

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Directie Begrotingszaken

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

Ons kenmerk

2018-0000074713

Uw brief (kenmerk)

Datum

Betreft Voorjaarsnota 2018

1. Inleiding

De Voorjaarsnota 2018 is de eerste rapportage van het kabinet over de uitvoering van de begroting 2018. Het kabinet geeft hierin een overzicht van de wijzigingen van de begroting voor het lopende begrotingsjaar ten opzichte van de Startnota (Kamerstuk 34 775, nr. 54). Deze bijstellingen zijn gebaseerd op nieuwe macro-economische ramingen uit het Centraal Economisch Plan (CEP) 2018 van het Centraal Planbureau (CPB) en inzichten over de begrotingsuitvoering van alle ministeries.

Deze Voorjaarsnota is als volgt opgebouwd. Paragraaf 2 gaat in op het economisch beeld. Vervolgens gaat paragraaf 3 in op de uitgavenzijde van de begroting. Hierin wordt meer inzicht geboden in de budgettaire effecten van het gasbesluit. Paragraaf 4 behandelt de inkomstenkant van de begroting. Tenslotte komen in paragraaf 5 het overheidssaldo en de overheidsschuld aan bod.

In bijlage 1 en 2 zijn de budgettaire kerngegevens en de verticale toelichting op de individuele begrotingshoofdstukken opgenomen. Bijlage 3 licht de belastinginkomsten toe. Bijlage 4 en 5 geven meer inzicht in respectievelijk de overboeking van middelen op de aanvullende post en de uitgekeerde eindejaarsmarge op de verschillende begrotingshoofdstukken. Hiermee wordt tevens voldaan aan een eerdere toezegging over deze onderwerpen¹.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 775, nr. 15

2. Economisch beeld 2018

Het economisch beeld voor 2018 is volgens de raming van het Centraal Economisch Plan (CEP) onverminderd gunstig. De economische groei wordt in het CEP geraamd op 3,2 procent, wat een licht opwaartse bijstelling is ten opzichte van de raming ten tijde van het Regeerakkoord.

De groei is breed gedragen: zowel de consumptie van huishoudens als de uitvoer leveren een belangrijke bijdrage aan de groei. De uitvoer profiteert van de sterke wereldhandelsgroei en is tevens opwaarts bijgesteld ten opzichte van de raming ten tijde van het Regeerakkoord. De consumptie van huishoudens groeit onder meer door een stijging van het reëel beschikbaar inkomen en het hoge consumentenvertrouwen. Wel is de geraamde particuliere consumptiegroei ten tijde van de CEP-raming wat lager dan de raming ten tijde van het Regeerakkoord, onder meer door een lagere geraamde groei van de lonen in de marktsector. Ook de krachtige woningmarkt draagt bij aan de economische groei. De werkloosheid daalt dit jaar door de toenemende werkgelegenheid verder tot 3,9 procent. De krappere wordende arbeidsmarkt leidt tot een opwaartse druk op de lonen, die dit jaar met naar verwachting 2,2 procent stijgen.

De raming van de economische groei is omgeven met zowel opwaartse als neerwaartse risico's. Zo kan een sterker dan verwachte dynamiek waar extra bestedingen, werkgelegenheid en meer investeringen elkaar positief beïnvloeden leiden tot een hogere economische groei. Tegelijkertijd blijft Nederland als kleine open economie gevoelig voor de ontwikkeling van de wereldhandel, die is omgeven door onzekerheden. Zo zou een chaotische Brexit of een handelsoorlog ten gevolge van het handelsbeleid van de VS de economische groei sterk neerwaarts kunnen beïnvloeden.

Tabel 1: Macro-economische veronderstellingen voor 2018

2018 (mutaties per jaar in %)	Regeerakkoord	Voorjaarsnota 2018
Volume bbp en bestedingen		
Bruto binnenlands product	3,1	3,2
Particuliere consumptie	2,6	2,1
Investerings (incl. voorraden)	6,0	6,0
Uitvoer	4,5	4,9
Invoer	5,2	5,1
Inflatie (hicp)	1,6	1,6
Lange rente Nederland (niveau in %)	0,8	0,7
Relevante wereldhandelsvolume	4,0	4,4
Werkloze beroepsbevolking (niveau in % beroepsbevolking)	3,9	3,9
Werkzame beroepsbevolking	2,1	2,0
Contractloon marktsector	2,5	2,2

Bron: Centraal Planbureau, Actualisatie MLT (verwerking Regeerakkoord) en CEP 2018

3. Uitgaven

Directie Begrotingszaken

In het Regeerakkoord is het uitgavenplafond – bestaande uit drie deelplafonds Rijksoverheid, Sociale Zekerheid en Zorg - vastgesteld voor de gehele kabinetsperiode. Deze paragraaf toetst de uitgaven aan het totaalplafond en de verschillende deelplafonds, volgens de in het Regeerakkoord vastgelegde plafondsysteem (zie box 1).

Ons kenmerk
2018-0000074713

Dit voorjaar zijn er extra middelen vrijgemaakt voor onder andere het gasbesluit, de inrichting van LNV en de Brexit-voorbereiding. Hiervoor is dekking gevonden in de structurele onderuitputting op de verschillende departementale begrotingen, met name bij VWS en SZW.

