



Verzamelnote certificering budgettaire ramingen najaar 2022

Deze notitie certificeert de budgettaire ramingen van verschillende fiscale beleidsmaatregelen die in het najaar van 2022 door het kabinet zijn voorgesteld, maar die nog niet gecertificeerd waren. Het CPB acht de ramingen van de budgettaire effecten van de maatregelen redelijk en neutraal.

In totaal zijn vier fiscale maatregelen aan een uitvoerige toetsing onderworpen. Deze maatregelen hebben een beoordeling gekregen vanwege een geraamd budgettair effect van ten minste 50 mln euro, grote gedragseffecten en/of een sterk onzekere grondslag.

CPB - december 2022

Luuk Metselaar, Douwe de Wit,
Anniek Trommelen, Francis Weyzig, Romain Rey

Samenvatting en conclusies

Deze notitie certificeert budgettaire ramingen van de fiscale beleidsmaatregelen die in het najaar van 2022 door het kabinet zijn voorgesteld, maar die nog niet gecertificeerd waren. Deze certificering betreft de beoordeling van de volgende fiscale maatregelen:

1. Het EB- en ODE-pakket uit (de nota's van wijziging bij) het wetsvoorstel Belastingplan 2023;
2. De verruimde werkkostenregeling uit de vierde nota van wijziging wetsvoorstel Belastingplan 2023;
3. De invoering van de solidariteitsbijdrage bij het wetsvoorstel Wet tijdelijke solidariteitsbijdrage;
4. De afschaffing van de verhuurderheffing bij het wetsvoorstel Intrekking van de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II.

Deze vier fiscale maatregelen zijn aan een toetsing onderworpen, zie tabel 2.1. De getoetste maatregelen hebben een budgettair effect van minimaal 50 mln euro, een sterk onzekere grondslag en/of grote gedragseffecten. Het CPB acht de ramingen van de budgettaire effecten van de maatregelen redelijk en neutraal. Bij iedere budgettaire raming geeft het CPB een afzonderlijke inschatting van de onzekerheid. In paragraaf 2 wordt de certificering van en de onzekerheidsanalyse voor enkele specifieke ramingen toegelicht.

1 Inleiding

Certificering van de budgettaire ramingen houdt in dat het Centraal Planbureau (CPB) toetst of de ramingen 'neutraal en redelijk' zijn en aangeeft wat de bijbehorende mate van onzekerheid is.¹ Een raming kwalificeert als 'redelijk' wanneer er bij het CPB geen betere bronnen of ramingsmethoden bekend zijn om de desbetreffende raming te maken. De term 'neutraal' houdt in dat de raming geen systematische afwijking naar boven of naar beneden vertoont. Een gedetailleerde beschrijving van het toetsingskader is te vinden in de bijlage.

Het CPB certificeert zowel de budgettaire raming voor de komende jaren als het structurele budgettaire effect. Standaard worden voor elke maatregel de beleidsmatige lasten gepresenteerd, die van belang zijn voor besluitvorming over het inkomstenkader.²

In deze notitie certificeert het CPB de budgettaire ramingen van fiscale beleidsmaatregelen van het ministerie van Financiën. Maatregelen met een geraamd budgettair effect van minimaal 50 mln euro en maatregelen met grote gedragseffecten of een sterk onzekere grondslag beoordeelt het CPB uitvoeriger.³ Daarbij wordt ingegaan op de ramingswijze, met nadruk op de berekening van de grondslag, en de validiteit van de gebruikte aannamen en ingeschatte gedragseffecten. In het bijzonder wordt gekeken naar onzekerheden in de raming, die kunnen voortkomen uit de gebruikte data, modellen, aannamen en mogelijk gedrag. Het CPB geeft daarbij per budgettaire raming een afzonderlijke inschatting van de onzekerheid van de puntschatting van het budgettaire effect.

¹ De oorsprong van de vastgelegde certificeringsronde is het advies van het vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte in 2016: Van salдостuring naar stabilisatie, Vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag, juli 2016, p.37 en 4 ([link](#)).

² Het kaderrelevante budgettaire effect wijkt in sommige gevallen af van de bijbehorende kasontvangsten of transactiebedragen naar belastingjaar. Om meer inzicht te geven in budgettaire gevolgen op korte termijn, worden de bedragen bij afwijking ook volgens de kas- of transdefinitie vermeld.

