
Vergaderjaar 2020–2021

35 830

Financieel Jaarverslag van het Rijk 2020

Nr. 1

FINANCIEEL JAARVERSLAG VAN HET RIJK
Ontvangen 19 mei 2021

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	4
Samenvatting Financieel Jaarverslag Rijk 2020	5
1 Het economisch en budgettair beeld	8
1.1 De Nederlandse economie	8
1.2 Europese en internationale ontwikkelingen	14
1.3 Overheidsfinanciën	17
2 De ontwikkeling van de uitgaven en ontvangsten	23
2.1 De ontwikkeling van de uitgaven	23
2.2 De ontwikkeling van de ontvangsten	43
3 Financieel Management	51
3.1 Inleiding	51
3.2 Rechtmatigheid en tolerantiegrenzen	53
3.3 Beleidsinformatie en beleidsevaluatie	56
3.4 EU-middelen	61
3.5 Financiële informatievoorziening	66
3.6 Rijksbrede financiële bedrijfsvoering	68
Lijst van gebruikte afkortingen	72

Alle overheden binnen de Europese Unie moeten alle digitale informatie en diensten toegankelijk maken. Deze verplichting is vastgelegd in het Tijdelijke besluit digitale toegankelijkheid overheid en de Wet Digitale Overheid. Het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2020 sluit zoveel mogelijk aan bij de voorgeschreven toegankelijkheids- en leesbaarheidseisen. Op dit moment wordt niet voorzien in de voorleesmogelijkheid van infographics.

VOORWOORD

2020 – de cijfercombinatie van dit jaar is volstrekt in balans. Maar het jaar zelf was dat allerm minst. Het werd een zwaar en emotioneel jaar voor iedereen. 2020 heeft diepe sporen nagelaten en dat geldt ook voor de overheidsfinanciën.

De maatregelen die het kabinet genomen heeft, zijn er op gericht om het virus onder controle te krijgen. Ook waren maatregelen noodzakelijk om banen te behouden en werknemers en ondernemers te helpen om door deze lastige fase heen te komen. Steun- en herstellpakketten kwamen met hoge snelheid tot stand. Ondanks alle onzekerheid hebben we zo veel als mogelijk ingespeeld op de volgende fase, door de pakketten aan te passen en te verlengen.

Sturen in de mist, hebben we dat eerder genoemd. Een mist die inmiddels gelukkig langzaam oplost. Daardoor krijgen we steeds meer zicht.

Maar de impact blijft enorm.

Door de steun- en herstellpakketten gaf het kabinet vorig jaar 27,8 miljard euro meer uit en kreeg het 17,4 miljard minder binnen. Daarnaast ging het Rijk voor 52,3 miljard euro aan coronagerelateerde risicoregelingen aan, dat waren vooral garanties. De staatsschuld steeg in 2020 naar 54,5 procent van het bbp. Het zijn bedragen en percentages die we in de jaren ervoor niet voor mogelijk hielden. Maar juist doordat de overheid in die jaren de staatsschuld met miljarden euro's verlaagd heeft, kunnen we deze hoge uitgaven opvangen.

De gevolgen van corona zijn nog jaren merkbaar. Maar ik ben onder de indruk van de veerkracht van onze samenleving en onze economie.

Toch was 2020 niet alleen een jaar van corona. 2020 was ook het jaar waarin extra geld beschikbaar is gesteld voor de Urgenda-doelstellingen rond klimaatbeleid en voor het verminderen van de stikstofuitstoot. Voor het sociaal domein zijn er extra middelen vrijgemaakt voor gemeenten. Ook is er geld gereserveerd om ouders die gedupeerd zijn door de problemen met de kinderopvangtoeslag te compenseren en te ondersteunen.

In dit Financieel Jaarverslag Rijk leest u over het vorige jaar, 2020. Het huidige jaar, 2021, is als cijfercombinatie wat minder in balans. Toch zullen we dit jaar, als corona langzaamaan minder allesbepalend wordt, weer richting een evenwicht kunnen gaan.

De minister van Financiën,

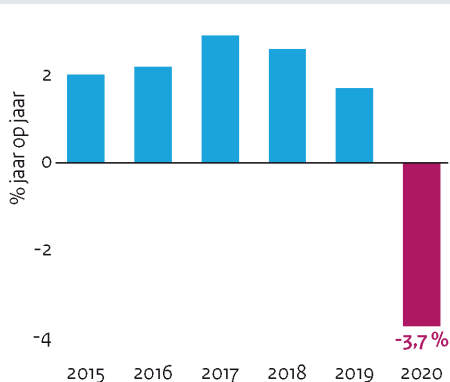
Wopke Hoekstra

Samenvatting Financieel Jaarverslag Rijk 2020



De coronacrisis heeft de Nederlandse economie hard geraakt

Ontwikkeling bbp

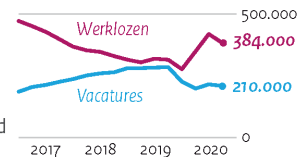


Na 6 jaar van groei, nam het bruto binnenlands product door de coronacrisis in 2020 flink af, met 3,7 procent. De Nederlandse economie kromp maar één keer eerder zo hard: in 2009.

Economische indicatoren

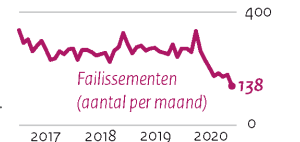
Werkloosheid

De coronacrisis zorgde voor een toename in de werkloosheid en een afname van het aantal vacatures. Maar de totale hoeveelheid werklozen bleef relatief laag.



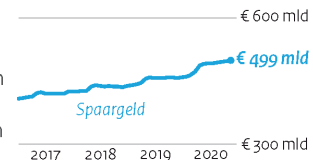
Failisementen

Ondanks de coronacrisis gingen veel minder bedrijven failliet, mede dankzij de steunpakketten.



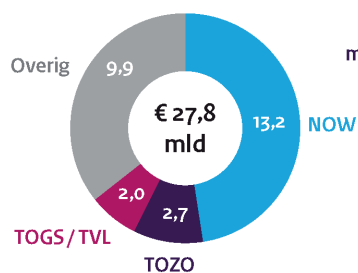
Spaargeld

Terwijl sommigen hun spaargeld moesten inzetten om de klap van de crisis op te vangen, nam de totale hoeveelheid spaargeld van huishoudens fors toe.

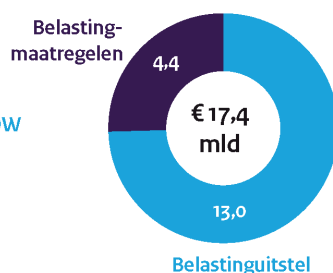


De overheid sprong bij met forse steun- en herstellepakketten

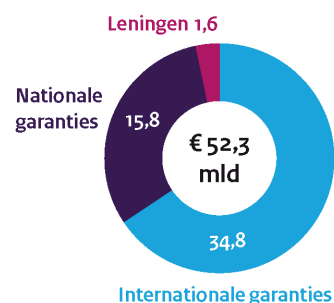
Uitgavenmaatregelen



Inkomstenmaatregelen



Risicoregelingen

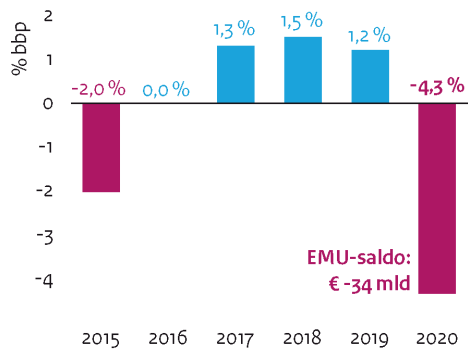


Om in de coronacrisis bedrijven te steunen en banen te behouden, kwam de overheid met forse steun- en herstellepakketten. Die hebben gezorgd voor 27,8 miljard euro aan extra uitgaven en 17,4 miljard euro aan minder inkomsten in 2020. Een deel van de inkomsten komt later alsnog binnen, omdat het gaat om belastinguitstel. Daarnaast is het Rijk voor 52,3 miljard euro aan risicoregelingen aangegaan, voor het overgrote deel in de vorm van garanties. Garanties zijn geen uitgaven, maar wel een risico, omdat ze in de toekomst tot uitgaven kunnen leiden.



