
Vergaderjaar 2015–2016

34 300

Nr. 2

NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN
15 september 2015

Bijlagen bij de Miljoenennota 2016

Bijlagen

	Blz.
1. Uitgaven en niet-belastingontvangsten	4
2. Belasting en premieontvangsten	11
3. EMU-saldo	21
4. EMU-schuld	23
5. Inkomstenbeperkende regelingen en belastinguitgaven	24
6. Beleidsonderzoek	32
7. Garantieoverzicht	49
8. Normeringsystematiek gemeente- en provinciefonds	54

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 centrale overheid 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-transactieverschillen 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)

	2014	2015	2016	2017	bron
Totale uitgaven rijksbegroting	184.920	185.662	181.913	183.365	zie tabel 1.2
Niet-belastingontvangsten rijksbegroting	34.745	30.068	26.223	24.369	zie tabel 1.3
Netto rijksuitgaven op kasbasis	150.176	155.594	155.689	158.997	
Bij: Uitgaven sociale fondsen	120.467	114.754	116.982	120.314	zie tabel 3.4
Af: Rijksbijdragen en rentebaten sociale fondsen	18.006	20.730	20.405	20.610	zie tabel 3.4
Af: Ktv's en financiële transacties netto-uitgaven	3.632	- 3.356	- 4.168	- 5.412	zie tabel 1.4
Netto-uitgaven centrale overheid EMU-basis	249.004	252.975	256.434	264.113	zie H2 tabel 2.1

Uitgaven en niet-belastingontvangsten

Tabel 1.2 Uitgaven begrotingen (in miljoenen euro)

		2014	2015	2016	2017
1	De Koning	40	41	41	41
2A	Staten-Generaal	132	144	140	140
2B	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten van de Gouverneurs	116	114	109	106
3	Algemene Zaken	60	65	63	63
4	Koninkrijksrelaties	435	393	258	293
5	Buitenlandse Zaken	10.513	9.466	9.045	8.949
6	Veiligheid en Justitie	12.625	12.345	11.457	11.145
7	Binnenlandse Zaken	981	803	683	592
8	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	35.995	36.148	36.853	35.956
9A	Nationale Schuld (Transactiebasis)	15.088	15.122	9.150	10.793
9B	Financiën	10.566	7.016	6.831	6.504
10	Defensie	7.788	7.968	8.234	8.416
12	Infrastructuur en Milieu	9.900	8.755	8.176	8.338
13	Economische Zaken	4.936	5.071	4.905	4.843
15	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	32.626	31.446	31.767	32.180
16	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	16.066	14.705	14.557	14.944
17	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	2.813	2.794	2.687	2.631
18	Wonen en Rijksdienst	3.687	3.888	3.760	3.630
50	Gemeentefonds	18.741	27.247	27.339	26.924
51	Provinciefonds	1.296	1.077	2.160	2.150
55	Infrastructuurfonds	6.108	5.947	5.784	6.066
58	Diergezondheidsfonds	14	43	31	31
64	BES-fonds	39	34	33	33
65	Deltafonds	1.267	1.220	1.212	1.089
AP	Aanvullende posten	0	- 311	3.014	4.116
90	Consolidatie ¹	- 6.910	- 5.879	- 6.375	- 6.605
HGIS	Internationale Samenwerking ²	(4.635)	(5.064)	(4.926)	(4.714)
	Totaal	184.920	185.662	181.913	183.365

¹ 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 en Milieu aan het Infrastructuurfonds en het Deltafonds.

² 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)

	2014	2015	2016	2017
1 De Koning	0	0	0	0
2A Staten-Generaal	5	5	5	5
2B Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten van de Gouverneurs	7	6	6	6
3 Algemene Zaken	6	7	7	7
4 Koninkrijksrelaties	46	49	37	37
5 Buitenlandse Zaken	744	760	2.468	664
6 Veiligheid en Justitie	1.444	1.454	1.517	1.516
7 Binnenlandse Zaken	550	921	42	57
8 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	1.255	1.275	1.337	1.382
9A Nationale Schuld (Transactiebasis)	3.709	9.372	7.068	7.641
9B Financiën	10.759	3.814	3.105	2.912
10 Defensie	291	360	269	321
12 Infrastructuur en Milieu	215	272	213	238
13 Economische Zaken	11.486	7.791	6.784	6.496
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1.920	1.849	1.724	1.731
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	1.038	113	175	92
17 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	132	93	188	98
18 Wonen en Rijksdienst	654	603	629	584
50 Gemeentefonds	0	0	0	0
55 Infrastructuurfonds	6.145	5.923	5.784	6.066
58 Diergezondheidsfonds	24	24	31	31
65 Deltafonds	1.227	1.258	1.212	1.089
AP Aanvullende posten	0	0	1	6
90 Consolidatie ¹	- 6.910	- 5.879	- 6.375	- 6.605
HGIS Internationale Samenwerking ²	(219)	(149)	(263)	(177)
Totaal	34.745	30.068	26.223	24.369

¹ 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 en Milieu aan het Infrastructuurfonds en het Deltafonds.

² 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 totaaltelling.

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

	2014	2015	2016	2017
Ktv belastingen	732	708	490	321
Ktv aardgas	- 1.494	- 550	- 400	100
Kasbeheer	- 2.912	- 5.856	- 4.133	- 4.135
Verkoop staatsbezit	- 2.160	0	0	0
Studieleningen	- 469	- 523	- 573	- 626
Ktv's en financiële transacties niet-belastingontvangsten	- 7.035	- 6.928	- 5.107	- 4.662
Overige ktv's	2.370	- 1.129	403	- 743
Kasbeheer	6.521	6.900	1.150	1.150
Schatkistbankieren decentrale overheden	- 333	- 1.100	- 1.100	- 1.100
Aankoop staatsbezit	- 1.430	0	0	0
Europees Stabilisatie Mechanisme (ESM)	915	0	0	0
Lening Griekenland	0	0	73	37
Lening VUT-fonds	- 225	- 779	0	0
Studieleningen	2.208	2.170	1.984	2.007
Rente swaps	- 294	- 2.078	- 1.622	- 2.201
Begrotingsreserve	718	- 241	0	0
Overig	217	- 172	51	100
Ktv's en financiële transacties uitgaven	10.667	3.572	938	- 751
Ktv's en financiële transacties netto-uitgaven	3.632	- 3.356	- 4.168	- 5.412
Totaal ktv's en financiële transacties	4.365	- 2.649	- 3.679	- 5.091

Uitgaven en niet-belastingontvangsten

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

	2014	2015	2016	2017	bron
Rijksbegroting in enge zin	106.517	106.617	108.135	109.117	zie tabel 1.6
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid	74.965	75.906	77.478	78.168	zie tabel 1.7
Budgettair Kader Zorg	65.092	65.503	67.841	69.171	zie tabel 1.8
Netto-uitgaven onder het uitgavenkader	246.574	248.026	253.455	256.456	
Overige netto-uitgaven	2.431	4.950	2.980	7.656	zie tabel 1.9
Netto-uitgaven centrale overheid	249.004	252.975	256.434	264.113	zie tabel 1.1

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

	2014	2015	2016	2017
1 De Koning	40	41	41	41
2A Staten-Generaal	128	139	134	135
2B Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten van de Gouverneurs	110	109	104	100
3 Algemene Zaken	53	58	56	56
4 Koninkrijksrelaties	72	73	94	88
5 Buitenlandse Zaken	9.769	8.706	6.577	8.286
6 Veiligheid en Justitie	11.181	10.891	9.940	9.630
7 Binnenlandse Zaken	656	661	641	535
8 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	33.001	33.227	34.106	33.193
9A Nationale Schuld (Transactiebasis)	17	15	19	19
9B Financiën	1.591	4.649	4.577	4.269
10 Defensie	7.412	7.507	7.865	7.995
12 Infrastructuur en Milieu	9.856	8.677	8.154	8.324
13 Economische Zaken	4.480	4.561	4.448	4.448
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	412	547	587	576
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	3.700	2.533	2.326	2.366
17 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	2.709	2.722	2.515	2.552
18 Wonen en Rijksdienst	3.033	3.285	3.131	3.046
50 Gemeentefonds	16.961	17.382	17.908	17.781
51 Provinciefonds	1.296	1.077	2.160	2.150
55 Infrastructuurfonds	-36	24	0	0
58 Diergezondheidsfonds	0	0	0	0
60 Accres Gemeentefonds	0	3	247	206
61 Accres Provinciefonds	0	-3	26	20
64 BES-fonds	39	34	33	33
65 Deltafonds	40	-38	0	0
80 Prijsbijstelling	0	0	402	798
81 Arbeidsvoorwaarden	0	0	1.032	1.637
86 Algemeen	0	-262	1.011	833
HGIS ¹	(4.417)	(4.915)	(4.663)	(4.537)
Netto-uitgaven kader RBG-eng	106.517	106.617	108.135	109.117

¹ In deze tabel zijn de netto uitgaven voor Internationale Samenwerking toegerekend aan de begrotingen waarop deze worden verantwoord. De totale netto uitgaven voor Internationale Samenwerking zijn tussen haken vermeld en lopen niet mee in de totaalstelling.

Tabel 1.7 Netto-uitgaven Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid (in miljoenen euro)

	2014	2015	2016	2017
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	19.994	16.936	17.400	17.586
50 Gemeentefonds	66	2.900	2.715	2.530
AP Aanvullende posten	0	-49	260	492
Netto begrotingsgefinancierde uitgaven	20.060	19.788	20.375	20.608
40 Sociale Verzekeringen	54.905	56.118	57.103	57.560
Netto premiegefinancierde uitgaven	54.905	56.118	57.103	57.560
Netto-uitgaven kader SZA	74.965	75.906	77.478	78.168

Tabel 1.8 Netto-uitgaven Budgettair Kader Zorg (in miljoenen euro)

		2014	2015	2016	2017
16	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	578	437	404	427
50	Gemeentefonds (WMO)	1.714	6.965	6.716	6.612
AP	Aanvullende posten	0	0	5	51
	Netto begrotingsgefinancierde uitgaven	2.291	7.402	7.125	7.090
41	Premiegefinancierde uitgaven Zorg	62.800	58.102	60.716	62.081
	Netto premiegefinancierde uitgaven	62.800	58.102	60.716	62.081
	Netto-uitgaven kader BKZ	65.092	65.503	67.841	69.171

Tabel 1.9 Overige netto-uitgaven (in miljoenen euro)

		2014	2015	2016	2017
	Gasbaten	- 10.505	- 6.850	- 5.700	- 5.300
	Rente	8.442	7.914	7.764	9.369
	Zorgtoeslag	4.052	4.046	4.383	4.863
	BTW-compensatiefonds	2.954	0	0	0
	Landbouw- en overige bestemmingsheffingen	- 367	- 146	- 123	- 121
	Klimaatverandering en luchtkwaliteit (ETS)	- 134	- 168	- 189	- 224
	SDE+	- 174	- 320	- 494	- 678
	Werkgeversbijdrage kinderopvang	- 1.053	- 1.092	- 1.092	- 1.092
	Bemiddelingskosten zorgverzekeraars	1.682	183	- 481	1.053
	Netto-opbrengsten interventies financiële sector	- 582	- 741	- 458	- 499
	Ktv's rijk	- 876	1.679	- 3	643
	Winstafdracht DNB (crisisgerelateerd)	- 658	- 501	- 277	- 10
	Frequentieverdeling	0	0	0	0
	Eigenrisicodragers WGA/ZW	- 381	- 346	- 363	- 384
	Overige posten	32	1.292	13	37
	Overige netto-uitgaven	2.431	4.950	2.980	7.656

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 Arbeidsmarktbeleid 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 is onderschrijding)

	2014	2015	2016	2017
1. Raming uitgaven bij Regeerakkoord 2012/Begrotingsafspraken 2014	105.013	107.304	108.554	109.610
2. pNB ten tijde van MLT 2013–2017/Begrotingsafspraken 2014	1,0350	1,0533	1,0680	1,0811
3. Reëel kader	101.465	101.877	101.642	101.385
4. NB-deflator	1,0297	1,0312	1,0461	1,0589
5. Overboekingen	53	360	117	88
6. Statistisch	1.760	512	350	108
7. Uitgavenkader RBG-eng in lopende prijzen	106.291	105.930	106.794	107.555
8. Actuele ramingen uitgaven	106.517	106.617	108.135	109.117
9. Over/onderschrijding kader RBG-eng (9=8–7)	226	686	1.341	1.562

Tabel 1.11 Uitgaventoetsing Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid (in miljoenen euro; min is onderschrijding)

	2014	2015	2016	2017
1. Raming uitgaven bij Regeerakkoord 2012/Begrotingsafspraken 2014	77.880	83.152	84.251	84.737
2. pNB ten tijde van MLT 2013–2017/Begrotingsafspraken 2014	1,0350	1,0533	1,0680	1,0811
3. Reëel kader	75.249	78.947	78.886	78.379
4. NB-deflator	1,0297	1,0312	1,0461	1,0589
5. Overboekingen	0	– 12	– 15	13
6. Statistisch	– 1.681	– 5.072	– 4.456	– 4.520
7. Uitgavenkader SZA in lopende prijzen	75.803	76.328	78.050	78.491
8. Actuele ramingen uitgaven	74.965	75.906	77.478	78.168
vv begrotingsgefinancierd	20.060	19.788	20.375	20.608
vv premiegefinancierd	54.905	56.118	57.103	57.560
9. Over/onderschrijding kader SZA (9=8–7)	– 838	– 423	– 572	– 322

Tabel 1.12 Uitgaventoetsing Budgettair Kader Zorg (in miljoenen euro; min is onderschrijding)

	2014	2015	2016	2017
1. Raming uitgaven bij Regeerakkoord 2012/Begrotingsafspraken 2014	67.826	68.194	70.105	72.029
2. pNB ten tijde van MLT 2013–2017/Begrotingsafspraken 2014	1,0350	1,0533	1,0680	1,0811
3. Reëel kader	65.534	64.745	65.641	66.624
4. NB-deflator	1,0297	1,0312	1,0461	1,0589
5. Overboekingen	– 53	– 349	– 102	– 100
6. Statistisch	– 346	– 685	0	0
7. Uitgavenkader BKZ in lopende prijzen	67.081	65.733	68.564	70.449
8. Actuele ramingen uitgaven	65.092	65.503	67.841	69.171
vv begrotingsgefinancierd	2.291	7.402	7.125	7.090
vv premiegefinancierd	62.800	58.102	60.716	62.081
9. Over/onderschrijding BKZ (9=8–7)	– 1.990	– 230	– 722	– 1.278

Tabel 1.13 Uitgaventoetsing totaal kader (in miljoenen euro; min is onderschrijding)

	2014	2015	2016	2017
1. Reëel kader	242.247	245.569	246.170	246.389
2. NB-deflator	1,0297	1,0312	1,0461	1,0589
3. Overboekingen	0	0	0	0
4. Statistisch	– 266	– 5.245	– 4.106	– 4.412
5. Uitgavenkader in lopende prijzen	249.176	247.992	253.408	256.495
6. Actuele raming uitgaven	246.574	248.026	253.455	256.456
7. Over/onderschrijding totaal kader (7=6–5)	– 2.602	33	47	– 39

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)				
	2014	2015	2016	2017
Olieprijs (in dollars)	99	58	60	103
Beursprijs TTF-gas (in eurocent per kubieke meter)	21	21	20	20
Euro/dollarkoers (in dollars)	1,33	1,11	1,09	1,25
Productie (x miljard kubieke meter)	67	64	61	60
Niet-belastingontvangsten	10.505	6.850	5.700	5.300
Vennootschapsbelasting	1.400	1.050	750	800
Totaal kas	11.905	7.900	6.450	6.100
Niet-belastingontvangsten	1.494	550	400	- 100
Vennootschapsbelasting	150	50	0	0
Totaal kas-transverschil (ktv)	1.644	600	400	- 100
Niet-belastingontvangsten	9.011	6.300	5.300	5.400
Vennootschapsbelasting	1.250	1.000	750	800
Totaal trans	10.261	7.300	6.050	6.200

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-basis¹ 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 worden de ramingen van de belasting- en premieontvangsten van 2015 (de Vermoedelijke Uitkomsten) vergeleken met de stand van het vorige ramingsmoment (Voorjaarsnota 2015), waarbij de belangrijkste ramingsbijstellingen worden toegelicht. Paragraaf 2.3 bevat vervolgens een toelichting op de raming van 2016 (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). Paragraaf 2.4 presenteert de technische meerjarige ontvangstenraming tot en met 2017. Tot slot geeft paragraaf 2.5 een gedetailleerd

¹ 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 vormt met de onderliggende economische transacties.

overzicht van de raming van de belasting- en premieontvangsten voor 2015 en 2016, op EMU-basis en op kasbasis.

2.2 De belasting- en premieontvangsten in 2015

In tabel 2.2.1 wordt de nieuwe raming voor 2015 vergeleken met de stand bij Voorjaarsnota 2015. De nieuwe raming over 2015 is gebaseerd op het economisch beeld conform de MEV 2016 en de gerealiseerde belasting- en premieontvangsten tot en met juli 2015. Ten opzichte van de Voorjaarsnota 2015 is de raming voor de totale belasting- en premieontvangsten op EMU-basis met 0,7 miljard euro opwaarts bijgesteld.

