tot en met 1.8. Vervolgens wordt weergegeven hoe de actuele raming van de uitgaven zich verhoudt tot het uitgavenkader in lopende prijzen. Indien de actuele uitgaven hoger zijn dan het uitgavenkader, wordt gesproken van een overschrijding; vice versa van een onderschrijding van het uitgavenkader. Compensatie tussen de afzonderlijke budgetdisciplinesectoren kan alleen in uitzonderlijke omstandigheden indien de ministerraad daartoe besluit.



Uitgaven en niet-belastingontvangsten

**Tabel 1.10 Uitgaventoetsing Rijksbegroting in enge zin in miljoenen euro (min betekent onderschrijding)**

	2013	2014	2015	2016	2017
1. Raming uitgaven bij regeerakkoord 2012/Begrotingsafspraken 2014	104.227	105.013	107.304	108.554	109.610
2. pNB ten tijde van MLT 2013–2017/Begrotingsafspraken 2014	1,0243	1,0350	1,0533	1,0680	1,0811
3. Reëel kader	101.754	101.465	101.877	101.642	101.385
4. NB-deflator	1,0186	1,0297	1,0412	1,0557	1,0687
5. Overboekingen	45	68	288	231	243
6. Statistisch	- 75	1.760	643	481	390
7. Uitgavenkader RBG-eng in lopende prijzen	<b>103.617</b>	<b>106.307</b>	<b>107.002</b>	<b>108.018</b>	<b>108.982</b>
8. Actuele raming uitgaven	<b>103.238</b>	<b>106.370</b>	<b>106.325</b>	<b>108.879</b>	<b>109.756</b>
9. Over/onderschrijding kader RBG-eng (9=8–7)	- 379	63	- 677	861	774

**Tabel 1.11 Uitgaventoetsing Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt in miljoenen euro (min betekent onderschrijding)**

	2013	2014	2015	2016	2017
1. Raming uitgaven bij regeerakkoord 2012/Begrotingsafspraken 2014	73.306	77.880	83.152	84.251	84.737
2. pNB ten tijde van MLT 2013–2017/Begrotingsafspraken 2014	1,0243	1,0350	1,0533	1,0680	1,0811
3. Reëel kader	71.567	75.249	78.947	78.886	78.379
4. NB-deflator	1,0186	1,0297	1,0412	1,0557	1,0687
5. Overboekingen	- 4	- 15	- 13	- 34	- 54
6. Statistisch	146	- 1.681	- 5.044	- 4.650	- 4.734
7. Uitgavenkader SZA in lopende prijzen	<b>73.041</b>	<b>75.787</b>	<b>77.138</b>	<b>78.598</b>	<b>78.974</b>
8. Actuele raming uitgaven	<b>73.207</b>	<b>75.271</b>	<b>76.993</b>	<b>77.839</b>	<b>78.555</b>
<i>waarvan begrotingsgefinancierd</i>	19.929	20.232	20.257	20.429	20.690
<i>waarvan premiegefinancierd</i>	53.279	55.039	56.735	57.410	57.865
9. Over/onderschrijding kader SZA (9=8–7)	<b>166</b>	<b>- 516</b>	<b>- 146</b>	<b>- 760</b>	<b>- 419</b>

**Tabel 1.12 Uitgaventoetsing Budgettair Kader Zorg in miljoenen euro (min betekent onderschrijding)**

	2013	2014	2015	2016	2017
1. Raming uitgaven bij regeerakkoord 2012/Begrotingsafspraken 2014	66.181	67.826	68.194	70.105	72.029
2. pNB ten tijde van MLT 2013–2017/Begrotingsafspraken 2014	1,0243	1,0350	1,0533	1,0680	1,0811
3. Reëel kader	64.611	65.534	64.745	65.641	66.624
4. NB-deflator	1,0186	1,0297	1,0412	1,0557	1,0687
5. Overboekingen	- 40	- 53	- 275	- 197	- 189
6. Statistisch	0	- 346	- 685	0	0
7. BKZ in lopende prijzen	<b>65.773</b>	<b>67.081</b>	<b>66.450</b>	<b>69.102</b>	<b>71.011</b>
8. Actuele raming uitgaven	<b>64.633</b>	<b>66.372</b>	<b>66.391</b>	<b>68.510</b>	<b>69.930</b>
<i>waarvan begrotingsgefinancierd</i>	2.155	2.323	7.525	7.283	7.123
<i>waarvan premiegefinancierd</i>	62.478	64.049	58.866	61.228	62.807
9. Over/onderschrijding BKZ (9=8–7)	<b>- 1.140</b>	<b>- 709</b>	<b>- 58</b>	<b>- 591</b>	<b>- 1.081</b>

**Tabel 1.13 Uitgaventoetsing totaal kader in miljoenen euro (min betekent onderschrijding)**

	2013	2014	2015	2016	2017
1. Reëel kader	237.933	242.247	245.569	246.170	246.389
2. NB-deflator	1,0186	1,0297	1,0412	1,0557	1,0687
3. Overboekingen	0	0	0	0	0
4. Statistisch	71	- 266	- 5.086	- 4.169	- 4.344
5. <b>Uitgavenkader in lopende prijzen</b>	<b>242.432</b>	<b>249.176</b>	<b>250.590</b>	<b>255.718</b>	<b>258.968</b>
6. <b>Actuele raming uitgaven</b>	<b>241.078</b>	<b>248.013</b>	<b>249.709</b>	<b>255.229</b>	<b>258.242</b>
7. <b>Over/onderschrijding totaal uitgavenkader</b>	<b>- 1.353</b>	<b>- 1.163</b>	<b>- 881</b>	<b>- 490</b>	<b>- 726</b>

Tabel 1.14 geeft de aardgasbaten weer. De aardgasbaten worden met name beïnvloed door de productie van aardgas, de hoogte van de olieprijs, de prijs van gas die op de markt tot stand komt op onder andere gasbeurzen (beursprijs TTF-gas) en de euro/dollarkoers. De olieprijs is van belang, omdat de prijs van aardgas mede is gerelateerd aan de prijs van olie in dollars. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de aardgasbaten. De tabel laat zien dat de aardgasbaten niet alleen op kasbasis, maar ook op transactiebasis worden geregistreerd. Dit wordt gedaan omdat het EMU-saldo – volgens Europese methodiek – wordt berekend op transactiebasis, terwijl de rijksbegroting op kasbasis wordt opgesteld.

**Tabel 1.14 Aardgasbaten (in miljoenen euro)**

	2013	2014	2015	2016	2017
Olieprijs (in dollars)	109	110	112	101	103
Beursprijs TTF-gas (in eurocent per kubieke meter)	0	22	24	24	24
Euro/dollarkoers (in dollars)	1,33	1,36	1,35	1,25	1,25
Productie (x miljard kubieke meter)	80	68	65	62	60
Niet-belastingontvangsten	13.343	10.750	9.100	8.900	8.550
Vennootschapsbelasting	1.770	1.400	1.350	1.250	1.200
<b>Totaal kas</b>	<b>15.113</b>	<b>12.150</b>	<b>10.450</b>	<b>10.150</b>	<b>9.750</b>
Niet-belastingontvangsten	- 97	1.550	- 250	250	0
Vennootschapsbelasting	30	50	0	0	0
<b>Totaal kas-transverschil (ktv)</b>	<b>- 67</b>	<b>1.600</b>	<b>- 250</b>	<b>250</b>	<b>0</b>
Niet-belastingontvangsten	13.440	9.200	9.350	8.650	8.550
Vennootschapsbelasting	1.740	1.350	1.350	1.250	1.200
<b>Totaal trans</b>	<b>15.180</b>	<b>10.550</b>	<b>10.700</b>	<b>9.900</b>	<b>9.750</b>

## 2 De belasting- en premieontvangsten

### 2.1 Inleiding

Deze bijlage bevat een toelichting op de raming van de belasting- en premieontvangsten van het Rijk en de Sociale fondsen. Om inzicht te geven in de ontwikkeling van het totale ontvangstenbeeld worden de belasting- en premieontvangsten gezamenlijk gepresenteerd.

Net als in hoofdstuk 3 van deze Miljoenennota wordt de ontwikkeling van de verschillende belastingsoorten op EMU-basis toegelicht. Vanzelfsprekend zijn voor het EMU-saldo de belastingen en premies volksverzekeringen op EMU-basis<sup>1</sup> relevant. Daarnaast worden in overeenstemming met de Comptabiliteitswet de belastingontvangsten op kasbasis getoond in de tabel aan het einde van deze bijlage. In deze tabel wordt tevens de aansluiting van de ontvangsten op kasbasis naar EMU-basis gemaakt.

De ramingen voor de premieontvangsten komen overeen met de ramingen in de begrotingen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Begroting XV) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Begroting XVI). In de begroting van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is een nadere toelichting opgenomen van de ramingen voor de AWBZ en de ZVW. De overige fondsen worden toegelicht in de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

In paragraaf 2.2 wordt de raming van de belasting- en premieontvangsten van 2014 (de Vermoedelijke Uitkomsten) vergeleken met de stand van het vorige ramingsmoment (Voorjaarsnota 2014), waarbij de belangrijkste ramingsbijstellingen worden toegelicht. Paragraaf 2.3 bevat vervolgens een toelichting op de raming van 2015 (de Ontwerpbegroting), onderverdeeld naar endogene ontwikkeling en beleidsmaatregelen. Voor een meer uitgebreide toelichting op de belastingramingen wordt verwezen naar de internetbijlage van deze Miljoenennota ([www.rijksbegroting.nl](http://www.rijksbegroting.nl)). Paragraaf 2.4 presenteert de technische meerjarige ontvangstenraming tot en met

---

<sup>1</sup> De belasting en premie volksverzekeringen op EMU-basis zijn voor de meeste ontvangstensoorten gelijk aan de 1-maands verschoven ontvangsten op kasbasis. Dit betekent dat de ontvangsten op EMU-basis voor een bepaald jaar worden bepaald door de kasontvangsten van februari van dat jaar tot en met januari van het daaropvolgende jaar. Op deze wijze wordt zo goed mogelijk de opbrengst benaderd die samenhangt met de economische transacties uit het lopende jaar. Alleen de successierechten, de vennootschapsbelasting, de dividendbelasting en de inkomensheffing zijn hiervan uitgezonderd. Voor deze belastingsoorten geldt dat EMU-basis gelijk is aan kasbasis, omdat voor deze belastingsoorten geldt dat de 1-maands verschoven ontvangsten op kasbasis geen betere aansluiting vormen met de onderliggende economische transacties.

2017. Tot slot geeft paragraaf 2.5 een gedetailleerd overzicht van de raming van de belasting- en premieontvangsten voor 2014 en 2015, op EMU-basis en op kasbasis.

## 2.2 De belasting- en premieontvangsten in 2014

In tabel 2.2.1 wordt de nieuwe raming voor 2014 vergeleken met de raming ten tijde van de Voorjaarsnota en wordt een toelichting gegeven op de belangrijkste bijstellingen. Ten opzichte van de Voorjaarsnota 2014 is de raming voor de totale belasting- en premieontvangsten op EMU-basis met 2,8 miljard euro neerwaarts bijgesteld.

**Tabel 2.2.1 Raming belasting- en premieontvangsten 2014 op EMU-basis (in miljoenen euro's)**

	Voorjaarsnota 2014	Vermoedelijke uitkomsten 2014	Vershil
<b>Indirecte belastingen</b>	<b>73.693</b>	<b>73.649</b>	<b>- 44</b>
Invoerrechten	2.233	2.263	30
Omzetbelasting	43.092	43.441	348
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	1.142	1.157	14
Accijnzen	11.399	11.311	- 88
Overdrachtsbelasting	1.153	1.389	237
Assurantiebelasting	2.465	2.367	- 99
Motorrijtuigenbelasting	3.989	3.885	- 104
Belastingen op een milieugrondslag	5.204	4.819	- 385
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken e.a.	209	209	1
Belasting op zware motorrijtuigen	138	137	- 1
Verhuurderheffing	1.161	1.164	3
Bankbelasting	1.507	1.507	0
<b>Directe belastingen en premies volksverzekeringen</b>	<b>108.820</b>	<b>107.395</b>	<b>- 1.425</b>
Loonheffing	95.730	93.786	- 1.944
Inkomensheffing	- 5.135	- 5.291	- 156
Dividendbelasting	3.117	3.107	- 10
Kansspelbelasting	487	484	- 2
Vennootschapsbelasting	12.865	13.702	837
Successierechten	1.756	1.606	- 150
Overige belastingontvangsten	189	170	- 19
<b>Totaal belastingen en premies volksverzekeringen</b>	<b>182.702</b>	<b>181.213</b>	<b>- 1.489</b>
<b>Premies werknemersverzekeringen</b>	<b>54.755</b>	<b>53.474</b>	<b>- 1.281</b>
waarvan zorgpremies	36.059	34.950	- 1.109
<b>Totaal belasting- en premieontvangsten (EMU-basis)</b>	<b>237.457</b>	<b>234.687</b>	<b>- 2.770</b>

De geraamde waardeontwikkeling van het bbp in 2014 is sinds de Voorjaarsnota 2014 (die gebaseerd was op het CEP-beeld van het CPB) bijgesteld met - 0,5 procent. Onderliggend zijn de verwachtingen van diverse voor de belasting- en premieontvangsten relevante economische indicatoren aangepast. Zo is de loonontwikkeling fors neerwaarts bijgesteld. De verwachting over de ontwikkeling van respectievelijk de investeringen door de overheid, het aantal huizenverkoppen en de huizenprijzen in 2014 is juist opwaarts bijgesteld. De verwachting over andere relevante indicatoren zoals de (waardemutatie van de) particuliere consumptie en de werkgelegenheid zijn nauwelijks gewijzigd ten opzichte van het CEP-beeld. Het meest actuele economische beeld (MEV2015), de gerealiseerde belastingontvangsten tot en met juli 2014 en gereviseerde realisaties van de zorgpremies leiden per saldo tot een neerwaartse bijstelling van de verwachte belasting- en premieontvangsten met 2,8 miljard euro.

De raming van de totale *indirecte belastingen* is per saldo nauwelijks bijgesteld opzichte van de Voorjaarsnota 2014. De raming van de btw-ontvangsten is vooral op basis van de gerealiseerde ontvangsten over het eerste half jaar van 2014 met 0,3 miljard euro opwaarts bijgesteld. De ontvangsten uit de belastingen op een milieugrondslag zijn met – 0,4 miljard euro bijgesteld. Dit betreft voor het grootste deel de energiebelasting. De bijstelling volgt uit de gerealiseerde ontvangsten over het eerste half jaar. Daarnaast is de raming van de ontvangsten uit de belasting op leidingwater bijgesteld. Deze bijstelling is grotendeels beleidsmatig (in casu het terugdraaien van de maatregel uit de aanvullende begrotingsafspraken 2014 waarbij het plafond in de belasting op leidingwater zou worden afgeschaft). Een gunstiger ontwikkeling van het aantal huizenverkopen tegen een hogere prijsontwikkeling leidt tot hogere ontvangsten uit de overdrachtsbelasting (0,2 miljard). Ten slotte zijn de ramingen van respectievelijk de assurantiebelasting, motorrijtuigenbelasting en accijnzen neerwaarts aangepast op basis van de gerealiseerde ontvangsten.

De ontvangsten uit de *directe belastingen* zijn per saldo met 1,4 miljard euro naar beneden bijgesteld ten opzichte van de Voorjaarsnota 2014. Deze neerwaartse bijstelling komt vooral op het conto van de loon- en inkomensheffing (– 1,9 miljard euro), als gevolg van een fors negatievere verwachting van de loonontwikkeling. De gerealiseerde ontvangsten over het eerste half jaar van 2014 bevestigen dit beeld. De opwaartse bijstelling van 0,8 miljard euro bij de vpb is volledig gebaseerd op de gerealiseerde kasontvangsten dit jaar. Met name de kasontvangsten met betrekking tot 2013 en 2012 komen hoger uit dan verwacht. Ook bij de schenk- en erfbelasting geven de realisaties over het eerste half jaar van 2014 aanleiding tot een (neerwaartse) aanpassing van de raming.

Ten slotte komen de ontvangsten uit de *premies werknemersverzekeringen* 1,3 miljard euro lager uit en dan vooral de premies zorgverzekeringen. Deze bijstelling volgt uit de revisie van de nationale rekeningen waarbij de zorgpremieontvangsten neerwaarts zijn aangepast als gevolg van het overstappen op een andere bron en methodiek. Box 3.4.2 van hoofdstuk 3 geeft een nadere toelichting op de revisie van de nationale rekeningen (ESA2010).

### **2.3 De belasting- en premieontvangsten in 2015**

In tabel 2.3.1 wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de geraamde belasting- en premieontvangsten in 2015. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het effect van beleidsmaatregelen op de ontvangsten en de endogene (beleidsarme) ontwikkeling, die vooral samenhangt met de economische groei en de samenstelling daarvan.