³ Ramingen die door gedragseffecten of door de gebruikte grondslag een hoge mate van onzekerheid kennen, vereisen meer inzicht en kwalificeren daarom voor een uitgebreide toetsing. Verder inzicht is ook gewenst als een maatregel in de bijzondere belangstelling staat van het parlement.

Conform de aanbevelingen uit de evaluatie van de certificeringen van fiscale maatregelen⁴ certificeert het CPB niet alle fiscale beleidsmaatregelen. In deze certificeringsronde heeft het CPB maatregelen die een beperkte budgettaire omvang (minder dan 50 mln) hebben, geen grote gedragseffecten teweegbrengen en geen grote onderliggende budgettaire verschuivingen kennen, steekproefsgewijs te certificeren. Tabel 1.1 geeft een overzicht van fiscale maatregelen die buiten beschouwing gelaten zijn, omdat deze buiten de steekproef vielen. De fiscale maatregel voor bestelauto's in de belasting van personenauto's en motorrijwielen (bpm) uit het wetsvoorstel Belastingplan 2023 is nog niet gecertificeerd (tabel 1.2).

Tabel 1.1 Overzicht niet beschouwde maatregelen

Maatregel
Verhogen tarief kansspelbelasting (vijfde nota van wijziging Belastingplan 2023)
Aanvullende verhoging accijns op rooktabak (vijfde nota van wijziging Belastingplan 2023)

Tabel 1.2 Overzicht nader te beschouwen maatregelen

Maatregel
Beëindigen vrijstelling bpm bestelauto's ondernemers, aanpassing grondslag bpm bestelauto's en verhoging van het tarief in de motorrijtuigenbelasting voor bestelauto's ondernemers

⁴ Evaluatie certificering ramingen fiscale maatregelen, CPB Notitie, 2021 ([link](#))

2 Certificering

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gecertificeerde maatregelen en de beoordeling daarvan. Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregelen neutraal en redelijk. In totaal krijgen drie ramingen het onzekerheidsoordeel 'hoog' en één maatregel het oordeel 'gemiddeld'.

Tabel 2.1 Overzicht gecertificeerde maatregelen

Maatregel	Geraamd budgettair effect						Onzekerheid
	mln euro (a)						
	2022	2023	2024	2025	2026	Structureel	
Wetsvoorstel nota's van wijzigingen Belastingplan 2023							
Pakket EB- en ODE-tariefmaatregelen (b)		-506	-575	-604	-662	-956	Hoog
Verhogen vrije ruimte WKR (c)		-128					Hoog
Wetsvoorstel Wet tijdelijke solidariteitsbijdrage							
Solidariteitsbijdrage (d)	<i>Inkomstenkader</i> <i>Kasontvangsten</i>	3234 (o)	0 (o)	0 (6433)			Hoog
Wetsvoorstel Intrekking van de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II							
Afschaffen verhuurderheffing (e)		-521	-792	-1191	-1410	-1424	Gemiddeld
(a)	+ is saldoverbeterend/lastenverzwarend.						
(b)	Het pakket EB- en ODE-maatregelen is in het geheel structureel in 2030. Het pakket is opgenomen in het wetsvoorstel Belastingplan 2023. Bij de derde nota van wijziging Belastingplan 2023 is een deel van het wetsvoorstel Belastingplan 2023 teruggedraaid, namelijk de tijdelijke verlaging van de EB in 2023. In de raming bij Belastingplan 2023 is ten onrechte het budgettaire bedrag van 246 mln euro voor het uitstellen van verschuiving gas- en elektriciteitstarieven opgenomen in 2023. In het wetsvoorstel (nota's van wijziging) Belastingplan 2023 ontbreekt de budgettaire impact van de integratie van de ODE in de EB van 288 mln euro in 2023. De budgettaire implicatie van deze maatregel is wel genoemd in de bijlage bij de Miljoenennota 2023 (link).						
(c)	Dit wetsvoorstel is opgenomen in de vierde nota van wijziging bij Belastingplan 2023.						
(d)	De solidariteitsheffing heeft een EMU-saldo verbeterend effect van netto 3,2 mld euro in 2022. In werkelijkheid zal de bruto opbrengst 6,4 mld euro bedragen, wanneer de heffing over de fiscale winst van EBN ook wordt meegerekend. Aangezien de Staat 100% aandeelhouder is van Energie Beheer Nederland (EBN), zullen de inkomsten uit de solidariteitsheffing van EBN gesaldeerd worden met een verlaging van de gasbaten. De kasontvangsten van de heffing worden in 2024 verwacht.						
(e)	Structureel in 2037.						