Tabel 2.2.1 Raming belasting- en premieontvangsten 2015 op EMU-basis (in miljoenen euro's)

	Voorjaarsnota 2015	Vermoedelijke uitkomsten 2015	Vershil
Indirecte belastingen	74.908	75.056	147
Invoerrechten	2.646	2.916	270
Omzetbelasting	44.410	44.589	180
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	1.344	1.344	0
Accijnzen	11.236	11.074	- 162
Overdrachtsbelasting	1.691	1.791	100
Assurantiebelasting	2.383	2.399	17
Motorrijtuigenbelasting	3.995	4.009	14
Belastingen op een milieugrondslag	4.994	4.719	- 275
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken e.a.	223	225	2
Belasting op zware motorrijtuigen	140	141	1
Verhuurderheffing	1.394	1.394	0
Bankbelasting	453	453	0
Directe belastingen en premies volksverzekeringen	111.006	111.411	405
Loon- en inkomensheffing	90.103	90.866	763
Dividendbelasting	3.222	3.125	- 97
Kansspelbelasting	449	450	1
Vennootschapsbelasting	15.625	15.353	- 272
Successierechten	1.607	1.616	9
Overige belastingontvangsten	224	224	0
Totaal belastingen en premies volksverzekeringen	186.138	186.691	552
Premies werknemersverzekeringen	53.144	53.265	121
wv zorgpremies	34.701	34.739	38
Totaal belasting- en premieontvangsten (EMU-basis)	239.282	239.955	673

De raming bij Voorjaarsnota 2015 was gebaseerd op het economisch beeld conform het CEP 2015 van het CPB. Ten opzichte van het CEP 2015 is de verwachte waardeontwikkeling van het bbp in 2015 met 0,1 procent opwaarts bijgesteld. Daarbij kennen de macro-economische indicatoren die ten grondslag liggen aan het bbp en relevant zijn voor de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten, uiteenlopende mutaties. Zo is de groei van de investeringen in woningen in 2015 en de volumeontwikkeling van de verkoop van bestaande woningen fors bijgesteld, met 14 procent respectievelijk 7 procent. Ook de ontwikkeling van de lonen (+ 0,3 procent), de particuliere consumptie (+ 0,6 procent) en de huizenprijzen (+ 1,7 procent) zijn opwaarts bijgesteld. De verwachte winstontwikkeling is licht neerwaarts bijgesteld met - 0,4 procent. De verwachting voor de andere voor de inkomsten relevante macro-economische indicatoren, waaronder de werkgelegenheid, is nauwelijks gewijzigd.

De raming van de totale *indirecte belastingen* is per saldo met 0,1 miljard euro opwaarts bijgesteld ten opzichte van de Voorjaarsnota 2015. De ontvangsten uit de invoerrechten zijn met 0,3 miljard euro opwaarts bijgesteld. Dit betreft grotendeels een boekhoudkundige aanpassing. De landbouwheffing wordt sinds deze Miljoenennota bij de belasting- en premieontvangsten geboekt als onderdeel van de invoerrechten. Hiervoor werd deze post op de Rijksbegroting geboekt als niet-belastingmiddel aan de uitgavenkant. Deze boekhoudkundige verschuiving heeft geen gevolgen voor het EMU-saldo. De raming van de btw-ontvangsten is met 0,2 miljard euro opwaarts bijgesteld, vooral als gevolg van een forse aanpassing van de groei van de investeringen in woningen. Op basis van de gerealiseerde ontvangsten over het eerste half jaar van 2015 is de raming van de accijnzen met – 0,2 miljard aangepast. De neerwaartse aanpassing betreft met name de tabaksaccijns. Een gunstiger ontwikkeling van het verwachte aantal verkopen van bestaande woningen gecombineerd met een hogere prijsontwikkeling leidt tot een bijstelling van de ontvangsten uit de overdrachtsbelasting met 0,1 miljard. De ontvangsten uit de belastingen op een milieugrondslag, met name de energiebelasting, zijn met – 0,3 miljard euro bijgesteld. Deze bijstelling volgt in zijn geheel uit de gerealiseerde ontvangsten tot en met juli 2015.

De ontvangsten uit de *directe belastingen* zijn per saldo met 0,4 miljard euro omhoog bijgesteld ten opzichte van de Voorjaarsnota 2015. De raming van de loon- en inkomensheffing is met 0,8 miljard euro opwaarts aangepast. Deze positieve bijstelling volgt met name uit de gerealiseerde ontvangsten over de eerste helft van het jaar en is in lijn met een positievere loonontwikkeling over 2015 dan bij Voorjaarsnota werd verwacht. De neerwaartse bijstelling van 0,3 miljard euro bij de vpb volgt deels uit een minder positieve winstontwikkeling van bedrijven dan eerder verwacht en deels uit lagere vpb-ontvangsten over de winning en verkoop van aardgas. Dit beeld wordt bevestigd door de gerealiseerde vpb-ontvangsten over 2015 tot en met juli. Ook bij de dividendbelasting geven de realisaties over het eerste half jaar van 2015 aanleiding tot een neerwaartse aanpassing van de raming.

De ontvangsten uit de *premies werknemersverzekeringen* ten slotte komen 0,1 miljard euro hoger uit, wat samenhangt met de positievere loonontwikkeling dan eerder verwacht.

2.3 De belasting- en premieontvangsten in 2016

In tabel 2.3.1 wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de geraamde belasting- en premieontvangsten in 2016. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het directe effect van beleidsmaatregelen op de ontvangsten en de endogene (beleidsarme) ontwikkeling, dat is de ontwikkeling van de ontvangsten die samenhangt met economische ontwikkeling.

Tabel 2.3.1 Raming belasting- en premieontvangsten 2016 op EMU-basis (in miljoenen euro's)

	Vermoedelijke uitkomsten 2015	Maatregelen	Endogeen	Endogeen in %	2016
Indirecte belastingen	75.056	519	2.792	3,7%	78.367
Invoerrechten	2.916	0	261	9,0%	3.177
Omzetbelasting	44.589	229	1.930	4,3%	46.748
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	1.344	38	6	0,4%	1.388
Accijnzen	11.074	13	195	1,8%	11.283
Overdrachtsbelasting	1.791	41	202	11,3%	2.035
Assurantiebelasting	2.399	- 3	73	3,1%	2.470
Motorrijtuigenbelasting	4.009	- 35	98	2,4%	4.071
Belastingen op een milieugrondslag	4.719	24	6	0,1%	4.750
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken e.a.	225	27	2	0,9%	254
Belasting op zware motorrijtuigen	141	0	5	3,8%	146
Verhuurderheffing	1.394	185	13	0,9%	1.592
Bankbelasting	453	0	0	0,0%	453
Directe belastingen en premies volksverzekeringen	111.411	- 3.345	4.009	3,6%	112.074
Loon- en inkomensheffing	90.866	- 3.073	2.963	3,3%	90.755
Dividendbelasting	3.125	- 315	305	9,7%	3.115
Kansspelbelasting	450	0	18	4,0%	468
Vennootschapsbelasting	15.353	43	672	4,4%	16.068
Successierechten	1.616	0	52	3,2%	1.668
Overige belastingontvangsten	224	1	17	7,6%	242
Totaal belastingen en premies volksverzekeringen	186.691	- 2.826	6.818	3,7%	190.683
Premies werknemersverzekeringen wv zorgpremies	53.265 34.739	2.748 906	1.130 1.026	2,1% 3,0%	57.142 36.670
Totaal belasting- en premieontvangsten (EMU-basis)	239.955	- 78	7.948	3,3%	247.825

In 2016 bedragen de totale belasting- en premieontvangsten op EMU-basis naar verwachting 247,8 miljard euro. Ten opzichte van de meest actuele raming voor 2015 is dit een toename van 7,9 miljard euro. Beleidsmaatregelen zorgen per saldo voor 0,1 miljard euro lagere ontvangsten in 2016 ten opzichte van het jaar daarvoor. Dit saldo betreft het effect van zowel maatregelen waartoe het kabinet bij deze Miljoenennota heeft besloten als maatregelen die in eerder wetgeving zijn geregeld. De verwachte endogene groei van de belasting- en premieontvangsten in 2016 bedraagt 7,9 miljard euro (3,3 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).

2.3.1 Endogene ontwikkeling belasting- en premieontvangsten 2016

De endogene ontwikkeling van de ontvangsten wordt toegelicht aan de hand van de relevante economische indicatoren zoals deze geraamd zijn in de Macro Economische Verkenning 2016. Voor 2016 verwacht het Centraal Planbureau (CPB) een waardeontwikkeling van het bbp van 3,3 procent. De endogene groei van de totale belasting- en premieontvangsten bedraagt in 2016 naar verwachting eveneens 3,3 procent. Daarmee gaat de groei van de totale belasting- en premieontvangsten in 2016 gelijk op met de waardegroei van het bbp. Zoals in hoofdstuk 3 van deze Miljoenennota is toegelicht, is de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten gerelateerd aan de samenstelling van de economische groei. Elke belasting kent zijn eigen grondslag, waarbij de verschillende belastinggrondslagen niet één-op-één en op dezelfde manier gerelateerd zijn aan de ontwikkeling van het totale bbp. De

ontwikkeling van de ontvangsten uit de ene belastingsoort kan dus anders uitpakken dan die van de andere belastingsoort.

De endogene groei van de inkomsten uit de *indirecte belastingen* in 2016 bedraagt 3,7 procent. Deze ontwikkeling wordt voor een groot deel bepaald door de btw-ontvangsten, verreweg de grootste post bij de indirecte belastingen. De btw-ontvangsten worden vooral bepaald door de consumptieve bestedingen, de investeringen in woningen en de overheidsinvesteringen. De waardeontwikkeling van de particuliere consumptie is in 2016 met 3,2 procent bijna gelijk aan 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 7,3 procent, terwijl de overheidsinvesteringen toenemen met 0,5 procent. Daarmee komt de ontwikkeling van de btw-ontvangsten naar verwachting uit op 4,3 procent in 2016.

De endogene ontwikkeling van de ontvangsten uit de bpm is zeer beperkt in 2016. De bpm-ontvangsten hangen af van het aantal autoverkopen en het aandeel van kleinere en/of zuinige auto's daarin. De verwachting is dat het aantal verkopen in 2016 wat afneemt als gevolg van anticipatieaankopen eind 2015 op de aanpassingen in de autobelastingen per 1 januari 2016. Naar verwachting zal het gemiddelde bpm-bedrag van de nieuwverkopen in 2016 hoger liggen dan in 2015. Per saldo mitigeren deze effecten elkaar. De ontvangsten uit de motorrijtuigenbelasting – waarvoor het gewicht van de in Nederland geregistreerde auto's de grondslag vormt – nemen naar verwachting met 2,4 procent toe in 2016. De ontvangsten uit de overdrachtsbelasting nemen in 2016 naar verwachting met 11,3 procent toe. Deze stijging volgt uit een verwachte forse toename van het aantal verkopen van bestaande woningen in 2016 met 10,0 procent ten opzichte van 2015, in combinatie met een prijsstijging van 3,1 procent. De totale WOZ-waarde van sociale huurwoningen vormt de grondslag van de verhuurderheffing. Voor 2016 nemen de ontvangsten uit de verhuurderheffing naar verwachting met 0,9 procent toe. Een groei van zowel het volume als de prijs van ingevoerde goederen zorgen voor een toename van de ontvangsten uit invoerrechten met 9 procent. Tot slot nemen de ontvangsten uit de accijnzen in 2016 met 1,8 procent toe. Deze ontwikkeling wordt geheel beïnvloed door de ontwikkeling van de ontvangsten uit de tabaksaccijns en betreft daarnaast de toename op EMU-basis; de 1-maands verschoven kasontvangsten. Op kasbasis wordt in 2016 een beperkte daling van de accijnsontvangsten verwacht. Deze ontwikkeling hangt samen met het grillige patroon van de kasontvangsten uit de tabaksaccijns in de eerste maanden van 2015, waarschijnlijk als gevolg van anticipatiegedrag vanwege de verhoging van de tabaksaccijns per 1 januari 2015.

De endogene ontwikkeling van de *directe belastingen* bedraagt 3,6 procent in 2016. De qua omvang belangrijkste directe belastingsoort betreft de loon- en inkomensheffing.² Onderliggend zijn vooral macro-economische indicatoren als de loonontwikkeling, de werkgelegenheid en de ontwikkeling van winsten van zelfstandigen van belang voor deze ontwikkeling. De grondslag van de loon- en inkomensheffing wordt

² 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 aftrekposten en heffingskortingen die niet via de loonheffing zijn verrekend. Bij de zelfstandigen wordt de ontwikkeling van de inkomensheffing daarnaast ook bepaald door de winstontwikkeling.

daarnaast onder meer beïnvloed door de omvang van de hypotheekrente-aftrek en pensioenpremies.

De ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing groeien in 2016 met 3,3 procent. Deze ontvangsten nemen daarmee sterker toe dan in 2015 dankzij zowel een sterkere groei van de werkgelegenheid (2,2 procent) als een sterkere loonstijging (1,0 procent) in 2016. Ook groeien de ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing in 2016 door een lagere hypotheekrente-aftrek en een toenemende winsten van IB-ondernemers (dat zijn ondernemers die belastingplichtig zijn voor de inkomstenbelasting). De vpb-ontvangsten komen 4,4 procent hoger uit door een verdere verbetering van de winstgevendheid van bedrijven in 2016. In relatie met de hogere winsten nemen de ontvangsten uit de dividendbelasting met 9,7 procent toe.

2.3.2 Het effect van beleidsmaatregelen op de belasting- en premieontvangsten

In 2016 is het saldo van beleidsmaatregelen op de belasting- en premieontvangsten – 0,1 miljard euro. In tabel 2.3.1 wordt het effect van de beleidsmaatregelen (oftewel de autonome mutatie) op de ontvangsten in 2016 per belastingsoort getoond. Dit is zowel beleid van vorige kabinetten met in 2016 nog een op- of neerwaarts effect op de inkomsten ten opzichte van 2015, als (nieuw) beleid van het huidige kabinet.

Bij de *indirecte belastingen* is de beleidsmatige mutatie per saldo 0,5 miljard euro. Dit betreft het saldo van een groot aantal maatregelen. Zo zorgen verschillende maatregelen, waaronder het aflopen van het tijdelijk verlaagde btw tarief op onderhoud aan woningen, voor 0,2 miljard euro hogere btw ontvangsten. Een hoger tarief van de verhuurderheffing in 2016 (wordt 0,491% en was in 2015 0,449%) zorgt voor hogere ontvangsten uit de verhuurderheffing. Bij de bpm zorgt het verhogen van de tarieven voor hogere ontvangsten. Daar staan lagere ontvangsten uit de motorrijtuigenbelasting tegenover door een vrijstelling en halve vrijstelling voor volledig elektrische auto's respectievelijk plug-in hybride auto's.

Als gevolg van beleidsmaatregelen nemen de ontvangsten uit de *directe belastingen* met 3,3 miljard euro af in 2016. 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 uit op – 3,1 miljard euro. Ook deze mutatie bestaat uit een groot aantal maatregelen waaronder de lastenverlichtende maatregelen op arbeid waartoe het kabinet dit jaar heeft besloten (het zogenoemde 5 miljard-pakket). Dat pakket zorgt voor lagere lasten op arbeid door een hogere arbeidskorting (– 2,6 miljard euro), lagere tarieven voor de tweede en derde schijf (– 2,6 miljard euro), het verlengen van de derde schijf (– 0,8 miljard euro), een verhoging van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (– 0,3 miljard euro), deels gefinancierd door een sterkere afbouw van de algemene heffingskorting (+ 2,1 miljard euro). Andere maatregelen met een groot budgettair effect in 2016 betreffen eerder in wetgeving vastgelegde wijzigingen in de hoogte en structuur van de heffingskortingen en de fiscale ruimte van de pensioenopbouw. Het gaat om het verhogen van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting in combinatie met de afbouw van deze kortingen. Dit zorgt per saldo voor lagere ontvangsten (– 0,5 miljard euro) in 2016. Daar tegenover staan maatregelen uit het Regeerakkoord als het beperken van de fiscale aftrekbaarheid van pensioenpremies en het aftoppen van het inkomen op 100.000 euro waarover fiscaal gefaciliteerd pensioen kan worden opgebouwd (beide inperkingen van het Witteveen kader) met in totaal 1,0 miljard euro hogere

ontvangsten in 2016 als gevolg. Verder is nog sprake van diverse andere maatregelen bij de loon- en inkomensheffing. Deze zijn beperkter in omvang dan bovengenoemde maatregelen. Zo leidt het samenvoegen van de S&O afdrachtvermindering en de Research & Developmentaftrek binnen de loonheffing (– 0,1 miljard euro) in combinatie met een intensivering van de nieuwe regeling (– 0,2 miljard euro) bijvoorbeeld per saldo tot 0,3 miljard euro lagere ontvangsten. Datzelfde geldt per saldo voor de mutaties bij de ouderenkorting (– 0,2 miljard euro). Het afschaffen van de ouderentoeslag in box 3 per 2016 zorgt juist weer voor 0,1 miljard euro hogere ontvangsten bij de loon- en inkomstenheffing in 2016 ten opzichte van 2015.