Tabel 2 laat zien dat het totale uitgavenplafond sluit in 2018, waarbij compensatie over de dealkaders plaatsvindt. De overschrijding van het deelplafond Rijksbegroting wordt gecompenseerd door onderschrijdingen bij de deelplafonds Sociale Zekerheid en Zorg.

De mutaties per deelplafond worden in deze paragraaf verder toegelicht. In bijlage 2 en in de suppletoire begrotingen worden de mutaties ten opzichte van Startnota in meer detail toegelicht.

Tabel 2: Plafondtoets Voorjaarsnota 2018

(in miljarden euro; - is onderschrijding)	2018
Totaal uitgavenplafond	
Uitgavenplafond (in lopende prijzen)	278,1
Uitgavenniveau	278,1
Over-/onderschrijding	0
Rijksbegroting	
Uitgavenplafond (in lopende prijzen)	126,5
Uitgavenniveau	127,1
Over-/onderschrijding	0,6
Sociale zekerheid	
Uitgavenplafond (in lopende prijzen)	79
Uitgavenniveau	78,9
Over-/onderschrijding	-0,1
Zorg	
Uitgavenplafond (in lopende prijzen)	72,6
Uitgavenniveau	72,1
Over-/onderschrijding	-0,5

Box 1: Plafondsystematiek onder Kabinet Rutte III

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
2018-0000074713

Het Kabinet Rutte III heeft de ruilvoetsystematiek afgeschaft. In de afgelopen kabinetsperiode werd het uitgavenkader geïndexeerd met de prijs Nationale Bestedingen (pNB), terwijl de uitgaven van de ministeries werden geïndexeerd met de door het CPB geraamde loon- en prijsontwikkeling (LPO). Dit leidde tot zogenoemde ruilvoet mee- en tegenvallers die ontstonden wanneer de LPO respectievelijk lager, dan wel hoger was dan de ontwikkeling van de pNB. Door zowel het uitgavenplafond als de departementale uitgaven te indexeren met de LPO is de ruilvoet afgeschaft.

Het afschaffen van de ruilvoetsystematiek draagt bij aan meer bestuurlijke rust in het begrotingsproces. Hoewel de kans op ruilvoetmee- en tegenvallers in beginsel even groot is, kunnen de uitslagen van de ruilvoet groot en onvoorspelbaar zijn. Er kunnen daarnaast tegenvallers ontstaan die los staan van de betrachte begrotingsdiscipline. Dit maakt bezuinigingen als gevolg van de ruilvoet politiek lastig uitlegbaar. Tegelijkertijd zorgen bestaande instrumenten (de zogeheten referentie- en prijsbijstellingsystematiek) voor voldoende beheersing van lonen en prijzen bij de overheid.

De anticyclische werking van het uitgavenplafond is verder versterkt. Door het deelplafond Sociale Zekerheid aan te passen voor mutaties in de WW- en bijstandsuitgaven die niet het gevolg zijn van beleidsmatige keuzes leiden lagere uitgaven aan WW en bijstand in tijden van hoogconjunctuur niet tot extra ruimte onder het uitgavenplafond. Omgekeerd leiden hogere WW- en bijstandsuitgaven in tijden van laagconjunctuur niet automatisch tot de noodzaak tot ombuigingen.

De beheersbaarheid van de overheidsuitgaven is verder versterkt. Door de rentelasten en de budgettaire gevolgen van volumebeslissingen over gas onder het uitgavenplafond te plaatsen kunnen beide niet meer tot een verslechtering van het saldo leiden.

Deelplafond Rijksbegroting

Tabel 3 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de uitgaven onder het deelplafond Rijksbegroting ten opzichte van de Startnota 2018. De overschrijding van het deelplafond Rijksbegroting komt uit op 585 miljoen euro. De aanpassing van het deelplafond en de uitgavenmutaties worden hieronder verder toegelicht.

Tabel 3: Plafondtoets Rijksbegroting

(in miljoenen euro; - is onderschrijding)	2018
1 Uitgavenplafond bij Startnota	126.574
2 Aanpassing uitgavenplafond a.g.v. inflatie-ontwikkeling	-43
3 Overboekingen met Sociale Zekerheid en Zorg	124
4 Plafondcorrectie gasbesluit	-150
5 Uitgavenplafond bij Voorjaarsnota 2018 (=1 t/m 4)	126.505

6 Uitgaven bij Startnota	126.574	Directie Begrotingszaken
7 Loon- en prijsbijstelling	-39	
8 Gemeentefonds, Provinciefonds en BTW-compensatiefonds	-36	Ons kenmerk
9 HGIS	35	2018-0000074713
10 Uitvoeringskosten Brexit bij douane en NVWA	34	
11 Inrichting LNV	50	
12 EU-afdrachten	-476	
13 Rente	-227	
14 Dividend staatsdeelnemingen	-233	
15 Kasschuiven	1.068	
16 Overboekingen met Sociale Zekerheid en Zorg	124	
17 Eindejaarsmarge	882	
18 In=uit-taakstelling	-989	
19 Invulling in=uit-taakstelling	225	
20 Overige mutaties	99	
21 Uitgaven bij Voorjaarsnota 2018 (=6 t/m 20)	127.091	
22 Over-/onderschrijding uitgavenplafond bij Startnota (=6-1)	0	
23 Over-/onderschrijding uitgavenplafond bij VJN 2018 (= 21-5)	585	

Aanpassingen plafond

De loon- en prijsontwikkeling is iets lager dan tijdens de Startnota geraamd, wat leidt tot een neerwaartse bijstelling van het uitgavenplafond. Conform de begrotingsregels vallen volumebeslissingen over gas onder het deelplafond Rijksoverheid. Voor 2018 leidt dit tot een neerwaartse bijstelling van het uitgavenplafond met 150 miljoen, waardoor de budgettaire ruimte onder het plafond daalt. Overboekingen van de deelplafonds Sociale Zekerheid en Zorg leiden tot een opwaartse bijstelling. Per saldo resulteren de verschillende plafondaanpassingen in een neerwaartse bijstelling van het deelplafond Rijksoverheid met 69 miljoen euro.