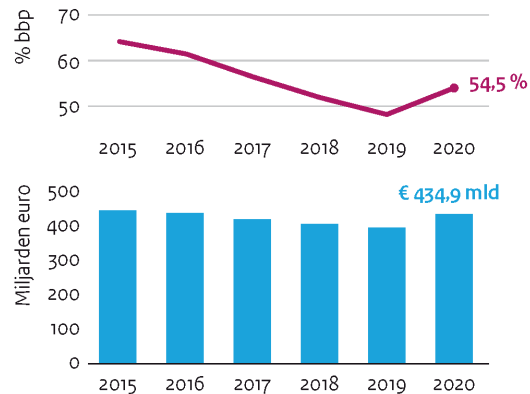
De begroting sloeg om: van overschot naar tekort

Overheidssaldo



Door de extra uitgaven en lagere inkomsten als gevolg van de coronacrisis is een begrotingstekort ontstaan van 4,3 procent van het bbp. Dat komt neer op een overheidssaldo (EMU-saldo) van -34 miljard euro. Dat is het verschil tussen de inkomsten en uitgaven van de overheid, inclusief decentrale overheden (zoals gemeenten en provincies).

Overheidsschuld



In de jaren van economische voorspoed zijn de begrotingsoverschotten gebruikt om de schuld te verminderen. Daardoor was er nu ruimte om de schuld te laten oplopen voor de noodzakelijke economische steunmaatregelen. De overheidsschuld (EMU-schuld) is opgelopen tot 54,5 procent van het bbp.



Inkomsten en uitgaven Rijk 2020

Totale inkomsten en uitgaven

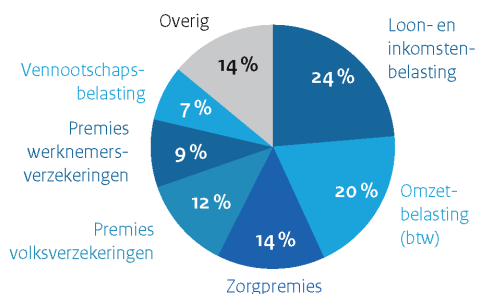
Inkomsten € 299,8 miljard

Extra uitgaven door steun- en herstellepakketten: € 27,8 miljard

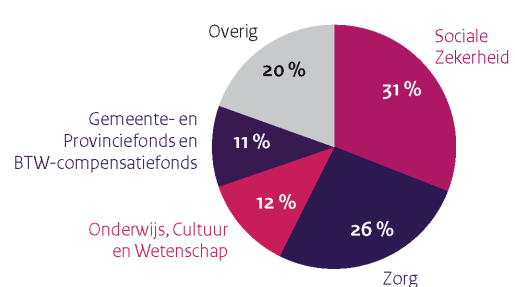
Uitgaven € 332,0 miljard

Door de coronacrisis en de steun- en herstellepakketten liepen de uitgaven op. De inkomsten liepen juist terug. Een deel van de inkomsten komt later alsnog binnen, omdat het gaat om belastinguitstel. Voor het Rijk komt het begrotingstekort daarmee op 32,2 miljard euro. Het totale begrotingstekort (inclusief het tekort bij decentrale overheden, zoals gemeenten en provincies) is 34,0 miljard euro.

Verdeling inkomsten



Verdeling uitgaven



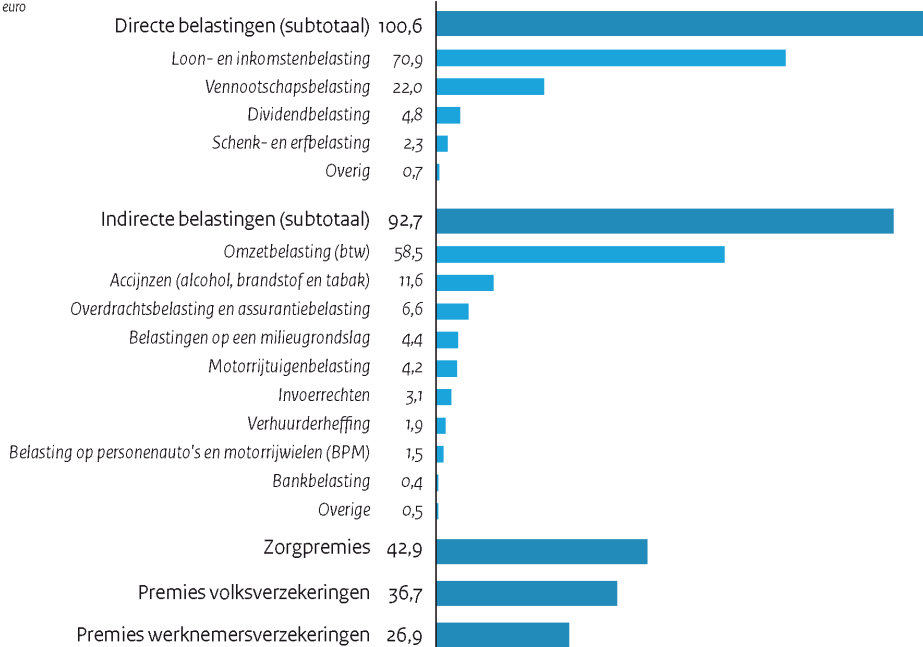


Overzicht inkomsten en uitgaven Rijk 2020

Inkomsten

€ 299,8 miljard

Bedragen in miljarden euro



Uitgaven

€ 332,0 miljard

Bedragen in miljarden euro



* De post diversen bevat onder meer de uitgaven van een aantal kleinere begrotingen (positief), een aantal grote niet-belastingontvangsten zoals SDE+-inkomsten (negatief), en een aantal correctieposten om aan te sluiten bij het saldo van het Rijk, zoals het saldo van de sociale fondsen (negatief).

1 HET ECONOMISCH EN BUDGETTAIR BEELD

1.1 De Nederlandse economie

De coronacrisis had in 2020 een grote impact op de Nederlandse economie. Na een historisch lange periode van 23 kwartalen van onafgebroken economische groei kende het jaar 2020 een economische krimp van 3,7 procent. De krimp is daarmee net zo groot als tijdens de financiële crisis in 2009. De ontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp) van kwartaal op kwartaal is daarnaast erg volatiel geweest, en liet zowel de grootste krimp als de grootste groei zien die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) ooit heeft gemeten. De economische krimp van de eerste twee kwartalen van 1,6 en 8,4 procent werd voor een deel goed gemaakt door een groei van 7,7 procent in het derde kwartaal. Door een lichte krimp van 0,1 procent in het vierde kwartaal bleef het bruto binnenlands product (bbp) echter significant lager dan voor de coronacrisis.