Beleidsmaatregelen zorgen voor een relatief zeer geringe toename van de ontvangsten bij de vennootschapsbelasting in 2016. Deze toename (43 miljoen euro) betreft het saldo van diverse maatregelen waaronder het effect van de liquiditeitsverruimende maatregelen voor bedrijven die in het verleden zijn genomen (– 0,3 miljard euro), het samenvoegen van de Research & Development Aftrek met de S&O afdrachtvermindering in de loonheffing (0,1 miljard euro) en de invoering van de vpb-plicht voor overheidsbedrijven (0,1 miljard euro). Bij de dividendbelasting is sprake van 0,3 miljard euro lagere ontvangsten. Dat betreft het kaseffect van de tijdelijke verlaging van het tarief van box 2 van de inkomstenbelasting in 2014.³

Beleid met betrekking tot de *premies werknemersverzekeringen* leidt per saldo tot 2,7 miljard euro hogere ontvangsten in 2016. Daarvan betreft 0,9 miljard euro het effect van hogere zorgpremies die voor 2016 worden voorzien. Deze stijging is fors lager dan waar eerder van uit werd gegaan. Hogere arbeidsongeschiktheidspremies compenseren de gevolgen voor de schatkist van deze lagere dan eerder geraamde zorgpremies. Deze hogere premies leiden in 2016 tot 1,5 miljard hogere ontvangsten. Ten slotte leiden hogere werkloosheidspremies tot 0,4 miljard hogere ontvangsten in 2016.

Tabel 2.3.2 Budgettair effect van belasting- en premiemaatregelen 2016 (in miljoenen euro's)

	Belastingen en premies kas	Belastingen en premies op transactiebasis	Totaal lasten
Zorgpremies	906	906	906
Zorgtoeslag	0	0	– 241
Sectorfondspremies	1.842	1.842	1.842
5 miljardpakket lagere lasten op arbeid	– 3.766	– 4.249	– 4.249
Innovatiebeleid	– 134	– 92	– 269
Maatregelen btw	229	181	176
Liquiditeitsverruiming	– 348	– 437	0
Pensioengerelateerde maatregelen	1.111	1.056	104
Inkomensbeleid	5	163	163
Verhuurderheffing	185	185	185
Overig	– 107	129	55
OPL	0	0	– 87
Afschaffen PBO's	0	0	– 7
SDE+	0	0	60
Totaal	– 78	– 317	– 1.364

³ 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 geeft een overzicht van het budgettaire beslag van beleidsmaatregelen op zowel kas- als transactiebasis en tevens het effect daarvan op de lastenontwikkeling zoals relevant voor het inkomstenkader in 2016. 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 budgetsystematiek van de S&O afdrachtvermindering waarbij over- en onderschrijdingen tot een budgetaanpassing twee jaar later leiden. Ook liquiditeitsverruimende maatregelen voor bedrijven die in het verleden genomen zijn leiden tot lagere ontvangsten in 2016 ten opzichte van 2015, terwijl dit geen effect heeft op de lastenontwikkeling in 2016. 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.

2.4 Meerjarige ontvangstenraming

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

Tabel 2.4.1. Meerjarige belasting- en premieraming (in miljarden euro's)

	2015	2016	2017
Totaal belasting- en premieontvangsten op EMU-basis	240,0	247,8	256,3
waarvan belastingen op kasbasis	145,7	147,9	153,3

2.5 De belastingraming 2015–2016

Tabel 2.5.1 bevat een gedetailleerd overzicht van de raming van de belasting- en premieontvangsten 2015 en 2016 EMU-basis.

Tabel 2.5.1 Overzicht van belasting- en premieontvangsten 2015 – 2016 op EMU-basis (in miljoenen euro's)

	Vermoedelijke uitkomsten 2015	Ontwerpbegroting 2016
Indirecte belastingen	75.056	78.367
Invoerrechten en landbouwheffing	2.916	3.177
Omzetbelasting	44.589	46.748
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	1.344	1.388
Accijnzen	11.074	11.283
– Accijns van lichte olie	3.984	4.047
– Accijns van minerale oliën, anders dan lichte olie	3.723	3.723
– Tabaksaccijns	2.269	2.416
– Alcoholaccijns	314	301
– Bieraccijns	424	426
– Wijnaccijns	362	369
Belastingen van rechtsverkeer	4.191	4.505
– Overdrachtsbelasting	1.791	2.035
– Assurantiebelasting	2.399	2.470
Motorrijtuigenbelasting	4.009	4.071
Belastingen op een milieugrondslag	4.719	4.750
– Afvalstoffenbelasting	93	92
– Energiebelasting	4.183	4.387
– Waterbelasting	265	269
– Brandstoffenheffingen	178	1
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken e.a.	225	254
Belasting op zware motorrijtuigen	141	146
Verhuurderheffing	1.394	1.592
Bankbelasting	453	453
Directe belastingen	71.163	69.783
Inkomstenbelasting	– 1.345	– 3.078
Loonbelasting	51.964	51.542
Dividendbelasting	3.125	3.115
Kansspelbelasting	450	468
Vennootschapsbelasting	15.353	16.068
– Gassector	1.050	800
– Niet-gassector	14.303	15.268
Successierechten	1.616	1.668
Overige Belastingontvangsten	224	242
wv Belasting- en premieontvangsten Caribisch Nederland	128	133
Totaal belastingen	146.443	148.392
Premies volksverzekeringen	40.248	42.291
Premies werknemersverzekeringen	53.265	57.142
wv zorgpremies	34.739	36.670
Totaal belasting- en premieontvangsten op EMU-basis	239.955	247.825

De Belasting- en premieontvangsten

Tabel 2.5.2 bevat een gedetailleerd overzicht van de raming van de belasting- en premieontvangsten 2015 en 2016 op kasbasis met op de laatste regels de aansluiting naar de totaalraming op EMU-basis.

Tabel 2.5.2. Overzicht van belasting- en premieontvangsten op kasbasis 2015 – 2016 (in miljoenen euro's)		
	Vermoedelijke uitkomsten 2015	Ontwerpbegroting 2016
Indirecte belastingen	74.871	77.721
Invoerrechten en landbouwheffing	2.896	3.161
Omzetbelasting	44.210	46.159
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	1.341	1.389
Accijnzen	11.330	11.275
– Accijns van lichte olie	4.012	4.043
– Accijns van minerale oliën, anders dan lichte olie	3.753	3.720
– Tabaksaccijns	2.462	2.414
– Alcoholaccijns	315	303
– Bieraccijns	425	427
– Wijnaccijns	363	369
Belastingen van rechtsverkeer	4.132	4.475
– Overdrachtsbelasting	1.741	2.009
– Assurantiebelasting	2.392	2.465
Motorrijtuigenbelasting	4.006	4.064
Belastingen op een milieugrondslag	4.745	4.752
– Afvalstoffenbelasting	91	92
– Energiebelasting	4.193	4.387
– Waterbelasting	264	269
– Brandstoffenheffingen	197	4
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken e.a.	223	254
Belasting op zware motorrijtuigen	142	147
Verhuurderheffing	1.394	1.592
Bankbelasting	453	453
Directe belastingen	70.623	69.939
Inkomstenbelasting	– 1.345	– 3.078
Loonbelasting	51.423	51.701
Dividendbelasting	3.125	3.115
Kansspelbelasting	451	465
Vennootschapsbelasting	15.353	16.068
– Gassector	1.050	800
– Niet-gassector	14.303	15.268
Successierechten	1.616	1.668
Overige Belastingontvangsten	241	242
wv Belasting- en premieontvangsten Caribisch Nederland	128	133
Totaal belastingen (kasbasis)	145.735	147.902
Premies volksverzekeringen (kasbasis)	40.566	42.275
Premies werknemersverzekeringen	53.265	57.142
wv zorgpremies	34.739	36.670
Aansluiting naar EMU-basis	390	505
Totaal belasting- en premieontvangsten op EMU-basis	239.955	247.825

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 2015 en 2016 zijn gebaseerd op de Macro Economische Verkenning 2016 van het CPB. De raming voor 2017 is een technische extrapolatie op basis van de MLT 2012–2017 en de MEV 2016. 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)

	2014	2015	2016	2017	bron
Inkomsten Rijk	166.865	169.583	169.508	173.282	
w.v. belastingontvangsten	138.423	145.735	147.902	153.254	zie tabel 2.4.1
w.v. ktv belastingen	732	708	490	321	zie tabel 1.4
w.v. niet-belastingontvangsten	34.745	30.068	26.223	24.369	zie tabel 1.3
w.v. ktv's en financiële transacties	- 7.035	- 6.928	- 5.107	- 4.662	zie tabel 1.4
Inkomsten sociale fondsen	114.478	114.242	119.838	123.286	zie tabel 3.4
Inkomsten decentrale overheden	89.989	94.716	96.196	98.117	zie tabel 3.5
Consolidatie: Rijk aan sociale fondsen	- 17.989	- 20.717	- 20.398	- 20.606	zie tabel 3.4
Consolidatie: Rijk aan decentrale overheden	- 66.143	- 70.854	- 71.960	- 73.065	zie tabel 3.5
Inkomsten collectieve sector	287.200	286.970	293.185	301.014	
Uitgaven Rijk	174.253	182.090	180.974	184.116	
w.v. uitgaven	184.920	185.662	181.913	183.365	zie tabel 1.2
w.v. ktv's en financiële transacties	- 10.667	- 3.572	- 938	751	zie tabel 1.4
Uitgaven sociale fondsen	120.467	114.754	116.982	120.314	zie tabel 3.4
Uitgaven decentrale overheden	92.230	96.857	98.137	99.418	zie tabel 3.5
Consolidatie: Rijk aan sociale fondsen	- 17.989	- 20.717	- 20.398	- 20.606	zie tabel 3.4
Consolidatie: Rijk aan decentrale overheden	- 66.143	- 70.854	- 71.960	- 73.065	zie tabel 3.5
Uitgaven collectieve sector	302.818	302.131	303.735	310.176	
EMU-saldo collectieve sector	- 15.618	- 15.161	- 10.551	- 9.162	
Bruto binnenlands product (in miljarden euro)	663	681	704	723	
EMU-saldo collectieve sector (in procenten bbp)	- 2,4%	- 2,2%	- 1,5%	- 1,3%	

EMU-saldo

Tabel 3.2 Opbouw EMU-saldo collectieve sector (in miljoenen euro)

	2014	2015	2016	2017	bron
EMU-saldo Rijk	- 7.389	- 12.507	- 11.466	- 10.834	zie tabel 3.3
EMU-saldo sociale fondsen	- 5.988	- 513	2.857	2.973	zie tabel 3.4
EMU-saldo decentrale overheden	- 2.241	- 2.141	- 1.941	- 1.301	zie tabel 3.5
EMU-saldo collectieve sector	- 15.618	- 15.161	- 10.551	- 9.162	
EMU-saldo collectieve sector (in procenten bbp)	- 2,4%	- 2,2%	- 1,5%	- 1,3%	

Tabel 3.3 EMU-saldo Rijk (in miljoenen euro)

	2014	2015	2016	2017	bron
Belastingontvangsten	138.423	145.735	147.902	153.254	zie tabel 2.4.1
Af: Netto rijksuitgaven op kasbasis	150.176	155.594	155.689	158.997	zie tabel 1.1
Bij: Ktv's en financiële transacties	4.365	- 2.649	- 3.679	- 5.091	zie tabel 1.4
EMU-saldo Rijk	- 7.389	- 12.507	- 11.466	- 10.834	

Tabel 3.4 EMU-saldo sociale fondsen (in miljoenen euro)

	2014	2015	2016	2017	bron
Premie-inkomsten	96.472	93.512	99.433	102.677	zie tabel 2.4.1
Rijksbijdragen	18.006	20.730	20.405	20.610	
Rentebaten	0	0	0	0	
Inkomsten sociale fondsen	114.478	114.242	119.838	123.286	
Premiegefinancierde uitgaven SZA	54.905	56.118	57.103	57.560	zie tabel 1.7
Premiegefinancierde uitgaven Zorg	62.800	58.102	60.716	62.081	zie tabel 1.8
Rente-uitgaven	17	13	7	4	
Bemiddelingskosten zorgverzekeraars	1.682	183	- 481	1.053	
Eigenrisicodragers WGA/ZW	- 381	- 346	- 363	- 384	
Overig	1.444	685	0	0	
Uitgaven sociale fondsen	120.467	114.754	116.982	120.314	
EMU-saldo sociale fondsen	- 5.988	- 513	2.857	2.973	

Tabel 3.5 EMU-saldo decentrale overheden (in miljoenen euro)

	2014	2015	2016	2017
Belastinginkomsten	9.318	9.580	9.844	10.109
Rijksbijdragen	66.143	70.854	71.960	73.065
Overige inkomsten	14.528	14.282	14.392	14.942
Inkomsten decentrale overheden	89.989	94.716	96.196	98.117
Uitgaven decentrale overheden	92.230	96.857	98.137	99.418
EMU-saldo decentrale overheden	- 2.241	- 2.141	- 1.941	- 1.301

Tabel 3.6 Historisch overzicht EMU-saldo

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EMU-saldo (in miljarden euro)	- 1,7	- 10,3	- 15,3	- 9,0	- 1,4	1,2	1,3	1,4	- 33,5	- 31,5	- 27,6	- 25,1	- 15,5	- 15,6
Bbp (in miljarden euro)	477	495	507	524	546	579	613	639	618	632	643	645	651	663
EMU-saldo collectieve sector (in procenten bbp)	- 0,3	- 2,1	- 3,0	- 1,7	- 0,3	0,2	0,2	0,2	- 5,4	- 5,0	- 4,3	- 3,9	- 2,4	- 2,4

4 EMU-schuld

Tabel 4.1 Financieringsbehoefte Rijk (in miljoenen euro)

	2014	2015	2016	2017	bron
EMU-tekort Rijk	- 7.389	- 12.507	- 11.466	- 10.834	zie tabel 3.3
Af: Ktv's en financiële transacties	4.365	- 2.649	- 3.679	- 5.091	zie tabel 1.4
Bij: Begrotingsreserve	718	- 241	0	0	
Af: Overbruggingskrediet FBN/ABN	- 200	- 1.800	- 950	0	
Af: Derdenrekening	589	1.066	756	194	
Af: (dis)Agio	179	0	0	0	
Af: Voortijdige beëindiging derivaten	0	- 2.618	0	0	
Feitelijk financieringstekort Rijk op kasbasis	- 11.603	- 6.747	- 7.594	- 5.936	

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

	2014	2015	2016	2017	bron
EMU-schuld begin jaar	440.049	450.121	457.742	466.377	
Financieringssaldo Rijk	11.603	6.747	7.594	5.936	zie tabel 4.1
EMU-saldo decentrale overheden	2.241	2.141	1.941	1.301	zie tabel 3.5
EMU-saldo rest centrale overheid	261	300	0	0	
ING back-up faciliteit	- 2.722	0	0	0	
EFSF	660	- 667	0	0	
Schatkistbankieren (onderling lenen)	- 551	- 900	- 900	- 900	
SNS/Propertize	0	0	0	0	
Overig	- 1.420	0	0	0	
EMU-schuld einde jaar	450.121	457.742	466.377	472.714	
EMU-schuldquote (in procenten bbp)	67,9%	67,2%	66,2%	65,4%	

Tabel 4.3 Opbouw EMU-schuldquote (in procenten bbp)

	2014	2015	2016	2017	bron
EMU-schuldquote begin jaar	67,6%	67,9%	67,2%	66,2%	
EMU-tekort collectieve sector ¹	2,4%	2,2%	1,5%	1,3%	zie tabel 3.2
Financiële en Europese interventies	- 0,9%	- 0,3%	- 0,2%	- 0,3%	
Overige financiële transacties	0,0%	- 0,8%	- 0,1%	- 0,1%	
Noemereffect bbp	- 1,2%	- 1,8%	- 2,2%	- 1,7%	
EMU-schuldquote einde jaar	67,9%	67,2%	66,2%	65,4%	

¹ De rente-uitgaven en dividendontvangsten als gevolg van de interventies in de financiële sector lopen mee in het totale EMU-saldo.

Tabel 4.4 Historisch overzicht EMU-schuld

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EMU-schuld (in miljarden euro)	232	238	250	260	267	258	260	348	349	373	394	426	440	450
Bbp (in miljarden euro)	477	495	507	524	546	579	613	639	618	632	643	645	651	663
EMU-schuld collectieve sector (in procenten bbp)	48,7	48,2	49,3	49,6	48,9	44,5	42,4	54,5	56,5	59,0	61,3	66,1	67,6	67,9

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.⁴ 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 2016 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 ministerie dat verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waar de belastinguitgave op betrekking heeft, een verwijzing naar de laatst uitgevoerde evaluaties en een programmering van evaluaties voor toekomstige jaren – is als toelichting beschikbaar op 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 2016 ten opzichte van de ramingen zoals opgenomen in de Startnota.⁵ 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.

⁴ Kamerstukken II 2012/13, 33 400, nr. 18.

⁵ Kamerstukken II 2012/13, 33 400, nr. 18.

5.2 Maatregelen inkomstenbeperkende regelingen en belastinguitgaven per 2016

Tabel 5.2.1 bevat een overzicht van de maatregelen op het gebied van de inkomstenbeperkende regelingen en belastinguitgaven per 2016, zoals opgenomen in het Belastingplan 2016. Voor een inhoudelijke uitleg van de maatregelen wordt verwezen naar dat wetsvoorstel.

	2015	2016	2017	struc
Integratie RDA in S&O afdrachtvermindering / taakstelling		- 135	- 150	- 150
Intensivering MIA/VAMIL ²	1	- 6	- 6	- 8
Totaal belastinguitgaven		- 141	- 156	- 158

¹ <<+>> = opbrengst; <<->> = derving

² De derving in de jaren 2015–2017 (totaal € 5 miljoen) als gevolg van het vrijstellen van de voordelen van mobiliteitsprojecten in het kader van het programma Beter Benutten in de inkomstenbelasting is gedekt middels een verlaging van het budget van de MIA/VAMIL en verwerkt in deze reeks.

