
Vergaderjaar 2016–2017

34 550

Nr. 2

NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN

Bijlagen bij de Miljoenennota 2017

Bijlagen

	Blz.
1. Uitgaven en niet-belastingontvangsten	4
2. Belasting- en premieontvangsten	11
3. EMU-saldo	25
4. EMU-schuld	28
5. Overheidsbalans	30
6. Belastinguitgaven, inkomstenbeperkende regelingen en overige fiscale regelingen	32
7. Taakopdrachten IBO's 2016/2017	46
8. Overzicht risicoregelingen van het Rijk	58
9. Normeringssystematiek gemeente- en provinciefonds	63

1 Uitgaven en niet-belastingontvangsten

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

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	bron
Totale uitgaven rijksbegroting	187.829	186.911	182.918	186.974	188.908	191.824	195.306	zie tabel 1.2
Niet-belastingontvangsten rijksbegroting	43.718	36.209	22.744	26.002	24.423	23.961	21.934	zie tabel 1.3
Netto rijksuitgaven op kasbasis	144.111	150.702	160.174	160.972	164.485	167.863	173.373	
Bij: Uitgaven sociale fondsen	114.110	114.943	116.778	122.041	125.475	129.841	134.674	zie tabel 3.4
Af: Rijksbijdragen en rentebaten sociale fondsen	20.734	20.048	20.822	20.615	20.240	20.427	20.583	zie tabel 3.4
Af: Ktv's en financiële transacties netto uitgaven	– 15.250	– 11.126	– 5.738	– 7.314	– 5.042	– 4.154	– 2.165	zie tabel 1.4
Netto-uitgaven centrale overheid EMU-basis	252.737	256.722	261.868	269.711	274.762	281.431	289.628	zie H3 tabel 3.1.1

Tabel 1.2 Uitgaven begrotingen (in miljoenen euro)

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1	De Koning	41	41	41	41	41	41	42
2A	Staten Generaal	141	147	144	141	139	139	140
2B	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten van de Gouverneurs	117	119	115	110	110	110	110
3	Algemene Zaken	61	63	64	62	62	62	64
4	Koninkrijksrelaties	410	274	292	272	124	123	123
5	Buitenlandse Zaken	10.232	9.710	8.880	9.869	9.748	9.937	10.193
6	Veiligheid en Justitie	12.718	13.431	12.581	11.677	11.523	11.521	11.408
7	Binnenlandse Zaken	798	903	742	652	672	697	655
8	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	36.350	38.786	37.163	37.982	37.783	37.729	37.935
9A	Nationale Schuld (Transactiebasis)	14.406	9.112	8.453	7.764	7.111	6.713	6.859
9B	Financiën	7.932	9.763	6.568	6.831	6.673	6.257	6.153
10	Defensie	7.816	8.367	8.686	8.800	8.880	8.856	8.716
12	Infrastructuur en Milieu	8.703	8.030	7.994	8.341	8.450	8.592	8.798
13	Economische Zaken	4.807	5.236	4.944	5.106	5.677	6.338	6.246
15	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	31.330	31.857	33.602	34.237	34.664	34.661	34.729
16	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	15.329	14.630	14.371	14.426	14.607	15.068	15.339
17	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	2.903	2.835	2.246	2.065	2.052	2.059	2.323
18	Wonen en Rijksdienst	4.266	4.248	4.312	4.586	4.680	4.661	4.851
50	Gemeentefonds	27.267	28.150	27.143	26.967	26.843	26.688	26.628
51	Provinciefonds	1.115	2.411	2.200	2.033	2.025	2.019	1.944
55	Infrastructuurfonds	5.719	5.787	5.878	6.240	6.263	6.357	6.234
58	Diergezondheidsfonds	33	44	33	33	33	33	33
64	BES-fonds	47	33	33	33	33	33	33
65	Deltafonds	1.166	1.285	905	1.098	1.089	1.170	1.344
AP	Aanvullende posten	0	- 2.266	1.698	4.207	6.359	8.840	11.422
90	Consolidatie ¹	- 5.874	- 6.085	- 6.168	- 6.598	- 6.732	- 6.880	- 7.014
HGIS	Internationale Samenwerking ²	(5.060)	(5.256)	(4.131)	(4.188)	(4.159)	(4.180)	(4.388)
	Totaal	187.829	186.911	182.918	186.974	188.908	191.824	195.306

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.

Tabel 1.3 Niet-belastingontvangsten (in miljoenen euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1 De Koning	0	0	0	0	0	0	0
2A Staten Generaal	6	4	4	4	4	4	4
2B Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten van de Gouverneurs	7	6	6	6	6	6	6
3 Algemene Zaken	7	7	7	7	7	7	7
4 Koninkrijksrelaties	56	43	37	37	37	37	37
5 Buitenlandse Zaken	813	3.479	706	719	732	745	765
6 Veiligheid en Justitie	1.377	2.364	2.046	1.897	1.794	1.805	1.762
7 Binnenlandse Zaken	884	204	70	65	65	65	64
8 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	1.302	1.313	1.342	1.416	1.466	1.545	1.612
9A Nationale Schuld (Transactiebasis)	17.087	13.275	8.414	11.403	9.391	8.285	6.353
9B Financiën	8.774	7.528	2.525	2.491	2.487	2.437	2.543
10 Defensie	435	284	401	380	306	268	269
12 Infrastructuur en Milieu	306	252	247	241	241	241	241
13 Economische Zaken	7.361	3.512	3.771	4.045	4.690	5.260	5.162
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1.899	1.885	1.768	1.782	1.797	1.813	1.792
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	1.011	196	90	95	93	93	93
17 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	104	258	100	79	76	76	73
18 Wonen en Rijksdienst	974	849	564	564	578	594	548
50 Gemeentefonds	0	0	0	0	0	0	0
55 Infrastructuurfonds	5.902	5.580	5.878	6.240	6.263	6.357	6.234
58 Diergezondheidsfonds	27	31	33	33	33	33	33
65 Deltafonds	1.263	1.226	905	1.098	1.089	1.170	1.344
AP Aanvullende posten	0	0	2	2	3	5	9
90 Consolidatie ¹	- 5.874	- 6.085	- 6.168	- 6.598	- 6.732	- 6.880	- 7.014
HGIS Internationale Samenwerking ²	(219)	(329)	(183)	(135)	(135)	(135)	(134)
Totaal	43.718	36.209	22.744	26.002	24.423	23.961	21.934

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 totaalstelling.

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ktv belastingen	352	565	929	446	609	576	696
Ktv aardgas	- 1.775	300	- 100	50	0	0	0
Kasbeheer	- 11.276	- 7.434	- 6.374	- 8.999	- 6.808	- 5.737	- 3.933
Verkoop staatsbezit	- 4.940	- 4.287	0	0	0	0	0
Studieleningen	- 517	- 588	- 644	- 699	- 756	- 818	- 882
Rente-ontvangsten uit renteswaps	- 1.018	- 1.104	- 1.483	- 1.827	- 2.084	- 2.103	- 2.103
Opbrengst beëindigen renteswaps	- 4.290	- 4.253	0	0	0	0	0
Ktv's en financiële transacties niet-belastingontvangsten	- 23.815	- 17.366	- 8.601	- 11.475	- 9.649	- 8.657	- 6.918
Overige ktv's	- 1.382	71	- 1.377	- 467	18	18	0
Kasbeheer	6.145	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500
Aankoop staatsbezit	1.102	2.379	150	350	280	0	0
Europees Stabilisatie Mechanisme (ESM)	0	0	0	0	0	0	0
Lening Griekenland	0	76	38	33	33	0	0
Lening VUT-fonds	- 729	- 50	0	0	0	0	0
Studieleningen	2.344	2.460	2.635	2.679	2.689	2.905	3.178
Begrotingsreserve	1.311	- 365	- 334	- 166	0	0	0
Overig	- 226	169	251	232	86	81	75
Ktv's en financiële transacties uitgaven	8.566	6.240	2.863	4.161	4.606	4.504	4.753
Ktv's en financiële transacties netto uitgaven	- 15.250	- 11.126	- 5.738	- 7.314	- 5.042	- 4.154	- 2.165
Totaal ktv's en financiële transacties	- 14.897	- 10.560	- 4.810	- 6.868	- 4.433	- 3.578	- 1.469

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	bron
Rijksbegroting in enge zin	106.972	107.725	109.232	112.879	115.129	117.803	120.172	zie tabel 1.6
Sociale Zekerheid en Arbeids- marktbeleid	75.398	76.726	77.893	79.626	80.098	81.153	82.738	zie tabel 1.7
Budgettair Kader Zorg	65.143	67.129	68.544	71.252	74.018	77.338	81.148	zie tabel 1.8
Netto-uitgaven onder het uitgavenkader	247.513	251.580	255.669	263.756	269.245	276.293	284.058	
Overige netto-uitgaven	5.224	5.143	6.199	5.955	5.517	5.138	5.570	zie tabel 1.9
Netto-uitgaven centrale overheid	252.737	256.722	261.868	269.711	274.762	281.431	289.628	zie tabel 1.1

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1 De Koning	41	41	41	41	41	41	42
2A Staten Generaal	135	143	140	137	135	135	135
2B Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten van de Gouverneurs	110	113	109	105	105	105	104
3 Algemene Zaken	54	56	57	55	55	55	57
4 Koninkrijksrelaties	65	105	88	77	67	66	65
5 Buitenlandse Zaken	9.419	6.231	8.174	9.151	9.016	9.192	9.427
6 Veiligheid en Justitie	11.341	11.067	10.535	9.780	9.729	9.716	9.646
7 Binnenlandse Zaken	643	749	672	587	608	633	591
8 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	33.221	35.602	33.830	34.586	34.384	34.096	34.028
9A Nationale Schuld (Transactiebasis)	9	17	19	19	19	19	19
9B Financiën	4.583	5.108	4.320	4.427	4.338	4.294	4.131
10 Defensie	7.301	7.969	8.181	8.324	8.489	8.514	8.382
12 Infrastructuur en Milieu	8.608	7.976	7.972	8.324	8.433	8.575	8.782
13 Economische Zaken	4.277	4.610	4.453	4.697	5.281	5.947	5.926
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	465	525	566	462	408	366	364
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	2.318	2.452	2.458	2.371	2.374	2.343	2.304
17 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	2.820	2.594	2.164	2.001	1.989	1.996	2.260
18 Wonen en Rijksdienst	3.292	3.399	3.748	4.022	4.102	4.067	4.304
50 Gemeentefonds	17.390	18.524	18.033	17.980	17.940	17.882	17.751
51 Provinciefonds	1.115	2.411	2.200	2.033	2.025	2.019	1.944
55 Infrastructuurfonds	- 183	208	0	0	0	0	0
58 Diergezondheidsfonds	0	0	0	0	0	0	0
60 Accres Gemeentefonds	0	0	213	701	1.168	1.671	2.069
61 Accres Provinciefonds	0	0	30	97	158	223	275
64 BES-fonds	47	33	33	33	33	33	33
65 Deltafonds	- 97	59	0	0	0	0	0
80 Prijsbijstelling	0	0	181	610	1.080	1.589	2.180
81 Arbeidsvoorwaarden	0	0	870	1.863	2.798	3.892	5.019
86 Algemeen	0	- 2.266	146	397	355	336	336
HGIS ¹	(4.841)	(4.927)	(3.948)	(4.054)	(4.025)	(4.045)	(4.253)
Netto-uitgaven kader RBG-eng	106.972	107.725	109.232	112.879	115.129	117.803	120.172

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)

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
15	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	16.841	17.732	18.401	18.565	18.711	18.796	18.897
50	Gemeentefonds	2.900	2.761	2.574	2.434	2.338	2.235	2.259
AP	Aanvullende posten	0	- 1	243	493	720	997	1.344
	Netto begrotingsgefinancierde uitgaven	19.741	20.493	21.218	21.491	21.770	22.028	22.500
40	Sociale Verzekeringen	55.658	56.233	56.675	58.134	58.328	59.125	60.237
	Netto premiegefinancierde uitgaven	55.658	56.233	56.675	58.134	58.328	59.125	60.237
	Netto-uitgaven kader SZA	75.398	76.726	77.893	79.626	80.098	81.153	82.738

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

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
16	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	491	486	524	411	423	392	386
50	Gemeentefonds (WMO)	6.977	6.865	6.536	6.554	6.565	6.570	6.618
AP	Aanvullende posten	0	0	6	14	21	30	45
	Netto begrotingsgefinancierde uitgaven	7.468	7.351	7.066	6.979	7.009	6.993	7.049
41	Premiegefinancierde uitgaven Zorg	57.675	59.778	61.478	64.272	67.009	70.345	74.099
	Netto premiegefinancierde uitgaven	57.675	59.778	61.478	64.272	67.009	70.345	74.099
	Netto-uitgaven kader BKZ	65.143	67.129	68.544	71.252	74.018	77.338	81.148

Tabel 1.9 Overige netto-uitgaven (in miljoenen euro)

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Gasbaten	- 6.425	- 2.250	- 2.550	- 2.450	- 2.450	- 2.450	- 2.450
	Rente	7.880	7.112	6.398	5.744	5.178	4.818	5.055
	Zorgtoeslag	3.941	4.213	4.406	4.953	5.399	5.763	5.958
	BTW-compensatiefonds	0	0	0	0	0	0	0
	Landbouw- en overige bestemmingsheffingen	- 139	- 130	- 121	- 121	- 121	- 121	- 121
	Klimaatverandering en luchtkwaliteit (ETS)	- 187	- 189	- 224	- 224	- 224	- 224	- 224
	SDE+	- 279	- 494	- 678	- 1.074	- 1.730	- 2.308	- 2.280
	Werkgeversbijdrage kinderopvang	- 1.082	- 1.092	- 1.092	- 1.092	- 1.092	- 1.092	- 1.092
	Bemiddelingskosten zorgverzekeraars	476	- 677	- 976	27	543	813	836
	Netto-opbrengsten interventies financiële sector	- 866	- 904	- 434	- 483	- 495	- 508	- 527
	Ktv's rijk	3.157	- 371	1.477	417	- 18	- 18	0
	Winstafdracht DNB (crisisgerelateerd)	- 481	- 122	- 37	- 21	- 4	0	- 28
	Reservering LIV en LKV	0	0	0	493	935	890	890
	Eigenrisicodragers WGA/ZW	- 335	- 391	- 413	- 434	- 456	- 477	- 497
	Overige posten	- 437	438	444	220	51	51	50
	Overige netto-uitgaven	5.224	5.143	6.199	5.955	5.517	5.138	5.570

In de tabellen 1.10 tot en met 1.13 worden de uitgaven onder de kaders getoetst aan de hoogte van de uitgavenkaders, zoals vastgesteld bij Startnota. De tabellen tonen per uitgavenkader eerst de bepaling van de reële uitgavenkaders. De reële uitgavenkaders worden bepaald door de ramingen ten tijde van het Regeerakkoord te defleren met de raming voor de prijsontwikkeling van de Nationale Bestedingen (NB-deflator). Het uitgavenkader in lopende prijzen is te bepalen door het reële uitgavenkader te corrigeren voor de actuele raming van de deflator. Daarnaast wordt gecorrigeerd voor de overboekingen tussen de Rijksbegroting in enge zin enerzijds, en de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt en het Budgettair Kader Zorg anderzijds. Ook worden de kaders aangepast voor

statistische correcties. De actuele ramingen van de uitgaven zijn afkomstig uit de tabellen 1.6 tot en met 1.8. Vervolgens wordt weergegeven hoe de actuele raming van de uitgaven zich verhoudt tot het uitgavenkader in lopende prijzen. Indien de actuele uitgaven hoger zijn dan het uitgavenkader, wordt gesproken van een overschrijding; vice versa van een onderschrijding van het uitgavenkader. Compensatie tussen de afzonderlijke budgetdisciplinesectoren kan alleen in uitzonderlijke omstandigheden indien de ministerraad daartoe besluit.

Tabel 1.10 Uitgaventoetsing Rijksbegroting in enge zin (in miljoenen euro; min is onderschrijding)

	2015	2016	2017
1. Raming uitgaven bij Regeerakkoord 2012/Begrotingsafspraken 2014	107.304	108.554	109.610
2. pNB ten tijde van MLT 2013–2017/Begrotingsafspraken 2014	1,0533	1,0680	1,0811
3. Reëel kader	101.877	101.642	101.385
4. NB-deflator	1,0312	1,0378	1,0460
5. Overboekingen	358	359	252
6. Statistisch	513	421	1.818
7. Uitgavenkader RBG-eng in lopende prijzen	105.929	106.265	108.117
8. Actuele ramingen uitgaven	106.972	107.725	109.232
9. Over/onderschrijding kader RBG-eng (9=8–7)	1.043	1.460	1.115

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

	2015	2016	2017
1. Raming uitgaven bij Regeerakkoord 2012/Begrotingsafspraken 2014	83.152	84.251	84.737
2. pNB ten tijde van MLT 2013–2017/Begrotingsafspraken 2014	1,0533	1,0680	1,0811
3. Reëel kader	78.947	78.886	78.379
4. NB-deflator	1,0312	1,0378	1,0460
5. Overboekingen	– 12	– 163	– 53
6. Statistisch	– 5.067	– 4.320	– 4.364
7. Uitgavenkader SZA in lopende prijzen	76.333	77.386	77.566
8. Actuele ramingen uitgaven	75.398	76.726	77.893
waarvan begrotingsgefinancierd	19.741	20.493	21.218
waarvan premiegefinancierd	55.658	56.233	56.675
9. Over/onderschrijding kader SZA (9=8–7)	– 935	– 661	327

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

	2015	2016	2017
1. Raming uitgaven bij Regeerakkoord 2012/Begrotingsafspraken 2014	68.194	70.105	72.029
2. pNB ten tijde van MLT 2013–2017/Begrotingsafspraken 2014	1,0533	1,0680	1,0811
3. Reëel kader	64.745	65.641	66.624
4. NB-deflator	1,0312	1,0378	1,0460
5. Overboekingen	– 346	– 196	– 198
6. Statistisch	– 685	0	462
7. Uitgavenkader BKZ in lopende prijzen	65.736	67.927	69.951
8. Actuele ramingen uitgaven	65.143	67.129	68.544
waarvan begrotingsgefinancierd	7.468	7.351	7.066
waarvan premiegefinancierd	57.675	59.778	61.478
9. Over/onderschrijding BKZ (9=8–7)	– 593	– 798	– 1.407

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

	2015	2016	2017
1. Reëel kader	245.569	246.170	246.389
2. NB-deflator	1,0312	1,0378	1,0460
3. Overboekingen	0	0	0
4. Statistisch	- 5.238	- 3.899	- 2.084
5. Uitgavenkader in lopende prijzen	247.998	251.579	255.633
6. Actuele raming uitgaven	247.513	251.580	255.669
7. Over/onderschrijding (7=6-5)	- 486	1	35

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)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Olieprijs (in dollars)	53	42	51	55	57	59	61
Beursprijs TTF-gas (in eurocent per kubieke meter)	20	14	17	17	17	17	17
Euro/dollarkoers (in dollars)	1,11	1,11	1,11	1,12	1,14	1,16	1,18
Productie (x miljard kubieke meter)	50	50	44	43	42	41	40
Niet-belastingontvangsten	6.425	2.250	2.550	2.450	2.450	2.450	2.450
Vennootschapsbelasting	750	250	300	250	300	300	300
Totaal kas	7.175	2.500	2.850	2.700	2.750	2.750	2.750
Niet-belastingontvangsten	1.775	- 300	100	- 50	0	0	0
Vennootschapsbelasting	150	0	0	0	0	0	0
Totaal kas-transverschil (ktv)	1.925	- 300	100	- 50	0	0	0
Niet-belastingontvangsten	4.650	2.550	2.450	2.500	2.450	2.450	2.450
Vennootschapsbelasting	600	250	300	250	300	300	300
Totaal trans	5.250	2.800	2.750	2.750	2.750	2.750	2.750

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 2016 (de Vermoedelijke Uitkomsten) vergeleken met de stand van het vorige ramingsmoment (Voorjaarsnota 2016), waarbij de belangrijkste ramingsbijstellingen worden toegelicht. Paragraaf 2.3 bevat vervolgens een toelichting op de raming van 2017 (de Ontwerpbegroting), onderverdeeld naar endogene ontwikkeling en beleidsmaatregelen. Voor een verdere toelichting op de raming van de belastingen wordt verwezen naar de internetbijlage van deze Miljoenennota (www.rijksbegroting.nl). Paragraaf 2.4 presenteert de meerjarige ontvangstenraming tot en met 2021. Tot slot geeft paragraaf 2.5 een gedetailleerd overzicht van de raming van de belasting- en premieontvangsten voor 2016 en 2017 op EMU-basis en op kasbasis.

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 de 1-maands verschoven ontvangsten op kasbasis geen betere aansluiting vormt met de onderliggende economische transacties.

2.2 De belasting- en premieontvangsten in 2016

In tabel 2.2.1 wordt de nieuwe raming voor 2016 vergeleken met de stand bij Voorjaarsnota 2016. De nieuwe raming over 2016 is gebaseerd op het macro-economisch beeld conform de MEV 2017 van het CPB en de gerealiseerde belasting- en premieontvangsten tot en met juli 2016. Ten opzichte van de Voorjaarsnota 2016 is de raming van de totale belasting- en premieontvangsten op EMU-basis met 2,4 miljard euro opwaarts bijgesteld.

