

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1611

Vragen van het lid **Van der Lee** (GroenLinks-PvdA) aan de Minister van Financiën over *de ramingen en realisaties van het EMU-saldo* (ingezonden 9 april 2024).

Antwoord van Minister **Van Weyenberg** (Financiën) (ontvangen 26 april 2024).

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht «Overheidstekort 2023 uitgekomen op 0,3 procent bbp»?¹

Antwoord 1

Ja, daar ben ik mee bekend. Het CBS stelt in het bericht het EMU-saldo 2023 vast op -0,3 procent bbp. Dit is een verbetering ten opzichte van de verwachting van het kabinet bij Najaarsnota 2023 van -1,8 procent bbp. Op 25 maart is Uw kamer middels een brief² geïnformeerd over de oorzaken van het verschil tussen de raming van het Ministerie van Financiën bij Najaarsnota en het realisatiecijfer van het CBS. Daarnaast zal in het Financieel Jaarverslag Rijk nader ingegaan worden op het verschil tussen de raming bij Miljoenennota 2023 en het FJR 2023.

Vraag 2

Klopt het, zoals de studiegroep begrotingsruimte stelt, dat het EMU-saldo op basis van cijfers van het Ministerie van Financiën de laatste 15 jaar gemiddeld 0,7 procentpunt van het bruto binnenlands product (bbp) structureel te hoog werd ingeschat?

Antwoord 2

De onafhankelijke Beleidsdoorlichting voor de 17^e Studiegroep Begrotingsruimte concludeert dat in de afgelopen 15 jaar de realisatie van het EMU-saldo gemiddeld 0,7 procentpunt positiever uitviel dan de raming in de Miljoenennota voorafgaand aan het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR). Ten opzichte van de stand ontwerpbegroting is het ramingsverschil overigens nihil. Deze analyses zijn ook afhankelijk van de jaren die je erin betreft.

¹ Centraal Bureau voor de Statistiek, 25 maart 2024, «Overheidstekort 2023 uitgekomen op 0,3 procent BBP» (<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/13/overheidstekort-2023-uitgekomen-op-0-3-procent-bbp>).

² Zie ook de brief *EMU-saldo 2023* van 25 maart 2024, vergaderjaar 2023–2024, 36 410 IX, nr. 43

Hierbij valt op te merken dat tussen de laatste Miljoenennota in het begrotingsjaar zelf en de realisatie normaliter weinig nieuwe beleidsmatige aanpassingen worden verwacht. Het ramingsverschil tussen deze twee begrotingsmomenten wordt daarmee voornamelijk veroorzaakt door autonome ontwikkelingen. Wel is het zo dat eerdere inschattingen van beleidsmatige effecten doorwerken in de realisaties. Dat effect valt echter niet los te knippen.

De beleidsdoorlichting noemt ook een aantal redenen waarom het saldo in recente jaren in het bijzonder is meegevallen, zoals de krappe arbeidsmarkt, de ambitieuze plannen uit het coalitieakkoord en een positievere economische ontwikkeling dan verwacht, zoals het herstel vanuit de coronacrisis. Volgens de beleidsdoorlichting is in 11 van de 15 geanalyseerde jaren het EMU-saldo te negatief ingeschat; dit geldt zowel bij de ontwerpbegroting als bij de Miljoenennota voor het lopende jaar.

Vraag 3

Kunt u een overzicht maken van de ramingsafwijking per jaar? Kunt u daarbij per jaar aangeven hoe groot de afwijking met de uiteindelijke realisatie was ten opzichte van de Miljoenennota, Voorjaarsnota én de Najaarsnota over hetzelfde begrotingsjaar?

