

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

1027

Vragen van de leden **Omtzigt** en **Van Vroonhoven** (beiden Nieuw Sociaal Contract) aan de Staatssecretaris en de Minister van Financiën over *de inkomstenramingen bij de najaarsnota* (ingezonden 30 december 2024).

Antwoord van Minister **Heinen** (Financiën) (ontvangen 14 januari 2025).

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het CBS-bericht dat het overheidstekort twee miljard euro bedraagt over de eerste negen maanden van 2024 en dat er een stijging is aan de inkomstenkant van 24 miljard in de eerste negen maanden van 2024?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Klopt het dat het financieel jaarverslag van het rijk over 2023 laat zien dat de totale inkomsten in 2023 385,5 miljard euro bedroegen? En klopt het ook dat er in de eerste negen maanden van 2024 24 miljard extra inkomsten waren, maar dat de totale verwachte inkomsten over 2024 met slechts 20 miljard euro naar boven zijn bijgesteld tot 405,5 miljard?

Antwoord 2

Ja.

Vraag 3

Kunt u een precieze reconstructie maken van hoe de schattingen in de Najaarsnota 2024 tot stand gekomen zijn? Op basis van welke cijfers en aannames is de schatting gemaakt van de belasting- en premieinkomsten?

Antwoord 3

Het Ministerie van Financiën raamt de belasting- en premieontvangsten op basis van een model. Voor een uitgebreide toelichting hierop verwijs ik naar bijlage 5 en 6 van de Miljoenennota 2025.

Samenvattend zijn de cijfers in de Najaarsnota gebaseerd op:

¹ CBS.nl, 24 december 2024, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/52/overheidstekort-van-2-miljard-euro-over-eerste-drie-kwartalen-van-2024>

1. De gerealiseerde belastingontvangsten in 2023
2. Vermeerderd met de geraamde effecten van economische ontwikkelingen, zoals geraamd door het CPB (MEV 2025)
3. Vermeerderd met de geraamde effecten van beleidswijzingen in 2024

De uitkomst van stap 1 tot en met 3 is vervolgens bijgesteld op basis van kasrealisaties tot en met oktober 2024. Wanneer deze kasrealisaties (sterk) afwijken van de geraamde ontvangst, kan de raming nog handmatig worden bijgesteld.

Aangezien voor stap 1 tot en met 3 geen nieuwe informatie beschikbaar is ten opzichte van de vorige budgettaire nota (de Miljoenennota 2025), zijn alle mutaties in de Najaarsnota 2024 terug te voeren op dergelijke bijstellingen op basis van kasrealisaties.

Vraag 4

Kunt u een precieze reconstructie maken van hoe de schattingen van de inkomsten in de Miljoenennota 2024 (september 2023) tot stand gekomen zijn? Op basis van welke cijfers en aannames is de schatting gemaakt van de belasting- en premieinkomsten over het jaar 2024?

Antwoord 4

Voor een uitgebreide toelichting op de raming van de belasting- en premieontvangsten verwijs ik naar bijlages 4 en 5 van de Miljoenennota 2024. De gehanteerde systematiek is daarbij gelijk aan de methode zoals toegelicht in het antwoord op vraag 3.

Vraag 5

Verwacht u dat er in het vierde kwartaal vier miljard euro minder binnenkomt dan in 2023, terwijl de economie groeit en er sprake is van een hoger dan verwachte inflatie? Kunt u aangeven waarom u dat verwacht?

Antwoord 5

Het Ministerie van Financiën maakt geen kwartaalraming, maar een raming op jaarbasis. Dat gezegd hebbende deel ik de verwachting dat inflatie en economische groei leiden tot hogere ontvangsten in bijvoorbeeld de omzetbelasting en de loonheffing en dat dit ook in het vierde kwartaal aan de orde is. Hiermee is ook rekening gehouden in de raming, conform de ramingssystematiek toegelicht in het antwoord op vraag 3.

Er zijn echter ook andere effecten van invloed op de belastingontvangsten. Hiermee is rekening gehouden in de jaarraming van het Ministerie van Financiën. Zo waren de ontvangsten in het laatste kwartaal van 2023 sterk beïnvloed door zeer hoge ontvangsten in de dividendbelasting vanwege anticipatie op het hogere box-2-tarief vanaf 2024. Omdat het box-2-tarief per 2025 juist verlaagd wordt, zal dit effect in 2024 ontbreken.

Kasgegevens over november en december die sinds de Najaarsnota 2024 beschikbaar zijn gekomen laten zien dat de inkomsten in die maanden iets achterlopen bij de referentielijn op basis van de raming uit de Najaarsnota. De maandelijkse data zijn echter dermate volatiel dat ik daar geen conclusies uit wil trekken voor de inkomstenraming. Daarnaast is na de Najaarsnota gebleken dat een deel van de budgettaire derving als gevolg van de box-3-compensatie, die in de inkomstenraming voor 2024 opgenomen is, door het CBS niet in 2024 wordt geboekt. Dit heeft een positief effect op de inkomstenraming van circa 0,2%-bbp wat bij de Najaarsnota nog niet bekend was. Overigens zit dit effect in de CBS-data in de overheidsuitgaven verwerkt en niet in de inkomsten.