Besluit gaswinning Groningen

Het besluit van het kabinet om de gaswinning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn volledig te beëindigen², leidt naar de huidige inzichten tot een verlaging van de gasbatenreeks met 150 miljoen euro in 2018, die oploopt tot 900 miljoen in 2022. Er is daarnaast meerjarig 200 miljoen euro gereserveerd. Deze reservering houdt onder meer verband met de voortgaande gesprekken met de regio over het toekomstperspectief voor Groningen, de (mogelijke risico's bij) publiekrechtelijke afhandeling van schademeldingen en de versterkingsaanpak, de organisatiekosten, als ook met de lopende onderhandelingen met Shell en Exxon over het gasgebouw. Omdat het hier met name gaat om lopende gesprekken met externe partijen, kan het gereserveerde bedrag op dit moment niet nader worden uitgesplitst of toegelicht.

Beide posten zijn, conform de begrotingsregels, onder het uitgavenplafond ingepast. Tabel 4 geeft inzicht in de meerjarige budgettaire doorwerking. De budgettaire opgave die hierdoor ontstaat wordt in 2018 gedekt uit meevallers en onderuitputting op de verschillende departementale begrotingen. Zoals gebruikelijk bevat de Miljoenennota 2019 de besluitvorming voor 2019 en verder, zo ook een gedetailleerde en meerjarige invulling van de dekking van het gasbesluit.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 33 529, nr. 457

Naast de uitgaven die onder het uitgavenplafond worden ingepast, leidt o.a. de schade- en versterkingsopgave tot meerkosten die door NAM worden betaald maar die via lagere afdrachten door de NAM zorgen voor lagere gasbaten. In navolging van de begrotingsregels hoeven deze kosten niet onder het uitgavenplafond te worden ingepast. Zij leiden wel tot een verslechtering van het overheidssaldo en de overheidsschuld.

Tabel 4: Budgettaire consequenties gasbesluit op uitgaven Rijksbegroting

Bedragen in mln ("+" is saldooverslechterend)	2018	2019	2020	2021	2022
Budgettaire consequenties gasbesluit	350	400	500	550	1.100
w.v. volumebesluit gas	150	200	300	350	900
w.v. reservering Groningen	200	200	200	200	200

Bijstelling uitgaven

De indexering van de algemene uitkering van het Gemeentefonds, het Provinciefonds en het BTW-compensatiefonds (BCF) vindt plaats via de normeringssystematiek (trap-op-trap-af). De indexering volgt uit de ontwikkeling van het bestuurlijk afgesproken mandje van rijksuitgaven genaamd Accresrelevante (ARU) uitgaven. De besluitvorming zorgt voor lagere ARU-relevante uitgaven, dus ook een lager accres voor het Gemeentefonds, Provinciefonds en het BTW-compensatiefonds.

Naar aanleiding van de CEP/MLT-raming van het Centraal Planbureau is het budget van de HGIS opwaarts bijgesteld. Daarnaast zijn er overboekingen tussen de HGIS en niet-HGIS begrotingen. De belangrijkste overboeking betreft de doorwerking van lagere asielinstroom in 2017 en 2018. De middelen die hiermee zijn gemoed zijn weer overgeboekt van de begroting van JenV naar de begroting van BHOS, waardoor de HGIS uitgaven toenemen.

De Brexit zorgt voor extra douaneformaliteiten waarvan de NVWA en andere landbouwgerelateerde keuringsdiensten een deel moeten uitvoeren. Voor deze extra inzet van de douane en keuringsdiensten moet op korte termijn extra personeel worden geworven en opgeleid. Voor deze urgente uitgaven wordt in 2018 15 miljoen toegevoegd aan de begroting van LNV en 19 miljoen aan de begroting van Financiën. Daarnaast zijn op begrotingen JenV en VWS kosten ingepast naar aanleiding van de Brexit.

Voor de inrichting van het nieuwe ministerie van LNV en herinrichting van het ministerie van EZK (beide voormalig EZ) wordt in 2018 een generale bijdrage gedaan van 50 miljoen euro, die bestaat uit een structureel bedrag van 10 miljoen voor extra personeel en materiële kosten en 5 miljoen structureel voor uitvoeringskosten van EU-wetgeving. Daarnaast wordt in dat jaar 35 miljoen incidenteel besteed, hoofdzakelijk aan ICT voor de herinrichting van het departement en andere ICT-problematiek.

Het verwerken van de effecten van de zesde aanvullende begroting 2017 (*Draft Amending Budget DAB*) van de EU leidt tot een per saldo meevaller in 2018. Dit wordt veroorzaakt door o.a. vertraging in de uitvoering van cohesiebeleid, hogere boeteontvangsten van de EU, de nacalculatie 2017 en de effecten van de spring forecast 2017. De vertraging in de uitgaven aan

cohesiebeleid verlaagt de afdrachten in 2018 maar wordt naar verwachting in 2019-2020 ingehaald en leidt in die jaren tot een tegenvaller.