Antwoord

De ramingsverschillen per jaar zijn opgenomen in bijlage 1. De afgelopen jaren is de realisatie van het EMU-saldo steeds positiever uitgevallen dan van tevoren geraamd, mede omdat de economische ontwikkelingen gunstiger uitvielen dan verwacht. In 2020 en 2009 was het saldo veel negatiever dan van tevoren geraamd, vanwege het begin van de coronacrisis en de financiële crisis. Bij het berekenen van de gemiddelde ramingsafwijking middelt dit uit. Bij een vergelijking tussen de stand bij de laatste Miljoenennota en de realisatiecijfers in het Financieel Jaarverslag van het Rijk over de periode 2008–2022 komt het gemiddelde uit op 0,7 procentpunt, zoals ook gesteld in de beleidsdoorlichting. Bij een vergelijking tussen het EMU-saldo uit de Ontwerpbegroting voor het betreffende begrotingsjaar en het Financieel Jaarverslag van het Rijk middelt dit ramingsverschil uit op 0,0%.

Vraag 4

Kunt u een kwalitatieve inschatting geven hoe de ramingsafwijking zich de komende jaren naar verwachting gaat ontwikkelen? Wilt u in uw antwoord in ieder geval opsplitsen in een deel over een inschatting van de uitgaven (plafondrelevant en niet-plafondrelevant), van de inkomsten, kastranscorrecties, het saldo van decentrale overheden en het noemereffect?

Antwoord 4

Het uitgangspunt voor de ramingen van het EMU-saldo is realistisch ramen, wat inhoudt dat er op voorhand geen sprake is van een ramingsafwijking. Tegelijkertijd zijn alle ramingen vanzelfsprekend omgeven door onzekerheid. De saldoramings bestaat uit een aantal elementen: de geraamde uitgaven op de verschillende begrotingshoofdstukken, de inkomstenraming van Financiën op basis van een econometrisch model en het saldo van decentrale overheden op basis van een lopend gemiddelde van het CBS. In de Voorjaarsnota is een toelichting opgenomen op de saldoramings van Financiën met toelichting op de recente ontwikkeling van de verschillende onderdelen. Zie hiervoor ook paragraaf 3.2 van de Voorjaarsnota 2024.

Vraag 5

Welke ramingsafwijking kennen de ramingen van het Centraal Planbureau (CPB) in de afgelopen 15 jaar? Kunt u daarvan een overzicht maken?

Antwoord 5

Een overzicht van de ramingsverschillen per jaar is opgenomen in bijlage 1. De gemiddelde ramingsafwijking van het CPB tussen de stand bij de laatste Miljoenennota ten opzichte van de realisatiecijfers in het FJR is 0,7%. De gemiddelde afwijking van de raming van het CPB bij de ontwerpbegroting (Miljoenennota) ten opzichte van de realisatiecijfers van het CBS in het FJR in de afgelopen 15 jaar is -0,1%. De gemiddelde afwijking in de raming van het CPB en die van het kabinet liggen daarmee heel dicht bij elkaar.

Vraag 6

Hoe lang kunnen we onderuitputting verwachten en voor hoe lang en voor welk bedrag staat dit nu in de raming van het Ministerie van Financiën en die van het CPB?

Antwoord 6

Gedeeltelijk is onderuitputting een jaarlijks terugkerend fenomeen. Via de begroting vragen departementen goedkeuring van het parlement voor een maximum aan uitgaven. Omwille van de rechtmatigheid mogen de uitgaven niet hoger zijn dan dit maximum, maar wel lager. Enige mate van onderuitputting is dus inherent aan de Nederlandse begrotingssystematiek. Op deze jaarlijkse onderuitputting wordt geanticipeerd door departementen de mogelijkheid te geven via de zogenoemde eindejaarsmarge maximaal 1% van de niet-bestede middelen op hun begroting mee te nemen naar het volgend jaar. Hier tegenover staat de zogenoemde in=uit-taakstelling. Om te voorkomen dat het uitgavenplafond wordt overschreden als gevolg van de eindejaarsmarge, wordt tegelijkertijd een even grote taakstelling ingeboekt voor het volgende jaar. De in=uit-taakstelling is dit jaar 4,9 miljard euro en daarmee historisch hoog. Naast de reguliere 1% eindejaarsmarge geldt voor investeringsmiddelen een 100% eindejaarsmarge. Dit betekent dat alle onderuitputting op deze investeringsmiddelen meegenomen mag worden naar volgende jaren. Voorbeelden hiervan zijn middelen uit het Defensiematerieelfonds, het Mobiliteitsfonds en het Klimaatfonds. Van de totale in=uit-taakstelling betreft 2,8 miljard onderuitputting op de investeringsmiddelen.