De belasting en premieontvangsten

Tabel 2.3.1 Raming belasting- en premieontvangsten 2015 op EMU-basis (in miljoenen euro's)

	Vermoedelijke uitkomsten 2014	Maatregelen	Endogeen	Endogeen in %	2015
<b>Indirecte belastingen</b>	<b>73.649</b>	<b>- 38</b>	<b>1.248</b>	<b>1,7%</b>	<b>74.858</b>
Invoerrechten	2.263	0	127	5,6%	2.390
Omzetbelasting	43.441	192	1.103	2,5%	44.736
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	1.157	184	- 6	- 0,5%	1.335
Accijnzen	11.311	105	- 55	- 0,5%	11.361
Overdrachtsbelasting	1.389	- 20	54	3,9%	1.423
Assurantiebelasting	2.367	18	5	0,2%	2.389
Motorrijtuigenbelasting	3.885	62	- 13	- 0,3%	3.934
Belastingen op een milieugrondslag	4.819	245	33	0,7%	5.097
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken e.a.	209	6	- 2	- 1,2%	213
Belasting op zware motorrijtuigen	137	0	3	1,9%	140
Verhuurderheffing	1.164	170	0	0,0%	1.334
Bankbelasting (inclusief resolutieheffing 2014)	1.507	- 1.000	0	0,0%	507
<b>Directe belastingen en premies volksverzekeringen</b>	<b>107.395</b>	<b>- 384</b>	<b>1.749</b>	<b>1,6%</b>	<b>108.761</b>
Loonheffing	93.786	- 733	360	0,4%	93.413
Inkomensheffing	- 5.291	585	862	- 16,3%	- 3.844
Dividendbelasting	3.107	- 645	181	5,8%	2.643
Kansspelbelasting	484	23	8	1,7%	515
Vennootschapsbelasting	13.702	387	300	2,2%	14.389
Successierechten	1.606	0	38	2,4%	1.644
Overige belastingontvangsten	170	0	16	9,3%	186
<b>Totaal belastingen en premies volksverzekeringen</b>	<b>181.213</b>	<b>- 422</b>	<b>3.013</b>	<b>1,7%</b>	<b>183.805</b>
Premies werknemersverzekeringen	<b>53.474</b>	<b>- 29</b>	<b>446</b>	<b>0,8%</b>	<b>53.891</b>
waarvan zorgpremies	34.950	- 269	611	1,7%	35.293
<b>Totaal belasting- en premieontvangsten</b>	<b>234.687</b>	<b>- 451</b>	<b>3.459</b>	<b>1,5%</b>	<b>237.696</b>

In 2015 bedragen de totale ontvangsten op EMU-basis naar verwachting 237,7 miljard. Ten opzichte van de meest actuele raming voor 2014 is dit een toename van 3,0 miljard euro. Deze ontwikkeling is voor - 0,5 miljard euro het gevolg van beleidsmaatregelen. Dit betreft zowel beleid van dit kabinet als het beleid van vorige kabinetten. De verwachte endogene groei van de belasting- en premieontvangsten in 2015 bedraagt 3,5 miljard euro (1,5 procent). In de volgende paragrafen wordt hier nader op ingegaan. In de internetbijlage van deze Miljoenennota staat een uitgebreidere toelichting voor de grootste belastingsoorten ([www.rijksbegroting.nl](http://www.rijksbegroting.nl)).

### 2.3.1 Endogene ontwikkeling belasting- en premieontvangsten 2015

De endogene toename van de ontvangsten volgt uit de economische indicatoren zoals deze geraamd zijn in de Macro Economische Verkenning 2015. Voor 2015 verwacht het Centraal Planbureau (CPB) een waardeontwikkeling van het bbp van 2,6 procent. De endogene groei van de totale belasting- en premieontvangsten bedraagt in 2015 naar verwachting 1,5 procent. Daarmee is de groei van de inkomsten in 2015 substantieel, maar blijft nog wel achter bij de waardeontwikkeling van het bbp. Zoals eerder in hoofdstuk 3 uitgebreid is toegelicht, is de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten gerelateerd aan de samenstelling van de economische groei: elke belastingsoort kent immers een eigen grondslag. De verschillende belastinggrondslagen zijn elk op een andere wijze gerelateerd aan de onderdelen van het bbp, waardoor de ontwikkeling als gevolg van de economische groei per belastingsoort kan verschillen.

De endogene groei van de inkomsten uit de *indirecte belastingen* in 2015 bedraagt 1,7 procent. Deze ontwikkeling hangt voor een groot deel af van de btw-ontvangsten, verreweg de grootste post bij de indirecte belastingen. Deze btw-ontvangsten worden vooral bepaald door de consumptieve bestedingen, investeringen in woningen en overheidsinvesteringen. De waardeontwikkeling van de particuliere consumptie blijft in 2015 licht achter bij de totale economische groei. Binnen de particuliere consumptie neemt het aandeel van duurzame goederen toe, wat leidt tot hogere ontvangsten omdat deze goederen belast worden tegen het algemene btw-tarief. De investeringen in woningen groeien met 4,7 procent, terwijl de overheidsinvesteringen afnemen met 1,4 procent. Per saldo komt de ontwikkeling van de btw-ontvangsten naar verwachting uit op 2,5 procent in 2015. Voor 2015 wordt een ontwikkeling van 3,9 procent van de ontvangsten uit de overdrachtsbelasting verwacht. Dat is het gevolg van hogere verkoopprijzen van (tweedehands) woningen en vooral meer transacties in 2015 ten opzichte van het jaar daarvoor. De bpm-ontvangsten komen in 2015 naar verwachting 0,5 procent lager uit dan in 2014. De bpm-ontvangsten hangen af van het aantal autoverkopen en het aandeel van kleinere en/of zuinige auto's daarin. De ontvangsten uit de motorrijtuigenbelasting – waarvoor het gewicht van de in Nederland geregistreerde auto's de grondslag vormt – nemen naar verwachting met 0,3 procent af in 2015. Tot slot kennen de ontvangsten uit de accijnzen in 2015 een ontwikkeling van – 0,5 procent.

De endogene ontwikkeling van de *directe belastingen* bedraagt 1,6 procent in 2015. De qua omvang belangrijkste post daarbinnen betreft de loon- en inkomensheffing.<sup>2</sup> Voor de ontwikkeling daarvan zijn vooral macro-economische indicatoren als de loonontwikkeling, de werkgelegenheid en de ontwikkeling van winsten van zelfstandigen van belang. De grondslag van de loon- en inkomensheffing wordt daarnaast onder meer beïnvloed door de omvang van de hypotheekrenteaftrek en pensioenpremies.

De ontvangsten uit de loonheffing groeien in 2015 met 0,4 procent vooral als gevolg van een positieve loonontwikkeling (1,9 procent). De ontvangsten uit de inkomensheffing nemen in 2015 toe door een de verbeterde winstgevendheid van IB-ondernemers (dat zijn ondernemers die belastingplichtig zijn voor de inkomstenbelasting. De vpb-ontvangsten komen 2,2 procent hoger uit door een verdere verbetering van de winstgevendheid van bedrijven in 2015. In relatie met de hogere winsten nemen de ontvangsten uit de dividendbelasting met 5,8 procent toe.

### *2.3.2 Het effect van beleidsmaatregelen op de belasting- en premieontvangsten*

In 2015 is het effect van beleidsmaatregelen op de belasting- en premieontvangsten – 0,5 miljard euro. In tabel 2.3.1 wordt het effect van de beleidsmaatregelen (oftewel de autonome mutatie) op de ontvangsten in 2015 per belastingsoort getoond. Dit is zowel beleid van vorige kabinetten met in 2015 nog een op- of neerwaarts effect op de inkomsten ten opzichte van 2014, als beleid van het huidige kabinet.

<sup>2</sup> De loonheffing is een voorheffing van de inkomensheffing, particulieren dragen maandelijks loonbelasting af op basis van hun inkomen uit arbeid. Op basis van de belastingaangifte na afloop van het jaar wordt bepaald hoeveel belasting in totaal verschuldigd is. Bij de inkomensheffing voor particulieren hebben de ontvangsten dan ook betrekking op bijtel- en aftrekkosten en heffingskortingen die niet via de loonheffing zijn verrekend. Bij de zelfstandigen wordt de ontwikkeling van de inkomensheffing daarnaast ook bepaald door de winstontwikkeling.



Bij de *indirecte belastingen* is de beleidsmatige mutatie per saldo (afgerond) nihil. Onderliggend is er sprake van een groot aantal maatregelen. Zo zorgt de eenmalige resolutieheffing vanwege de nationalisatie van SNS REAAL in 2014 voor lagere ontvangsten (– 1,0 miljard euro) in 2015.<sup>3</sup> De ontvangsten uit de belastingen op milieugrondslag komen beleidsmatig 0,2 miljard euro hoger uit door een hogere energiebelasting en de herintroductie van de afvalstoffenheffing. Daarnaast worden in 2015 binnen de bpm de CO<sub>2</sub>-grenzen verder aangescherpt en loopt de verhuurderheffing op, beide met 0,2 miljard hogere ontvangsten als gevolg. Ten slotte zorgt met name de verhoging van de tabaksaccijns voor beleidsmatig 0,1 miljard euro hogere (kas)ontvangsten bij de accijnzen.

Als gevolg van beleidsmaatregelen nemen de ontvangsten uit de *directe belastingen* af met 0,4 miljard euro in 2015. Het betreft een saldo van vele maatregelen, voor een groot deel binnen de loon- en inkomensheffing. De beleidsmatige mutatie bij de loon- en inkomensheffing komt per saldo uit op – 0,1 miljard euro. Door het aflopen van incidentele maatregelen uit 2014 zoals het fiscaal stimuleren van de vrijval van bestaande stamrechten (– 1,2 miljard), het verlagen van het box 2 tarief (– 0,7 miljard) en de tijdelijke werkgeversheffing (– 0,5 miljard) komen de ontvangsten in 2015 lager uit. Andere terreinen waarop maatregelen met een groot budgettair effect worden genomen zijn de heffingskortingen en de pensioenen. Het verhogen van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting in combinatie met de afbouw van deze kortingen zorgt per saldo voor lagere ontvangsten (– 1,6 miljard euro) in 2015. Daar tegenover staan op het terrein van de pensioenen onder meer maatregelen als het beperken van de fiscale aftrekbaarheid van pensioenpremies, het aftoppen van het inkomen op 100.000 euro waarover fiscaal gefaciliteerd pensioen kan worden opgebouwd (beide inperkingen Witteveen kader) en de verhoging van de AOW-leeftijd met in totaal 1,5 miljard euro hogere ontvangsten als gevolg. Het afschaffen van de alleenstaande ouderkorting, de aanvullende alleenstaande ouderkorting, de ouderschapverlofkorting en de aftrek voor levensonderhoud voor kinderen leidt tot 0,6 miljard euro hogere ontvangsten. Daarnaast is sprake van een groot aantal, vaak kleinere maatregelen met effect op de ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing in 2015.

De ontvangsten uit de vennootschapsbelasting komen als gevolg van beleidsmaatregelen 0,4 miljard euro hoger uit in 2015. Dit betreft het saldo van meerdere maatregelen waaronder het aflopen van de liquiditeitsverruimende maatregelen voor bedrijven (0,2 miljard euro) en een kleiner budgettair beslag van de Research & Development Aftrek (0,1 miljard euro). Bij de dividendbelasting is sprake van 0,6 miljard euro lagere ontvangsten. Dat betreft het aflopen van de tijdelijke verlaging van het tarief van box 2 van de inkomstenbelasting in 2014.<sup>4</sup>

Beleid met betrekking tot de *premies werknemersverzekeringen* (waaronder de zorgpremies) heeft per saldo (afgerond) geen effect op de ontvangsten in 2015. Onderliggend is sprake van lagere ontvangsten uit de premies zorgverzekeringen respectievelijk de premies werkloosheidsverzekeringen en hogere ontvangsten uit de premies arbeidsongeschiktheidsverzekeringen.

<sup>3</sup> Ondanks dat de grondslag van de resolutieheffing niet gelijk is aan die van de bankbelasting is de opbrengst van de resolutieheffing vanwege het eenmalige karakter ervan uit praktisch oogpunt in tabel 2.3.1 meegenomen in de opbrengsten van de bankbelasting.

<sup>4</sup> De dividendbelasting is een voorheffing op de inkomstenbelasting of de vennootschapsbelasting, in te houden en af te dragen door de BV. Een beleidsmatige mutatie in box 2 van de inkomstenbelasting manifesteert zich dan ook als eerste in de dividendbelasting. Aandeelhouders kunnen de ingehouden dividendbelasting achteraf verrekenen in hun aangifte **inkomstenbelasting** of **vennootschapsbelasting**.



Tabel 2.3.2 Budgettaire effect van belasting- en premiemaatregelen 2015 (in miljoenen euro's)

	Belastingen en premies kas	Belastingen en premies op transactiebasis	Totaal lasten
Zorgpremies	- 269	- 269	- 269
Zorgtoeslag	0	0	- 303
Sectorfondspremies	240	240	240
Liquiditeitsverruiming	270	0	0
Aanpassingen Witteveen kader / pensioenleeftijd	1.513	1.595	1.125
Resolutieheffing	- 1.000	- 1.000	0
Fiscale behandeling stamrechten	- 896	- 1.225	0
Tijdelijke tariefsverlaging box 2	- 723	- 1.810	150
Inkomensbeleid	- 614	- 148	- 144
Milieu- en autobelastingen	491	493	598
Afschaffen PBO's	0	0	- 7
SDE+	0	0	20
OPL	0	0	- 183
Overig	537	330	1.099
<b>Totaal</b>	<b>- 451</b>	<b>- 1.794</b>	<b>2.327</b>

Tabel 2.3.2 geeft een overzicht van het budgettaire beslag van beleidsmaatregelen op zowel kas- als transactiebasis en tevens het effect daarvan op de lastenontwikkeling in 2015. Het verschil tussen het totale effect van het beleid op de ontvangsten en de lastenontwikkeling wordt veroorzaakt doordat sommige maatregelen wel gevolgen hebben voor de inkomsten maar niet relevant zijn voor de lastenontwikkeling. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de resolutieheffing vanwege de nationalisatie van SNS REAAL die voor een negatieve mutatie bij de belasting- en premieontvangsten zorgt van 2014 op 2015 maar niet relevant is voor de lastenontwikkeling<sup>5</sup>. Verder leidt het incidenteel fiscaal stimuleren van de vrijval van bestaande stamrechten in 2014 in 2015 tot lagere ontvangsten in 2015 ten opzichte van 2014, terwijl dit geen effect heeft op de lastenontwikkeling in 2015<sup>6</sup>. Daar staat tegenover dat de zorgtoeslag vanwege de directe koppeling met de nominale premie wel relevant is voor de lastenontwikkeling, terwijl dit geen belasting- en premieontvangsten betreft. Hetzelfde geldt voor de SDE+ en de lasten voor de lokale overheden (OPL). Deze zijn wel relevant voor de lastenontwikkeling, maar niet voor de belasting- en premieontvangsten. Daarnaast zijn er ook verschillen tussen het transactiemoment van belasting- en premieontvangsten en het moment waarop de betreffende belasting of premie daadwerkelijk in kas wordt ontvangen.

<sup>5</sup> Alle kosten en opbrengsten van interventies in de financiële sector met als doel het stabiel houden van het financiële systeem zijn niet relevant voor zowel het inkomsten- als het uitgavenkader. Dit geldt ook voor de kosten en opbrengsten van maatregelen die zijn genomen met het oog op de financiële stabiliteit van het Eurogebied

<sup>6</sup> Voor deze incidentele maatregel is in 2014 de netto contante waarde (ncw) van de verwachte kasstroom als gevolg van deze maatregel ingeboekt. Voor de bestaande stamrechten geldt namelijk de omkeerregel: de inleg is onbelast en de uitkeringen zijn belast. Wijziging van dergelijke regelingen leiden tot inter-temporele effecten welke bij de lastenontwikkeling op basis van de ncw worden ingeboekt.

**2.4 Meerjarige ontvangstenraming**

De ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten voor de periode 2014–2017 is weergegeven in tabel 2.4.1. De ramingen voor 2014 en 2015 zijn in voorgaande paragrafen toegelicht. Het gaat voor de jaren 2016 en 2017 om een technische raming.

**Tabel 2.4.1. Meerjarige belasting- en premieraming op EMU-basis (in miljarden euro's)**

	2014	2015	2016	2017
Totaal belasting- en premieontvangsten op EMU-basis	234,7	237,7	243,9	249,4
waarvan belastingen op kasbasis	138,5	146,6	149,8	154,7

**2.5 De belastingraming 2014–2015**

Tabel 2.5.1 bevat een gedetailleerd overzicht van de raming van de belasting- en premieontvangsten 2014 en 2015 op EMU-basis.

**Tabel 2.5.1 Overzicht van belasting- en premieontvangsten 2014–2015 op EMU-basis (in miljoenen euro's)**

	Vermoedelijke uitkomsten 2014	Ontwerpbegroting 2015
<b>Indirecte belastingen</b>	<b>73.649</b>	<b>74.858</b>
Invoerrechten	2.263	2.390
Omzetbelasting	43.441	44.736
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	1.157	1.335
Accijnzen	11.311	11.361
– Accijns van lichte olie	3.968	3.956
– Accijns van minerale oliën, anders dan lichte olie	3.830	3.831
– Tabaksaccijns	2.412	2.450
– Alcoholaccijns	313	324
– Bieraccijns	425	427
– Wijnaccijns	361	373
Belastingen van rechtsverkeer	3.756	3.813
– Overdrachtsbelasting	1.389	1.423
– Assurantiebelasting	2.367	2.389
Motorrijtuigenbelasting	3.885	3.934
Belastingen op een milieugrondslag	4.819	5.097
– Afvalstoffenbelasting	30	97
– Energiebelasting	4.390	4.636
– Waterbelasting	239	221
– Brandstoffenheffingen	160	142
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken e.a.	209	213
Belasting op zware motorrijtuigen	137	140
Verhuurderheffing	1.164	1.334
Bankbelasting (inclusief resolutieheffing 2014)	1.507	507
<b>Directe belastingen</b>	<b>64.656</b>	<b>71.585</b>
Inkomstenbelasting kas	– 410	846
Loonbelasting kas	46.166	51.547
Dividendbelasting	3.107	2.643
Kansspelbelasting	484	515
Vennootschapsbelasting	13.702	14.389
– Gassector kas	1.400	1.350
– Niet-gassector kas	12.302	13.039
Successierechten	1.606	1.644
Overige belastingontvangsten	170	186
waarvan belasting- en premieontvangsten Caribisch Nederland	101	103
<b>Totaal belastingen</b>	<b>138.475</b>	<b>146.629</b>
Premies volksverzekeringen (EMU)	42.738	37.176
Premies werknemersverzekeringen	53.474	53.891
waarvan zorgpremies	34.950	35.293
<b>Totaal belasting- en premieontvangsten op EMU-basis</b>	<b>234.687</b>	<b>237.696</b>

Tabel 2.5.2 bevat een gedetailleerd overzicht van de raming van de belasting- en premieontvangsten 2014 en 2015 op kasbasis en de aansluiting naar de totaalraming op EMU-basis.