Vraag 6

Klopt het dat de kasontvangsten van de belastingen tot en met oktober 2024 meegenomen zijn voor de raming van de Najaarsnota 2024?

Antwoord 6

Ja.

Vraag 7

Kunt u een vergelijking maken van de totale kasontvangsten tot en met oktober 2023 van het rijk en de totale kasontvangsten tot en met oktober 2024 van het rijk?

Antwoord 7

De belasting- en premieontvangsten van het Rijk op kasbasis tot en met oktober 2023 bedragen 318,9 miljard euro. De belasting- en premieontvangsten van het Rijk op kasbasis tot en met oktober 2024 bedragen 345,4 miljard euro. Bij deze bedragen merk ik op dat de ontvangsten op kasbasis over een bepaald jaar sterk kunnen afwijken van de EMU-relevante inkomsten over datzelfde jaar. Alle andere gegeven antwoorden hebben betrekking op het EMU-begrip. Dit geldt ook voor de genoemde CBS-cijfers, waarbij wel opgemerkt dient te worden dat de inkomstenraming van de belasting- en premieontvangsten alleen betrekking heeft op de centrale overheid terwijl de inkomstencijfers van het CBS ook de inkomsten van de decentrale overheden bevatten.

Vraag 8

Kunt u voor de jaren 2021, 2022, 2023 en 2024 de inkomstenramingen geven op het moment van de Miljoenennota, op het moment van de Voorjaarsnota, op het moment van de Miljoenennota van het lopend jaar, op het moment van de Najaarsnota en op het moment van het Jaarverslag?

Antwoord 8

Zie onderstaande tabel.

Geraamde en gerealiseerde belasting en premieontvangsten naar jaar (in mld euro)				
	2021	2022	2023	2024
Miljoenennota t-1	293,0	334,1	366,4	402,9
Voorjaarsnota	311,7	338,2	380,0	401,6
Miljoenennota t	313,8	349,2	386,5	405,6
Najaarsnota	316,1	352,3	382,2	405,5
Financieel Jaarverslag van het Rijk	322,4	350,5	385,6	

Vraag 9

Kunt u aangeven waarom de ramingen elk jaar een onderschatting laten zien?

Antwoord 9

In de periode 2021–2023 is sprake van onderschattingen van de belastingontvangsten. Het verschil tussen raming en realisatie is toegelicht in de verschillende jaarverslagen van het Rijk. Er liggen verschillende oorzaken aan ten grondslag. Bijvoorbeeld (niet uitputtend) omdat de economie zich anders heeft ontwikkeld dan geraamd, omdat er tussentijdse beleidswijzigingen zijn geweest, of doordat verwachtingen over incidentele effecten onjuist bleken (in het bijzonder in de vennootschapsbelasting). Voor een systematische analyse van de ramingsverschillen wijs ik graag vooruit naar de Expertgroep ramingen.

Vraag 10

Klopt het staatje in de nota «Realistisch Ramen» dat laat zien dat de regering sinds een aantal jaren de nominale stijging van de inkomsten fors lager inschat dan de nominale groei van de economie?²

Antwoord 10

De in de nota gerapporteerde cijfers zijn afkomstig uit verschillende Miljoenennota's. De cijfers herken ik daarmee.

Vraag 11

Kunt u aangeven waarom de regering de afgelopen jaren verwachtte dat de belastinginkomsten minder zouden groeien dan de economie?

Antwoord 11

De raming van het Ministerie van Financiën van de belasting- en premieontvangsten wordt jaarlijks uitgebreid toegelicht in bijlage 4 en 5 van de Miljoenennota (vanaf Miljoenennota 2025: bijlage 5 en 6). Hierin wordt per

² Tabel onderhands meegezonden

belastingsoort toegelicht hoe de raming is opgebouwd uit economische verwachtingen, beleidseffecten, en handmatige bijstellingen.

Er zijn veel verschillende redenen mogelijk dat de endogene groei van een specifieke belastingsoort, of van de totale belastingontvangsten, afwijkt van de nominale bbp-groei. Het is niet mogelijk hier een uitputtende lijst oorzaken van te geven. Daarom benoem ik drie type oorzaken die veel voorkomen, en geef ik specifieke voorbeelden die in de genoemde periode een belangrijke rol hebben gespeeld. Voor een meer systematische uiteenzetting van de relatie tussen economische verwachtingen en belastingontvangsten wijs ik graag vooruit naar het werk van de genoemde expertgroep.

Niet uitputtend, zijn er drie belangrijke type oorzaken van dergelijke afwijkingen. (1) Belastingen die een andere trend kennen dan het bbp. (2) Belastingen die niet of vertraagd gevoelig zijn voor de conjunctuur. (3) Belastingen met bijzonderheden in het heffings- of inningsproces.

