

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

1029

Vragen van de leden **Omtzigt** en **Idsinga** (beiden Nieuw Sociaal Contract) aan de Minister van Financiën over *de ramingen van het Centraal planbureau en de grote ramingsfouten die daarin zijn gemaakt de afgelopen jaren* (ingezonden 27 december 2024).

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

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van onze initiatiefnota «realistisch ramen» (Kamerstuk 36 672, nr. 2)? Wilt u die doorsturen naar expertgroep ramingen, die afgelopen oktober is ingesteld?

Antwoord 1

Ja, ik heb kennisgenomen van de nota en zal deze ook doorgeleiden naar de expertgroep ramingen.

Vraag 2

Heeft u kennisgenomen van de unaniem aangenomen motie Idsinga/Omtzigt (Kamerstuk 36 625, nr. 9) die de regering verzoekt «ervoor zorg te dragen dat de expertgroep ramingen, zoals afgelopen oktober ingesteld door de Minister, zijn bevindingen vóór 15 maart (2025) aan de Kamer rapporteert...»?

Antwoord 2

Ja.

Vraag 3

Wilt u ervoor zorgdragen dat de expertgroep ook beschikt over de initiatiefnota?

Antwoord 3

Ja, zie het antwoord op vraag 1.

Vraag 4

Kunt u aangeven voor elk van de afgelopen 20 jaar:

- wat op Prinsjesdag, bij de MEV, de raming van het begrotingstekort was en wat 20 maanden later bij het jaarverslag, de uitkomst was; en
- wat op Prinsjesdag, bij de MEV, de raming van de totale belasting- en premie-inkomsten was en wat 20 maanden later bij het jaarverslag, de uitkomst was?

Antwoord 4

Wij interpreteren de vraag als een verzoek om de raming van het kabinet bij Miljoenennota, die is gebaseerd op de macro-economische cijfers uit de MEV, te vergelijken met de uitkomst in het Financieel Jaarverslag. Zie hieronder de raming van het EMU-saldo en de totale belasting- en premie-inkomsten bij Miljoenennota in september voorafgaand aan het jaar en bij het Financieel Jaarverslag Rijk:

EMU-saldo in procenten bbp	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Raming in de Miljoenennota (sept. jaar t-1)	- 2,3%	- 2,6%	- 1,8%	0,2%	0,5%	1,2%	- 6,3%	- 4,0%	- 2,9%	- 2,7%
Realisatie in het Financieel Jaarverslag Rijk	- 2,3%	- 0,3%	0,6%	0,4%	1,0%	- 5,3%	- 5,4%	- 4,7%	- 4,1%	- 2,5%
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Raming in de Miljoenennota (sept. jaar t-1)	- 3,3%	- 2,2%	- 1,5%	- 0,5%	0,5%	1,0%	0,2%	- 5,5%	- 2,5%	- 3,0%
Realisatie in het Financieel Jaarverslag Rijk	- 2,3%	- 1,8%	0,4%	1,1%	1,5%	1,7%	- 4,3%	- 2,5%	0,0%	- 0,3%

Belasting- en premieontvangsten in mld euro	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Raming in de Miljoenennota (sept. jaar t-1)	174,2	175,0	191,7	205,0	222,4	234,0	211,8	225,4	231,9	237,4
Realisatie in het Financieel Jaarverslag Rijk	173,7	185,6	199,3	208,9	221,9	207,0	216,0	218,6	220,5	227,0
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Raming in de Miljoenennota (sept. jaar t-1)	237,2	237,7	247,8	260,5	285,3	303,1	305,5	293,0	344,1	366,4
Realisatie in het Financieel Jaarverslag Rijk	235,6	242,3	258,8	271,3	284,9	302,4	299,8	322,4	350,5	385,5

Vraag 5

Vindt er overleg en/of afstemming tussen het Ministerie van Financiën en het Centraal Planbureau (CPB) plaats over de ramingen van de belasting- en premie-inkomsten? Zo ja, hoe ziet die afstemming er in de praktijk uit?