**Tabel 2.5.2. Overzicht van belasting- en premieontvangsten 2014–2015 op kasbasis (in miljoenen euro's)**

	Vermoedelijke uitkomsten 2014	Ontwerpbegroting 2015
<b>Indirecte belastingen</b>	<b>73.476</b>	<b>74.408</b>
Invoerrechten	2.248	2.375
Omzetbelasting	43.406	44.328
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	1.146	1.336
Accijnzen	11.312	11.352
– Accijnzen van lichte olie	3.966	3.953
– Accijnzen van minerale oliën, anders dan lichte olie	3.825	3.825
– Tabaksaccijnzen	2.409	2.448
– Alcoholaccijnzen	327	326
– Bieraccijnzen	425	427
– Wijnaccijnzen	360	372
Belastingen van rechtsverkeer	3.733	3.798
– Overdrachtsbelasting	1.370	1.413
– Assurantiebelasting	2.363	2.385
Motorrijtuigenbelasting	3.845	3.923
Belastingen op een milieugrondslag	4.776	5.103
– Afvalstoffenbelasting	25	100
– Energiebelasting	4.372	4.618
– Waterbelasting	219	221
– Brandstoffenheffingen	160	164
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken e.a.	205	213
Belasting op zware motorrijtuigen	136	139
Verhuurderheffing	1.163	1.333
Bankbelasting (inclusief resolutieheffing 2014)	1.507	507
<b>Directe belastingen</b>	<b>64.658</b>	<b>71.115</b>
Inkomstenbelasting kas	– 410	846
Loonbelasting kas	46.172	51.079
Dividendbelasting	3.107	2.643
Kansspelbelasting	480	514
Vennootschapsbelasting	13.702	14.389
– Gassector kas	1.400	1.350
– Niet-gassector kas	12.302	13.039
Successierechten	1.606	1.644
Overige belastingontvangsten	184	186
waarvan belasting- en premieontvangsten Caribisch Nederland	101	103
<b>Totaal belastingen</b>	<b>138.318</b>	<b>145.708</b>
Premies volksverzekeringen kas	42.690	37.687
Premies werknemersverzekeringen	53.474	53.891
waarvan zorgpremies	34.950	35.293
Aansluiting naar EMU-basis	205	410
<b>Totaal belasting- en premieontvangsten op EMU-basis</b>	<b>234.687</b>	<b>237.696</b>

### 3 EMU-saldo

De collectieve uitgaven bestaan uit de begrotingsgefinancierde uitgaven van het Rijk, de premiegefinancierde uitgaven van de sociale fondsen en de uitgaven van de decentrale overheden. Hetzelfde geldt voor de collectieve inkomsten. Omdat zowel de inkomsten als de uitgaven op de verschillende begrotingen op kasbasis worden gerapporteerd, moet gecorrigeerd worden voor kas-transverschillen (ktv's), aangezien het EMU-saldo een begrip op transbasis is. Daarnaast tellen financiële transacties niet mee in het EMU-saldo, maar alleen in de EMU-schuld. De ramingen voor 2014 en 2015 zijn gebaseerd op de Macro Economische Verkenning 2015 van het CPB. De ramingen voor 2016 en 2017 zijn technische extrapolaties op basis van de MLT 2012–2017 en de MEV 2015. Om dubbelstellingen te voorkomen, moeten de onderlinge betalingen van het totaal worden afgetrokken (zowel bij de collectieve uitgaven als bij de collectieve inkomsten). Een voorbeeld van een onderlinge betaling van het Rijk aan de decentrale overheden is de wet werk en bijstand (WWB). Het Rijk neemt dit op als een uitgave, terwijl de decentrale overheden dit als inkomsten boeken, waarmee zij op hun beurt uitgaven bekostigen. Om uitgaven niet twee keer mee te nemen, wordt hiervoor gecorrigeerd in de vorm van een consolidatiepost.

Tabel 3.1 EMU-saldo collectieve sector (in miljoenen euro)

	2013	2014	2015	2016	2017	bron
Inkomsten Rijk	166.745	164.895	170.543	172.971	178.060	
waarvan belastingontvangsten	129.797	138.318	145.708	149.570	154.307	zie tabel 2.4.1
waarvan niet-belastingontvangsten	40.341	33.845	26.417	25.876	25.233	zie tabel 1.3
waarvan ktv's en financiële transacties	- 3.392	- 7.268	- 1.582	- 2.476	- 1.479	zie tabel 1.4
Inkomsten sociale fondsen	110.750	114.213	112.590	116.066	117.224	zie tabel 3.4
Inkomsten decentrale overheden	93.885	93.493	99.280	104.896	110.607	zie tabel 3.5
Consolidatie: Rijk aan sociale fondsen	- 14.302	- 17.984	- 21.505	- 21.714	- 22.226	zie tabel 3.4
Consolidatie: Rijk aan decentrale overheden	- 70.731	- 69.935	- 75.515	- 81.095	- 86.674	zie tabel 3.5
<b>Inkomsten collectieve sector</b>	<b>286.347</b>	<b>284.682</b>	<b>285.393</b>	<b>291.124</b>	<b>296.991</b>	
Uitgaven Rijk	171.664	175.777	180.257	184.494	187.798	
waarvan uitgaven	182.087	185.208	183.381	188.401	192.524	zie tabel 1.2
waarvan ktv's en financiële transacties	- 10.423	- 9.432	- 3.123	- 3.907	- 4.725	zie tabel 1.4
Uitgaven sociale fondsen	118.555	120.111	115.713	119.641	121.834	zie tabel 3.4
Uitgaven decentrale overheden	95.790	95.674	101.085	106.497	111.908	zie tabel 3.5
Consolidatie: Rijk aan sociale fondsen	- 14.302	- 17.984	- 21.505	- 21.714	- 22.226	zie tabel 3.4
Consolidatie: Rijk aan decentrale overheden	- 70.731	- 69.935	- 75.515	- 81.095	- 86.674	zie tabel 3.5
<b>Uitgaven collectieve sector</b>	<b>300.976</b>	<b>303.642</b>	<b>300.036</b>	<b>307.824</b>	<b>312.640</b>	
<b>EMU-saldo collectieve sector</b>	<b>- 14.629</b>	<b>- 18.960</b>	<b>- 14.643</b>	<b>- 16.699</b>	<b>- 15.649</b>	
Bruto binnenlands product (in miljarden euro)	643	650	667	684	702	
<b>EMU-saldo collectieve sector (in procenten bbp)</b>	<b>- 2,3%</b>	<b>- 2,9%</b>	<b>- 2,2%</b>	<b>- 2,4%</b>	<b>- 2,2%</b>	

EMU-saldo

Tabel 3.2 bevat de EMU-saldi van de drie samenstellende delen van de collectieve sector. Deze saldi kunnen ook worden berekend door in tabel 3.1 de uitgaven van de inkomsten af te trekken per overheidslaag.

Tabel 3.2 Opbouw EMU-saldo collectieve sector (in miljoenen euro)						
	2013	2014	2015	2016	2017	bron
EMU-saldo Rijk	- 4.919	- 10.881	- 9.715	- 11.523	- 9.738	zie tabel 3.3
EMU-saldo sociale fondsen	- 7.805	- 5.897	- 3.123	- 3.575	- 4.610	zie tabel 3.4
EMU-saldo decentrale overheden	- 1.905	- 2.181	- 1.805	- 1.601	- 1.301	zie tabel 3.5
<b>EMU-saldo collectieve sector</b>	<b>- 14.629</b>	<b>- 18.960</b>	<b>- 14.643</b>	<b>- 16.699</b>	<b>- 15.649</b>	
<b>EMU-saldo collectieve sector (in procenten bbp)</b>	<b>- 2,3%</b>	<b>- 2,9%</b>	<b>- 2,2%</b>	<b>- 2,4%</b>	<b>- 2,2%</b>	

In de tabellen 3.3 tot en met 3.5 wordt per overheidslaag een onderbouwing voor het betreffende EMU-saldo gegeven.

Tabel 3.3 EMU-saldo Rijk (in miljoenen euro)						
	2013	2014	2015	2016	2017	bron
Belastingontvangsten	129.797	138.318	145.708	149.570	154.307	zie tabel 2.4.1
Af: Netto Rijksuitgaven op kasbasis	141.747	151.363	156.964	162.525	167.291	zie tabel 1.1
Bij: Ktv's en financiële transacties	7.031	2.163	1.541	1.431	3.246	zie tabel 1.4
<b>EMU-saldo Rijk</b>	<b>- 4.919</b>	<b>- 10.881</b>	<b>- 9.715</b>	<b>- 11.523</b>	<b>- 9.738</b>	

Tabel 3.4 EMU-saldo sociale fondsen (in miljoenen euro)						
	2013	2014	2015	2016	2017	bron
Premie-inkomsten	96.448	96.212	91.067	94.144	94.633	zie tabel 2.4.1
Rijksbijdragen	14.303	18.002	21.523	21.923	22.591	
Rentebaten	0	0	0	0	0	
<b>Inkomsten sociale fondsen</b>	<b>110.750</b>	<b>114.213</b>	<b>112.590</b>	<b>116.066</b>	<b>117.224</b>	
Premiegefinancierde uitgaven SZA	53.279	55.039	56.735	57.410	57.865	zie tabel 1.7
Premiegefinancierde uitgaven Zorg	62.478	64.049	58.866	61.228	62.807	zie tabel 1.8
Rente-uitgaven	0	18	18	209	365	
Bemiddelingskosten zorgverzekeraars	2.847	1.390	458	1.191	1.220	
Eigen risicodragers WGA/ZW	- 323	- 385	- 364	- 395	- 423	
Overig	274	0	0	0	0	
<b>Uitgaven sociale fondsen</b>	<b>118.555</b>	<b>120.111</b>	<b>115.713</b>	<b>119.641</b>	<b>121.834</b>	
<b>EMU-saldo sociale fondsen</b>	<b>- 7.805</b>	<b>- 5.897</b>	<b>- 3.123</b>	<b>- 3.575</b>	<b>- 4.610</b>	

Tabel 3.5 EMU-saldo decentrale overheden (in miljoenen euro)						
	2013	2014	2015	2016	2017	
Belastinginkomsten	8.989	9.169	9.390	9.611	9.831	
Rijksbijdragen	70.731	69.935	75.515	81.095	86.674	
Overige inkomsten	14.165	14.389	14.376	14.191	14.102	
<b>Inkomsten decentrale overheden</b>	<b>93.885</b>	<b>93.493</b>	<b>99.280</b>	<b>104.896</b>	<b>110.607</b>	
<b>Uitgaven decentrale overheden</b>	<b>95.790</b>	<b>95.674</b>	<b>101.085</b>	<b>106.497</b>	<b>111.908</b>	
<b>EMU-saldo decentrale overheden</b>	<b>- 1.905</b>	<b>- 2.181</b>	<b>- 1.805</b>	<b>- 1.601</b>	<b>- 1.301</b>	

## EMU-saldo

Tabel 3.6 Historisch overzicht EMU-saldo

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EMU-saldo (in miljarden euro)	- 1,7	- 10,4	- 15,4	- 9,1	- 1,5	1,1	1,1	1,2	- 33,7	- 31,9	- 27,8	- 25,3	- 14,6
Bbp (in miljarden euro)	476	494	506	520	541	573	609	636	618	632	643	641	643
EMU-saldo collectieve sector (in procenten bbp)	- 0,4	- 2,1	- 3,0	- 1,8	- 0,3	0,2	0,2	0,2	- 5,5	- 5,0	- 4,3	- 4,0	- 2,3

## 4 EMU-schuld

**Tabel 4.1 Financieringsbehoefte Rijk (in miljoenen euro)**

	2013	2014	2015	2016	2017	bron
<b>EMU-tekort Rijk</b>	<b>- 4.919</b>	<b>- 10.881</b>	<b>- 9.715</b>	<b>- 11.523</b>	<b>- 9.738</b>	zie tabel 3.3
Af: Ktv's en financiële transacties	7.031	2.163	1.541	1.431	3.246	zie tabel 1.4
Af: Overbruggingskrediet FBN/ABN	0	- 200	- 150	- 950	- 1.650	
Bij: Begrotingsreserve	258	0	0	0	0	
Af: (dis)Agio	0	168	0	0	0	
Af: Derdenrekening	- 167	752	1.069	670	1.009	
<b>Feitelijk financieringstekort Rijk op kasbasis</b>	<b>- 11.525</b>	<b>- 13.764</b>	<b>- 12.175</b>	<b>- 12.675</b>	<b>- 12.343</b>	

**Tabel 4.2 Opbouw EMU-schuld collectieve sector (in miljoenen euro)**

	2013	2014	2015	2016	2017	bron
<b>EMU-schuld primo</b>	<b>426.145</b>	<b>441.126</b>	<b>454.149</b>	<b>467.229</b>	<b>480.605</b>	
Financieringssaldo Rijk	11.525	13.764	12.175	12.675	12.343	zie tabel 4.1
EMU-saldo lokale overheden	1.905	2.181	1.805	1.601	1.301	zie tabel 3.5
ING back-up faciliteit	- 4.779	- 2.722	0	0	0	
EFSF	2.351	699	0	0	0	
Schatkistbankieren (onderling lenen)	0	- 900	- 900	- 900	- 900	
SNS	5.000	0	0	0	0	
Overig	- 1.021	0	0	0	0	
<b>EMU-schuld ultimo</b>	<b>441.126</b>	<b>454.149</b>	<b>467.229</b>	<b>480.605</b>	<b>493.349</b>	
<b>EMU-schuldquote (in procenten bbp)</b>	<b>68,6%</b>	<b>69,8%</b>	<b>70,0%</b>	<b>70,3%</b>	<b>70,3%</b>	

**Tabel 4.3 Opbouw EMU-schuldquote (in procenten bbp)**

	2013	2014	2015	2016	2017	bron
<b>EMU-schuldquote primo</b>	<b>66,5%</b>	<b>68,6%</b>	<b>69,8%</b>	<b>70,0%</b>	<b>70,3%</b>	
EMU-tekort collectieve sector	2,3%	2,9%	2,2%	2,4%	2,2%	zie tabel 3.2
Financiële en Europese interventies	0,5%	- 0,9%	- 0,2%	- 0,2%	- 0,3%	
Overige financiële transacties	- 0,5%	0,0%	0,0%	- 0,3%	- 0,1%	
Noemereffect bbp	- 0,2%	- 0,8%	- 1,8%	- 1,7%	- 1,8%	
<b>EMU-schuldquote ultimo</b>	<b>68,6%</b>	<b>69,8%</b>	<b>70,0%</b>	<b>70,3%</b>	<b>70,3%</b>	

**Tabel 4.4 Historisch overzicht EMU-schuld**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EMU-schuld (in miljarden euro)	232	238	250	260	267	258	260	348	349	373	394	426	441
Bbp (in miljarden euro)	476	494	506	520	541	573	609	636	618	632	643	641	643
EMU-schuld collectieve sector (in procenten bbp)	48,8	48,3	49,4	50,0	49,4	44,9	42,7	54,8	56,5	59,0	61,3	66,5	68,6

# 5 Inkomstenbeperkende regelingen en belastinguitgaven

## 5.1 Inleiding

Deze bijlage bevat een overzicht van de inkomstenbeperkende regelingen en de belastinguitgaven in de Nederlandse fiscale wetgeving.

Inkomstenbeperkende regelingen zijn regelingen die de te betalen inkomstenbelasting beperken, maar wel onderdeel zijn van de primaire heffingstructuur. Ze vormen nadere bepalingen voor de draagkracht, die als maatstaf dient voor de inkomstenbelasting. Er zijn vele voorbeelden van regelingen die als nadere (inperkende) afbakening van de grondslag kunnen worden beschouwd. In de begrotingsregels 2013–2017 is afgesproken dat in de Miljoenennota bij de inkomstenbeperkende regelingen alleen het budgettaire beslag van de fiscale behandeling van de eigen woning en de pensioenen wordt opgenomen.<sup>7</sup> Dit zijn qua budgettaire omvang de belangrijkste inkomstenbeperkende regelingen.

Onder een belastinguitgave (in enge zin) wordt verstaan een overheidsuitgave in de vorm van een derving of uitstel van belastingontvangsten, die voortvloeit uit een voorziening in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingstructuur van de wet. De budgettaire gevolgen van fiscale maatregelen vanaf 2015 en verdere jaren in de sfeer van zowel de inkomstenbeperkende regelingen als de belastinguitgaven worden weergegeven in tabel 5.2.1. De budgettaire overzichten van de inkomstenbeperkende regelingen en de belastinguitgaven zijn opgenomen in de tabellen 5.3.1 tot en met 5.3.3. De toelichting op de afzonderlijke belastinguitgaven – onder meer bestaande uit een beschrijving van de regeling en een weergave van de doelstelling, het verantwoordelijke ministerie, een verwijzing naar de laatst uitgevoerde evaluaties en een programmering van evaluaties voor toekomstige jaren – is als toelichting beschikbaar op [www.rijksbegroting.nl](http://www.rijksbegroting.nl).

