

## **EEN NADERE ANALYSE VAN NIET-BELASTINGONTVANGSTEN**

## **Inleiding**

De Algemene Rekenkamer heeft in september 2017 een onderzoek gepubliceerd naar de ontwikkeling van niet-belastingontvangsten in de periode 2013-2016. In het onderzoek werd geconstateerd dat de realisaties van ontvangsten afwijken van de ramingen. Deze analyse gaat nader in op de resultaten van de Algemene Rekenkamer en bevat de volgende elementen:

1. Niet-belastingontvangsten: het algemene beeld
2. Toelichting verschillen per begroting
3. Bevindingen

## 1. Niet-belastingontvangsten: het algemene beeld

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de aard van niet-belastingontvangsten: wat zijn het en hoe verhouden zij zich tot de regulier uitgaven en de begrotingsystematiek? Daarnaast wordt het totaalbeeld gegeven van de verschillen tussen de geraamde en gerealiseerde ontvangsten.

### *Wat zijn niet-belastingontvangsten?*

Niet-belastingontvangsten behoren tot de uitgavenkant van de begroting. Een niet-belastingontvangst is technisch gezien dan ook een negatieve uitgave. Niet-belastingontvangsten verschillen daarmee niet van reguliere uitgaven in de manier waarop ze worden behandeld vanuit de begrotingsregels. Vanuit de beheersbaarheid van de overheidsfinanciën zijn vakdepartementen in beginsel verantwoordelijk voor inpassing van uitgaven en ontvangsten binnen de eigen begroting. De Algemene Rekenkamer heeft in het onderzoek gekeken naar niet-belastingontvangsten waar dit uitgangspunt op van toepassing is. Deze analyse sluit hierbij aan en heeft alleen betrekking op plafondrelevante ontvangsten waarvoor vakdepartementen zelf budgettair verantwoordelijk zijn.

Daarnaast zijn er mutaties met een afwijkende behandeling en uitzonderingen op de afbakening van het uitgavenplafond. De Algemene Rekenkamer heeft mutaties in deze beide categorieën niet meegenomen. Daar sluit deze analyse bij aan. Voor mutaties met een afwijkende behandeling vindt geen compensatie plaats binnen de departementale begroting of sector, maar wel onder het uitgavenplafond. Dit worden ook wel 'generale dossiers' genoemd. Voorbeelden hiervan zijn de rente op de staatsschuld en EU-afdrachten. Uitzonderingen op het uitgavenplafond hebben wel gevolgen voor het EMU-saldo, maar worden niet gecompenseerd onder het uitgavenplafond.

### *Totstandkoming van ramingen*

Een verschil tussen raming en realisatie begint bij de totstandkoming van de raming. Net als voor reguliere uitgaven maakt het kabinet voor niet-belastingontvangsten een zo goed mogelijke raming, en die wordt opgenomen in de begroting. Indien er onzekerheid is in de raming, dan wordt dit meegenomen in de cijfers. Als nieuwe informatie beschikbaar is, bijvoorbeeld door voorlopige realisatiecijfers, dan kan een raming worden bijgesteld. Structurele aanpassingen in de ramingen zijn onderdeel van de begrotingsbesluitvorming en vinden hun beslag in de departementale begrotingen via de eerste suppletore begrotingen en de ontwerpbegrotingen.

### *Hogere ontvangsten dragen bij aan onderuitputting*

Hogere niet-belastingontvangsten die gedurende het jaar zichtbaar worden, maken onderdeel uit van de onderuitputting die zich gewoonlijk op de departementale begrotingen voordoet. In een ideale wereld is het mogelijk om bij het opstellen van de begroting precies in te schatten hoeveel budget er in een jaar wordt besteed en ontvangen. In dat geval zou onderuitputting niet bestaan. In de praktijk is de begroting de beste inschatting die het kabinet kan maken. Aangezien deze inschatting niet perfect is leidt dit tot onderuitputting of overschrijdingen. Vanuit prudent begrotingsbeleid dienen overschrijdingen te worden voorkomen. Het is dan ook niet vreemd of problematisch dat onderuitputting zich voordoet. Om te voorkomen dat deze prudentie wordt afgestraft bestaat de zogenaamde eindejaarsmarge. Met de eindejaarsmarge wordt maximaal 1% van het begrotingstotaal van het vorige jaar toegevoegd op het nieuwe jaar. Binnen die marge kunnen departementen zonder gevolgen onderuitputting hebben. Meerontvangsten in het lopende jaar kunnen in het daarop volgende jaar worden uitgegeven, mits de totale onderuitputting binnen de eindejaarsmarge van 1% blijft.

### *Desalderingen vertekenen het beeld*

Een bijzondere categorie ontvangstenmutaties zijn desalderingen. Bij desalderingen worden de uitgaven en ontvangsten tegelijkertijd verhoogd of verlaagd. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer bijdragen van derden direct zijn bestemd voor uitgaven. Zodra de middelen worden ontvangen, wordt tegelijkertijd de hogere uitgave geboekt en vice versa. Voor deze categorie mutaties geldt

dat er geen budgettaire ruimte onder het uitgavenplafond ontstaat of verdwijnt, aangezien het saldo van een desaldering per definitie 0 is.

In sommige gevallen gaat het om grote mutaties, bijvoorbeeld bij de budgettaire verwerking van de herziene Woningwet in 2015. Destijds werd onder meer geregeld dat de taak voor sanering en projectsteun aan woningcorporaties onder direct gezag van de minister BZK kwam te liggen. Voor deze taak is 294 mln. euro uit het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) via de begroting van Wonen en Rijksdienst in een begrotingsreserve gestort. In de boekhouding is dit zichtbaar als een ontvangstenmutatie van 294 mln. voor de overboeking van het CFV naar de Rijksbegroting, en een uitgavenmutatie van 294 mln. voor het vullen van de begrotingsreserve. Vanwege de impact van desalderingen is in het onderstaande totaalbeeld een overzicht opgenomen van de verschillen tussen raming en realisatie zonder desalderingen. In hoofdstuk 2 zijn desalderingen waar relevant meegenomen.

Tabel 1 geeft het totaalbeeld van de niet-belastingontvangsten in de periode 2013-2016. Hieruit blijkt dat gemiddeld genomen 5,7% hogere ontvangsten zijn gerealiseerd dan geraamd bij Voorjaarsnota. De absolute verschillen komen grotendeels overeen met de verschillen zoals gemeld door de Algemene Rekenkamer<sup>1</sup>.

*Tabel 1: Totaalbeeld niet-belastingontvangsten (in mln. euro)*

| Jaar             | Stand<br>Voorjaarsnota | Stand<br>Jaarverslag | Absoluut<br>verschil | Relatief<br>verschil |
|------------------|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 2013             | 10.544                 | 11.226               | 682                  | 6,5%                 |
| 2014             | 11.494                 | 12.052               | 558                  | 4,9%                 |
| 2015             | 12.768                 | 13.287               | 519                  | 4,1%                 |
| 2016             | 12.919                 | 13.889               | 970                  | 7,5%                 |
| <b>Gemiddeld</b> | <b>11.931</b>          | <b>12.613</b>        | <b>682</b>           | <b>5,7%</b>          |

Een algemene verklaring voor de hogere ontvangsten zijn desalderingen. Tabel 2 geeft het totaalbeeld gecorrigeerd voor desalderingen. De per saldo meerontvangsten zonder desalderingen vallen fors lager uit. In 2015 en 2016 zijn de per saldo meerontvangsten kleiner dan de eindejaarsmarge van 1%. Desalderingen dragen niet bij aan onderuitputting of overschrijdingen doordat er eenzelfde mutatie bij de reguliere uitgaven plaatsvindt. De verschillen per begroting worden in het volgende hoofdstuk toegelicht.

*Tabel 2: Totaalbeeld niet-belastingontvangsten exclusief desalderingen (in mln. euro)*

| Jaar             | Stand<br>Voorjaarsnota | Stand<br>Jaarverslag | Absoluut<br>verschil | Relatief<br>verschil |
|------------------|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 2013             | 10.723                 | 10.988               | 265                  | 2,5%                 |
| 2014             | 11.182                 | 11.466               | 284                  | 2,5%                 |
| 2015             | 12.258                 | 12.291               | 33                   | 0,3%                 |
| 2016             | 12.492                 | 12.558               | 66                   | 0,5%                 |
| <b>Gemiddeld</b> | <b>11.664</b>          | <b>11.826</b>        | <b>162</b>           | <b>1,4%</b>          |

In algemene zin mag worden verwacht dat gedurende het begrotingsjaar meer zicht ontstaat op de uiteindelijke realisatie. Dit beeld wordt bevestigd als wordt gekeken naar alle mutaties: een groot deel van de bijstellingen vindt plaats bij de Voorjaarsnota en de Najaarsnota. Bij de Voorjaarsnota gaat het vaak om de verwerking van inzichten op basis van realisaties in eerdere jaren, bijvoorbeeld door ramingen structureel bij te stellen. Structurele bijstellingen worden verwerkt in de departementale begrotingen. Bij de Najaarsnota is meer zicht op de realisatie van het lopende

<sup>1</sup> Zie rapport Niet-belastingontvangsten, 14 september 2017, p. 39. Er zijn twee verschillen in de cijfers. In het rapport van de Algemene Rekenkamer zijn per abuis niet-plafondrelevante ontvangsten meegenomen op de begroting van BHOS. Dit leidt tot een verschil van ca. 14 mln. in 2013. In 2016 is het bedrag 30 mln. hoger door ontvangsten op artikel 2 van de begroting van VWS. Deze waren in het rapport niet meegenomen.