De afgelopen jaren zien we een stijgende trend in de hoogte van de onderuitputting. Om hierop in te spelen, heeft het kabinet op eerdere momenten besloten om aanvullende onderuitputting in te boeken in de begroting van 2024 en 2025. De huidige begroting houdt voor 2024 rekening met 3,6 miljard euro aanvullende onderuitputting en voor 2025 met 2,3 miljard euro. Zie voor meer toelichting hierop paragraaf 4.1 van de Voorjaarsnota. In totaal moet dit jaar 8,5 miljard euro aan onderuitputting optreden om de aanvullende onderuitputting en in=uit-taakstelling geheel in te kunnen vullen. Het deel wat aan het eind van het jaar niet ingevuld wordt, leidt tot saldooverslechtering ten opzichte van de raming.

Het inboeken van aanvullende onderuitputting heeft niet de voorkeur. Het is beter om budgetten op de departementale begrotingen in een realistisch bestedingsritme te plaatsen of onderuitputting met concrete maatregelen in de begroting te zetten. Ook de Kamer verzoekt via de motie Flach en Grinwis om stappen te nemen om de mate van onderuitputting te verminderen. In de Voorjaarsnota 2024 is daarom door middel van kasschuiven de begroting realistischer gemaakt. Dit heeft geresulteerd in 5,2 miljard euro aan kasschuiven vanuit 2024 en 4,1 miljard euro aan kasschuiven vanuit 2025. Samen met het totaal aan ingeboekte onderuitputting gaat de begroting in 2024 daarmee uit van 13,7 miljard euro verwachte onderuitputting en in 2025 11,3 miljard euro ten opzichte van de stand Miljoenennota.

Het CPB maakt onafhankelijk van het kabinet ook inschattingen voor zowel de uitgaven als de inkomsten. Het CPB verwacht dat een aantal uitgaven niet of pas later tot besteding komen dan op dit moment in de begroting staat. Dit komt onder andere door de combinatie van een krappe arbeidsmarkt en een expansief begrotingsbeleid. Het CPB verwacht vertraging bij onder andere de investeringen in defensie en infrastructuur. Ook boekt het CPB algemene onderuitputting in. Deze wordt niet verder aan specifieke posten toebedeeld en loopt geleidelijk af na 2024 omdat de arbeidsmarkt minder krap wordt en er meer tijd is voor het uitwerken en uitvoeren van plannen. Het CPB maakt geen onderscheid tussen onderuitputting en kasschuiven. Daarom is niet één-op-één een vergelijking te maken tussen de onderuitputting van het CPB en de onderuitputting in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. Op vrijdag 26 april publiceert het CPB een ex ante doorrekening van de Voorjaarsnota waarin ook is terug te vinden met hoe veel onderuitputting zij rekening houdt voor 2024 en verder.

Vraag 7

Kunt u nader toelichten welke meevallers er in 2023 in totaal waren en in 2024 verwacht worden aan zowel de uitgavenkant als aan de inkomstenkant?

Antwoord 7

Het Financieel Jaarverslag van het Rijk, dat op Verantwoordingsdag wordt aangeboden aan uw Kamer, bevat een compleet overzicht van alle ontwikkelingen in 2023 ten opzichte van de raming bij Miljoenennota 2023. Dit betreft niet alleen mee- en tegenvallers, maar ook nieuw beleid en onderuitputting. In de brief over de realisatie van het CBS over 2023 is reeds een aantal redenen benoemd voor het meevallende beeld ten opzichte van Najaarsnota. Het ging dan om de doorwerking van in het bijzonder om het feit dat directeur-grotaandeelhouders geanticipeerd hebben op de tariefsverhoging in box 2 die per 2024 ingaat. Eind 2023 is extra dividend uitgekeerd om deze tariefsverhoging voor te zijn. Door dit anticipatie-effect heeft de staat beoogde toekomstige inkomsten al in 2023 ontvangen. Daarnaast is (beperkte) aanvullende onderuitputting opgetreden en was er sprake van meevallers bij decentrale overheden.