Directie Begrotingszaken

De raming van de rentelasten wijzigt als gevolg van geactualiseerde rentestanden in de CEP-raming van het CPB en doordat de verwachte financieringsbehoefte is geactualiseerd.

Ons kenmerk
2018-0000074713

De nieuwste winstramingen van de staatsdeelnemingen leiden tot aanpassingen in de dividendraming. De toename bij DNB is voornamelijk het gevolg van een stijging van de (geraamde) inkomsten op de bij DNB aangehouden deposito's van centrale banken van buiten het Eurosysteem. De omvang van deze balanspost is sinds eind 2016 fors gestegen.

Overige mutaties

De post kasschuiven bevat zowel middelen die doorgeschoven zijn vanuit 2017 naar 2018 bij de Najaarsnota en FJR als middelen die zijn doorgeschoven van 2018 naar 2019 bij Voorjaarsnota. Per saldo leiden de diverse kasschuiven tot extra uitgaven in 2018 van 1068 miljoen euro. De grootste doorgeschoven posten vanuit 2017 zijn de middelen voor de wederopbouw, liquiditeitssteun en noodhulp aan Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius, de investeringsagenda belastingdienst en het toekomstfonds. De grootste kasschuif vanuit 2018 naar latere jaren vindt plaats bij de belastingdienst op de begroting van Financiën.

Departementen kunnen een deel van de in 2017 niet bestede middelen via de eindejaarsmarge doorschuiven naar 2018. Als tegenhanger van de eindejaarsmarge wordt ook een in=uittaakstelling geboekt op de aanvullende post. De gedachte hierachter is dat er aan het einde van dit jaar weer in dezelfde mate als in 2017 sprake zal zijn van onderbesteding op de begrotingen. Door hiervoor alvast een taakstelling in te boeken zorgt het uitkeren van de eindejaarsmarge 2017 niet voor een belasting van het uitgavenkader. Dit voorjaar is er in=uittaakstelling van 989 miljoen ingeboekt die voor 225 miljoen is ingevuld.

De post overig bevat het saldo van de, veelal kleinere, resterende uitgavenmutaties op de departementale begrotingen. Zo worden er incidenteel extra generieke middelen (63 miljoen) voor OCW beschikbaar gesteld om de tegenvaller op de leerlingen- en studentenaantallen en de raming van de studiefinanciering gedeeltelijk te dekken.

Deelplafond Sociale Zekerheid

Directie Begrotingszaken

Tabel 5: Plafondtoets Sociale Zekerheid

(in miljoenen euro; - is onderschrijding)		2018
1	Uitgavenplafond bij Startnota	78.937
2	Aanpassing uitgavenplafond a.g.v. inflatie-ontwikkeling	-76
3	Statistische correctie	-11
4	Overboekingen met Rijksbegroting	15
5	Aanpassing niet-beleidsmatige mutaties effect WW en bijstand	171
6	Uitgavenplafond bij Voorjaarsnota 2018 (=1 t/m 5)	79.037
7	Uitgaven bij Startnota	78.937
8	Participatiewet (waaronder bijstand)	290
9	AOW	-95
10	Kinderopvangtoeslag	80
11	Kindgebonden budget	-62
12	Wajong	-49
13	WGA	-80
14	In=uit taakstelling	-84
15	Overige mutaties	-33
16	Uitgaven bij Voorjaarsnota 2018 (=7 t/m 15)	78.904
17	Over/onderschrijding uitgavenplafond bij Startnota (=7-1)	0
18	Over/onderschrijding bij uitgavenplafond VJN 2018 (=16-6)	-132

Ons kenmerk
2018-0000074713

Bij Voorjaarsnota 2018 is er een onderschrijding van het uitgavenplafond Sociale Zekerheid van 132 miljoen euro. Dit komt doordat ten opzichte van de Startnota de overheid 33 miljoen minder uitgeeft aan sociale zekerheid dan verwacht en het uitgavenplafond met 99 miljoen wordt aangepast.

Aanpassingen plafond

De loon- en prijsontwikkeling bij Voorjaarsnota is lager dan geraamd bij de CPB-raming bij Startnota, dit resulteert in een neerwaartse aanpassing van het deelplafond Sociale Zekerheid. Een statistische correctie leidt eveneens tot een neerwaartse plafondcorrectie. De statistische correctie is het gevolg van een technische verwerking van eigenrisicodragers in de ziektewet (ZW) en van bruterings-effecten. Overboekingen met plafond Rijksbegroting leiden daarentegen tot een opwaartse bijstelling. Daarnaast wordt het deelplafond Sociale Zekerheid aangepast voor de niet-beleidsmatige mutaties in de WW- en bijstandsuitgaven, zoals vastgelegd in de begrotingsregels (zie box 1). Bij Voorjaarsnota leidt dit tot een opwaartse bijstelling van 171 miljoen. De lager dan verwachte WW-uitgaven als gevolg van de gunstige conjunctuur worden meer dan gecompenseerd door hogere bijstandsuitgaven. Deze hogere bijstandsuitgaven bij Voorjaarsnota zijn het gevolg van tegenvallende realisatiecijfers over 2017, die worden verklaard door zowel een hoger gerealiseerde prijs als een hoger volume. Per saldo leiden de verschillende plafondaanpassingen tot een opwaartse aanpassing van het deelplafond Sociale Zekerheid met 99 miljoen in 2018.