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 2014–2020.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eigen woning	10,7	9,9	9,1	8,9	8,7	8,7	8,5
Pensioenen (inclusief box 3)	13,3	13,3	13,3	13,3	13,6	14,1	14,1
Totaal	23,9	23,1	22,4	22,2	22,3	22,8	22,6
Percentage bbp	3,61	3,40	3,19	3,07	3,01	3,00	2,90

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 in de kostprijsverhogende belastingen voor de periode 2014–2020. Bij de ramingen is rekening gehouden met voorgenomen beleid.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verlaging lastendruk op ondernemingen	4.821	4.939	4.762	4.850	4.939	5.027	5.119
a) algemeen							
Zelfstandigenaftrek	1.782	1.822	1.843	1.875	1.906	1.936	1.968
Extra zelfstandigenaftrek starters	109	111	113	115	117	119	121
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	2	2	2	2	2	2	2
FOR, niet omgezet in lijfrente	49	49	48	48	48	48	49
Meewerkaftrek	7	7	7	6	6	6	6
Stakingsaftrek	16	15	14	14	13	12	12
Doorschuiwing stakingswinst	232	245	250	262	275	289	303
Bedrijfsopvolgingsfaciliteit in successiewet	250	250	250	250	250	250	250
Doorschuiwing inkomen uit aanmerkelijk belang	96	98	100	102	103	105	107
Landbouwvrijstelling	1.299	1.324	1.350	1.377	1.405	1.433	1.462

Inkomstenbeperkende regelingen en belastinguitgaven

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
b) investeringen in het algemeen							
Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek	371	395	402	414	427	440	453
Willekeurige afschrijving starters ²	8	8	8	8	8	8	9
Willekeurige afschrijving zeeschepen ²	3	3	3	3	3	3	3
Keuzeregime winst uit zeescheepvaart (tonnagebelasting)	120	120	120	120	120	120	120
Aftrek speur- en ontwikkelingswerk	8	8	8	8	8	8	8
Research & Development Aftrek (RDA) ³	255	238	–	–	–	–	–
c) investeringen ten behoeve van het milieu							
VAMIL ²	25	38	40	40	40	40	40
Energie-investeringsaftrek (EIA)	124	106	101	101	101	101	101
Milieu-investeringsaftrek (MIA)	58	92	97	97	99	99	99
Bosbouwvrijstelling	1	1	1	1	1	1	1
Vrijstelling vergoeding bos- en natuurbeheer	7	6	6	6	6	6	6
Verlaging lastendruk op arbeid	1.740	1.630	1.898	1.767	1.744	1.732	1.829
a) gericht op werkgevers							
Afdrachtvermindering zeevaart	112	114	116	117	119	121	123
Afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk WBSO ³	780	794	1.143	1.120	1.120	1.120	1.120
b) gericht op werknemers							
Feestdagenregeling ⁴	50	–	–	–	–	–	–
Verlaging fiscale bijtelling IB (zeer) zuinige auto's	585	658	601	505	494	480	575
Ouderschapsverlofkorting	130	–	–	–	–	–	–
Levensloopverlofkorting	13	17	11	11	11	11	11
Werkbonus	70	47	27	14	–	–	–
Verlaging lastendruk op inkomsten uit vermogen	1.660	1.680	1.574	1.603	1.623	1.635	1.642
Ouderentoeslag forfaitair rendement	129	134	–	–	–	–	–
Vrijstelling bos- en natuurterreinen forfaitair rendement	6	6	7	7	7	7	7
Vrijstelling voorwerpen van kunst en wetenschap forfaitair rendement	5	6	6	6	6	6	6
Vrijstelling groen beleggen forfaitair rendement	53	55	56	57	58	59	61
Vrijstelling spaarloon- en premiespaarregeling forfaitair rendement	1	1	–	–	–	–	–
Vrijstelling rechten op kapitaalsuitkering bij overlijden forfaitair rendement	23	23	24	25	26	27	29
Vrijstelling rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen forfaitair rendement	896	910	928	936	937	929	914
Aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld	407	403	412	426	441	455	471
Gedeeltelijke vrijstelling van inkomsten uit kamerverhuur	45	46	48	50	52	55	57
Aftrek kosten monumentenwoning	57	57	56	57	57	58	58
Heffingskorting groen beleggen	34	35	36	37	37	38	39
Persoonsgebonden aftrekpost durfkapitaal	4	3	3	2	1	0	0
Overige regelingen	790	799	791	816	841	868	896
Aftrek voor scholingsuitgaven (studiekosten)	271	273	261	276	293	310	328
Giftenaftrek	320	323	323	328	333	338	343
Faciliteiten successiewet algemeen nut beogende instellingen	199	203	207	211	215	220	224
Totaal Generaal directe belastingen	9.010	9.048	9.025	9.036	9.147	9.261	9.485
Percentage bbp	1,36	1,33	1,28	1,25	1,23	1,22	1,21
Totaal premie-uitgaven⁵	457	389	371	10	–	–	–

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

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

³ Betreft het beschikbare budget, inclusief technische inboekingen. Voorts wordt in het Belastingplan 2016 voorgesteld de RDA en de WBSO te integreren, budget 2016 e.v. zijn voor geïntegreerde regeling.

⁴ 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 premiëloon (en in het verlengde daarvan het uitkeringsloon, waardoor de hoogte van de uitkering kan veranderen). Deze effecten zijn onderdeel van de regel premie-uitgaven.

⁵ 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 2014–2020, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)¹

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Energiebelasting	115	114	119	120	124	127	130
Verlaagd tarief glastuinbouw	81	79	81	81	81	82	82
Teruggaaf kerkgebouwen	9	9	10	10	11	11	12
Teruggaaf non-profit instellingen	22	24	25	26	27	28	29
Teruggaaf grootverbruik	3	2	2	2	2	2	2
Lokaal opgewekte duurzame energie	0	0	1	1	2	3	5
Omzetbelasting verlaagd tarief	5.721	5.736	5.739	5.872	6.011	6.154	6.303
Boeken, tijdschriften, week- en dagbladen	442	436	430	425	420	415	410
Bibliotheken (verhuur boeken), musea e.d.	168	175	180	184	189	194	199
Kermissen, attractieparken, sportwedstrijden en -accommodatie	419	438	457	476	496	516	538
Circussen, bioscopen, theaters en concerten	229	239	248	258	268	278	289
Sierteelt	227	231	233	236	238	240	243
Arbeidsintensieve diensten	874	765	650	661	672	683	694
Vervoer van personen (w.o. openbaar vervoer)	1.093	1.147	1.201	1.258	1.318	1.380	1.446
Logiesverstrekking (incl. kamperen)	594	606	616	626	637	648	659
Voedingsmiddelen horeca	1.674	1.700	1.724	1.749	1.774	1.800	1.826
Omzetbelasting – vrijstellingen	385	391	395	400	406	412	418
Sportclubs	47	49	50	52	54	55	57
Post	102	98	94	89	86	82	78
Vakbonden, werkgeversorg., politieke partijen, kerken	184	190	196	202	209	215	222
Fondswerving	52	54	55	57	58	60	61
Omzetbelasting – speciale regelingen	149	156	164	172	181	190	200
Kleine ondernemersregeling	130	139	147	156	166	176	186
Landbouwregeling	19	17	17	16	15	15	14
Accijnzen	3.326	3.395	3.445	3.545	3.657	3.767	3.872
Verlaagd tarief kleine brouwerijen	1	2	2	2	2	2	2
Vrijstelling communautaire wateren	1.220	1.237	1.247	1.275	1.307	1.338	1.366
Vrijstelling accijns luchtvaartuigen	2.105	2.156	2.196	2.268	2.348	2.427	2.504
Belastingen op personenauto's en motorrijwielen	43	45	47	50	53	56	59
Teruggaaf ambulance	1	1	1	1	1	1	1
Teruggaaf taxi's	42	44	46	49	52	55	58
Motorrijtuigbelasting	162	172	173	184	197	212	233
Nihiltarief OV-bussen op LPG	0	0	0	0	0	0	0
Vrijstelling motorrijtuigen van 40 jaar of ouder	77	72	70	68	66	64	61
Vrijstelling taxi's	50	51	52	53	55	57	58
Vrijstelling reinigingsdiensten	1	1	1	1	1	1	1
Vrijstelling wegenbouw	0	0	0	0	0	0	0
Vrijstelling ambulances	3	2	2	2	2	2	3
Nihiltarief MRB zeer zuinige auto's	28	41	45	56	68	83	105
Overige vrijstellingen	3	3	3	4	4	4	5
Belasting op zware motorrijtuigen (eurovignet)	0	0	0	0	0	0	0
Teruggaaf internationaal gecombineerd vervoer	0	0	0	0	0	0	0
Overdrachtsbelasting	135	136	139	141	145	148	151
Vrijstelling overdrachtsbelasting bedrijfsoverdracht in familiesfeer	16	16	16	17	17	17	18
Vrijstelling overdrachtsbelasting stedelijke herstructurering	2	3	3	3	3	3	3
Vrijstelling landinrichting	1	1	1	1	1	1	1
Vrijstelling Bureau Beheer Landbouwgronden	8	4	0	0	0	0	0
Vrijstelling cultuurgrond	104	110	115	117	120	123	125
Vrijstelling natuurgrond	3	3	4	4	4	4	4
Totaal generaal indirecte belastingen	10.036	10.143	10.221	10.485	10.773	11.066	11.366
Percentage bbp	1,51	1,49	1,45	1,45	1,45	1,45	1,46

¹ <<>> = 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 komt de evaluatie-programmering voor komend jaar aan bod.

Gerealiseerde evaluaties sinds de Miljoenennota 2015

In 2014 zijn verschillende bedrijfsopvolgingsregelingen geëvalueerd en afgelopen december zijn de uitkomsten naar de Kamer verzonden.⁶ De conclusie van het theoretische en kwalitatieve deel van de evaluatie is dat de regelingen de financieringsbehoefte verminderen, waardoor de regelingen in theorie een positief effect hebben op het aantal bedrijfsoverdrachten. Op basis van het kwantitatieve deel van de evaluatie wordt echter geconcludeerd dat de doorschuifregelingen in de inkomstenbelasting en de bedrijfsopvolgingsregeling in de schenk- en erfbelasting (BOR) een beperkte doeltreffendheid en doelmatigheid hebben. Deze uitkomsten zijn gebaseerd op een simulatiemodel met beperkte data input, waardoor de onderzoekers concluderen dat de uitkomsten minder zeker zijn dan gewenst. In dit kader doen de onderzoekers de aanbeveling om een vooronderzoek te starten om meer data beschikbaar te krijgen. Om in de toekomst (vervolg) onderzoek mogelijk te maken heeft het kabinet deze aanbeveling overgenomen.

Op 14 april 2015 is de Kamer middels een brief geïnformeerd over de budgettaire opbrengst en de milieueffecten van de oldtimermaatregel die met ingang van 2014 van kracht is geworden.⁷ In deze brief wordt geconcludeerd dat de maatregel het verwachte effect heeft gehad op de samenstelling (verjonging) van het Nederlandse wagenpark en de verbetering van de luchtkwaliteit, en dat de budgettaire opbrengst van de maatregel aanzienlijk is.

Het rapport «Evaluatie autogerelateerde belastingen 2008–2013 en een vooruitblik automarkontwikkelingen tot 2020» is in oktober 2014 naar de Kamer verzonden.⁸ Een belangrijke conclusie van de onderzoekers is dat het beleid wel effectief, maar niet efficiënt is geweest. Zo is de gemiddelde CO₂-uitstoot van nieuw verkochte auto's zodanig gedaald, dat de Nederlandse positie op dat gebied is veranderd van middenmoter naar koploper in Europa. De belastinginkomsten zijn echter gedaald, en zijn niet meer robuust en stabiel. Verder is er sprake van marktverstoring door fiscaal gedreven aankoop van nieuwe auto's. Daarnaast is het beleid minder efficiënt door vroegtijdige export. De bevindingen uit het evaluatierapport zijn aanleiding geweest om het beleid op het gebied van autobelastingen aan te passen. Dit heeft geleid tot wetsvoorstellen die in de tweede en derde Nota van Wijziging van het Belastingplan 2015 zijn gedaan.⁹ Op 19 juni j.l. is vervolgens Autobrief II naar de Kamer verzonden, waarin beleidsvoornemens voor de periode 2017–2020 worden geschetst.¹⁰

⁶ Kamerstukken II 2014/2015, 32 637, nr. 158.

⁷ Kamerstukken II 2014/2015, 34 002, nr. 100.

⁸ Kamerstukken II 2014/2015, 32 800, nr. 24.

⁹ Kamerstukken II 2014/2015, 34 002, nr. 8 en Kamerstukken II 2014/2015, 34 002, nr. 12.

¹⁰ Kamerstukken II 2014/2015, 32 800, nr. 27.

Afgelopen juli heeft het kabinet het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) agro- visserij- en voedselketens naar de Kamer verzonden.¹¹ In dit IBO zijn tevens de belastinguitgaven die onder beleidsartikel 16 (concurrerende, veilige agro-, visserij- en voedselketens) van het Ministerie van Economische Zaken vallen meegenomen. Uitkomst met betrekking tot de fiscale instrumenten is dat enkele instrumenten in mindere mate lijken bij te dragen aan de doelstellingen van beleidsartikel 16. In dit kader adviseert de IBO werkgroep om te overwegen het budgettair beslag van de landbouwregeling in de btw en de landbouwwijziging in de inkomstenbelasting meer gericht in te zetten ten behoeve van de in het rapport geschetste varianten. Het kabinet ziet echter geen draagvlak om deze regelingen te wijzigen, maar zal zich doorlopend blijven beraden op optimalisering van het beleid voor de agrarische sector.

Verwachte evaluaties en evaluatieprogrammering

In de internetbijlage met de toelichting op de belastinguitgaven is voor iedere belastinguitgave aangegeven wanneer een evaluatie staat geprogrammeerd. In 2015/2016 worden de volgende, met betrekking tot belastinguitgaven relevante, evaluaties voorzien: teruggaaf grootverbruik in de energiebelasting, belastinguitgaven beleidsartikel 18 (natuur en regio) van het Ministerie van Economische Zaken, giftenaftrek en de natuurschoonwet.

5.5 Toetsen aan de benchmark

De huidige raming van het budgettaire beslag van de belastinguitgaven in enge zin wordt vergeleken met de raming volgens de Startnota van dit kabinet als benchmark. Deze vergelijking dient ter bepaling of er sprake is van een substantiële afwijking. De totale bijstelling van een belastinguitgave kan bestaan 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 het gebruik van een bepaalde belastingfaciliteit. De beleidsmatige aanpassingen zijn additionele maatregelen sinds de Startnota. Voor een toelichting op nieuwe beleidsmaatregelen op het gebied van belastinguitgaven die in 2016 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 2016 een overzicht gegeven van de totale mutatie sinds de startbrief. Belastinguitgaven waarvan de endogene mutatie groter is dan 10% of meer dan 25 miljoen euro worden afzonderlijk vermeld. Mutaties die vorig jaar al om deze reden zijn gemeld zijn opnieuw opgenomen, maar niet nader toegelicht. Voor de toelichting op de mutaties die vorig jaar al zijn vermeld wordt verwezen naar de Miljoenennota 2015. Nieuwe bijstellingen worden onder de tabel nader toegelicht.

¹¹ Kamerstukken II 2014/2015, 30 991, nr. 25.

Tabel 5.5.1 Nadere toelichting verschillen huidige raming en startbrief in 2016 (x € miljoen)¹

	Startbrief	MN2016	mutatie	wv endogeen	Mut (%)
Zelfstandigenaftrek	1.944	1.843	- 100	91	5%
Landbouwwijstelling in de inkomstenbelasting	315	1.350	1.035	- 395	- 125%
Giftenaftrek	403	323	- 80	- 77	- 19%
Verlaging fiscale bijtelling (zeer) zuinige auto's	215	601	386	411	192%
BTW spec Landbouwregeling	50	17	- 34	- 34	- 67%
EB Verlaagd tarief glastuinbouw	137	81	- 55	- 44	- 33%
BPM Teruggaaf taxi's	84	46	- 38	- 34	- 41%
BTW Boeken, tijdschriften, week- en dagbladen	574	420	- 153	- 66	- 11%
BTW Arbeidsintensieve diensten	575	650	75	- 46	- 8%
Vrijstelling rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen forfaitair rendement	1.033	928	- 105	- 105	- 10%
Overig	11.109	12.993	1.885	- 108	- 1,0%
Totaal	16.438	19.253	2.814	- 407	- 2,5%

¹ <<+>> = derving; <<->> = opbrengst

Endogene bijstellingen

De landbouwwijstelling in de inkomstenbelasting is 395 miljoen neerwaarts bijgesteld, omdat uit de aangiftebiljetten 2013 is gebleken dat hiervan minder wordt gebruik gemaakt dan de daaraan voorafgaande jaren. Deze bijstelling is geëxtrapoleerd naar 2016. De BPM op taxi's is neerwaarts bijgesteld omdat er inmiddels fors minder nieuwe taxi's worden verkocht.