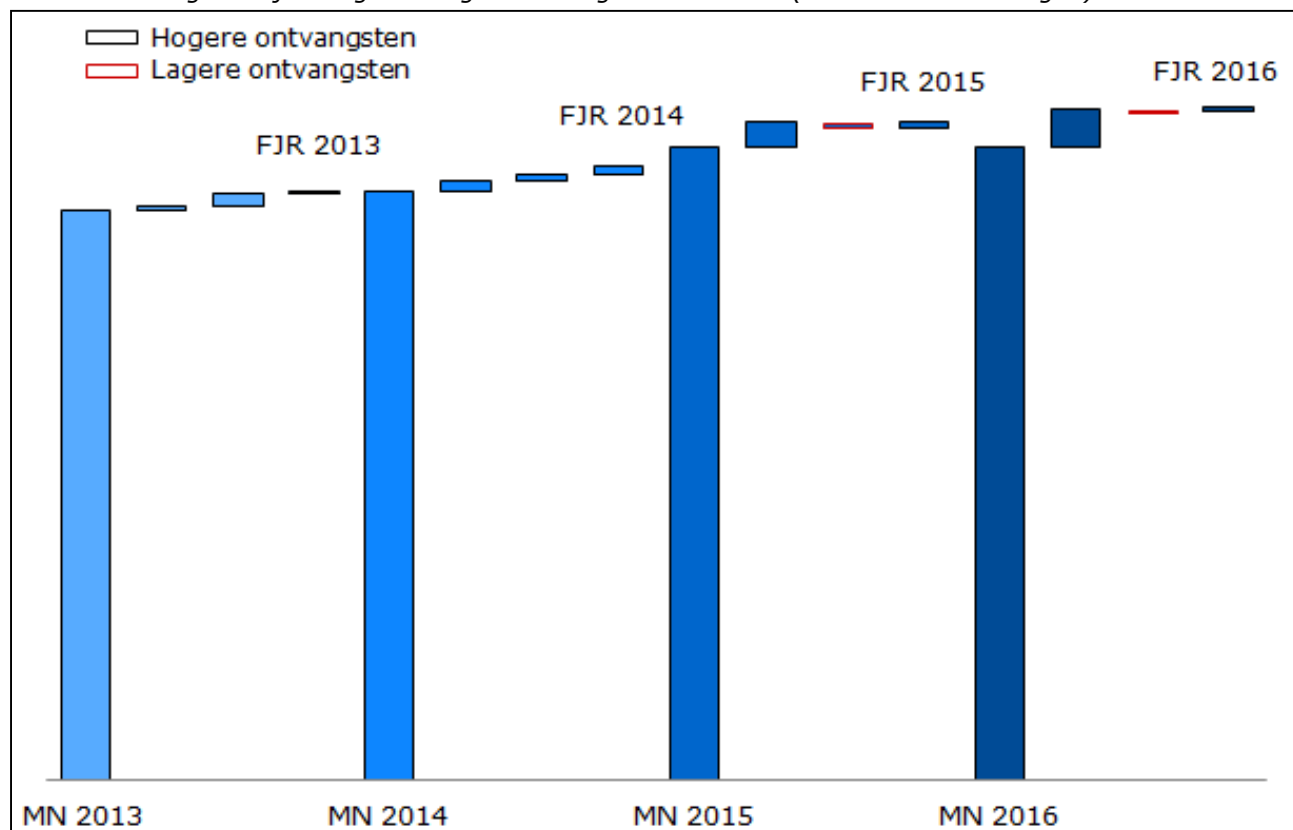
begrotingsjaar. Een substantieel kleiner deel wordt bij het Jaarverslag duidelijk, wanneer de realisatiecijfers bekend zijn.

Het beeld van de verdeling tussen Najaarsnota en Jaarverslag kantelt wanneer desalderingen niet worden meegenomen. De cijfers laten zien dat bij Najaarsnota vaak grote desalderingen worden geboekt. Voor de overige mutaties is in de meeste jaren de bijstelling bij Jaarverslag groter dan de bijstelling bij de Najaarsnota. Mogelijk wachten departementen op de definitieve realisatiecijfers.

Tabel 3: Timing bijstelling ontvangstenramingen (in mln. euro)

| Jaar                           | Stand Miljoenennota | Mutatie Voorjaarsnota | Mutatie Najaarsnota | Mutatie Jaarverslag | Stand Jaarverslag |
|--------------------------------|---------------------|-----------------------|---------------------|---------------------|-------------------|
| 2013                           | 10.621 <sup>2</sup> | -76                   | 544                 | 138                 | 11.226            |
| 2014                           | 10.973              | 520                   | 375                 | 183                 | 12.052            |
| 2015                           | 11.783              | 985                   | 441                 | 77                  | 13.287            |
| 2016                           | 11.785              | 1.135                 | 802                 | 167                 | 13.889            |
| <b>Gemiddeld</b>               | <b>11.291</b>       | <b>641</b>            | <b>541</b>          | <b>141</b>          | <b>12.613</b>     |
| <b>Exclusief desalderingen</b> |                     |                       |                     |                     |                   |
| 2013                           | 10.621              | 103                   | 232                 | 32                  | 10.988            |
| 2014                           | 10.973              | 209                   | 113                 | 171                 | 11.466            |
| 2015                           | 11.783              | 475                   | -86                 | 119                 | 12.291            |
| 2016                           | 11.785              | 707                   | -34                 | 100                 | 12.558            |
| <b>Gemiddeld</b>               | <b>11.291</b>       | <b>373</b>            | <b>56</b>           | <b>106</b>          | <b>11.826</b>     |

Grafische weergave bijstelling ontvangstenramingen 2013-2016 (exclusief desalderingen)



<sup>2</sup> De stand in 2013 is inclusief de Startnota.

## 2. Toelichting verschillen per begroting

Hieronder worden per begroting de verschillen tussen de ontvangstenramingen bij Voorjaarsnota vergeleken met de realisatie bij Jaarverslag. In de tabellen is waar relevant ook het beeld zonder desalderingen gegeven.

### **Koninkrijksrelaties**

De verschillen tussen raming en realisatie op de begroting Koninkrijksrelaties is voornamelijk het gevolg van wisselkoerseffecten op ontvangsten in dollars van de Caribische landen en mutaties na de voorjaarsnota als aanpassing rente-ontvangsten en afrekeningen van openstaande voorschotten. Wisselkoerseffecten zijn er op rentebetalingen door Curaçao en Sint Maarten en bijdragen van de landen aan de Kustwacht. Nadat in 2016 de wisselkoers tussen euro en dollar wijzigde is bij Najaarsnota 6 mln. aan wisselkoersverschil verwerkt in de begroting. Hier staan ook hogere uitgaven als gevolg van de wisselkoers tegenover. Ook zijn bij Najaarsnota 2016 de rente-ontvangsten verhoogd voor in de 2015 versterkte leningen. Vanaf 2017 worden wisselkoerseffecten en rente-ontvangsten bij Voorjaarsnota verwerkt in de begroting.

Tabel 4: Koninkrijksrelaties (in mln. euro)

| Jaar                           | Stand Voorjaarsnota | Stand Jaarverslag | Absoluut verschil | Relatief verschil |
|--------------------------------|---------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 2013                           | 33                  | 40                | 7                 | 21,7%             |
| 2014                           | 37                  | 45                | 9                 | 24,1%             |
| 2015                           | 49                  | 56                | 7                 | 14,8%             |
| 2016                           | 43                  | 52                | 9                 | 20,9%             |
| <b>Exclusief desalderingen</b> |                     |                   |                   |                   |
| 2013                           | 33                  | 40                | 7                 | 21,7%             |
| 2014                           | 33                  | 40                | 7                 | 20,0%             |
| 2015                           | 36                  | 43                | 7                 | 18,4%             |
| 2016                           | 36                  | 38                | 1                 | 3,3%              |

### **Buitenlandse Zaken**

De hogere ontvangsten bij BZ wordt over het algemeen veroorzaakt door meerontvangsten door verkoop van ambassades, visumopbrengsten en wisselkoersverschillen. De realisatie van de ontvangstenraming in 2013 is ca. 64 mln. hoger dan geraamd bij Voorjaarsnota. De grootste stijging in de ontvangsten wordt verklaard door koersverschillen tussen de euro en de dollar (55 mln.). Daarnaast zijn meer visumaanvragen dan verwacht (7 mln.). Deze mutaties zijn zowel verwerkt als specifieke ontvangsten als desalderingen.