Impact coronacrisis op (brede) welvaart

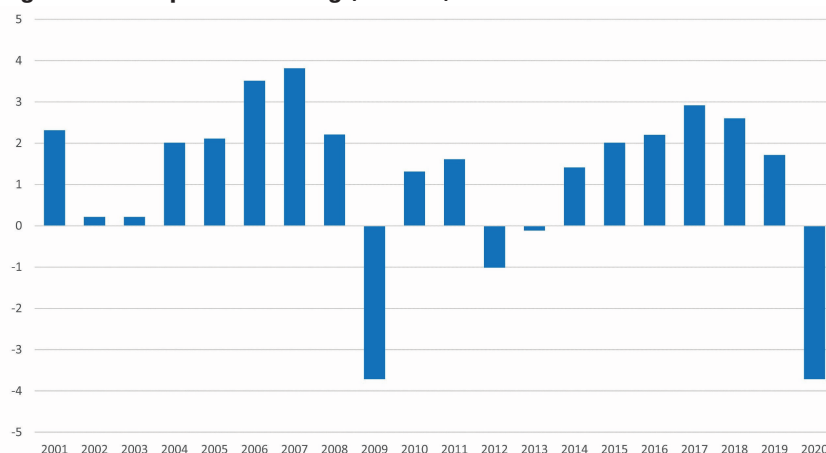
De gevolgen van de crisis gaan verder dan de materiële welvaart in Nederland. Om een goed beeld te krijgen van deze gevolgen, is het van belang om te kijken naar het concept van brede welvaart, waarin de kwaliteit van het leven centraal staat. Het systematisch meten van brede welvaart is de afgelopen jaren verder ontwikkeld. Zo werken de planbureaus aan een dashboard met brede-welvaartsindicatoren, dat jaarlijks voorafgaand aan de Voorjaarsnota wordt gepubliceerd, om aan te sluiten bij de begrotingscyclus.

Tegelijk met de publicatie van het Financieel Jaarverslag van het Rijk brengt het CBS de vierde editie uit van de Monitor Brede Welvaart. In de categorieën 'hier en nu', 'later' en 'elders' laten ongeveer honderd indicatoren zien hoe de welvaart in Nederland zich ontwikkelt. Dit geldt zowel voor de objectieve componenten van welvaart als de subjectieve beleving ervan. Daarnaast brengt de monitor – met indicatoren over de Sustainable Development Goals – in beeld welke inspanningen op verschillende beleidsterreinen gedaan zijn om de welvaart te vergroten. De publicatie van de Monitor Brede Welvaart op Verantwoordingsdag, naast het Financieel Jaarverslag van het Rijk, kan het debat over de ontwikkelingen van het jaar verrijken.

Het kabinet spant zich in om de negatieve impact van de coronacrisis op de Nederlandse welvaart te beperken. Daarom heeft ze omvangrijke steunpakketten ingesteld, gericht op het behoud van banen en bedrijven. In totaal is in 2020 aan coronamaatregelen 46,8 miljard euro uitgegeven, waarvan het voornaamste deel aan loonondersteuning en tegemoetkomingen voor de vaste lasten van bedrijven.¹ De economische cijfers laten zien dat de financiële steunpakketten de gevolgen van de crisis hebben beïnvloed. Het effect van de crisis is sterk waarneembaar in het bbp-volume. De economische krimp van 3,7 procent is gelijk aan de achteruitgang in 2009 als gevolg van de kredietcrisis, die in dat jaar de grootste krimp was ooit door het CBS gemeten. De werkloosheid en het aantal faillissementen bleven desondanks onder het langjarig gemiddelde.

¹ Het totaalbedrag omvat de uitgavenmaatregelen, inkomstenmaatregelen en leningen in de steunen herstellpakketten. Zie paragraaf 1.3.1 voor nadere toelichting.

Figuur 1.1.1 Bbp-ontwikkeling (volume)

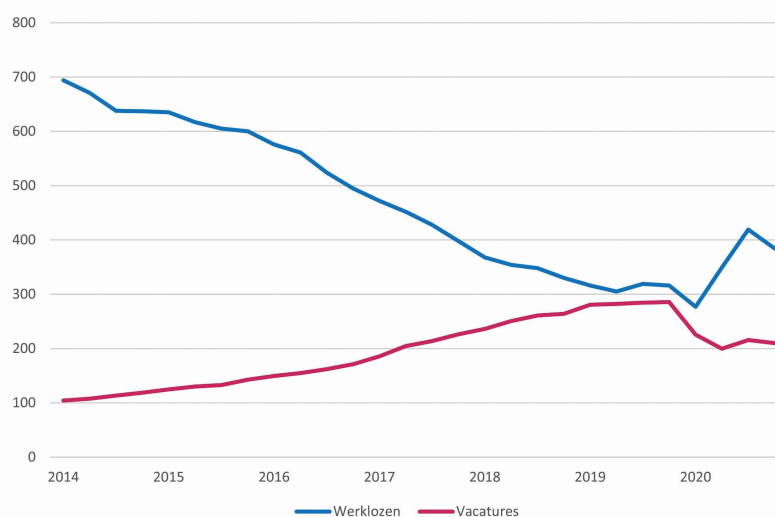


Bron: CBS

Impact coronacrisis op de arbeidsmarkt

Gezien de grote impact van de crisis op de economie, is het effect op de arbeidsmarkt in 2020 beperkt gebleven. In het vierde kwartaal van 2020 bedroeg de werkloosheid 384.000 personen. Dit is een stijging ten opzichte van 2019 (316.000), maar het niveau is lager dan in de jaren 2014-2017. De werkloosheid als percentage van de beroepsbevolking steeg van gemiddeld 3,4 procent in 2019 naar gemiddeld 3,8 procent in 2020. De werkloze beroepsbevolking bestaat uit alle 15- tot 75-jarigen die in Nederland wonen en geen betaald werk hebben, maar wel recent werk hebben gezocht en daarvoor direct beschikbaar zijn. Het aantal vacatures is daarnaast gedaald van 285 duizend in 2019 naar 210 duizend in 2020. Door de hogere werkloosheid en het afnemende aantal vacatures is de spanning op de arbeidsmarkt minder geworden.

Figuur 1.1.2 Aantal werklozen en vacatures (in duizenden)



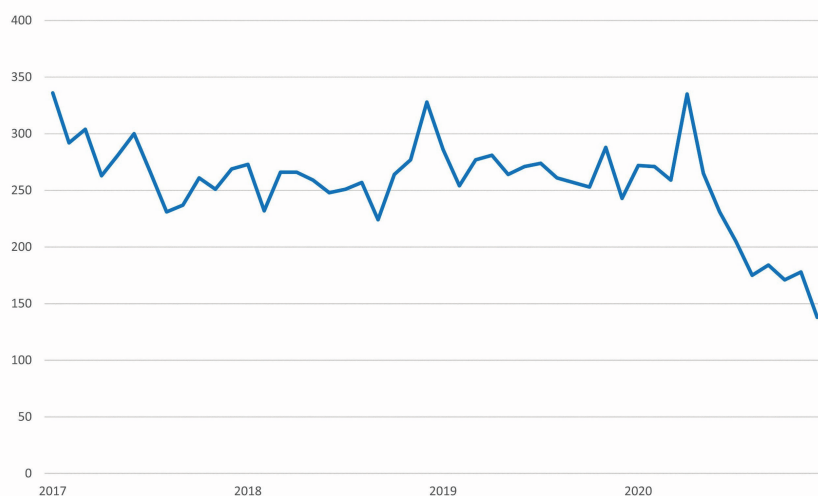
Bron: CBS

De stijging van de werkloosheid als gevolg van de coronacrisis is beperkt door de steunpakketten. In de NOW-1-regeling van maart tot en met mei ontvingen ongeveer 140.000 bedrijven met 2,3 miljoen werknemers

financiële steun. Van juni tot en met september waren dit nog 64.000 bedrijven met 1,3 miljoen werknemers in de NOW-2. In de NOW-3-regeling, die liep van oktober tot en met december 2020, ontvingen 78.000 bedrijven steun met in totaal 1,3 miljoen werknemers. Het is moeilijk te kwantificeren in welke mate de stijging in de werkloosheid beperkt is door de steunpakketten.