In paragraaf 5.4 wordt ingegaan op de evaluaties van belastinguitgaven. In paragraaf 5.5 wordt aandacht besteed aan de ramingbijstellingen voor 2015 ten opzichte van de ramingen zoals opgenomen in de Startnota.<sup>8</sup> Deze paragraaf is een uitvloeisel van de afspraak van de begrotingsregels 2013–2017 dat het budgettaire beslag van de belastinguitgaven in enge zin dient te worden afgezet tegen de aan het begin van de kabinetsperiode verwachte ontwikkeling.

## 5.2 Maatregelen inkomstenbeperkende regelingen en belastinguitgaven per 2015

Tabel 5.2.1 bevat een overzicht van de maatregelen op het gebied van de inkomstenbeperkende regelingen en belastinguitgaven per 2015, zoals opgenomen in het Belastingplan 2015. Voor een inhoudelijke uitleg van de maatregelen wordt verwezen naar dat wetsvoorstel.

<sup>7</sup> Kamerstuk II, 33.400, nr. 18.

<sup>8</sup> Kamerstuk II, 33 400, nr. 18.



Inkomstenbeperkende regelingen en belastinguitgaven

Tabel 5.2.1 Maatregelen per 2015, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)<sup>1</sup>

	2015	2016	2017	struc
Verlengen termijn aftrek hypotheekrente restschulden	- 15	- 15	- 15	0
Structureel maken maatregelen koopwoningmarkt	- 5	- 5	- 5	- 5
<b>Totaal inkomstenbeperkende regelingen</b>	<b>- 20</b>	<b>- 20</b>	<b>- 20</b>	<b>- 5</b>
Incidentele taakstelling RDA	150	0	0	0
Incidentele intensivering WBSO	- 16	0	0	0
Ouderentoeslag forfaitair rendement afschaffen	0	135	135	135
Verlengen verlaagd btw-tarief herstel en renovatie	- 128	0	0	0
Uitbreiding verlaagd tarief lokaal duurzaam opgewekte energie	0	0	0	0
Levensloopverlofkorting (i.v.m. vrijval levenslooptregeling)	- 5	1	1	1
<b>Totaal belastinguitgaven</b>	<b>1</b>	<b>136</b>	<b>136</b>	<b>136</b>

<sup>1</sup> 1: <<+>> = opbrengst; <<->> = derving

### 5.3 Een overzicht van inkomstenbeperkende regelingen en belastinguitgaven

In tabel 5.3.1 wordt de budgettaire derving weergegeven van de inkomstenbeperkende regelingen voor de eigen woning en voor de pensioenen voor de periode 2013–2019.

Tabel 5.3.1 Overzicht inkomstenbeperkende regelingen 2013–2019, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljard)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigen woning	10,9	10,7	10,2	10,1	10,0	9,9	9,9
Pensioenen (inclusief box 3)	14,3	13,6	13,3	13,3	13,3	13,6	14,1
<b>Totaal</b>	<b>25,2</b>	<b>24,3</b>	<b>23,5</b>	<b>23,3</b>	<b>23,2</b>	<b>23,5</b>	<b>24,0</b>
Percentage bbp	3,92	3,73	3,52	3,42	3,32	3,27	3,25

De tabellen 5.3.2 en 5.3.3 bevatten de meerjarige overzichten van de belastinguitgaven in de belastingen op inkomen, winst en vermogen respectievelijk de belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen voor de periode 2013–2019. Bij de ramingen is rekening gehouden met voorgenomen beleid.

Tabel 5.3.2 Belastinguitgaven in de belastingen op inkomen, winst en vermogen 2013–2019, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)<sup>1</sup>

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Verlaging lastendruk op ondernemingen</b>	<b>5.274</b>	<b>5.248</b>	<b>5.283</b>	<b>5.260</b>	<b>5.344</b>	<b>5.436</b>	<b>5.531</b>
<b>a) algemeen</b>							
Zelfstandigenaftrek	1.712	1.718	1.741	1.761	1.781	1.801	1.822
Extra zelfstandigenaftrek starters	106	108	109	111	112	114	115
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	2	2	2	2	2	2	2
FOR, niet omgezet in lijfrente	53	53	54	54	54	54	55
Meewerkaftrek	7	7	7	6	6	6	6
Stakingsaftrek	17	16	16	15	15	15	14
Doorschuiving stakingswinst	220	232	245	259	273	288	304
Bedrijfsopvolgingsfaciliteit in successiewet	197	201	205	208	212	216	220
Doorschuiving inkomen uit aanmerkelijk belang	94	96	97	99	100	102	103
Landbouwwijstelling	1.721	1.755	1.791	1.826	1.863	1.900	1.938
<b>b) investeringen in het algemeen</b>							
Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek	353	371	397	409	421	433	446
Willekeurige afschrijving starters <sup>2</sup>	8	8	8	8	8	8	9

*Inkomstenbeperkende regelingen en belastinguitgaven*

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Willekeurige afschrijving zeeschepen <sup>2</sup>	0	3	3	3	3	3	3
Keuzeregime winst uit zeescheepvaart (tonnagebelasting)	120	120	120	120	120	120	120
Aftrek speur- en ontwikkelingswerk	9	8	8	8	8	8	8
Willekeurige afschrijving investeringen bedrijfsmiddelen <sup>2</sup>	57	–	–	–	–	–	–
Research & Development Aftrek (RDA) <sup>3</sup>	226	302	238	131	126	126	126
<b>c) investeringen ten behoeve van het milieu</b>							
VAMIL <sup>2</sup>	56	30	38	38	38	38	38
Energie-investeringsaftrek (EIA)	139	111	106	101	101	101	101
Milieu-investeringsaftrek (MIA)	169	101	93	93	93	93	93
Bosbouwvrijstelling	1	1	1	1	1	1	1
Vrijstelling vergoeding bos- en natuurbeheer	6	6	6	6	6	6	6
<b>Verlaging lastendruk op arbeid</b>	<b>2.112</b>	<b>1.714</b>	<b>1.577</b>	<b>1.517</b>	<b>1.453</b>	<b>1.396</b>	<b>1.352</b>
<b>a) gericht op werkgevers</b>							
Afdrachtvermindering onderwijs	328	–	–	–	–	–	–
Afdrachtvermindering zeevaart	110	111	112	114	115	117	118
Afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk WBSO <sup>3</sup>	766	756	794	804	794	794	794
<b>b) gericht op werknemers</b>							
Feestdagenregeling <sup>4</sup>	50	50	–	–	–	–	–
Verlaging fiscale bijtelling IB (zeer) zuinige auto's	432	518	525	480	437	393	348
Ouderschapsverlofkorting	115	116	–	–	–	–	–
Levensloopverlofkorting	161	13	18	12	12	12	12
Werkbonus	150	150	127	107	94	80	80
<b>Verlaging lastendruk op inkomsten uit vermogen</b>	<b>1.635</b>	<b>1.659</b>	<b>1.702</b>	<b>1.641</b>	<b>1.667</b>	<b>1.685</b>	<b>1.695</b>
Ouderentoeslag forfaitair rendement	97	96	97	–	–	–	–
Vrijstelling bos- en natuurterreinen forfaitair rendement	6	7	7	7	8	8	8
Vrijstelling voorwerpen van kunst en wetenschap forfaitair rendement	5	6	6	6	6	6	6
Vrijstelling groen beleggen forfaitair rendement	54	55	56	57	58	60	61
Vrijstelling spaarloon- en premiespaarregeling forfaitair rendement	2	1	1	–	–	–	–
Vrijstelling rechten op kapitaalsuitkering bij overlijden forfaitair rendement	22	22	23	24	25	26	27
Vrijstelling rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen forfaitair rendement	898	903	926	940	945	941	927
Aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld	420	434	451	468	486	504	524
Gedeeltelijke vrijstelling van inkomsten uit kamerverhuur	40	43	45	47	49	52	54
Aftrek kosten monumentenwoning	51	51	50	50	49	48	47
Heffingskorting groen beleggen	34	37	38	39	39	40	41
Persoonsgebonden aftrekpost durfkapitaal	7	5	3	3	2	1	0
<b>Overige regelingen</b>	<b>843</b>	<b>866</b>	<b>894</b>	<b>922</b>	<b>952</b>	<b>983</b>	<b>1.015</b>
Aftrek voor scholingsuitgaven (studiekosten)	273	288	306	324	344	364	386
Giftenaftrek	375	379	385	391	397	402	409
Faciliteiten successiewet algemeen nut beogende instellingen	195	199	203	207	212	216	220
<b>Totaal Generaal directe belastingen</b>	<b>9.864</b>	<b>9.487</b>	<b>9.456</b>	<b>9.339</b>	<b>9.416</b>	<b>9.500</b>	<b>9.594</b>
Percentage bbp	1,53	1,46	1,42	1,37	1,34	1,32	1,30
<b>Totaal premie-uitgaven<sup>5</sup></b>	<b>732</b>	<b>579</b>	<b>701</b>	<b>553</b>	<b>377</b>	<b>336</b>	<b>336</b>

<sup>1</sup> <<>> = regeling is in dat jaar niet van toepassing; <<0>> = budgettair beslag van de regeling bedraagt in dat jaar afgerond nihil.

<sup>2</sup> Het betreft hier de contante waarde van het rentevoordeel voor de betrokken belastingplichtigen c.q. het rentenadeel voor de overheid.

<sup>3</sup> Betreft het beschikbare budget, inclusief technische inboekingen. Voorts zal nader worden onderzocht om de RDA en WBSO per 2016 te integreren.

<sup>4</sup> De feestdagenregeling heeft ook invloed op de premies voor de werknemersverzekeringen WW (AWF en sectorfonds), WIA en ZVW. Wijzigingen in deze belastinguitgaven veranderen zowel het fiscale loon als het premieloan (en in het verlengde daarvan het uitkeringsloon, waardoor de hoogte van de uitkering kan veranderen). Deze effecten zijn onderdeel van de regel premie-uitgaven.

<sup>5</sup> Een premie-uitgave is een overheidsuitgave in de vorm van een derving of uitstel van premieontvangsten die voortvloeit uit een voorziening in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet. Een nadere uitsplitsing van de premie-uitgaven is opgenomen in de begroting van SZW.

**Tabel 5.3.3 Belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen 2013–2019, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)<sup>1</sup>**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Energiebelasting</b>	<b>109</b>	<b>121</b>	<b>132</b>	<b>137</b>	<b>145</b>	<b>153</b>	<b>162</b>
Verlaagd tarief glastuinbouw	68	70	74	72	73	73	74
Teruggaaf kerkgebouwen	7	8	8	8	9	9	9
Teruggaaf non-profit	27	34	35	36	38	39	41
Teruggaaf grootverbruik	7	7	7	7	7	7	7
Lokaal opgewekte duurzame energie	–	3	8	14	20	25	31
<b>Omzetbelasting verlaagd tarief</b>	<b>4.498</b>	<b>4.639</b>	<b>4.611</b>	<b>4.579</b>	<b>4.675</b>	<b>4.774</b>	<b>4.876</b>
Boeken, tijdschriften, week- en dagbladen	527	527	527	527	527	527	527
Bibliotheken (verhuur boeken), musea e.d.	127	129	130	132	134	135	137
Kermissen, attractieparken, sportwedstrijden en -accommodatie	143	150	156	163	171	178	186
Circussen, bioscopen, theaters en concerten	183	188	192	197	202	207	212
Sierteelt	228	228	229	229	229	230	230
Arbeidsintensieve diensten	667	734	627	515	528	541	555
Vervoer van personen (w.o. openbaar vervoer)	980	1.022	1.065	1.110	1.158	1.207	1.258
Logiesverstrekking (incl. kamperen)	272	276	280	284	288	293	297
Voedingsmiddelen horeca	1.370	1.386	1.404	1.421	1.438	1.456	1.474
<b>Omzetbelasting – vrijstellingen</b>	<b>561</b>	<b>568</b>	<b>576</b>	<b>585</b>	<b>595</b>	<b>605</b>	<b>616</b>
Sportclubs	81	83	85	86	88	90	91
Post	178	172	167	161	156	151	147
Vakbonden, werkgeversorg., politieke partijen, kerken	134	139	145	151	157	163	170
Fondswerving	168	174	180	187	194	201	208
<b>Omzetbelasting – speciale regelingen</b>	<b>148</b>	<b>154</b>	<b>161</b>	<b>168</b>	<b>175</b>	<b>184</b>	<b>192</b>
Kleine ondernemersregeling	129	135	143	150	159	167	176
Landbouwregeling	19	19	18	17	17	16	16
<b>Accijnzen</b>	<b>2.951</b>	<b>3.178</b>	<b>3.208</b>	<b>3.250</b>	<b>3.312</b>	<b>3.384</b>	<b>3.452</b>
Verlaagd tarief kleine brouwerijen	1	1	1	1	1	1	1
Vrijstelling communautaire wateren	1.081	1.154	1.165	1.181	1.203	1.229	1.254
Vrijstelling accijns luchtvaartuigen	1.869	2.023	2.042	2.068	2.108	2.154	2.197
<b>Belastingen op personenauto's en motorrijwielen</b>	<b>48</b>	<b>47</b>	<b>48</b>	<b>50</b>	<b>52</b>	<b>54</b>	<b>56</b>
Teruggaaf ambulance	1	2	2	2	2	2	2
Teruggaaf taxi's	43	45	46	48	50	52	54
Stimulans Euro-6 dieselpersonenauto's	4	–	–	–	–	–	–
<b>Motorrijtuigbelasting</b>	<b>542</b>	<b>163</b>	<b>168</b>	<b>132</b>	<b>132</b>	<b>132</b>	<b>132</b>
Nihiltarief OV-bussen op LPG	0	0	0	0	0	0	0
Vrijstelling motorrijtuigen van 40 jaar of ouder	207	77	74	71	69	68	66
Vrijstelling taxi's	51	50	51	52	54	55	57
Vrijstelling reinigingsdiensten	1	1	1	1	1	1	1
Vrijstelling wegebouw	0	0	0	0	0	0	0
Vrijstelling ambulances	2	3	3	3	3	3	3
Nihiltarief MRB zeer zuinige auto's	277	28	36	–	–	–	–
Overige vrijstellingen	3	3	3	4	4	5	5
<b>Belasting op zware motorrijtuigen (eurovignet)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Teruggaaf internationaal gecombineerd vervoer	0	0	0	0	0	0	0
<b>Overdrachtsbelasting</b>	<b>129</b>	<b>137</b>	<b>140</b>	<b>143</b>	<b>147</b>	<b>150</b>	<b>153</b>
Vrijstelling overdrachtsbelasting bedrijfsverdracht in familiesfeer	13	16	16	16	17	17	17
Vrijstelling overdrachtsbelasting stedelijke herstructurering	0	2	2	2	2	2	2
Vrijstelling landinrichting	1	1	1	1	1	1	1
Vrijstelling Bureau Beheer Landbouwgronden	3	11	11	12	12	13	14
Vrijstelling cultuurgrond	110	104	106	108	110	113	115
Vrijstelling natuurgrond	2	3	3	4	4	4	4
<b>Totaal generaal indirecte belastingen</b>	<b>8.986</b>	<b>9.007</b>	<b>9.044</b>	<b>9.044</b>	<b>9.232</b>	<b>9.435</b>	<b>9.639</b>
Percentage bbp	1,40	1,38	1,36	1,33	1,32	1,31	1,31

<sup>1</sup> <<>> = regeling is in dat jaar niet van toepassing; <<0>> = budgettair beslag van de regeling bedraagt in dat jaar afgerond nihil.

#### **5.4 Evaluatie van belastinguitgaven**

In deze paragraaf wordt verslag gedaan van de voltooide evaluaties sinds de voorgaande Miljoenennota. Kort wordt aandacht geschonken aan de conclusies en eventuele beleidsconsequenties die getrokken zijn door het Kabinet op basis van de uitgevoerde evaluaties. Voorts wordt aangegeven welke evaluaties naar verwachting dit kalenderjaar nog worden verstuurd naar de Tweede Kamer en komt de evaluatieprogrammering voor het komend jaar aan bod.

##### *Gerealiseerde evaluaties sinds de Miljoenennota 2014*

In april 2014 is de evaluatie van de verhoging van het btw-tarief op podiumkunsten naar de Eerste Kamer verstuurd.<sup>9</sup> De evaluatie bevat een analyse van het effect van de verhoging van het btw-tarief op podiumkunsten van het verlaagde tarief naar het algemene tarief in de periode van 1 juli 2011 tot 1 juli 2012.

Op basis van de geanalyseerde data is het aannemelijk dat de btw-verhoging op de korte termijn niet direct heeft geleid tot een afname van het aantal bezoekers (er is geen additionele negatieve afwijking van de geconstateerde negatieve trend). Wat echter de langetermijneffecten van een structurele tariefsaanpassing zouden zijn geweest kan niet uit de evaluatie worden afgeleid, gegeven de korte periode dat het algemene tarief van toepassing is geweest. Het valt derhalve niet uit te sluiten dat als het algemene tarief voor een langere periode van toepassing was geweest dat het tot een daling van het aantal bezoekers had geleid.

Dit jaar is het zeevaartbeleid geëvalueerd (ex post evaluatie 2008–2013) in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Onder deze evaluatie vallen de volgende belastinguitgaven: (i) keuzeregime winst uit zeescheepvaart (tonnagebelasting), (ii) de afdrachtvermindering zeevaart en (iii) de willekeurige afschrijving zeeschepen. De evaluatie zal gelijktijdig met de Miljoenennota naar de Tweede Kamer worden verstuurd.