De raming bij Voorjaarsnota 2016 was gebaseerd op het economisch beeld conform het CEP 2016 van het CPB. Ten opzichte van het CEP 2016 is de verwachte waardeontwikkeling van het bbp in 2016 met 0,6 procent neerwaarts bijgesteld. Deze bijstelling betreft vooral een bijstelling van de prijsontwikkeling van het bbp en maar een beperkte bijstelling van de volumeontwikkeling. Het economisch beeld van de MEV 2017 leidt bij de onderliggende belastingsoorten slechts tot beperkte opwaartse en neerwaartse aanpassingen. Dat de raming van de totale belastingontvangsten desondanks fors opwaarts is bijgesteld komt dan ook vooral door de realisaties over de eerste helft van 2016.

Tabel 2.2.1 Raming belasting- en premieontvangsten 2016 op EMU-basis (in miljoenen euro's)

	Voorjaarsnota 2016	Vermoedelijke uitkomsten 2016	Vershil
Indirecte belastingen	78.275	78.294	19
Invoerrechten	3.053	2.994	- 58
Omzetbelasting	46.247	46.269	22
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	1.498	1.561	63
Accijnzen	11.495	11.500	5
Overdrachtsbelasting	2.237	2.312	75
Assurantiebelasting	2.386	2.398	12
Motorrijtuigenbelasting	4.017	3.984	- 33
Belastingen op een milieugrondslag	4.901	4.901	0
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken e.a.	268	249	- 19
Belasting op zware motorrijtuigen	152	152	0
Verhuurderheffing	1.543	1.496	- 47
Bankbelasting	478	478	0
Directe belastingen en premies volksverzekeringen	113.536	115.703	2.167
Loon- en inkomensheffing	91.898	91.987	90
Dividendbelasting	2.999	3.043	44
Kansspelbelasting	482	476	- 6
Vennootschapsbelasting	16.449	18.514	2.065
Schenk- en erfbelasting	1.675	1.682	8
Overige belastingontvangsten	191	200	8
Totaal belastingen en premies volksverzekeringen	191.969	194.197	2.228
Premies werknemersverzekeringen	56.891	57.096	205
waarvan zorgpremies	36.183	36.335	152
Totaal belasting- en premieontvangsten (EMU-basis)	248.860	251.293	2.432

De raming van de totale *indirecte belastingen* is per saldo met 19 miljoen euro opwaarts bijgesteld opzichte van de Voorjaarsnota 2016. De ontvangsten uit de invoerrechten zijn met 0,1 miljard euro neerwaarts bijgesteld op basis van een lager volume van de invoer dan waar eerder van uit werd gegaan en de gerealiseerde ontvangsten over het eerste half jaar van 2016. Een iets lagere groei van de particuliere consumptie (- 0,6 procent) en hogere groei van de investeringen in woningen (+2,9 procent) leiden per saldo tot een vrijwel ongewijzigde raming van de btw-ontvangsten. De raming van de bpm is met 0,1 miljard euro opwaarts bijgesteld omdat het aantal verkochte nieuwe auto's en de gemiddelde

bpm die daarover wordt geheven hoger uitvallen. Een flink sterkere volumeontwikkeling van de verkoop van bestaande woningen (+11 procent) tegen een iets hogere prijsontwikkeling (+1 procent) zorgt voor een opwaartse bijstelling van de ontvangsten uit de overdrachtsbelasting met 0,1 miljard euro.

De ontvangsten uit de *directe belastingen* zijn per saldo met 2,2 miljard euro omhoog bijgesteld ten opzichte van de Voorjaarsnota 2016. De raming van de loon- en inkomensheffing is per saldo nauwelijks aangepast (+0,1 miljard euro) op basis van een vrijwel ongewijzigde loonontwikkeling (+0,1 procent), een wat hogere werkgelegenheid (+0,6 procent), maar lagere verwachte winsten van IB-ondernemers en box 3 inkomsten. De gerealiseerde ontvangsten over de eerste helft van het jaar liggen in lijn met de eerdere raming.

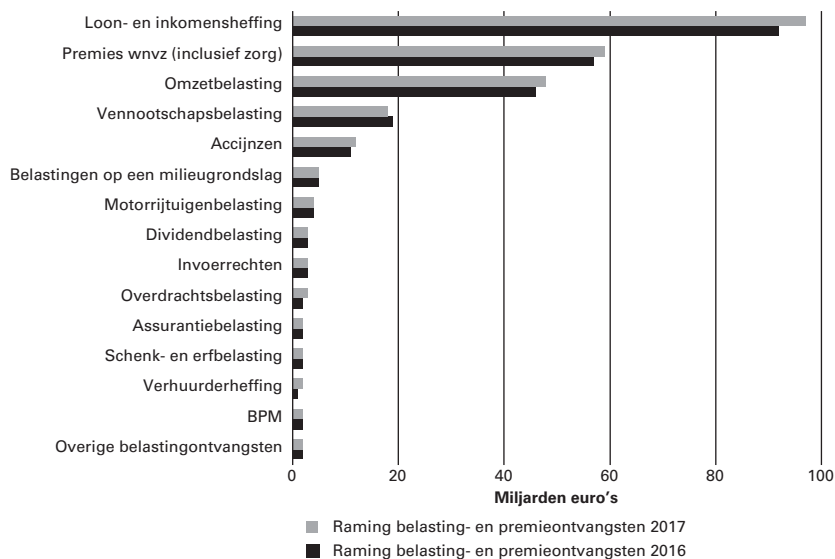
Op basis van de gerealiseerde kasontvangsten tot en met juli 2016 is de raming van de vpb-ontvangsten in 2016 met 2,1 miljard opwaarts bijgesteld. Deze bijstelling volgt uit een samenloop van verschillende effecten. Het aanslagniveau over het winstjaar 2016 ligt flink hoger dan in 2015 als gevolg van hogere winsten. Het aflopen van compensabele verliezen uit het verleden is hierop ook van invloed. Daarnaast komen in 2016 de kasontvangsten over het winstjaar 2015 hoger uit dan eerder verwacht omdat de aangiften over 2015 fors hoger uitkomen dan de voorlopige aanslagen die vorig jaar zijn opgelegd. Ondernemingen vragen vaker dan vorig jaar om een (aangepaste) voorlopige aanslag over t-1 om op een later moment geen belastingrente te hoeven betalen. Ook zorgt het actiever opleggen van voorlopige aanslagen over 2016 door de Belastingdienst voor hogere kasontvangsten. Een deel van de meevaller over 2016 zal daardoor incidenteel zijn omdat een actueler aanslagniveau in jaar t belastingontvangsten die anders in latere jaren zouden worden ontvangen naar voren haalt. Ook bij de dividendbelasting geven de realisaties over het eerste half jaar van 2016 aanleiding tot een beperkte positieve aanpassing van de raming.

Ten slotte komen de ontvangsten uit de *premies werknemers-verzekeringen* 0,2 miljard euro hoger uit, wat vooral het gevolg is van hogere ontvangsten uit de inkomensafhankelijke zorgpremies door een sterkere grondslagontwikkeling.

2.3 De belasting- en premieontvangsten in 2017

In figuur 2.3.1 zijn de voor 2016 en 2017 geraamde belasting- en premieontvangsten opgenomen. De ontvangsten uit de meeste belastingsoorten nemen toe in 2017 ten opzichte van 2016.

Figuur 2.3.1 Raming belasting- en premieontvangsten 2016 en 2017 op EMU-basis



Tabel 2.3.1 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de geraamde belasting- en premieontvangsten in 2017. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen het directe effect van fiscale beleidsmaatregelen op de ontwikkeling van de ontvangsten tussen 2016 en 2017 en de endogene ontwikkeling, dat is de ontwikkeling van de ontvangsten die samenhangt met economische groei.

Tabel 2.3.1 Raming belasting- en premieontvangsten 2017 op EMU-basis (in miljoenen euro's)

	Vermoedelijke uitkomsten 2016	Maatregelen	Endogeen	Endogeen in %	2017
Indirecte belastingen	78.294	156	2.254	2,9%	80.705
Invoerrechten	2.994	0	183	6,1%	3.177
Omzetbelasting	46.269	- 9	1.570	3,4%	47.831
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	1.561	6	0	0,0%	1.567
Accijnzen	11.500	41	48	0,4%	11.589
Overdrachtsbelasting	2.312	33	313	13,5%	2.658
Assurantiebelasting	2.398	0	26	1,1%	2.424
Motorrijtuigenbelasting	3.984	- 37	61	1,5%	4.008
Belastingen op een milieugrondslag	4.901	- 57	27	0,5%	4.871
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken e.a.	249	0	11	4,5%	260
Belasting op zware motorrijtuigen	152	0	4	2,3%	156
Verhuurderheffing	1.496	180	11	0,7%	1.686
Bankbelasting	478	0	0	0,0%	478
Directe belastingen en premies volksverzekeringen	115.703	2.249	3.003	2,6%	120.955
Loon- en inkomensheffing	91.987	2.196	2.828	3,1%	97.012
Dividendbelasting	3.043	5	176	5,8%	3.224
Kansspelbelasting	476	0	15	3,1%	491
Vennootschapsbelasting	18.514	53	- 92	- 0,5%	18.475
Schenk- en erfbelasting	1.682	- 5	75	4,5%	1.752
Overige belastingontvangsten	200	0	9	4,6%	209
Totaal belastingen en premies volksverzekeringen	194.197	2.405	5.266	2,7%	201.868
Premies werknemersverzekeringen waarvan zorgpremies	57.096 36.335	1.008 211	565 645	1,0% 1,8%	58.669 37.191
Totaal belasting- en premieontvangsten (EMU-basis)	251.293	3.413	5.831	2,3%	260.537

In 2017 bedragen de totale belasting- en premieontvangsten op EMU-basis naar verwachting 260,5 miljard euro. Ten opzichte van de meest actuele raming van de ontvangsten voor 2016 stijgen de ontvangsten in 2017 daarmee met 9,2 miljard euro. Beleidsmaatregelen zorgen voor 3,4 miljard euro hogere ontvangsten in 2017 ten opzichte van het jaar daarvoor. Dit betreft het saldo van zowel maatregelen waartoe dit kabinet en vorige kabinetten eerder hebben besloten als maatregelen die het kabinet met deze Miljoenennota voorstelt. De verwachte endogene groei van de belasting- en premieontvangsten in 2017 bedraagt 5,8 miljard euro (2,3 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 2017

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 2017. Voor 2017 verwacht het

Centraal Planbureau (CPB) een waardeontwikkeling van het bbp van 2,5 procent. De endogene groei van de totale belasting- en premieontvangsten bedraagt in 2017 naar verwachting 2,3 procent. Daarmee blijft de groei van de totale belasting- en premieontvangsten in 2017 licht achter bij 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 2017 bedraagt 2,9 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 2017 met 2,5 procent 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 nemen met 7,4 procent toe, terwijl de overheidsinvesteringen toenemen met 0,5 procent. Daarmee komt de ontwikkeling van de btw-ontvangsten naar verwachting uit op 3,4 procent in 2017. De endogene ontwikkeling van de ontvangsten uit de bpm is nihil in 2017. De bpm-ontvangsten hangen af van het aantal autoverkoop en het aandeel van kleinere en/of zuinige auto's daarin. De verwachting is dat het aantal verkopen in 2017 wat afneemt als gevolg van anticipatieaankopen eind 2016 op de aanpassingen in de autobelastingen per 1 januari 2017. Naar verwachting zal het gemiddelde bpm-bedrag van de nieuwverkopen in 2017 hoger liggen dan in 2016. 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 1,5 procent toe in 2017. De ontvangsten uit de overdrachtsbelasting nemen in 2017 naar verwachting met 13,5 procent toe. Deze stijging volgt uit een verwachte toename van het aantal verkopen van bestaande woningen in 2017 met 8,5 procent ten opzichte van 2016, in combinatie met een prijsstijging van 4,5 procent. De totale WOZ-waarde van sociale huurwoningen vormt de grondslag van de verhuurderheffing. Voor 2017 nemen de ontvangsten uit de verhuurderheffing naar verwachting met 0,7 procent toe². Een groei van zowel het volume als de prijs van ingevoerde goederen zorgen voor een toename van de ontvangsten uit invoerrechten. De ontvangsten uit de belastingen op een milieugrondslag nemen met 0,5 procent toe. Deze ontwikkeling wordt gedomineerd door de energiebelasting die voor meer dan 90 procent bijdraagt aan de totale ontvangsten uit belastingen op een milieugrondslag. De grondslag van de energiebelasting is het elektriciteits- en gasverbruik. Tot slot nemen de ontvangsten uit de accijnzen in 2017 met 0,4 procent toe.

² Deze toename komt bovenop de beleidsmatige toename van de ontvangsten in 2017 als gevolg van een hoger tarief. De tariefsstijging in 2017 is vastgelegd in de Wet maatregelen woningmarkt 2014. Bij de vaststelling van de hoogte van de tariefsstijging in 2017 is destijds rekening gehouden met een stijging van de WOZ-waarde in 2017. De verwachte ontwikkeling van de WOZ-waarde in 2017 bij MEV 2017 is hoger dan destijds werd verwacht.

De endogene ontwikkeling van de *directe belastingen* – de belastingen op inkomen en vermogen – bedraagt 2,6 procent in 2017. De qua omvang belangrijkste directe belastingsoort is de loon- en inkomensheffing³. Voor de ontwikkeling van de ontvangsten uit deze belastingsoort zijn vooral de verwachte loonontwikkeling, de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de ontwikkeling van winsten van zelfstandigen van belang. De grondslag van de loon- en inkomensheffing wordt daarnaast ook beïnvloed door de omvang van de hypotheekrenteaftrek en pensioenpremies. De ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing groeien in 2017 met 3,1 procent. Dat is met name het gevolg van een toename van de werkgelegenheid met 0,7 procent en een stijging van de lonen met 1,9 procent. Ook groeien de ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing in 2017 door een lagere hypotheekrenteaftrek en hogere winsten van IB-ondernemers (dat zijn ondernemers die belastingplichtig zijn voor de inkomstenbelasting).

De vpb-ontvangsten komen in 2017 0,5 procent lager uit dan in 2016. Deze ontwikkeling hangt samen met de forse toename van de kasontvangsten in 2016 die naar verwachting deels incidenteel van aard is zoals reeds is toegelicht. De kasontvangsten in 2017 met betrekking tot het transactiejaar 2017 nemen door een positieve winstontwikkeling in 2017 (+3,1 procent) toe, maar de kasontvangsten in 2017 over de transactiejaar t-1 en t-2 zullen naar verwachting afnemen ten opzichte van de ontvangsten in 2016 over de transactiejaar t-1 en t-2. In lijn met de hogere winsten in 2017 nemen de ontvangsten uit de dividendbelasting met 5,8 procent toe. Tot slot nemen de ontvangsten uit de schenk- en erfbelasting naar verwachting met 4,5 procent toe met name door stijgende huizenprijzen.

De ontvangsten uit de *premies werknemersverzekeringen* – waar ook de zorgpremies onder vallen – nemen met 1,0 procent toe in 2017. Onderliggend gaat het om een positieve ontwikkeling van de grondslag door hogere lonen en meer werkgelegenheid in combinatie met de ontwikkeling van de aan de zorguitgaven gekoppelde zorgpremies.

2.3.2 Het effect van beleidsmaatregelen op de belasting- en premieontvangsten.

In 2017 nemen de belasting- en premieontvangsten met 3,4 miljard euro toe als gevolg van beleidsmaatregelen. In tabel 2.3.1 wordt het effect van de beleidsmaatregelen (oftewel de autonome mutatie) op de ontvangsten in 2017 per belastingsoort getoond. Dit is zowel beleid van vorige kabinetten met in 2017 nog een op- of neerwaarts effect op de inkomsten ten opzichte van 2016, als (nieuw) beleid van het huidige kabinet.

Bij de *indirecte belastingen* is de beleidsmatige mutatie per saldo 0,2 miljard euro. Het gaat om het saldo van een groot aantal maatregelen. Zo zorgt een verhoging van het tarief van de verhuurderheffing in 2017 van 0,491 procent in 2016 naar 0,543 procent voor hogere ontvangsten uit deze belastingsoort. Bij de belastingen op een milieugrondslag zorgen bij de energiebelasting de introductie van vrijstellingen voor het gebruik van elektriciteit voor metallurgische en elektrolytische processen en chemische reductie en het aflopen van een tijdelijke verhoging voor lagere ontvangsten in 2017. Verschillende maatregelen uit de (budgetneu-

³ 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.

trale) Autobrief II zorgen voor per saldo iets hogere ontvangsten uit de bpm en lagere ontvangsten uit de MRB. De iets hogere ontvangsten bij de bpm vormen een saldo van een plus door de extra tariefstabel voor plug-in hybride auto's en een min door een lager tarief voor conventionele auto's. De MRB gaat per saldo omlaag door een generieke tariefsverlaging. Het afschaffen van de kilocorrectie voor hybrides zonder stekker zorgt in mindere mate voor meer belastingontvangsten uit de MRB.⁴

Als gevolg van beleidsmaatregelen nemen de ontvangsten uit de *directe belastingen* met 2,2 miljard euro toe in 2017. Het gaat om 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 2,2 miljard euro. Deze mutatie wordt gedomineerd door het kaseffect (2,1 miljard euro) van het afschaffen en de mogelijkheid tot afkoop van het pensioen in eigen beheer (PEB).

Beleidsmaatregelen zorgen voor een toename van de ontvangsten bij de vennootschapsbelasting in 2017 van 0,1 miljard euro. Deze toename betreft het saldo van diverse maatregelen waaronder het effect van het aflopen van de liquiditeitsverruimende maatregelen voor bedrijven die in het verleden zijn genomen (– 0,1 miljard euro) en het pakket aan maatregelen ter invulling van de BEPS-taakstelling⁵ (+0,2 miljard euro). Dit laatste pakket betreft het wijzigen van specifieke renteaftrekbeperkingen in de vpb, de aanpassing van de Innovatiebox en de invoering van de vpb-plicht voor zeehavens in 2017.

Beleid met betrekking tot de *premies werknemersverzekeringen* leidt per saldo tot 1,0 miljard euro hogere ontvangsten in 2017. Daarvan betreft 0,2 miljard euro het effect van hogere zorgpremies die voor 2017 worden voorzien. Deze stijging is fors lager dan waar eerder van uit werd gegaan. Met name hogere arbeidsongeschiktheidsverzekeringspremies compenseren de gevolgen voor de schatkist van deze lagere dan eerder geraamde zorgpremies. Deze hogere arbeidsongeschiktheidsverzekeringspremies leiden in 2017 tot 0,8 miljard hogere ontvangsten.

In tabel 2.3.2 wordt de totale beleidsmatige mutatie in 2017 van 3,4 miljard uitgesplitst naar de opeenvolgende momenten waarop tot beleidmaatregelen is besloten zoals het Regeerakkoord, opeenvolgende Miljoenennota's en tussentijdse beleidspakketten. Dit noemen we ook wel de «verticale mutaties» van de beleidsmatige ontwikkeling van de ontvangsten in 2017. Ook wordt zo inzichtelijk dat ook *beleid van vòòr deze kabinetsperiode* in 2017 nog budgettaire effecten heeft. Zo werkt bijvoorbeeld het effect van het aflopen van de verschillende liquiditeitsverruimende maatregelen voor bedrijven die in de jaren 2009, 2010 en 2011 zijn genomen nog door in 2017. Verder leidt het Begrotingsakkoord 2012 tot hogere ontvangsten in 2017 door maatregelen gericht op de woningmarkt en pensioenen. Ten slotte werd in het basispad voorafgaand aan het regeerakkoord van dit kabinet een flinke opwaartse mutatie verwacht van de zorgpremies in 2017.

⁴ Naast deze maatregelen zorgt Autobrief II voor hogere ontvangsten uit de bijtelling, waardoor het totale budgettaire effect neutraal is.

⁵ Deze taakstelling volgt uit de besluitvorming van het kabinet bij Miljoenennota 2016.