Hieronder wordt de certificering van de budgettaire ramingen van de grootste maatregelen⁵ toegelicht en van ramingen die het onzekerheidsoordeel 'hoog' hebben. Verdere toelichtingen van de raming van fiscale maatregelen, opgesteld door het ministerie van Financiën, bevinden zich als bijlage bij de wetsvoorstellen.

⁵ In termen van absoluut structureel budgettair effect.

Pakket EB- en ODE-tariefmaatregelen

In de energiebelasting (EB) wordt per 2023 een tweetal maatregelen genomen:

1. De vaste teruggave in de EB (de belastingvermindering) wordt per elektriciteitsaansluiting verhoogd met 27,32 euro excl. btw (33,06 euro incl. btw);
2. De tarieven van de Opslag Duurzame Energie (ODE) en EB worden geïntegreerd. Door deze integratie verliest de ODE zijn taakstellende karakter en werkt grondslagerosie in de ramingsjaren door op de budgettaire en beleidsmatige opbrengst. De integratie van de ODE naar de EB is niet budgettair neutraal vormgegeven en leidt tot een lastenverlichting van 288 mln euro.

Per 2024 worden ten aanzien van de EB vier maatregelen genomen:

1. Het tarief voor gas in de eerste schijf wordt verhoogd met 2,5 cent/ m³ in 2024 oplopend naar 5,23 cent/m³ vanaf 2029 (tarieven excl. btw);
2. Het tarief voor elektriciteit in de eerste schijf wordt verlaagd met 2,5 cent/ kWh in 2024 oplopend naar 5,23 cent/kWh vanaf 2029 (tarieven excl. btw);
3. Het aanpassen van de tariefstructuur door een tariefwijziging in de hogere verbruiksschijven. Deze tariefwijzigingen zien er als volgt uit:
 - a. Het tarief voor gas in de tweede, derde en vierde schijf wordt verhoogd met 10,6 cent, 6,4 cent en 0,4 cent in 2024 oplopend naar verhogingen met respectievelijk 24,1 cent, 17,2 cent en 1,0 cent per kuub in 2030 (tarieven excl. btw);
 - b. Het verlaagde gastarief voor glastuinbouwbedrijven in de tweede, derde en vierde schijf wordt verhoogd met 4,0 cent, 6,4 cent en 0,4 cent in 2024 oplopend naar verhogingen met respectievelijk 9,0 cent, 17,2 cent en 1,0 cent per kuub in 2030 (tarieven excl. btw);
 - c. Het tarief voor elektriciteit in de vierde schijf wordt verhoogd met 0,05 cent in 2024 en 0,18 cent in 2025, waarna de tariefsverhoging afloopt naar 0,15 cent per kilowattuur in 2030 (tarieven excl. btw).
4. Het tarief voor elektriciteit in de tweede en derde schijf wordt verlaagd met 2,1 cent en 0,5 cent in 2024, met 4,4 en 0,7 cent in 2025 en vervolgens met bedragen aflopend naar 3,9 cent en 0,6 cent per kilowattuur in 2030 (tarieven excl. btw).

Tot slot zijn de interactie-effecten vanwege het uitstellen van de afbouw van de salderingsregeling in de budgettaire effecten meegenomen, zoals aangekondigd bij de certificering van de salderingsregeling in 2022.⁶

De grondslag voor de tariefmaatregel wordt benaderd met CBS-realisatiegegevens over het elektriciteitsverbruik van bedrijven en huishoudens in 2020. De CBS-grondslagcijfers voor bedrijven zijn hoofdzakelijk gebaseerd op de klantenbestanden van alle netbeheerders waarin de gas- en elektriciteitsleveringen aan alle aansluitingen in Nederland zijn opgenomen en worden voor huishoudens aangevuld met de realisaties van het energieverbruik vanuit woningen. De gegevens worden telkens gecorrigeerd voor niet-belaste onderdelen.⁷

De gerealiseerde grondslag voor 2020 wordt omgezet naar een raming voor 2023 en 2024 met behulp van de toekomstige ontwikkeling van de grondslag uit de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2021 van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).⁸ Voordat het budgettaire beslag wordt berekend, worden de

⁶ Certificering budgettaire raming nota van wijziging wetsvoorstel 'Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Wet belastingen op milieugrondslag ter uitvoering van de afbouw van de salderingsregeling voor kleinverbruikers', CPB Notitie, 2022 ([link](#)).