Uit het evaluatierapport is te concluderen dat de tonnagebelasting en de afdrachtvermindering zeevaart nog steeds belangrijke regelingen zijn, die bijdragen aan het behoud van een level playing field waardoor Europese reders op de wereldmarkten de concurrentie aankunnen met reders buiten de Europese Unie. Met betrekking tot de willekeurige afschrijving zeeschepen concluderen de onderzoekers dat de regeling in die periode vrijwel niet is gebruikt omdat reders overwegend kozen voor de tonnage-regeling of de tijdelijk geldende, gunstigere, crisismaatregel om versneld af te schrijven (Tijdelijke Willekeurige Afschrijving).

##### *Verwachte evaluaties en evaluatieprogrammering*

In de internetbijlage over de belastinguitgaven is voor iedere belastinguitgave aangegeven wanneer een evaluatie staat geprogrammeerd. In 2014/2015 worden voor de volgende belastinguitgaven evaluaties voorzien: de fiscale faciliteiten gericht op ondernemerschap, de bedrijfsopvolgingregelingen, groen beleggen, teruggaaf energiebelasting en de autobrief 2.0.

---

<sup>9</sup> Kamerstuk I, 33 752 M.

## 5.5 Toetsen aan de benchmark

In lijn met het regeerakkoord wordt de huidige raming van het budgettaire beslag van de belastinguitgaven in enge zin vergeleken met de benchmark. De benchmark is de raming volgens de Startnota van dit kabinet. De vergelijking van de huidige raming met de benchmark dient ter bepaling of er sprake is van een substantiële afwijking. De totale bijstelling bestaat uit gewijzigde endogene bijstellingen, beleidsmatige en technische aanpassingen. Endogene bijstellingen zijn het gevolg van conjuncturele ontwikkelingen, een aanpassing van de trendmatige groei of andere factoren die van invloed zijn op de mate waarin gebruik wordt gemaakt van een bepaalde belastingfaciliteit. De beleidsmatige aanpassingen zijn additionele maatregelen sinds de benchmark. Voor een toelichting op nieuwe beleidsmaatregelen op het gebied van belastinguitgaven die in 2015 ingaan wordt verwezen naar tabel 5.2.1. Technische bijstellingen worden veroorzaakt door bijvoorbeeld een correctie op de eerder gebruikte ramingstechniek of door een totale herziening van de tijdreeks door het beschikbaar komen van nieuwe databronnen. Dergelijke bijstellingen staan los van beleidsmatige of endogene ontwikkelingen.

In onderstaande tabel wordt voor 2015 een overzicht gegeven van de totale mutatie sinds de startbrief. Belastinguitgaven waarvan de endogene mutatie groter is dan 25 miljoen euro of 10% worden afzonderlijk vermeld. Mutaties die vorig jaar al om deze reden zijn gemeld zijn opnieuw opgenomen. Voor de toelichting op de mutaties die vorig jaar al zijn vermeld wordt verwezen naar de Miljoenennota 2014. Nieuwe bijstellingen worden onder de tabel nader toegelicht.

Tabel 5.5.1 Nadere Toelichting verschillen in 2015 huidige raming en startbrief (x € miljoen)

	Startbrief	MN2015	Mutatie	Waarvan endoegen	Mut(%)
<b>Nieuw</b>					
Vrijstelling rechten op bepaalde kapitaalsuitkering en forfaitair rendement	1.002	926	- 76	- 76	- 7,6%
Aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld	414	451	37	37	8,9%
Vrijstelling groen beleggen forfaitair rendement	77	56	- 21	- 21	- 27,0%
Giftenaftrek	395	385	- 10	- 49	- 12,4%
<b>Technisch nieuw</b>					
Landbouwvrijstelling	312	1.791	1.478	50	15,9%
Keuzeregime winst uit zeescheepvaart (tonnagebelasting)	87	120	33	- 2	- 2,4%
<b>Vorig jaar al gemeld</b>					
Verlaging fiscale bijtelling (zeer) zuinige auto's	215	525	311	311	144,7%
Verlaagd tarief glastuinbouw energiebelasting	136	74	- 62	- 56	- 41,3%
Boeken, tijdschriften, week- en dagbladen laag btw-tarief	566	518	- 48	- 46	- 8,1%
Arbeidsintensieve diensten laag btw-tarief	561	627	66	- 55	- 9,9%
Voedingsmiddelen horeca laag btw-tarief	1.501	1.404	- 97	- 90	- 6,0%
Post btw-vrijstelling	210	167	- 43	- 41	- 19,4%
Landbouwregeling in de btw	48	18	- 30	- 30	- 62,2%
Accijns vrijstelling communautaire wateren	885	1.165	280	- 40	- 4,5%
<b>Technisch al gemeld</b>					
Zelfstandigenaftrek	1.915	1.741	- 173	89	4,6%
Accijns vrijstelling luchtvaartuigen	1.053	2.042	989	- 40	- 3,8%
<b>Overige</b>					
Overige belastinguitgaven	6.754	6.491	- 263	94	1,4%
<b>Totaal</b>	<b>16.131</b>	<b>18.499</b>	<b>2.369</b>	<b>35</b>	<b>0,2%</b>

### Endogene bijstellingen

De neerwaartse bijstelling van de vrijstelling rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen wordt veroorzaakt doordat als gevolg van het afschaffen van deze regeling per 1 april 2013 nieuwe inleg niet meer

mogelijk is. Het geraamde gebruik van de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld is verhoogd, omdat uit de belastingaangiften blijkt dat het aantal belastingplichtigen dat gebruik heeft gemaakt van de regeling is toegenomen. Oftewel meer belastingplichtigen dan verwacht ten tijde van het regeerakkoord hebben ervoor gekozen hun hypotheek (grotendeels) af te lossen. Voor de vrijstelling groen beleggen forfaitair rendement en de giftenaftrek is de raming neerwaarts bijgesteld op grond van het lagere gebruik dat blijkt uit de ingediende belastingaangiften.

In totaliteit is de endogene ontwikkeling sinds de startbrief 35 miljoen euro opwaarts bijgesteld (0,2%).

#### *Technische bijstellingen*

De landbouwvrijstelling in de inkomstenbelasting/vennootschapsbelasting is technisch bijgesteld. De reden is dat bij de berekening van de kosten van de landbouwvrijstelling geen rekening meer wordt gehouden met het gebruik van alternatieve fiscale regelingen (de herinvesteringsreserve en de aankoop van stakingslijfrenten) als de landbouwvrijstelling zou worden afgeschaft. Bij alle andere belastinguitgaven wordt bij de budgettaire derving ook geen rekening gehouden met eventueel gebruik van alternatieve regelingen als de regeling zou worden afgeschaft. Daarom worden de kosten van de landbouwregeling nu ook bruto gepresenteerd. Dit niveau ligt circa 1.350 miljoen euro hoger.

De raming voor het keuzeregime winst uit zeescheepvaart is eveneens aangepast door de nieuwe inzichten die zijn verkregen door een uitgebreide analyse van de belastingaangiften van gebruikers van deze regeling over de periode 2007–2011. Een dergelijke analyse vindt periodiek plaats in het kader van een evaluatie van de regeling. De vorige evaluatie dateert uit 2007 waarvoor een analyse is gemaakt op basis van beschikbare aangiften uit 2002. Voor de nieuwe analyse over 2007–2011 kon ten opzichte van de vorige evaluatie gebruik worden gemaakt van alle belastingaangiften. De analyse toont aan dat de omvang van de belastinguitgave sterk afhankelijk is van de conjunctuur. De regeling kan nadelig uitpakken als gebruikers verlies maken, omdat zij op grond van de tonnage toch belasting verschuldigd zijn. In tijden van hoogconjunctuur is de regeling erg gunstig. In de periode 2007–2011 fluctueert de budgettaire derving van circa 20 miljoen euro tot ruim 300 miljoen euro. De keuze voor de tonnageregeling door de belastingplichtige wordt voor 10 jaar gemaakt. Om die reden ligt het voor de hand om de budgettaire derving te bepalen over het gemiddelde van die 10 jaar. Dan kan ook worden aangenomen dat de invloed van conjunctuur beperkt is. De keuze om op deze wijze de budgettaire derving te presenteren werd in de vorige Miljoenennota's ook al toegepast, maar de uitgebreide analyse heeft er wel toe geleid dat de budgettaire derving opwaarts is aangepast met circa 30 miljoen euro ten opzichte van de ramingen gepresenteerd in de Miljoenennota 2014.

## 6 Beleidsonderzoek

### 6.1 Beleidsdoorlichtingen 2015

Al het beleid wordt periodiek geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. De beleidsdoorlichting oordeelt over het behalen van de beleidsdoelstellingen zoals die zijn geformuleerd in het beleidsartikel van de departementale begrotingen. De vakministers zijn verantwoordelijk voor het periodiek evalueren van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid.

Drie kenmerkende eigenschappen van een beleidsdoorlichting zijn:

- a) beleidsdoorlichtingen zijn evaluaties op het niveau van beleids-terreinen. Een beleidsdoorlichting heeft hierdoor het karakter van een synthese onderzoek;
- b) in een beleidsdoorlichting staan fundamentele vragen centraal die gericht zijn op nut, noodzaak en effectiviteit van beleid;
- c) bij de uitvoering worden onafhankelijke experts betrokken. De onafhankelijke expert geeft een oordeel over de kwaliteit van het onderzoek, en licht daarbij zijn of haar betrokkenheid bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting toe. Dit oordeel wordt samen met de beleidsdoorlichting aan de Tweede Kamer aangeboden.

De meerjarige programmering van beleidsdoorlichtingen is terug te vinden in de beleidsagenda van elke departementale begroting.

Tabel 6.1 geeft een overzicht van de beleidsdoorlichtingen die volgens de ontwerpbegrotingen 2015 in 2015 aan het parlement zullen worden aangeboden.

**Tabel 6.1 Overzicht beleidsdoorlichtingen**

Departement	Onderwerp	Artikel
<b>I De Koning</b>		
<b>IIA Staten Generaal</b>		
<b>IIB Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten van de Gouverneurs</b>		
<b>III Algemene zaken</b>		
<b>IV Koninkrijksrelaties</b>		
<b>V Buitenlandse Zaken</b>		
	Bevordering Internationale Rechtsorde	1, 2
	Nabuurship (met effectonderzoek naar Oostelijke Partnerschap-landen incl. MATRA)	3
	Publieksdiplomatie	4
	Nederland Gastland	4
	NL cultuur in het buitenland	4
<b>VI Veiligheid en Justitie</b>		
	Nationale Politie <sup>1</sup>	31
	Adequate toegang tot het rechtsbestel	32.2
	Slagvaardige & kwalitatief goede rechtspleging	32.3
<b>VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties</b>		
	Regeldruk	6.1
	Informatiebeleid	6.2
	E-overheid	6.3
<b>VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap</b>		
	Prestaties van leerlingen en studenten omhoog	1, 3, 4, 6, 7, 11 en 12

## Beleidsonderzoek

Departement	Onderwerp	Artikel
	Doelmatigheid en focus op het onderwijs	1, 3, 4, 6, 7, 11 en 12
	Goed opgeleide, professionele leraren, docenten en schoolleiders	9
	Een sterke cultuursector die ondernemend en innovatief is en goed zorgt voor ons erfgoed	14
<b>IX Financiën en Nationale Schuld</b>	Het genereren van inkomsten voor de financiering van overheidsbeleid	1
	Een bijdrage leveren aan een gezond en welvarend Europa en een evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling	4
	Schuldfinanciering tegen zo laag mogelijke rentekosten onder acceptabel risico voor de begroting	11
<b>X Defensie</b>	Wijziging samenstelling Koninklijke Marine (2005)	2
	Defensie Materieel Proces	6
<b>XII Infrastructuur en Milieu</b>	Waterkwaliteit	12
	Geluid	20
<b>XIII Economische Zaken</b>	Goed functionerende economie en markten	11
	Een sterk innovatievermogen	12
	Een excellent ondernemingsklimaat <sup>2</sup>	13
	Natuur en regio	18
<b>XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid</b>	Kinderopvang	7
	Uitvoeringskosten	11
<b>XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport</b>	Ziektepreventie	1
	Bevordering van de werking van het stelsel	2
	Zorg en jeugdzorg in Caribisch Nederland	4
<b>XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking</b>	Rechtsstaatontwikkeling, democratisering en corruptiebestrijding	4
	Humanitaire hulp	4
<b>XVIII Wonen en Rijksdienst</b>	Woningmarkt	1
<b>A Infrastructuurfonds</b>		
<b>B Gemeentefonds</b>		
<b>C Provinciefonds</b>		
<b>F Diergezondheidsfonds</b>		
<b>H BES-fonds</b>		
<b>J Deltafonds</b>		

<sup>1</sup> Deze beleidsdoorlichting wordt meegenomen in het IBO Politie.

<sup>2</sup> Gecombineerd met art. 12, beiden stonden voor afronding 2014 maar door combineren doorgeschoven naar 2015.

Alle afgeronde beleidsdoorlichtingen zijn in te zien op <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/archief>.

### 6.2 Interdepartementale Beleidsonderzoeken

Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) ontwikkelen alternatieven voor bestaand beleid. IBO's vinden plaats in opdracht van het kabinet en worden uitgevoerd door interdepartementale werkgroepen. Afgeronde IBO's zijn te vinden op: <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/beleidsonderzoek/overzicht-afgeronde-ibos>.

In 2014–2015 worden de volgende IBO's uitgevoerd:

1. Effectiviteit Politie
2. Zelfstandigen zonder personeel (zzp)
3. Wapensystemen
4. Doelmatigheid pensioengelden collectieve sector: governance werkgeversbelang en kosten/risicoafweging bij ABP, PfZW en PfUWV
5. Effectieve leerroutes funderend onderwijs

Hieronder volgen de taakopdrachten.



## 1. IBO Effectiviteit Politie

### Onderwerp

Op 1 januari 2013 is de Nationale Politie van start gegaan. Waar tot 1 januari sprake was van 25 regiokorpsen, een Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en de Voorziening tot samenwerking Politie Nederland (VtsPN), is er nu één korps onder leiding van één korpschef. Het gezag over de politie is ongewijzigd gebleven en wordt lokaal bepaald. De Minister van Veiligheid en Justitie gaat over het beheer. De Nationale Politie heeft de status van een rechtspersoon sui generis en is dus géén ZBO of baten-lastendienst.

Tussen politie, gezag en Minister zijn landelijke beleidsdoelstellingen geformuleerd voor de politie, waar ook prestatie-indicatoren aan zijn verbonden. Een voorbeeld is de afspraak dat de pakkans met 25% moet stijgen op «high impact» crimes zoals overvallen, straatroven en woninginbraken. Daarnaast zijn er voor de taakuitvoering prestatie-indicatoren op andere onderwerpen, zoals aanrijdtijden. Sturing op de politieorganisatie vindt plaats aan de hand van deze indicatoren. Deze prestatie-indicatoren dekken echter niet het volledige werkterrein en/of inzet van de politie en zijn bovendien niet volledig beïnvloedbaar door de politie zelf.

### Grondslag

De Nationale Politie wordt voornamelijk bekostigd uit artikel 31 van de begroting van het Ministerie van VenJ, maar ontvangt ook van andere onderdelen van Veiligheid en Justitie een relatief (kleine) bijdrage (zo'n 150 miljoen per jaar). Jaarlijks ontvangt het korps een in grote mate lump sum-bijdrage (bestaande uit een algemene bijdrage en bijzondere bijdragen) van opgeteld circa 4,8 miljard. Dit bedrag loopt, vnl. door taakstellingen van het kabinet-Rutte I, af (zie onderstaande tabel). Uit de bijdrage bekostigt het korps zijn normale bedrijfsvoering. Veruit het grootste deel van de kosten van de politie betreffen personeelskosten, namelijk ca. 3,9 miljard euro per jaar. De overige ca. 1 miljard euro omvat de materiële uitgaven aan onder meer huisvesting, ICT, vervoer en uitrusting.

Tabel: Grondslag IBO

(€ miljoen)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Art. 31.2 (Bijdrage Nationale Politie)	4.980	4.882	4.776	4.728	4.702	4.677

### Opdracht aan de werkgroep

De werkgroep heeft de concrete opdracht om een analyse op te leveren van de mate waarin de Nationale Politie doelmatig en doeltreffend kan functioneren. De politieorganisatie, inclusief de Landelijke Meldkamerorganisatie (LMO) en het politieonderwijs worden betrokken bij het onderzoek. De werkgroep heeft de opdracht om varianten in kaart te brengen die op middellange termijn de doelmatigheid en doeltreffendheid van de politie verbeteren. Van deze beleidsvarianten worden de maatschappelijke voor- en nadelen weergegeven en de budgettaire effecten geanalyseerd en gekwantificeerd.

De IBO-werkgroep richt zich daarbij onder andere op de volgende vragen en analyses:

## *Beleidsonderzoek*

### *A. Behoeftte en prestatie*

1. Waar besteedt de politie zijn geld aan (o.m. beschrijving van doelen/wettelijke opdrachten en ingezette instrumenten, zoals dienstonderdelen)? Hoe komt de verdeling van beschikbare middelen tot stand?
2. Welke verschillende taken verricht de politie voor de gezagsdragers en hoe verhouden deze taken zich tot elkaar?
3. Verricht de politie taken voor niet-gezagsdragers?
4. Welke prestatie-indicatoren zijn er vastgesteld en hoe wordt gemeten of deze prestaties worden bereikt?
5. Welke andere partijen en beleidsterreinen richten zich op cq. zijn betrokken bij deze of vergelijkbare taken (bijv. gemeentelijke handhavers, krijgsmacht (KMar), douane, BOD-en etc.)? Hoe verloopt de afstemming met deze partijen? En hoe worden de prestaties bij deze partijen gemeten?