Daarnaast was het aantal faillissementen in 2020 opvallend laag. In maart en april 2020 steeg dit aantal van 259 naar 335, maar na april zette een dalende trend in. Zo waren er in juli slechts 205 faillissementen en in oktober slechts 171. Met 138 faillissementen in december 2020 werd het laagste niveau sinds januari 1991 bereikt.

Figuur 1.1.3 Aantal faillissementen van bedrijven en instellingen (excl. eenmanszaken)

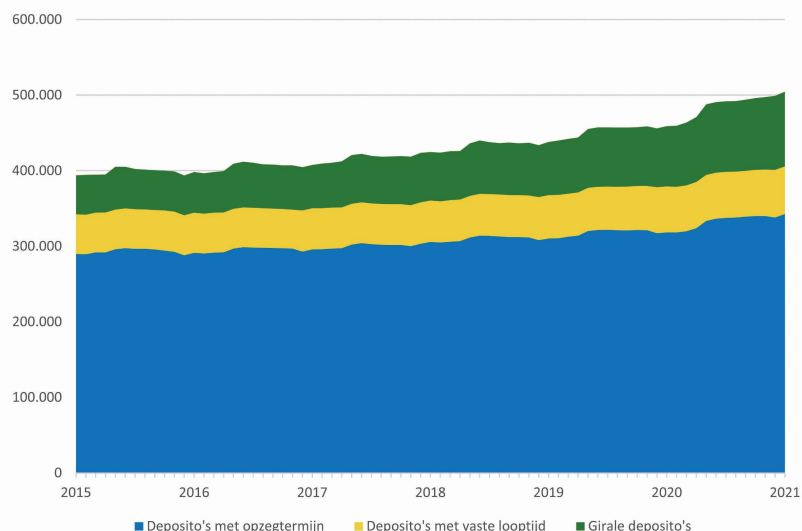


Bron: CBS

Impact coronacrisis op huishoudens

De coronacrisis zorgde naast de krimp aan de aanbodkant van de economie, waarneembaar in de bbp-ontwikkeling, ook voor effecten aan de vraagkant van de economie. De consumptieve bestedingen van huishoudens namen met 6,4 procent af in 2020. Daar staat tegenover dat huishoudens in 2020 meer hebben gespaard. Het totaal aan spaartegoeden en geld op betaalrekeningen van huishoudens nam toe van 456.125 miljoen euro in december 2019 tot 499.035 miljoen euro in december 2020. Het totaalbedrag van de deposito's van huishoudens bij banken was 42.910 miljoen euro in het jaar 2020, ten opzichte van 18.849 miljoen euro in 2017, 10.251 miljoen euro in 2018 en 22.250 miljoen euro in 2019.

Figuur 1.1.4 Deposito's van huishoudens bij banken

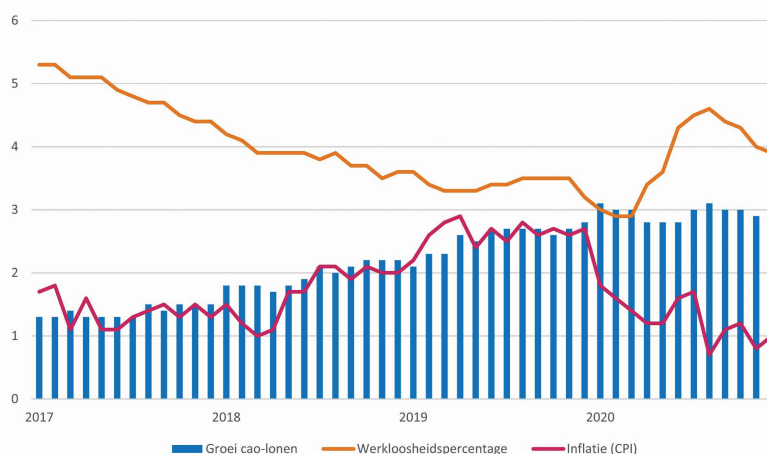


Bron: DNB

De inflatie daalde in 2020 naar 1,3 procent. Dit kwam onder andere doordat de gemiddelde prijs van energie voor consumenten in 2020 bijna 12 procent lager werd. De stijging van de voedselprijzen van 2,0 procent in 2020 was ook minder dan in 2019, toen deze 4,3 procent bedroeg. In 2019 werd dit onder andere gedreven door de stijging van het lage btw-tarief van 6 naar 9 procent.

De contractlonen stegen in 2020 met 3 procent significant meer dan de consumentenprijzen. De hoge loonstijging is niet in lijn met de economische neergang, maar is te verklaren uit het bekende fenomeen dat lonen vertraagd reageren op de conjunctuur. Het verschil van 1,7 procentpunt tussen de contractloonstijging en de inflatie is historisch hoog. In 1986 werd voor het laatst een groter verschil gemeten. Door de relatief grote stijging van de contractlonen namen reële inkomens toe. De werkloosheid steeg daarentegen van 3 procent tot 3,9 procent, wat de reëel beschikbare inkomens van huishoudens verminderde.

Figuur 1.1.5 Loongroei, inflatie en werkloosheid (in procenten)

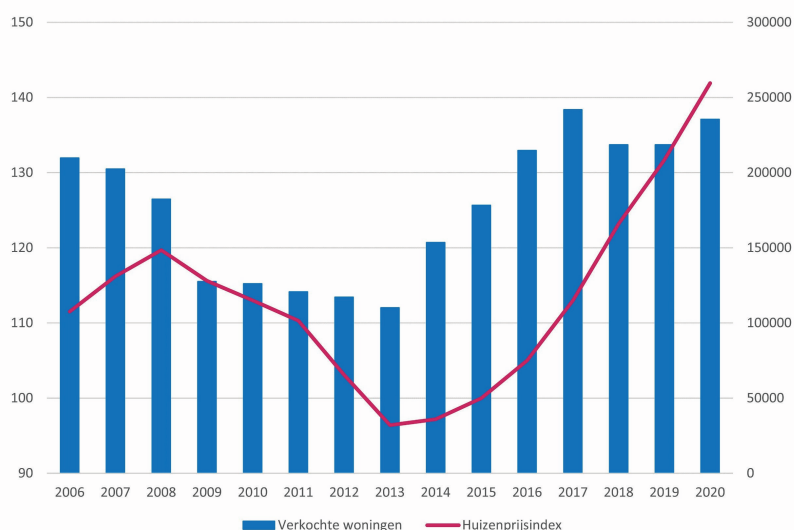


Bron: CBS

Impact coronacrisis op de huizenmarkt

De huizenmarkt bleef in 2020 onverminderd krap met een gemiddelde prijsstijging van 7,8 procent. De nominale prijsindex van bestaande koopwoningen steeg naar een recordniveau sinds de start van de meting in 1995. Het aantal transacties bedroeg 236.000 woningen in 2020, op 2017 na het hoogste aantal gemeten. Op provincieniveau variëren de prijsstijgingen, van 6,5 procent in Noord-Holland tot 10,4 procent in Groningen. Van de vier grootste steden had Utrecht de grootste prijstoename met 9,4 procent, en in Amsterdam stegen de prijzen met 4,7 procent het minst.