Bijstelling uitgaven

Er treedt een tegenvaller op bij de uitgaven op de participatiewet. Dit is onder andere het gevolg van de doorwerking van de realisatiecijfers 2017. Tevens is

het macrobudget aangepast voor de verwerking van statushouders in de bijstandsraming zodat de verhoogde instroom van statushouders al in het uitvoeringsjaar in het macrobudget wordt verwerkt.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
2018-0000074713

Ten opzichte van de Startnota is er een meevaller van 95 miljoen op de AOW. Dit komt doordat de verwachting van het aantal AOW-gerechtigden, de uitgaven aan AOW-partnertoeslag, de gemiddelde AOW-opbouw en het aandeel alleenstaanden (die recht hebben op een hogere AOW-uitkering) naar beneden zijn bijgesteld.

De kinderopvangtoeslagraming is opwaarts bijgesteld. Het gebruik van de kinderopvangtoeslag in 2017 is sterker gestegen dan eerder verwacht; dit werkt structureel door. Daarnaast stijgt het gebruik van kinderopvangtoeslag in 2018 sterker dan eerder geraamd. Dit komt door gunstigere verwachtingen ten aanzien van de conjuncturele ontwikkeling; meer mensen vinden werk en hebben hierdoor behoefte aan kinderopvang.

Bij het kindgebonden budget (WKB) treedt een meevaller op. De gunstigere economische ontwikkeling leidt tot hogere inkomens en daarmee lagere uitgaven aan het kindgebonden budget.

De uitkeringslasten Wajong zijn neerwaarts bijgesteld. Op basis van realisatiegegevens is de omvang van het Wajong-bestand licht naar beneden bijgesteld. Daarnaast is de gemiddelde uitkering van werkende Wajongers licht gedaald na het verwerken van nieuwe loonaanvullingsgegevens van werkende Wajongers.

De uitgaven aan de Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA) vallen lager uit dan bij Startnota verwacht. Dit komt voornamelijk door een lage aantal uitkeringen dan verwacht.

Overige mutaties

Er is 84 miljoen aan eindejaarsmarge uitgekeerd. Door eenzelfde bedrag in te boeken als in=uit taakstelling zorgt het uitkeren van de eindejaarsmarge 2017 niet voor een belasting van het uitgavenplafond. De post 'Overig' bevat diverse bijstellingen op basis van uitvoeringsinformatie en uitvoeringstoetsen van UWV, SVB, Belastingdienst en gemeenten. Er zijn onder andere meevallers op de Kinderbijslag (AKW), Inkomensvoorziening Oudere Werklozen (IOW) en Wet Arbeid en Zorg (WAZO). Tevens zijn er tegenvallers op onder andere de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO) en de Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsgeschikten (IVA). Daarnaast drukt enerzijds het dalend aantal uitkeringsgerechtigden de uitvoeringskosten bij uitvoeringsorganisaties terwijl anderzijds er sprake is van meerkosten door verschillende ICT-dossiers bij de uitvoeringsorganisaties.

Deelplafond Zorg

Directie Begrotingszaken

Tabel 6: Plafondtoets Zorg

(in miljoenen euro; - is onderschrijding)

2018

1	Uitgavenplafond bij Startnota	72.762
2	Aanpassing uitgavenplafond a.g.v. inflatie-ontwikkeling	-45
3	Overboekingen met Rijksbegroting	-139
4	Uitgavenplafond bij Voorjaarsnota 2018 (1 t/m 3)	72.578
5	Uitgaven bij Startnota	72.762
6	Loon- en prijsontwikkeling	-45
7	Overboekingen met Zorg en Rijksbegroting	-139
8	Actualisering uitgaven genees- en hulpmiddelen	-352
9	Actualisering overige Zvw-uitgaven	-82
10	Ramingsbijstelling geneesmiddelen	-100
11	Actualisering Wlz-uitgaven	-100
12	Verlaging veronderstelde onderuitputting Zorg in natura (Wlz)	54
13	Middelen interbestuurlijk programma (IBP)	100
14	Overige mutaties	21
15	Uitgaven bij Voorjaarsnota 2018 (=5 t/m 14)	72.119
16	Over/onderschrijding uitgavenplafond bij Startnota (=5-1)	0
17	Over/onderschrijding uitgavenplafond bij VJN 2018 (=15-4)	-460

Ons kenmerk

2018-0000074713

Bij Voorjaarsnota 2018 is er een onderschrijding van het uitgavenplafond Zorg van 460 miljoen euro. Dit is het gevolg van een neerwaartse bijstelling van het uitgavenplafond (-184 miljoen) en een neerwaartse bijstelling van de uitgaven (-643 miljoen).

Aanpassing plafond

Ten opzichte van de CPB-raming bij Startnota is de raming van loon- en prijsontwikkeling in de zorg, en dus het deelplafond Zorg, op basis van het CEP 2018 naar beneden bijgesteld. Het deelplafond Zorg wordt verder verlaagd als gevolg van overboekingen naar het deelplafond Rijksbegroting. Het gaat onder andere om middelen in het kader van het interbestuurlijk programma (-100 miljoen) en middelen voor onafhankelijke cliëntondersteuning (-15 miljoen). Per saldo wordt het deelplafond Zorg verlaagd met 184 miljoen euro.