Bovenstaand cluster levert kortom een beschrijving op van doelen, gevraagde resultaten, ingezet instrumentarium en geleverde resultaten.

### *B. Effectiviteit en efficiency*

6. Kunnen bestaande criteria t.a.v. effectiviteit en efficiency handvatten bieden bij de politie?

### *C. Sturing*

7. Hoe is in de wet prioriteitstelling vormgegeven en hoe vindt in de praktijk prioriteitstelling tussen de verschillende gevraagde resultaten plaats? Wie speelt hierbij een rol (gezagsdragers en/of derden zoals burgers)?
8. Wat is de relatie tussen gevraagde resultaten, ingezet instrumentarium, geleverde resultaten, sturing, prestatie(meting) en verantwoording?

### *D. Effectiviteit en analyse*

9. Hoe ziet het personeelsbestand van de Nationale Politie er uit? Sluit dit personeelsbestand aan bij de taken die de politie uitvoert?
10. Hoe beoordeelt de werkgroep in het licht van de analyse op basis van bovenstaande vragen de huidige sturing en geleverde prestatie van de politie?
11. Biedt een internationale vergelijking, voor zover relevant, aanknopingspunten van de wijze waarop sturing op de politie plaatsvindt?

### *E. Verbinding en conclusies*

12. Hoe kan de effectiviteit en doelmatigheid van het politieoptreden worden vergroot?
13. Welke opties ziet de werkgroep voor de middenlange termijn voor een doelmatige allocatie van middelen en aansturing (prestatieafspraken, bekostiging) van de politie?

## *Organisatie van het onderzoek*

### *Samenstelling*

De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de Ministeries van Veiligheid en Justitie, Algemene Zaken, Financiën, Defensie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, vertegenwoordigers van Korps Nationale Politie, Openbaar Ministerie, een bestuurlijke vertegenwoordiger (een (regio) burgemeester) en een onafhankelijke wetenschapper.

De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretariaat vanuit Financiën en VenJ. Het secretariaat start de voorbereidende werkzaamheden vanaf 1 juni 2014. De werkgroep start in augustus 2014 en rondt het eindrapport 1 maart 2015 af. De werkgroep geeft de planning scherper vorm tijdens de eerste werkgroepbijeenkomst. De omvang van het rapport (exclusief bijlagen) is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

## **2. Zelfstandigen zonder personeel**

### *Inleiding*

Momenteel zijn er ongeveer 800.000 zzp'ers in Nederland, wat betekent dat 1 op de 10 werkenden zzp'er is. Eind jaren '90 was dit nog 1 op de 17. In 2013 kwamen er 42.000 zzp'ers bij en naar verwachting zet deze trend zich in 2014 door. Bij ongewijzigd beleid zullen er binnen afzienbare tijd meer dan 1 miljoen zzp'ers zijn. Deze groei van het aantal zzp'ers roept een aantal vragen op. Moeten we deze ontwikkeling positief of negatief waarderen en stimuleren of juist afremmen? Ook noopt dit tot nadenken over de vormgeving van sociale voorzieningen en verzekeringen, de regels op de arbeidsmarkt, de fiscale wetgeving omtrent werkenden, de belemmeringen tot in dienst nemen van personeel en de (huishouden)inkomens- en vermogensposities van de zzp-populatie.

### *Probleemstelling*

Zzp'ers zijn ondernemers en werken, anders dan werknemers, voor eigen rekening en risico. Dat betekent dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor het regelen van voorzieningen voor onder andere ziekte en oude dag. Zij worden dan ook fiscaal anders behandeld dan werknemers. Afhankelijk van hun situatie komen zzp'ers in aanmerking voor verschillende fiscale faciliteiten. De bekendste zijn de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling. De fiscale faciliteiten maken dat de effectieve lastendruk op het winstinkomen wordt gereduceerd en dat zzp'ers dus minder belasting betalen dan werknemers. Voor deze fiscale faciliteiten worden verschillende gronden aangedragen, zoals ondernemerschapbevordering, participatie, inkomenspolitiek en innovatie. Daarmee is niet gezegd dat de huidige vormgeving van de fiscale instrumenten deze verschillende doelen optimaal dient.

Naast deze positieve zijde van het zzp-schap – ondernemerschap, participatie en innovatie – is het echter de vraag hoe de groei van het aantal zzp'ers zich verhoudt met de huidige inrichting van het sociale zekerheidsstelsel en de premieheffing (grotendeels gebaseerd op de relatie tussen werknemer en ondernemer). Als aangenomen wordt dat de groei van het aantal zzp'ers de grondslag van de inkomstenbelasting versmalt, zonder dat daar een evenredige daling van aanspraken op collectieve voorzieningen (o.a. infrastructuur, veiligheid) en sociale zekerheid (o.a. volksverzekeringen en bijstand) tegenover staat, zou de belasting- en premiedruk voor werknemers en werkgevers stijgen, omdat begrotingen en fondsen moeten worden aangevuld. Zo zou de groei van het aantal zzp'ers bij ongewijzigd beleid mogelijk ook de houdbaarheid van de overheidsfinanciën bedreigen. Voor zowel de analyse of de huidige vormgeving van de fiscale instrumenten optimaal is, als voor de analyse van welke gevolgen de groei van het aantal zzp'ers heeft voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en het sociale zekerheidsstelsel, is meer achtergrondkennis nodig over de (redenen achter de) opkomst van het zzp-schap en hun (huishouden)inkomens- en vermogensposities.

Belangrijk onderdeel van het IBO is daarom een inventarisatie van de inkomens- en vermogensposities van (verschillende typologieën) zzp'ers in Nederland en hoe deze zich de afgelopen jaren hebben ontwikkeld. Momenteel is er een groot kennisgat («witte vlek»). Het CBS telt het aantal zzp'ers en de gemiddelde inkomens- en vermogenspositie, maar er is op individueel- en huishoudenniveau (te) weinig informatie beschikbaar. Naast inkomens- en vermogensposities is het voor beleidsbeslissingen wenselijk meer inzicht te krijgen in opleidingsniveau, werkervaring en uitkeringsverleden en de mate waarin zzp'ers verzekerd zijn en aan pensioenopbouw doen. Ook is het goed zicht te krijgen welke zzp'ers bijdragen aan werkgelegenheid en innovatie en of zij bijvoorbeeld overwegen zelf personeel in dienst te nemen. Op basis hiervan kunnen verschillende typologieën zzp'ers onderscheiden worden, die een eigen beleidsaanpak vragen.

*Opdracht aan de werkgroep*

- Inventariseren van de (huishouden)inkomens- en vermogensposities van (verschillende typologieën) zzp'ers in Nederland en hoe deze zich hebben ontwikkeld;
- Analyseren van de oorzaken en motieven achter het toenemend aantal zzp'ers, waarbij in ieder geval de samenhang met werkgeverslasten, arbeidsrecht, fiscale (ondernemers)faciliteiten, sociale zekerheidswetgeving en premie- en lastendruk wordt gezien. Dit vergt zowel een benadering vanuit vraag- als aanbodzijde van de arbeidsmarkt;
- Analyseren of zich momenteel in bepaalde sectoren – zoals de zorg – belemmeringen voordoen in bijvoorbeeld de arbeidstijdenwet en/of cao's om voldoende flexibiliteit te realiseren binnen het kader van de arbeidsovereenkomst;
- Analyseren van de gevolgen van het toenemend aantal zzp'ers voor de economische ontwikkeling, het sociale zekerheidsstelsel, en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën – sluiten sociale zekerheid en fiscaal instrumentarium nog aan op de moderne arbeidsmarkt?;
- Analyseren of en zo ja welke belemmeringen er voor zzp'ers bestaan om door te groeien;
- Formuleren van beleidsvarianten om de effectiviteit en efficiëntie van het instrumentarium rondom zzp'ers te verhogen, de houdbaarheid van het sociale zekerheidsstelsel en de overheidsfinanciën te garanderen, waarbij zowel oog is voor de baten als de kosten van de instrumenten en het gelijke speelveld tussen zzp'ers, zelfstandigen met personeel en werknemers in ogenschouw wordt genomen.

Dit IBO streeft ernaar om een dergelijke analyse, inventarisatie en beleidsalternatieven beschikbaar te maken voor publieke discussie over de inkomens- en vermogensposities van zzp'ers, hun positie op de arbeidsmarkt, de voor- en nadelen van hun fiscale behandeling, de verhouding tot andere groepen werkenden en de aansluiting van het stelsel van sociale voorzieningen en verzekeringen. Hiermee wordt invulling gegeven aan de aankondiging uit de d.d. 23 april 2014 aan de Tweede Kamer verzonden brief over de aanpak van schijnzelfstandigen. Rekening houdend met de doelstelling van houdbare overheidsfinanciën en het stimuleren van ondernemerschap, mogen de beleidsvarianten die ombuigings- en intensiveringsopties bevatten per saldo geen gevolgen hebben voor het EMU-saldo.

*Organisatie van het onderzoek*

*Samenstelling*

Leden van de werkgroep: SZW, EZ, AZ, CPB en FIN.

De werkgroep kan aanvullend externe deskundigen bij het onderzoek betrekken. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretaris vanuit FIN en een co-secretaris vanuit SZW en EZ.

*Overig*

De werkgroep start in mei 2014 en rondt het eindrapport uiterlijk 1 december 2014 af. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

**3. Wapensystemen**

*Aanleiding*

Gegeven de relatief kleine omvang van de Nederlandse Defensieorganisatie wordt het steeds belangrijker om voldoende schaalgroottes en daarmee een efficiënte aanschaf, beheer en onderhoud van wapensystemen binnen Defensie te organiseren. Vanwege deze ontwikkeling is het nu een logisch moment om te kijken naar manieren waarop dit zo efficiënt mogelijk georganiseerd kan worden. De toekomst van de onderzeedienst is een goed voorbeeld van een grote investeringsbeslissing die er aankomt en waarbij dit weer opspeelt. Het totale budgettaire beslag van de wapensystemen is grofweg 1/3 van het begrotingstotaal (2,5 mld. zie ook tabel hieronder).

Tabel met budgettaire beslag (sjabloon uit nota In het belang van Nederland)						
Begrotingsbeslag wapensystemen (in miljoenen euro)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
investeringen	1.241,49	1.008,65	1.158,31	1.229,03	1.292,83	1.292,33
investeringen (spanning)	- 644,84	- 262,93	- 201,51	- 151,90	- 138,87	- 122,82
materieel logistieke exploitatie	908,66	943,57	882,07	901,81	888,82	887,87
waarvan formatie onderhoudsdrijf	228,92	229,80	229,80	229,80	229,80	229,80
waarvan begrotingsbeslag matex (instandhouding)	506,87	527,11	477,65	488,63	474,59	477,46
waarvan brandstof/munitie(gereedstelling)	172,87	186,65	174,61	183,37	184,42	180,61
personele exploitatie	515,70	519,14	486,65	477,14	475,53	465,65
<b>Totaal Wapensystemen</b>	<b>2.021,00</b>	<b>2.208,43</b>	<b>2.325,52</b>	<b>2.456,08</b>	<b>2.518,30</b>	<b>2.523,02</b>

*Opdracht aan de werkgroep*

De hoofdvraag aan de IBO werkgroep is:

Welke mogelijkheden zijn er om aanschaf, beheer en onderhoud van wapensystemen efficiënter te organiseren?

Deelvragen die beantwoord gaan worden zijn:

- Wat kan Nederland doen om optimale schaalgroottes te creëren? Hierbij wordt onder andere gekeken naar de mogelijkheden tot samenwerking met andere landen om te zien of op die manier schaalgroottes kan worden gecreëerd.
- Kunnen geïntegreerde contracten een effectieve oplossing bieden? Er gaat bekeken worden of een geïntegreerd contract zodanige mogelijkheden biedt dat het de toekomstige standaard zou moeten zijn bij de aanschaf en onderhoud van wapensystemen.

*Toelichting*

- Via samenwerking met internationale partners bij de aanschaf van wapensystemen zou Nederland schaalgroottes kunnen creëren. Hiermee kan Defensie een betere onderhandelingspositie t.o.v. de

marktpartijen creëren. Het wordt steeds lastiger om voldoende schaalgrootte en daarmee een efficiënte aanschaf, beheer en onderhoud van wapensystemen binnen Defensie te organiseren. Het gaat hierbij ook om het elkaar vooraf betrekken bij afwegingen om een nieuw wapensysteem al dan niet aan te schaffen. Ook dient bij het vervangen van bestaande wapensystemen gekeken te worden of de vervangingsbehoefte door internationale partners kan worden ingevuld.

- Een geïntegreerd contract betekent een contract, waarbij van tevoren met de fabrikant niet alleen afspraken worden gemaakt over ontwerp en aanschaf, maar ook over het onderhoud gedurende de gehele levensduur van het wapensysteem. Denk aan DBFMO, waarbij wel gekeken kan worden of bijvoorbeeld de financieringscomponent voor wapensystemen wenselijk is. Door middel van geïntegreerde contracten kan op het moment van aanschaf een integrale afweging worden gemaakt op basis van een kosteninzicht van het wapensysteem gedurende de gehele levensduur. Hierbij moet uiteraard oog zijn voor de operationele gevolgen. Deze benadering sluit goed aan bij de levensduurkosten (LCC) benadering waar Defensie naar toe werkt en ondersteunt het streven van Defensie om dienstverleners af te rekenen op geleverde prestaties. Bij geïntegreerde contracten worden namelijk geen systemen meer afgenomen, maar diensten. Dit maakt het mogelijk voor Defensie om als klant te sturen op de gewenste dienstverlening. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het sturen op de beschikbaarheid van een wapensysteem in plaats van op het aantal onderhoudsuren. Dit geeft ook een positieve impuls aan de inzetbaarheid van wapensystemen. Uiteraard moeten bij de keuze voor een geïntegreerd contract ook alle potentiële (operationele) risico's, zoals afhankelijkheid van de fabrikant, goed in kaart worden gebracht. In het onderzoek dient ook gekeken te worden of hier internationaal ervaringen mee zijn.

#### *Organisatie van het onderzoek*

##### *Samenstelling*

Leden van de werkgroep (departementen en externe deskundigen): DEF (2), AZ, FIN (2). De werkgroep kan aanvullende externe deskundigen bij het onderzoek betrekken. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretariaat vanuit Financiën en Defensie.

##### *Overig*

Het secretariaat start de voorbereidende werkzaamheden vanaf 1 juni 2014. De werkgroep start formeel in augustus 2014 en rondt het eindrapport uiterlijk 1 maart 2015 af. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

#### **4. Doelmatigheid pensioengelden collectieve sector: governance werkgeversbelang en kosten/risicoafweging bij ABP, Pfwv en Pfuwv**

##### *Onderwerp*

Een substantieel deel van de publieke middelen wordt besteed aan pensioenpremies ten behoeve van werkenden in de collectieve sector. Het ABP is als uitvoerder van de pensioenregeling ambtenaren het grootste pensioenfonds van Nederland. Het heeft alleen al door zijn omvang een voorbeeldfunctie voor andere fondsen (2,8 miljoen deelnemers, belegd vermogen 300 miljard). Dat wordt nog versterkt doordat het ABP het pensioenfonds «van» de overheid is. De overheid is een bijzondere

werkgever, die gelet op zijn hoedanigheid als medewetgever ook op het algemeen belang moet letten. Het PfZW is het op één na grootste pensioenfonds, met 2,1 miljoen deelnemers en een belegd vermogen van 137 miljard, en verzorgt de pensioenen voor werknemers in de zorgsector. Ook de werkgeverslasten van pfUWV worden uit collectieve middelen bekostigd.

De pensioentoezegging betreft een van de arbeidsvoorwaardelijke afspraken. In tegenstelling tot sectorale loonafspraken worden pensioenafspraken op bovensectoraal niveau tussen werkgevers en bonden gemaakt. Daarbij doen zich vragen voor met betrekking tot afstemming en coördinatie van werkgeversbelang(en), zowel binnen de governance van ABP als in relatie tot PfZW en PfUWV.

Doelmatigheidsonderzoek bij pensioenen kan niet voorbij gaan aan risico's en kosten, waarbij een korte dan wel een langetermijnperspectief kan worden gehanteerd. Risico's (en kosten) doen zich zowel voor op het niveau van de begroting als ook bij het vermogensbeheer van pensioenfondsen.

Resultaten van lopende onderzoeken kunnen door de IBO werkgroep als input worden gebruikt. Zo nodig vindt afstemming plaats met de werkgroep inzake de implementatie van het initiatiefwetsvoorstel normalisatie rechtspositie ambtenaren.