De realisatie van de ontvangstenraming in 2014 is ca. 30 mln. hoger dan bij Voorjaarsnota. De meerontvangsten hebben betrekking op verkoop van ambassades in Boedapest, Kaapstad en Brussel (18 mln.), ontvangst van een beëindigde bankgarantie (4 mln.) en meerontvangsten door visumaanvragen en leges dan verwacht (7 mln.). Deze mutaties zijn verwerkt als specifieke ontvangsten. Van de 30 mln. meerontvangsten is 3 mln. gedesaldeerd met de uitgaven (consulair).

De realisatie van de ontvangstenraming in 2015 is 30 mln. hoger dan bij Voorjaarsnota. De ontvangsten stijgen als gevolg van de verkoop van panden in het buitenland (o.a. in Denemarken, Hongarije, Chili en Bolivia) en ontvangsten over huurwaarborgsommen (15 mln.). Daarnaast zijn er diverse meerontvangsten, de grootste post betreft visumaanvragen (5 mln.). Alle mutaties zijn verwerkt als specifieke ontvangsten er waren geen desalderingen in 2015.

De realisatie van de ontvangstenraming in 2016 is 39 mln. hoger dan bij Voorjaarsnota. De wordt o.a. veroorzaakt door meer visumaanvragen en leges dan verwacht (10 mln.). Daarnaast zijn er nog wat panden in het buitenland verkocht (17 mln.), koersverschillen tussen euro en dollar

(5 mln.) en hogere restituties van personeel door andere departementen (4 mln.). Deze mutaties zijn verwerkt als specifieke ontvangsten. Van de 38 mln. is 9 mln. gesaldeerd met de uitgaven door meerontvangsten op personeel (doorbelasting naar andere departementen).

Tabel 5: Buitenlandse Zaken (in mln. euro)

| Jaar                           | Stand<br>Voorjaarsnota | Stand<br>Jaarverslag | Absoluut<br>verschil | Relatief<br>verschil |
|--------------------------------|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 2013                           | 102                    | 166                  | 65                   | 63,3%                |
| 2014                           | 65                     | 95                   | 31                   | 47,4%                |
| 2015                           | 65                     | 95                   | 30                   | 46,2%                |
| 2016                           | 65                     | 103                  | 39                   | 59,8%                |
| <b>Exclusief desalderingen</b> |                        |                      |                      |                      |
| 2013                           | 102                    | 140                  | 39                   | 37,8%                |
| 2014                           | 71                     | 99                   | 28                   | 39,4%                |
| 2015                           | 63                     | 93                   | 30                   | 47,7%                |
| 2016                           | 65                     | 94                   | 30                   | 45,9%                |

### **Justitie en Veiligheid**

Een groot gedeelte van de ontvangsten hebben betrekking op de beleidsbudgetten Boeten en Transacties (B&T), afpakken en griffierechten. In de loop van het jaar vindt een ramingsbijstelling plaats doordat de ontvangsten op deze beleidsdossiers moeilijker zijn te ramen en deels ook bepaald worden door éénmalige zaken met een groot financieel belang.

Het beeld wordt daarnaast gekenmerkt door het aanspreken van de asielreserve. Als er middelen worden onttrokken aan de asielreserve om uitgaven te financieren, dan wordt dat geboekt aan zowel de ontvangsten- als de uitgavenkant van de begroting. Net als bij de eerdergenoemde herziening van de Woningwet gaat het om een forse desaldering: de asielreserve werd in 2016 voor ca. 239 mln. aangesproken.

Een belangrijke factor zijn de ontvangsten uit B&T. In de periode 2014-2016 zijn de ontvangsten uit B&T erg tegengevallen. Doordat de ontvangsten drie jaar op rij tegenvielen is in de begroting 2018 de B&T-raming structureel 130 mln. naar beneden bijgesteld.

Tabel 6: Justitie en Veiligheid (in mln. euro)

| Jaar                           | Stand<br>Voorjaarsnota | Stand<br>Jaarverslag | Absoluut<br>verschil | Relatief<br>verschil |
|--------------------------------|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 2013                           | 1.249                  | 1.465                | 216                  | 17,3%                |
| 2014                           | 1.399                  | 1.444                | 45                   | 3,2%                 |
| 2015                           | 1.474                  | 1.377                | -97                  | -6,6%                |
| 2016                           | 2.133                  | 2.375                | 242                  | 11,4%                |
| <b>Exclusief desalderingen</b> |                        |                      |                      |                      |
| 2013                           | 1.249                  | 1.369                | 121                  | 9,7%                 |
| 2014                           | 1.390                  | 1.360                | -29                  | -2,1%                |
| 2015                           | 1.463                  | 1.361                | -102                 | -7,0%                |
| 2016                           | 2.117                  | 1.986                | -131                 | -6,2%                |

### **Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

Op de begroting van BZK wordt een groot deel van de ontvangsten mutaties verklaard door aanpassingen van de afrekeningen tussen verschillende uitvoerende diensten door het kerndepartement bij Najaarsnota en de daadwerkelijke realisatie van deze ontvangsten bij Jaarverslag. Dit geldt ook voor de ontvangsten voor Doc-Direct en afrekening van vastgestelde voorschotten. Bij Voorjaarsnota wordt een inschatting gemaakt van de omvang van de afgesloten

dienstverleningsovereenkomsten tussen de uitvoerende diensten. De verrekening vindt plaats via het kerndepartement met een desaldering. Bij Najaarsnota is de precieze omvang bekend. In 2016 leidde dit tot een mutatie van 9 mln. Doc-Direct heeft ontvangsten van andere departementen en derden ter dekking van personele en materiële uitgaven. Bij Najaarsnota wordt de definitieve omvang van de ontvangsten vastgesteld. Als laatste worden gedurende het jaar voorschotten van subsidies en bijdragen vastgesteld. Dit kan leiden tot terugbetalingen die boekhoudkundig worden verwerkt als ontvangsten.

Tabel 7: Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (in mln. euro)

| Jaar                           | Stand<br>Voorjaarsnota | Stand<br>Jaarverslag | Absoluut<br>verschil | Relatief<br>verschil |
|--------------------------------|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 2013                           | 96                     | 136                  | 40                   | 41,8%                |
| 2014                           | 144                    | 164                  | 20                   | 14,1%                |
| 2015                           | 142                    | 155                  | 14                   | 9,8%                 |
| 2016                           | 138                    | 156                  | 18                   | 13,2%                |
| <b>Exclusief desalderingen</b> |                        |                      |                      |                      |
| 2013                           | 106                    | 113                  | 7                    | 6,9%                 |
| 2014                           | 72                     | 71                   | -1                   | -0,8%                |
| 2015                           | 55                     | 53                   | -2                   | -4,5%                |
| 2016                           | 42                     | 24                   | -18                  | -42,9%               |

### **Onderwijs, Cultuur en Wetenschap**

Op de begroting van OCW verklaren desalderingen tussen 2013-2016 ongeveer de helft van de extra ontvangsten gedurende een jaar. Het grootste gedeelte van de desalderingen vindt meestal plaats na de Voorjaarsnota. Veruit de grootste, regelmatige desaldering wordt meestal geboekt bij de Najaarsnota. Het gaat dan om terugvorderingen bij scholen die onterecht wachtgeld hebben gedeclareerd bij het Participatiefonds. Via een desaldering worden de terugvorderingen weer teruggestort in het Participatiefonds. Het gaat hier om ca. 15 mln. per jaar gemiddeld.

De raming van de reclameopbrengsten van de STER wordt normaliter bij Voorjaarsnota aangepast, en is tussen 2013-2016 vaak naar boven bijgesteld. Dit geld wordt beschikbaar gesteld aan de publieke omroep. Aanpassing van de raming gebeurt vanwege de onvoorspelbaarheid vaak enkeljarig. In 2016 is besloten tot een structurele verhoging van 9 mln. op basis van realisaties in voorgaande jaren. Er zijn echter sinds 2016 tegenvallers.

Verder zijn er incidentele desalderingen vanwege de aankoop van kunstwerken via het museaal aankoopfonds. Middelen worden uit het fonds gehaald (ontvangst) en overgemaakt aan musea die de werken aankopen (uitgave). In 2015 gebeurde dit voor 30 mln. voor de aankoop van de Rembrandts door het Rijksmuseum.

Verder worden verschillen in de ontvangsten vaak veroorzaakt door afrekeningen en terugvorderingen van bijvoorbeeld subsidies. Overgebleven of onterecht ontvangen budget wordt dan teruggevorderd door OCW. De omvang is lastig te ramen, en de bedragen waren tussen 2013 en 2016 redelijk variabel. Relevant is bijvoorbeeld welk deel van de subsidieontvangers heeft niet aan de voorwaarden voldaan en of een project goedkoper is afgerond dan verwacht. Deze informatie wordt pas richting het eind van het jaar bekend.