Bijstelling uitgaven

De uitgaven aan genees- en hulpmiddelen zijn in 2017 circa 350 miljoen lager uitgevallen dan geraamd. Deze lagere uitgaven worden onder andere verklaard door de lagere koers van het Britse pond (via de Wet geneesmiddelenprijzen), de scherpe inkoop door verzekeraars en de effecten van (prijs)onderhandelingen met de farmaceutische industrie (zogenoemde financiële arrangementen). De structurele doorwerking van de lagere uitgaven wordt verwerkt in de begroting, wat resulteert in een verlaging van de uitgavenraming in 2018 met 352 miljoen.

De uitgaven in verschillende Zorgverzekeringswet(Zvw)-sectoren zijn in 2017 lager uitgevallen dan geraamd. De structurele doorwerking van deze lagere uitgaven wordt verwerkt in de begroting. Hieronder vallen onder meer overige

eerstelijnszorg (-34 miljoen), overige curatieve zorg (-21 miljoen) en geriatrische revalidatiezorg (-19 miljoen).

Directie Begrotingszaken

De uitgaven aan geneesmiddelen zijn in 2018 naar verwachting lager dan eerder geraamd. Dit is onder andere het gevolg van prijsdruk op geneesmiddelen. Dit leidt tot een neerwaartse bijstelling van de uitgavenraming.

Ons kenmerk
2018-0000074713

Uit uitvoeringsgegevens over 2017 blijkt dat er ruimte is tussen het beschikbare Wlz-kader voor zorg in natura en persoonsgebonden budgetten en de raming in de begroting. Dit wordt structureel verwerkt in de begroting en betekent een verlaging van de uitgavenraming in 2018 met 100 miljoen.

Op basis van actualisatiecijfers wordt de in de VWS-begroting veronderstelde onderuitputting van de Wlz-leveringsvorm zorg in natura vanaf 2018 verlaagd van 0,6% naar 0,3%. De in de begroting geraamde uitgaven vallen hierdoor 54 miljoen hoger uit. Het budget dat beschikbaar is voor inkoop van zorg in natura verandert niet.

Het Rijk en de VNG hebben in het Interbestuurlijk programma (IBP) afspraken gemaakt over de financiële consequenties van het Regeerakkoord. In het kader van het IBP heeft VWS 100 miljoen incidenteel in 2018 beschikbaar gesteld voor gemeentes.

Overige mutaties

De Post overige mutaties betreft het saldo van diverse kleinere mutaties waaronder middelen voor vermindering van overgangsproblematiek van Wmo/Zvw naar Wlz ('zorgval'), lagere opbrengst van de eigen bijdrage Wlz en een bijstelling van het indexeringspercentage voor de kapitaallasten (normatieve huisvestingscomponent) van zorgaanbieders in het Wlz-tarief.

4. Inkomsten

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
2018-0000074713

De raming van de belasting- en premieontvangsten 2018 is ten opzichte van de stand Startnota 2018 met 0,5 miljard euro neerwaarts bijgesteld. Ten opzichte van de raming in de Miljoenennota 2018 komt de raming 2,2 miljard euro hoger uit. Voor de belasting- en premieontvangsten wordt naast de aansluiting naar de Startnotaraming ook de aansluiting naar de raming in de Miljoenennota 2018 gemaakt. Daar is voor gekozen omdat in de Startnota alleen de totale inkomstenraming is vermeld. Tevens is vanaf deze Voorjaarsnota in bijlage 3 een uitsplitsing van de raming naar belastingsoort opgenomen, op zowel EMU- als kasbasis.

Tabel 7: Belasting- en premieontvangsten 2018 op EMU-basis

(in miljarden euro's)	Stand MN 2018	Stand Startnota 2018	Stand VJN 2018	Mutatie VJN 2018 - Startnota
Belastingen en premies volksverzekeringen	217,4	219,7	220,7	1,0
waarvan belastingen	170,3	172,4	176,1	3,7
waarvan premies volksverzekeringen	47,1	47,3	44,6	-2,7
Premies werknemersverzekeringen	65,1	65,5	64,0	-1,5
Totaal	282,5	285,3	284,8	-0,5

Tabel 8 geeft een uitsplitsing van de oorsprong van de bijgestelde raming voor 2018 ten opzichte van de stand bij de Miljoenennota 2018 en de Startnota. In de begroting verwerkte beleidsmaatregelen zorgen voor hogere of lagere ontvangsten. Andere ramingsbijstellingen volgen uit de endogene ontwikkeling, dat is de ontwikkeling van de belasting- en premie-inkomsten die onder andere volgt uit de economische ontwikkeling.

Mutatie Miljoenennota 2018 – Startnota

Het nieuwe regeerakkoord bevatte fiscale beleidsmaatregelen voor 2018. Dat veroorzaakte een verschil tussen de Miljoenennota 2018 en Startnota van ongeveer 0,3 miljard euro. Het ging onder andere om de verhoging van de tabaksaccijnzen en de verhoging van het effectieve tarief in de Innovatiebox. De endogene mutatie tussen Miljoenennota en Startnota bedroeg 2,4 miljard euro en volgde uit het meer positieve macro-economische beeld na doorrekening van het Regeerakkoord door het CPB.