In de Voorjaarsnota 2024 zijn de meevallers verwerkt die tot het moment van verzending van de Voorjaarsnota aan uw kamer hebben plaatsgevonden. Een aantal grote meevallers volgt uit lagere corona-uitgaven, de meevallers bij de uitvoeringsinformatie van VWS, SZW en OCW en lagere SDE-uitgaven. Daarnaast is de inkomstenraming in de Voorjaarsnota aangepast voor actuele inzichten in het economisch beeld, zoals geraamd door het CPB. Voor een integraal overzicht van alle mutaties op de begroting ten opzichte van de Miljoenennota verwijs ik u graag naar de Voorjaarsnota. De Bijlage Verticale Toelichting in de Voorjaarsnota geeft per begroting de verwachte meevallers op de uitgaven weer.

Vraag 8

Deelt u de opvatting dat een raming met een kleine afwijking ten opzichte van de realisatie in principe het voeren van begrotingsbeleid ten goede komt?

Antwoord 8

Het streven is altijd een zo nauwkeurig mogelijke raming te gebruiken. Zoals staat toegelicht in de Voorjaarsnota, is de raming van het EMU-saldo door Financiën opgebouwd uit de uitgavenraming zoals opgenomen in de begroting en een zo actueel mogelijke raming van belastinginkomsten. Tussen raming en realisatie kan echter veel gebeuren, zowel door externe factoren als door nieuw beleid. De afgelopen jaren waren de afwijkingen bijzonder groot, onder andere als gevolg van de corona- en energiecrisis en de beleidsreactie daarop. Juist omdat het EMU-saldo volatiel is en daardoor moeilijk te ramen, wordt vanuit het trendmatig begrotingsbeleid gestuurd op een uitgavenplafond en een inkomstenkader. Dat betekent dat economische realisaties altijd zullen afwijken van economische ramingen.

Niettemin kan ook het EMU-saldo een relevante sturingsvariabele zijn, bijvoorbeeld als de grenzen van de Europese regels in zicht komen. Om ervoor te zorgen dat de EMU-saldoramingen zo realistisch mogelijk zijn, herijkt Financiën periodiek zijn inkomstenraming. Gezien de historisch hoge onderuitputting en kasschuiven aan de uitgavenkant van de begroting heeft het kabinet bij Voorjaarsnota stappen gezet om uitgaven in een realistischer kasritme te zetten. Dit verdient ook de komende tijd aandacht, omdat de krappe arbeidsmarkt de komende tijd een relevante factor zal blijven.

Vraag 9 en 10

Deelt u de opvatting dat door grote afwijkingen en/of een gemiddelde overschatting van een dreigend tekort het begrotingsbeleid structureel te conservatief wordt ingestoken?

Kunt u aangeven in welk van de afgelopen 15 jaar de overschatting van een dreigend tekort tot extra bezuinigingen heeft geleid, die -gebaseerd op realisatiecijfers van die jaren- achteraf niet echt nodig bleken te zijn? Kan dit ook gekwantificeerd worden?

Antwoord 9 en 10

Het EMU-saldo is in recente jaren vaak positiever uitgevallen dan verwacht. Er is echter geen directe link met het begrotingsbeleid. Zoals bij het antwoord op vraag 8 is opgemerkt, zijn in het trendmatig begrotingsbeleid het uitgavenplafond en het inkomstenkader de sturingsinstrumenten. De beleidsdoorlichting geeft aan dat als er sprake is van structurele onderuitputting, dit aanleiding kan zijn om de raming in het volgende voorjaar aan te