Tabel 2.3.2 Verticale toelichting beleidsmutaties 2017 (op EMU-basis, in miljoenen euro's)

Beleid vorige kabinetten	1.576
waarvan liquiditeitsverruiming bedrijven	– 216
waarvan begrotingsakkoord 2012 (Lenteakkoord)	140
waarvan zorgpremies	1.577
waarvan overig	75
Beleid Regeerakkoord Rutte II	– 66
waarvan verhogen aow-leeftijd / aanpassingen Witteveenkader	494
waarvan beperken aftrek hypotheekrente	43
waarvan verhuurderheffing	225
waarvan inkomensbeleid en participatie	– 347
waarvan zorgpremies	– 769
waarvan dekking zorgpremies bedrijfsleven	250
waarvan overig	38
Beleid nieuw meegenomen in MN2014	– 302
waarvan 6 miljardpakket	104
waarvan woningmarktakkoord 2013 (verhuurderheffing)	– 45
waarvan sociaal akkoord	10
waarvan zorgpremies	– 320
waarvan overig	– 51
Beleid nieuw meegenomen in MN2015	629
waarvan aanvullende begrotingsafspraken 2014	268
waarvan pensioenakkoord	0
waarvan inkomensbeleid en participatie overig	126
waarvan zorgpremies	352
waarvan overig	– 118
Beleid nieuw meegenomen in MN2016	1.974
waarvan Autobrief II	0
waarvan 5 miljardpakket	– 87
waarvan BEPS-taakstelling (technisch)	202
waarvan inkomensbeleid en participatie overig	301
waarvan zorgpremies	1.703
waarvan overig	– 145
Beleid nieuw meegenomen in MN2017	– 398
waarvan vierde nota van wijziging / amendementen / novelle BP2016	– 204
waarvan kaseffecten Pensioen in Eigen Beheer	2.091
waarvan uitboeken BEPS-taakstelling (technisch)	– 202
waarvan pakket invulling BEPS-taakstelling	187
waarvan koopkrachtpakket 2017	– 327
waarvan zorgpremies	– 2.332
waarvan dekking zorgpremies bedrijfsleven	374
waarvan overig	16
Totaal	3.413

Het *Regeerakkoord* zorgt voor 0,1 miljard euro lagere ontvangsten in 2017. Onderliggend hebben de hogere aow-leeftijd en aanpassingen aan de fiscale ruimte van de pensioenopbouw, het beperken van het tarief van de hypotheekrenteafrek en de tariefsverhoging van de verhuurderheffing een opwaarts effect op de belastingontvangsten. De op participatie en

inkomensbeleid⁶ gerichte maatregelen zorgen per saldo voor lagere ontvangsten. Het gaat onder andere om wijzigingen in de hoogte en structuur van de heffingskortingen: de algemene heffingskorting en de arbeidskorting worden verhoogd in combinatie met een inkomensafhankelijke afbouw. Tot slot is de verwachte ontwikkeling van de zorgpremies in 2017 neerwaarts bijgesteld, wat gecompenseerd is bij bedrijven en burgers (onderdeel van de categorie inkomensbeleid en participatie).

In *Miljoenennota 2014* zijn de effecten van het 6 miljard pakket, het woningmarktakkoord 2013 en het sociaal akkoord in 2017 voor het eerst meegenomen. De effecten van deze akkoorden op de ontvangsten in 2017 zijn in vergelijking met de effecten daarvan in jaren daarvoor beperkt. Daarnaast is de in 2017 verwachte mutatie van de zorgpremies wederom neerwaarts bijgesteld. De aanvullende begrotingsafspraken 2014 zijn pas gemaakt in het najaar van 2014, zodat deze maatregelen onder het kopje *Miljoenennota 2015* zijn meegenomen. Voor de maatregelen uit het pensioenakkoord van eind december 2013 geldt hetzelfde. Overigens pakt dit akkoord voor 2017 per saldo budgettair neutraal uit. Onder *Miljoenennota 2016* staan onder andere de per saldo budgetneutrale maatregelen uit de Autobrief II en het 5 miljard pakket met lastenverlichtende maatregelen op arbeid. Dit pakket maatregelen dat in 2016 is doorgevoerd leidt in 2017 nog tot een beperkte (vertraagde) kasmutatie. Daarnaast is een taakstellende opbrengst uit het dossier BEPS opgenomen om het lastenbeeld voor 2017 en verder te sluiten. De op participatie en inkomensbeleid gerichte maatregelen bij *Miljoenennota 2016* hangen samen met de ontwikkeling van de zorgpremies die in 2016 lager uitvielen ten opzichte van de raming bij *Miljoenennota 2015*.

Het beleid dat onder het kopje *Miljoenennota 2017* is meegenomen bestaat allereerst uit de aanpassingen van het oorspronkelijke Belastingplan 2016 (opeenvolgende nota's van wijzigingen en een novelle) die in 2017 leiden tot 0,2 miljard lagere ontvangsten. Daar komen het hiervoor genoemde pakket aan maatregelen ter invulling van de BEPS-taakstelling, het afschaffen en afkoop van het PEB en het koopkrachtpakket 2017 bij. Het koopkrachtpakket 2017 bestaat uit een verhoging van de algemene heffingskorting (– 0,5 miljard euro), een lagere arbeidskorting (+0,5 miljard euro), een beperking van de verlenging van het eindpunt van de derde belastingschijf van box 1 (+0,1 miljard euro), een hogere ouderenkorting (– 0,4 miljard euro) en een technische reservering voor specifieke lastenverlichting bij burgers (– 0,1 miljard euro). Ten slotte is de verwachte ontwikkeling van de zorgpremies in 2017 neerwaarts bijgesteld ten opzichte van de verwachting daarover bij de vorige *Miljoenennota*.

⁶ Onder deze categorie vallen aanpassingen aan de arbeidskorting, algemene heffingskorting, ouderenkorting, inkomensafhankelijke combinatiekorting en tarieven en schijfgrenzen van box 1. Ook beleidswijzigingen op het terrein van box 3 vallen onder deze categorie.

Tabel 2.3.3 Budgettair effect van belasting- en premiemaatregelen 2017 (in miljoenen euro's)

	Belastingen en premies op EMU-basis	Belastingen en premies op transactiebasis	Inkomstenkader
Zorgpremies	211	211	211
Zorgtoeslag	0	0	- 401
Sectorfondspremies	797	797	797
PEB	2.091	2.532	62
Liquiditeitsverruiming	- 216	- 181	0
Pensioengerelateerde maatregelen	494	494	138
Participatie- en inkomensbeleid	- 276	- 4	- 71
Milieu- en autobelastingen	- 89	- 89	- 89
Verhuurderheffing	180	180	180
LIV	0	0	- 493
OPL	0	0	- 78
Afschaffen PBO's	0	0	- 8
SDE+	0	0	115
Overig	221	298	80
Totaal	3.413	4.239	444

In tabel 2.3.3 wordt een relatie gelegd tussen het effect van beleidsmaatregelen op de daadwerkelijke belasting- en premieontvangsten in 2017 (het effect op EMU-basis), het effect op transactiebasis en het effect daarvan op de lastenontwikkeling zoals relevant voor het inkomstenkader in 2017⁷. Het verschil tussen het totale effect van het beleid op enerzijds de daadwerkelijke ontvangsten en anderzijds het lastenrelevante effect, komt allereerst doordat sommige maatregelen wel leiden tot daadwerkelijke kasontvangsten in een bepaald jaar maar niet relevant zijn voor het inkomstenkader in datzelfde jaar. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de liquiditeitsverruimende maatregelen voor bedrijven uit de jaren 2009 tot en met 2011 die in 2017 tot lagere belastingontvangsten leiden terwijl dit geen effect heeft op de lastenontwikkeling in 2017⁸.

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 LIV, de SDE+, het afschaffen van PBO's en de lasten voor de lokale overheden (OPL). Deze zijn wel relevant voor de lastenontwikkeling, maar niet voor de belasting- en premieontvangsten.

Ook kan het effect van een maatregel op de daadwerkelijke ontvangsten in een jaar anders zijn dan het lastenrelevante effect als het om maatregelen met intertemporele kaseffecten gaat. Zo leidt het afschaffen in combinatie met afkoop van het PEB op korte termijn tot fors hogere belastinginkomsten (2,1 miljard euro in 2017) en op de lange termijn tot lagere belastingontvangsten. Het relevante effect van de PEB-maatregel voor het inkomstenkader in 2017 is de contante waarde van de langjarige kasstroom van deze maatregel (62 miljoen in 2017). Naast het verschil tussen de daadwerkelijke belastinginkomsten in een jaar en het lastenrelevante effect, kunnen er ook verschillen zijn tussen het transactiemoment van een beleidswijziging en het moment waarop de betreffende belasting

⁷ Het effect op het inkomstenkader in enig jaar wordt ook wel het lastenrelevante effect van beleidsmaatregelen in dat jaar genoemd.

⁸ In het jaren waarin de liquiditeitsverruimende maatregelen zijn genomen, oftewel de betreffende transactiejaren 2009, 2010 en 2011, waren deze maatregelen wel relevant voor het inkomstenkader.

of premie daadwerkelijk in kas wordt ontvangen. Het lastenrelevante effect sluit zoveel mogelijk aan bij het transactiemoment.

2.4 Meerjarige ontvangstenraming

De ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten voor de periode 2016–2021 is weergegeven in tabel 2.4.1. De ramingen voor 2016 en 2017 zijn in voorgaande paragrafen toegelicht.

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

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Totaal belasting- en premieontvangsten op EMU-basis	251,3	260,5	270,0	279,5	287,8	297,8
waarvan belastingen op kasbasis	151,6	160,0	161,8	169,2	174,3	180,5

2.5 De belastingraming 2016–2017

Tabel 2.5.1 bevat een gedetailleerd overzicht van de raming van de belasting- en premieontvangsten 2016 en 2017 EMU-basis.

Tabel 2.5.1 Overzicht van belasting- en premieontvangsten 2016 – 2017 op EMU-basis (in miljoenen euro's)

	Vermoedelijke uitkomsten 2016	Ontwerpbegroting 2017
Indirecte belastingen	78.294	80.705
Invoerrechten	2.994	3.177
Omzetbelasting	46.269	47.831
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	1.561	1.567
Accijnzen	11.500	11.589
– Accijns van lichte olie	4.152	4.166
– Accijns van minerale oliën, anders dan lichte olie	3.765	3.782
– Tabaksaccijns	2.457	2.500
– Alcoholaccijns	322	321
– Bieraccijns	444	449
– Wijnaccijns	360	370
Belastingen van rechtsverkeer	4.710	5.082
– Overdrachtsbelasting	2.312	2.658
– Assurantiebelasting	2.398	2.424
Motorrijtuigenbelasting	3.984	4.008
Belastingen op een milieugrondslag	4.901	4.871
– Afvalstoffenbelasting	80	89
– Energiebelasting	4.548	4.510
– Waterbelasting	271	273
– Brandstoffenheffingen	2	0
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken e.a.	249	260
Belasting op zware motorrijtuigen	152	156
Verhuurderheffing	1.496	1.686
Bankbelasting	478	478
Directe belastingen	73.645	79.994
Inkomstenbelasting	– 4.763	– 3.648
Loonbelasting	54.692	59.699
Dividendbelasting	3.043	3.224
Kansspelbelasting	476	491
Vennootschapsbelasting	18.514	18.475
– Gassector	250	300
– Niet-gassector	18.264	18.175
Successierechten	1.682	1.752
Overige Belastingontvangsten	200	209
waarvan Belasting- en premieontvangsten Caribisch Nederland	141	145
Totaal belastingen	152.139	160.908
Premies volksverzekeringen	42.058	40.960
Premies werknemersverzekeringen	57.096	58.669
waarvan zorgpremies	36.335	37.191
Totaal belasting- en premieontvangsten op EMU-basis	251.293	260.537

Tabel 2.5.2 bevat een gedetailleerd overzicht van de raming van de belasting- en premieontvangsten 2016 en 2017 op kasbasis met op de laatste regels de aansluiting naar de totaalraming op EMU-basis.

Tabel 2.5.2. Overzicht van belasting- en premieontvangsten 2016 – 2017 op kasbasis (in miljoenen euro's)

	Vermoedelijke uitkomsten 2016	Ontwerpbegroting 2017
Indirecte belastingen	77.813	80.283
Invoerrechten	2.997	3.166
Omzetbelasting	45.846	47.413
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	1.554	1.628
Accijnzen	11.493	11.582
– Accijns van lichte olie	4.151	4.165
– Accijns van minerale oliën, anders dan lichte olie	3.763	3.780
– Tabaksaccijns	2.452	2.497
– Alcoholaccijns	322	322
– Bieraccijns	444	449
– Wijnaccijns	361	370
Belastingen van rechtsverkeer	4.648	5.057
– Overdrachtsbelasting	2.280	2.639
– Assurantiebelasting	2.368	2.418
Motorrijtuigenbelasting	3.982	4.003
Belastingen op een milieugrondslag	4.921	4.856
– Afvalstoffenbelasting	80	88
– Energiebelasting	4.553	4.495
– Waterbelasting	271	273
– Brandstoffenheffingen	18	0
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken e.a.	249	260
Belasting op zware motorrijtuigen	151	155
Verhuurderheffing	1.495	1.686
Bankbelasting	478	478
Directe belastingen	73.551	79.487
Inkomstenbelasting kas	– 4.763	– 3.648
Loonbelasting kas	54.600	59.196
Dividendbelasting	3.043	3.224
Kansspelbelasting	475	487
Vennootschapsbelasting	18.514	18.475
– Gassector kas	250	300
– Niet-gassector kas	18.264	18.175
Successierechten	1.682	1.752
Overige Belastingontvangsten	209	209
waarvan Belasting- en premieontvangsten Caribisch Nederland	141	145
Totaal belastingen	151.574	159.979
Premies volksverzekeringen kas	42.034	41.015
Premies werknemersverzekeringen	57.096	58.669
waarvan zorgpremies	36.335	37.191
Aansluiting naar EMU-basis	589	874
Totaal belasting- en premieontvangsten op EMU-basis	251.293	260.537

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 2016 en 2017 zijn gebaseerd op de Macro Economische Verkenning 2017 van het CPB. De raming voor 2018 en verder is gebaseerd op de MLT 2018–2021. Om dubbeltellingen 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)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	bron
Inkomsten Rijk	167.795	170.981	175.051	176.746	184.581	190.133	196.219	
waarvan belastingontvangsten	147.539	151.574	159.979	161.773	169.197	174.253	180.508	zie tabel H3 3.5.1
waarvan ktv belastingen	352	565	929	446	609	576	696	zie tabel 1.4
waarvan niet-belastingontvangsten	43.718	36.209	22.744	26.002	24.423	23.961	21.934	zie tabel 1.3
waarvan ktv's en financiële transacties	- 23.815	- 17.366	- 8.601	- 11.475	- 9.649	- 8.657	- 6.918	zie tabel 1.4
Inkomsten sociale fondsen	115.139	119.202	120.451	128.407	129.892	133.438	137.143	zie tabel 3.4
Inkomsten decentrale overheden	94.538	96.018	97.499	98.979	100.459	101.839	103.119	zie tabel 3.5
Consolidatie: Rijk aan sociale fondsen	- 20.744	- 20.049	- 20.808	- 20.573	- 20.189	- 20.390	- 20.585	zie tabel 3.4
Consolidatie: Rijk aan decentrale overheden	- 70.854	- 71.960	- 73.065	- 74.170	- 75.276	- 76.381	- 77.487	zie tabel 3.5
Inkomsten collectieve sector	285.874	294.193	299.128	309.388	319.467	328.638	338.411	
Uitgaven Rijk	179.263	180.670	180.055	182.812	184.302	187.320	190.553	
waarvan uitgaven	187.829	186.911	182.918	186.974	188.908	191.824	195.306	zie tabel 1.2
waarvan ktv's en financiële transacties	- 8.566	- 6.240	- 2.863	- 4.161	- 4.606	- 4.504	- 4.753	zie tabel 1.4
Uitgaven sociale fondsen	114.110	114.943	116.778	122.041	125.475	129.841	134.674	zie tabel 3.4
Uitgaven decentrale overheden	96.857	98.137	99.418	100.698	101.978	103.258	104.538	zie tabel 3.5
Consolidatie: Rijk aan sociale fondsen	- 20.744	- 20.049	- 20.808	- 20.573	- 20.189	- 20.390	- 20.585	zie tabel 3.4
Consolidatie: Rijk aan decentrale overheden	- 70.854	- 71.960	- 73.065	- 74.170	- 75.276	- 76.381	- 77.487	zie tabel 3.5
Uitgaven collectieve sector	298.632	301.742	302.378	310.807	316.290	323.648	331.695	
EMU-saldo collectieve sector	- 12.759	- 7.549	- 3.250	- 1.419	3.177	4.990	6.716	
Bruto binnenlands product (in miljarden euro)	677	692	709	728	749	772	798	
EMU-saldo collectieve sector (in procenten bbp)	- 1,9%	- 1,1%	- 0,5%	- 0,2%	0,4%	0,6%	0,8%	

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	bron
EMU-saldo Rijk	- 11.469	- 9.689	- 5.004	- 6.066	279	2.812	5.666	zie tabel 3.3
EMU-saldo sociale fondsen	1.029	4.259	3.673	6.366	4.417	3.597	2.469	zie tabel 3.4
EMU-saldo decentrale overheden	- 2.319	- 2.119	- 1.919	- 1.719	- 1.519	- 1.419	- 1.419	zie tabel 3.5
EMU-saldo collectieve sector	- 12.759	- 7.549	- 3.250	- 1.419	3.177	4.990	6.716	
EMU-saldo collectieve sector (in procenten bbp)	- 1,9%	- 1,1%	- 0,5%	- 0,2%	0,4%	0,6%	0,8%	

Tabel 3.3 EMU-saldo Rijk (in miljoenen euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	bron
Belastingontvangsten	147.539	151.574	159.979	161.773	169.197	174.253	180.508	zie tabel H3 3.5.1
Af: Netto rijksuitgaven op kasbasis	144.111	150.702	160.174	160.972	164.485	167.863	173.373	zie tabel 1.1
Bij: Ktv's en financiële transacties	- 14.897	- 10.560	- 4.810	- 6.868	- 4.433	- 3.578	- 1.469	zie tabel 1.4
EMU-saldo Rijk	- 11.469	- 9.689	- 5.004	- 6.066	279	2.812	5.666	

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	bron
Premie-inkomsten	94.405	99.154	99.629	107.792	109.652	113.011	116.560	zie tabel H3
Rijksbijdragen	20.734	20.048	20.822	20.615	20.240	20.427	20.583	3.5.1
Rentebaten	0	0	0	0	0	0	0	
Inkomsten sociale fondsen	115.139	119.202	120.451	128.407	129.892	133.438	137.143	
Premiegefinancierde uitgaven								
SZA	55.658	56.233	56.675	58.134	58.328	59.125	60.237	zie tabel 1.7
Premiegefinancierde uitgaven								
Zorg	57.675	59.778	61.478	64.272	67.009	70.345	74.099	zie tabel 1.8
Rente-uitgaven	- 10	0	14	42	51	36	- 1	
Bemiddelingskosten								
zorgverzekeraars	476	- 677	- 976	27	543	813	836	
Eigenrisicodragers WGA/ZW	- 335	- 391	- 413	- 434	- 456	- 477	- 497	
Overig	646	0	0	0	0	0	0	
Uitgaven sociale fondsen	114.110	114.943	116.778	122.041	125.475	129.841	134.674	
EMU-saldo sociale fondsen	1.029	4.259	3.673	6.366	4.417	3.597	2.469	

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Belastinginkomsten	9.580	9.844	10.109	10.374	10.639	10.904	11.169
Rijksbijdragen	70.854	71.960	73.065	74.170	75.276	76.381	77.487
Overige inkomsten	14.104	14.214	14.324	14.434	14.544	14.554	14.464
Inkomsten decentrale overheden	94.538	96.018	97.499	98.979	100.459	101.839	103.119
Uitgaven decentrale overheden	96.857	98.137	99.418	100.698	101.978	103.258	104.538
EMU-saldo decentrale overheden	- 2.319	- 2.119	- 1.919	- 1.719	- 1.519	- 1.419	- 1.419

Tabel 3.6 Historisch overzicht EMU-saldo

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
EMU-saldo (in miljarden euro)	– 1,7	– 10,3	– 15,3	– 9,0	– 1,4	1,2	1,3	
Bbp (in miljarden euro)	477	495	507	524	546	579	613	
EMU-saldo collectieve sector (in procenten bbp)	– 0,3	– 2,1	– 3,0	– 1,7	– 0,3	0,2	0,2	
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EMU-saldo (in miljarden euro)	1,4	– 33,5	– 31,5	– 27,6	– 25,1	– 15,5	– 15,0	– 12,8
Bbp (in miljarden euro)	639	618	632	643	645	653	663	677
EMU-saldo collectieve sector (in procenten bbp)	0,2	– 5,4	– 5,0	– 4,3	– 3,9	– 2,4	– 2,3	– 1,9

4 EMU-schuld

Tabel 4.1 Financieringsbehoefte Rijk (in miljoenen euro, – is tekort)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	bron
EMU-tekort Rijk	– 11.469	– 9.689	– 5.004	– 6.066	279	2.812	5.666	zie tabel 3.3
Af: Ktv's en financiële transacties	– 14.897	– 10.560	– 4.810	– 6.868	– 4.433	– 3.578	– 1.469	zie tabel 1.4
Bij: Begrotingsreserve	1.311	– 365	– 334	– 166	0	0	0	
Af: Overbruggingskrediet FBN/ABN	– 1.800	– 950	0	0	0	– 100	– 250	
Af: Derdenrekening	– 2	756	194	– 19	52	– 259	0	
Feitelijk financieringstekort Rijk op kasbasis	6.542	700	– 723	655	4.660	6.749	7.386	

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	bron
EMU-schuld begin jaar	450.487	440.552	438.721	440.463	440.627	436.586	431.256	
Financieringssaldo Rijk	– 6.542	– 700	723	– 655	– 4.660	– 6.749	– 7.386	zie tabel 4.1
EMU-saldo decentrale overheden	2.319	2.119	1.919	1.719	1.519	1.419	1.419	zie tabel 3.5
EMU-saldo rest centrale overheid	385	0	0	0	0	0	0	
ING back-up faciliteit	0	0	0	0	0	0	0	
EFSF	– 671	0	0	0	0	0	0	
Schatkistbankieren (onderling lenen)	– 60	– 900	– 900	– 900	– 900	0	0	
SNS/Propertize	0	– 2350	0	0	0	0	0	
Overig	– 5.367	0	0	0	0	0	0	
EMU-schuld einde jaar	440.552	438.721	440.463	440.627	436.586	431.256	425.289	
EMU-schuldquote (in procenten bbp)	65,1%	63,4%	62,1%	60,5%	58,3%	55,9%	53,3%	

Tabel 4.3 Opbouw EMU-schuldquote (in procenten bbp)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	bron
EMU-schuldquote begin jaar	67,9%	65,1%	63,4%	62,1%	60,5%	58,3%	55,9%	
EMU-tekort collectieve sector*	1,9%	1,1%	0,5%	0,2%	– 0,4%	– 0,6%	– 0,8%	zie tabel 3.2
Financiële en Europese interventies	– 1,0%	– 0,8%	0,2%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	
Overige financiële transacties	– 2,3%	– 0,6%	– 0,5%	– 0,2%	– 0,2%	0,0%	0,1%	
Noemereffect bbp	– 1,4%	– 1,4%	– 1,6%	– 1,6%	– 1,7%	– 1,7%	– 1,8%	
EMU-schuldquote einde jaar	65,1%	63,4%	62,1%	60,5%	58,3%	55,9%	53,3%	

Tabel 4.4 Historisch overzicht EMU-schuld

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
EMU-schuld (in miljarden euro)	234	240	252	262	269	260	262	
Bbp (in miljarden euro)	477	495	507	524	546	579	613	
EMU-schuld collectieve sector (in procenten bbp)	49,2	48,5	49,7	50,0	49,3	44,8	42,7	
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EMU-schuld (in miljarden euro)	351	351	375	396	428	442	450	441
Bbp (in miljarden euro)	639	618	632	643	645	653	663	677
EMU-schuld collectieve sector (in procenten bbp)	54,8	56,9	59,3	61,6	66,4	67,7	67,9	65,1

5 Overheidsbalans

Tabel 5.1 Overheidsbalans (in miljarden euro's)¹

	2012	2013	2014	2015
Activa	863	837	815	784
Niet-financiële activa	618	599	568	546
Vaste activa	398	405	407	404
Olie- en gasreserves	175	155	124	105
Grond	44	39	36	37
Financiële activa	246	238	247	238
Aandelen en overige deelnemingen	93	90	89	94
Leningen	58	68	68	63
Handelskredieten, transitorische posten	46	45	47	44
Schuldbewijzen	20	13	9	8
Chartaal geld en deposito's	16	12	11	10
Financiële derivaten	13	10	24	18
Passiva	863	837	815	784
Financiële passiva	502	500	538	527
Schuldbewijzen	378	377	416	402
Leningen	96	94	93	91
Handelskredieten, transitorische posten	27	28	29	32
Deposito's	1	1	1	2
Vermogenssaldo	362	337	277	257

¹ Bron: [StatLine website CBS](#) (2015 betreft voorlopige cijfers). Op de StatLine website van het CBS is ook informatie te vinden over de waardering van de posten.