Mutatie Startnota – Voorjaarsnota 2018

Voorts veroorzaakt beleid 1,2 miljard lagere inkomsten tussen Startnota en deze Voorjaarsnota. Dat volgt uit een tot 0,4 miljard euro oplopende incidentele derving door de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie inzake de fiscale eenheid. Daarnaast hebben zorgverzekeraars de nominale zorgpremie voor 2018 uiteindelijk lager vastgesteld dan eerder geraamd, met 0,8 miljard lagere zorgpremies als gevolg.

De endogene bijstelling van 0,6 miljard euro tussen Startnota en de Voorjaarsnota hangt samen met het economisch beeld op basis van het CEP 2018, de doorwerking van de in 2017 gerealiseerde kasontvangsten en de gerealiseerde kasontvangsten tot en met de maand april.

Tabel 8: Overzicht mutaties van de inkomsten sinds MN2018

(in miljarden euro's)	Ontvangsten
Stand Miljoenennota 2018	282,5
Mutatie	2,8
waarvan endogene ontwikkeling	2,4
waarvan beleid	0,3
Stand Startnota	285,3
Mutatie	-0,5
waarvan endogene ontwikkeling	0,6
waarvan beleid	-1,2
Stand Voorjaarsnota 2018	284,8

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
2018-0000074713

De ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing kwamen in de Startnotaraming hoger uit als gevolg van een sterkere ontwikkeling van zowel de lonen als de werkgelegenheid. Ten opzichte van de Startnota is de Voorjaarsnotaraming voor de loon- en inkomensheffing nagenoeg ongewijzigd.

De vpb-ontvangsten komen naar verwachting 1,2 miljard euro hoger uit in 2018. Deze bijstelling van de raming wordt veroorzaakt door hogere winsten van bedrijven. Dat heeft eind 2017 tot hogere kasontvangsten geleid, wat doorwerkt naar 2018. Voor 2018 ligt het bedrag aan opgelegde aanslagen fors hoger, wat zich in de maanden tot april ook al heeft vertaald in hogere kasontvangsten.

De btw-ontvangsten zijn in de Startnotaraming opwaarts bijgesteld als gevolg van het Regeerakkoord. Overheidsinvesteringen en het prijspeil kwamen hoger uit. Het economische beeld van het CEP2018 en de gerealiseerde kasontvangsten in 2018 leiden tot een neerwaartse mutatie in de Voorjaarsnota ten opzichte van de Startnota.

De raming van de bpm komt 0,3 miljard euro hoger uit als gevolg van een hoger aantal verkochte auto's in 2018 in combinatie met een hogere gemiddelde CO2-uitstoot (de grondslag van de bpm) dan eerder vanuit werd gegaan. De dividendbelasting is met 0,2 miljard euro opwaarts bijgesteld. Hogere kasontvangsten en het economisch beeld met hogere bedrijfswinsten en dividenduitkeringen leiden tot een hogere raming voor de dividendbelasting voor 2018.

De raming voor de erf- en schenkbelasting in 2018 bedraagt 2,3 miljard euro. Dat is hoger dan de raming voor 2018 in de Miljoenennota 2018 en de Startnota. De hogere raming voor 2018 hangt samen met de inloop van de achterstand in opgelegde aanslagen over verkregen nalatenschappen of schenkingen als gevolg van de vertraagde oplevering van de nieuwe ICT-systemen voor de erf- en schenkbelasting. Dat zorgt voor een kasschuif van 2017 naar 2018.

Deze raming is in het bijzonder met onzekerheid omgeven. Deze onzekerheid vloeit ook voort uit economische factoren. Aan de ene kant neemt de grondslag van de erf- en schenkbelasting, het vermogen van huishoudens, toe. Zo vertonen de huizenprijzen sinds 2014 weer een stijgende trend. Van

de andere kant tonen voorlopige cijfers van opgelegde aanslagen van de erfbelasting een lagere gemiddelde waarde dan in eerdere jaren.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
2018-0000074713

Tabel 9: Belangrijkste mutaties raming belasting en premieontvangsten 2018 ten opzichte van Miljoenennota 2018 en Startnota op EMU-basis

(in miljoenen euro's)	Mutatie MN2018- Startnota	Mutatie Startnota - VJN2018	Mutatie MN2018- VJN2018
Loon- en inkomensheffing	1.197	-83	1.114
Vennootschapsbelasting	457	780	1.237
Omzetbelasting	650	-582	67
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	8	330	338
Dividendbelasting	-109	302	192
Erf- en schenkbelasting	48	312	359

5. Overheidssaldo en Overheidsschuld

Directie Begrotingszaken

Overheidssaldo

Het overheidssaldo komt dit jaar naar verwachting uit op 0,5 procent bbp en is hiermee gelijk aan de raming uit de Startnota. Tabel 10 geeft de ontwikkeling van het overheidssaldo weer ten opzichte van de raming in de Startnota.

Ons kenmerk
2018-0000074713

Tabel 10: Ontwikkeling feitelijk overheidssaldo sinds Startnota

(in procenten bbp; + is overschot)	2018
EMU-saldo Startnota	0,5
Inkomsten	-0,1
Uitgaven onder het uitgavenplafond	0,0
<i>w.v. Rijksbegroting</i>	-0,1
<i>w.v. Sociale zekerheid</i>	0,0
<i>w.v. Zorg</i>	0,1
Overig	0,1
EMU-saldo Voorjaarsnota 2018	0,5

De iets lagere inkomstenraming ten opzichte van de Startnota werkt negatief door in het overheidssaldo. Sinds de Startnota 2017 zijn de totale uitgaven onder het plafond niet gewijzigd, wel is de samenstelling van de uitgaven onder de deelplafonds veranderd. Extra uitgaven onder het deelplafond Rijksoverheid, mede als gevolg van het gasbesluit, droegen bij aan een tekort van 0,1 procent bbp. Deze extra uitgaven worden gecompenseerd met lager dan geraamde uitgaven op de deelplafonds Sociale Zekerheid en Zorg, waaronder minder uitgaven aan medicijnen en AOW. De post overig bestaat onder meer uit het noemereffect en overige uitgaven en ontvangsten die niet relevant zijn enig plafond, zoals dividend financiële instellingen.