Een illustratie van de eerste casus is wanneer de grondslag van een belastingsoort structureel achterblijft bij de groei van de economie. Dit betreft vooral belastingen met een ontmoedigend karakter, zoals de energiebelastingen of de tabaksaccijns. Als huishoudens energie besparen of mensen stoppen met roken, leidt dit tot een achterblijvende groei van de belastingontvangsten. Ook het omgekeerde effect komt voor: belastingvoordelen die bepaald gedrag aanmoedigen leiden ook tot een achterblijvende opbrengst indien deze aanmoediging effectief is. Hoewel deze trendmatige effecten een belangrijke uitdaging zijn voor belastingopbrengsten op lange termijn, suggereer ik niet dat deze effecten in de gevraagde periode in het bijzonder groot zijn voor het verklaren van een afwijkende ontwikkeling van de geraamde endogene ontwikkeling van de belastinginkomsten ten opzichte van de nominale bbp-groei.

Een voorbeeld van de tweede oorzaak is de loonheffing die sterk afhankelijk is van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, zoals werkgelegenheid en loongroei. Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt volgen in de regel met enige vertraging op de bbp-groei. Omdat de loonheffing een zeer groot gewicht heeft in de totale ontvangsten, kan dit leiden tot afwijkende groei van de belastingen ten opzichte van het bbp. Dit specifieke voorbeeld speelde bijvoorbeeld een belangrijke rol in de Miljoenennota 2021, waar de vooruitzichten voor de arbeidsmarkt negatief waren terwijl wel al weer bbp-groei werd voorspeld.

Een voorbeeld van de derde casus is de ontwikkeling van de vennootschapsbelasting waar sinds 2020 jaarlijks sprake is van een forse onderschatting van de groei. Het heffingsproces van de vennootschapsbelasting is vertraagd ten opzichte van de economie. Dit betekent dat belastinginkomsten over de winst in, bijvoorbeeld, 2020 voor een belangrijk deel binnenkomen in 2021 en later. In dat latere jaar kan inmiddels sprake zijn van een heel andere ontwikkeling in het bbp dan in het oorspronkelijke jaar. Over de periode 2021–2023 is herhaaldelijk sprake van zeer hoge ontvangsten over de vpb van een tijdelijk geachte aard (namelijk als gevolg van de specifieke omstandigheden rondom de coronacrisis tot en met 2021, de energiecrisis in 2022 en de stijgende rente in 2023). Deze veronderstelde tijdelijkheid vertaalde zich in een lagere geraamde endogene groei dan de bbp-groei.

Vraag 12

Heeft u intern geëvalueerd waarom de inkomstenramingen er zo ver naast zitten? Zo ja, kunt u die stukken aan de Kamer doen toekomen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 12

Verschillen tussen raming en realisatie worden voortdurend gemonitord en jaarlijks toegelicht in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De laatste evaluatie van de ramingsystematiek als geheel vond plaats in 2018 (Commissie visitatie raming belasting- en premieontvangsten). De opvolging van de aanbevelingen zijn toegelicht in bijlage 5 bij de Miljoenennota 2019 en de Miljoenennota 2020. Aanvullend zijn in 2022 de gebruikte schattingsvergelijkingen herijkt. Het resultaat van deze herijking is toegelicht in bijlage 5 van de Miljoenennota 2023. Momenteel werkt de expertgroep ramingen aan een analyse van de ramingsverschillen aan zowel inkomsten- en uitgavenkant van de begroting. Op basis van deze analyse zal de expertgroep aanbevelingen doen voor verbetering.

Vraag 13

Deelt u de mening dat hier sprake is van een systematische afwijking in de ramingen? Kunt u uw antwoord onderbouwen?

Antwoord 13

De commissie Visitatie concludeert in 2018 dat er geen aanwijzingen zijn dat de belastingopbrengst systematisch te positief of te negatief wordt geraamd. Sindsdien is de ramingssystematiek niet fundamenteel veranderd. De ramingsfouten zijn echter toegenomen, en sinds 2021 herhaaldelijk positief. Dit valt samen met een periode van grote economische volatiliteit door de coronacrisis, de daarop volgende inflatiedruk door herstel van de mondiale economie, de verdere stijging van de inflatie door de stijging van de energieprijzen en de stijgende rente in reactie op de hoge inflatie. Ook de ramingen van het CPB en DNB kenmerken zich door deze onderschattingen in recente jaren. Gegeven deze context wacht ik het onderzoek van de expert-groep af.

Vraag 14

Wat is het meest recente cijfer van de kasontvangsten over heel 2024?

Antwoord 14

De kasontvangsten bij de Belastingdienst tot en met december 2024 bedragen 392,6 miljard euro. Net als bij het antwoord op vraag 7 wijs ik er op dat kascijfers sterk kunnen afwijken van EMU-cijfers.

Vraag 15

Kunt u deze vragen een voor een en binnen drie weken beantwoorden?

Antwoord 15

Ja.