Tabel 8: Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (in mln. euro)

| Jaar                           | Stand<br>Voorjaarsnota | Stand<br>Jaarverslag | Absoluut<br>verschil | Relatief<br>verschil |
|--------------------------------|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 2013                           | 432                    | 519                  | 86                   | 19,9%                |
| 2014                           | 464                    | 503                  | 39                   | 8,3%                 |
| 2015                           | 458                    | 537                  | 79                   | 17,3%                |
| 2016                           | 498                    | 523                  | 26                   | 5,2%                 |
| <b>Exclusief desalderingen</b> |                        |                      |                      |                      |
| 2013                           | 422                    | 486                  | 65                   | 15,4%                |
| 2014                           | 465                    | 482                  | 17                   | 3,6%                 |
| 2015                           | 448                    | 480                  | 32                   | 7,2%                 |
| 2016                           | 473                    | 485                  | 12                   | 2,6%                 |

### Financiën

De belangrijkste posten die de verschillen tussen de ramingen en realisaties verklaren zijn premies en schaderestituties exportkredietverzekeringen (ekv), de belasting- en invorderingsrente en ontvangsten van boetes en schikkingen. Verwacht wordt dat de afwijking tussen raming en realisatie kleiner wordt door diverse ramingsbijstellingen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden. Tegelijkertijd kunnen nog altijd grote afwijkingen in de realisaties plaatsvinden door de onvoorspelbaarheid van de exacte omvang van de niet-belastingontvangsten. Dit geldt met name voor de schaderestituties ekv. Van tevoren is het immers niet in te schatten of schaderestituties uitgekeerd worden en wat aldus de ontvangsten op deze post zijn. Daarnaast is niet altijd goed in te schatten in welk jaar deze betalingen plaats zullen vinden en in welk kasritme.

De afgelopen jaren is er elk jaar een meevaller bij de ekv-ontvangsten. Behalve in 2014 zijn er ook meevallers bij de uitgaven ekv. De afgelopen jaren zijn de ontvangstenramingen meerdere malen naar boven bijgesteld. In 2014 is de raming van de premies met 10 mln. vanaf 2015 verhoogd. In 2016 is de ontvangstenraming voor de premies met 38 mln. verhoogd vanaf 2017 aflopend tot 10 mln. structureel. Ook de raming van de schaderestituties is verhoogd; in 2014 met 10 mln. Daarna zijn de schaderestituties in 2015 met 90 mln. verhoogd oplopend tot 130 mln. structureel.

De afgelopen jaren waren de ontvangsten van de belasting- en invorderingsrente een lager dan geraamd. Daar stonden ook lagere uitgaven tegenover van ongeveer dezelfde orde van grootte. Vanwege de samenhang zijn deze uitgaven als een desaldering geboekt. In 2015 is er een bedrag van 106 mln. in 2015 oplopend tot 236 mln. aan lagere ontvangsten en uitgaven geboekt. Deze mutaties zijn bij de Voorjaarsnota verwerkt en leiden daardoor niet door verschillen tussen de stand van de Voorjaarsnota en de uiteindelijke realisatie.

De laatste jaren was er steeds een meevaller op de ontvangsten boetes en schikkingen. In 2015 is de raming van de ontvangsten structureel met 20 mln. verhoogd. In 2016 is de raming nogmaals verhoogd met 8 mln. aflopend tot 2 mln. structureel. In 2017 is de raming met 15 mln. structureel naar boven bijgesteld. De raming is daarnaast ook met 60 mln. structureel verlaagd na een uitspraak van het Hof. Het Hof heeft geoordeeld dat er een wanverhouding bestaat tussen de verzuimboete en de niet tijdig betaalde motorrijtuigenbelasting (MRB). Dit leidt tot lagere boeteontvangsten op de begroting van de Belastingdienst (60 mln.).

Tabel 9: Financiën (in mln. euro)

| Jaar | Stand<br>Voorjaarsnota | Stand<br>Jaarverslag | Absoluut<br>verschil | Relatief<br>verschil |
|------|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 2013 | 1.007                  | 955                  | -51                  | -5,1%                |
| 2014 | 1.093                  | 1.164                | 70                   | 6,4%                 |
| 2015 | 1.207                  | 1.177                | -30                  | -2,5%                |
| 2016 | 1.178                  | 1.273                | 95                   | 8,1%                 |

## **Defensie**

Defensie heeft vijf artikelen waarbij de niet-belastingontvangsten fluctueren gedurende een begrotingsjaar. De ontvangsten op artikel 1 (Inzet) betreffen voornamelijk bijdragen ter compensatie van inzet bij internationale missies. Deze zijn vanzelfsprekend afhankelijk van de specifieke missies die gaande zijn in het jaar. In de realisatie blijkt dat de precieze hoogte en vooral de timing van de bijdragen van de Verenigde Naties lastig te ramen valt. Voor de jaren 2013-2017 zijn de bijdragen van de VN voor Minusma, oplopend tot 30 mln. per jaar, de belangrijkste reden geweest voor fluctuaties in het ontvangstenbudget van artikel 1. Ook vallen de bijdragen van rederijen voor Vessel Protection Detachments onder artikel 1. Deze bijdragen zijn afhankelijk van de daadwerkelijke aanvragen van de rederijen voor ondersteuning, wat gedurende het jaar zich realiseert. De ontvangsten binnen artikel 1 worden via een desaldering toegevoegd aan het uitgavenbudget voor missies en VPD's.

Artikel 5 betreft de Taakuitvoering Koninklijke Marechaussee. De ontvangsten hiervoor stijgen regelmatig gedurende het jaar. Deze ontvangsten zijn vergoedingen voor ondersteuning van de KMar bij missies en politieoptredens. Deze bijstand wordt incidenteel verleend en is daarom niet in de structurele budgetten verwerkt.

Artikel 6 (Investerings Krijgsmacht) is de oorzaak van gemiddeld 50% van de fluctuatie van niet-belastingontvangsten van de Defensiebegroting tussen Voorjaarsnota en Jaarverslag. De structureel geraamde ontvangsten voor Artikel 6 bestaan voor 85% uit verkoop van materieel. De verkoop van materieel wordt gepland in het Defensie Afstotingsplan, wat jaarlijks wordt herijkt. De standen van de niet-belastingontvangsten wijken iedere Najaarsnota af van de standen van de Voorjaarsnota. De ramingen zijn echter niet structureel te laag: bijstellingen naar beneden komen even vaak voor. De ontvangst van middelen van landen voor verkoop van strategische goederen blijkt in de praktijk lastig te ramen. In 2015 ontving Defensie bijvoorbeeld eerder dan verwacht de vergoeding van Finland voor de tanks. De opbrengsten van de verkoop van goederen komt ten goede van het investeringsbudget van Defensie.

De ontvangsten op artikel 7 (Defensie Materieel Organisatie) zijn onder andere vergoedingen van partnerlanden. Dat kan zowel bij missies zijn als bij gezamenlijke oefeningen. Deze ontvangsten worden jaarlijks geraamd, maar door de fluctuerende prijs van brandstof en de onvoorspelbare inzet en bijgevolg de leveringen aan derden is een bijstelling gedurende het jaar vaak onvermijdelijk.

De ontvangsten op artikel 10 (Centraal apparaat) zijn over het algemeen stabiel. Twee jaar van de onderzochte periode (2015 en 2016) zijn daarop een uitzondering. In deze twee jaar vond een herijking plaats van de financieringsconstructie die is aangegaan met het ABP voor de overgang van een omslagstelsel naar een kapitaalgedekt pensioenstelsel. Onderdeel van deze financieringsconstructie is een lening aan het ABP om tijdelijke hogere uitgaven te bekostigen. De aflossing van deze lening, afhankelijk van de realisaties van de pensioenuitkeringen, komt binnen als niet-belastingontvangst. De ontvangsten die gerelateerd zijn aan de pensioenuitgaven worden via desalderingen aan het budget voor pensioenen toegevoegd.

Tabel 10: Defensie (in mln. euro)

| Jaar                           | Stand<br>Voorjaarsnota | Stand<br>Jaarverslag | Absoluut<br>verschil | Relatief<br>verschil |
|--------------------------------|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 2013                           | 349                    | 308                  | -41                  | -11,7%               |
| 2014                           | 322                    | 291                  | -30                  | -9,5%                |
| 2015                           | 359                    | 420                  | 61                   | 17,0%                |
| 2016                           | 260                    | 353                  | 92                   | 35,5%                |
| <b>Exclusief desalderingen</b> |                        |                      |                      |                      |
| 2013                           | 349                    | 308                  | -41                  | -11,7                |
| 2014                           | 322                    | 291                  | -30                  | -9,5                 |
| 2015                           | 359                    | 400                  | 41                   | 11,5                 |
| 2016                           | 269                    | 299                  | 30                   | 11,2                 |

### **Infrastructuur en Waterstaat**

Desalderingen zijn een belangrijke verklaring voor het verschil in ontvangsten bij realisatie ten opzichte van de raming bij Voorjaarsnota. De meeste desalderingen hebben betrekking op afrekeningen van bijdragen van dienstonderdelen of agentschappen aan centrale bedrijfsvoering en vinden vooral na Voorjaarsnota plaatst. Een kleiner deel van het verschil in ontvangsten tussen realisatie en Voorjaarsnota zit in ontvangsten van derden. Lagere ontvangsten zijn met name het gevolg van minder opdrachten die door IenW zijn uitgevoerd of vertragingen in betalingen. Hogere ontvangsten komen vooral voort uit incidentele bijdragen van derden aan projecten of incidentele meevallers, zoals de tariefsverlaging Rijksvastgoedbedrijf.