De overheidsbalans geeft de balans van de collectieve sector weer en biedt zo inzicht in het totaal van bezittingen, schulden en het vermogen van de centrale overheid, decentrale overheden en de sociale verzekeringsinstellingen als geheel. De bezittingen, de zogenoemde activa, bestaan uit financiële activa zoals uitgezette leningen en niet-financiële activa zoals wegen en gebouwen. De passivazijde van de balans bestaat uit de schulden en het vermogen.

De overheidsbalans is een foto van het nettovermogen van de overheid op een bepaalde datum. Toekomstige rechten en verplichtingen als toekomstige belastingopbrengsten en AOW-verplichtingen ontbreken.

Het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) bevatte tot en met de terugblik op 2012 een staatsbalans. Deze staatsbalans presenteerde voor de meeste jaren een negatief vermogen. De rijksoverheid gaat namelijk vaak schulden aan, maar de daaruit volgende bezittingen zijn voor een groot deel elders in de collectieve sector ondergebracht, zoals bij decentrale overheden, zelfstandige bestuursorganen en scholen. De staatsbalans gaf daarmee een onvolledig beeld van de positie van de overheid. In tegenstelling tot de staatsbalans laat de overheidsbalans wel een volledig beeld zien. In de overheidsbalans is te zien dat er tussen 2012 en 2015 een dalend positief vermogen is.

Het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) heeft besloten jaarlijks een overheidsbalans te publiceren. Daardoor verdween de noodzaak van een staatsbalans. Het CBS publiceert dit jaar in een eerder stadium een actualisatie van de overheidsbalans. Hierdoor zijn de cijfers over afgelopen jaar al beschikbaar ten tijde van de Miljoenennota (MN) in plaats van bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk.

Toelichting posten overheidsbalans

Activa

De activa, oftewel bezittingen, bestaan uit niet-financiële activa en financiële activa. De niet- financiële activa zijn objecten die een economische waarde hebben. In de praktijk komt dit neer op alle (niet financiële) objecten die verkocht kunnen worden.

In de schuld cijfers die elders in de MN zijn opgenomen, zijn de bezittingen niet verwerkt. De overheidsschuld is namelijk een brutoschuldbegrip. Dit betekent dat (financiële) bezittingen van de overheid – bijvoorbeeld de staatsdeelnemingen in Schiphol of de Nederlandse Spoorwegen – niet in mindering worden gebracht op de uitstaande schulden. De achterliggende reden voor het hanteren van een brutoschuldbegrip is dat het arbitrair is welke bezittingen wel en welke niet moeten worden meegeteld. Ook is het moeilijk om de exacte waarde van bezittingen op een eenduidige manier vast te stellen en bovendien zijn veel bezittingen niet of slecht liquide te maken.

De grootste niet-financiële post bestaat uit de vaste activa. Hierbinnen vormen de grond-, weg- en waterbouwkundige werken van Nederland veruit de grootste post. Een andere grote post zijn de olie- en gasreserves. Dit betreft zowel reserves die nog niet zijn gewonnen als gewonnen reserves die zijn opgeslagen. Deze reeks is voornamelijk in waarde gedaald door de lagere marktprijs voor gas waardoor de huidige gasreserves minder waard zijn. Daarnaast wordt gas ook over een langere periode gewonnen. Doordat toekomstige aardgasbaten lager worden gewaardeerd dan huidige, vermindert dit ook de waarde van de huidige gasreserves.

De post financiële activa bestaat uit alle financiële bezittingen van de overheid. Het gaat bijvoorbeeld om aandelen van de overheid in ondernemingen en leningen aan financiële instellingen. Onder andere financiële derivaten springen in het oog door hun daling in 2015. Deze post bestaat grotendeels uit renteswaps die de Nederlandse Staat gebruikt om het renterisico van het financieringsbeleid bij te sturen. De daling komt doordat een aantal financiële derivaten vroegtijdig is beëindigd.

Passiva

De passivakant van een balans laat zien hoe de bezittingen zijn gefinancierd en hoe groot het vermogen is. De financiële passiva dalen in 2015 vooral door een daling in kortlopende en langlopende schuldbewijzen. De daling in kortlopende schuldbewijzen komt voornamelijk doordat er extra is afgelost terwijl de langlopende schuldbewijzen in waarde verminderen door een stijging van de marktrente.

Het vermogen is het saldo van bezittingen (activa) en schulden (financiële passiva). Bij een positief vermogen zijn de bezittingen groter dan de schulden. In 2015 is er sprake van een positief vermogen van 257 miljard euro. Wel is het vermogen in dit jaar gedaald. Deze daling wordt vooral veroorzaakt door de eerder genoemde lagere huidige waarde van gasreserves.

6 Belastinguitgaven, inkomstenbeperkende regelingen en overige fiscale regelingen

6.1 Inleiding

Deze bijlage geeft een overzicht van het budgettaire belang en de ontwikkeling van fiscale regelingen.

Om in deze bijlage meer transparantie te bieden, zijn dit jaar ruim twintig fiscale regelingen die de grondslag voor belastingheffing versmallen, toegevoegd onder de noemer «overige fiscale regelingen». Dit zijn regelingen die niet passen binnen de tot nu toe gehanteerde definitie van belastinguitgaven in enge zin of afbakening van de «inkomstenbeperkende regelingen».

De transparantie van de bijlage is eveneens vergroot door in de ontwikkeling van het budgettaire belang van de regelingen een onderscheid aan te brengen tussen de invloed van een beleidspakket en het effect van een verandering in het gebruik van de regelingen (zogenoeten endogene veranderingen). Het effect van het beleidspakket omvat zowel maatregelen op het gebied van de regeling zelf als het effect van wijzigende schijven en tarieven waartegen de regelingen worden afgerekend. Dit wijkt af van de individuele maatregelen uit het Belastingplan. Om de overzichtelijkheid te vergroten en aan te sluiten op de presentatiewijze van de belastingontvangsten worden niet langer zes jaren gepresenteerd, maar de ontwikkeling tussen 2016 en 2017. De cijfers voor 2011–2015 zijn te vinden in de internetbijlage.

Deze bijlage geeft een overzicht van het budgettaire belang van drie categorieën regelingen: belastinguitgaven, inkomstenbeperkende regelingen en overige fiscale 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 heffingsstructuur van de wet».⁹ De term primaire heffingsstructuur doelt op bepalingen die de heffingsgrond specificeren en de bijbehorende tarieven en schijfgrenzen. Inkomstenbeperkende regelingen zijn regelingen die de te betalen inkomstenbelasting beperken, maar wel onderdeel zijn van de primaire heffingsstructuur. Ze vormen nadere bepalingen voor de draagkracht, die als maatstaf dient voor de inkomstenbelasting. Bij de categorie inkomstenbeperkende regelingen is het budgettaire belang van de fiscale behandeling van de eigen woning en de pensioenen opgenomen.¹⁰ Dit zijn qua budgettaire omvang de belangrijkste inkomstenbeperkende regelingen. Om de vergelijkbaarheid met de voorgaande miljoenennota's van dit kabinet te behouden zijn alle twintig nieuw toegevoegde regelingen in een afzonderlijke tabel bijeengenomen. Met ingang van de volgende Miljoenennota zullen de tabellen van de drie onderscheiden categorieën worden geïntegreerd.

⁹ Belastinguitgaven in de Nederlandse inkomstenbelasting en loonbelasting, Ministerie van Financiën, Den Haag, 1987, blz. 16.

¹⁰ [Kamerstukken II 2012/13, 33.400, nr. 18.](#)

De interpretatie van de gepresenteerde cijfers in deze bijlage vergt aandacht. In de meeste gevallen zijn cijfers ramingen op basis van vaste rekenregels. De informatiebasis, ook wel ramingsgrond, verschilt van post tot post. In het ene uiterste volgt het budgettaire belang direct uit de aangiften (zoals de afdrachtsverminderingen in de loonbelasting), in het andere uiterste is er geen enkele informatie over het feitelijk gebruik, omdat het gebruik niet hoeft te worden aangegeven (zoals bijvoorbeeld de vrijstelling in box 3 voor voorwerpen van kunst en wetenschap) en ook cijfers van het CBS en andere gegevensbronnen weinig aanknopingspunten bieden voor een benadering van het budgettaire belang. Tussen deze twee uitersten zitten regelingen waarvan het budgettaire belang is berekend op basis van rekenregels, zoals bijvoorbeeld de aftrekposten in de inkomstenbelasting, waar de aftrekpost blijkt uit de belastingaangiften en waarvan het budgettaire belang wordt berekend door de belastingheffing met en zonder de aftrekpost met elkaar te vergelijken. Doordat de rekenregel wordt gehanteerd dat elke aftrekpost de laatste is, zijn de bedragen feitelijk niet optelbaar.¹¹ Daarnaast is het hier vermelde budgettaire belang niet hetzelfde als de opbrengst in het geval dat een regeling wordt afgeschaft, onder andere door gedragseffecten bij belastingplichtigen en budgettaire samenloop tussen regelingen. Voor meer informatie over de grond voor de raming, wordt doorverwezen naar de internetbijlage «Toelichting op de belastinguitgaven, inkomstenbepurende regelingen en overige fiscale regelingen».

De budgettaire gevolgen van de fiscale maatregelen uit het belastingplan 2017 worden weergegeven in paragraaf 6.2 voor zover deze maatregelen leiden tot wijzigingen in de betreffende regelingen zelf. De budgettaire overzichten van de belastinguitgaven, inkomstenbepurende regelingen en overige fiscale regelingen zijn opgenomen in paragraaf 6.3. Paragraaf 6.4 bevat de benchmarktoets. Dit betreft de ramingbijstellingen voor 2017 ten opzichte van de ramingen zoals opgenomen in de Startnota.¹² Deze paragraaf is een uitvloeisel van de begrotingsregel dat het budgettaire belang van de belastinguitgaven in enge zin dient te worden afgezet tegen de aan het begin van de kabinetsperiode verwachte ontwikkeling. In paragraaf 6.5 wordt ingegaan op evaluaties in het fiscale domein.

De toelichting op de afzonderlijke regelingen – bestaande uit een beschrijving van de regeling en een weergave van de doelstelling, de ramingsgrond, het ministerie dat verantwoordelijk is voor het beleids-terrein waar de belastinguitgave op betrekking heeft, een verwijzing naar de laatst uitgevoerde evaluaties en een programmering van evaluaties voor toekomstige jaren – is beschikbaar in de internetbijlage op www.rijksbegroting.nl. Daar staan ook cijfers voor de jaren 2011 tot en met 2015, voor zover er gegevens beschikbaar zijn.

6.2 Maatregelen

Tabel 6.2.1 bevat een overzicht van de maatregelen op het gebied van belastinguitgaven, inkomstenbepurende regelingen en overige fiscale regelingen per 2017, zoals afgesproken sinds de vorige Miljoenennota en zoals opgenomen in het pakket wetsvoorstellen Belastingplan 2017. Voor een inhoudelijke uitleg van de maatregelen wordt verwezen naar die wetsvoorstellen.

¹¹ Als voor twee regelingen afzonderlijk het verschil in belastingheffing wordt berekend met en zonder deze aftrekposten, is het berekende budgettaire belang kleiner dan als voor de twee samen het budgettaire belang wordt berekend, omdat dan een groter deel van deze aftrekposten in een hogere schijf terecht komt.

¹² [Kamerstukken II 2012/13, 33.400, nr. 18.](#)

Tabel 6.2.1 Maatregelen per 2017, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)¹

	2016	2017	2018	struc
Beleid sinds Miljoenennota 2016				
Maatregelen verlaagde fiscale bijtelling uit Wet Uitwerking Autobrief 2		18	39	95
Maatregelen nihil tarief zeer zuinige auto's uit Wet Uitwerking Autobrief 2		9	9	38
Verhogen EIA-tarief ²	- 60	- 60	- 60	- 60
Belastingplan 2017				
Afschaffen aftrek voor scholingsuitgaven			218	218
Afschaffen aftrek kosten monumentenwoning		57	57	57
Maatregelen innovatiebox (o.a. nexus-approach)		14	43	148
Verlaagd gebruikelijk loon voor dga's van startups		- 29	- 29	- 29
WBSO		- 33	- 85	- 85
Verruimen EIA		- 15	0	0
Algemene heffingskorting		- 455	- 455	- 455
Arbeidskorting		462	462	462
Ouderenkorting		- 358	- 358	- 358

¹ «+» = opbrengst; «-» = derving² Kamerstukken II 2015/16, 34.302, nr. 79.

6.3 Overzicht van belastinguitgaven, inkomstenbeperkende regelingen en overige fiscale regelingen

Onderstaande tabellen geven inzicht in het budgettaire belang van specifieke fiscale regelingen voor 2016 en 2017. De tabellen 6.3.1 en 6.3.2 bevatten de meerjarige overzichten van de belastinguitgaven in de belastingen op inkomen, winst en vermogen respectievelijk in de kostprijsverhogende belastingen. In tabel 6.3.3 wordt het budgettaire belang weergegeven van de inkomstenbeperkende regelingen voor de eigen woning en voor de pensioenen. Tabel 6.3.4 bevat het overzicht van de nieuwe posten (overige fiscale regelingen) in deze bijlage.

De verschillende kolommen representeren het volgende:

- *Bijstelling t.o.v. MN2016*
Het verschil tussen de raming bij de vorige en de huidige Miljoenennota voor het jaar 2016. Deze verschillen komen voort uit respectievelijk verbeterde inschattingen, het effect van nota's van wijzigingen op het Belastingplan 2016 en begrotingen 2016 op het budgettaire belang van de belastinguitgaven in 2016, dan wel hogere of lagere realisaties. Een schattingsbijstelling wordt gemaakt aan de hand van de meest recente informatie, bijvoorbeeld nieuwe bronnen zoals voor de bedrijfsopvolgingsfaciliteit. Een andere oorzaak kan zijn dat er beleidsmatige wijzigingen in de primaire heffingsstructuur zijn doorgevoerd na de Miljoenennota 2016 (nota van wijziging, novelles) die effect hebben op het budgettaire belang van fiscale regelingen, zoals bijvoorbeeld bij de energiebelasting is gebeurd. Ten slotte kan uit recentere aangiftegegevens blijken dat het gebruik van een belastinguitgave over 2015 of eerder lager is uitgekomen dan verwacht, wat reden kan zijn om de raming voor 2016 ook omlaag bij te stellen.
- *2016 MN2017*
De huidige raming van het totale budgettaire belang van de regeling voor 2016.
- *Effect beleidspakket 2017*
De beleidsmatige ontwikkeling van het budgettaire belang in 2017. Dit omvat maatregelen uit 2017 en eerdere jaren omtrent de regeling zelf en wijzigingen in de primaire heffingstructuur (zoals het verleggen van een schijfgrens of het wijzigen van een tarief) die in 2017 invloed hebben op het budgettaire belang van de regeling.

- *Endogeen 2017*
De ontwikkeling in 2017 als gevolg van economische factoren en gebruik van de regeling. De raming van de endogene groei wordt waar mogelijk gebaseerd op macrovariabelen volgens het CPB, CBS en andere bronnen. Indien dit niet mogelijk is, is de raming veelal gebaseerd op de trend uit het verleden.
- *Endogeen in %*
De endogene mutatie als percentage van de raming voor 2016.
- *2017 MN2017*
De huidige raming van het totale budgettaire belang van de regeling voor 2017.

Aangezien de overige fiscale regelingen in tabel 6.3.4 vorig jaar niet gepubliceerd zijn, is de kolom bijstelling ten opzichte van MN2016 in die tabel weggelaten.

In de tabellen 6.3.1, 6.3.2 en 6.3.4 wordt de ontwikkeling van 2017 t.o.v. 2016 gesplitst in beleid en endogeen. Voor tabel 6.3.3 is dit niet gedaan omdat het effect van maatregelen bij pensioenen en eigen woning in de regel van invloed zijn op een lange reeks van jaren en op het moment van invoering in prijzen van dat jaar zijn verantwoord. Een jaarlijks geactualiseerde uitsplitsing van de bijstelling is dan niet goed mogelijk. Zo is het niet mogelijk om het effect van de bijleenregel uit 2004 voor hypotheek in 2017 te kwantificeren en zal het niet mogelijk zijn om over enkele jaren nog aan te geven wat het effect is van de invoering van de aflossingseis voor die jaren.