passen via kasschuiven. Dit leidt tot extra ruimte onder het uitgavenplafond wat ingezet kan worden voor andere (begrotings)doeleinden. Het kan echter ook voorkomen dat aanvullende maatregelen – bovenop het handhaven van de kaders- nodig zijn. Dit was het geval na de financiële crisis toen de normen uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) werden overschreden. Begrotingsinspanningen op basis van het SGP worden vastgesteld op basis van berekeningen van de Europese Commissie. Lidstaten zijn verplicht om deze maatregelen op te volgen en mogen niet anticiperen op een beter dan verwachte uitkomst. Het is bovendien niet exact te kwantificeren hoe het saldo zou zijn uitgevallen zonder maatregelen, omdat de maatregelen zelf ook een uitwerking hebben op de economie en financiële stabiliteit.

Vraag 11

Welke mogelijkheden en/of aanknopingspunten zijn er om de ramingen – en specifiek die voor het tekort – te verbeteren?

Antwoord 11

De raming van het EMU-saldo bestaat uit de optelsom van de onderliggende ramingen, zoals toegelicht in het antwoord op vraag 4. Voor de inkomsten geldt dat deze ook afhankelijk zijn van beleidskeuzes, maar in belangrijke mate bepaald worden door de economische ontwikkeling. Het kabinet beoogt een zo actueel mogelijke raming op te stellen door deze meerdere keren per jaar bij te stellen. Om de raming zo trefzeker mogelijk te laten zijn, wordt gebruik gemaakt van drie informatiebronnen. Ten eerste de meest recente economische inzichten, zoals onafhankelijk geraamd door het CPB. De relatie tussen belastingontvangsten en de economie is bepaald op basis van econometrische schatting per belastingsoort, die periodiek wordt herijkt om deze actueel te houden. Ten tweede de geraamde effecten van beleidswijzigingen. De budgettaire effecten van verandering in wet- en regelgeving raamt het kabinet zo goed mogelijk, en worden getoetst door het CPB op redelijkheid, neutraliteit, en onzekerheid. Tot slot maakt het kabinet gebruik van de laatste inzichten in feitelijke kasontvangsten en het uitvoeringsproces bij de Belastingdienst. Deze inzichten uit de ontvangsten kunnen aanleiding geven om de raming bij te stellen. Alle drie de bronnen voor de raming van de belastingontvangsten kennen onzekerheid, dit is inherent aan het open-einde karakter van belastingheffing. Het kabinet maakt daarom zo transparant mogelijk hoe de raming tot stand komt, door deze uitgebreid toe te lichten in bijlages 4 en 5 van de Miljoenennota. De raming van de uitgaven bestaat uit de som van de verschillende begrotingen. De afgelopen jaren was de onderuitputting op de begrotingen historisch hoog. Er is daarmee duidelijk een aanknopingspunt om deze ramingen te verbeteren. In de Voorjaarsnota is een stap gezet in het realistischer maken van de kasritmes, maar ook in de volgende budgettaire nota's en onder nieuw kabinet zal scherp gekeken moeten worden naar het evenwicht tussen enerzijds de politieke ambities en anderzijds de grenzen van de uitvoeringscapaciteit, bijvoorbeeld door de krapte op de arbeidsmarkt. Het EMU-saldo bevat ook het EMU-saldo van de decentrale overheden. Deze voeren hun eigen boekhouding, waardoor Financiën niet beschikt over de gegevens voor een gedetailleerde raming. Financiën baseert de raming van het saldo decentrale overheden op een lopend gemiddelde van CBS-realisaties.

Vraag 12

Hoe duidt u de zeer omvangrijke ramingsafwijking van het begrotingssaldo uit 2023 in het kader van het advies van de studiegroep begrotingsruimte om het tekort te reduceren?

Antwoord 12

Het is niet aan de Minister van Financiën om zich uit te spreken over het onafhankelijke advies van de studiegroep begrotingsruimte.