De overige posten met een endogene bijstelling waren al in de vorige Miljoenennota gemeld. Over de grootste post, de meerkosten van 411 miljoen voor de verlaging fiscale bijtelling (zeer) zuinige auto's, is in de Miljoenennota 2014 al gemeld dat de technologische ontwikkeling veel sneller is gegaan dan waar destijds mee rekening werd gehouden, evenals de opkomst van (semi) elektrische auto's en dat pas 1 juli 2012 een aanscherping heeft plaatsgevonden van de CO₂ grenzen, wat ook doorwerkt naar latere jaren. In 2016 worden de fiscale voordelen ingeperkt. In Autobrief II is voor de jaren 2017–2020 een verdere inperking aangekondigd.

Technische bijstellingen

De belastinguitgaven op het gebied van de btw zijn gebaseerd op de Nationale Rekeningen van het CBS. De Nationale Rekeningen zijn vorig jaar herzien. Dit heeft geleid tot een technische bijstelling van de meeste belastinguitgaven in de btw. Door nieuwe en verbeterde bronnen en door nieuwe ramingen zijn de consumptieve bestedingen door het CBS opwaarts bijgesteld. Vooral de bestedingen van huishoudens aan diensten en goederen van de bedrijfstakken horeca, sport en recreatie zijn opwaarts bijgesteld.¹² Voorts is de raming voor de btw-vrijstelling voor fondsverwerving neerwaarts bijgesteld. Dit houdt verband met de keuze voor een andere grondslagbenadering. In het verleden werd de grondslag benaderd vanuit de bestedingen, maar dit leidde tot een te brede grondslag. Vanaf dit jaar wordt de grondslag geraamd op basis van de inkomsten van sportclubs en andere sociaal-culturele organisaties die onder de vrijstelling vallen.

Daarnaast is de raming van de bedrijfsopvolgingsfaciliteit in de successiewet is ook technisch bijgesteld. Sinds de inwerkingtreding van de herziening van de Successiewet in 2010 bevatten de systemen van de

¹² Nationale rekeningen Revisie 2010, Centraal Bureau voor de Statistiek, maart 2014.

Belastingdienst vollediger informatie over de bedrijfsopvolgingsfaciliteit. Daardoor is het mogelijk om de budgettaire kosten rechtstreeks te bepalen. Voordien werd de raming gebaseerd op een schatting van geërfd of geschonken ondernemingsvermogen. Deze wijziging van de ramings-systematiek heeft geleid tot een opwaartse bijstelling met ongeveer € 50 miljoen.

Tot slot is de raming van de vrijstelling communautaire wateren is technisch bijgesteld. Tot op heden waren de brandstoffen die door de visserij worden gebruikt niet meegenomen in deze raming. Door een herziening van de raming zijn deze nu wel meegenomen.

6 Beleidsonderzoek

6.1 Beleidsdoorlichtingen 2016

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 en niet op instrumentniveau. Een beleidsdoorlichting heeft hierdoor het karakter van een synthese;
- b) in een beleidsdoorlichting staan fundamentele vragen centraal die gericht zijn op nut, noodzaak en effectiviteit van beleid;
- c) bij de uitvoering worden onafhankelijken 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 begroting. De verantwoordelijke vakminister stuurt per beleidsdoorlichting de opzet en vraagstelling uiterlijk op Prinsjesdag aan de Tweede Kamer conform de in de motie Harbers afgesproken werkwijze¹³.

¹³ Brief van de Minister van Financiën van 27 mei 2015, vergaderjaar 2014–2015, kamerstuk [34 000, nr. 59](#).

Tabel 6.1 geeft een overzicht van de beleidsdoorlichtingen die volgens de ontwerpbegrotingen 2016 in 2016 aan het parlement zullen worden aangeboden.

Departement	Onderwerp	Artikel
I De Koning		
IIA Staten Generaal		
IIB Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten van de Gouverneurs		
III Algemene zaken		
IV Koninkrijksrelaties		
	Aruba, Curaçao en Sint Maarten	4.1
	Caribisch Nederland	4.2
	Schuldsanering/lopende inschrijving/leningen	5
V Buitenlandse Zaken		
	Bevordering van ontwapening en wapenbeheersing, bestrijding van proliferatie van massavernietigingswapens en het voeren van een transparant en verantwoord wapenexportbeleid	2.3
	Een effectief, efficiënt en coherent optreden van de Unie ten opzichte van derde landen en regio's, inclusief ontwikkelingslanden	3.2
	Een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor internationale organisaties in Nederland	4.5
VI Veiligheid en Justitie		
	Tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties en vreemdelingenbewaring	34.3
	Nationale Veiligheid en terrorismebestrijding	36.2
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties		
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap		
IX Financiën en Nationale Schuld		
	Belastingen – toeslagen	1
	Financieringsactiviteiten publieke-private sector: publiek private investeringen	3
	Exportkredietverzekeringen, -garanties en investeringsverzekeringen	5
	Btw-compensatiefonds	6
	Begrotingsbeleid	Overig
X Defensie		
	Inzet: Budget Internationale Veiligheid	1
	Ondersteuning krijgsmacht door DMO: Basisimplementatie ERP (SPEER)	7
	Ondersteuning krijgsmacht door CDC: Veteranenzorg	8
XII Infrastructuur en Milieu		
	Scheepvaart en havens	18
XIII Economische Zaken		
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid		
	Werkloosheid	5
	Integratie en maatschappelijke samenhang	13
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport		
	Volksgezondheid: gezondheidsbevordering ¹	1
	Curatieve zorg: kwaliteit en veiligheid	2
	Zorgbreed beleid: Opleidingen, beroepenstructuur en arbeidsmarkt	4
	Zorgbreed beleid: Zorg, welzijn en jeugdzorg op Caribisch Nederland	4
XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking		
	Toename van voedselzekerheid	2.1
	Versterkt maatschappelijk middenveld	3.3
	Rechtstaatontwikkeling, wederopbouw, vredesopbouw, versterkte legitimiteit van democratische structuren en tegengaan van corruptie	4.3
	Versterkte multilaterale betrokkenheid	5.1
XVIII Wonen en Rijksdienst		
	Woningbouwproductie	2.2
A Infrastructuurfonds		
B Gemeentefonds		
C Provinciefonds		
F Diergezondheidsfonds		
H BES-fonds		
J Deltafonds		

¹ Deze beleidsdoorlichting wordt meegenomen in het IBO Gezonde leefstijl.

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 2015–2016 worden de volgende IBO's uitgevoerd:

1. Sociale huur
2. Kostenefficiëntie CO₂ reductie maatregelen
3. Verkeershandhaving
4. Belastingdienst
5. Risicobeheer en risicobeheersing schatkistbankieren OCW
6. Gezonde leefstijl
7. Opgavegericht werken bij infrastructurele planning

Hieronder volgen de taakopdrachten.

1. Sociale huur

Inleiding

Sinds het aantreden van het kabinet zijn flinke stappen gezet op het terrein van de sociale huurmarkt. Belangrijke mijlpalen waren het woonakkoord (met de inkomensafhankelijke huurverhoging en de verhuurderheffing) en de aanscherping van het beleid rondom woningcorporaties die zijn weerslag heeft gekregen in de Novelle op de herzieningswet. Hierin zijn de voornemens uit het Regeerakkoord, zoals het scherper toesnijden van het werkgebied van corporaties op de sociale huursector, aansturing door gemeenten en de lessen uit de Parlementaire Enquête Woningcorporaties verwerkt. Financiële risico's worden teruggedrongen door aanscherping van het financiële toezicht. In het woningwaarderingstelsel is de WOZ opgenomen om de aantrekkelijkheid van woningen meer in de huurprijs tot uiting te laten komen.

Een aantal zaken op het gebied van sociale huur is nog onderwerp van nadere beschouwing. Naar aanleiding van zowel de parlementaire enquête als het garantiekader worden de rol en de (achtervang)risico's van het WSW momenteel geëvalueerd. Aan de Eerste Kamer is een evaluatie in 2016 van de verhuurderheffing toegezegd. De discussie over de huursom is nog niet beslecht.

Naar aanleiding van de ontwikkelingen in de huurtoeslag is er aanleiding om deze nader te bezien. De huurtoeslag kent de laatste jaren terugkerende overschrijdingen. De aantallen huurtoeslagontvangers stijgen harder dan op grond van bijvoorbeeld de economische ontwikkeling werd verwacht. Door de overschrijdingen rijst de vraag hoe de budgettaire houdbaarheid van de huurtoeslag ook op langere termijn kan worden gehandhaafd. Directe aanleiding van het IBO is de zorg over de structurele (budgettaire) houdbaarheid van de huurtoeslag.

Doel is een analyse van het instrument huurtoeslag zelf en van de rol van de huurtoeslag in een budgettair houdbaar sociaal huurbeleid. Het IBO moet een beeld schetsen waarmee op termijn een beter werkend systeem kan worden gerealiseerd, waarmee mogelijk welvaartswinst kan worden geboekt en mogelijk besparingen kunnen worden behaald.

Aanpassingen van de huurtoeslag en het sociale huurstelsel kunnen bestaande zekerheden aantasten. Een belangrijk aandachtspunt in het IBO is daarom dat wordt bezien welk transitiepad bij beleidsvarianten kan worden gekozen, zodat de gevolgen voor kwetsbare groepen worden voorkomen dan wel beperkt en grote schokken op de huurwoningmarkt worden voorkomen.

Doel/Hoofdvraag

De analyse in het IBO richt zich op verschillende niveaus.

Om te beginnen is een analyse noodzakelijk waarin bekeken wordt welke elementen uit de regeling de budgettaire beheersbaarheid en een beter functioneren van de huurmarkt in de weg staan. Onderdeel daarvan is de prikkelwerking.

In dit deel van de analyse zou ten minste moeten worden gekeken naar de volgende mogelijkheden:

- Afschaffen «kan-bepaling» (indexeren van de eigen bijdrage altijd met de huur, en niet met de laagste van huur of netto bijstand).
- Beperken toeslag voor hoge huren. Een optie zou bijvoorbeeld kunnen zijn verlaging van de maximum huurgrens. Dit sluit aan op de invoering van de passendheidtoets.
- Vereenvoudiging inkomensafhankelijkheid: rechte lijn in plaats van kwadratische kromme, geen plotselinge afbouw bij maximum inkomensgrens.
- Afhankelijkheid van feitelijke huren beperken. Bij dit punt dient bij uitstek aandacht te worden besteed aan mogelijkheden voor implementatie en samenhangende maatregelen op huurmarkt om inkomenseffecten te voorkomen.

De huurtoeslag is een complexe regeling in opzet en uitvoering. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is hoe aanpassingen in beleid en uitvoering kunnen bijdragen aan betere budgettaire beheersbaarheid. Daarbij kan gezien worden in hoeverre vereenvoudiging mogelijk is. In dit verband kan ook de verantwoordelijkheidsverdeling van beleid, budget en uitvoering nader worden beschouwd.

Op dit punt komen in elk geval de volgende vragen aan de orde:

- In het IBO dient te worden bekeken welke beleidsaspecten de handhaving van de huurtoeslag complex maken en of de regeling qua uitvoeringsaspecten kan worden verbeterd, dan wel regeldruk kan worden verminderd.
- Daarnaast dient het IBO in te gaan op mogelijkheden om de ramingen te verbeteren.
- Verder dient het IBO te bekijken of, en zo ja in welke mate, de uitvoering kan bijdragen aan het beter budgettair beheersbaar maken van de huurtoeslag.

Ten slotte kan worden gesteld dat er in korte tijd veel beleid is gewijzigd op de huurmarkt, waarvan een deel nog moet worden geïmplementeerd. Daarbij kan de vraag gesteld worden in hoeverre het stelsel waarvan de huurtoeslag deel uit maakt er voor zorgt dat de beleidsdoelstellingen op een efficiënte manier worden bereikt. Het gaat daarbij in ieder geval om het betaalbaar houden van huisvesting voor de meest kwetsbare groepen in samenhang met het beter laten functioneren van de huurmarkt.

Bij de analyse van een houdbaar eindbeeld zijn onder meer de volgende elementen relevant:

- Hoe kunnen verstoringen in de huurmarkt worden verminderd?
- Welke aanpassingen in de combinatie van beleidsinstrumenten kunnen bijdragen aan een het op efficiënte wijze voorzien in betaalbare huisvesting van de meest kwetsbare groepen? In hoeverre kunnen aanpassingen zo worden vormgegeven dat deze leiden tot besparingen voor het rijk?

Daarbij moet onder meer gekeken worden naar de wisselwerking tussen het huurbeleid, de verhuurderheffing en de huurtoeslag, waarbij voorstellen ook moeten bijdragen aan het beter functioneren van de huurmarkt, zoals een efficiënte prijsvorming.

Het IBO start niet bij nul. Naast de genoemde, lopende trajecten is er al veel materiaal beschikbaar op deelterreinen. Waar mogelijk zal gebruik worden gemaakt van beschikbaar materiaal. Daarnaast loopt op dit moment een beleidsdoorlichting van artikel 1 (Woningmarkt) van de begroting Wonen en Rijksdienst. Het IBO start idealiter na afronding van deze beleidsdoorlichting, zodat deze niet naast elkaar lopen en de uitkomsten van de beleidsdoorlichting bij het IBO kunnen worden betrokken.

Organisatie van het onderzoek

Samenstelling

- Leden van de werkgroep zijn: WenR, Financiën, Belastingdienst, SZW, EZ en AZ.
- Bovengenoemde partijen vaardigen elk één werkgroeplid af.
- Voor externe deskundigheid wordt in elk geval een beroep gedaan op CPB en PBL.
- De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretariaat vanuit Financiën (1 secretaris, 1 co-secretaris) en WenR (1 secretaris, 1 co-secretaris).

Overig

Het secretariaat start de voorbereidende werkzaamheden zodat de werkgroep uiterlijk in december 2015 kan starten, bij voorkeur op het moment dat de beleidsdoorlichting van artikel 1 (Woningmarkt) is afgerond.

De werkgroep dient haar eindrapport uiterlijk op 30 juni 2016 in. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

2. Kostenefficiëntie CO₂ reductie maatregelen

Inleiding

Een groot aantal maatregelen is geformuleerd met het oog op de transitie naar een duurzame energiehuishouding. Het betreft maatregelen niet alleen binnen het Energieakkoord, maar ook daarbuiten. Er bestaat behoefte aan inzicht in de effectiviteit van de verschillende maatregelen «*waardoor zij goed met elkaar zijn te vergelijken en af te stemmen*». (Energieakkoord, p. 96). Vergelijking is niet eenvoudig, omdat het om zeer uiteenlopende maatregelen gaat, die bovendien gericht zijn op verschillende (sub)doelen van het duurzame energiebeleid.

De opgave van dit IBO is om de kosten zo te definiëren dat gemeten kan worden hoe groot de bijdrage – het effect – van iedere maatregel is aan die duurzame energiehuishouding. Deze vraag betreft de kosteneffectiviteit van beleid, cq beleidsmaatregelen. Het begrip «duurzame energiehuishouding» is echter lastig te operationaliseren en te kwantificeren. Onderzoek naar de effectiviteit van beleid is doorgaans kostbaar en tijdrovend, en kan slechts uitgevoerd worden door een beperkt aantal, gespecialiseerde bureaus.

Een benadering die in de praktijk vaak wordt gevolgd, is om de kosten van maatregelen te koppelen aan meetbare doelen. In de motie Leegte/Van Veldhoven wordt gevraagd om per maatregel in het Energieakkoord de kosten per vermeden ton CO₂ aan te geven. Deze kostenmaatstaf («common denominator») kan in principe worden toegepast op alle maatregelen – binnen en buiten het Energieakkoord – die zijn gericht op de (meetbare) doelen van het duurzame energiebeleid, zoals CO₂ reductie, energiebesparing en duurzame energieproductie. Uitgaande van deze kostenmaatstaf dienen de volgende onderzoeksvragen te worden beantwoord. Daarbij moet worden opgemerkt dat het Energieakkoord

m.n. doelen formuleert in termen van energiebesparing (PJ) en aandeel duurzame energie.

Onderzoeksvragen

1. Stel de reikwijdte van het begrip kosten (en baten) per vermeden ton CO₂ reductie vast. Dit kan bv. breed (maatschappelijke kosten (en baten)) of eng (alleen directe kosten (en baten)) worden gedefinieerd (zie hierna)
2. Maak een selectie van maatregelen – binnen en buiten het Energieakkoord, bestaande en nieuwe – waarop dit kostenbegrip kan en zal worden toegepast.
3. Bereken de kosten per geselecteerde maatregel.
4. Hoe kan mbv de geselecteerde maatregelen een (maatschappelijk) efficiënt tijdpad worden gemaakt om de CO₂ doelstellingen van 80–95% en een volledig duurzame energievoorziening 2050 conform het regeerakkoord te bereiken, rekening houdend met mogelijke kostenreductie van bestaande technieken en de introductie van mogelijke nieuwe technieken waarbij nieuwe internationale doelstellingen voor de jaren 2020, 2030 en verder technologische vooruitgang moeten aanjagen en ecologisch evenwicht voor de toekomst veilig stellen.
5. Zijn de inzichten rond het efficiënte tijdpad aanleiding om na te denken over aanpassing van de (mix van) beleidsdoelen (CO₂-reductie, energiebesparing en een groter aandeel duurzame energieproductie)?

