

Vergaderjaar 2024–2025

36 600

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 48

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 februari 2025

Afgelopen week zijn de voorlopige inkomsten- en uitgavenrealisaties van het Rijk over 2024 vastgesteld. Via deze brief informeer ik u hierover, zodat de expertgroep realistisch ramen deze cijfers mee kan nemen in haar analyse.

Van Miljoenennota 2024 tot Najaarsnota 2024 was het EMU-saldo met 1,4% bbp verbeterd. Deze verbetering is in eerdere budgettaire nota's reeds aan uw Kamer toegelicht. Verwacht wordt dat het EMU-saldo na stand Najaarsnota 2024 in ieder geval nog eens met 0,6% bbp verbetert. Dit is een voorlopig beeld, zeker bij decentrale overheden betreft het huidige beeld een schatting.

Het verschil sinds *Miljoenennota 2024* is als volgt te duiden:

- Het Rijk heeft minder geld uitgegeven dan verwacht, met name vanwege uitgestelde uitgaven. Deze middelen worden in latere jaren alsnog besteed. De lagere uitgaven hebben geleid tot een saldoverbetering van 1,1% bbp ten opzichte van de oorspronkelijke raming.
- Hoger dan verwachte inkomsten zorgen voor een saldomeevaller van 0,4% bbp. Deze verhoging van de inkomsten is eenmalig. Het anticipatie-effect op de verhoging van Box 2-tarieven was groter dan verwacht. Daar stond een eenmalige tegenvaller tegenover als gevolg van de uitspraak van de Hoge Raad over Box 3 tegenover.
- De decentrale overheden zullen naar verwachting niet alle middelen uitgeven die zij van het Rijk hebben ontvangen. Dit komt onder andere doordat departementen laat in het jaar nog middelen hebben overgemaakt via specifieke uitkeringen. Afgaand op de omvang van deze specifieke uitkeringen leidt dit naar verwachting tot een verbetering van het saldo met 0,4%.

Ten opzichte van de *Najaarsnota 2024* is de verbetering van het saldo volledig toe te schrijven aan enerzijds de wijze van toerekenen van Box 3 inkomsten (0,2% bbp) en anderzijds door de niet-bestede middelen bij decentrale overheden. De uitgaven en inkomsten hebben zich verder

conform verwachting ontwikkeld. De mutaties voor de uitgaven en de inkomsten zijn ten opzichte van de Najaarsnota per saldo nul.

Het gepresenteerde EMU-saldo in deze brief is een inschatting op basis van de huidige beschikbare informatie¹. Momenteel zijn de realisaties bij het Rijk bekend, maar zowel de realisaties van overige publieke lichamen (met name decentrale overheden) als de (statistische) correcties zijn dat nog niet. Het gepresenteerde saldo in deze brief is daarom nog steeds een tussenstand. Het EMU-saldo 2024 wordt uiteindelijk bepaald door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en wordt gepubliceerd op woensdag 26 maart 2025.

Ontwikkelingen EMU-saldo

Tabel 1: Verticale toelichting EMU-saldo¹

<i>+ verbetert het saldo</i>	<i>Als % bbp</i>
EMU-saldo Miljoenennota 2024	-2,9
(1) Uitgaven	1,1
(2) Belasting- en premie-inkomsten	0,2
EMU-saldo Najaarsnota 2024	-1,5²
(1) Uitgaven	0,0
(2) Belasting- en premie-inkomsten	0,0
Voorlopige realisatie EMU-saldo 2024 inkomsten en uitgaven	-1,5
(3) Decentrale overheden	0,4 +pm
(4) Correcties EMU-saldo (correctie box 3)	0,2 +pm
Voorlopige realisatie EMU-saldo 2024	-0,9 +pm

¹ Zoals in deze brief beschreven zijn bepaalde effecten op het voorlopige EMU-saldo momenteel onzeker. De uiteindelijke realisatie kan ten opzichte van de hier gepresenteerde cijfers zowel positief als negatief uitwerken. Vanwege presentatiedoeleinden is er in deze brief gekozen om de onzekere posten te presenteren via een +pm notatie, in plaats van de meer correcte +/-pm notatie.