Antwoord 5

Het CPB raamt onafhankelijk de macro-economische vooruitzichten inclusief de overheidsfinanciën. Er vindt veelvuldig overleg plaats tussen het Ministerie van Financiën en het CPB over verwachtingen voor zowel uitgaven als inkomsten van het Rijk. Specifiek voor de raming van de belasting- en premieontvangsten vindt maandelijks technisch overleg plaats op medewerkersniveau, waarbij ook de Belastingdienst en het Centraal Bureau voor de Statistiek aanwezig zijn, om actuele zaken relevant voor de belastinginkomsten te bespreken. Deze overleggen hebben als doel de informatiepositie van deze partijen te versterken en hebben niet het karakter van afstemming. De inzichten die door de informatiedeling worden opgedaan kunnen wel leiden tot bijstellingen in de raming of ramingssystematiek van de individuele partijen.

Vraag 6

Hoe komt het dat na 2020 de raming van de nominale groei fors afwijkt van de raming van de endogene groei van de belastinginkomsten?

Antwoord 6

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 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 specifiek 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 7

Hoe is het besluit genomen om de groei van de belastinginkomsten lager in te schatten dan de groei van de economie en hoe is daarover gecommuniceerd met de Kamer?

Antwoord 7

De inschatting van de groei van de belastinginkomsten volgt uit de ramingsmethodiek van het Ministerie van Financiën, die voor iedere belastingsoort specifiek is. De optelsom van de raming van de individuele belastingsoorten is de raming van de groei van de totale belastinginkomsten.

De raming en ramingsmethodiek 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 belastingsoort toegelicht hoe de raming is opgebouwd uit economische verwachtingen, beleidseffecten, en handmatige bijstellingen. De koppeling van de verwachte inkomstengroei met de voor de inkomstensoort specifieke macro-economische variabelen is in bijlage 6 van Miljoenennota 2025 opgenomen in tabel 6.4.1 en tabel 6.4.2. De keuze voor de koppeling aan deze specifieke macro-economische variabelen per inkomstensoort zijn gemaakt op basis van een analyse welke variabelen op basis van de

ontwikkelingen in het verleden de sterkste verklarende kracht hebben voor de ontwikkeling van de betreffende inkomstensoort.

De ramingsmethodiek is in 2018 geëvalueerd door de Commissie Visitatie systematiek raming van de belasting- en premieontvangsten, dat als bijlage is toegevoegd aan de Miljoenennota 2019. De kabinetsreactie daarop en opvolging op de aanbevelingen is toegelicht in bijlage 5 van de Miljoenennota 2019 en 2020. In december 2018 heeft de Minister van Financiën een aanvullende brief naar de Tweede Kamer gestuurd over de trefzekerheid van de inkomstenraming¹. In deze documenten is de Kamer destijds uitgebreid aanvullend geïnformeerd over de werking, overwegingen en aandachtspunten bij de ramingssystematiek voor de inkomsten.

Vraag 8

Hoe verklaart u het feit dat de raming van het tekort ten tijde van de Najaarsnota tot 2018 zeer accuraat was (nooit groter dan 0,8 procent) en sindsdien helemaal niet meer accuraat was (nooit meer kleiner dan 0,8 procent)?

Antwoord 8

Voor een systematische analyse van de trefzekerheid van de ramingen en de oorzaken achter afwijkingen verwijs ik graag vooruit naar het werk van de expertgroep.

Vraag 9

Herinnert u zich het rapport «Raamwerk aan de winkel. Rapport van de commissie Visitatie raming belasting- en premieontvangsten», dat in 2018 is uitgekomen en waarin een van de deelconclusies luidt dat de trefzekerheid van de belastingramingen groter is in België Duitsland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk.

Antwoord 9

Ja.

Vraag 10

Heeft u kennisgenomen van de vijf doelstelling van de ramingen die de commissie heeft aangegeven, namelijk:

- ramingen mogen de belastingopbrengst niet systematisch over- of onderschatten;
- bij ramingen is alle beschikbare informatie gebruikt;
- ramingsfouten behoren klein te zijn;
- ramingsfouten dienen af te nemen, naarmate de voorspelhorizon korter is; en
- ramingen moeten meerwaarde hebben boven alternatieve naïeve voorspellingen?

Antwoord 10

Ja.

Vraag 11

Voldoen de huidige ramingen van de belastinginkomsten en het tekort hieraan in uw ogen en dan met name aan de eerste vereist dat zij geen systematische fout bevatten? Waarop baseert u uw antwoord?

Antwoord 11

De commissie Visitatie concludeert in 2018 dat er geen aanwijzingen zijn dat het Ministerie van Financiën de belastingopbrengst systematisch te positief of te negatief raamt. 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

¹ Kamerstukken 2018–2019, 35 000, nr. 80.

onderschattingen in recente jaren. Gegeven deze context wacht ik het onderzoek van de expertgroep af.