Toelichting en onderzoeksaanpak

Ad 1: Deze vraag zal literatuur onderzoek vergen. Het begrip kosten moet in beginsel breed worden opgevat, dus als maatschappelijke kosten. Een voorbeeld met autobrandstoffen dient ter verduidelijking. Uitgaande van het concept «Well to Wheel» wordt ook de vernietiging van de regenwouden (palmolie) meegerekend bij de berekening van de kosten per vermeden ton CO₂.

De werkgroep moet bepalen of dit concept praktisch bruikbaar is voor de onderzoeksvragen 2 en 3. Indien dat niet haalbaar is, kan een beperkter kostenbegrip worden gehanteerd, zoals «Tank to Wheel» dat in de praktijk tot nu toe wel wordt gebruikt.

Ad 2. In de nationale energieverkenning (NEV 2014) is vanaf blz. 171 een overzicht te vinden van een groot aantal maatregelen. De werkgroep zal een selectie moeten maken van maatregelen die moeten worden meegenomen. Er kunnen ook nieuwe maatregelen door de werkgroep worden toegevoegd.

Ad 3. Ook hier zal assistentie nodig zijn van een extern bureau. De keuze voor ECN en PBL ligt voor de hand gelet op de betrokkenheid van ECN en PBL bij zowel het Energieakkoord als de NEV 2015 en de kennis van deze bureaus waar het gaat om transitieprocessen.

Ad 4. De CO₂ uitstoot in de vervoerssector moet in 2030 met 17% (25 Mton) gereduceerd en 60% in 2050. Daarnaast geldt een «ambitie» mbt de groei van het aantal elektrische auto's, nl. van 200.000 in 2020, 1.000.000 in 2025, en 2.000.000 in 2030. Een maatschappelijk kosten efficiënt pad(en) moet primair leiden tot de CO₂ reductiedoelstelling voor 2050 en als mogelijke afgeleide daarvan de doelstelling voor 2020 en 2030. Hierbij wordt ook rekening gehouden met de verwachte kostenontwikkeling van verschillende opties voor emissiereductie.

Ten slotte

Het onderzoek zal nog dit jaar resultaten moeten opleveren om de vragen in de Motie Leegte/Van Veldhoven te kunnen beantwoorden. Deze timing

is ook van belang ivm het gereedkomen van de Nationale Energieverkenning 2015 (NEV) en de voortgangsrapportage van het Energieakkoord. De werkgroep start zo spoedig mogelijk na 1 mei en dient haar eindrapport uiterlijk 31 december 2015 in. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

Samenstelling werkgroep

EZ, IenM, WenR, AZ en Financiën, alsmede het PBL als extern lid. Eventueel kunnen het CPB en het ECN gevraagd worden als expertlid op te treden.

3. Verkeershandhaving

Onderwerp

Onder het artikel Boeten en Transacties (BenT) wordt op de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) het totaal aan opbrengsten van administratieve sancties, boetevonnissen, transactievoorstellen en strafbeschikkingen verantwoord.

Deze opbrengsten zijn het gevolg van het handhavingsbeleid (verantwoordelijkheid van VenJ) en het verkeersveiligheid- en milieubeleid (beiden de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu). De inzet van het administratief- en strafrechtelijk handhavingsinstrumentarium is geconcretiseerd in de beleidsprioriteiten van de Minister van VenJ. Politie en Openbaar Ministerie (OM) stellen hun jaarplannen en investeringsbegrotingen op basis van deze prioriteiten op.

Het overgrote deel van de overtredingen betreft eenvoudige verkeersovertredingen, die vallen onder werking van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv). Daarnaast zijn ook boetes en transacties mogelijk voor andere overtredingen en voor misdrijven. Dit IBO richt zich op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het handhavingsbeleid in het kader van verkeersveiligheid, waar het strafrechtelijk handhavingsinstrumentarium onderdeel van uitmaakt.

In de afgelopen jaren zijn verschillende beleidsmaatregelen getroffen ter versterking van de handhaving. Zo is het OM in 2009 gestart met het optimaliseringsprogramma Verkeershandhaving, dat zich o.a. richtte op de vervanging van analoge door digitale flitspalen en de uitbreiding en vervanging van trajectcontrolesystemen. Deze maatregelen hadden tot doel bij te dragen aan een betere handhaving en een toename van het aantal geconstateerde overtredingen. Ook is in 2011 het onverzekerd rijden onder de Wahv gebracht en zijn in 2011 en 2012 de boetes met ca. 15% respectievelijk 20% verhoogd.

De doelen rondom verkeersveiligheid (het maximaal aantal ernstig verkeersgewonden en verkeersdoden) komen tot uiting in het Strategisch Plan verkeersveiligheid 2008 en aanvullend daarop de Beleidsimpuls van 2012. Onzeker is of met name de doelstelling voor het aantal verkeersgewonden haalbaar is. Recent heeft de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) een verkenning gepubliceerd, waarin mogelijkheden in beeld worden gebracht waarmee Nederland kan «opschakelen» naar meer veiligheid in 2020. In het rapport worden verschillende maatregelen benoemd, waaronder de intensivering van handhaving op snelheid en alcohol.

De verkeershandhaving heeft verkeersveiligheid tot doel. De trajectcontroles staan er naast de verkeersveiligheid echter ook voor milieudoel-einden. Hieronder vallen het verminderen van uitstoot van CO₂, fijnstof en geluidsoverlast voor omwonenden. Waar relevant wordt in het IBO ook

naar de relatie van de handhavingsmiddelen tot deze milieudoelinden gekeken.

Grondslag

De ontvangsten uit BenT worden verantwoord op artikel 33 van de begroting van het Ministerie van VenJ. Structureel wordt ca. € 1 miljard aan ontvangsten geraamd. De kosten voor de verkeershandhaving worden geraamd aan de uitgavezijde van artikelen 31, 33 en 34 en betreffen structureel ca. € 44 mln. (VHT Politie), € 60 mln. (OM) en € 75 mln. (CJIB).

Tabel: Grondslag IBO

(x € 1.000)	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Uitgaven 31.2 VHT Politie</i>	48.030	46.629	44.677	43.913	43.913
<i>Uitgaven 33.3 Verkeershandhaving OM</i>	33.543	32.333	30.939	30.397	30.397
<i>Uitgaven 33.1 CVOM</i>	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000
<i>Uitgaven 34. CJIB</i>	71.549	72.562	74.892	74.892	74.892
<i>Ontvangsten 33.3 Boeten en transacties</i>	797.401	845.780	852.374	851.106	849.827

Opdracht aan de werkgroep

De werkgroep heeft de opdracht om een analyse op te leveren van de effecten van het huidige administratief- en strafrechtelijke verkeershandhavingsbeleid en op basis daarvan te bezien in welke mate het verkeershandhavingsbeleid momenteel doelmatig of doeltreffend is vormgegeven. De werkgroep heeft tevens de opdracht om varianten in kaart te brengen die de doelmatigheid en doeltreffendheid van het administratief- en strafrechtelijke verkeershandhavingsbeleid kunnen verbeteren. Van deze beleidsvarianten worden de maatschappelijke voor- en nadelen weergegeven en de budgettaire effecten geanalyseerd en gekwantificeerd.

De werkgroep beantwoordt daarbij onder andere de volgende vragen:

1. Hoe is het beleid ten aanzien van de verkeershandhaving vormgegeven? Hoe ziet de relatie tussen de verkeershandhaving en de doelen ten aanzien van verkeersveiligheid mede in relatie tot milieu-aspecten eruit?
2. Hoe ziet het totale beleidsinstrumentarium eruit en hoe werken verschillende instrumenten op elkaar in?
3. Is het handhavingsbeleid ten aanzien van verkeersveiligheid en milieu-aspecten effectief en efficiënt vormgegeven? Worden de beleidsdoelen (minder CO₂, minder geluidsoverlast, minder verkeersdoden en -gewonden) behaald? Is de causaliteit tussen beleidseffect en -inzet aantoonbaar of aannemelijk?
4. Zijn de totale (maatschappelijke) kosten en opbrengsten van de Wvh en het strafrecht in het kader van de verkeershandhaving en de beleidsdoelen proportioneel? Zouden de doelen tegen lagere kosten kunnen worden bereikt?
5. Welke aanpassingen in het handhavingsbeleid kunnen de effectiviteit en doelmatigheid vergroten (handhavingsmix)?

Organisatie van het onderzoek

Samenstelling

Leden van de werkgroep zijn vertegenwoordigers van de ministeries van VenJ, I&M, Financiën, AZ en van het Openbaar Ministerie aangevuld met een externe deskundige.

De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretariaat vanuit Financiën (1 secretaris) en VenJ (1 secretaris).

Overig

Het secretariaat start de voorbereidende werkzaamheden vanaf mei 2015. De werkgroep start formeel in september en dient haar eindrapport uiterlijk 1 maart 2016 in. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

4. Belastingdienst

Aanleiding

De Belastingdienst voert veel taken uit voor derden. Zo voert de Douane een deel van zijn werkzaamheden uit voor onder meer BuiZA, EZ en I&M, worden de toeslagen uitgevoerd voor SZW, VWS en WenR en werkt de FIOD veel voor V&J. Ook voert de Belastingdienst fiscale taken uit op het terrein van andere departementen. Deze taken zijn bij de Belastingdienst belegd, omdat zij voor de uitvoering van deze taken over de benodigde competentie beschikten of omdat de taken complementair waren aan de reeds uitgevoerde werkzaamheden.

Voor het uitvoeren van deze taken zijn tussen de Belastingdienst (opdrachtnemer) en de derde (beleidsbepalende opdrachtgever) afspraken gemaakt. De vraag is of de gemaakte afspraken in voldoende mate financieel onderlegd en transparant zijn en voorzien in hoe te handelen als sprake is van bijvoorbeeld wijzigingen of uitbreiding van de taken, wijzigingen in het kwaliteitsniveau van de te verlenen diensten, of veranderingen in de onderliggende kostenstructuur van de Belastingdienst. Recent bleek bij de financiering van de extra Douanekosten in verband met de sancties voor Rusland dat slechts moeizaam overeenstemming kon worden bereikt tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over de financiering.

Voor het maken van bovengenoemde afspraken is het noodzakelijk dat de Belastingdienst goed inzicht heeft in de producten die zij aanbiedt en de bijbehorende kosten die in rekening gebracht moeten worden bij de beleidsbepalend opdrachtgever. Tegelijkertijd geldt dat ook de opdrachtgever aan de voorkant duidelijkheid zou moeten willen hebben over wat zij kan verwachten als sprake is van mee- en tegenvallers, wijzigingen of uitbreiding van taken, etc. Met het onderzoek van de commissie de Jong is hiertoe een belangrijke eerste stap gezet. Ook de herijking van samenwerkingsafspraken tussen de Belastingdienst en haar partners, zoals die momenteel onder leiding van de directeur Douane wordt uitgevoerd, draagt hier aan bij.

Afbakening, hoofdvraag en deelvragen

Het onderzoek zal zich richten op de onderdelen Douane, FIOD en Toeslagen¹⁴ van de Belastingdienst. De belastinguitgaven vallen buiten de scope van het onderzoek.

Hoofdvraag is hoe de bestaande en toekomstige afspraken tussen de Belastingdienst en beleidsbepalende derde opdrachtgevers kunnen worden vormgegeven zodat deze voor alle betrokken partijen tijdig inzicht geven in de (financiële) consequenties als sprake is van autonome en/of beleidsmatige wijzigingen?

Uitvoering voor derden

1. Welke taken voert de Belastingdienst nu uit voor derden?
2. Zijn er nieuw taken te verwachten?

¹⁴ Indien besloten wordt de uitvoering van de Kinderopvangtoeslag over te hevelen naar DUO zal deze geen onderdeel uitmaken van het onderzoek.

3. Zijn er wijzigingen en/of uitbreidingen te verwachten in de taken voor derden?

Vormgeving afspraken werkzaamheden

4. Wat zijn de huidige afspraken tussen de Belastingdienst en de derden waarvoor zij uitvoeringswerkzaamheden verrichten?
5. Hoe zijn deze afspraken vastgelegd?
6. Hoe verloopt het proces/het overleg tussen de Belastingdienst en de derde bij wijzigingen of uitbreiding van de taken, wijzigingen in het kwaliteitsniveau van de te verlenen diensten, of veranderingen in de onderliggende kostenstructuur van de Belastingdienst?
7. Hoe is dit geregeld bij andere vergelijkbare uitvoeringsorganisaties (bijv. UWV)?
8. Welke verbeteringen in de vormgeving van de afspraken zijn – in aanvulling op de reeds lopende herijking van samenwerkingsafspraken – mogelijk?

Bekostiging

9. Hoe worden de huidige taken voor derden bekostigd?
10. Wat wijzigt in de bekostiging bij:
 - a. Wijzigingen in de taak?
 - b. Wijziging in volume en kosten door autonome en exogene ontwikkelingen?
 - c. Wijziging in kosten bij de uitvoering?

Samenstelling van de werkgroep

De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers: Financiën (DGRB, FEZ), de Belastingdienst, SZW (vanuit de ervaringen met het UWV en Toeslagen), VWS (Toeslagen), V&J (ervaringen met uitvoeringsorganisaties, samenwerking met ketenpartners en één van de derden voor zowel Douane als FIOD), AZ, WenR (als derde voor Toeslagen en Belastingen) en BuZa en EZ (als derden voor de Douane). De werkgroep heeft een onafhankelijke commissievoorzitter, die ondersteund wordt door twee secretarissen.

Overig

De werkgroep start op 1 september 2015 en dient haar eindrapport uiterlijk 1 maart 2016 in. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

5. Risicobeheer en risicobeheersing schatkistbankieren OCW

Onderwerp

Onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van OCW kunnen publiek bekostigde onderwijsinstellingen op vrijwillige¹⁵ basis bankieren bij de schatkist. Bankieren bij de schatkist betreft in eerste instantie sparen bij de schatkist. Ter financiering van vaste activa kunnen onderwijsinstellingen ook langlopende leningen bij de schatkist afsluiten en ter facilitering van hun kasbeheer kunnen zij een rekening-courantkrediet afsluiten. Ook rijksmusea met verantwoordelijkheid voor het beheer en onderhoud van de eigen huisvesting kunnen schatkistbankieren. Het Ministerie van OCW stelt voorwaarden aan toegang tot schatkistbankieren, zoals een positieve uitkomst van het financiële toetsingsdocument, zekerheidstelling in de vorm van bijvoorbeeld hypotheccair onderpand, garantstelling van een gemeente, en/of de publieke bekostiging, en bij de rijksmusea een storting in een reservefonds. Ook betalen instellingen een risico-opslag op de rente. De Comptabiliteitswet (art. 45 e.v. CW) vormt het wettelijk kader

¹⁵ Zie art. 45 CW. De Eerste Kamer heeft in 2002 besloten dat onderwijsinstellingen niet verplicht mochten worden tot schatkistbankieren.

waarbinnen het Ministerie van OCW de mogelijkheid tot schatkistbankieren aanbiedt en waarbij het Ministerie van OCW garant staat. De rentevoordelen van het goedkoop lenen door de Nederlandse Staat kunnen bij schatkistbankieren doorgegeven worden aan de deelnemende instellingen. De toegang van de Staat tot de kapitaalmarkt is zeer goed, de schatkist kan instellingen bij elke looptijd een vaste rente voor leningen rekenen, en de schatkist biedt alleen eenvoudige en transparante leningproducten. Sparen bij de schatkist leidt ertoe dat middelen de publieke sector pas verlaten niet eerder dan dat daadwerkelijk voor een dienst betaald wordt.

Schatkistbankieren bij OCW heeft de laatste jaren een grote vlucht doorgemaakt. Tabel 1 laat zien dat het totaal aan uitstaande leningen met risico-exposure richting de OCW-begroting is gegroeid van ongeveer 250 mln. in 2005 naar ongeveer 1,2 mld. aan leningen voor vaste activa en ongeveer 0,6 mld. aan rekening-courant krediet per ultimo 2014, tezamen ongeveer 1,8 mld. Het grootste deel van de leningen (ongeveer 65%) in 2014 betreft leningen ter financiering van vastgoed in het mbo en hbo.

Tabel: Totaal aan uitstaande leningen met risico-exposure voor de OCW-begroting in 2005 en 2014 (in mln.)

	2005 ¹		2014	
	Hypothecaire lening	Hypothecaire lening	Rekening-courant ²	
Totaal	253 253	1.216	572	1.788

¹ Voor rekening-courant stond het Agentschap van het Ministerie van Financiën toen zelf garant. Vanaf 2012 staat OCW hiervoor garant.

² Dit is de maximale limiet, het gebruik van het krediet kan (veel) minder zijn.

Dit IBO analyseert de doeltreffendheid en doelmatigheid van de huidige wijze van risicobeheer en risicobeheersing bij schatkistbankieren bij OCW, en formuleert beleidsvarianten ter verbetering van risicobeheer en risicobeheersing. De vraagstelling is op welke wijze de risico's van schatkistbankieren bij OCW beheerd en beheerst worden en op welke wijze risicobeheer en risicobeheersing verbeterd kan worden. De onderzoeksvragen zijn bijvoorbeeld hoe toetsing, monitoring en bijsturing bij OCW beter georganiseerd kan worden, waar de grenzen liggen ten aanzien van het risico waaraan de OCW-begroting blootgesteld kan/mag worden, of de huidige risico-opslag de juiste is, en wat een adequate begrotingsreserve is voor het onderwijs en voor de rijksmuseumen. De institutionele grondslag van het onderzoek is het geheel aan wet- en regelgeving, impliciete en expliciete prikkels, cultuur en gewoonten rond financieel beheer in het onderwijs en in de rijksmuseumen wereld en bij hun counterparts bij de rijksoverheid, voor zover gerelateerd aan schatkistbankieren. De risicogrondslag van het onderzoek is de totaalsom aan uitstaande schatkistleningen (zie Tabel 1 hierboven).