Figuur 1.1.6 Ontwikkeling huizenprijzen (2015=100) en aantal verkopen



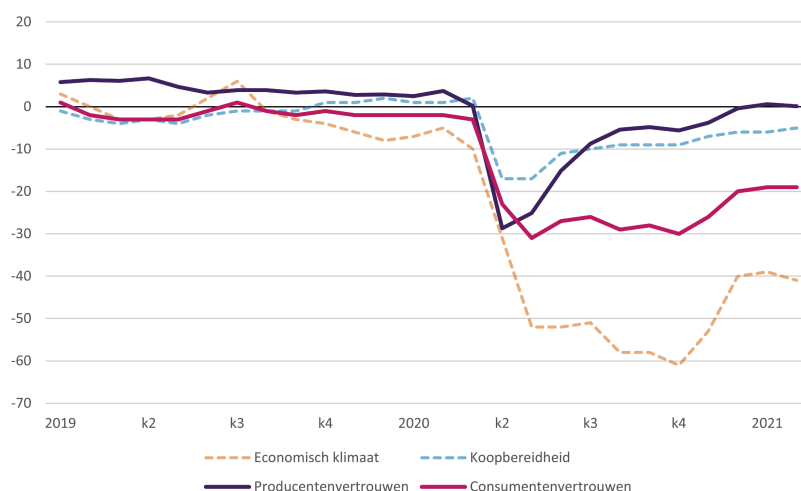
Bron: CBS

De schulden van huishoudens en de private sector stegen in 2020 en blijven in internationaal opzicht relatief hoog. De totale schuld van de private sector steeg van 234 procent tot ongeveer 240 procent van het bbp. De schuld van huishoudens ging van ongeveer 100 procent naar 103 procent van het bbp. In het jaar 2020 is daarmee een dalende trend van de private schulden gebroken sinds 2014. De schuld van de private sector en huishoudens bedroeg in dat jaar respectievelijk 267 en 113 procent van het bbp. Bezien vanuit de hele economie zijn de vermogens van huishoudens en bedrijven wel hoger dan de schulden.

Impact coronacrisis op het vertrouwen in de economie

De coronacrisis had een groot effect op het vertrouwen in de economie, van zowel producenten als consumenten. In het tweede kwartaal daalden alle indicatoren hard. Het producentenvertrouwen en de koopbereidheid onder consumenten herstelden zich ten dele in de loop van 2020. Consumenten bleven het economische klimaat echter laag beoordelen. De indicator voor het consumentenvertrouwen, die bestaat uit de koopbereidheid en de beoordeling van het economisch klimaat, herstelde zich nauwelijks na de klap in het tweede kwartaal.

Figuur 1.1.7 Ontwikkeling vertrouwensindicatoren



Bron: CBS

Het gedaalde vertrouwen in de economie is terug te zien in de investeringen. In 2020 namen de totale bruto-investeringen af met 3,6 procent ten opzichte van 2019. De eerste drie maanden van 2020 waren de investeringen in materiële vaste activa elke maand meer dan 2 procent hoger dan in dezelfde maanden in 2019. In april en mei echter werd hierin 10,3 en 18,2 procent minder geïnvesteerd. De investeringen bleven in de maanden tot en met november relatief lager dan in 2019. In december van 2020 was de hoeveelheid investeringen gelijk aan dat in 2019.

Samenvattend is het economisch beeld door corona volledig omgeslagen vergeleken met de verwachtingen bij de Miljoenennota 2020. De impact van corona heeft geleid tot de grootste economische krimp sinds de grote depressie. De forse steunpakketten van de overheid hebben de impact daarvan op de werkloosheid en faillissementen beperkt: beiden bleven onder het langjarig gemiddelde. Opvallend genoeg was de groei in de contractlonen zelfs hoger dan bij de inschatting van de Miljoenennota, ondanks de onverwacht sterke economische krimp. Ook bleek de economie sterk op te veren in het derde kwartaal, nadat de restricties gedeeltelijk waren opgeheven. Per saldo lijkt het erop dat in vergelijking met de ongekende omvang van de restricties, mede dankzij de steunpakketten de schade aan de Nederlandse economie als geheel relatief beperkt is gebleven.

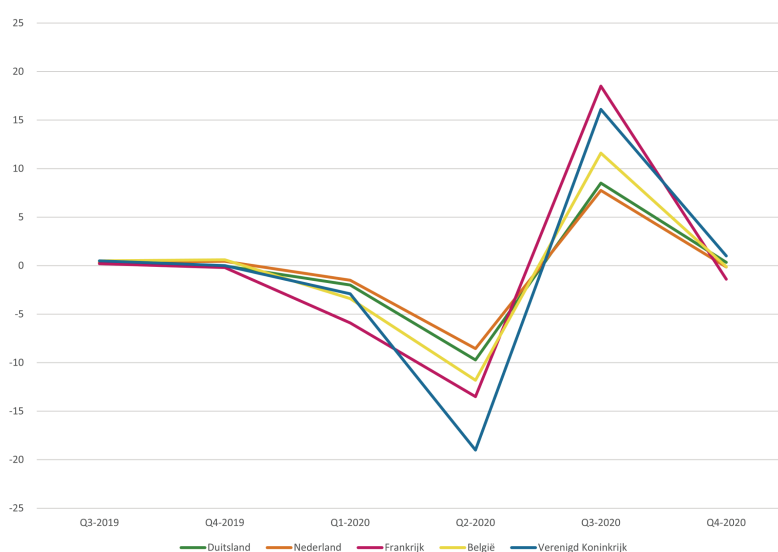
Tabel 1.1.1 Verschil verwachtingen Miljoenennota (MN) 2020 en realisaties Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) 2020

	MN	FJR
Bruto binnenlands product (in miljarden euro)	833	799
Economische groei	1,5	- 3,7
Inflatie (CPI)	1,5	1,3
Groei contractlonen marktsector	2,5	3,0
Werkloze beroepsbevolking	3,5	3,9

1.2 Europese en internationale ontwikkelingen

Het effect van de crisis op de Nederlandse economie volgde hetzelfde patroon als bij de voornaamste handelspartners Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en België, maar schommelde minder sterk en is in totaal relatief beperkt gebleven. De economische krimp in het tweede kwartaal was in Nederland met 8,4 procent veel minder groot dan in Duitsland (9,7 procent), België (11,8 procent), Frankrijk (13,5 procent) en het Verenigd Koninkrijk (19 procent). Tegelijkertijd was de herstellende groei in het derde kwartaal in Nederland ook relatief laag (7,7 procent) ten opzichte van Duitsland (8,5 procent), België (11,6 procent), Frankrijk (18,5 procent) en het Verenigd Koninkrijk (16,1 procent). De totale economische krimp in 2020 bedroeg voor Nederland 3,7 procent, voor Duitsland 4,9 procent, voor België 6,4 procent, voor Frankrijk 8,1 procent en voor het Verenigd Koninkrijk 9,9 procent.