Tabel 6.3.1 Belastinguitgaven in de belastingen op inkomen, winst en vermogen 2016–2017, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)¹

	Bijstelling t.o.v. MN2016	2016 MN2017	Effect beleids- pakket 2017	Endogeen 2017	Endogeen in %	2017 MN2017
Verlaging lastendruk op onderne- mingen						
a) algemeen						
Zelfstandigenaftrek	– 331	1.512	– 13	53	3,5%	1.552
Extra zelfstandigenaftrek starters	– 37	76	– 1	2	2,3%	77
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	0	1	0	0	0,0%	2
FOR, niet omgezet in lijfrente	3	51	0	0	0,0%	51
Meewerkaftrek	0	7	0	0	0,0%	7
Stakingsaftrek	0	15	0	– 1	– 3,9%	14
Doorschuiwing stakingswinst	0	250	1	11	4,5%	262
Bedrijfsopvolgingsfaciliteit in successiewet	152	402	0	0	0,0%	402
Doorschuiwing inkomen uit aanmerkelijk belang	0	100	0	2	2,0%	102
Landbouwwvrijstelling	– 8	1.342	1	27	2,0%	1.370
b) investeringen in het algemeen						
Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek	22	424	1	16	3,7%	441
Willekeurige afschrijving starters ²	0	8	0	0	0,0%	8
Willekeurige afschrijving zeeschepen ²	0	3	0	0	0,0%	3
Keuzeregime winst uit zeescheepvaart (tonnagebelasting)	0	120	0	0	0,0%	120
Aftrek speur- en ontwikkelingswerk	0	8	0	0	0,0%	8

Belastinguitgaven

	Bijstelling t.o.v. MN2016	2016 MN2017	Effect beleids- pakket 2017	Endogeen 2017	Endogeen in %	2017 MN2017
c) investeringen ten behoeve van het milieu						
VAMIL ^{2, 3}	0	40	0	0	0,0%	40
Energie-investeringsaftrek (EIA) ³	60	161	15	0	0,0%	176
Milieu-investeringsaftrek (MIA) ³	0	97	0	0	0,0%	97
Bosbouwvrijstelling	4	5	0	0	0,0%	5
Vrijstelling vergoeding bos- en natuurbeheer	1	7	0	0	0,0%	7
Verlaging lastendruk op arbeid						
a) gericht op werkgevers						
Afdrachtvermindering zeevaart	1	116	0	3	2,3%	119
Afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk WBSO ³	0	1.143	62	0	0,0%	1.205
Verlaagd gebruikelijk loon voor dga's van startups	0	0	29	0	0,0%	29
b) gericht op werknemers						
Verlaging fiscale bijtelling IB (zeer) zuinige auto's	209	810	- 322	- 84	- 10%	404
Levensloopverlofkorting	- 1	11	0	0	0,0%	11
Werkbonus	0	27	- 13	0	0,0%	14
Verlaging lastendruk op inkomsten uit vermogen						
Vrijstelling bos- en natuurterreinen forfaitair rendement	0	7	0	0	0,0%	7
Vrijstelling voorwerpen van kunst en wetenschap forfaitair rendement	0	6	0	0	0,0%	6
Vrijstelling groen beleggen forfaitair rendement	- 3	53	0	0	0,0%	53
Vrijstelling rechten op kapitaalsuitkering bij overlijden forfaitair rendement	2	26	0	1	5,5%	28
Vrijstelling rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen forfaitair rendement	10	938	0	5	0,5%	943
Aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld	195	607	4	54	8,8%	665
Gedeeltelijke vrijstelling van inkomsten uit kamerverhuur	3	51	0	3	5,2%	54
Aftrek kosten monumentenwoning	1	57	- 57	0	0,0%	0
Heffingskorting groen beleggen	- 2	34	0	0	0,0%	34
Persoonsgebonden aftrekpost durfkapitaal	- 1	2	0	0	0,0%	1
Overige regelingen						
Aftrek voor scholingsuitgaven (studiekosten)	- 55	206	1	5	2,5%	212
Giftenaftrek	30	354	2	5	1,5%	361
Faciliteiten successiewet algemeen nut beogende instellingen	0	207	0	4	2,0%	211
Totaal generaal directe belastingen	258	9.284	- 290	106	1,1%	9.100
Percentage BBP		1,4%				1,2%
Totaal premie-uitgaven⁴		333				316

¹ «-» = regeling is in dat jaar niet van toepassing; «0» = budgettair belang 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 inboeking.

⁴ 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. Het Lage inkomensvoordeel (LIV) wordt vanaf 2017 meegenomen in de reeks. Een nadere uitsplitsing van de premie-uitgaven is opgenomen in de begroting van SZW.

Tabel 6.3.2 Belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen 2016 – 2017, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)¹

	Bijstelling t.o.v. MN2016	2016 MN2017	Effect beleidspakket 2017	Endogeen 2017	Endogeen in %	2017 MN2017
Energiebelasting						
Verlaagd tarief glastuinbouw	35	116	-2	-2	-1,3%	113
Teruggaaf kerkgebouwen	-2	8	0	0	0,0%	8
Teruggaaf non-profit instellingen	-3	23	0	0	0,0%	23
Teruggaaf grootverbruik	3	5	0	0	0,0%	5
Lokaal opgewekte duurzame energie	-1	0	1	0	0,0%	0
Omzetbelasting verlaagd tarief						
Boeken, tijdschriften, week- en dagbladen	20	450	0	0	0,0%	451
Bibliotheken (verhuur boeken), musea e.d.	-1	179	0	6	3,1%	184
Kermessen, attractieparken, sportwedstrijden en -accommodatie	-21	436	0	14	3,2%	450
Circussen, bioscopen, theaters en concerten	-3	246	0	13	5,1%	258
Sierteelt	0	233	0	0	0,0%	233
Arbeidsintensieve diensten	-164	485	0	12	2,4%	497
Vervoer van personen (w.o. openbaar vervoer)	-524	677	0	28	4,2%	705
Logiesverstrekking (incl. kamperen)	85	701	0	43	6,2%	744
Voedingsmiddelen horeca	69	1.793	0	26	1,5%	1.820
Omzetbelasting – vrijstellingen						
Sportclubs	-5	45	0	1	1,4%	46
Post	-56	38	0	0	0,0%	38
Vakbonden, werkgeversorg., politieke partijen, kerken	-18	179	0	3	1,7%	182
Fondswerving	-5	50	0	1	2,1%	51
Omzetbelasting – speciale regelingen						
Kleine ondernemersregeling	2	149	0	9	6,3%	158
Landbouwregeling	1	17	0	-1	-3,0%	17
Accijnzen						
Verlaagd tarief kleine brouwerijen	0	2	0	0	0,0%	2
Vrijstelling communautaire wateren	37	1.284	4	5	0,4%	1.293
Vrijstelling accijnzen luchtvaartuigen	-74	2.123	6	15	0,7%	2.145
Belastingen op personenauto's en motorrijwielen						
Teruggaaf ambulance	0	1	0	0	0,0%	1
Teruggaaf taxi's	-3	43	0	1	2,1%	44
Motorrijtuigbelasting						
Nihiltarief OV-bussen op LPG	0	0	0	0	0,0%	0
Vrijstelling motorrijtuigen van 40 jaar of ouder	3	73	-2	-2	-3,2%	68
Vrijstelling taxi's	-5	46	-1	0	0,0%	46
Vrijstelling reinigingsdiensten	0	2	0	0	0,0%	2
Vrijstelling wegenbouw	0	0	0	0	0,0%	0
Vrijstelling ambulances	1	3	0	0	0,0%	3
Nihiltarief MRB zeer zuinige auto's	-8	37	1	-4	-9,6%	35
Overige vrijstellingen	-1	3	0	0	0,0%	3
Belasting op zware motorrijtuigen (eurovignet)						
Teruggaaf internationaal gecombineerd vervoer	0	0	0	0	0,0%	0
Overdrachtsbelasting						
Vrijstelling overdrachtsbelasting bedrijfsoverdracht in familiesfeer	0	16	0	0	0,0%	17

Belastinguitgaven

	Bijstelling t.o.v. MN2016	2016 MN2017	Effect beleids pakket 2017	Endogeen 2017	Endogeen in %	2017 MN2017
Vrijstelling overdrachtsbelasting						
stedelijke herstructurering	- 1	2	0	0	0,0%	2
Vrijstelling landinrichting	0	1	0	0	0,0%	1
Vrijstelling Bureau Beheer						
Landbouwgronden	- 1	0	0	0	0,0%	0
Vrijstelling cultuurgrond	0	115	0	2	2,0%	117
Vrijstelling natuurgrond	0	4	0	0	0,0%	4
Totaal generaal indirecte belastingen	- 636	9.585	7	172	1,8%	9.765
Percentage BBP		1,4%				1,3%

¹ «-» = regeling is in dat jaar niet van toepassing; «0» = budgettair belang van de regeling bedraagt in dat jaar afgerond nihil.

Tabel 6.3.3 Inkomstenbeperkende regelingen 2016–17, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljard)

	Bijstelling t.o.v. MN2016	2016 MN2017	Mutatie 2017	Mutatie in %	2017 MN2017
Eigen woning	- 1,1	8,1	- 1,0	- 13%	7,0
Pensioenen (inclusief box 3)	0,0	13,3	0,7	5,2%	14,0
Totaal	- 1,0	21,4	- 0,4	- 1,7%	21,0
Percentage BBP		3,1%			2,9%

Tabel 6.3.4 Overige fiscale regelingen 2016–2017, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)¹

	2016 MN2017	Effect beleids-pakket 2017	Endogeen 2017	Endogeen in %	2017 MN2017
Inkomstenbelasting / Loonbelasting / Vennootschapsbelasting					
30%-regeling ²	851	0	51	6,0%	902
Aftrek specifieke zorgkosten	289	2	0	0,0%	290
MKB-winstvrijstelling	1.537	5	110	7,1%	1.652
Innovatiebox	1.390	- 14	- 11	- 0,8%	1.365
Heffingskortingen					
Algemene heffingskorting	19.718	- 138	149	0,8%	19.729
Arbeidskorting	17.156	614	196	1,1%	17.966
Inkomensafhankelijke combinatiekorting	2.023	0	29	1,4%	2.052
Jonggehandicaptenkorting	180	0	2	1,1%	182
Alleenstaande ouderenkorting	516	0	- 9	- 1,7%	507
Ouderenkorting	2.672	163	46	1,7%	2.881
Energiebelasting					
Salderingsregeling	67	0	28	42%	95
Belastingvermindering per aansluiting	2.467	- 18	26	1,1%	2.475
Omzetbelasting verlaagd tarief					
Geneesmiddelen en hulpmiddelen	1.828	0	77	4,2%	1.904
Water	189	0	0	0,0%	189
Voedingsmiddelen niet verstrekt in horeca	7.571	0	246	3,2%	7.817
Motorrijtuigbelasting					
Verskillende kwarttarieven	133	- 2	9	6,9%	139
Verlaagd tarief bestelauto ondernemer	804	- 14	8	1,0%	798
Verlaagd tarief bestelauto gehandicapte	15	0	0	0,0%	15
Vrijstelling politie- en defensievoertuigen	15	0	2	11%	16
Schenk- en erfbelasting					
Eenmalige vrijstelling t.b.v. eigen woning ³	30	160	0	0,0%	190
Verhuurderheffing					
Heffingsvermindering	27	0	8	30%	35

¹ «-» = regeling is in dat jaar niet van toepassing; «0» = budgettair belang van de regeling

² De daadwerkelijke inkomstenderving door de regeling is minder dan het hier vermelde budgettair belang, aangezien zonder de regeling de werkelijke kosten belastingvrij vergoed kunnen worden.

³ In deze bijlage is het budgettaire belang het bedrag dat belastingplichtigen in dat jaar zouden moeten betalen als de vrijstelling niet van toepassing was. Het is dus de fictief verschuldigde schenkbelasting over de schenkingen in dat jaar, gegeven de omvang van de schenkingen. De kosten van beleid van € 160 miljoen wijken af van het bedrag van € 97 miljoen dat in het Belastingplan 2016 is verantwoord. Dat is de contante waarde van de kasreeks van de schenk- of erfbelasting die zou zijn verschuldigd in een latere levensfase als de schenking niet zou zijn gedaan. Voor de beleidsafweging van de maatregel is de € 97 miljoen relevant. Aan het Belastingplan 2016 en deze bijlage ligt dezelfde omvang van schenkingen ten grondslag.

6.4 Toetsen aan de benchmark

Volgens de begrotingsregels die dit kabinet hanteert is één van de instrumenten om de belastinguitgaven te beheersen een vergelijking in elke Miljoenennota van het budgettaire belang van de belastinguitgaven met de verwachte ontwikkeling aan het begin van de kabinetsperiode. Het kabinet Rutte 1 heeft deze benchmarkvergelijking voor het eerst toegepast, hetgeen resulteerde in een eerste ervaring voor een periode van een jaar. Het huidige kabinet heeft de benchmarkvergelijking overgenomen. Deze Miljoenennota is de laatste van dit kabinet. Dat is een goed moment om voor 2017, het laatste jaar van een volledige kabinetsperiode, de huidige raming te vergelijken met de raming ten tijde van de startnota. Deze vergelijking levert een beeld op welke belastinguitgaven minder of juist meer zijn toegenomen dan verwacht en daarmee een indicatie of er sprake is van een beheerste groei.

Om de ramingsbijstelling te beoordelen moet onderscheid worden gemaakt naar een aantal componenten. De totale bijstelling bestaat uit gewijzigde endogene bijstellingen, beleidsmatige en technische aanpassingen. Voor de toets aan de benchmark gaat het om de endogene bijstelling, omdat daarin het budgettaire belang van het gebruik van de belastinguitgaven tot uitdrukking komt. Voor zover het gebruik samenhangt met conjuncturele ontwikkelingen is de endogene groei beheerst, in de zin dat over een conjunctuurcyclus heen het gebruik meebeweegt. Als het gebruik meer toeneemt dan de gemiddelde economische ontwikkeling of meer dan ten tijde van de startnota geraamd kan het een indicatie zijn van een hoger dan beheerste groei.

De beleidsmatige aanpassingen zijn additionele maatregelen sinds het opstellen van de benchmark en zijn bewuste keuzes van het kabinet, zodat dergelijke aanpassingen niet relevant zijn voor de beoordeling van de groei van het gebruik of de kosten daarvan. Ramingen kunnen daarnaast ook afwijken door technische bijstellingen zoals bijvoorbeeld een correctie op de ramingstechniek of het beschikbaar komen van betere databronnen. Technische bijstellingen hebben geen relatie met gewijzigd gebruik van de regeling maar hebben betrekking op de gehele reeks voor alle jaren en geven vooral beter inzicht in de structurele kosten en zijn daarom niet van belang voor de benchmarktoets, waar het gaat om de endogene ontwikkeling in de kabinetsperiode.

In onderstaande tabel wordt voor 2017 een overzicht gegeven van de totale mutatie sinds de startnota. Belastinguitgaven waarvan de endogene mutatie groter is dan 25 miljoen euro of 10% zijn afzonderlijk vermeld.

Uit tabel 6.4.1 blijkt dat het totaal van de belastinguitgaven 2.090 miljoen euro opwaarts is bijgesteld, maar dat slecht 393 miljoen euro daarvan betrekking heeft op de endogene ontwikkeling. Verreweg het grootste deel van de bijstelling heeft een technische achtergrond, waarop later wordt ingegaan.

Tabel 6.4.1 Nadere toelichting verschillen in 2017 huidige raming en startbrief (x € miljoen)

	Startbrief	MN2017	Mutatie	wv techn t.o.v. startnota	wv beleid t.o.v. startnota	wv endogeen t.o.v. startnota	Mut endogeen (%) t.o.v. startnota
Zelfstandigenaftrek	1.973	1.547	- 426	- 392	13	- 47	- 2%
Landbouvvrijstelling in de inkomstenbelasting	317	1.370	1.053	1.007	- 36	83	26%
VPB Kleinschaligheidsinve- stingsaftrek	422	441	19	0	- 8	27	6%
Verlaging fiscale bijtelling (zeer) zuinige auto's	214	404	191	0	- 346	536	251%
IB Aftrek voor scholingsuit- gaven (studiekosten)	307	212	- 95	0	- 29	- 66	- 22%
IB Giftenaftrek	412	361	- 52	- 39	53	- 66	- 16%
IB Vrijstelling groen beleggen							
forfaitair rendement	80	53	- 27	0	0	- 27	- 34%
IB Vrijstelling rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen							
forfaitair rendement	1.054	943	- 111	0	0	- 111	- 11%
IB Aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld	446	665	218	0	22	197	44%
EB Verlaagd tarief							
glastuinbouw	138	113	- 25	0	20	- 44	- 32%
BPM Teruggaaf taxi's	87	44	- 43	0	- 3	- 40	- 46%
					0		
Overig (73 regelingen)	11.296	12.685	1.389	1.568	- 130	- 49	- 0,4%
Totaal	16.747	18.837	2.090	2.143	- 446	393	2,3%

De benchmarktoets: Endogene bijstellingen 393 miljoen

Het totaal van de belastinguitgaven zal naar raming aan het eind van deze kabinetsperiode 393 miljoen euro ofwel 2,3% hoger uit zijn gekomen dan bij de start van het kabinet verwacht. De algemene conclusie is dan dat de totale ontwikkeling van de belastinguitgaven beheerst is geweest. Hoewel niet in de tabel, blijkt deze conclusie ook uit het totaal van de belastinguitgaven als percentage van het BBP, dat daalt van 2,8% in 2013 naar 2,5% in 2017.

Van 11 van de 84 regelingen, is de afwijking meer geweest dan 25 miljoen euro of 10%. De overige 73 regelingen zijn binnen deze marge gebleven.

In absolute bedragen vallen drie posten op:

- De milieugerelateerde korting op het algemeen bijtellingspercentage voor (zeer) zuinige auto's (de verlaagde bijtellingstarieven) is in 2017 € 191 miljoen duurder geweest dan bij de start van de kabinetsperiode voor 2017 is geraamd. De oorzaak is dat consumenten veel vaker dan van tevoren verwacht was voor de fiscaal meest gunstige modellen kozen, waaronder de Plugin Hybrid Electric Vehicles (PHEV's), en dat de CO₂-uitstoot van nieuwe auto's door de technologische ontwikkeling en het benutten van testflexibiliteiten sneller is gedaald dan destijds verwacht. Hierdoor zijn veel meer auto's met een verlaagd bijtellingstarief verkocht dan verwacht.

Teneinde de technologische ontwikkeling in de tariefstructuur te kunnen bijbenen zijn gedurende deze kabinetsperiode diverse malen de CO₂-grenzen aangescherpt. Naast aanscherping van de CO₂-grenzen is in Belastingplan 2015 het bijtellingstarief voor PHEV's verhoogd van 7% in 2015 naar 15% in 2016 en het tarief voor conventionele zuinige auto's van 14% en 20% in 2015 naar 21% in 2016. Deze verhogingen hebben eind 2015 geleid tot anticipatieaankopen waarbij belastingplichtigen nog gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om een leasecontract af te sluiten voor (zeer) zuinige auto's met een

verlaagde bijtelling. De verlaagde bijtelling bij de start van een leasecontract geldt voor de gehele duur van het leasecontract met een maximum van 60 maanden. In de raming is gerekend met een gemiddelde duur van een leasecontract van 48 maanden, waardoor een auto met verlaagde bijtelling in het jaar van aankoop en de 3 daarop volgende jaren tot een budgettaire derving leidt.

Als gevolg van de Wet Uitwerking Autobrief II die in juli 2016 is aangenomen, geldt met ingang van 2017 voor nieuwe gevallen een algemeen bijtellingspercentage van 22%. Daarnaast bestaat vanaf 2017 alleen nog voor nulemissieauto's een milieugerelateerde korting op dit algemene percentage waardoor per saldo het bijtellingspercentage voor deze auto's 4% is. De kosten van de verlaagde bijtelling starten hierdoor op een hoger niveau, maar zullen in combinatie met de verlaging van het algemene bijtellingstarief van 25% naar 22% vanaf 2017 snel afnemen.

- de raming van de budgettaire kosten van de KEW (Vrijstelling rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen forfaitair rendement) is gedaald. Dit hangt direct samen met het feit dat sinds de maatregelen op het eigenwoningdossier er geen nieuwe KEW-verzekeringen meer worden afgesloten.
- de raming van de budgettaire kosten van «regeling Hillen» (Aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld) is met bijna € 200 miljoen opwaarts bijgesteld. Hieraan liggen meerdere oorzaken ten grondslag. De hypotheekrente van uitstaande hypotheekschulden is ten opzichte van de verwachting ten tijde van het opstellen van het regeerakkoord sterker gedaald en er is fors afgelost, onder meer onder invloed van de verruimde schenkingsvrijstelling.

Uit tabel 6.4.1 blijkt ook dat de endogene mutatie van regelingen die meer dan 10% of meer dan 25 miljoen afwijken vaker neerwaarts is bijgesteld dan opwaarts. Voorts blijkt dat de regelingen die endogeen zijn bijgesteld vaak faciliteiten zijn in de inkomstenbelasting. Het gebruik van faciliteiten in de inkomstenbelasting voor de kabinetsperiode zijn moeilijk te ramen door de grote vertraging in het beschikbaar komen van informatie. Op het moment van het opstellen van het regeerakkoord is het jaar 2009 het meest recente jaar waar op dat moment vrijwel alle belastingaangiften zijn ingediend, en dus het gebruik van de regelingen bekend is. Voor de huidige Miljoenennota is 2013 het meest recente jaar waar vrijwel alle belastingaangiften zijn ingediend. Dit betekent dat voor vrijwel de gehele kabinetsperiode 2013–2017 de kosten van deze belastinguitgaven nog op ramingen zijn gebaseerd en dat de ramingsbijstellingen vooral voortvloeien uit de informatie die beschikbaar is gekomen over de periode 2009–2013. Overigens geldt ook voor de belastinguitgaven in de BTW-sfeer dat deze gebaseerd zijn op de Nationale Rekeningen van het CBS en dat voor een deel van de belastinguitgaven 2013 het meest recent beschikbare definitieve jaar is en voor een deel 2015. In de internetbijlage is dat per belastinguitgave vermeld.

Technische bijstellingen ten opzichte van de startbrief per saldo € 2,1 miljard opwaarts

Uit tabel 6.4.1 blijkt dat de grootste bijstellingen schattingsbijstellingen zijn. Deze zijn het gevolg van het beschikbaar komen van nieuwe databronnen en veranderende rekenveronderstellingen om de kosten van een fiscale regeling te berekenen. Hieronder volgt een opsomming van de bijstellingen die in deze kabinetsperiode hierdoor zijn doorgevoerd.

De nieuwe schattingsmethode van de kosten van de zelfstandigenaftrek heeft geleid tot een neerwaartse bijstelling van € 0,4 miljard.