⁷ Het gaat daarbij om niet-energetisch verbruik, in metallurgische en elektrolytische procedés en bij chemische reductie. Verder is gecorrigeerd voor verbruik via de salderingsregeling voor kleinverbruikers.

⁸ Klimaat- en Energieverkenning 2021, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), 2021 ([link](#)). Inmiddels is de KEV 2022 gepubliceerd, maar de raming door het ministerie van Financiën is opgesteld ten behoeve van het wetsvoorstel Belastingplan 2023 en vóór de publicatie van de KEV 2022.

resultaten nog geijkt op de daadwerkelijke opbrengst per tariefschijf volgens de gegevens van de Belastingdienst.

Ook de grondslag voor de belastingvermindering volgt uit de gegevens van de Belastingdienst. Met de geldende teruggavebedragen wordt hiermee teruggerekend naar het (stabiele) aantal relevante aansluitingen en daarmee naar de sleutel voor aanpassingen in de belastingvermindering.

Blijvende maatregelen in de energiebelasting kunnen aanzetten tot veranderingen in energieverbruik. Dergelijke verbruiksaanpassingen gaan vaak gepaard met (kostbare) investeringsbeslissingen, zoals de keuze om een woning te isoleren. Omdat die gedragseffecten pas op langere termijn optreden, groeien de budgettaire consequenties daarvan langzaam in.⁹

Toekomstige gebruiksgegevens zijn gebaseerd op de KEV2021. Daarin zijn de effecten van de oorlog in Oekraïne op de wereldmarkt en besparingsmaatregelen ten aanzien van verbruik nog niet meegenomen. Dit kan aanzienlijke effecten op de gebruikte sleutelbedragen hebben, net als op de veronderstelde prijselasticiteit. Deze wereldwijde situatie is niet te modelleren. Ook ontbreken recente gegevens over de impact op het toekomstig energieverbruik vanuit gedragsreacties. De onzekerheid rondom deze budgettaire raming is daarom zeer hoog.

Verhogen vrije ruimte WKR

Voor 2023 wordt het percentage vrije ruimte tijdelijk verhoogd van 1,92% naar 3% voor de eerste 400.000 euro loonsom. De werkkostenregeling biedt aan werkgevers de gelegenheid om tot op zekere hoogte onbelast vergoedingen en verstrekkingen te doen aan werknemers. Voor bepaalde vergoedingen en verstrekkingen de zogenoemde vrije ruimte worden aangesproken. Wanneer deze vrije ruimte wordt overschreden, betaalt de werkgever 80% eindheffing over het meerdere. De eindheffing mag niet worden doorgezet naar de werknemer.

De grondslag is gebaseerd op aangiftegegevens loonbelasting van de Belastingdienst uit 2019. Op basis van de aangiftegegevens is het effect van een hoger percentage aan vrije ruimte bepaald, rekening houdend met de verdeling van de omvang van de loonsommen van bedrijven. Om de grondslag voor 2023 te bepalen, is dit bedrag opgehoogd met de groei van de totale loonsom in de marktsector van 18,7%. De totale loonsom in 2023 is gebaseerd op de concept-Macro Economische Verkenning (cMEV) van het CPB.¹⁰

Ten aanzien van de gedragseffecten wordt in de raming aangenomen dat de extra ontstane vrije ruimte wordt benut voor verschuivingen in arbeidsvoorwaarden, waarbij belast brutoloon wordt verschoven naar onbelaste vergoedingen/verstrekkingen. Het aandeel bedrijven waarbij het gedragseffect speelt, is vastgesteld basis van een evaluatie door Panteia.¹¹ Daarbovenop wordt verondersteld dat 50% van de bedrijven die extra vrije ruimte ontvangen en daarover geen eindheffing betalen, vanwege de tijdelijkheid van de maatregel de arbeidsvoorwaarden niet of in beperkte mate aanpast. De precieze omvang van zowel het gedragseffect als de afslag van 50% is onzeker en zeer bepalend voor de totale derving in 2023. Daarom beoordeelt het CPB de raming als redelijk en neutraal, maar in hoge mate onzeker.