Figuur 1.2.1 Bbp-ontwikkeling Nederland en voornaamste handelspartners



Bron: CBS en Eurostat

De meeste landen in de wereld reageerden op de coronacrisis met financiële steunpakketten. Dit werd in de Europese Unie onder andere mogelijk gemaakt door de Recovery and Resilience Facility (RRF) op te zetten en tijdelijk een algemene uitzonderingsclausule in te stellen op de begrotingsafspraken van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Het RRF is een Europees fonds met een bedrag van 672,5 miljard euro aan financiële steun voor landen, in de vorm van giften en leningen. Daarnaast zijn de Europese lidstaten tijdelijk niet gebonden aan het criterium van een maximale staatschuld van 60 procent van het bbp en een maximaal tekort van 3 procent van het bbp.

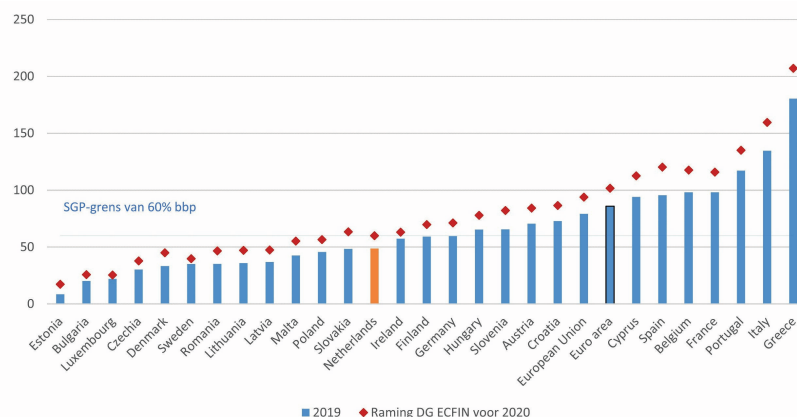
De overheden van landen in de eurozone gaven gemiddeld 3,8 procent van het bbp uit aan coronamaatregelen met directe budgettaire impact, zoals investeringen in de acute gezondheidszorg en financiële compensatieregelingen.² Nederland lag met 3,8 procent van het bbp dicht bij het gemiddelde,

² Bron: Europese Commissie

net als Frankrijk (3,8 procent). Duitsland gaf relatief minder uit aan directe steun (3,1 procent) en Italië relatief veel (5,9 procent). De automatische stabilisatoren in de Europese economieën zorgden voor een verdere beperking van de economische achteruitgang en drukten tegelijkertijd op de overheidsfinanciën.

De verhoogde uitgaven zijn sterk terug te zien in de ontwikkeling van de EMU-schulden. Zo steeg de EMU-schuld van Nederland van 48,7 procent tot bijna 60 procent van het bbp. De gemiddelde EMU-schuld nam in een vergelijkbare verhouding toe en ging van 79,2 procent naar 93,9 procent van het bbp.

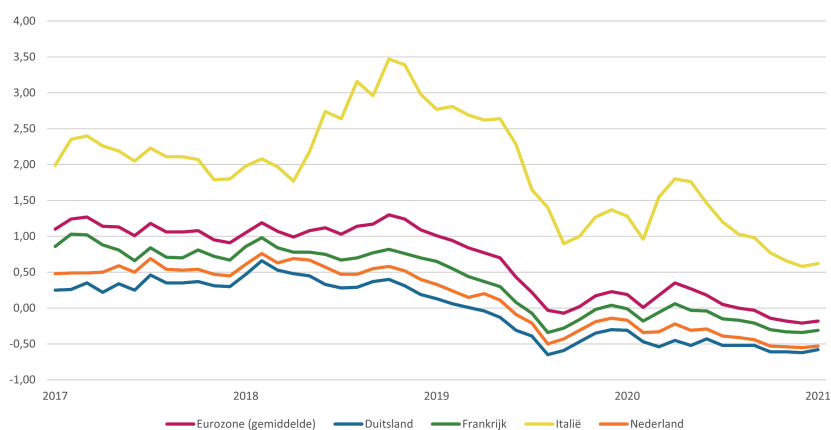
Figuur 1.2.2 Ontwikkeling EMU-schulden



Bron: Europese Commissie

Hoewel de staatschulden toenamen, bleven de langetermijnrentes op staatsobligaties laag, onder andere door het beleid van de Europese Centrale Bank (ECB). Met een steunpakket ter waarde van 1.850 miljard euro, het Pandemic Emergency Purchase Program (PEPP), drukte de ECB de rente. Dit gebeurde om leningen te stimuleren, leenkosten te verlagen en zo de gevolgen van de crisis te dempen. De langetermijnrente op Nederlandse staatsobligaties was in januari 2020 negatief met – 0,17 procent en daalde in de loop van het jaar nog verder naar – 0,53 procent. Eenzelfde trend is waarneembaar voor Duitsland en Frankrijk, waarbij de langetermijnrente van Duitse staatsobligaties iets lager en van Frankrijk iets hoger ligt. De rente op Italiaanse staatsobligaties was en blijft relatief hoog, maar daalde ook in de loop van 2020: van 1,28 procent in januari naar 0,62 procent in december.

Figuur 1.2.3 Lange-termijn rente op staatsobligaties

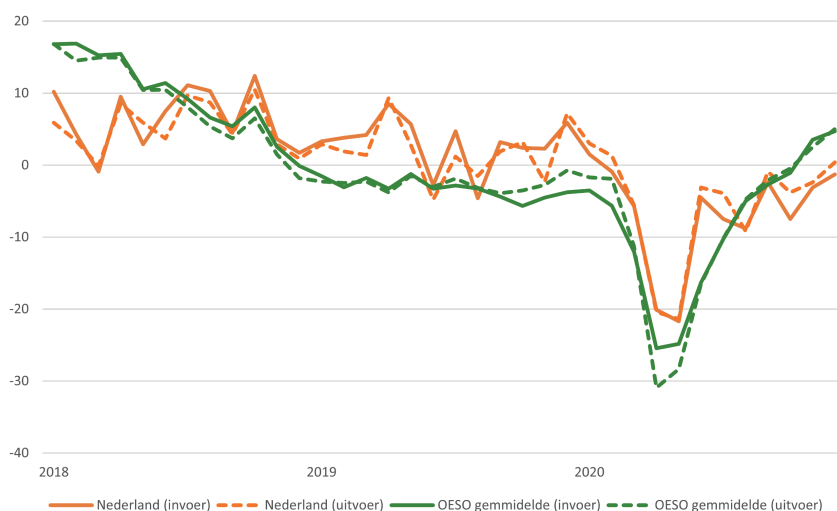


Bron: Eurostat

Daarnaast zorgde de coronacrisis voor een hevige schok in de internationale handel. In januari 2020 was de handel in de OESO-landen gemiddeld lager dan in januari 2019, namelijk 3,5 procent lager in de waarde van de invoer en 1,7 procent lager in de waarde van de uitvoer. In het tweede kwartaal van 2020 bereikte de handel van OESO-landen een dieptepunt: de invoer bedroeg 25,5 procent en de uitvoer 30,9 procent minder dan een jaar eerder. In de loop van het derde en vierde kwartaal van 2020 herstelde de handel zich. In december 2020 was de waarde van de import van OESO-landen 4,7 procent hoger en de waarde van de export 5 procent hoger dan in december 2019.