Vraag 12

Bent u bereid om wettelijk te verankeren dat de ramingen geen systematische fout dienen te bevatten, aangezien de ramingen volgens de wet houdbare overheidsfinanciën de basis zijn voor het begrotingsbeleid?

Antwoord 12

Voor de inkomstenramingen van zowel Financiën als het CPB geldt op dit moment al dat het streven is om een zo accuraat mogelijk raming te maken. Het is van belang dat het kabinet een zo goed en onafhankelijk mogelijke economische raming krijgt van het CPB. De onafhankelijkheid van het CPB is wettelijk geborgd. Het CPB evalueert onafhankelijk zijn ramingen. Hieruit blijkt dat de raming van het CPB geen systematische fout bevat. In breder perspectief wordt gekeken naar de ramingen in de expertgroep. Het kabinet wacht de resultaten hiervan af en ziet geen noodzaak dit wettelijk te verankeren.

Vraag 13

Heeft u kennisgenomen van het feit dat ramingen van de belastinginkomsten en van het saldo aanzienlijk zijn verslechterd de afgelopen paar jaar en dat er sprake is van een grote structurele overschatting van het begrotingstekort en onderschatting van de belastinginkomsten²?

Antwoord 13

Ik ben op de hoogte van recente verschillen tussen raming en realisatie van de overheidsfinanciën.

Vraag 14

Kunt u de ramingen geven van:

- Het begrotingstekort over de periode 2024–2028 zoals geraamd vlak na de presentatie van het hoofdlijnenakkoord;
- Het begrotingstekort over de periode 2024–2028 zoals het Ministerie van financiën dat nu raamt; en
- Het begrotingstekort over de periode 2024–2028 zoals het CPB dat nu raamt?

Antwoord 14

Zie hieronder dit overzicht. De CPB-analyse van het hoofdlijnenakkoord bevatte enkel de saldi voor de jaren 2025–2028. Voor 2024 is de meest recente raming van het kabinet die uit de Najaarsnota. De meest recente meerjarige kabinetsraming is uit de Miljoenennota 2025.

EMU-saldo in % bbp	2024	2025	2026	2027	2028
Saldo CPB-analyse HLA		– 2,8	– 3,3	– 2,2	– 2,7
Saldo CPB MEV 2025	– 1,8	– 2,5	– 3,4	– 2,1	– 2,5
Saldo Miljoenennota 2025	– 1,6	– 2,8	– 3,7	– 2,4	– 2,4
Saldo Najaarsnota 2024	– 1,5				

Vraag 15

Hoe beoordeelt u het feit dat het begrotingstekort in 2021, 2022, 2023 en 2024 een ramingsmeevaller had van meer dan 20 miljard euro in elk van de jaren en dat de 17e werkgroep begrotingsruimte daarmee geen rekening hield en ijskoud van mening was dat op basis van deze ramingen (en niet de uitkomsten) er 17 miljard euro omgebogen diende te worden³?

Antwoord 15

Het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte is onafhankelijk tot stand gekomen met kennis van economische kennisinstellingen zoals het CPB en De Nederlandse Bank. Hierbij is gebruik gemaakt van de inzichten zoals die

² Bron: Bijsturen met het oog op de toekomst, rapport van de 17e werkgroep begrotingsruimte

³ Bron: Bijsturen met het oog op de toekomst, rapport van de 17e werkgroep begrotingsruimte

destijds beschikbaar waren. In de beleidsdoorlichting van het begrotingsbeleid uit 2023, die onderdeel was van de 17^e Studiegroep Begrotingsruimte, is ook expliciet gekeken naar de afwijkingen tussen raming en realisatie in de periode waar de doorlichting betrekking op heeft. Ook is het advies van de Studiegroep gericht op de middellange termijn. Meevallers op korte termijn veranderen niet de ontwikkelingen op middellange en lange termijn zoals vergrijzing. Alle houdbaarheidsindicatoren wijzen eenzelfde kant uit; namelijk dat er op de middellange termijn als gevolg van vergrijzing, door oplopende uitgaven, al eerder ingezet beleid en teruglopende inkomsten een houdbaarheidsprobleem van de overheidsfinanciën is.