De realisatie van de ontvangsten in 2013 is ca. 36 mln. hoger dan bij Voorjaarsnota. Desalderingen zorgen voor een groot verschil. In totaal gaat het om ca. 39 mln. aan desalderingen. Deze bestaan voor 13 mln. uit bijdragen van dienstonderdelen en agentschappen aan de centrale bedrijfsvoering. Daarnaast zijn er bijdragen die de Europese Commissie voor het Europese Unie-project NANOREG ter beschikking heeft gesteld (5 mln.) en een bijdrage van de Inspectie voor Leefomgeving en Transport aan de IenW-brede herschikking (11 mln.). De ontvangsten bestaan voor ca. 3 mln. uit lagere vergoedingsbijdragen van derden omdat er minder diensten aan derden zijn geleverd. Ook is een betaling van het Planbureau voor de Leefomgeving niet meer in 2013 binnengekomen (2 mln.). Daar tegenover staan incidenteel hogere ontvangsten door bijdragen van gemeenten en de ILT aan door IenW geïnitieerde MER-onderzoeken (ca. 3 mln.).

De realisatie van de ontvangsten in 2014 is 7 mln. hoger dan bij Voorjaarsnota, voornamelijk veroorzaakt door desalderingen. Het gaat vooral om bijdragen van agentschappen aan de centrale bedrijfsvoering.

De realisatie van de ontvangsten in 2015 is ca. 23 mln. hoger dan bij Voorjaarsnota. Dit is een saldo van desalderingen (18 mln.) en overige hogere ontvangsten (5 mln.). De desalderingen bestaan voor 9 mln. uit ontvangsten van het Rijksvastgoedbedrijf vanwege een tariefverlaging voor huisvesting. Dit deel komt ten goede aan agentschappen. Daarnaast er een ontvangst van ca. 8 mln. vanwege de verrekening van centraal betaalde ICT en facilitaire dienstverlening. De hogere ontvangst bestaat voor 4,3 mln. uit ontvangsten van het Rijksvastgoedbedrijf vanwege een tariefsverlaging voor huisvesting.

De realisatie van de ontvangsten in 2016 is 9 mln. hoger dan bij Voorjaarsnota. Ook in 2016 spelen desalderingen een grote rol: in totaal wordt 22 mln. meer ontvangen via desalderingen. Deze bestaan voor 10 mln. ontvangsten uit grondverkoop door de RVO en uit beëindiging van de rekening-courantfaciliteit van het Nationaal Groenfonds. De ontvangsten zijn conform bestuurlijke afspraken ingezet ten behoeve van hydrologische maatregelen door provincies. Ook bestaat deze post voor 6 mln. aan ontvangsten van de ILT omdat het project Boord Computer Taxi (BCT) is afgerond en de overgebleven middelen terug zijn gevloeid naar de begroting van IenM. De overige

lagere ontvangsten worden vooral veroorzaakt doordat er minder boetes zijn uitgeschreven door de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (3 mln.) en een vertraagde ontvangst van de Wereldbank voor het Clean Development Mechanism (4 mln.).

Tabel 11: Infrastructuur en Waterstaat (in mln. euro)

| Jaar                           | Stand<br>Voorjaarsnota | Stand<br>Jaarverslag | Absoluut<br>verschil | Relatief<br>verschil |
|--------------------------------|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 2013                           | 15                     | 51                   | 36                   | 242,2%               |
| 2014                           | 37                     | 44                   | 7                    | 18,0%                |
| 2015                           | 72                     | 95                   | 23                   | 31,4%                |
| 2016                           | 51                     | 60                   | 9                    | 18,5%                |
| <b>Exclusief desalderingen</b> |                        |                      |                      |                      |
| 2013                           | 14                     | 11                   | -3                   | -20,0%               |
| 2014                           | 32                     | 31                   | -1                   | -2,2%                |
| 2015                           | 48                     | 53                   | 5                    | 10,6%                |
| 2016                           | 22                     | 9                    | -13                  | -58,1%               |

### **Economische Zaken en Klimaat**

Het grootste deel van de hogere ontvangsten wordt verklaard door mutaties in de vorm van onttrekkingen uit begrotingsreserves. Net als bij de eerdergenoemde asielreserve betreft het middelen die in eerdere jaren zijn gespaard voor specifieke toepassingen, zoals het betalen van verliesdeclaraties op grond van de borgstellingsregeling. Onttrekkingen uit begrotingsreserves leiden tot zowel een verhoging van ontvangsten als van uitgaven (desalderingen).

Op artikel 12 (Een sterk innovatievermogen) is in 2013 een grote bijstelling (49 mln.) gedaan. Dit werd veroorzaakt door ontvangsten innovatiekrediet (11 mln.), ontvangst van dividend van de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM, 17 mln.), en terugontvangsten van AgentschapNL vanwege lager dan oorspronkelijk geraamde uitvoeringskosten (€ 13 mln.). De hogere ontvangsten van 7 mln. in 2016 zijn grotendeels te verklaren door hoger dan geraamde ontvangsten voor luchtvaartkredieten (6 mln.) als gevolg van een hoge omzet van de betrokken bedrijven.

Op artikel 14 (Een doelmatige en duurzame energievoorziening) vonden de grootste verhogingen plaats in 2014 (11 mln.) en 2015 (18 mln.). In 2014 ging het met name om de volgende meerontvangsten: terugontvangsten en verrekeningen met het agentschap RVO.nl in het kader van het opdrachtenpakket (5 mln.), een afrekening uit hoofde van het project Joint Implementation (3 mln.) en ontvangen provisies voor de garantieregeling Geothermie (2 mln.). In 2015 betrof het vooral de opbrengsten uit terugontvangen subsidievoorschotten op diverse subsidieregelingen (8 mln.), de afrekening ontvangsten RVO.nl in het kader van het opdrachtenpakket (6 mln.) en de ontvangen provisies voor de garantieregeling Geothermie (2 mln.).

Op artikel 16 (Concurrerende, duurzame, veilige agro-, visserij- en voedselketens) komt het grootste verschil in 2016 (82 mln.) grotendeels door onttrekkingen uit de begrotingsreserves landbouw (7 mln.) en de begrotingsreserve apurement (65 mln.). De onttrekking uit de landbouwreserve was bestemd voor de uitfinanciering van diverse regelingen en projecten op het agro-terrein. De onttrekking uit de begrotingsreserve apurement had betrekking op de door de Europese Commissie opgelegde correcties op ingediende declaraties voor niet EU-conforme uitvoering. Tegenover deze onttrekkingen (ontvangsten) uit de begrotingsreserves stonden ook uitgaven (desalderingen).

De hogere ontvangsten in 2015 (24 mln.) betroffen vooral de onttrekking uit de begrotingsreserve Borgstellingsfaciliteit (27 mln.). In 2015 hebben de banken als gevolg van de economische crisis en de verzwakte structuur van de sector met veel faillissementen in met name de glastuinbouw,

verliesdeclaraties op grond van de borgstelling ingediend. Dekking van deze hogere uitgaven heeft plaatsgevonden uit de begrotingsreserve Borgstellingsfaciliteit.

Op artikel 18 (Natuur en regio) zitten de grootste verschillen in 2013 (€ 35 mln. lagere ontvangsten) en 2014 (27 mln. hogere ontvangsten). In 2014 zijn hogere ontvangsten gerealiseerd uit de taakstelling verkoop natuurgronden. Het in 2013 niet ontvangen deel van de taakstelling (18 mln.) werd in 2014 alsnog door de provincies betaald. Verder vonden in 2014 onder andere afrekeningen plaats van projecten in het kader van ruimtelijk economisch beleid (4 mln.).

Tabel 12: Economische Zaken en Klimaat (in mln. euro)

| Jaar                           | Stand<br>Voorjaarsnota | Stand<br>Jaarverslag | Absoluut<br>verschil | Relatief<br>verschil |
|--------------------------------|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 2013                           | 320                    | 334                  | 13                   | 4,2%                 |
| 2014                           | 391                    | 453                  | 62                   | 15,8%                |
| 2015                           | 455                    | 520                  | 65                   | 14,3%                |
| 2016                           | 474                    | 565                  | 91                   | 19,2%                |
| <b>Exclusief desalderingen</b> |                        |                      |                      |                      |
| 2013                           | 338                    | 290                  | -48                  | -14,3%               |
| 2014                           | 291                    | 301                  | 10                   | 3,5%                 |
| 2015                           | 376                    | 407                  | 31                   | 8,1%                 |
| 2016                           | 479                    | 467                  | -12                  | -2,4%                |

### **Sociale Zaken en Werkgelegenheid**

De ramingen op de begroting van SZW worden afgeleid van macro-informatie van het CPB en uitvoeringsinformatie van het UWV en SVB en de BD.