Overheidsschuld

De overheidsschuld komt in 2018 naar verwachting uit op 53,3 procent bbp. Dit is een verbetering van 0,7 procentpunt ten opzicht van de raming uit de Startnota. Tabel 11 geeft de ontwikkeling van de overheidsschuld weer ten opzichte van de raming in de Startnota 2017.

Tabel 11: Ontwikkeling overheidsschuld sinds Startnota

(in procenten bbp; + is toename schuld)	
EMU-schuld Startnota	54,0
Doorwerking schuld 2017	-0,3
Noemereffect	-0,1
Mutatie EMU-saldo	0,0
Kastransverschillen	-0,1
Overig	-0,1
EMU-schuld Voorjaarsnota 2018	53,3

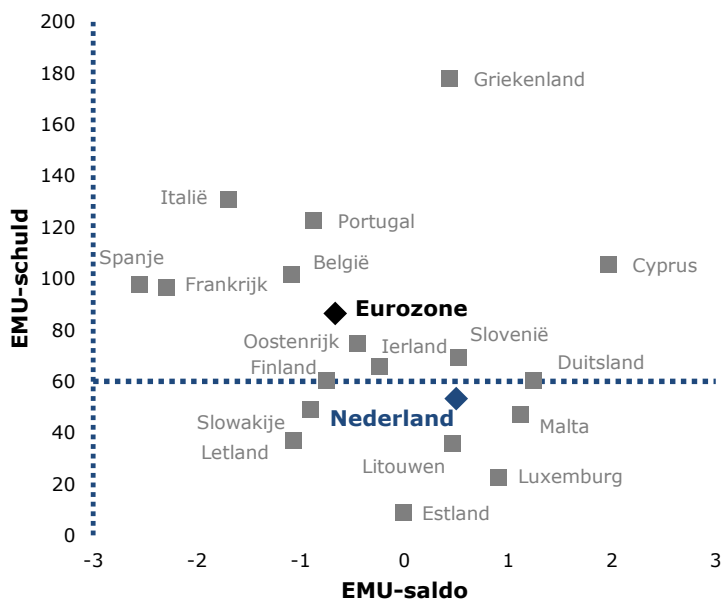
De raming van de overheidsschuld voor 2018 is lager dan verwacht bij Startnota, wat wordt verklaard door meerdere factoren. De belangrijkste oorzaak is de lagere realisatie van de overheidsschuld in 2017. Deze werkt door in de raming van de schuld voor 2018. Door een hoger dan verwacht bbp in 2018 draag ook het noemereffect bij aan een lagere schuld. Verder wordt de schuldraming gunstig beïnvloed kastransverschillen.

Figuur 1 toont de Nederlandse schuld en het feitelijk overheidssaldo in vergelijking tot andere landen in de eurozone. Nederland voldoet in 2018 aan alle Europese begrotingsregels.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
2018-0000074713

Figuur 1: Overheidssaldo en -schuld 2018 (eurozone, in % bbp)



Bron: European Economic Forecast – Spring 2018 (Europese Commissie), met uitzondering van Nederland, waarvoor de ramingen uit de Voorjaarsnota zijn gebruikt.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

Bijlage 1 Budgettaire kerngegevens

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
2018-0000074713

Tabel 1: Budgettaire kerngegevens	
(in miljarden euro, tenzij anders aangegeven)	
	2018
Inkomsten (belastingen en sociale premies)	284,8
Netto-uitgaven onder het uitgavenplafond	278,1
Rijksbegroting	127,1
Sociale zekerheid	78,9
Zorg	72,1
Overige netto-uitgaven buiten het uitgavenplafond	1,7
Gasbaten	-1,8
Rentelasten	0,0
Zorgtoeslag	5,0
Overig	-1,5
Totale netto-uitgaven	279,8
EMU-saldo centrale overheid	5,0
EMU-saldo decentrale overheden	-1,2
Feitelijk EMU-saldo	3,8
Feitelijk EMU-saldo (in procenten bbp)	0,5
Bruto binnenlands product (bbp)	772

Tabel 2: Opbouw EMU-schuld	
(in miljarden euro; + is schuldverhogend)	
	2018
1 EMU-schuld begin jaar	416,1
2 EMU-saldo centrale overheid	-5
3 EMU-saldo sociale fondsen	-7,9
4 EMU-saldo Rijk (2-3)	2,9
5 Kas-transverschillen en financiële transacties	-8,8
6 Mutatie begrotingsreserves	0,2
7 Mutatie derdenrekeningen	1
8 Financieringstekort Rijk (4 t/m 7)	-4,8
9 Overige exogene mutaties schuld	-0,9
10 EMU-saldo decentrale overheden	1,2
11 EMU-schuld einde jaar (1+8+9+10)	412
12 EMU-schuldquote (in procenten bbp)	53,3