Deze kabinetsperiode is bij het vaststellen van het budgettaire belang van de landbouvvrijstelling overgestapt van een netto benadering naar een bruto benadering van het budgettaire belang. In de bruto benadering wordt bij de berekening van de kosten van de landbouvvrijstelling geen rekening gehouden met het gebruik van alternatieve fiscale regelingen (zoals het doorschuiven van de stakingswinst en de herinvesteringsreserve als de landbouvvrijstelling zou worden afgeschaft). Bij andere belastinguitgaven wordt ook een bruto benadering gehanteerd. Uit het oogpunt van consistentie wordt dit nu ook gedaan voor de landbouwregeling. Daarnaast werd het budgettaire belang geraamd op basis van een theoretisch model over de grondverkopen in de landbouw en wordt deze nu geraamd op basis van data over het gebruik van de landbouvvrijstelling uit de belastingaangiften. Bovenstaande technische bijstelling resulteerde in een opwaartse bijstelling van circa € 1 miljard euro.

Voor de bedrijfsopvolgingsfaciliteit in de successiewet is de budgettaire informatievoorziening in GRS (gegevens registratie systeem) aanmerkelijk verbeterd. Dit heeft geleid tot een opwaartse bijstelling van € 0,2 miljard.

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

Het budgettaire belang door het lage btw-tarief kan niet worden afgeleid uit de btw-aangiftebiljetten, omdat de aftrekbare voorheffing door ondernemers niet hoeft te worden gesplitst naar de verschillende tarieven. Daarom worden de kosten afgeleid uit de consumptietabellen van de Nationale Rekeningen van het CBS. In deze kabinetsperiode zijn de Nationale Rekeningen herzien, waardoor er een gewijzigd inzicht is in de verdeling van de consumptie van goederen en diensten over het lage en het algemene tarief. Dit leidt tot bijgestelde ramingen, die technisch van aard zijn. Per saldo is de bijstelling circa € 0,2 miljard. Vooral de bestedingen van huishoudens aan diensten en goederen van de bedrijfstakken horeca, sport en recreatie zijn opwaarts bijgesteld.¹³ De grote bijstellingen ten opzichte van de Miljoenennota 2016 bij de regelingen voor vervoer

¹³ Nationale rekeningen Revisie 2010, Centraal Bureau voor de Statistiek, maart 2014.

van personen en post, zijn het gevolg van het beschikbaar komen van nieuwe cijfers van het CBS sinds vorig jaar.

Tot slot zijn de kosten van de vrijstelling voor accijns voor de luchtvaart (kerosine) deze kabinetsperiode verdubbeld (€ 1 miljard). Tot 2012 was er een apart tarief voor kerosine voor binnenlandse vluchten. Dit tarief werd gehanteerd als benchmark voor de vrijstelling. Het tarief voor kerosine is echter vervallen, hetgeen bij de raming in de startnota van de belasting-uitgave abusievelijk nog niet was verwerkt. Thans geldt als benchmark het veel hogere tarief voor halfzware gasolie.

6.5 Evaluaties

In deze paragraaf wordt verslag gedaan van de voltooide evaluaties naar doelmatigheid en doeltreffendheid van regelingen (belastinguitgaven en andere regelingen) in het fiscale domein sinds de Miljoenennota 2016. Op hoofdlijnen wordt aandacht geschonken aan de conclusies en eventuele beleidsconsequenties die getrokken zijn door het kabinet op basis van de uitgevoerde evaluaties. Verder komt de evaluatieprogrammering voor komend jaar aan bod.

Gerealiseerde evaluaties sinds de Miljoenennota 2016

In januari 2016 is de Kamer middels een brief geïnformeerd over de evaluatie van de *Wet bankenbelasting*.¹⁴ Geconcludeerd wordt dat de bankenbelasting voldoet aan de doelstellingen en dat aanpassing van de bankenbelasting niet aan de orde is. De bankenbelasting levert een bijdrage aan de impliciete overheidsgarantie aan de Nederlandse bancaire sector, hoewel deze garantie sinds de invoering kleiner is geworden door de introductie en aanscherping van (inter)nationale wet- en regelgeving ter bevordering van de financiële stabiliteit. Daarnaast levert de bankenbelasting met een jaarlijkse opbrengst van bijna € 500 miljoen een belangrijke bijdrage aan de algemene middelen van het Rijk. Tenslotte is de bankenbelasting een goed uitvoerbare regeling voor de Belastingdienst, met lage perceptiekosten.

In februari dit jaar is de kabinetsreactie op de *evaluatie innovatiebox* naar de kamer gestuurd.¹⁵ De onderzoekers concluderen dat de innovatiebox de omvang van research & development (R&D)-activiteiten en innovatie van bedrijven in Nederland vergroot. Door de onderzoekers wordt geconstateerd dat de innovatiebox waarschijnlijk niet het meest krachtige middel is om R&D en innovatie te stimuleren. Tegelijkertijd leidt de innovatiebox per euro gederfde belastinginkomsten tot 54 eurocent additionele R&D-uitgaven door de innovatieboxgebruiker. Uit de evaluatie blijkt dus dat de innovatiebox, naast het verbeteren van het vestigingsklimaat voor innovatieve bedrijven, ook een bijdrage levert aan het bevorderen van onderzoeks- en ontwikkelingswerk in Nederland. Tevens komt uit de evaluatie dat de uitvoering van de innovatiebox tot tevredenheid stemt. De aanbevelingen die de onderzoekers geven worden meegewogen in de maatregelen omtrent de innovatiebox die in het Wetsvoorstel Belastingplan 2017 zijn opgenomen.

De *evaluatie verhuurderheffing* is in juni 2016 naar de kamer gestuurd.¹⁶ Hierin wordt ook de heffingsvermindering behandeld. Als in de resterende looptijd van de heffingsvermindering het gebruik van de regeling gelijke tred blijft houden met de uitputting tot nu toe, zal het gebruik van de

¹⁴ [Kamerstukken II 2015/2016, 32 545, nr. 44.](#)

¹⁵ [Kamerstukken II 2015/2016, 34 302, nr. 111.](#)

¹⁶ [Kamerstukken II 2015/2016, 32 847, nr. 248.](#)

regeling achterblijven bij het geraamde bedrag van € 280 miljoen. Het kabinet is naar aanleiding van de evaluatie voornemens tot enkele aanpassingen in de verhuurderheffing en heffingsvermindering. Voor een deel biedt het beschikbare budget van € 280 miljoen voor de heffingsvermindering hier ruimte voor, voor een deel wordt ter dekking het tarief verhoogd. De aanpassingen zien op het breder toepassen en voor bepaalde gevallen verhogen van de heffingsvermindering, het vrijstellen van bepaalde woningen en het hanteren van een hogere heffingsvrije voet (vijfentwintig in plaats van tien woningen).

In de eerste helft van 2016 is onderzoek gedaan naar hoe de aftrek voor specifieke zorgkosten uitwerkt op de doelgroep van chronisch zieken en gehandicapten. Dit onderzoek is op Prinsjesdag naar de Kamer gestuurd. De evaluatie excessieve beloningen wordt binnenkort naar de Kamer verzonden.

Evaluatieprogrammering

In de internetbijlage met de toelichting op de belastinguitgaven is voor iedere belastinguitgave aangegeven wanneer een evaluatie wordt opgeleverd. In bepaalde gevallen wordt geen evaluatie gepland, bijvoorbeeld als het budgettair belang van de regeling te klein is of als een regeling Europees verplicht is.¹⁷ In 2016 en 2017 worden de volgende evaluaties afgerond: aftrek scholingsuitgaven; verlaagd tarief glastuinbouw EB; salderingsregeling EB; vrijstelling overdrachtsbelasting stedelijke herstructurering; giftenaftrek; algemeen nutbeogende instellingen (ANBI's) en sociaal belang behartigende instellingen (SBBI's); excessieve beloningen; de ondernemersfaciliteiten zelfstandigenaftrek, extra zelfstandigenaftrek starters, startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid, FOR niet omgezet in lijfrente, meewerkaftrek, stakingsaftrek, MKB-winstvrijstelling, kleinschaligheidsinvesteringsaftrek en willekeurige afschrijving starters; de evaluatie van de fiscale instrumenten die zijn opgenomen in artikel 18 (natuur en regio) van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken – i.e. bosbouwvrijstelling, vrijstelling vergoeding bos- en natuurbeheer, vrijstelling bos- en natuurterreinen forfaitair rendement, vrijstelling natuurgrond OVB, vrijstelling landinrichting OVB en de vrijstelling Bureau Beheer Landbouwgronden OVB; het verlaagd tarief lokaal opgewekte duurzame energie; de 30%-regeling; vrijstelling wegenbouw MRB; vrijstelling taxi's MRB; teruggaaf taxi's BPM; laag tarief BTW vervoer van personen, teruggaaf kerkgebouwen EB; teruggaaf non-profit EB; heffingskorting groen beleggen; vrijstelling groen beleggen forfaitair rendement; natuurschoonwet; milieu-investeringsaftrek en de VAMIL.

¹⁷ [Kamerstukken II 2009/2010, 31 935, nr. 6.](#)

7. Taakopdrachten IBO's 2016/2017

1. Arbeidsongeschiktheid

Inleiding

Met de invoering van de WIA (Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen) eind 2005 is de laatste grote wijziging doorgevoerd in het stelsel van arbeidsongeschiktheid en ziekte. Toen werd onder andere het minimale percentage van arbeidsongeschiktheid verhoogd van 15 naar 35 procent. In de WIA ligt de focus op werken en de WIA bevat daarom prikkels voor zowel werkgevers als werknemers gericht op arbeidsparticipatie. Ten opzichte van de WAO wordt in de WIA een ander arbeidsongeschiktheids criterium gehanteerd. Voor volledig duurzaam arbeidsongeschikte werknemers is de IVA ingevoerd, voor degenen met verdienmogelijkheden is er de WGA. Geregeld is dat werken lonender is geworden dan voorheen en dat werkgevers meer financieel verantwoordelijk zijn dan voorheen.

Deze maatregel samen met o.a. twee jaar loondoorbetaling bij ziekte, de Wet verbetering poortwachter en de Modernisering van de Ziektewet, hebben geleid tot een beperking van het ziekteverzuim en de instroom in de WIA. Ter illustratie. Dit heeft geleid tot een daling van het aantal arbeidsongeschikten van 802 duizend personen in 2002 naar ongeveer 550 duizend personen in 2014. De jaarlijkse instroom is gedaald van rond 100.000 in 2000 tot onder 40.000 in recente jaren. De verwachting is dat als gevolg hiervan het aantal arbeidsongeschikten nog verder zal dalen, tot circa 525 duizend personen in 2040.

Deze maatregelen hebben bijgedragen aan het succes van de WIA. Toch blijkt dat er internationaal gezien er relatief veel mensen in een arbeidsongeschiktheidsregeling zitten en leidt de huidige systematiek ertoe dat mensen met arbeidspotentieel in sommige gevallen vastzitten in de regeling en (langdurig) van de arbeidsmarkt blijven. Zowel arbeidsongeschiktheidspercentage en dagloon, als de berekeningswijze van de (vervolg)uitkering kunnen hieraan bijdragen.

De afgelopen jaren is er veel onderzoek gedaan naar arbeidsongeschiktheid.¹⁸ Uit deze onderzoeken blijkt dat er onbenut arbeidspotentieel in de regelingen blijft zitten. Zo blijkt uit het Verdiepingsonderzoek WGA 80–100 dat 29% binnen de groep WGA 80–100 zelf aangeeft te kunnen werken als rekening gehouden wordt met de gezondheidssituatie. Van deze groep voldoet 87% aan de norm arbeidsvermogen zoals gebruikt in de participatiewet. Niet alleen de gezondheidssituatie belet WGA-gerechtigden om weer te gaan werken, vaak is er ook sprake van laag opleidingsniveau waardoor zij voor minder functies in aanmerking komen. Zo heeft 65% van de groep WGA 80–100 geen startkwalificatie. Daarnaast is het waarschijnlijk dat ook in de IVA onbenut arbeidspotentieel zit, ook deze groep maakt onderdeel uit van het IBO.

¹⁸ O.a: Duurzaam niet-duurzaam, APE, 2014; Verdiepingsonderzoek WGA 80–100, APE, 2015.

Hier is dus ruimte voor verbetering van de geschiktheid voor werk. Dit is ook zichtbaar in onderstaande tabel uit de monitor arbeidsparticipatie 2015 van het UWV. De arbeidsparticipatie van de totale Nederlandse bevolking is gedaald tussen 2008 en 2014. Deze daling geldt voor alle groepen maar de mate waarin verschilt. In vergelijking tot de Nederlandse bevolking (15–65 jaar) is het aandeel van personen met een grote(-re) afstand tot de arbeidsmarkt dat werkt sterker gedaald. Kennelijk worden personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt harder getroffen door de economische recessie dan personen met betere kansen op de arbeidsmarkt. Opvallend is dat de arbeidsparticipatie van de groep uitkeringsgerechtigden met een WGA 35–80 uitkering hoger is dan de arbeidsparticipatie van de (ex)werknemers die in de klasse 35-min (en die dus geen WGA-uitkering ontvangen). Terwijl verwacht zou kunnen worden dat de (ex-) werknemers in de klasse 35-min een betere gezondheid en betere re-integratiemogelijkheden hebben.

Tabel 7.1 Aandeel werkenden voor geselecteerde groepen (2008–2014)

Groep	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totale Nederlandse bevolking 15–65 jaar	67,5%	67,1%	66,4%	66,6%	66,5%	65,4%	65,0%
WGA							
WGA volledig	19,0%	16,7%	14,7%	13,3%	10,9%	9,4%	8,4%
WGA gedeeltelijk	55,6%	53,9%	51,3%	50,3%	46,7%	43,6%	42,5%
WIA 35-min	49,3%	47,3%	46,1%	46,1%	44,7%	41,6%	40,8%

Vanuit het idee van de participatiesamenleving en met het oog op de toekomst is het gewenst dat iedereen meedoet op de arbeidsmarkt. De vergrijzing zorgt immers voor een forse toename van de collectieve uitgaven aan zorg en AOW, die opgebracht moet worden door een afnemend aantal werkenden. Het is dan ook van belang dat zoveel mogelijk mensen via betaald werk hun steentje bijdragen. Ook van mensen met een arbeidsbeperking mag worden verwacht dat zij zoveel als mogelijk werken en van werkgevers dat zij hen de mogelijkheid daartoe bieden.

Opdracht aan de werkgroep

Het IBO brengt in kaart welke mogelijkheden er zijn om de arbeidsparticipatie van arbeidsongeschikten met een werknemersverzekering te vergroten.

Deelvragen die beantwoord dienen te worden zijn:

- Wat zijn effectieve maatregelen geweest om de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen te verminderen? Hoe effectief waren deze maatregelen en wat is het effect van deze maatregelen op de samenstelling van de WIA? Welke aanvullende mogelijkheden zijn er om het beroep op de ziekte en arbeidsongeschiktheidsregelingen te verminderen?
- Uit onderzoek blijkt dat als mensen eenmaal in de uitkering zijn beland, het lastig is uit de regelingen te komen. Wat is de effectiviteit van de huidige maatregelen om de uitstroom te bevorderen en welke mogelijkheden zouden de uitstroom kunnen vergroten?
- De systematiek van de WIA leidt er toe dat er onbenut arbeidspotentieel zit in de regelingen. Welke mogelijkheden aan werknemerskant zijn er om dit arbeidspotentieel te benutten en zo het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregeling te verminderen?
- Naast mogelijkheden die direct ingrijpen in de (hoogte van of toegang tot) ziekte en arbeidsongeschiktheidsregelingen zijn er wellicht ook maatregelen denkbaar buiten het domein van de werknemersverzekering.

ring die kunnen leiden tot een lager beroep op de uitkering. Daar liggen wellicht kansen. Arbeidsongeschiktheid en ziekte heeft namelijk in de praktijk niet alleen te maken met de medische toestand van de werknemer, maar ook met hun positie op de arbeidsmarkt. Onderzocht wordt welke aanvullende mogelijkheden er zijn.

- Bij al deze vragen wordt ook een internationale vergelijking toegevoegd om te onderzoeken wat we kunnen leren van de arbeidsongeschiktheidssystematiek en van de re-integratieprikkel uit de systemen in andere landen.

Te ontwikkelen beleidsvarianten

Het onderzoek rapporteert over beleidsvarianten om de arbeidsparticipatie van arbeidsongeschikten in de WIA te verhogen. Het onderzoek geeft bij elke variant aan wat de implicaties zijn voor de werkgelegenheid, participatieprikkel, risicoselectie, inkomenseffecten, kosteneffectiviteit en uitvoeringskosten. Ook worden in elke variant de effecten op de werkgevers- en werknemersprikkel in kaart gebracht. Alle implicaties worden zoveel mogelijk gekwantificeerd. De varianten zijn ten minste EMU-saldo neutraal.

Organisatie van het onderzoek

Samenstelling

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

Overig

De werkgroep start direct na besluitvorming in de MR en dient haar eindrapport uiterlijk 1 april 2017 in. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

2. Onderwijsachterstandenbeleid

Onderwerp

Gedurende hun onderwijsloopbaan zien we dat bepaalde groepen kinderen en jongeren door een ongunstige economische, sociale of culturele omgeving slechter presteren dan ze bij gunstiger situatie zouden kunnen. Die ongunstige omgevingssituatie wordt m.n. veroorzaakt door een laag opleidingsniveau of laag inkomen van de ouders, het land van herkomst, verblijfsduur of de wijk of regio waarin het kind of de jongere opgroeit.

Vanaf de jaren '70 van de vorige eeuw kennen we in Nederland onderwijsbeleid dat erop is gericht deze ongelijkheid in onderwijskansen te compenseren, en zo achterstanden (ten opzichte van de potentie) te voorkomen. De afgelopen decennia is dit «onderwijsachterstandenbeleid» (OAB) enkele malen herzien, en ook nu speelt de vraag op of de huidige set aan regelingen optimaal is ingericht om met de huidige middelen gelijke onderwijskansen te creëren en zo het maximale uit jongeren uit een achterstandspositie te halen.

In dit IBO ligt de focus op jongeren uit een achterstandspositie tussen 2 en 18 jaar, waarbij het risico aanwezig is dat ze hun talent niet benutten (onderpresteren) of zelfs onvoldoende beslagen ten ijs de arbeidsmarkt op komen. Hierbij richt het IBO zich op onderwijsbeleid dat (risico's op) omgevingsafhankelijke onderwijsachterstanden gericht ondervangt of

bestrijdt. Specifiek wordt hierbij gekeken naar samenhang en (kwetsbare) overgangen gedurende de onderwijsloopbaan en tussen de verschillende beleidsinstrumenten.

Dit IBO analyseert de doeltreffendheid en doelmatigheid van het huidige beleid ter bevordering van gelijke onderwijsloopbaankansen voor kinderen en jongeren in het onderwijs. De institutionele grondslag van het onderzoek is het geheel aan wet- en regelgeving en bekostiging, impliciete en expliciete prikkels, en cultuur en gewoonten. De budgettaire grondslag van het onderzoek is weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 7.2 Overzicht thema's en budgettaire grondslag (2015)

Regeling	Uitgaven
VVE (in kinderopvang, peuterspeelzalen, PO) ¹	Circa 260 mln
Gewichtenregeling (PO) en Impulsregeling (PO)	Circa 300 mln
Leerplusarrangement (VO)	46,7 mln

¹ hierbij kan breder worden gekeken naar de rijksmiddelen aan gemeenten voor voorschoolse voorzieningen dan alleen de middelen via de OCW begroting.

Bron: begroting OCW 2016, OCW overzicht.

De budgettaire grondslag beperkt zich tot de regelingen die in tabel 1 staan vermeld. Voor een deel geven scholen hun onderwijsachterstandenbeleid vorm mbv bekostiging vanuit de lumpsumsystematiek; de (Rijks-)onderwijsachterstandsmiddelen kennen een drempelbekostiging. Hierbij geldt dat dit aspect in de analyse van het IBO waar relevant zal worden meegenomen. Daarnaast richt dit IBO zich, los van de budgettaire grondslag, ook op stelselkenmerken die relevant zijn voor de bevordering of belemmering van gelijke kansen in het onderwijs. Te denken valt bijvoorbeeld aan regelgeving rondom centrale eindtoets, overgang PO /VO, early tracking, inspectietoezicht en arbeidsvoorwaardenbeleid (achterstands-)scholen. Hierbij zal specifieke aandacht zijn voor overgangen in het onderwijs, ook aansluitend naar vervolgonderwijs.