In 2013 zijn de niet-belastingontvangsten ongeveer 200 mln. hoger uitgekomen dan geraamd bij Voorjaarsnota. De grootste posten bij de niet-belastingontvangsten zijn de terugontvangsten bij kinderopvangtoeslag (KOT) en het kindgebonden budget (WKB). Er worden terugvorderingen ingesteld bij de huishoudens die meer hebben ontvangen dan waar ze recht op hadden. De 200 mln. hogere realisatie in 2013 wordt voornamelijk veroorzaakt doordat bij beide regelingen de terugvorderingen van toeslag over voorgaande jaren hoger zijn uitgekomen dan verwacht (ca. 70 mln. bij de KOT en ca. 30 mln. bij de WKB). Ook zijn er bij Najaarsnota opwaartse beleidmatige mutaties van cumulatief 31 mln. geweest.

In 2014 hangen de meerontvangsten voor 100 mln. samen met de kinderopvangtoeslag. Dit werd mede veroorzaakt door een intensievere controle door de Belastingdienst op openstaande en nieuwe voorschotten. Daarnaast zijn er in 2013-2016 ook meevallers op voornamelijk de ontvangsten bij de Wajong en Bijstand. De verschillen tussen de geraamde stand bij Voorjaarsnota en de gerealiseerde stand worden jaar op jaar kleiner.

Tabel 13: Sociale Zaken en Werkgelegenheid (in mln. euro)

| Jaar | Stand<br>Voorjaarsnota | Stand<br>Jaarverslag | Absoluut<br>verschil | Relatief<br>verschil |
|------|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 2013 | 767                    | 979                  | 212                  | 27,7%                |
| 2014 | 694                    | 866                  | 172                  | 24,8%                |
| 2015 | 727                    | 817                  | 90                   | 12,4%                |
| 2016 | 758                    | 759                  | 1                    | 0,1%                 |

## **Sociale Verzekeringen**

Op begrotingshoofdstuk Sociale Verzekeringen zitten de ontvangsten voor het Uitvoeringsfonds voor de overheid (Ufo). De overheid is eigenrisicodragers voor de Werkloosheidswet (WW). Het UWV verhaalt de uitkeringslasten op overheidswerkgevers. De verhaalde bedragen staan als ontvangsten op dit artikel van de begroting. De ontvangsten hangen samen met de WW-uitgaven van de overheid en worden bijgesteld op basis van uitvoeringsinformatie van het UWV. De overheid gerelateerde WW-uitgaven worden o.a. beïnvloed door de conjunctuur, maar bijvoorbeeld ook door ontslagrondes bij de overheid. In de jaren 2014 en 2015 zijn de ontvangsten lager uitkomen dan begroot vanwege de aantrekkende conjunctuur. In 2016 zijn de ontvangsten echter bij de Miljoenennota en het Jaarverslag opwaarts bijgesteld als gevolg van uitvoeringsinformatie van het UWV.

Tabel 14: Sociale Verzekeringen (in mln. euro)

| Jaar | Stand<br>Voorjaarsnota | Stand<br>Jaarverslag | Absoluut<br>verschil | Relatief<br>verschil |
|------|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 2013 | 357                    | 353                  | -4                   | -1,2%                |
| 2014 | 409                    | 377                  | -32                  | -7,8%                |
| 2015 | 426                    | 379                  | -47                  | -11,1%               |
| 2016 | 352                    | 386                  | 34                   | 9,7%                 |

## **Volksgezondheid, Welzijn en Sport**

In 2013 wordt het verschil tussen de stand VJN en de stand FJR met name verklaard door desalderingen. Dit betreft onder meer per saldo ontvangsten van subsidievaststellingen van zorgopleidingen van 25 mln. Bij deze subsidievaststellingen in 2013 over het subsidiejaar 2012 zijn een aantal subsidies lager vastgesteld dan het bedrag dat in 2012 is bevoorschot. Daarnaast werd in 2013 de boedel van Projectdirectie Antonie van Leeuwenhoekterrein (PD Alt) van bijna 12 mln. gedesaldeerd. Dit betreft de overheveling bedrijfsonderdelen van vooral het RIVM naar PD Alt.

Met ingang van 2013 loopt de financiering van de huisartsenopleiding via de beschikbaarheidsbijdrage en is de subsidierelatie van VWS met de SBOH geëindigd. Een gevolg van de beëindiging van de subsidierelatie is dat de SBOH met subsidie opgebouwd vermogen (20 mln.) aan VWS terugbetaalt in 2014. Daarnaast was er voor ruim 9 mln. meevallers bij de ontvangsten wanbetalers. Dit wordt met name veroorzaakt door een lager dan geraamde uitvoeringskosten en een hoger dan verwacht inningspercentage. Verder is er sprake van een terugontvangst van ruim 8 mln. als gevolg van een te hoge bevoorschotting van de SVB voor het uitvoeren van werkzaamheden in de jaren 2011 tot en met 2013.

In 2015 vertoonde net als in 2014 het budget voor de uitvoeringskosten als de ontvangsten in het kader van de wanbetalersregeling, onverzekerde en onverzekerbare vreemdelingen een meevaller (samen 28 mln.). Verder werd 13,5 mln. ontvangen van een niet geraamde terugbetaling door ZonMw als gevolg van de overschrijding van de zogenaamde overlooppst. De overlooppst betreft het totale verschil tussen de bevoorschotting en het bedrag dat ZonMw binnen programma's heeft uitgegeven.

Door de Transitie Autoriteit Jeugd zijn in 2016 minder subsidies verstrekt dan verwacht. De tegenvallende inkomsten van de provincies van 42 mln. zijn van het budget afgeboekt. Daarnaast noteerden opnieuw de wanbetalersregeling en onverzekerden een meevaller van ruim 21 mln. Verder werd tot 2015 het mantelzorgcompliment gefinancierd vanuit de VWS-begroting, de Sociale Verzekeringsbank was verantwoordelijk voor de uitkering. VWS ontving de resterende ruimte van 19 mln. over de in 2014 uitgekeerde mantelzorgcomplimenten.

Tabel 15: Volksgezondheid, Welzijn en Sport (in mln. euro)

| Jaar                           | Stand<br>Voorjaarsnota | Stand<br>Jaarverslag | Absoluut<br>verschil | Relatief<br>verschil |
|--------------------------------|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 2013                           | 129                    | 203                  | 74                   | 57,6%                |
| 2014                           | 121                    | 248                  | 127                  | 105,4%               |
| 2015                           | 113                    | 210                  | 97                   | 85,8%                |
| 2016                           | 190                    | 227                  | 37                   | 19,4%                |
| <b>Exclusief desalderingen</b> |                        |                      |                      |                      |
| 2013                           | 97                     | 110                  | 13                   | 13,3%                |
| 2014                           | 99                     | 202                  | 103                  | 105,0%               |
| 2015                           | 100                    | 192                  | 92                   | 91,7%                |
| 2016                           | 187                    | 250                  | 63                   | 33,7%                |

### **Budgettair Kader Zorg**

De verschillen tussen Voorjaarsnota en Jaarverslag bestaan in alle jaren uit het verwerken van realisatiecijfers in de voormalige Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ; tot en met 2014) en de Wet langdurige zorg (Wlz; vanaf 2015). Jaarlijks werd de raming bij Voorjaarsnota geactualiseerd met op dat moment de meest recente inzichten. Bij Jaarverslag zijn de realisatiecijfers verwerkt. De relatieve afwijkingen zijn beperkt. Vanwege de substantiële grondslag tellen de afwijkingen in meerdere jaren op tot tientallen miljoenen.

Tabel 16: Budgettair Kader Zorg (in mln. euro)

| Jaar | Stand<br>Voorjaarsnota | Stand<br>Jaarverslag | Absoluut<br>verschil | Relatief<br>verschil |
|------|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 2013 | 4.565                  | 4.607                | 42                   | 0,9%                 |
| 2014 | 5.110                  | 5.120                | 10                   | 0,2%                 |
| 2015 | 5.109                  | 5.084                | -25                  | -0,5%                |
| 2016 | 5.021                  | 5.078                | 57                   | 1,1%                 |

### **Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking**

De hogere ontvangsten worden over het algemeen veroorzaakt door koersverschillen en incidentele ontvangsten zoals garantiebetalings. De hogere realisatie in 2013 komt volledig door een budgetoverheveling van de begroting van BZ naar BHOS (ontvangsten OS-leningen). Er is 7 mln. gedesaldeerd met de uitgaven (lagere ontvangsten en lagere uitgaven).

De hogere realisatie van de ontvangstenraming in 2014 wordt veroorzaakt doordat restituties door de NIO van garantiebetalings uit voorgaande dienstjaren pas in de realisatie op de begroting van BHOS zijn opgenomen (13 mln.). Daarnaast zijn er meerontvangsten van o.a. de Wereldbank (20 mln.) De ontvangsten van de Wereldbank zijn gedesaldeerd met de uitgaven.