Opdracht aan de werkgroep

Opdracht aan de werkgroep is te onderzoeken hoe de risico's rond schatkistbankieren bij OCW beter beheerd en beheerst kunnen worden. De werkgroep wordt daarbij onder andere gevraagd onderzoek te doen naar:

- Vereisten ten aanzien van organisatie en expertise inzake risicobeheer en risicobeheersing bij schatkistbankieren. Hieronder valt een goede organisatie van de rollen die het Ministerie van OCW (beleidsdirecties, directie FEZ, Inspectie voor het Onderwijs), gemeenten (voor primair en voortgezet onderwijs) en het Rijksvastgoedbedrijf (voor rijksmuseumen) te spelen hebben rond schatkistbankieren, waarbij de taakverdeling

- met de Agent van het Ministerie van Financiën als uitvoerder van de betalingen rond schatkistbankieren scherp onderscheiden blijft.
- Risicobeheer en risicobeheersing voor en na beslissing op een aanvraag om te lenen van de schatkist;
 - Toezicht op en toetsing van nut, noodzaak en risico's rond het te financieren activum, in het kader van de stelselverantwoordelijkheid van OCW.
 - Kwaliteit van en toezicht op de meerjarenbegroting van deelnemers aan schatkistbankieren door OCW; toezicht op de kwaliteit van de veronderstellingen onder de leenaanvraag (bijvoorbeeld leerling/bezoekersontwikkelingen, ontwikkelingen bij concurrerende instellingen) in de meerjarenbegroting van deelnemers aan schatkistbankieren;
 - Begrenzen van risico's, beprijzen van risico's, (waardering van) onderpand en andere zekerheidstellingen, reservevorming bij OCW; zowel op niveau van de instelling als op het niveau van het stelsel; zowel wijze van als de daarbij concreet te kiezen omvang;
 - Bijzonder beheer (het ondersteunen en begeleiden van instellingen die na een positief oordeel op een leenaanvraag in financiële problemen zijn geraakt);
 - Bij rijksmusea ook: de interactie tussen eigenaarschap van het gebouw bij het rijksvastgoedbedrijf en de via schatkistbankieren gefinancierde verbetering van het gebouw;
 - Gedragseffecten bij onderwijsinstellingen en rijksmusea als gevolg van de mogelijkheid tot schatkistbankieren;
 - Countervailing power vanuit de sector (wanbetaling kan uiteindelijk via dekking op de begroting de bekostiging van de andere instellingen raken), bijvoorbeeld via een vorm van onderlinge waarborg;
 - De wijze waarop commerciële (sector)banken het risico bij leningen aan onderwijsinstellingen en rijksmusea beheren en beheersen c.q. zouden beheren en beheersen; wat kan daarvan geleerd worden en wat betekent dat voor de beleidsmatige weging van de voor- en nadelen van schatkistbankieren als financieringsoptie voor onderwijs en rijksmusea?
 - De wijze waarop andere vakdepartementen het risico bij leningen onder schatkistbankieren beheren en beheersen; wat kan daarvan geleerd worden?

Beleidsbeschrijving, analyse, beleidsvarianten

Het onderzoek start met een beschrijving van schatkistbankieren bij OCW, waaronder risicobeheer en risicobeheersing. Het onderzoek brengt vervolgens in kaart op welke wijze risicobeheer en risicobeheersing versterkt kan worden. Het onderzoek rapporteert hierover middels beleidsvarianten. Het onderzoek geeft bij elke variant aan wat de implicaties voor de omvang en aard van de risico's zijn, welke expertise en organisatie vereist is, en hoe de prikkels om de risico's te beheersen versterkt worden. De implicaties worden zoveel mogelijk gekwantificeerd. Beleidsvarianten leiden tot besparingen in termen van minder risicoblootstelling voor OCW. Bij ten minste één variant wordt de risicoblootstelling voor OCW met 20% beperkt.¹⁶

¹⁶ Risico is minder makkelijk te meten dan uitgaven. De werkgroep wordt gevraagd gebruikt te maken van de wijze waarop elders op financiële markten risico's meetbaar gemaakt worden.

Organisatie van het onderzoek

Samenstelling

Leden van de werkgroep: OCW, EZ, BZK, AZ en FIN. Daarnaast zullen de Agent en het Centraal Planbureau als extern lid optreden. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretaris vanuit FIN en een cosecretaris vanuit OCW.

Overig

De werkgroep start op 1 september 2015 en dient haar eindrapport uiterlijk 1 maart 2016 in. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

6. Gezonde leefstijl

Aanleiding

Preventiebeleid is het totaal van maatregelen dat beoogt de gezondheid te beschermen, bewaken en te bevorderen. Het beleid om de gezondheid te bevorderen omvat een breed palet aan maatregelen, variërend van stimuleren (subsidies, campagnes) tot ge- en verboden en prijsprikkels in de vorm van accijnzen. Naast gezondheidswinst en lagere ziektelast heeft vermijdbaarheid van ziektes effect op de collectieve zorguitgaven, het arbeidsaanbod, de productiviteit, andere collectieve uitgaven (bijvoorbeeld als gevolg van arbeidsongeschiktheid) en onderwijsprestaties. Ondanks de stijging van het aantal gezonde levensjaren is er nog altijd een toename van gezondheidsproblemen als gevolg van (chronische en welvaarts)ziekten die op zijn minst gedeeltelijk voortvloeien uit gedrag van individuen. Met het bevorderen van een gezonde leefstijl is gezondheidswinst te realiseren.

In 2006–2007 is reeds een IBO gedaan naar preventie. Daarin is onder meer aanbevolen om de kennis over kosteneffectiviteit te vergroten. Aan de Tweede Kamer is voor eind 2015 een tweetal onderzoeken toegezegd: een MKBA over alcoholgebruik en een onderzoek naar de effectiviteit van maatregelen om het alcoholgebruik terug te dringen. Ook op het gebied van Tabak loopt de discussie over effectiviteit van overheidsmaatregelen. RIVM constateerde onlangs¹⁷ dat er steeds meer kosteneffectiviteitsanalyses worden gepubliceerd over preventie in de zorg, hetgeen voor het thema overgewicht nieuwe aangrijpingspunten kan opleveren. Stelselwijzigingen, nieuwe bekostigingsmodellen en maatschappelijke en technologische veranderingen hebben in de loop der jaren gezorgd voor een nieuw speelveld.

De technische werkgroep van Zorgkeuzes in Kaart (ZiK) heeft met betrekking tot preventie geadviseerd om nader onderzoek te verrichten naar kwantificeerbaarheid van de effecten van preventiemaatregelen. Dit IBO voorziet in deze aanbevelingen, waarbij de focus ligt op enkele specifieke leefstijlthema's, waarbinnen alle beschikbare overheidsmaatregelen aan bod komen.

Probleemstelling

Het doel van dit IBO is om inzicht te krijgen in de effectiviteit van mix van overheidsinterventies bij preventie en dit inzicht te betrekken bij de analyse van de effectiviteit van het huidige preventiebeleid. Vanwege de breedte van het terrein van preventie richt dit IBO zich op enkele specifieke deelterreinen, namelijk de preventie op de terreinen alcohol, tabak

¹⁷ RIVM, VTV 2014

en overgewicht. Daarbij komt de gehele mix van overheidsinterventies aan bod, zoals regelgeving, bekostiging en prijsprikkels handhaving, voorlichting en educatie, signalering, advies en ondersteuning en beïnvloeding van de sociale en fysieke omgeving. Daarbij worden de volgende kernvragen gesteld:

1. Welke interventievormen zijn effectief in de leefstijlbeïnvloeding en daarmee in het stimuleren van gezond gedrag en het voorkomen van ziekten? Wat valt er te zeggen over de (kosten)effectiviteit ervan?
2. Zijn de huidige methoden om de (kosten)effectiviteit van preventie-maatregelen te meten en te kwantificeren toereikend en eenduidig?
3. Hoe ziet het huidige instrumentarium op het gebied van gezondheidsbevordering / gedragsbeïnvloeding eruit? Is de instrumentenmix voldoende effectief? Is deze voldoende samenhangend, bezien vanuit het rijksbrede beleidsperspectief? Zijn de verantwoordelijkheden op het juiste niveau belegd (rijk, andere overheden, privaat)? Welke instrumentenmix is het meest effectief bij preventie op de terreinen alcohol, tabak en overgewicht?

Reikwijdte onderzoek en onderzoeksaanpak

Dit IBO richt zich op het beleid voor het bevorderen van een gezonde leefstijl op de terreinen alcohol, tabak en overgewicht. Daarbij is een aantal instrumenten te onderscheiden dat de overheid inzet om een gezondere leefstijl te stimuleren: regelgeving, bekostiging en prijsprikkels, prikkels zelfregulering, handhaving, voorlichting en educatie; signalering, advies en ondersteuning en beïnvloeding van de sociale en fysieke omgeving. De vraag is of deze mix optimaal is vormgegeven.

Het onderzoek zal gefaseerd worden opgezet. In fase 1 zal worden onderzocht welke vormen van (leefstijl)interventies vanuit de overheid in verleden bewezen effectief zijn geweest in termen van gedragsverandering en gezondheidswinst. Dit kunnen zijn ge- en verboden, belastingen/accijnzen, voorschriften, (Europese) richtlijnen, convenanten met veldpartijen, maatregelen in de sfeer van bekostiging, etc. Deze best practices kunnen verder strekken dan de zorg (bijvoorbeeld het succes van het verplicht stellen van autogordels) omdat het gaat om bewezen effectieve overheidsmaatregelen om gedrag te beïnvloeden. In fase 2 zal het huidige preventiebeleid worden afgezet tegen de in fase 1 bewezen effectieve instrumenten. Daarbij zal worden gekeken of de huidige instrumentenmix voldoende samenhangend is, of deze voldoende effectief is en of er een effectievere mix denkbaar is. Waar nuttig, kan bij de analyse van instrumenten gebruik worden gemaakt van brede maatschappelijke kosteneffectiviteitanalyses, waarbij de departementoverstijgende uitkomsten worden meegenomen indien deze kwantificeerbaar zijn. Hierbij dient primair gezondheidswinst als maatstaf te worden meegenomen. Het effect op de kosten op het gebied van zorg en andere beleidsterreinen en brede maatschappelijke baten (zoals arbeidsproductiviteit) zullen echter ook zoveel mogelijk worden meegenomen. Conclusies over de toereikendheid van de beschikbare methodieken en eventueel aanvullend empirisch onderzoek spelen hierbij een belangrijke rol.

Naast VWS is een aantal andere departementen bij dit IBO betrokken. Zo spelen OCW, SZW en BZK een belangrijke rol bij het beschermen en bevorderen van gezondheid en gezond gedrag in het onderwijs, op de werkvloer en op lokaal niveau, partijen met elk een eigen (uitvoerende) taak in het preventie- en vormingsbeleid. Gezien de maatschappelijke impact van verschillende maatregelen is betrokkenheid van de departementen van Financiën en Economische Zaken van belang.

Bij de beantwoording van de eerste drie vragen wordt gebruik gemaakt van bestaande literatuur. Het onderzoek heeft zes bouwstenen:

1. Begripsbepaling en afbakening van het relevante beleidstheorie.
2. Een overzicht van de conclusies van relevante theoretische literatuur.
3. Een overzicht van resultaten van empirisch onderzoek uit binnen en buitenland.
4. Zo nodig en zo mogelijk aanvullend empirisch onderzoek.
5. Een beknopte internationale vergelijking.
6. Gesprekken met experts op het terrein van gezonde leefstijl en met betrokken partijen.

Organisatie van het onderzoek

De werkgroep bestaat uit de ministeries van VWS, OCW, SZW, BZK, EZ, AZ, FIN, het RIVM en het CPB. Verder zullen eventueel externe deskundigen worden uitgenodigd deel te nemen aan de werkgroep. Zorginstituut Nederland, SCP, RV&S en TNO en andere organisaties met een brede expertise op preventie-terrein, zullen bij de uitwerking van de onderzoeksvragen worden betrokken. De werkgroep start op 1 september 2015 en dient haar eindrapport uiterlijk 1 maart 2016 in. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

7. Opgavegericht werken bij infrastructurele planning

Onderwerp en probleemstelling

Nederland heeft een goed ontwikkeld systeem voor de planning, besluitvorming en financiering van haar investeringen in waterbeheer en infrastructuur. De systematiek van fondsen (DF en IF) en de spelregels van het MIRT zorgen voor een duidelijke, beheerste en betrouwbare rijks-overheid. Het leidt tot een meerjarige afweging van en continuïteit in de uitvoering van zowel projecten als beheer en onderhoud (dit laatste door het vooraf ramen en alloceren van voldoende B&O budget via de LCC-methodiek). Een keerzijde is dat (met name bij het IF) financiële middelen al voor lange tijd – nu al grotendeels tot 2028 – op een relatief gedetailleerd niveau worden vastgelegd. Dit kan tot gevolg hebben dat:

- door de lange termijnplanning maatschappelijke ontwikkelingen in de tijd minder goed kunnen worden meegenomen; bijvoorbeeld technologische ontwikkelingen, macro-economische ontwikkelingen en/of nieuwe maatschappelijke problemen die ontstaan.
- door reservering voor concrete projecten de focus al heel vroeg op specifieke oplossingen komt te liggen, terwijl later mogelijk blijkt dat de opgave wellicht efficiënter of effectiever op een andere manier had kunnen worden opgelost.

In een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) worden de mogelijkheden en beleidsopties verkend en uitgewerkt, waarlangs het huidige MIRT-instrumentarium en de hieraan verbonden financieringsystematiek bijgesteld kan worden om zo beter aan te sluiten bij de steeds sneller veranderende omgeving. Een meer opgavegerichte en adaptieve manier van werken bij zowel de MIRT-systematiek als in de onderliggende financierings- en begrotingsstructuur kan bijdragen aan meer flexibiliteit, met behoud van de voordelen van lange termijnplanning. Het IBO doet uitspraken over de wijze waarop deze flexibiliteit in programmering en financiering kan worden doorgevoerd en op welke wijze hierbij meer doelmatigheid kan worden bereikt.

Vragen

Hoofdvraag: op welke wijze kan een meer flexibele, programmatische werkwijze (meer opgaven centraal i.p.v. oplossingen) bijdragen aan een effectievere en doelmatiger infrastructurele planning en -financiering?

Deelvragen:

- Wat zijn de kenmerken en de voor- en nadelen van de huidige functioneren van de MIRT-systematiek en onderliggende financiering via de fondsen (DF en IF)? Wat zijn de vernieuwingen die lenM reeds doorgevoerd heeft in de systematiek van het MIRT, uitgaande van meer horizontale verhoudingen en flexibiliteit? Welke opties bestaan er om de MIRT systematiek meer opgave gericht en flexibel vorm te geven, waarbij oplossingen minder vooropgesteld worden?
- Welke lange termijnontwikkelingen zullen zich naar verwachting voordoen, die bepalend kunnen zijn voor (veranderingen in) de toekomstige behoefte aan infrastructuur? Welke trends zijn hieruit af te leiden en wat betekent dit voor de sturingsbehoefte vanuit de rijksoverheid? (M.n. op basis van bestaande studies; benoemen en in kaart brengen aanpalende trajecten)
- Welke opties bestaan er om de fondsensystematiek (IF/DF) meer flexibel vorm te geven, waarbij onder meer minder gedetailleerd lange termijnverplichtingen worden aangegaan en beter kan worden ingespeeld op de actualiteiten? Hoe verhoudt dit zich tot de te verwachten vervangingsopgaven?
- Wat betekenen deze opties voor de begrotings- en financieringssysteematiek en de onderliggende spelregels en systematiek van het MIRT en hoe kunnen de fondsen van elkaar leren? Hoe kunnen hierbij projecten worden meegenomen die wel gericht zijn op het verbeteren van de bereikbaarheid of veiligheid, maar die vanwege de Wet op het IF en de Waterwet niet uit de fondsen kunnen worden gefinancierd?
- Op welke wijze kan meer en beter worden ingezet op cofinanciering door gemeenten, provincies en waterschappen, vanuit de heersende opvatting dat verhoudingen met decentrale overheden en samenleving steeds horizontaler worden i.p.v. verticaal? Welke mogelijkheden tot financiële participatie van private partijen zijn interessant en welke randvoorwaarden zijn daarbij van belang? Wat kan de Rijksoverheid leren van deze opties en op welke wijze dragen deze opties bij aan doelmatigheid en doeltreffendheid?
- Hoe ziet vernieuwing van MIRT- en fondsensystematiek volgens uitgewerkte opties er concreet uit in twee uitwerkte (nader te bepalen) casussen?

Afbakening

- Het IBO heeft niet als doel, bestaande bestuurlijke afspraken en beleidsvoornemens ter discussie te stellen, noch het vraagstuk van beheer en onderhoud opnieuw in de volle breedte te onderzoeken. Het IBO heeft echter ook niet als doel om bestaand beleid te verdedigen of buiten discussie te plaatsen, maar richt zich op de systematiek van MIRT en IF/DF. Het trekken van beleidsmatige conclusies is vervolgens aan de politiek.
- Het IBO heeft als doel te leren van de ervaringen met het functioneren van de fondsen en deze toekomstvaster te maken, niet als doel een besparingsopgave in kaart te brengen. Daarom kent dit IBO geen budgettaire grondslag. Er worden geen uitspraken gedaan over de wenselijke hoogte van het IF/DF of de verhouding tussen verschillende uitgavencategorieën hierbinnen. Het IBO verkent mogelijkheden om door een andere manier van werken tot een doelmatiger investeringsprogramma te komen.
- Het IBO richt zich m.n. op de voorkant en bestuurlijke systematiek rond het MIRT en in mindere mate op het gedetailleerd opnieuw vormgeven van spelregels op allerlei deelterreinen van het MIRT.