⁹ Voor structurele aanpassingen in de tarieven van de energiebelasting wordt conform relevante studies van bijvoorbeeld het PBL (2016) een prijselasticiteit van -0,2 toegepast, met een ingroei van 10 jaar. Zie voor voornoemde studie: Kostenefficiëntie van beleidsmaatregelen ter vermindering van broeikasgasemissies, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), 2016 ([link](#)).

¹⁰ De cMEV dient als input voor de sleutel van de werkkostenregeling. De totale loonsom is de grondslag om de sleutel te berekenen.

¹¹ Evaluatie werking Werkkostenregeling in vergelijking met de oude regeling, Panteia, 2018 ([link](#)).

Solidariteitsbijdrage

De solidariteitsbijdrage omvat een tijdelijke heffing van 33% die met terugwerkende kracht de overwinsten van gas- en oliebedrijven in 2022 belast. Overwinsten worden geoperationaliseerd op basis van het gemiddelde van de in 2018-2021 gerealiseerde belastbare winst, plus een opslag van 20%.¹² Als de gerealiseerde winst van een gas- of oliebedrijf in 2022 groter is dan dit verhoogde historisch gemiddelde, zal boven op de vennootschapsbelasting de solidariteitsbijdrage over deze overwinst worden geheven. De heffing is van toepassing op gaswinning, oliewinning en de raffinage en vervaardiging van cokesovenproducten, in het bijzonder bij het specifieke bedrijf(sonderdeel in het concern) dat daadwerkelijk olie of gas wint of raffineert.

De grondslag van de maatregel is de verwachte overwinst, zoals deze op de winst- en verliesrekening van olie- en gasbedrijven in 2022 terecht komt. Bij gasbedrijven wordt uitgegaan componenten bij de bepaling van overwinsten:

1. **Reguliere gasproductie.** De verwachte gasproductie voor 2022 is vastgesteld op basis van de gasprijzen- en volumes zoals opgenomen in de begroting van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.¹³ Er wordt hierbij aangenomen dat de extra omzet (die volgt uit een hogere gasprijs) ten opzichte van periode 2018-2021 gelijk staat aan extra winst. Een impliciete aanname hierbij is dat de productiekosten en overige kosten (zoals dotaties voor aardbevingschade) in 2022 ongeveer gelijk zijn aan de kosten in de eerdere periode. De onzekerheid zit hier zowel in de mogelijkheid dat de kosten hoger of lager uitvallen als in de hoogte van verkoopprijs van gas.
2. **Norg-vergoeding.** Met de ondertekening van het zogenoemde Norg-Akkoord is overeengekomen om geen Groningergas in de gasopslag Norg op te slaan, maar geconverteerd hoogcalorisch gas.¹⁴ Voor de verminderde Groninger gaswinning die daardoor mogelijk is, ontvangen gasbedrijven een financiële compensatie van de Staat. Omdat deze Norg-vergoeding in 2022 zorgt voor extra winst, wordt hierover de solidariteitsheffing geheven.
3. **Herwaardering van werkgas uit bergingen.** Vanaf 1 april 2022 wordt geïnjecteerd gas op de balans opgenomen en de in- en verkoop van de geactiveerde voorraad meegenomen in het bedrijfsresultaat (winst- en verliesrekening) van hetzelfde jaar.¹⁵ Voorheen werd de verkoopopbrengst van gas in bergingen pas geboekt in de winst- en verliesrekening wanneer het gas werd onttrokken, terwijl de bijbehorende productie- of inkoopkosten meteen werden genomen. Door de overgang op de nieuwe systematiek wordt een deel van de toekomstige fiscale winst naar 2022 geschoven, waardoor de winst in 2022 toeneemt. Deze extra winst valt ook onder de solidariteitsbijdrage. De onzekerheid van de bepaling van de extra winst zit in de inschatting van de gasvoorraad in bergingen eind 2022.

Voor de grondslag (overwinst op basis van omzet) van olie wordt uitgegaan van de reguliere oliewinning en een prijsontwikkeling van olie¹⁶, waarbij de aanname geldt dat ook hier extra omzet gelijk is aan extra fiscale winst. De grondslag van de raffinage en vervaardiging van cokesovenproducten wordt met een ruwe aanname nihil verondersteld.