² Als gevolg van afrondingsverschillen en noemereffecten kunnen de optellingen in de tabellen afwijken van de gepresenteerde cijfers.

Het EMU-saldo wordt beïnvloed door vier elementen, te weten: (1) de uitgaven van het Rijk, (2) belasting- en premie-inkomsten van het Rijk, (3) het EMU-saldo van overige publieke lichamen (met name decentrale overheden) en (4) correcties van het EMU-saldo. Hieronder informeer ik u over de meest actuele inzichten met betrekking tot deze vier factoren.

- (1) Over 2024 zijn de uitgaven 1,1% bbp (12,2 miljard euro) lager uitgevalen dan verwacht bij de ontwerpbegroting en Miljoenennota 2024. Op dit ramingsverschil zijn verschillende factoren van invloed, die onder het kopje «Ontwikkeling uitgaven» nader worden geduid. Sinds de Najaarsnota 2024 zijn er nagenoeg geen verschillen opgetreden tussen raming en realisatie.
- (2) De voorlopige realisatie van de belasting- en premie-inkomsten van het Rijk leidt tot een meevaller van 0,2% bbp in 2024, exclusief de genoemde Box 3 correctie onder (4). Dit wordt grotendeels verklaard door een aantal incidentele factoren. De afgelopen drie jaar is het verschil tussen de ramingen en realisatie van de inkomsten steeds verder afgenomen. De inkomsten staan eveneens nader toegelicht in een tabel verderop in de brief.

¹ Deze informatie wijzigt nog als gevolg van een accountantscontrole, de definitieve vaststelling van het EMU-saldo overige publieke lichamen en door doorgevoerde (statistische) correcties.

- (3) Decentrale overheden zijn verantwoordelijk voor hun eigen begroting en verantwoording. Het Rijk heeft beperkt zicht op financiële ontwikkelingen bij decentrale overheden gedurende het jaar. Wel is bekend dat decentrale overheden in 2024 veel incidentele middelen hebben ontvangen van het Rijk, waaronder in het laatste deel van 2024. Het is niet aannemelijk dat de decentrale overheden deze middelen in 2024 volledig hebben uitgegeven. Daarom is in tabel 1 een voorlopige saldoverbetering van 0,4% bbp opgenomen sinds de Najaarsnota 2024.
- (4) Tot slot zal het uiteindelijke EMU-saldo worden beïnvloed door statistische correcties. Sinds de Najaarsnota 2024 is het EMU-saldo hierdoor verbeterd met circa 0,2% bbp (circa 2 miljard euro). Dit komt omdat in december bekend is geworden dat het CBS de Box 3-compensatie deels anders toerekent dan het kabinet bij Najaarsnota 2024 veronderstelde. Over de omvang en aard van de overige correcties is momenteel nog geen nieuwe informatie beschikbaar. Deze correcties kunnen de totalen van de realisatiecijfers van de inkomsten en uitgaven nog beïnvloeden.

Ontwikkeling uitgaven

Tabel 2: Verschil uitgavenrealisaties met raming bij Miljoenennota

<i>in miljarden euro (+ belast het saldo)</i>	2024
Uitgaven Miljoenennota 2024	433,6
Kasschuiven	-11,0
Gerealiseerde onderuitputting + generale meevallers	-7,7
Verwachte onderuitputting	8,5
Correctie aansluiting premieontvangsten en -uitgaven	4,0
Overig	-6,0
Gerealiseerde uitgaven 2024	421,4