De hogere ontvangsten van 16 mln. in 2015 wordt veroorzaakt door onvoorziene ontvangsten zoals de inzet van het Koninklijke Marineschip (Z.M Karel Doorman) voor de Ebola-crisis in West-Afrika. Er is in een desaldering van 5 mln. met de uitgaven in 2015.

In 2016 is er per saldo 5 mln. minder ontvangen dan geraamd. Dit betreft een som aan mutaties: er zijn minder ontvangsten op leningen gerealiseerd en er treden koersverschillen op tussen de euro en de dollar.

Tabel 17: Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (in mln. euro)

| Jaar                           | Stand<br>Voorjaarsnota | Stand<br>Jaarverslag | Absoluut<br>verschil | Relatief<br>verschil |
|--------------------------------|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 2013                           | 38                     | 47                   | 9                    | 58,7%                |
| 2014                           | 69                     | 104                  | 36                   | 52,2%                |
| 2015                           | 66                     | 83                   | 16                   | 24,9%                |
| 2016                           | 241                    | 236                  | -5                   | -2,2%                |
| <b>Exclusief desalderingen</b> |                        |                      |                      |                      |
| 2013                           | 38                     | 54                   | 16                   | 41,3%                |
| 2014                           | 69                     | 90                   | 22                   | 31,6%                |
| 2015                           | 66                     | 77                   | 11                   | 16,3%                |
| 2016                           | 172                    | 167                  | -5                   | -3,1%                |

### **Wonen en Rijksdienst**

De ontvangsten bestaan voornamelijk uit terugvorderingen van de huurtoeslag. De ramingen hiervoor vinden plaats op basis van realisatiecijfers. In 2013 was sprake van een incidentele tegenvaller op de ontvangsten door vertraging in de uitvoering van de terugvorderingen bij de Belastingdienst. In 2015 was er juist een incidentele meevaller: de ontvangsten lagen in dat jaar hoger door versnelling van het definitief toekennen van huurtoeslag, waardoor meer terugvorderingen konden worden ingesteld. Daarnaast leiden de verkoopopbrengsten van vastgoedobjecten van het Rijksvastgoedbedrijf tot incidentele meerontvangsten gedurende het begrotingsjaar.

In 2015 werd de herziene woningwet van kracht. Hierin werd onder meer geregeld dat de taak voor sanering en projectsteun aan woningcorporaties onder direct gezag van de minister BZK kwam te liggen. Bij de overdracht van deze taak zijn de fondsmiddelen uit het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) via de begroting van Wonen en Rijksdienst (294 mln.) in een begrotingsreserve gestort. Dit zorgde voor een grote incidentele desaldering. Omdat gedurende het lopende begrotingsjaar werd ingestemd met de wet was de desaldering niet geraamd. De desaldering is bij Najaarsnota aan de Tweede Kamer gemeld.

De stortingen en onttrekkingen aan de risicovoorzieningen Nationale Hypotheekgarantie (WEW) en Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) lopen ook als desalderingen via de begroting van BZK. Het gaat hierbij om incidentele mutaties (20 tot 40 mln.), die pas bij Voorjaarsnota bekend zijn.

Het surplus eigen vermogen van een aantal baten-lastenagentschappen wordt ook als desaldering afgeroomd en doorverdeeld aan andere departementen. Vooral bij het Rijksvastgoedbedrijf zijn grote bedragen afgeroomd en teruggeboekt.

Via Artikel 16 (Uitvoering Rijksvastgoedbeleid) vinden de desalderingen van het surplus eigen vermogen van de Rijksgebouwendienst plaats (in 2015 en 2016 resp. 20 en 135 mln.). In 2016 waren de ontvangsten aanzienlijk hoger dan begroot, met name omdat de egalisatie van de specialties werden afgekocht. Hiervoor hebben de departementen de middelen aan het Rijksvastgoedbedrijf verstrekt. Dit zijn incidentele ontvangsten.



Tabel 18: Wonen en Rijksdienst (in mln. euro)

| Jaar                           | Stand<br>Voorjaarsnota | Stand<br>Jaarverslag | Absoluut<br>verschil | Relatief<br>verschil |
|--------------------------------|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 2013                           | 626                    | 580                  | -45                  | -7,2%                |
| 2014                           | 619                    | 654                  | 35                   | 5,6%                 |
| 2015                           | 602                    | 974                  | 371                  | 61,7%                |
| 2016                           | 796                    | 955                  | 160                  | 20,1%                |
| <b>Exclusief desalderingen</b> |                        |                      |                      |                      |
| 2013                           | 618                    | 572                  | -46                  | -7,5%                |
| 2014                           | 609                    | 640                  | 31                   | 5,0%                 |
| 2015                           | 569                    | 640                  | 71                   | 12,4%                |
| 2016                           | 619                    | 742                  | 122                  | 19,8%                |

### **Infrastructuurfonds**

Desalderingen zijn een belangrijke verklaring voor het verschil in ontvangsten bij realisatie ten opzichte van de raming bij Voorjaarsnota. De meeste desalderingen worden vooral veroorzaakt door vertraging of verschuiving in projecten waardoor bijdragen hiervan later of dan verwacht ontvangen worden en vaststelling van de BOV subsidie voor ProRail. Deze trend is inherent aan de systematiek op het Infrastructuurfonds, dat wordt gekenmerkt door cofinanciering door medeoverheden. De lagere ontvangsten worden vooral veroorzaakt door jaarlijks terugkomende kasschuiven vanwege aanpassing van de programmering van het Infrastructuurfonds. De aanpassing in de programmering wordt normaliter bij Miljoenennota verwerkt.

De realisatie van de ontvangsten in 2013 is 25 mln. hoger dan bij Voorjaarsnota. Dit is een saldo van desalderingen (62 mln.) en overige lagere ontvangsten (37 mln.). De desaldering bestaat voor 51 mln. uit de afrekening van ProRail over de geormerkte projecten in 2012. Daarnaast is er een desaldering van 7 mln. voor de verwerking van de regiobijdrage (provincie, gemeente Hellendoorn, SBNS vastgoed) voor het project N35 Zwolle-Almelo. De lagere ontvangsten worden veroorzaakt door vertraging van ontvangsten voor wegenprojecten (16 mln.) en het hoofdvaarwegennet (18 mln.). De lagere ontvangsten over 2013 doen zich vooral voor bij de projecten A4/9 Badhoevedorp, A4 Dinteloord-Bergen op Zoom, A12/A15 Ressen-Oudbroeken en de A1/6/9 Schiphol-Amsterdam-Almere. Dit hangt vooral samen met de voortgang van deze projecten alsmede het aansluiten op de bestuursovereenkomsten.

De realisatie van de ontvangsten in 2014 is 46 mln. lager dan bij Voorjaarsnota. In totaal betreft het 48 mln. aan meerontvangsten door desalderingen, vooral bestaand uit diverse bijdragen van provincies aan hoofdwegennet projecten. De lagere ontvangsten van 94 mln. worden vooral veroorzaakt door kasschuiven op de verschillende modaliteiten (65 mln.) vanwege aanpassing van programmering. Daarnaast zijn er lagere ontvangsten op het artikel hoofdwegennet (26 mln.). Dit wordt met name veroorzaakt door het later verkrijgen van de bijdragen N33 Assen-Zuidbroek als gevolg van de aangepaste uitvoeringsplanning en het gevolg van vertraging in de aanbesteding.

De realisatie van de ontvangsten in 2015 is 112 mln. lager dan bij Voorjaarsnota. Dit is een saldo van desalderingen (44 mln.) en overige lagere ontvangsten (156 mln.). De desaldering bestaat voor 35 mln. uit een terugbetaling vanuit ProRail over de definitieve vaststelling van de BOV-subsidie 2014 in verband met het vervallen van maatregelen. Dit bedrag is toegevoegd aan de investeringsruimte Spoorwegen. De lagere ontvangsten worden vooral veroorzaakt door kasschuiven op de verschillende modaliteiten (99 mln.) vanwege aanpassingen in de programmering. Daarnaast is er 77 mln. minder ontvangsten op hoofdwegennet. Dit wordt mede veroorzaakt doordat projectuitvoering en dus betaling doorschuiven naar het volgende jaar en door een meevaller op het project A4 Dinteloord waardoor de bijdrage van de provincie Brabant is verlaagd. Er waren meer ontvangsten van 19 mln. op het hoofdvaarwegennet met name door het project Berging Baltic Ice (12 mln.).

De realisatie van de ontvangsten in 2016 is 44 mln. hoger dan bij Voorjaarsnota. Het betreft voor 260 mln. desalderingen. Voor het grootste deel gaat het om de terugbetaling van ProRail (115 mln.) vanwege de definitieve vaststelling van de Beheer, Onderhoud, Vervanging (BOV)-subsidie aan ProRail en een ontvangst van een Europese subsidie voor de Nieuwe sluis Terneuzen (67 mln.). De overige lagere ontvangsten bestaan voornamelijk uit een kasschuif op basis van een aangepaste programmering (170 mln.) en lagere ontvangsten voor het project A6/A9 omdat de bijdragen van gemeente Amsterdam nog niet zijn ontvangen (8 mln.).