Organisatie van het onderzoek

Samenstelling

- Leden van de werkgroep zijn: I&M (3), Financiën, AZ, BZK, EZ.
- Eventueel kunnen externe deskundigen aan de werkgroep worden toegevoegd.
- De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretariaat vanuit Financiën en I&M.

Overig

Het secretariaat start de voorbereidende werkzaamheden zo snel mogelijk. De werkgroep is reeds in augustus gestart en dient haar eindrapport uiterlijk op 31 december 2015 in.

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

7 Overzicht risicoregelingen van het Rijk

Tabellen 7.1, 7.2 en 7.3 geven een totaaloverzicht van directe en indirecte risicoregelingen van 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 risicoregelingen zijn opgenomen.

Garanties

Een garantie wordt omschreven als een voorwaardelijke, financiële verplichting van het Rijk aan een derde buiten het Rijk, die 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». Het overzicht geeft de stand eind augustus 2015 weer. Ontwikkelingen daarna zijn niet in het overzicht opgenomen. Deze worden meegenomen in het Overzicht risicoregelingen bij het Financieel Jaarverslag Rijk 2015.

In het overzicht worden achtereenvolgens de begroting (b), het begrotingsartikel (a) en de omschrijving van de garantie weergegeven. Daarachter staat voor de jaren 2014, 2015 en 2016 het bedrag dat daadwerkelijk als risico is verleend dan wel door de Tweede Kamer is geautoriseerd, genaamd «Uitstaande garanties». Onder de uitstaande garanties vallen ook de garanties die in eerdere jaren zijn verstrekt. In 2015 en 2016 worden garanties verleend en komen garanties te vervallen. Dit is terug te lezen in de kolommen «Geraamd te verlenen» en «Geraamd te vervallen».

Een garantieregeling van het Rijk kent vrijwel altijd een maximum, het zogenaamde plafond. Dit plafond kan een jaarlijks plafond zijn (per jaar mag een maximaal bedrag aan garanties worden verleend) of een totaalplafond (er mogen nooit meer garanties verleend worden dan het plafond). In tabel 7.1 is onderscheid gemaakt tussen beide soorten plafonds. Bij slechts enkele regelingen waarvoor geen plafond is afgesproken, is het totaalplafond gelijk gesteld aan de uitstaande garanties. Bij internationale organisaties is gekozen het garantiplafond gelijk te stellen aan de uitstaande garanties. Hiervan is sprake bij de Europese garanties (EFSF, EFSM en ESM) en de garanties aan een aantal internationale financiële instellingen.

Overzicht risicoregelingen van het Rijk

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

b	a	Omschrijving	Uitstaande garanties 2014	Geraamd te verlenen 2015	Geraamd te vervallen 2015	Uitstaande garanties 2015	Garantieplafond 2015	Geraamd te verlenen 2016	Geraamd te vervallen 2016	Uitstaande garanties 2016	Garantieplafond 2016	Totaal plafond
VIII	7	Bouwleningen academische ziekenhuizen	239,7		4,6	235,2				235,2		235,2
VIII	14	Achterborgovereenkomst NRF	247,9		8,1	258,8		29,0	15,0	272,8		380,0
VIII	14	Indemniteitsregeling	351,0 ¹	600,0	651,0	300,0		600,0	600,0	300,0		300,0
IXB	2	WAKO (kernongevallen)	14.023,0		4.254,1	9.768,9				9.768,9		9.768,9
IXB	3	DNB winstafdracht	5.700,0			5.700,0				5.700,0		5.700,0
IXB	3	Garantie en vrijwaring inzake verkoop en financiering van staatsdeelnemingen	952,8			952,8				952,8		952,8
IXB	3	Garantie Propertize	3.600,0			3.600,0				3.600,0		3.600,0
IXB	4	AlIB		730,1		730,1				730,1		730,1
IXB	4	DNB – deelneming in kapitaal IMF	47.503,6			47.503,6				47.503,6		47.503,6
IXB	4	EBRD	589,1			589,1				589,1		589,1
IXB	4	EFSD	49.640,4			49.640,4				49.640,4		49.640,4
IXB	4	EFSM	2.778,0		42,0	2.820,0				2.820,0		2.820,0
IXB	4	EIB	9.895,5			9.895,5				9.895,5		9.895,5
IXB	4	EIB – kredietverlening in ACP en OCT	174,0			174,0				174,0		174,0
IXB	4	ESM	35.445,4			35.445,4				35.445,4		35.445,4
IXB	4	Kredieten										
IXB	4	EU-betalingsbalanssteun	2.315,0		35,0	2.350,0				2.350,0		2.350,0
IXB	4	Wereldbank	3.888,1			3.888,1		181,8		4.070,0		4.070,0
IXB	5	Exportkredietverzekering	13.373,7		10.000,0	13.373,7		10.000,0	10.000,0	13.373,7	10.000,0	23.373,7
IXB	5	MIGA – herverzekeren	175,0		150,0	175,0		150,0	150,0	175,0		325,0
IXB	5	Regeling Investerings	1.911,4		453,8	1.713,9		453,8	453,8	1.750,0		2.203,9
XIII	13	BMKB	644,3		425,0	747,0		765,0	326,0	2.152,9		2.899,9
XIII	13	GO	95,0		200,0	204,2		400,0	257,0	890,0		1.092,2
XIII	13	Groefaciliteit			115,0			85,0	7,3	281,9		366,2
XIII	13	MKB financiering			400,0	400,0				400,0		400,0
XIII	13	Scheepsnieuwbouw										
XIII	14	garantieregeling	10,9		104,0	114,9		400,0	4,0	510,9		625,8
XIII	16	Aardwarmte	49,3		31,3	73,4		93,1	27,6	138,8		166,2
XIII	16	Garantie voor investeringen & werkkapitaal										
XIII	18	landbouwondernemingen (GL en GMI)	343,6		35,0	308,6		55,0	60,0	303,6		363,6
XVI	2,3	Garantie voor natuurgebieden en landschappen	415,1		15,5	399,7			15,6	384,1		399,7
XVI	3	Instellingen voor de gezondheidszorg	480,0		51,8	428,2			52,0	376,2		376,2
XVI	3	Voorzieningen tbv instellingen gehandicapten	120,5		13,6	106,9			9,8	97,2		97,2
XVII	41	Garantie DGGF	2,6		55,0	57,6		75,0		132,6		132,6
XVII	41	Garantie DRIVE										55,0

Overzicht risicoregelingen van het Rijk

b	a	Omschrijving	Uitstaande	Geraamd te	Geraamd te	Geraamd te	Geraamd te	Uitstaande	Uitstaande	Geraamd te	Geraamd te	Totaal
			garanties	verlenen	vervallen	vervallen	garanties	garanties	verlenen	vervallen	garanties	plafond
			2014	2015	2015	2015	2015	2015	2016	2016	2016	2016
XVII	41	Garantie FOM	68,6				68,6	68,6				154,2
XVII	45	Garanties IS-NIO	223,6		21,8		201,9	184,1	17,8			184,1
XVII	45	Garanties IS-Raad van Europa	176,7				176,7	176,7				176,7
XVII	45	Garanties Regionale Ontwikkelingsbanken	1.815,0	5,6	37,2	1.783,4	1.783,4	1.783,4	5,4			1.783,4
		Overig	178,3	10,4	71,5	117,3	0,9	118,1				118,1
		Totaal	197.427,4			194.302,9		195.595,5				195.595,5
		Totaal als percentage bbb	29,8			28,5		27,8				27,8

¹ Dit bedrag bestaat uit het uitstaand risico ultimo 2014 van € 192 miljoen en het totaal van garanties die vier maanden of korter voorafgaand aan ultimo 2014 zijn vervallen, en waarover op grond van de regeling nog schade gemeld kan worden (het zogenoemde viermaandsrisico).

Overzicht risicoregelingen van het Rijk

Tabel 7.2 bevat de uitgaven en ontvangsten behorende bij de door de staat verstrekte garanties in 2015 en 2016. 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 zowel ontvangen premies, provisies en dergelijke als op derden verhaalde (schade-)uitkeringen.

Tabel 7.2 Uitgaven en ontvangsten op de door het Rijk verstrekte garanties (in duizenden euro)								
b	a	omschrijving	Uitgaven 2015	Ontvangsten 2015	Saldo 2015	Uitgaven 2016	Ontvangsten 2016	Saldo 2016
VI	34	Garantiestelling Faillissementscuratoren dienst JUSTIS	1.300	0	- 1.300	1.300	0	- 1.300
IXB	1	Garantie procesrisico's	245	0	- 245	245	0	- 245
IXB	2	Terrorismeschades (NHT)	0	1.075	1.075	0	1.075	1.075
IXB	2	WAKO (kernongevallen)	0	609	609	0	609	609
IXB	3	Garantie en vrijwaring inzake verkoop en financiering van staatsdeelnemingen	4.800	5.716	916	4.800	4.800	0
IXB	3	Garantie Propertize	0	9.300	9.300	0	7.800	7.800
IXB	4	EIB - kredietverlening in ACP en OCT	0	4.687	4.687	0	0	0
IXB	5	Exportkredietverzekering	74.900	178.000	103.100	74.900	233.202	158.302
IXB	5	Regeling Investerings	500	1.250	750	500	1.250	750
XIII	13	BMKB	71.000	25.000	- 46.000	42.594	29.000	- 13.594
XIII	13	GO	11.842	13.000	1.158	11.842	13.000	1.158
XIII	13	Groeifaciliteit	8.616	8.000	- 616	9.365	8.000	- 1.365
XIII	13	Scheepsnieuwbouw garantieregeling	3.679	4.000	321	3.679	4.000	321
XIII	16	Garantie voor investeringen & werkkapitaal landbouwondernemingen (GL en GMI)	19.555	2.000	- 17.555	16.546	1.800	- 14.746
XV	2	Startende ondernemers	272	0	- 272	150	0	- 150
XVII	41	Garantie DRIVE	12.500	0	- 12.500	0	0	0
XVII	41	Garantie FOM	0	5.000	5.000	0	10.000	10.000
XVII	45	Garanties IS-NIO	212	3.000	2.788	193	3.000	2.807

Achterborgstellingen

Naast het risico uit garantieregelingen staat het Rijk ook indirect bloot aan risico's uit achterborgstellingen. In die gevallen wordt de daadwerkelijke garantieverplichting niet afgegeven door het Rijk maar door een daarvoor aangewezen tussenpersoon, bijvoorbeeld een stichting. Het Rijk wordt pas aangesproken zodra de tussenpersoon niet aan haar verplichtingen kan voldoen. In de begroting van het betreffende vakdepartement worden achterborgstellingen niet als verplichting opgenomen (zolang er geen schade ontstaat of is ontstaan). De achterborgstellingen zijn opgenomen in tabel 7.3.

Het risico uit de achterborgstellingen (in tabel 7.3) is niet een-op-een te vergelijken 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 gemeenten en voor 50 procent door de Rijksoverheid. Verplichtingen aangegaan na deze datum worden volledig door de Rijksoverheid gedekt. Bij het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) wordt de gehele positie met gemeenten gedeeld.

Per achterborgstelling gelden verschillende regelingen om eventuele schade te dekken. Wanneer een woningcorporatie financieel in de problemen komt, kan eerst saneringssteun worden verleend. Sinds de inwerkingtreding van de herzieningswet per 1 juli 2015 is sanering

Overzicht risicoregelingen van het Rijk

gemandateerd aan het WSW, waarbij het WSW kan putten uit het saneringsfonds die wordt aangehouden als een begrotingsreserve op de begroting voor Wonen en Rijksdienst. Het eigen vermogen van het WSW is daarna de eerste buffer om aan te spreken om aanspraken op de borgstelling op te vangen. Indien dit niet voldoende 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. Zo heeft de sanering van Vestia niet geleid tot een aanspraak op de achterborgstelling. 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 de Rijksoverheid. Bij het WEW geldt geen obligoverplichting. Hier dienen huizen 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	2014
Totaal Achterborgstellingen	177.658	192.740	220.163	231.179	250.396	258.878	269.232
waarvan:							
Stichting Waarborgfonds Zorg (WFZ)	7.703	8.061	8.441	8.672	8.915	8.922	8.571
Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	71.700	75.800	85.300	86.300	87.400	86.200	85.100
Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW)	98.255	108.879	126.422	136.207	154.081	163.756	175.561
Bufferkapitaal	1.157	1.277	1.336	1.456	1.512	1.501	1.540
waarvan:							
Stichting Waarborgfonds Zorg (WFZ)	176	191	211	230	245	235	247
Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	452	476	482	497	481	487	485
Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW)	529	610	643	729	786	779	808
Obligo	2.991	3.160	3.453	3.460	3.568	3.468	3.457
waarvan:							
Stichting Waarborgfonds Zorg (WFZ)	231	242	253	260	268	268	257
Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	2.760	2.918	3.200	3.200	3.300	3.200	3.200

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 netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU).

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 deze koppeling, 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 accres %

	2014	2015	2016	2017
1 De Koning	40	41	41	41
2A Staten-Generaal	128	139	134	135
2B Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten van de Gouverneurs	110	109	104	100
3 Algemene Zaken	53	58	56	56
4 Koninkrijksrelaties	72	73	94	88
5 Buitenlandse Zaken	9.769	8.706	6.577	8.286
6 Veiligheid en Justitie	11.181	10.891	9.940	9.630
7 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	656	661	641	535
8 Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	33.001	33.227	34.106	33.193
9A Nationale Schuld (Transactiebasis)	17	15	19	19
9B Financiën	1.591	4.649	4.577	4.269
10 Defensie	7.412	7.507	7.865	7.995
12 Infrastructuur & Milieu	9.856	8.677	8.154	8.324
13 Economische Zaken	4.480	4.561	4.448	4.448
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	20.406	17.483	17.988	18.162
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	4.278	2.969	2.730	2.793
17 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	2.709	2.722	2.515	2.552
18 Wonen en Rijksdienst	3.033	3.285	3.131	3.046
50 Gemeentefonds	18.741	27.246	27.339	26.924
51 Provinciefonds	1.296	1.077	2.160	2.150
Aanvullende posten	42	- 290	3.016	4.069
(A) Totaal netto uitgaven	128.868	133.806	135.635	136.815
(B) Totaal correcties	- 37.881	- 43.573	- 41.655	- 43.029
(C) Totaal NGRU (=A+B)	90.987	90.233	93.980	93.786
Accres (%) = (Ct - Ct-1)/Ct-1	2,02%	- 0,83%	4,15%	- 0,21%

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 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
Correcties wel relevant voor uitgavenkader, niet voor accres				
Studieleningen en radiofrequenties	1.738	1.646	1.409	1.380
EU-afrachten	- 8.860	- 7.628	- 5.501	- 7.271
HGIS	- 4.417	- 4.915	- 4.663	- 4.537
WWB	- 5.736	- 5.595	- 5.618	- 5.712
GF/PF (exclusief sociaal deelfonds)	- 18.257	- 16.672	- 18.279	- 18.119
Sociaal deelfonds RBG-eng	0	- 1.787	- 1.789	- 1.775
Sociaal deelfonds + GF SZA	- 66	- 2.900	- 2.715	- 2.530
Uitgaven BKZ (begrotingsgefinancierd)	- 2.291	- 7.402	- 7.125	- 7.090
BCF	0	- 2.852	- 3.124	- 3.116
Overboekingen 50/51 en RBG-eng	996	2.826	3.792	3.699
Overige financieringsverschuivingen	- 988	1.706	1.957	2.044
Totaal correcties accres	- 37.881	- 43.573	- 41.655	- 43.029

Tabel 8.3 Berekening accres

	2014	2015	2016	2017
1. Accres % (nominaal)	2,02%	- 0,83%	4,15%	- 0,21%
2. Grondslag normeringssystematiek	17.981	18.257	16.672	18.279
3. Accres (= 1 * 2)	363	- 151	692	- 38
<i>waarvan Gemeentefonds</i>	332	- 140	647	- 33
<i>waarvan Provinciefonds</i>	31	- 11	45	- 4
4. Accres cumulatief	363	212	904	866

Tabel 8.4 Aansluiting accres stand Miljoenennota 2015 naar Miljoenennota 2016

	2014	2015	2016	2017
Accrespercentage Miljoenennota 2015	2,78%	0,12%	1,85%	0,96%
Accres (jaarlijkse tranches) stand Miljoenennota 2015	499	22	308	164
Accres cumulatief stand Miljoenennota 2015 (A)	499	521	829	993
<i>Accresmutatie tranches</i>	- 136	- 173	385	- 202
<i>Accresmutatie cumulatief (B)</i>	- 136	- 309	75	- 127
Accres (jaarlijkse tranches) stand Miljoenennota 2016	363	- 151	692	- 38
Accres cumulatief stand Miljoenennota 2016 (A+B)	363	212	904	866
Accrespercentage stand Miljoenennota 2016	2,02%	- 0,83%	4,15%	- 0,21%