De handel van Nederland volgde eenzelfde trend, maar begon het jaar 2020 met betere cijfers. In januari 2020 was de waarde van de invoer 1,5 procent hoger en de waarde van de uitvoer 3 procent hoger dan een jaar eerder. In het tweede kwartaal werd een dieptepunt bereikt: 21,7 procent minder invoer en 21,4 procent minder uitvoer. De handel herstelde zich in Nederland, maar minder sterk dan gemiddeld in de OESO-landen. In december 2020 was de waarde van de invoer 1,3 procent lager en de waarde van de uitvoer 0,4 procent hoger dan in december 2019.

Figuur 1.2.4 Ontwikkeling invoer en uitvoer Nederland en OESO (waarde)



Bron: CBS en OESO

1.3 Overheidsfinanciën

2020 was in veel opzichten een uitzonderlijk jaar voor de Nederlandse overheidsfinanciën. De financiële gevolgen van de uitbraak van het coronavirus zijn te zien in de automatische stabilisatoren van de overheidsfinanciën. Die hebben er mede voor gezorgd dat de economische gevolgen van de coronacrisis zijn gedempt. Ook de maatregelen om burgers en bedrijven te compenseren voor beperkingen in economische activiteit, die vanwege gezondheidsredenen werden opgelegd, hebben financiële gevolgen.

Vanwege de automatische stabilisatie van de Nederlandse overheidsfinanciën en de discretionaire maatregelen als gevolg van de coronacrisis zijn de uitgaven aanzienlijk gestegen tijdens deze crisis. Zo is het verlies aan economische activiteit zo veel mogelijk opgevangen. Tegelijkertijd zijn de inkomsten van het Rijk afgenomen, door de verminderde economische activiteit.

In tabel 1.3.1 worden de overheidsfinanciën in dit Financieel Jaarverslag van het Rijk geschetst, en vergeleken met de Miljoenennota 2020. Deze budgettaire kerngegevens worden nader toegelicht in hoofdstuk 2 van dit Financieel Jaarverslag van het Rijk.

Tabel 1.3.1 Budgettaire kerngegevens (in miljarden euro, tenzij anders aangegeven)

	MN 2020	FJR 2020	Vershil
Inkomsten (belastingen en sociale premies)	305,5	299,8	- 5,7
Nood- en steunmaatregelen corona relevant voor EMU-saldo (uitgaven)	0,0	- 27,8	- 27,8
Reguliere netto-uitgaven onder het uitgavenplafond	- 302,2	- 303,8	- 1,6
Rijksbegroting	- 143,5	- 144,5	- 1,0
Sociale Zekerheid	- 85,2	- 85,9	- 0,7
Zorg	- 73,4	- 73,4	0,0
Overige netto-uitgaven en correcties voor het EMU-saldo	- 0,0	- 0,4	- 0,3
Totale netto-uitgaven en correcties voor het EMU-saldo	- 302,2	- 332,0	- 29,8
EMU-saldo centrale overheid	3,3	- 32,2	- 35,4
EMU-saldo decentrale overheden	- 1,5	- 1,8	- 0,3
EMU-saldo collectieve sector	1,8	- 34,0	- 35,8
EMU-saldo collectieve sector (in procenten bbp)	0,2%	- 4,3%	- 4,5%
EMU-schuld collectieve sector	397,3	434,9	37,7
EMU-schuld collectieve sector (in procenten bbp)	47,7%	54,5%	6,8%
Bruto binnenlands product (bbp)	832,8	798,7	- 34,2

1.3.1 Maatregelen coronacrisis

Omdat door de coronamaatregelen het aanbod en de economische activiteit in veel sectoren werden beperkt, waren de automatische stabilisatoren onvoldoende om de economische gevolgen van de coronacrisis op te vangen. Daarom heeft het kabinet besloten om extra nood- en steunmaatregelen te nemen, zodat het verlies aan economische activiteit deels kon worden gecompenseerd. Op <https://www.rijksfinancien.nl/overheidsfinancien-coronatijd> worden de individuele maatregelen nader toegelicht.

In totaal bedroegen de uitgaven en minder inkomsten aan coronagerelateerde maatregelen 46,8 miljard euro in 2020. 27,8 miljard euro hiervan waren EMU-relevante uitgaven. Dat is meer dan de omvang van de begrotingen van Justitie en Veiligheid en Defensie bij elkaar. Ook in vergelijking met andere landen heeft Nederland de economie sterk gesteund, zo blijkt onder andere uit de World Economic Outlook van het IMF.³ In paragraaf 2.1.4 worden de coronagerelateerde uitgaven toegelicht.

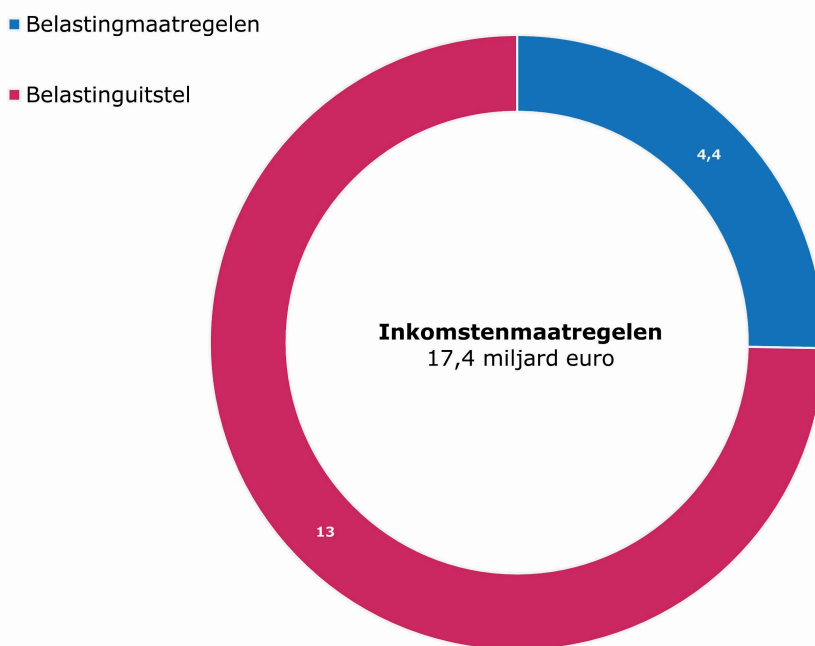
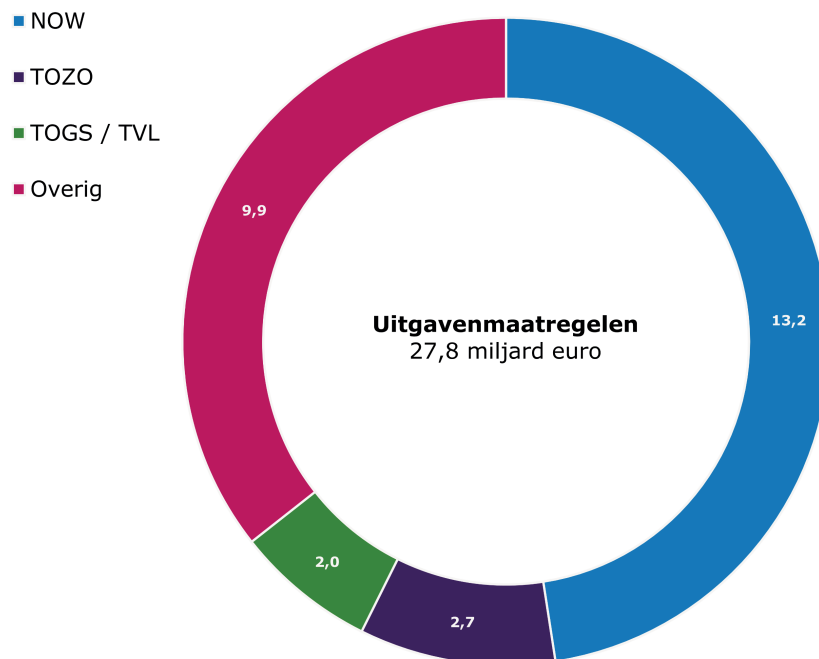
De stand van het bedrag aan belastinguitstel voor ondernemers bedroeg op 31 december 2020 in totaal 13 miljard euro. De ontwikkeling van de inkomsten wordt besproken in paragraaf 2.2.