Ten aanzien van de reguliere productie van gas en olie is een gedragseffect van 20% verondersteld. De winningsentiteiten hebben er immers belang bij om de winst te drukken door in 2022 hogere kosten op te voeren. Desalniettemin wordt het gedragseffect conform vuistregels 'klein' verondersteld, omdat het proberen te verschuiven van de winst naar een ander concernonderdeel via interne transacties naar verwachting niet

¹² De bepaling van overwinsten vloeit voort uit de 'VERORDENING (EU) 2022/1854 VAN DE RAAD van 6 oktober 2022 betreffende een noodinterventie in verband met de hoge energieprijzen' ([link](#)).

¹³ Zoals opgenomen in de Miljoennota 2023 ([link](#)).

¹⁴ Kamerbrief over Norg Akkoord om gaswinning uit Groningerveld versneld te beëindigen ([link](#)).

¹⁵ Het gaat hier specifiek om de toerekeningsystematiek van bedrijven in het zogenoemde Gasgebouw (d.w.z. het samenwerkingsverband tussen de overheid en de NAM, EBN, Maatschap Groningen en GasTerra).

¹⁶ De gehanteerde olieprijsontwikkeling is in lijn met die van het CPB.

mogelijk is omdat het gaat om een heffing met terugwerkende kracht. Daarnaast liggen de verrekenprijzen in het verleden al vast en voor de komende periode zou het tegen de verrekenprijzeregels zijn om deze prijzen op een afwijkende manier te bepalen.

De raming is naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk. Wel kent de raming door zowel aannames over onder andere het winstaandeel, de constante productiekosten en de gasvoorraad als door de beperkte data vanwege de gevoeligheid van bedrijfsgegevens een hoge mate van onzekerheid.

Afschaffen verhuurderheffing

Per 1 januari 2023 wordt de verhuurderheffing afgeschaft. De maatregel leidt tot een lastenverlichting van 0,5 mld euro in 2023 en 1,4 mld euro structureel.

Het CPB beoordeelt de raming als neutraal en redelijk. Een belangrijke aanname is de ontwikkeling van de WOZ-waarden voor 2022 en 2023. De cijfers daarvoor komen uit de CPB-raming. Daarnaast zijn er aannames over het beroep op de Regelingen Vermindering Verhuurderheffing (RVV) en de budgettering van die regelingen. De inschatting van de omvang en het beroep op de heffingsvermindering is gebaseerd op berekeningen van het ministerie van Binnenlandse Zaken, die gevoed zijn met informatie van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Deze inschatting is inherent onzeker.

De afschaffing van de verhuurderheffing geeft door het korte tijdsbestek geen aanleiding tot substantiële anticipatie-effecten. De mogelijkheid tot een versneld beroep op de RVV van invloed kan zijn op het kaspatroon van de afschaffing van de verhuurderheffing, maar dergelijke verschuivingen leiden per saldo niet tot een lastenrelevant effect. De raming kent een gemiddelde mate van onzekerheid.

Bijlage: Toetsingskader

Indien fiscale maatregelen door het CPB gecertificeerd worden, wordt de raming van fiscale maatregelen ten minste marginaal getoetst. Maatregelen waarvan het budgettaire effect volgens de raming van het ministerie van Financiën groter is dan 50 mln euro, worden ook uitvoeriger beoordeeld. Deze uitvoerige beoordeling wordt ook gedaan als de belastinggrondslag onzeker is, er sprake kan zijn van sterke gedragseffecten, of als de maatregel politiek omstreden is.¹⁷

Marginale toetsing

De marginale toetsing betreft een aantal vragen, die elk met 'ja' dienen te worden beantwoord. Als dat het geval is, wordt de raming gecertificeerd.

1. Is de huidige stand van zaken duidelijk verwoord?
2. Is de beleidswijziging voldoende toegelicht?
3. Wordt de kwaliteit van de data voldoende toegelicht?
4. Worden de onzekerheden van de raming voldoende toegelicht?
5. Zijn de aannamen voldoende onderbouwd?
6. Volgt de ex-ante budgettaire raming logisch uit de data en de gemaakte aannamen?
7. Worden de aanwezigheid en inhoud van eerste-orde gedragseffecten toegelicht?
8. Is rekening gehouden met (directe) effecten op andere regelingen?