Vraag 13

Deelt u de opvatting dat het structureel overschatten tot verkeerde beleidskeuzes kan leiden, waardoor onnodige bezuinigingen plaats zouden kunnen vinden en/of het draagvlak voor het begrotingsbeleid wordt ondermijnd,

omdat de indruk post kan vatten dat er stelsmatig te conservatie wordt begroot?

Antwoord 13

Een realistische begroting is een begroting waarin maatregelen zijn opgenomen die ook daadwerkelijk zoveel mogelijk worden gerealiseerd met het bijbehorende budgettaire effect. Dat geeft zekerheid aan burgers en bedrijven en sterkt de geloofwaardigheid en doelmatigheid van beleid. Daarbij vormt een realistische begroting de basis van het begrotingsbeleid. Vanuit het trendmatig begrotingsbeleid wordt gestuurd op kaders voor de inkomsten en de uitgaven die bij de start van een kabinetsperiode worden vastgesteld. Daarmee wordt voorkomen dat er gestuurd wordt op een volatiel EMU-saldo dat onderhevig is aan beleidsmatige en macro-economische ontwikkelingen. Zie het antwoord bij vraag 8 voor een verdere toelichting over trendmatig begrotingsbeleid in relatie tot het EMU-saldo.

Vraag 14

Wilt u deze vragen afzonderlijk binnen drie weken beantwoorden en in ieder geval naar buiten brengen voordat de Voorjaarsnota naar de Kamer wordt verzonden?

Antwoord 14

De beantwoording is binnen de termijn van 3 weken naar Uw kamer verzonden. Het was echter niet mogelijk om de verzending ook voor de Voorjaarsnota te laten plaatsvinden omdat deze vervroegd is uitgebracht op verzoek van de informateurs.

Bijlage 1.

Historisch overzicht ramingen en realisatie EMU-saldo	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	Gemiddelde 2008–2022
Ontwerpbegroting	-2,4%	-5,5%	0,2%	1,0%	0,5%	-0,5%	-1,5%	-2,2%	-3,3%	-2,6%	-2,9%	-4%	-6,3%	1,2%	0,5%	
Raming CPB bij ontwerp																
begroting	-2,3%	-5,1%	0,3%	1,0%	0,8%	-0,7%	-1,4%	-2,2%	-3,3%	-2,7%	-2,9%	-3,9%	-6,2%	1,3%	0,7%	
MN voorafgaand aan FJR	-0,9%	-6,0%	-7,2%	1,3%	0,8%	0,6%	-1,1%	-2,2%	-2,9%	-3,2%	-3,8%	-4,2%	-5,8%	-4,8%	1,2%	
CPB MEV voorafgaand aan FJR	-1,1%	-5,4%	-7,6%	1,2%	0,9%	0,6%	-1,1%	-2,1%	-2,6%	-3,2%	-3,7%	-4,2%	-5%	-4,6%	1,3%	
Realisatie (bron FJR)	0,0%	-2,5%	-4,3%	1,4%	1,5%	1,1%	0,4%	-1,8%	-2,3%	-2,5%	-4,1%	-4,7%	-5,4%	-5,3%	1,0%	
Verschil ontwerp/pwet/realisatie	2,4%	2,9%	-4,5%	0,4%	1,0%	1,6%	1,9%	0,4%	1,0%	0,1%	-1,2%	-0,7%	0,9%	-6,5%	0,5%	0,0%
Verschil cpb ontwerp/pwet/realisatie	2,3%	2,6%	-4,6%	0,4%	0,7%	1,8%	1,8%	0,4%	1,0%	0,2%	-1,2%	-0,8%	0,8%	-6,6%	0,3%	-0,1%
Verschil laatste MN – realisatie	0,9%	3,5%	2,9%	0,1%	0,7%	0,5%	1,5%	0,4%	0,6%	0,7%	-0,3%	-0,5%	0,4%	-0,5%	-0,2%	0,7%
Verschil laatste MEV – realisatie	1,1%	2,9%	3,3%	0,2%	0,6%	0,5%	1,5%	0,3%	0,3%	0,7%	-0,4%	-0,5%	0,4%	-0,7%	-0,3%	0,7%