Tabel 2 toont de verschillen tussen de verwachte en de gerealiseerde uitgaven over 2024. Departementen hebben 11 miljard euro aan uitgaven uitgesteld naar latere jaren (kasschuiven). Deze uitgaven komen in latere jaren nog tot besteding en belastingen in die jaren het EMU-saldo. Bij de jaarafsluiting bleef uiteindelijk 7,6 miljard euro onbesteed wegens onderuitputting en generale meevallers. Opgeteld bij de kasschuiven komt dit uit op een totaal van 18,6 miljard euro (1,6% bbp) aan geplande uitgaven die uiteindelijk niet hebben plaatsgevonden. Hier staat tegenover dat bij Miljoenennota 2024 al rekening werd gehouden met 8,5 miljard euro aan onderuitputting. Verder heeft de revisie van de Nationale Rekeningen door het CBS geleid tot een herclassificatie van sociale premies. Dit is een puur boekhoudkundige aanpassing, die leidt tot 4,0 miljard hogere uitgaven en hetzelfde bedrag aan hogere inkomsten. Voor het EMU-saldo is deze aanpassing daarom neutraal. Deze mutatie staat nader toegelicht in de Miljoenennota. Tot slot is er een post «overig» die nader in kaart wordt gebracht en zal worden toegelicht in het Financieel Jaarverslag Rijk. In deze post zitten ook (statistische) correcties, die het totaal aan gerealiseerde uitgaven nog kunnen beïnvloeden. Al deze factoren opgeteld komen op een verschil van 12,2 miljard euro, wat overeenkomt met de 1,1% bbp in tabel 1.

Ontwikkeling inkomsten

Tabel 3: Verschil inkomstenrealisaties met raming bij Miljoenennota

<i>in miljarden euro (+ hogere inkomsten)</i>	2024
Miljoenennota 2024	402,9

<i>in miljarden euro (+ hogere inkomsten)</i>	2024
Incidenteel n.a.v. anticipatie box 2	ca. 6,0
Incidenteel HR-uitspraak box 3	-4,2
Correctie aansluiting premieontvangsten en -uitgaven	4,0
Overig	-0,9
Voorlopige rekening	407,8

Tabel 3 laat zien dat de realisaties in de inkomsten 4,8 miljard euro hoger waren dan de raming in de Miljoenennota 2024. Drie factoren, die bij de ontwerpbegroting niet voorzien waren, zijn daarbij relevant. Ten eerste heeft een groter dan verwacht anticipatie-effect op de verhoging van Box 2-tarieven per 1 januari 2024 voor ongeveer 6 miljard euro aan extra inkomsten gezorgd. Eind 2023 is namelijk een groot bedrag aan dividend uitgekeerd, waarover de ontvangers in 2024 aangifte doen en belasting betalen. Dit is een eenmalig effect, dat specifiek samenhangt met de beleidswijziging per 2024. Ten tweede leidde de uitspraak van de Hoge Raad over Box 3 tot een eenmalige tegenvaller van 4,2 miljard euro in 2024, die bij ontwerpbegroting niet was voorzien. Ten derde leidde de bovengenoemde revisie van de Nationale Rekeningen tot ongeveer 4,0 miljard euro verhoging van de geboekte premie-inkomsten. Deze hogere inkomsten worden aan de uitgavenkant gespiegeld door hogere uitgaven en leiden daarom niet tot een beter begrotingssaldo. De overige onderliggende positieve en negatieve afwijkingen van de raming per belastingsoort worden bij het Financieel Jaarverslag Rijk nader toegelicht.

Tot slot wil ik u er in deze brief graag op attenderen dat medio maart het rapport van de onafhankelijke expertgroep ramingen zal worden gepubliceerd. In het Financieel Jaarverslag Rijk geef ik nadere toelichting op de ontwikkelingen van de overheidsfinanciën over 2024. Voor de achtergronden bij de ontwikkelingen van de uitgaven verwijs ik u naar de departementale jaarverslagen. Op 26 maart publiceert het CBS het EMU-saldo 2024.

De Minister van Financiën,
E. Heinen