#### *Probleemstelling*

Aan de werkgroep worden de volgende vragen ter beantwoording voorgelegd:

1. Formulering en organisatie werkgeversbelang
  - Wat is het werkgeversbelang met betrekking tot ABP resp. PfZW en PfUWV? Zou afstemming tussen die drie werkgeversbelangen plaats moeten vinden, zo ja hoe?
  - Hoe wordt het werkgeversbelang pensioenen afgestemd op andere werkgeversbelangen, waaronder m.n. loonvorming? Hoe vindt invulling en afstemming plaats tussen verschillende (overheids)werkgevers (waaronder kabinet)? Welke rol kan sectoralisatie spelen ter ondersteuning van werkgeversbelang? En welke vorm van sectoralisatie?
  - Hoe vindt ondersteuning en aansturing van werkgeversvertegenwoordiging plaats in de diverse gremia (waaronder VSO)? En hoe wordt verantwoording afgelegd door de desbetreffende werkgeversvertegenwoordigers?
  - Op welke manier is het overleg tussen sociale partners georganiseerd? Wat betekent dit voor de behartiging van werkgeversbelang(en)?
  - Welke (wettelijke en feitelijke) verdeling van taken en verantwoordelijkheden bestaat tussen pensioenfondsbestuur en sociale partners? Wat is wettelijk en feitelijk geregeld ten aanzien van samenstelling bestuur? Hoe vindt afstemming/coördinatie/overleg etc. plaats met de werkgeversleden van het pensioenfondsbestuur? In hoeverre opereren bestuursleden (werkgevers- en werknemersleden) onafhankelijk van (belangen van) hun achterbannen?
  - Welke (wettelijke en feitelijke) mogelijkheden hebben werkgevers, kabinet, resp. toezichthouder DNB om de premievaststelling door bestuur te beïnvloeden? (idem voor Herstelopslag). In hoeverre verandert evt. discretionaire bevoegdheid van bestuur met betrekking tot premievaststelling door nieuwe fiscale en toetsingskaders?



## Beleidsonderzoek

- In hoeverre schept het initiatiefwetsvoorstel normalisatie van rechtspositie ambtenaren kansen en/of bedreigingen voor de behartiging van werkgeversbelang(en)?
  - Tav alle voorgaande punten, welke opties voor verbetering zijn er?
2. Doelmatige besteding en risicobeheersing
- Wat zijn de risico's met betrekking tot (ontwikkeling) pensioenpremieafdrachten voor de begroting, en hoe kunnen deze het beste beheerst, respectievelijk beperkt worden?
  - Is er een relatie tussen het begrotingsrisico en de (uitvoering van de) pensioenregeling?
  - Hoe verhouden de uitvoeringskosten (administratie-, vermogensbeheer- en transactie-kosten) zich tot de bestaande benchmarks, mede in relatie tot de complexiteit van de pensioen- en overgangsregelingen, het aantal (actieve) deelnemers, de totale populatie en de omvang van het belegde vermogen? En hoe hebben deze kosten zich de afgelopen 20 jaar ontwikkeld?
  - Hoe moet de effectiviteit en efficiency van het risicobeleid/beleggingsbeleid worden beoordeeld in relatie tot de omvang van de kosten van vermogensbeheer, met bijzondere aandacht voor beleggingen in private equity funds?

## Doelstelling

Met medeneming van de vragen zal het eindrapport in ieder geval de volgende onderdelen bevatten:

- Beschrijving van
  - de grootste beleidsissues van de overheid met betrekking tot ABP, respectievelijk PfZW en PfUWV;
  - het werkgeversbelang van het kabinet resp. van de overheid, mede gelet op de rol van de overheid als dienaar van het algemeen belang; dit zowel met betrekking tot de pensioenen als de afstemming daarvan op de overige arbeidsvoorwaarden (m.n. lonen);
  - de manier waarop werkgeversbelangen ondersteund, georganiseerd, afgestemd, aangestuurd en behartigd worden, en de verantwoording die daarover afgelegd wordt, in de diverse gremia; ook rekening houdend met de situatie na normalisatie rechtspositie ambtenaren;
- Analyse van mogelijke vormen van sectoralisatie op korte en lange termijn, mede ter ondersteuning van het werkgeversbelang;
- Vergelijkende analyse van beleid en kosten van uittrekking (van sectoren) bij ABP, PfZW en PfUWV;
- Risicoanalyse met betrekking tot (ontwikkeling) pensioenpremieafdrachten ten laste van de begroting; daarbij te betrekken de (besluitvorming over) premievaststelling door bestuur, respectievelijk de mogelijkheden van werkgevers om de hoogte van de premie te beïnvloeden;
- Analyse van uitvoeringskosten (w.o. kosten vermogensbeheer) t.o.v. benchmarks, mede gelet op complexiteit van de pensioen- en overgangsregelingen en de omvang van het belegd vermogen;
- Analyse risicobeleid/beleggingsbeleid in relatie tot omvang kosten vermogensbeheer;
- Ontwikkeling van verbeteropties voor alle bovengenoemde punten. Nadrukkelijk kan daarbij ook de bredere organisatie en behartiging van werkgeversbelangen aan de orde zijn (sectorenmodel, Verbond Sectorwerkgevers overheid (VSO), Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP), werkgroep pensioenen (WGP), ABP onder wet BPF, samenstelling werkgevers-geleding pensioenbestuur etc.).



*Organisatie van het onderzoek*

*Samenstelling*

Leden van de werkgroep (departementen en externe deskundigen): BZK, SZW, VWS, DEF, VenJ, WenR, OCW, AZ en FIN. De werkgroep kan aanvullend externe deskundigen bij het onderzoek betrekken. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretaris vanuit FIN en een cosecretaris vanuit BZK.

*Overig*

Het secretariaat start de voorbereidende werkzaamheden na besluitvorming in de MR, zodat nog voor de zomer tenminste evt. extern onderzoek is uitbesteed en enkele mogelijke vormen van sectoralisatie voor de korte termijn in kaart zijn gebracht. De werkgroep dient haar eindrapport december 2014 in. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

## **5. Effectieve leerroutes funderend onderwijs**

*Onderwerp*

Het Nederlandse funderend onderwijs is klassikaal en cohortsgewijs georganiseerd. Een leerling start aan het begin van het schooljaar in een klas, doorloopt met die groep het jaar, en stroomt aan het eind ervan door naar de volgende klas. Of niet. Dan blijft hij/zij zitten, of slaat een klas over. Een tussenweg is er niet. Daarnaast kent het Nederlandse onderwijs naast de directe route naar het eindexamen de mogelijkheid om diploma's te stapelen (bijvoorbeeld po-vmbo-havo).

Is dit palet aan leerroutes en leerroutesnelheid effectief? De gevolgen van een ineffectieve leerroute kunnen substantieel zijn. Zittenblijven impliceert een heel jaar over moeten doen met alle mogelijke mentale aspecten van dien voor de leerling en de uitdaging voor de leraar en de school om de zittenblijver opnieuw te motiveren. Ook de keuze om te stapelen impliceert vaak een langer verblijf in het onderwijs, en een bijzondere inspanning van leerling en school om goed in te stromen op het nieuwe onderwijsniveau. Wanneer een leerling vertraagt of niet de kans op een versnelling benut, zijn er financiële gevolgen, voor de leerling zelf (gemist arbeidsinkomen, verloren tijd), voor de overheid (extra onderwijskosten, gemiste belastinginkomsten), en voor de samenleving (latere benutting van de kennis en kunde van de leerling). Kortom, de effectiviteit van (het stelsel van) leerroutes is van groot belang.

Tabel 1 geeft informatie over de gemiddelde feitelijke opleidingsduur in het funderend onderwijs. Tabel 2 geeft nadere informatie voor het po: in welke groep doubleren kinderen en slaan ze een klas over. Tabel 3 geeft soortelijke informatie voor het vo.

Voor het funderend onderwijs blijkt dat het percentage zittenblijvers in het vo substantieel is: gemiddeld genomen in de orde van 6%, waarbij havo er negatief uitspringt. Een klas overslaan komt nauwelijks voor. In het po concentreert zittenblijven zich in groep 3 en groep 4, en een klas overslaan in groep 5, 6 en 7. Het percentage zittenblijvers in het po bedraagt gemiddeld 1 à 2%; het percentage dat een klas overslaat, bedraagt minder dan 0,5%. In historisch perspectief is de incidentie van zittenblijven in het funderend onderwijs constant.

**Tabel 1. Gemiddelde feitelijke opleidingsduur (in jaren)**

schooljaar	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
po <sup>1</sup>										
vmbo	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,2	4,2
havo	5,4	5,3	5,2	5,2	5,2	5,2	5,3	5,3	5,3	5,3
vwo	6,2	6,2	6,1	6,1	6,1	6,1	6,1	6,2	6,2	6,2

<sup>1</sup> Voor het po zijn geen harde cijfers beschikbaar omdat het onderwijsnummer in deze sector pas in 2010 is ingevoerd.

**Tabel 2. Zittenblijven en een klas overslaan in het po<sup>1</sup>**

Groep	3	4	5	6	7	8
% zittenblijven	4,3%	3,2%	1,7%	1,0%	0,9%	0,4%
% versnellers	0%	0%	0,5%	0,4%	0,4%	0,3%

<sup>1</sup> Betreft percentage van de leerlingen dat zitten blijft c.q. een klas overslaat, schooljaar 2013 t.o.v. 2012

**Tabel 3. Zittenblijven in het vo<sup>1</sup>**

schooljaar	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
brugklas	2,3%	1,3%	1,9%	1,9%	1,8%	1,9%	2,1%	2,1%	2,2%	2,1%
vmbo	4,5%	5,3%	3,5%	3,5%	3,5%	3,7%	4,2%	4,7%	5,1%	5,1%
havo	8,6%	8,8%	9,0%	8,6%	7,3%	8,5%	9,0%	9,3%	8,8%	8,4%
vwo	3,6%	3,7%	3,9%	3,8%	3,2%	3,3%	4,0%	4,1%	4,0%	3,8%

<sup>1</sup> Betreft percentage zittenblijven in het vo naar schoolsoort.

Dit IBO analyseert de doeltreffendheid en doelmatigheid van het huidige beleid ten aanzien van leerroutes in het funderend onderwijs, en formuleert daar beleidsvarianten voor. De institutionele grondslag van het onderzoek is het geheel aan wet- en regelgeving en bekostiging, impliciete en expliciete prikkels, en cultuur en gewoonten, zowel vanuit de overheid als vanuit schoolbesturen, schoolleiders, leraren, leerlingen en ouders, dat bepalend is voor de keuze voor een leerroute en voor het tempo waarmee de leerling die leerroute bewandelt. De budgettaire grondslag van het onderzoek is de som van de funderend onderwijsartikelen op de OCW-begroting en het funderend onderwijsdeel van het onderwijsartikel op de EZ-begroting (zie tabel 4).

**Tabel 4. Budgettaire grondslag (x € 1 miljard, 2014)<sup>1</sup>**

	Uitgaven
OCW artikel 1: primair onderwijs	9,6
OCW artikel 3: voortgezet onderwijs	7,2
EZ artikel 17: groen onderwijs	0,3
<b>Totaal</b>	<b>17,1</b>

<sup>1</sup> Bron: begroting OCW 2014, begroting EZ 2014. Bij EZ betreft de grondslag het funderend onderwijs deel van het groene onderwijs.

### Opdracht aan de werkgroep

Opdracht aan de werkgroep is te onderzoeken hoe de effectiviteit van leerroutes in het funderend onderwijs vergroot kan worden, wat kennis over motivatie en sociaal-emotionele ontwikkeling enerzijds en cognitieve

ontwikkeling anderzijds hierbij betekent,<sup>10</sup> en wat de implicaties daarvan zijn voor onderwijskwaliteit, arbeidsmarkt en overheidsbudget. De werkgroep wordt daarbij ook gevraagd hoe het onderwijs via leerroutes effectiever kan inspelen op onzekerheid rond de ontwikkeling van de leerling (flexibiliteit, responsiviteit). De werkgroep wordt gevraagd zich niet te beperken tot directe handelingsopties van de overheid, maar ook de handelingsopties van schoolbesturen, schoolleiders, leraren, leerlingen en ouders te onderzoeken. De werkgroep wordt gevraagd een doorkijk te geven, wat effectievere leerroutes impliceren voor het vervolgonderwijs (mbo, hbo, wo).

De centrale onderzoeksvraagstelling is daarmee in hoeverre de huidige inzet van middelen in het funderend onderwijs als gevolg van leerroutekeuze, vertragen en (niet) versnellen optimaal is, op welke manieren overheid, schoolbesturen, schoolleiders, leraren, leerlingen en ouders de gemiddelde verblijfsduur in het funderend onderwijs kunnen bekorten bij dezelfde of hogere onderwijskwaliteit, en hoe aldus de publieke middelen doeltreffender en doelmatiger besteed kunnen worden.

#### *Beleidsbeschrijving en analyse*

Het onderzoek start met een beschrijving van leerroutes in het Nederlandse funderend onderwijs en met een overzicht van de wetenschappelijk literatuur over de factoren die leerroute en leerroutesnelheid bepalen en over de effectiviteit en doelmatigheid van interventies die routekeuzes en routesnelheid beïnvloeden. Het onderzoek brengt vervolgens in kaart op welke manieren in Nederland de effectiviteit van leerroutes bevorderd kan worden, en wat de kosten en baten daarvan zijn. Voorbeelden van zulke manieren kunnen zijn: opbrengstgericht werken, gedifferentieerd lesgeven, gedifferentieerd inroosteren, flexibel eindexamenpakket, 3-jaar-in-2-jaar-klassen, zomer- en schakelklassen, bijspijkertrajecten en opleidingskeuzebegeleiding.

#### *Te ontwikkelen beleidsvarianten*

Het onderzoek rapporteert hierover middels beleidsvarianten. Het onderzoek geeft bij elke variant aan wat de implicaties voor onderwijskwaliteit, onderwijsverblijfsduur, arbeidsmarkt, kostenefficiëntie en overheidsbudget zijn. De implicaties worden zoveel mogelijk gekwantificeerd. Beleidsvarianten leiden tot budgettaire besparingen of zijn budgetneutraal. In ten minste één variant wordt het verschil tussen de gemiddelde verblijfsduur bovenop de nominale verblijfsduur in het funderend onderwijs met ten minste de helft bekort. Om een indruk te geven: met zo'n variant zou in het vo ten minste 200 miljoen zijn gemoeid.<sup>11</sup>

#### *Organisatie van het onderzoek*

##### *Samenstelling*

Leden van de werkgroep (departementen en externe deskundigen): OCW, EZ, SZW, AZ, FIN, CPB. De werkgroep kan aanvullend externe deskundigen bij het onderzoek betrekken. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretaris vanuit FIN en een cosecretaris vanuit OCW.

<sup>10</sup> Onderzoek van Heckman et al (2013). Understanding the mechanisms through which an influential early childhood program boosted adult outcomes. *American Economic Review*, 103(6), p. 2052–2086, laat zien dat de bijdrage van vroeg- en voorschoolse educatie aan onderwijskwaliteit en arbeidsmarktprestaties loopt via versterking van sociaal-emotionele vaardigheden als doorzettingsvermogen en motiveringsvermogen en niet zozeer via cognitie.

<sup>11</sup> In het vo blijft 5,8% van de leerlingen zitten. Het budgettaire beslag van het vo is 7,2 miljard 5,8% van 7,2 miljard is 420 miljoen. Met een halvering van zittenblijven in het vo is dan een bedrag van circa 200 miljoen gemoeid.

### *Beleidsonderzoek*

#### *Overig*

De werkgroep start in januari 2015 en dient haar eindrapport uiterlijk 1 juli 2015 in.

De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

## 7 Garantieoverzicht

Tabellen 7.1, 7.2 en 7.3 geven een totaaloverzicht van directe en indirecte risico's voor het Rijk. Voor details over onderstaande garantieregelingen en achterborgstellingen wordt verwezen naar begrotingen en jaarverslagen van de betreffende vakdepartementen. In de tabellen is aangegeven op welke begroting en op welk begrotingsartikel de verschillende garanties zijn opgenomen.

### Garanties

Een garantie wordt omschreven als een voorwaardelijke, financiële verplichting van het Rijk aan een derde buiten het Rijk, die pas tot uitbetaling komt als zich bij de wederpartij een bepaalde omstandigheid (realisatie van een risico) voordoet. Garantieregelingen worden als verplichting opgenomen in de begroting van het betreffende vakdepartement. Tabel 7.1 bevat de garantieregelingen van het Rijk. Alle regelingen met een uitstaand risico, een risicoplafond of mutaties groter dan 100 miljoen euro zijn uitgesplitst weergegeven. Alle andere regelingen zijn samengevat in de post «Overig».

In het overzicht worden achtereenvolgens de begroting, het begrotingsartikel en de omschrijving van de garantie weergegeven. Daarachter staan de garanties voor de jaren 2013, 2014 en 2015. Het bedrag dat daadwerkelijk als risico is verleend dan wel door de Tweede Kamer is geautoriseerd, heet in de tabel «Uitstaande garanties». Onder de uitstaande garanties vallen ook de garanties die in eerdere jaren zijn verstrekt. In 2014 en 2015 zullen er garanties worden verleend, maar er komen ook garanties te vervallen. Dit is te zien in de kolommen «Geraamd te verlenen» en «Geraamd te vervallen». Een garantieregeling van het Rijk kent vrijwel altijd een maximum, het zogenoemde plafond. Dit plafond kan een jaarlijks plafond zijn (per jaar mag een maximaal bedrag aan risico worden verleend) of een totaalplafond (er mag nooit meer risico verleend worden dan het plafond). In tabel 7.1 is onderscheid gemaakt tussen beide soorten plafonds. Bij regelingen waar geen plafond is afgesproken, is het totaalplafond gelijk gesteld aan de uitstaande garanties. Bij internationale garanties is gekozen het garantiplafond gelijk te stellen aan de uitstaande garanties. Hiervan is sprake bij de Europese garanties (EFSM en ESM) en de garanties van een aantal internationale financiële instellingen. Het overzicht geeft de stand eind augustus weer. Ontwikkelingen daarna zijn nog niet in het overzicht opgenomen. Deze worden meegenomen in het garantieoverzicht bij het Financieel Jaarverslag Rijk 2014.