Ik vind het van groot belang dat de politiek kan vertrouwen op deskundige prognoses en adviezen (waarbij uiteraard geldt dat ramingen inherent onzeker zijn). Om de kwaliteit van de ramingen te borgen is het belangrijk dat de systematiek geregeld wordt geëvalueerd. Daarom kijk ik uit naar de conclusies en aanbevelingen van de Expertgroep realistisch ramen.

Vraag 16

Kunt u een overzicht geven van alle ramingen die de regering, het CPB en de Europese Commissie gedaan hebben over het begrotingstekort over 2024?

Antwoord 16

Zie hieronder een overzicht met de verschillende saldoramingen sinds de publicatie van de Miljoenennota 2024.

EMU-saldo in % bbp	2024
Miljoenennota 2024	- 2,9
MEV 2024 CPB	- 2,4
Autumn forecast 2023 Europese Commissie	- 1,8
CEP 2024 CPB	- 2,1
Voorjaarsnota 2024	- 2,5
Budgettaire analyse Voorjaarsnota CPB	- 2,0
Spring forecast 2024 Europese Commissie	- 2,0
Saldo CPB MEV 2025	- 1,8
Saldo Miljoenennota 2025	- 1,6
Autumn forecast 2024 Europese Commissie	- 0,2
Saldo Najaarsnota 2024	- 1,5

Vraag 17

Heeft u kennisgenomen van het bericht van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dat er in de eerste negen maanden een tekort was van 2 miljard euro, zelfs nadat er extra uitgaven (tov de begroting) gedaan zijn voor box 3 en Duitse vastgoedfondsen? Hoeveel uitgaven voor compensatie box 3 en Duitse vastgoedfondsen heeft het CBS ten laste gebracht van het saldo in 2024⁴?

Antwoord 17

Ja, ik ken het bericht. Het CBS houdt in zijn berekening rekening met 4,3 miljard euro aan compensatie als het gevolg van de Box 3-arresten. De geraamde compensatie voor Duitse vastgoedfondsen ten laste van het saldo van 2024 bedraagt ongeveer 1 miljard euro.

Vraag 18

Wat is de huidige raming van het tekort over 2024? Acht u de raming zelf realistisch of niet?

Antwoord 18

De meest actuele raming van het Ministerie van Financiën van het tekort over 2024 is gepubliceerd in de Najaarsnota 2024. De raming van het EMU-saldo bedraagt -1,5%. Ik heb op dit moment geen actuelere berekening beschikbaar. Wel heb ik recent vernomen dat het CBS een gedeelte van de Box-3-compensatie die in de Najaarsnota aan 2024 werd toegerekend, zal toereke-

⁴ Bron: CBS, Overheidstekort van 2 miljard euro over eerste drie kwartalen van 2024, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/52/overheidstekort-van-2-miljard-euro-over-eerste-drie-kwartalen-van-2024>

nen aan latere jaren. Voor 2024 zal dit ceteris paribus een saldoverbetering van 0,2% bbp opleveren. Wat we opnieuw in 2024 zien is dat de uitgaven niet realistisch waren begroot. Veel uitgaven zijn uit 2024 doorgeschoven naar latere jaren. Voor een analyse van de van de ramingssystematiek en eventuele aanbevelingen wacht ik het rapport van de hiervoor ingestelde expertgroep af.

Vraag 19

Verwacht u, in lijn met de resultaten van de afgelopen jaren, dat ook over 2025 de realisaties weer significant positiever zullen zijn dan hetgeen eerder is geraamd. Zo nee, waarom niet. Zo ja, zal dit binnen dezelfde bandbreedte zijn als de afgelopen jaren?

Antwoord 19

De resultaten uit de afgelopen jaren zijn niet noodzakelijk door te trekken naar de komende jaren. Er waren een aantal incidentele effecten, zoals de onverwacht hoge inflatie, die een groot effect hadden op het EMU-saldo. Aan de eerdergenoemde expertgroep heb ik gevraagd om te kijken welke factoren de positieve realisaties van de afgelopen jaren veroorzaakt hebben en hoe de trefzekerheid van de ramingen voor de komende jaren verbeterd kan worden.

Vraag 20

Wat is, gelet op het feit dat in 2022, 2023 en 2024 er nagenoeg een begrotingsevenwicht was en in de begroting over 2025 is geen sprake van een grote intensivering het verwachte tekort over 2025 naar de beste raming die u tot uw beschikking heeft?

Antwoord 20

De beste raming die ik tot mijn beschikking heb is de raming zoals gepubliceerd op Prinsjesdag.

Vraag 21

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

Antwoord 21

Ja.