Tabel 19: Infrastructuurfonds (in mln. euro)

| Jaar                           | Stand<br>Voorjaarsnota | Stand<br>Jaarverslag | Absoluut<br>verschil | Relatief<br>verschil |
|--------------------------------|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 2013                           | 341                    | 366                  | 25                   | 7,4%                 |
| 2014                           | 356                    | 310                  | -46                  | -13,0%               |
| 2015                           | 1.192                  | 1.081                | -112                 | -9,4%                |
| 2016                           | 510                    | 554                  | 44                   | 8,6%                 |
| <b>Exclusief desalderingen</b> |                        |                      |                      |                      |
| 2013                           | 511                    | 474                  | -37                  | -7,2%                |
| 2014                           | 270                    | 176                  | -94                  | -34,8%               |
| 2015                           | 867                    | 711                  | -156                 | -18,0%               |
| 2016                           | 487                    | 271                  | -216                 | -44,3%               |

### **Deltafonds**

Het verschil tussen de ontvangsten raming bij Voorjaarsnota en de realisatie fluctueert over de jaren; het ene jaar worden er meer ontvangsten gerealiseerd dan bij Voorjaarsnota geraamd en het andere jaar juist minder. Deze fluctuatie is inherent aan het Deltafonds waar veel bijdragen van derden (veelal gemeenten en provincies) voor specifieke projecten worden ontvangen. Omdat de voortgang van een project kan afwijken van de planning, worden de bijdragen van derden soms later of eerder ontvangen dan bij Voorjaarsnota was voorzien.

De realisatie van de ontvangsten in 2013 is 5 mln. lager dan bij Voorjaarsnota. Het betreft 9 mln. hogere ontvangsten via desalderingen en lagere overige ontvangsten van 14 mln. De desalderingen bestaan vooral uit een bijdrage van de gemeente Overijssel (7 mln.) aan het project Ruimte voor de rivier. De lagere ontvangsten worden met name verklaard doordat de bijdragen van het Hoogheemraadschap Delftland voor het project Delftlandse Kunst (10 mln.) en de bijdrage van provincie Zeeland (10 mln.) niet meer in 2013 zijn ontvangen. Hier staat tegenover dat in 2013 een bijdrage van gemeente Utrecht is ontvangen (6 mln.) die oorspronkelijk geraamd was voor 2012.

De realisatie van de ontvangsten in 2013 is 5 mln. hoger dan bij Voorjaarsnota. De meerontvangsten dan geraamd hebben te maken met versnelde inkomsten voor het project ruimte voor de rivier (14 mln.) en wijzigingen in de programmering van het Deltaprogramma waardoor bepaalde inkomsten later zijn voorzien (-9 mln.). De programmering wordt jaarlijks bij Miljoenennota verwerkt op basis van de meest actuele planningsinformatie.

De realisatie van de ontvangsten in 2015 is 25 mln. lager dan bij Voorjaarsnota. Dit is een saldo van desalderingen (6 mln.) en overige lagere ontvangsten (31 mln.). De desalderingen bestaan voor 4 mln. uit een ontvangst van het ministerie van Economische Zaken als compensatie voor aankoop van gronden voor het project de Kier. Deze gelden zijn teruggevloeid naar de programmaruimte, waaruit de grondaankopen zijn voorgefinancierd en worden vervolgens doorgeschoven naar 2016. De lagere ontvangsten worden verklaard door een wijziging in de programmering (35 mln.) van het Deltaprogramma waar de ontvangsten van derden vervolgens op

worden afgestemd. Deze programmering wordt jaarlijks bij Miljoenennota verwerkt op basis van de meest actuele planningsinformatie.

De realisatie van de ontvangsten in 2016 is 22 mln. hoger dan bij Voorjaarsnota. Dit is een saldo van desalderingen (15 mln.) en overige hogere ontvangsten (7 mln.). De desalderingen bestaan uit hogere ontvangsten als gevolg van de afrekening van de projecten Zettingvloeiing Spuit en Dijk op Veen 2 (3 mln.) en een toevoeging vanuit het Infrastructuurfonds voor de kosten van het wegontwerp en verzorgingsplaatsen op de Afsluitdijk (10 mln.). De hogere overige ontvangsten vloeien hoofdzakelijk voort uit de verkoop van vastgoed (7 mln.). Delen van de percelen die verworven zijn, waren uiteindelijk niet nodig voor werkzaamheden en zijn verkocht.

Tabel 20: Deltafonds (in mln. euro)

| Jaar                           | Stand<br>Voorjaarsnota | Stand<br>Jaarverslag | Absoluut<br>verschil | Relatief<br>verschil |
|--------------------------------|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 2013                           | 97                     | 93                   | -5                   | -4,7%                |
| 2014                           | 147                    | 152                  | 5                    | 3,7%                 |
| 2015                           | 235                    | 210                  | -25                  | -10,7%               |
| 2016                           | 194                    | 215                  | 22                   | 11,2%                |
| <b>Exclusief desalderingen</b> |                        |                      |                      |                      |
| 2013                           | 93                     | 79                   | -14                  | -14,9%               |
| 2014                           | 156                    | 161                  | 5                    | 3,5%                 |
| 2015                           | 235                    | 203                  | -31                  | -13,4%               |
| 2016                           | 188                    | 195                  | 7                    | 3,7%                 |

### **3. Bevindingen**

In hoofdstuk 2 is per begroting in detail weergegeven hoe de niet-belastingontvangsten zich in de jaren 2013-2016 hebben ontwikkeld vanaf de Voorjaarsnota. Dit leidt tot de volgende bevindingen:

1. Desalderingen vertekenen het beeld van de verschillen. Doordat de uitgaven en ontvangsten tegelijkertijd worden opgehoogd of verlaagd is een desaldering budgettair neutraal. Ook worden een aantal grote mutaties met begrotingsreserves boekhoudkundig worden verwerkt als desalderingen. De afwijkingen nemen af wanneer wordt gecorrigeerd voor desalderingen.
2. De oorzaken van fluctuaties zijn divers. Niet-belastingontvangsten komen voor over vrijwel de gehele Rijksbegroting, en het gaat om een breed scala aan onderwerpen. Er is daarom geen eenduidige verklaring voor verschillen tussen ramingen en realisaties.
3. De relatieve afwijking is beperkt. Gecorrigeerd voor desalderingen is de gemiddelde meerontvangst 1,4% per jaar.

## Bijlage: overzicht kleine begrotingen

De onderstaande tabellen geven een overzicht van de verschillen tussen raming en realisatie op kleine begrotingen. Op deze begrotingen wordt jaarlijks minder dan 10 mln. euro ontvangen.

Tabel 21: De Koning (in mln. euro)

| Jaar | Stand<br>Voorjaarsnota | Stand<br>Jaarverslag | Absoluut<br>verschil | Relatief<br>verschil |
|------|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 2013 | 0,4                    | 0,4                  | 0,0                  | 0,0%                 |
| 2014 | 0,2                    | 0,2                  | 0,0                  | 0,0%                 |
| 2015 | 0,1                    | 0,1                  | 0,0                  | 1,8%                 |
| 2016 | 0,0                    | 0,0                  | 0,0                  | 5,1%                 |

Tabel 22: Staten-Generaal (in mln. euro)

| Jaar | Stand<br>Voorjaarsnota | Stand<br>Jaarverslag | Absoluut<br>verschil | Relatief<br>verschil |
|------|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 2013 | 5,2                    | 5,1                  | -0,1                 | -1,9%                |
| 2014 | 5,2                    | 4,5                  | -0,6                 | -12,5%               |
| 2015 | 5,2                    | 6,1                  | 1,0                  | 18,5%                |
| 2016 | 5,3                    | 5,2                  | 0,0                  | -0,8%                |

Tabel 23: Hoge Colleges van Staat en Kabinetten (in mln. euro)

| Jaar | Stand<br>Voorjaarsnota | Stand<br>Jaarverslag | Absoluut<br>verschil | Relatief<br>verschil |
|------|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 2013 | 6,0                    | 7,6                  | 1,6                  | 26,4%                |
| 2014 | 5,9                    | 6,7                  | 0,8                  | 13,0%                |
| 2015 | 5,7                    | 6,8                  | 1,1                  | 18,9%                |
| 2016 | 5,7                    | 6,0                  | 0,3                  | 4,7%                 |

Tabel 24: Algemene Zaken (in mln. euro)

| Jaar | Stand<br>Voorjaarsnota | Stand<br>Jaarverslag | Absoluut<br>verschil | Relatief<br>verschil |
|------|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 2013 | 8,8                    | 9,2                  | 0,5                  | 5,3%                 |
| 2014 | 6,6                    | 6,4                  | -0,2                 | -2,6%                |
| 2015 | 7,1                    | 6,7                  | -0,3                 | -4,6%                |
| 2016 | 7,1                    | 6,6                  | -0,5                 | -7,1%                |