Tabel 7.2 bevat de bijbehorende uitgaven en ontvangsten voor 2014 en 2015. Alleen garanties waarop daadwerkelijk uitgaven en ontvangsten zijn gedaan worden hier weergegeven. De in de tabel getoonde uitgaven betreffen de schade-uitkeringen op afgegeven garanties. De in de tabel getoonde ontvangsten betreffen ontvangen premies of provisies en dergelijke, zoals op derden verhaalde (schade-)uitkeringen.

Garantieoverzicht

Tabel 7.1 Door het Rijk verstrekte garanties (in miljoenen euro)

b	a	Omschrijving	Uitstaande garanties 2013	Geraamd te verlenen 2014	Geraamd te vervallen 2014	Uitstaande garanties 2014	Garantieplafond 2014	Geraamd te verlenen 2015	Geraamd te vervallen 2015	Uitstaande garanties 2015	Garantieplafond 2015	Totaal plafond
VIII	7	Bouwleningen academische ziekenhuizen	253,4	4,6	4,6	248,8				248,8		248,8
VIII	14	Achterborgovereenkomst NRF	220,8	22,3	9,3	233,8				233,8		380,0
VIII	14	Indemiteitsregeling	288,5	331,5	331,5	186,0			1.511,8	186,0		300,0
IXB	2	Garantie interbancaire leningen	9.893,0	8.381,2	8.381,2	1.511,8						
IXB	2	Terrorismeschades (NHT)	50,0			50,0				50,0		50,0
IXB	2	WAKO (kernongevallen)	14.023,0			14.023,0			2.723,0	11.300,0		14.023,0
IXB	3	DNB winstafdracht	5.700,0			5.700,0				5.700,0		5.700,0
IXB	3	Garantie en vrijwaring inzake verkoop van deelnemingen	954,8			954,8				954,8		954,8
IXB	3	Garantie SNS	4.166,4			4.166,4				4.166,4		4.166,4
IXB	3	Deelneming ABN AMRO	950,0		113,4	950,0				950,0		950,0
IXB	4	DNB kredietverlening BIS			113,4							
IXB	4	EFSS	49.640,4			49.640,4				49.640,4		49.640,4
IXB	4	EFSM	2.790,0			2.790,0				2.790,0		2.790,0
IXB	4	ESM	35.445,4			35.445,4				35.445,4		35.445,4
IXB	4	Kredieten EU-betalingsbalanssteun aan lidstaten	2.325,0			2.325,0				2.325,0		2.325,0
IXB	4	DNB – deelneming in kapitaal IMF	45.345,0			45.345,0				45.345,0		45.345,0
IXB	4	EBRD	589,1			589,1				589,1		589,1
IXB	4	EIB	9.895,5			9.895,5				9.895,5		9.895,5
IXB	4	Wereldbank	3.255,1			3.433,6				3.612,1		3.612,1
IXB	5	Exportkredietverzekering	20.858,1	178,5	178,5	20.858,1		10.000,0	10.000,0	20.858,1	10.000,0	10.000,0
IXB	5	MIGA	24,3	150,0	150,0	24,3		150,0	150,0	24,3	150,0	150,0
IXB	5	Regeling Investerings	226,5	453,8	453,8	226,5		453,8	453,8	226,5	453,8	453,8
XIII	13	BMKB	2.165,5	350,0	560,0	1.955,5		706,3	706,3	2.136,8	706,3	706,3
XIII	13	GO	679,8	100,0	176,3	603,5		400,0	400,0	903,5	400,0	400,0
XIII	13	Groefinancieringsfaciliteit	71,4	58,2	12,1	117,6		85,0	85,0	184,8	85,0	85,0
XIII	13	Scheepsnieuwbouw	44,1	50,0	40,0	54,1		400,0	40,0	414,1	400,0	400,0
XIII	14	garantieregeling										
XIII	14	Aardwarnte	65,8	43,9		109,6		43,9		153,5	43,9	43,9
XIII	16	Garantie voor investeringen en werkkapitaal landbouwondernemingen	394,5	36,0	90,5	340,0		120,0	80,0	380,0	120,0	120,0
XIII	18	Garantie voor natuurgebieden en landschappen	433,2		15,9	417,3			15,4	401,9		449,1
XVI	2	Inrichtingen voor de gezondheidszorg	505,4	18,6	74,2	459,8			51,5	408,3		408,3
XVI	3	Voorzieningen tbv instellingen gehandicapten	147,3	2,3	22,0	127,5			13,0	114,5		114,5
		Overig	318,8	4,3	10,1	313,0		4,4	49,5	267,9		267,9
		Totaal	211.720,1	11.810,3	20.444,9	203.095,4		12.541,9	15.730,8	199.906,5		199.906,5
		Totaal als percentage bbp	32,9			31,2				30,0		30,0

## Garantieoverzicht

**Tabel 7.2 Uitgaven en ontvangsten op door het Rijk verleende garanties (in duizenden euro)**

b	a	Omschrijving	Geraamde uitgaven 2014	Geraamde ontvangsten 2014	Saldo 2014	Geraamde uitgaven 2015	Geraamde ontvangsten 2015	Saldo 2015
VI	34	Garantiestelling Faillissementscuratoren dienst JUSTIS	1.300		- 1.300	1.300		- 1.300
IXB	1	Garantie procesrisico's	245		- 245	245		- 245
IXB	2	Garantie interbancaire leningen		99.636	99.636			0
IXB	2	Terrorismeschades (NHT)		1.275	1.275		1.275	1.275
IXB	2	WAKO (kernongevallen)		569	569		569	569
IXB	3	Garantie en vrijwaring inzake verkoop van deelnemingen	4.800	4.800		4.800	4.800	0
IXB	3	Deelneming ABN AMRO		25.555	25.555		6.441	6.441
IXB	5	Exportkredietverzekering	85.000	121.000	36.000	74.900	88.000	13.100
IXB	5	Regeling Investerings	500	1.250	750	500	1.250	750
XIII	13	BMKB	91.500	23.500	- 68.000	71.000	25.000	- 46.000
XIII	13	GO	11.842	13.000	1.158	11.842	13.000	1.158
XIII	13	Groei-financieringsfaciliteit	9.343	8.000	- 1.343	9.365	8.000	- 1.365
XIII	13	Scheepsnieuwbouw garantieregeling	9.668	10.000	332	3.679	4.000	321
XIII	14	Aldel	4.000		- 4.000			0
XIII	16	Garantie voor investeringen en werkkapitaal landbouwondernemingen	21.000	1.800	- 19.200	17.000	1.800	- 15.200
XV	2	Startende ondernemers	500		- 500	300		- 300
		Totaal	239.698	310.385	70.687	194.931	154.135	- 40.796

### Achterborgstellingen

Naast het risico uit garantieregelingen wordt het Rijk ook indirect blootgesteld aan risico's uit achterborgstellingen. In dit geval wordt de daadwerkelijke garantieverplichting niet afgegeven door het Rijk, maar door een daarvoor aangewezen tussenpersoon, bijvoorbeeld een stichting. Het Rijk zal pas worden aangesproken wanneer de tussenpersoon niet aan haar verplichtingen kan voldoen. In de begroting van het betreffende vakdepartement worden dergelijke achterborgstellingen niet als verplichting opgenomen (zolang er geen schade ontstaat vanuit de achterborgstelling). De achterborgstellingen zijn opgenomen in tabel 7.3.

Het risico uit de achterborgstellingen (in tabel 7.3) is niet één op één te vergelijken is met het risico uit de garantieregelingen (in tabel 7.1). Bij achterborgstellingen worden de risico's soms gedeeld met gemeenten. Zo worden de verplichtingen die het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) voor 1 januari 2011 is aangegaan voor 50 procent gedekt door de gemeenten en voor 50 procent door de rijksoverheid. Verplichtingen aangegaan na deze datum worden volledig door de rijksoverheid gedekt. Bij het WSW wordt de gehele positie gedeeld met gemeenten.

Daarnaast gelden per achterborgstelling verschillende regelingen om eventuele schade te dekken. Bij het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) dient eerst het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) sanering- en projectsteun te verlenen om een aanspraak op het WSW te voorkomen. Hierna moet het WSW zijn bufferkapitaal aanspreken. Indien dit onvoldoende is, worden de obligo's van de deelnemende woningcorporaties aangesproken. Een obligo is een voorwaardelijke verplichting van de deelnemer om aan het fonds een bepaald bedrag over te maken. Pas daarna wordt een beroep gedaan op de achterborg van de rijksoverheid.

## Garantieoverzicht

De Stichting Waarborgfonds Zorg (WFZ) kent een soortgelijke regeling. Ook hier wordt eerst het bufferkapitaal aangesproken om schade te dekken. Daarna moeten de zorginstellingen met een door het WFZ geborgde lening een percentage (maximaal 3 procent van de uitstaande garanties van de deelnemende zorginstelling) van het leningenbedrag afdragen (obligo). Mocht dit onvoldoende zijn om de verplichtingen van het WFZ na te komen, dan kan het WFZ een beroep doen op het Rijk.

Bij het WEW geldt geen obligoverplichting. Hier dient het huis als onderpand, waardoor de schade zich beperkt tot eventuele restschulden na gedwongen verkoop. Het WEW teert bij verlies direct in op het bufferkapitaal.

**Tabel 7.3 Achterborgstellingen van het Rijk (in miljoenen euro)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Totaal Achterborgstellingen	177.658	192.740	220.163	231.179	250.315	258.878
waarvan:						
Stichting Waarborgfonds voor de Zorgsector (WFZ)	7.703	8.061	8.441	8.672	8.915	8.922
Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	71.700	75.800	85.300	86.300	87.400	86.200
Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW)	98.255	108.879	126.422	136.207	154.000	163.756
Bufferkapitaal	1.157	1.277	1.336	1.456	1.520	1.501
waarvan:						
Stichting Waarborgfonds voor de Zorgsector (WFZ)	176	191	211	230	245	235
Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	452	476	482	497	489	487
Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW)	529	610	643	729	786	779
Obligo	2.991	3.160	3.453	3.460	3.568	3.528
waarvan:						
Stichting Waarborgfonds voor de Zorgsector (WFZ)	231	242	253	260	268	268
Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	2.760	2.918	3.200	3.200	3.300	3.260



## 8 Normeringssystematiek gemeente- en provinciefonds

### *Berekening accres*

Gemeenten en provincies beschikken over verschillende inkomstenbronnen om de uitgaven voor hun taken te financieren. Eén van de belangrijkste inkomstenbronnen voor decentrale overheden is de algemene uitkering uit het gemeente- en provinciefonds. De jaarlijkse ontwikkeling van de omvang van het gemeente- en provinciefonds wordt sinds 1995 bepaald door de normeringssystematiek, waarbij de fondsen gekoppeld zijn aan de ontwikkeling van de uitgaven van het Rijk, de netto gecorrigeerde rijksuitgaven.

Beleidsintensiveringen, ombuigingen, mee- en tegenvallers en nominale ontwikkelingen op de Rijksbegroting hebben direct invloed op de omvang van de fondsen («samen de trap op, samen de trap af»). De jaarlijkse toename en afname van het gemeente- en provinciefonds die voortvloeit uit de koppeling aan de rijksuitgaven, wordt het accres genoemd.

Tabellen 8.1–8.3 geven weer hoe de ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven uiteindelijk resulteert in het accres. Bij de bepaling van de omvang van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (ngru) vormen de netto rijksuitgaven het startpunt. Op de netto uitgaven (A) worden correcties (B) doorgevoerd voor verschillende posten. Het saldo geeft de netto gecorrigeerde rijksuitgaven, de basis voor de accresberekening (C).

Tabel 8.1: Ontwikkeling van netto gecorrigeerde rijksuitgaven: van begroting naar accrespercentage

	2014	2015	2016	2017
1 De Koning	40	40	40	40
2A Staten-Generaal	139	132	131	134
2B Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	114	108	104	102
3 Algemene Zaken	54	56	56	56
4 Koninkrijksrelaties	83	81	79	72
5 Buitenlandse Zaken	8.706	7.398	8.401	8.371
6 Veiligheid en Justitie	11.252	10.013	9.842	9.446
7 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	634	577	561	528
8 Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	32.925	33.022	33.278	33.321
9A Nationale Schuld (Transactiebasis)	23	19	19	19
9B Financien	1.671	4.748	4.820	4.556
10 Defensie	7.462	7.577	7.574	7.528
12 Infrastructuur & Milieu	9.898	9.188	9.372	9.709
13 Economische Zaken	4.710	4.503	4.437	4.473
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	20.671	17.876	17.925	17.980
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	4.431	2.936	2.615	2.631
17 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	3.163	2.409	2.331	2.441
18 Wonen en Rijksdienst	2.883	2.982	3.079	3.224
50 Gemeentefonds	18.741	27.273	27.036	26.508
51 Provinciefonds	1.277	952	1.123	1.127
Aanvullende posten	47	2.218	3.770	5.305
(A) Totaal netto uitgaven	128.924	134.107	136.592	137.570
(B) Totaal correcties	- 37.261	- 42.335	- 43.122	- 43.202
(C) Totaal NGRU (=A+B)	91.663	91.773	93.470	94.368
Accres (%) = (Ct - Ct-1)/Ct-1	2,78% <sup>1</sup>	0,12%	1,85%	0,96%

<sup>1</sup> Voor de bepaling van het accres 2014 is gerekend met een NGRU 2013 ter grootte van 89.186 miljoen euro. Zie voor de onderbouwing van de NGRU 2013 het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2013.

De correcties op de netto rijksuitgaven (tabel 8.2) kunnen in drie categorieën ingedeeld worden.

1. Uitgaven die wel relevant zijn voor de uitgavenkaders, maar niet voor de basis van de accresberekening, de ngru. Het gaat om uitgaven die relatief gevoelig zijn voor macro-economische ontwikkelingen en waarop het Rijk geen invloed heeft, bijvoorbeeld de afdrachten aan de EU. Door de rijksuitgaven voor deze uitgavenposten te corrigeren, wordt de accresraming minder afhankelijk van macro-economische ontwikkelingen, wat de stabiliteit van de accresontwikkeling ten goede komt.
2. Uitgaven die niet relevant zijn voor het uitgavenkader, maar wel voor de ngru, bijvoorbeeld studieleningen.
3. Financieringsverschuivingen. Financieringsverschuivingen zijn verschuivingen van geldstromen binnen het Rijk die niet tot meer of minder bestedingsruimte van het Rijk leiden, maar in de normeringssystematiek wel effect hebben op het accres doordat het schuiven zijn tussen ngru-relevante uitgaven en niet-ngru-relevante uitgaven. De rijksuitgaven worden voor deze posten gecorrigeerd omdat per saldo geen sprake is van meer of minder uitgaven, er is alleen sprake van een andere financieringsbron. Het gaat bij deze correcties bijvoorbeeld om overhevelingen van departementale begrotingen naar het gemeente- en provinciefonds en financieringsverschuivingen tussen het Rijk en de sociale zekerheidsfondsen.

**Tabel 8.2: Correcties netto rijksuitgaven (in miljoenen euro)**

	2014	2015	2016	2017
<b>Correcties wel relevant voor uitgavenkader, niet voor accres</b>				
Studieleningen en radiofrequenties	1.837	1.762	1.610	1.602
EU-afrachten (inclusief landbouwheffingen)	- 7.642	- 6.318	- 7.384	- 7.327
HGIS	- 5.060	- 4.517	- 4.385	- 4.395
WWB	- 5.736	- 5.512	- 5.608	- 5.755
GF/PF (exclusief sociaal deelfonds)	- 18.239	- 16.627	- 17.097	- 17.195
Sociaal deelfonds RBG-eng	0	- 1.807	- 1.816	- 1.756
Sociaal deelfonds SZA	- 66	- 2.894	- 2.721	- 2.556
Uitgaven BKZ (begrotingsgefinancierd)	- 2.323	- 7.525	- 7.283	- 7.123
BCF	0	- 3.033	- 3.089	- 3.118
Overboekingen 50/51 en RBG-eng	956	2.539	2.630	2.552
Overige financieringsverschuivingen	- 988	1.598	2.020	1.870
<b>Totaal correcties accres</b>	<b>- 37.261</b>	<b>- 42.335</b>	<b>- 43.122</b>	<b>- 43.202</b>

**Tabel 8.3 Berekening accres**

	2014	2015	2016	2017
<b>1. Accres % (nominaal)</b>	<b>2,78%</b>	<b>0,12%</b>	<b>1,85%</b>	<b>0,96%</b>
2. Grondslag normeringssystematiek	17.981	18.239	16.627	17.097
3. Accres (= 1 * 2)	499	22	308	164
<i>waarvan Gemeentefonds</i>	456	20	290	153
<i>waarvan Provinciefonds</i>	43	2	18	11
4. Accres cumulatief	499	521	829	993

### Toelichting accresontwikkeling 2014–2017

**Tabel 8.4 Aansluiting accres stand Miljoenennota 2014 naar Miljoenennota 2015**

	2014	2015	2016	2017
Accrespercentage Miljoenennota 2014	4,24%	- 0,94%	0,31%	0,79%
Accres (jaarlijkse tranches) stand Miljoenennota 2014	756	- 169	52	131
Accres cumulatief stand Miljoenennota 2014 (A)	756	587	639	770
<i>Accresmutatie tranches</i>	- 257	191	256	33
<i>Accresmutatie cumulatief (B)</i>	- 257	- 66	190	223
Accres (jaarlijkse tranches) stand Miljoenennota 2015	499	22	308	164
Accres cumulatief stand Miljoenennota 2015 (A+B)	499	521	829	993
Accrespercentage stand Miljoenennota 2015	2,78%	0,12%	1,85%	0,96%