Opdracht aan de werkgroep

Opdracht aan de werkgroep is te onderzoeken hoe de effectiviteit van het beleid ten behoeve van kinderen en jongeren uit achterstandsposities vergroot kan worden, en wat de implicaties daarvan zijn voor de kansengelijkheid in het onderwijs, optimale toeleiding naar de arbeidsmarkt, en voor overheidsbudget. De werkgroep wordt daarbij ook gevraagd in te gaan op hoe kosten en baten het beste kunnen worden neergelegd bij verschillende actoren en waar onnodige overlap in beleid kan worden voorkomen of synergievoordelen te behalen zijn. Met de huidige set aan regelingen slaan kosten en baten soms bij verschillende instanties op verschillende momenten neer. Kosten kunnen bijvoorbeeld liggen bij gemeenten (VVE), waar de baten ervan neerslaan bij scholen. Concrete vragen aan de werkgroep zijn daarbij:

- Hoe ziet het stelsel van maatregelen gericht op gelijke kansen voor jongeren uit achterstandsposities als gevolg van omgevingsfactoren eruit? Wat is bekend over de effectiviteit van de betreffende maatregelen? In hoeverre wordt de doelgroep volledig en tijdig bereikt (vals positieven en vals negatieven)?
- Waar worden de (extra) onderwijsachterstandsmiddelen vooral aan uitgegeven? In hoeverre verschilt dit per onderwijssector en tussen scholen? Hoe verhoudt dit zich tot wat (internationaal) bekend is over effectieve interventies?
- Welk beleid, dat betrekking heeft op kinderen en jongeren heeft een versterkend / verzwakkend effect op de doelen van het onderwijsach-

- terstandenbeleid? Daar waar relevant zal de werkgroep dit beleid (inclusief de leeftijdsgroep 18–23 jaar waar dit deels op betrekking heeft) in de analyse meenemen.
- Welke stelselkenmerken in het Nederlandse onderwijsstelsel hebben (naar verwachting) impact op de kansengelijkheid / mate van onderwijsachterstanden in Nederland?
 - In hoeverre sluiten de overgangen tussen de verschillende onderwijsonderdelen (VVE/PO/VO/MBO/HO) goed op elkaar aan voor wat betreft onderwijsachterstandenbeleid?
 - In hoeverre draagt het OAB bij aan het verbeteren van de kansen van deze jongeren bij het betreden van de arbeidsmarkt?
 - Wat kunnen beleidsmakers, onderwijsinstellingen en andere betrokken actoren (beter) doen om te voorkomen dat jongeren onderpresteren, om gelijke kansen te bevorderen en preventief risico's te beperken?

De centrale onderzoeksvraagstelling is daarmee in hoeverre de huidige inzet van middelen en stelselkenmerken ten behoeve van het creëren van gelijkere kansen voor jongeren uit achterstandsposities en het voorkomen of bestrijden van hun onderwijsachterstanden optimaal is, op welke manieren de effectiviteit van het beleid bij gelijke middelen kan worden verbeterd en hoe aldus de publieke middelen doeltreffender en doelmatiger besteed kunnen worden.

Beleidsbeschrijving en analyse

Het onderzoek start met een beschrijving van het huidige stelsel van regelingen, gericht op betere onderwijskansen voor kinderen en jongeren met een achterstandspositie als gevolg van omgevingsfactoren. Er wordt een overzicht gemaakt van de wetenschappelijke literatuur over welke maatregelen omgevingsgerelateerde onderwijsachterstanden kunnen verminderen. Het onderzoek brengt vervolgens in kaart op welke manieren in Nederland de kansengelijkheid in het onderwijs vergroot kan worden, de effectiviteit van het geheel aan beleid bevorderd kan worden, hoe verschillende regelingen hierbij op elkaar inwerken, bij welke actoren de regelingen en verantwoordelijkheden het best belegd kunnen worden en wat de kosten en baten daarvan zijn.

Te ontwikkelen beleidsvarianten

Het onderzoek rapporteert hierover middels beleidsvarianten. Het onderzoek geeft bij elke variant aan wat de implicaties zijn voor het budgettaire beslag, voor de mate waarin de onderwijskansengelijkheid vergroot wordt, en voor de kwaliteit en toegankelijkheid van het beleidsinstrumentarium. De implicaties worden zoveel mogelijk gekwantificeerd. Tenminste één variant bevat een besparing van 20%, die geherinvesteerd kan worden ten behoeve van het versterken van de kansengelijkheid in het onderwijs in Nederland.

Organisatie van het onderzoek

Samenstelling

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

Overig

De werkgroep start in september 2016 en dient haar eindrapport uiterlijk 1 april 2017 in. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

3. Innovatie in de zorg

Aanleiding

Innovatie is belangrijk voor het maken van de gewenste kwaliteitsslag en voor de betaalbaarheid van de zorg en ondersteuning, ook op de langere termijn. We zien steeds meer veelbelovende initiatieven voor procesinnovatie en medisch-technologische innovatie. Toch komen veelbelovende innovaties niet altijd goed van de grond of blijven deze nog steken in pilots, proeftuinen en lokale initiatieven.

Om van een eerste idee daadwerkelijk tot een nieuw product, een nieuwe aanpak of kostenbesparing te komen, is een investering nodig in tijd, mensen of middelen. Deze investeringen komen in veel sectoren op een concurrerende markt vanzelf tot stand. Daar geldt het principe: wie niet innoveert, zal niet overleven. We zien echter dat de zorgsector hier achter blijft en dat er nog sprake is van ondoelmatigheid.

Transities lijken in de zorgsector anders te verlopen dan in andere sectoren. De verhoudingen tussen de actoren in de zorgsector spelen hierbij ook een rol. De zorgaanbieders hebben een sterke positie en patiënten en cliënten zitten vaak in een afhankelijkheidsrelatie. De zorgverzekeraars en gemeenten onderhandelen namens hun verzekerden/burgers met de zorgaanbieders over de in te kopen zorg en ondersteuning. Idealiter wordt bij deze onderhandelingen zowel ingezet op kwaliteit als prijs.

Het is dan ook niet de vraag óf innovaties tot stand komen, maar de kunst is hoe die innovaties ten goede kunnen komen aan de zelfredzaamheid van de patiënten en de doelmatigheid en betaalbaarheid van de zorg. Wat opvalt is dat sommige zorgaanbieders koploper zijn bij innovaties en anderen liever blijven doen wat ze altijd al doen. Daarnaast blijkt dat innovaties de ene keer sneller navolging krijgen dan wenselijk is vanuit doelmatigheid, en dat soms een innovatie met veel potentieel niet verder komt dan de experimentele fase. Dit geldt zowel voor procesinnovaties als technologische innovaties. Bekende knelpunten bij procesinnovaties zijn verkeerde prikkels bij zorgaanbieders en het bestaan van schotten tussen de verschillende domeinen in de zorg. Deze schotten kunnen leiden tot ondoelmatigheid en verhinderen soms de gewenste samenwerking over de schotten heen. Technologische innovatie kan wenselijk zijn voor verbetering van de kwaliteit en doelmatigheid, maar heeft tegelijkertijd het risico dat het ongericht wordt ingezet wat weer ten koste gaat van de doelmatigheid. Tot slot gaat het bij innovatie niet alleen om het introduceren van gewenste vernieuwing, maar ook om het aanpakken van bestaande ondoelmatigheid.

In het IBO Universitair Medische Centra (2012) is onder meer aanbevolen om te komen tot meer transparantie door duidelijkere allocatie en verantwoording van de verschillende financieringsstromen. In het rapport «Kansrijk Innovatiebeleid» (uit 2016) zijn door het CPB de mogelijkheden van de overheid onderzocht om met innovatiebeleid de spanning tussen kennisdeling en inkomen proberen te verminderen en zo de welvaart te vergroten. Uit de kamerbrief over visie op geneesmiddelen blijkt dat er voornemens zijn om ruimte te scheppen voor nieuwe ideeën en modellen om geneesmiddelen te ontwikkelen en op de markt te brengen. In dit IBO ligt de focus op procesinnovatie maar ook op doelmatige technologische innovatie in de curatieve zorg en langdurige zorg.

Onderzoeksvragen voor een IBO Innovatie in de zorg

Het doel van dit IBO is om inzicht te krijgen in de effectiviteit van een mix aan overheidsinterventies bij innovatie ter bevordering van de kwaliteit van zorg en/of beheersing van de zorguitgaven. In dit onderzoek wordt specifiek gekeken naar de belemmeringen in het opschalen van innovaties door de zorgaanbieders, de rol van de overheid en zorgverzekeraars hierin en het kunnen voldoen aan de ondersteunings- en zorgbehoeftes vanuit burger-, cliënt- en patiëntperspectief. De volgende kernvragen worden hiervoor gesteld:

1. Op welke wijze kan innovatie in de zorg bijdragen aan betere kwaliteit en doelmatigheid? Kijk hierbij expliciet naar de kennis en ervaringen uit de praktijk, ook buiten de zorg en in het buitenland.
2. Welke factoren maken dat innovatie in de zorg van de grond komt en navolging krijgt en welke factoren belemmeren en beteugelen zorgvernieuwing?
3. Wat zijn de rollen van de verschillende actoren ten aanzien van innovatie in relatie tot kwaliteit en doelmatigheid? En wat kan VWS als systeemverantwoordelijke doen om de verschillende actoren hun rol beter te laten invullen?

Hierbij wordt in ieder geval ingegaan op de beloningsstructuur/verdienmodellen, infrastructuur zorglandschap en kennisdeling/samenwerking van zorgaanbieders.

Reikwijdte onderzoek en onderzoeksaanpak

In dit IBO ligt de nadruk op verbetering van de kwaliteit van de zorg voor de patiënt, en de betaalbaarheid en doelmatigheid van de zorg. De werkgroep geeft antwoord op bovenstaande vragen aan de hand van literatuuronderzoek, praktijkvoorbeelden in binnen- en buitenland, en interviews met experts. Indien nodig dan kan de werkgroep besluiten tot aanvullend onderzoek. De werkgroep komt met beleidsvarianten die ingaan op hoe kwaliteit en doelmatigheid van de zorg verder vergroot kan worden door procesinnovaties en technologische innovaties, en hoe de overheid belemmeringen voor innovatie kan beperken of uit de weg kan ruimen. Hierbij is aandacht voor gepast gebruik en betaalbaarheid van zorg en de daarbij behorende rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen. In beginsel mogen de te ontwikkelen beleidsvarianten per saldo niet leiden tot additionele uitgaven.

Samenstelling werkgroep

Leden van de werkgroep zijn: FIN, VWS, AZ, EZ, OCW, BZK en CPB. Verder zullen eventueel externe deskundigen worden uitgenodigd deel te nemen aan de werkgroep. Het ZiNL, TNO en ZonMw en andere organisaties met een brede expertise op het terrein van innovatie binnen en buiten de zorg, zullen bij de uitwerking van de onderzoeksvragen worden betrokken. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door een secretariaat van Financiën en VWS. De werkgroep start in september 2016 en rondt haar eindrapport uiterlijk 1 april 2017 af. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

4. Gereedstelling

Kern/doel van het onderzoek

Kern/doel van het onderzoek: zicht krijgen op de uitgaven van operationele gereedheid en de mogelijkheden/draaiknoppen om die operationele gereedheid in termen van doelmatigheid en effectiviteit te verbeteren. Tevens het onderzoeken hoe de koppeling tussen de gereedstelling en de inzetbaarheidsdoelstellingen kan worden geoptimaliseerd.

Nadere toelichting

Inleiding

Het belangrijkste product dat de krijgsmacht levert is operationele gereedheid (OG). Dat wil zeggen: geoefende eenheden met gereede wapensystemen die (inter)nationaal kunnen worden ingezet. In de begroting van Defensie staan op verzoek van de Tweede Kamer sinds 2015 de gereedstellingstabellen waarin de gereedheid van alle wapensystemen wordt gescoord ten opzichte van de hiervoor vastgelegde normen. De komende jaren maakt Defensie ook de ontwikkeling van de operationele gereedheid inzichtelijk.

Operationele gereedheid vormt feitelijk het fundament van de krijgsmacht. Het huidige kabinet heeft na eerdere bezuinigingen, de Defensiebegroting verhoogd, waarvan een groot deel specifiek is toegekend voor basisgereedheid. Zoals bekend zijn er nog beperkingen op het terrein van de operationele gereedheid. Met een IBO kan inzichtelijk worden gemaakt wat de operationele gereedheid precies inhoudt en hoe de uitgavenopbouw eruit ziet. Op basis daarvan kan worden bezien aan welke knoppen kan worden gedraaid om de effectiviteit en de doelmatigheid van de operationele gereedstelling te verbeteren. Ten opzichte van het IBO Wapensystemen (2015) wordt in dit IBO breder gekeken naar effectiviteit en doelmatigheid van het gereedstellingsproces van de operationele kant van de krijgsmacht.

Uitwerking

De aansturing van de Defensieorganisatie gebeurt trapsgewijs. Het uitgangspunt is het ambitieniveau van Defensie dat – als afgeleide van de Internationale Veligheidstrategie – is vastgelegd in de Defensiebegroting als de inzetbaarheidsdoelstellingen. Om die inzetbaarheidsdoelstellingen te halen is per operationeel commando in de begroting aangegeven hoeveel eenheden van dat defensieonderdeel er in enig jaar operationeel gereed (OG) moeten te zijn. Binnen Defensie zijn de normen bepaald waar een eenheid aan moet voldoen om daadwerkelijk operationeel gereed te zijn (bijv. van de vier fregatten moeten er jaarlijks twee operationeel gereed zijn). Het behalen van die norm per eenheid is afhankelijk van de mate waarin het materieel van de eenheid gereed (MG) is, de mate waarin het personeel van de eenheid gereed (PG) is en in hoeverre het materieel en personeel samen op het juiste niveau hebben kunnen oefenen (GO).

Het proces dat Defensie doorloopt om tot gereedheid te komen – *gereedstelling* – wordt hieronder zeer vereenvoudigd schematisch weergegeven (1). Hierbij wordt opgemerkt dat personele gereedheid en materiële gereedheid randvoorwaardelijk zijn voor de geoefendheid.



Deze wijze van aansturen gaat uit van een bestaande omvang aan capaciteiten en een gegeven hoeveelheid aan voortzettingsvermogen. Het voortzettingsvermogen bestaat uit de mate waarin een veelvoud van gelijksoortige capaciteiten binnen de organisatie aanwezig is om bepaalde operationele inzet te continueren.

Zoals gezegd vloeit de gereedstellingsopdracht voor de krijgsmachtonderdelen voort uit de vier inzetbaarheidsdoelstellingen. Echter, de mate van gereedheid nodig voor de verschillende doelstellingen is niet gelijk. De gereedheidsnormen voor deelneming aan crisisbeheersingsoperaties wijkt bijvoorbeeld af van de normen die horen bij de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied. Een voorbeeld: een fregat zonder sonar is officieel niet operationeel gereed, maar kan wel tegen piraten vechten. *Retasking* en inzet in een interstatelijk conflict is echter maar beperkt mogelijk.

Daarnaast zorgt herhaaldelijke inzet voor afname van volledige operationele gereedheid. Een voorbeeld: de inzet van F-16 jachtvliegtuigen boven Irak *vermindert* de geoefendheid van de F-16 vliegers in het hoogste geweldsspectrum. Ervaren vliegers raken «ondergeoeft» door continue eenzijdige inzet. Hoe kan hier in het gereedstellingsproces rekening mee worden gehouden?

Opdracht aan de werkgroep

Het IBO brengt in kaart hoe de uitgavenopbouw van gereedstelling eruit ziet en wat de draaiknoppen zijn om dit proces zo effectief en doelmatig mogelijk te organiseren, en hoe de gereedstelling het beste kan aansluiten op de inzetbaarheidsdoelstellingen. Het onderzoek rapporteert over beleidsvarianten bij gelijkblijvend budget (ca. 7,9 mld.).

De werkgroep behandelt de volgende punten/vragen.

- Bepaal de reikwijdte en definiëring van het begrip operationele gereedheid aan de hand van drie concrete cases.
- Hoe is de uitgavenopbouw om aan de huidige inzetbaarheidsdoelstellingen te voldoen en welke normen onder de gereedstelling horen hierbij?
Bezie de mogelijkheden om tot meer doeltreffendheid en doelmatigheid te komen voor de huidige gereedstelling of hoe een betere balans kan worden aangebracht tussen doelstellingen en middelen. Kijk hierbij ook naar factoren als internationale samenwerking, een andere onderhoudsplanning, duur van de inzet, de wijze van beheer van middelen, manschappen en uitzendbescherming en het professional judgement van de commandant.
- Beschrijf de ontwikkeling in de realisatie van de operationele gereedheid over de afgelopen vijf jaar (voor de belangrijkste eenheden).
- Maak inzichtelijk welke mechanismen operationele gereedstelling beïnvloeden en welke draaiknoppen (kunnen) worden gehanteerd (in termen van doelmatigheid en effectiviteit). De werkgroep kijkt hierbij actief naar buitenlandse krijgsmachten en beziet hoe zij sturen op het bereiken van operationele gereedheid en hoe zij dit binnen de financiële kaders inpassen.
- Bezie de relatie tussen de huidige inzetbaarheidsdoelstellingen en de operationele gereedheid. Hierbij zijn de inzetbaarheidsdoelstellingen zoals geformuleerd in de nota In het Belang van Nederland het uitgangspunt.
- Analyseer meerdere cases waarin er een verschil is gebleken tussen de geleverde gereedheid en de behoefte die tijdens een missie is gebleken: welke aanbevelingen zijn er om dit verschil voorafgaand aan een missie zo klein mogelijk te maken? Vraagt dit een andere aanpak om tot gereedstelling te komen? Hoe is dit adaptiever te maken?

- Bezie de mogelijkheden voor verhoging van de toekomstige gereedstelling binnen gelijkblijvend budget.

Organisatie van het onderzoek

Leden van de werkgroep (departementen en externe deskundigen): Defensie, Financiën, BuZa, AZ. De werkgroep kan aanvullende externe deskundigen bij het onderzoek betrekken (bijvoorbeeld McKinsey, RAND Europe, Clingendael, HCSS en een onderzoeksbureau gericht op bedrijfs-economische analyse). De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretariaat vanuit Financiën en Defensie.

De werkgroep start uiterlijk september 2016 en dient haar eindrapport uiterlijk 1 april 2017 in. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

5. Subsidies

De overheid heeft een breed instrumentarium tot haar beschikking om beleidsdoelen te realiseren¹⁹ bijvoorbeeld subsidieverstrekking, garantstelling, verstrekken van leningen, oprichten van fondsen, opdrachtverstrekking, belastinguitgaven, bijdrage(n) aan, of verboden op. Daarbij is het de vraag of en hoe binnen het Rijk wordt afgewogen of welk instrument het meest geschikte is (al dan niet in samenhang met andere instrumenten).

Het verstrekken van subsidies is een belangrijk en veelgebruikt instrument om beleidsdoelen van de overheid te verwezenlijken, met aanzienlijke budgettaire consequenties.²⁰ Zo verstrekt de rijksoverheid ca. € 6 miljard (in 2013) aan subsidies en in gedeeld beheer met de Europese Commissie nog eens ca. € 1,5 miljard (2014) per jaar.

Over de afwegingen om op rijksniveau het subsidie-instrument in te zetten (al dan niet als onderdeel van een mix aan beleidsinstrumenten) en de samenhang met (de beleidsdoelen van) de subsidies van andere overheidslagen bestaat in Nederland weinig onderzoek (AR 2010, Rfv 2014,). Er is geen overkoepelend beeld in hoeverre het subsidie-instrumentarium van het Rijk bijdraagt aan het gecombineerde effect van de subsidieregelingen van verschillende overheden.

De redenen om subsidies in te zetten kunnen divers zijn: dit gebeurt bijvoorbeeld als de markt niet goed werkt (sociale woningbouw), risico's te hoog zijn (bedrijfssubsidies), externe effecten of financiële baten worden ondergewaardeerd (klimaatverandering of cultuur) of om het publieke belang te dienen (voorlichting door patiëntenverenigingen) (Eijgelshoven, Nentjes en Van Velthoven 2010). De reden voor verstrekking en de tegenprestaties voor subsidies verschillen. De aard van subsidies loopt uiteen van incidentele subsidies voor evenementen en waarderingssubsidies voor maatschappelijke initiatieven, tot permanente prestatiesubsidies voor essentieel geachte activiteiten (Rfv 2014).

¹⁹ <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/61>

²⁰ Voor het begrip «subsidies» en wordt aangesloten bij de definities die opgenomen zijn in de Awb (artikel 4:21); daaruitvolgend de CW (artikel (4.10) en de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking.

Aan de inzet van subsidies kunnen ook nadelen kleven. Wanneer er in werkelijkheid geen sprake is van marktfalen zou verdringing van particuliere investeringen kunnen ontstaan. Subsidies kunnen leiden tot oneerlijke concurrentie of zelfs staatssteun. Door subsidieafhankelijkheid kan innovatie en publieksbereik worden geremd. Subsidies kunnen ook perverse effecten hebben, als ze zowel tot economische als volksgezondheids- en milieuschade leiden (Myers en Kent 2001, Tillotson 2004). En tenslotte zijn er altijd opportunity costs, het geld dat aan subsidies wordt uitgegeven kan niet langer aan ander beleid worden gespendeerd.

Beleidsmatige keuzes en regelgeving

Voor subsidies zijn drie regelingen van primair belang: het Integraal Afwegingskader (IAK) bij de keuze voor het instrument subsidies, de Aanwijzingen voor de regelgeving die handelen over het inzetten van beleidsinstrumenten voor de beleidsafweging en het Uniform Subsidiekader (USK) bij de verstrekking van een subsidie.

Bij het komen tot de keuze voor het subsidie-instrument wordt binnen het Rijk gebruik gemaakt een afwegingskader (het Integraal Afwegingskader, IAK). Aan de hand hiervan wordt vastgesteld of dit het meest geëigende instrument is. Er is geen overkoepelend inzicht hoe het IAK in de praktijk wordt toegepast.

Bij de beleidsafweging over de inzet van het subsidie-instrument, het doel en de doelgroep en de beoordelingscriteria inzake de toekenning van subsidies gelden de Aanwijzingen voor de regelgeving die handelen over het inzetten van beleidsinstrumenten (m.n. paragraaf 2.1).²¹ Hierbij staat de vraag voorop of het subsidie-instrument de meest effectieve manier is om het beoogde beleid uit te voeren. Hierbij is vanuit het oogpunt van effectiviteit een zorgvuldige afweging en waar mogelijk terughoudende toepassing van kleine subsidies van belang.