Sommige maatregelen betreffen een wijziging zonder mogelijk budgettair effect. Als dit het geval is, wordt volstaan met een '-'.¹⁸

Uitvoerige toetsing

De uitvoerige toetsing van ramingen van maatregelen die groter zijn dan 50 mln euro, gaat dieper in op de budgettaire effecten van de raming.¹⁸ Hierbij worden de aannamen beoordeeld en wordt overwogen of de aanname redelijk is. Aspecten die een rol spelen:

- Is er informatie over de omvang van de **grondslag**? Hoe betrouwbaar is deze informatie?
- Waarop zijn de **aannamen** gebaseerd en zijn deze aannamen redelijk? Komt de raming overeen met de uitkomsten die op basis van CPB-modellen kunnen worden verwacht?
- Zijn de **gedragseffecten** redelijk en in overstemming met wat in de literatuur gebruikelijk is? Als er geen literatuur is, zijn er dan vuistregels af te leiden uit informatie van de uitvoeringspraktijk bij eerdere beleidsveranderingen? Waarop zijn de gedragseffecten gebaseerd?

¹⁷ Deze condities zijn vergelijkbaar met door de OBR gestelde condities.

¹⁸ Ook bij een onzekere belastinggrondslag, te verwachten sterke gedragseffecten, of bij een maatregel die omstreden is.

Onzekerheid

Het Centraal Planbureau geeft een inschatting van de onzekerheid van de raming. Vooral nog wordt hierbij gebruikgemaakt van het kader dat geboden wordt door The Office for Budget Responsibility (OBR) in het Verenigd Koninkrijk. Zie daarvoor tabel B1 en [hier](#).

Drie aspecten van de raming worden in beschouwing genomen: onzekerheden in de modellering, in de data en in het gedrag. De onzekerheid in het gebruikte model is afhankelijk van de gebruikte aannamen en de eenvoud waarmee een basispad en een variant berekend kunnen worden. Dataonzekerheden hangen samen met de hoeveelheid beschikbare relevante gegevens en de betrouwbaarheid van de bron. Onzekerheid kan ook voortkomen uit gedrag, wanneer er grote gedragseffecten te verwachten zijn en deze effecten moeilijk in te schatten zijn.

Tabel B1 Beoordelingscriteria onzekerheid

Beoordeling	Model	Data	Gedrag
Zeer hoog	Zeer moeilijk te modelleren Zeer gevoelig voor onverifieerbare aannamen	Zeer weinig data Slechte kwaliteit	Geen informatie over potentieel gedrag
Hoog	Zeer moeilijk te modelleren Zeer gevoelig voor onverifieerbare aannamen	Weinig data Veel van slechte kwaliteit	Gedrag is volatiel of sterk afhankelijk van factoren buiten het belastingstelsel
Gemiddeld-hoog	Moeilijk te modelleren Aanmaken basispad beperkt mogelijk Gevoelig voor aannamen	Gewone data Wellicht van externe bron Aannamen kunnen niet gemakkelijk worden gecheckt	Gedrag is moeilijk voorspelbaar
Gemiddeld	Enigszins moeilijk te modelleren Aanmaken basispad beperkt mogelijk	Incomplete data Hoogwaardige externe bron Verifieerbare aannamen	Aanzienlijke gedragsreacties of afhankelijk van factoren buiten belastingstelsel
Gemiddeld-laag	Modelleren is eenvoudig Aantal gevoelige aannamen	Hoge datakwaliteit	Gedrag is redelijk voorspelbaar
Laag	Modelleren is eenvoudig Nieuwe parameters voor bestaand beleid Weinig of geen gevoelige aannamen	Hoge datakwaliteit	Stabiele en voorspelbare gedragseffecten
Relevantie		[hoog – gemiddeld – laag]	
Totale beoordeling		[hoog – gemiddeld – laag]	

Voor elk van deze onzekerheidsaspecten zal de relevantie per raming variëren. De een-na-laatste rij beschrijft de relevantie van ieder aspect voor de desbetreffende raming. De laatste rij geeft een totaaloordeel over de raming op basis van de voorgaande afwegingen.

Sommige maatregelen betreffen een wijziging zonder mogelijk budgettair effect en daarom ook zonder onzekerheid. Als dit het geval is, wordt volstaan met de notering 'n.v.t.'.