Als er besloten wordt om vanuit het Rijk een subsidie te verstrekken, geldt hiervoor sinds 2010 het Uniform Subsidiekader (USK). Het USK subsidiekader is gebaseerd op een aantal uitgangspunten: proportionaliteit (sturing op prestaties en hoofdlijnen en verantwoordingslasten); uniformering en vereenvoudiging; en verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie. Het USK wordt op dit moment geëvalueerd en de uitkomsten worden meegenomen in dit IBO.

Vraagstelling

De werkgroep wordt verzocht om te onderzoeken in hoeverre het Rijk het subsidie-instrument effectief en doelmatig inzet. Op welke wijze het Rijk de afweging maakt om het subsidie-instrument in te zetten voor specifieke beleidsdoelen, hoe het subsidie-instrument wordt geëvalueerd en wat daarvan de opvolging is.²² Het doel van dit IBO is om (waar nodig) handvatten te leveren om de besluitvorming rond subsidies verder te verbeteren. Het IBO beoogt rijksbrede lessen te trekken uit de individuele casuïstiek van de departementen.

²¹ Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 18 november 1992, nr. 92M008337, houdende vaststelling van de Aanwijzingen voor de regelgeving (*Stcrt.* 1992, 230), laatstelijk gewijzigd bij Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 21 augustus 2008, nr. 068336, houdende vaststelling van de achtste wijziging Aanwijzingen voor de regelgeving, zoals opnieuw integraal gepubliceerd in Staatscourant 22 september 2008, nr. 183, pag. 2.

²² Subsidies uit ODA-middelen worden hierbij buiten beschouwing gelaten omdat hier in 2014 een IBO naar is verricht.

De werkgroep beantwoordt hiertoe in ieder geval de volgende vragen:

1. Welke samenhang en dubbelingen zijn er vanuit inzet rijkssubsidies ten opzichte van subsidies verstrekt door de andere overheden?
De inzet van het subsidie-instrument vanuit het Rijk wordt mede in het licht van de subsidieverstrekking door andere overheden gezien. De decentrale overheden verstrekken gezamenlijk ca. 2,5 mld. aan subsidies. De vraag is waar de inzet van rijkssubsidies dubbelt of juist samenhang vertoont met die van andere overheden. Daarom wordt een inventarisatie gemaakt van welke subsidies de verschillende overheden verstrekken, aan wie zij deze verstrekken en met welke doelen. De inzet van subsidies door andere overheden is geen onderwerp van het onderzoek.
2. Hoe wordt binnen het Rijk de afwegingen gemaakt om het subsidie-instrument in te zetten? Op basis van de inventarisatie uit vraag 1 wordt een representatieve selectie gemaakt van de subsidieregelingen van het Rijk, onderverdeeld naar beleidsterreinen. De selectie wordt in overleg met de betrokken beleidsdepartementen opgesteld en uiteindelijk door de werkgroep vastgesteld. De selectie moet de breedte van het rijkssubsidielandschap weerspiegelen. Aan de hand van deze concrete casuïstiek wordt in kaart gebracht hoe de beleidsafweging is gemaakt om uit het brede palet aan beleidsinstrumenten te kiezen voor inzet van het subsidie-instrument (al dan niet als onderdeel van een mix aan beleidsinstrumenten). Het doel is hiervan om te bezien welke (beleids)afweging vooraf is gegaan aan de keuze voor dit instrument. Hierbij wordt ondermeer onderzocht of en zo ja op welke wijze:
 - *Het IAK is gebruikt;*
 - *Er een mix aan beleidsinstrumenten wordt ingezet om dit beleidsdoel te bereiken en hoe een subsidie daar in past;*
 - *Ex-ante effectanalyses zoals (maatschappelijke) kosten-batenanalyses zijn uitgevoerd;*
 - *De wijze waarop het subsidielandschap tussen verschillende overheden daarin wordt meegewogen;*
 - *Doelmatigheid en doelbereik vooraf zijn vastgesteld en gedurende de looptijd worden gemeten.*
3. Hoe worden subsidies van de rijksoverheid geëvalueerd en wat wordt er met de uitkomsten van deze evaluaties gedaan?
Hierbij wordt o.a. gezien in hoeverre bij deze evaluaties ook de overwegingen uit vraag 2 worden getoetst.

Te ontwikkelen beleidsvarianten

Het onderzoek rapporteert op basis van de gedane bevindingen over meerdere (budgetneutrale) beleidsvarianten om de inzet van het subsidie-instrument door het Rijk te verbeteren. De beleidsvarianten zullen over verschillende typen/categorieën van subsidies gaan en niet over individuele regelingen en/of departementen.

Organisatie van het onderzoek

De werkgroep bestaat uit de ministeries van FIN, AZ, EZ, VWS, OCW, SZW, IenM, BuZa, BZK en het CPB. De VNG en IPO zullen als experts bij vraag 1 van het onderzoek worden betrokken. Verder zullen eventueel externe deskundigen worden uitgenodigd deel te nemen aan de werkgroep. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretariaat vanuit Financiën (2 secretarissen). De werkgroep start in september 2016 en dient haar eindrapport uiterlijk 1 april 2017 in. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

8. Overzicht risicoregelingen van het Rijk

Tabellen 8.1, 8.2 en 8.3 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 pas tot uitbetaling komt als zich bij de wederpartij een bepaalde omstandigheid (realisatie van een risico) voordoet. Garantieregelingen worden als verplichting opgenomen in de begroting van het betreffende vakdepartement.

Tabel 8.1 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 weer. Ontwikkelingen daarna zijn niet in het overzicht opgenomen. Deze worden meegenomen in het overzicht risicoregelingen bij het Financieel Jaarverslag Rijk 2016.

In het overzicht worden achtereenvolgens de begroting (b), het begrotingsartikel (a) en de omschrijving van de garantie weergegeven. Daarachter staat voor de jaren 2015, 2016 en 2017 het bedrag dat daadwerkelijk als risico is verleend dan wel door de Tweede Kamer is geautoriseerd, genaamd de «uitstaande garanties». Onder de uitstaande garanties vallen ook de garanties die in eerdere jaren zijn verstrekt. In 2016 en 2017 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 8.1 is onderscheid gemaakt tussen beide soorten plafonds. Bij regelingen waar geen plafond is afgesproken, is het totaalplafond gelijk gesteld aan de uitstaande garanties. Bij internationale organisaties is gekozen het garantieplafond 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.

Tabel 8.1 Door het Rijk verleende garanties (in miljoenen euro)

b	a	Omschrijving	Uitstaande garanties 2015	Geraamd te ver- lenen 2016	Geraamd te verval- len 2016	Uitstaande garanties 2016	Garantie- plafond 2016	Geraamd te ver- lenen 2017	Geraamd te verval- len 2017	Uitstaande garanties 2017	Garantie- plafond 2017	Totaal plafond
IXB 2	2	Single Resolution Fund (SRF)		4.163,5		4.163,5				4.163,5		4.163,5
IXB 2	2	WAKO (kernongevallen)										
IXB 3	3	DNB winstafdracht	9.768,9			9.768,9				9.768,9		9.768,9
IXB 3	3	Financiering NS	5.700,0			5.700,0				5.700,0		5.700,0
IXB 3	3	Financiering Tennet	448,7			448,7				448,7		448,7
IXB 3	3	Garantie	300,0			300,0				300,0		300,0
IXB 3	3	Propertize/SNS	2.623,1		2.623,1	0						
IXB 3	3	Vrijwaring WST	167,5			167,5				167,5		167,5
IXB 4	4	Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)			0,8	757,0				757,0		757,0
IXB 4	4	European Financial Stability Facility (EFSF)	49.640,4			49.640,4				49.640,4		49.640,4
IXB 4	4	European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM)		3,0		2.820,0			12,0	2.808,0		2.832,4
IXB 4	4	EIB – kredietverlening in ACP en OCT	174,0			174,0				174,0		174,0
IXB 4	4	European Stability Mechanism (ESM)	35.445,4			35.445,4				35.445,4		35.445,4
IXB 4	4	Kredieten										
IXB 4	4	EU-betalingsbalanssteun	2.347,5	2,5		2.350,0			10,0	2.340,0		2.347,5
IXB 4	4	DNB – deelneming in kapitaal IMF	49.761,9	633,0	5.696,5	44.698,4				44.698,4		44.698,4
IXB 4	4	European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)	589,1			589,1				589,1		589,1
IXB 4	4	Investment Bank (EIB)	9.895,5			9.895,5				9.895,5		9.895,5
IXB 4	4	Wereldbank	4.336,0	430,4		4.766,4				4.766,4		4.766,4
IXB 5	5	Exportkredietverzekering										
IXB 5	5	Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) – hervestkeren	15.728,6	10.000,0	10.000,0	15.728,6	10.000,0	10.000,0	10.000,0	15.728,6	10.000,0	
IXB 5	5	Regeling Investeren		150,0	150,0		150,0	150,0	150,0		150,0	
VIII 7	7	Bouwleningen academische ziekenhuizen	164,8	453,8	453,8	164,8	453,8	453,8	453,8	164,8	453,8	
			202,0		1,5	200,5				200,5		200,5

Overzicht risicoregelingen van het Rijk

b	a	Omschrijving	Uitstaande garanties 2015	Geraamd te ver- len 2016	Geraamd te ver- len 2016	Uitstaande garanties 2016	Garantie- plafond 2016	Geraamd te ver- len 2017	Geraamd te ver- len 2017	Uitstaande garanties 2017	Garantie- plafond 2017	Totaal plafond
VIII	14	Achterborgovereen- komst Nationaal Restauratiefonds (NRF)	278,7	21,7	19,3	281,1	19,0	15,0	285,1			380,0
VIII	14	Indemniteitsregeling	277,0	300,0	277,0	300,0	600,0	600,0	300,0			300,0
XIII	2	Borgstelling MKB	1.756,3	765,0	326,0	2.195,2	765,0	490,9	2.469,3	765,0		
XIII	2	Garantie Onderne- mingsfinanciering (GO)	665,5	400,0	193,9	871,5	400,0	89,0	1.182,6	400,0		
XIII	2	Groefaciliteit	107,7	114,5	21,7	200,5	135,0	40,3	295,2	135,0		
XIII	2	MKB-financiering		750,0		750,0			750,0			750,0
XIII	2	Scheepsnieuwbouw										
XIII	4	garantieregeling	42,0	376,7	3,0	415,7	376,7	39,0	753,3	376,7		
XIII	4	Aardwarmte	66,7	159,7	21,7	204,7	159,7	25,1	246,2	66,6		
XIII	6	Garantie voor investeringen & werkkapitaal										
XIII	8	Garantie voor landbouwonderne- mingen	322,4	120,0	35,0	407,4	120,0	30,0	497,4	120,0		
XVI	2,3	Garantie voor natuurgebieden en landschappen	399,7		16,0	383,6		16,6	367,1			383,6
XVI	3	Instellingen voor de gezondheidszorg	425,9		51,9	374,0		51,1	322,9			322,9
XVII	41	Voorzieningen tbv instellingen gehandicapten	104,2		9,8	94,5		9,0	85,4			85,4
XVII	41	Dutch Trade and Investment Fund (DTIF)		11,2		11,2	20,0		31,2			140,0
XVII	41	Garantie Dutch Good Growth Fund (DGGF)	16,6	42,5		59,1	50,0		109,1			109,1
XVII	45	Garanties IS-NIO	184,4		17,8	166,6			166,6			166,6
XVII	45	Garanties IS-Raad van Europa	176,7			176,7			176,7			176,7
XVII	45	Garanties Regionale Ontwikkelings- banken	2.296,7			2.296,7			2.296,7			2.296,7
		Overig	234,9	3,9	7,6	231,2	58,9	10,4	279,7	55,5		224,5
		Totaal	198.223,7			197.198,4			198.371,2			
		Totaal als percentage bbp	29,3%			28,5%			28,0%			

Tabel 8.2 bevat de uitgaven en ontvangsten behorende bij de door de staat verstrekte garanties in 2016 en 2017. 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 8.2 Uitgaven en ontvangsten op de door het Rijk verstrekte garanties (in duizenden euro)

b	a	omschrijving	Uitgaven 2016	Ontvang- sten 2016	Saldo 2016	Uitgaven 2017	Ontvang- sten 2017	Saldo 2017
VI	34	Garantiestelling Faillissementscuratoren dienst JUSTIS	700		- 700	700		- 700
IXB	1	Garantie procesrisico's	245		- 245	245		- 245
IXB	2	Terrorismeschades (NHT)		900	900			
IXB	2	WAKO (kernongevallen)		609	609			
IXB	3	Financiering Tennet	4.800	4.800		4.800	4.800	
IXB	3	Garantie Propertize/SNS		5.850	5.850			
IXB	5	Exportkredietverzekering	74.900	233.202	158.302	74.900	243.342	168.442
IXB	5	Regeling Investerings	500	1.250	750	500	1.250	750
XIII	2	Borgstelling MKB Kredieten (BMKB)	42.594	29.000	- 13.594	41.594	33.000	- 8.594
XIII	2	Garantie Ondernemingsfinanciering (GO)	11.745	13.000	1.255	11.745	13.000	1.255
XIII	2	Groeifaciliteit	8.850	8.000	- 850	8.850	8.000	- 850
XIII	2	Scheepsnieuwbouw garantieregeling	3.591	4.000	409	3.591	4.000	409
XIII	4	Aardwarmte		1.800	1.800		2.500	2.500
XIII	6	Garantie voor investeringen & werkkapitaal landbouwondernemingen	5.000	1.800	- 3.200	2.500	1.800	- 700
XV	2	startende ondernemers	150		- 150	50		- 50
XVII	41	Dutch Trade and Investment Fund (DTIF)	0		0	18.786	1.857	- 16.929
XVII	41	DRIVE				13.750		- 13.750
XVII	41	Garantie Dutch Good Growth Fund (DGGF)	1.200	500	- 700	18.000	500	- 17.500
XVII	41	Garantie FOM	2.000	763	- 1.237	1.400	744	- 656
XVII	45	Garanties IS-NIO	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 8.3.

Het risico uit de achterborgstellingen (in tabel 8.3) is niet één op één te vergelijken met het risico uit de garantieregelingen (in tabel 8.1). 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 gemandateerd aan het WSW, waarbij het WSW kan putten uit het

saneringsfonds welke wordt aangehouden als een risicovoorziening bij W&R. Het saneringsfonds kan indien nodig aangevuld worden met een heffing betaald door de corporatiesector. Indien de sanering voldoende soelaas biedt of besloten wordt om niet te saneren, kunnen financiers aanspraak doen op het WSW. Het eigen vermogen van het WSW is daarna de eerste buffer om aan te spreken om aanspraken op de borg 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. 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 8.3 Achterborgstellingen van het Rijk (in miljoenen euro)

	Realisatie 2015	Raming 2016	Raming 2017
Totaal Achterborgstellingen	279.354	286.265	291.687
waarvan:			
Stichting Waarborgfonds Zorg (WFZ)	8.330	8.148	7.922
Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	83.800	84.200	83.500
Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW)	187.224	193.917	200.265
Bufferkapitaal	1.665	1.759	1.829
waarvan:			
Stichting Waarborgfonds Zorg (WFZ)	260	267	275
Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	516	529	541
Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW)	889	963	1.013
Obligo	3.425	3.428	3.396
waarvan:			
Stichting Waarborgfonds Zorg (WFZ)	257	243	238
Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	3.168	3.185	3.158

9 Normeringssystematiek gemeente- en provinciefonds

Berekening accres

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

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

Tabellen 9.1–9.3 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 9.1: Ontwikkeling van netto gecorrigeerde rijksuitgaven: van begroting naar accres %

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1 De Koning	41	41	41	41	41	41	42
2A Staten-Generaal	135	143	140	137	135	135	135
2B Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten van de Gouverneurs	110	113	109	105	105	105	104
3 Algemene Zaken	54	56	57	55	55	55	57
4 Koninkrijksrelaties	65	105	88	77	67	66	65
5 Buitenlandse Zaken	9.419	6.231	8.174	9.151	9.016	9.192	9.427
6 Veiligheid en Justitie	11.341	11.067	10.535	9.780	9.729	9.716	9.646
7 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	643	749	672	587	608	633	591
8 Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	33.221	35.602	33.830	34.586	34.384	34.096	34.028
9A Nationale Schuld (Transactiebasis)	9	17	19	19	19	19	19
9B Financiën	4.583	5.108	4.320	4.427	4.338	4.294	4.131
10 Defensie	7.301	7.969	8.181	8.324	8.489	8.514	8.382
12 Infrastructuur & Milieu	8.608	7.976	7.972	8.324	8.433	8.575	8.782
13 Economische Zaken	4.277	4.610	4.453	4.697	5.281	5.947	5.926
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	17.306	18.257	18.967	19.026	19.119	19.162	19.261
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	2.808	2.938	2.982	2.782	2.798	2.736	2.690
17 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	2.820	2.594	2.164	2.001	1.989	1.996	2.260
18 Wonen en Rijksdienst	3.292	3.399	3.748	4.022	4.102	4.067	4.304
50 Gemeentefonds	27.267	28.150	27.143	26.967	26.843	26.688	26.628
51 Provinciefonds	1.115	2.411	2.200	2.033	2.025	2.019	1.944
Aanvullende posten	- 234	- 1.966	1.720	4.208	6.333	8.769	11.300
(A) Totaal netto uitgaven	134.180	135.569	137.516	141.350	143.908	146.824	149.721
(B) Totaal correcties	- 43.681	- 41.481	- 42.368	- 43.737	- 43.943	- 44.327	- 45.209
(C) Totaal NGRU (=A+B)	90.499	94.087	95.148	97.612	99.965	102.497	104.512
Accres (%) = (Ct - Ct-1)/Ct-1	- 0,54%	3,96%	1,13%	2,59%	2,41%	2,53%	1,97%

De correcties op de netto rijksuitgaven (tabel 9.2) kunnen in drie categorieën ingedeeld worden.

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

Tabel 9.2: Correcties netto rijksuitgaven (in miljoenen euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Correcties wel relevant voor uitgavenkader, niet voor accres							
Studieleningen en radiofrequenties	1.826	1.871	1.990	1.979	1.932	2.087	2.295
EU-aftrekten	- 8.179	- 4.885	- 6.900	- 7.861	- 7.742	- 7.883	- 8.113
HGIS	- 4.841	- 4.927	- 3.948	- 4.054	- 4.025	- 4.045	- 4.253
WWB	- 5.624	- 5.777	- 5.898	- 6.100	- 6.225	- 6.307	- 6.369
GF/PF (exclusief sociaal deelfonds)	- 16.717	- 19.135	- 18.430	- 18.692	- 19.095	- 19.514	- 19.693
Sociaal deelfonds RBG-eng	- 1.787	- 1.800	- 1.802	- 1.798	- 1.798	- 1.798	- 1.798
Sociaal deelfonds + GF SZA	- 2.900	- 2.761	- 2.574	- 2.434	- 2.338	- 2.235	- 2.259
Uitgaven BKZ (begrotingsgefinancierd)	- 7.468	- 7.351	- 7.066	- 6.979	- 7.009	- 6.993	- 7.049
BCF	- 2.870	- 2.923	- 3.166	- 3.243	- 3.321	- 3.405	- 3.472
Overboekingen 50/51 en RBG-eng	2.924	4.187	3.746	3.591	3.454	3.453	3.440
Overige financieringsverschuivingen	1.955	2.019	1.681	1.853	2.224	2.314	2.061
Totaal correcties accres	-43.681	-41.481	-42.368	-43.737	-43.943	-44.327	-45.209

Tabel 9.3 Berekening accres

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1. Accres % (nominaal)	- 0,54%	3,96%	1,13%	2,59%	2,41%	2,53%	1,97%
2. Grondslag normeringssystematiek	18.257	16.717	19.135	18.430	18.692	19.095	19.514
3. Accres (= 1 * 2)	- 98	663	216	477	451	484	384
<i>waarvan Gemeentefonds</i>	- 91	619	188	420	400	430	341
<i>waarvan Provinciefonds</i>	- 7	44	27	57	50	54	43
4. Accres cumulatief	- 98	565	781	1.258	1.709	2.192	2.576

Tabel 9.4 Aansluiting accresstand Miljoenennota 2016 naar Miljoenennota 2017

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Accrespercentage Miljoenennota 2016	- 0,83%	4,15%	- 0,21%	1,44%	1,75%	1,98%	
Accres (jaarlijkse tranches) stand Miljoenennota 2016	- 151	692	- 38	261	317	365	
Accres cumulatief stand Miljoenennota 2016 (A)	- 151	541	503	764	1.082	1.447	
<i>Accresmutatie tranches</i>	53	- 29	253	216	133	119	
<i>Accresmutatie cumulatief (B)</i>	53	24	277	494	627	745	
Accres (jaarlijkse tranches) stand Miljoenennota 2017	- 98	663	216	477	451	484	384
Accres cumulatief stand Miljoenennota 2017 (A+B)	- 98	565	781	1.258	1.709	2.192	2.576
Accrespercentage stand Miljoenennota 2017	- 0,54%	3,96%	1,13%	2,59%	2,41%	2,53%	1,97%