Daarnaast heeft het kabinet geprobeerd om door verschillende risicoregelingen onzekerheden in de economie gedeeltelijk weg te nemen. 1,6 miljard euro hiervan waren niet EMU-relevante uitgaven aan leningen. Deze leningen en garanties worden toegelicht in bijlage 8.

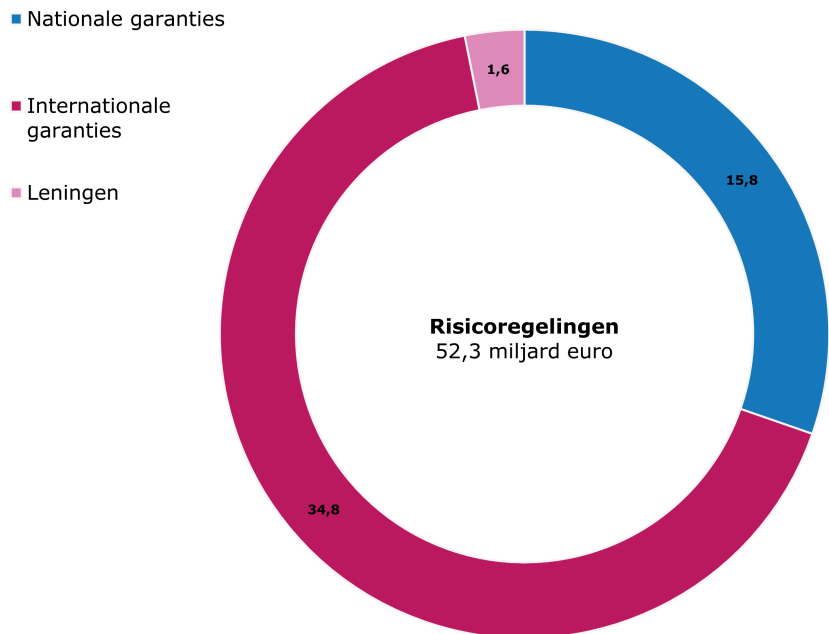
³ World Economic Outlook Update January 2021: Policy Support and Vaccines Expected to Lift Activity, [Internationaal Monetair Fonds](#)

In figuur 1.3.1 staan de totalen over 2020 van de verschillende soorten nood- en steunmaatregelen als gevolg van de coronacrisis. De gevolgen voor de overheidsfinanciën worden besproken in het vervolg van dit Financieel Jaarverslag van het Rijk.

Figuur 1.3.1 Coronagerelateerde maatregelen 2020 (in miljarden euro)⁴



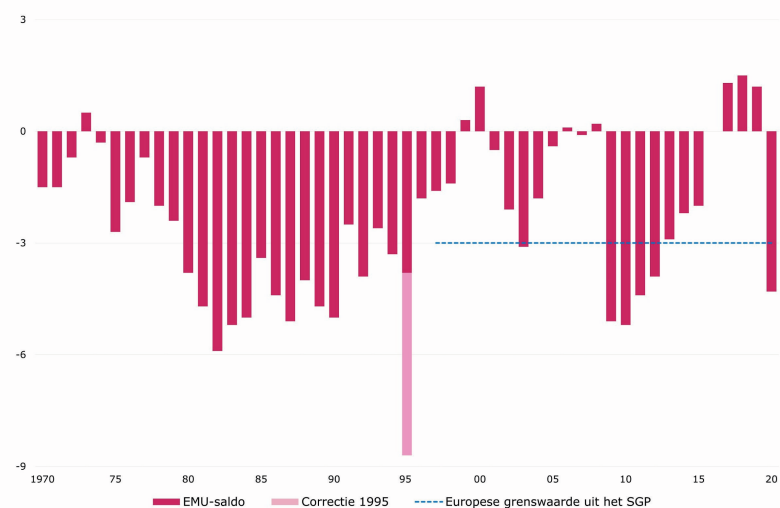
⁴ NOW: Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid
TOZO: Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers
TOGS: Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren COVID-19
TVL: Tegemoetkoming Vaste Lasten



1.3.2 Ontwikkeling van het overheidssaldo

De hogere uitgaven en lagere inkomsten hebben tot een historisch snel oplopend tekort geleid. Het EMU-saldo bedroeg in 2020 – 4,3 procent van het bbp, zoals figuur 1.3.2 laat zien. Bij de Miljoenennota 2020 werd er nog op een overschot gerekend van 0,2 procent van het bbp. Het overheidssaldo is dus 4,5 procentpunt negatiever gebleken dan bij de Miljoenennota 2020 werd verwacht. Dat betekent dat Nederland in 2020 bijna 34 miljard euro meer heeft uitgegeven dan er is ontvangen. Dit kwam zowel door de hogere uitgaven als gevolg van de coronacrisis als door de lagere ontvangsten dan bij de Miljoenennota werd geraamd.

Figuur 1.3.2 Ontwikkeling van het overheidssaldo⁵ (in procenten bbp)



⁵ Het EMU-saldo 1995 wordt vertekend door een eenmalige saldobelasting van 4,9 procent van het bbp wegens de balansverkorting tussen het Rijk en woningbouwcorporaties in dat jaar

Door dit EMU-tekort is Nederland door de Europese grenswaarde van 3% van het bbp gebroken. In maart 2020 heeft de Europese Commissie de algemene ontsnappingsclausule van de Europese begrotingsregels geactiveerd, die is vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Hierdoor kunnen lidstaten in de preventieve arm tijdelijk afwijken van hun structurele begrotingsinspanning. Lidstaten hoeven daarom nu niet te voldoen aan (het pad naar) hun middellangetermijndoelstelling (MTO), op voorwaarde dat de houdbaarheid van de staatsschuld op middellange termijn niet in gevaar wordt gebracht.

De grenswaarden van de correctieve arm van het SGP zijn wel nog steeds van toepassing. De Commissie heeft vorig jaar echter geconcludeerd dat het openen van buitensporigtekortprocedures niet gerechtvaardigd is, vanwege de uitzonderlijke onzekerheid van de macro-economische en budgettaire impact van de coronacrisis. Daarmee heeft het overschrijden van Europese grenswaardes vooralsnog geen gevolgen voor Nederland.

Het EMU-saldo is minder negatief dan de – 6,2 procent van het bbp dat bij de Najaarsnota 2020 werd geraamd. De verbetering ten opzichte van deze raming wordt deels veroorzaakt door een verschuiving van uitgaven in 2020 naar 2021, maar met name doordat de inkomsten in 2020 hoger waren dan geraamd en doordat de economie zich sneller herstelde dan verwacht. De mutaties met gevolgen voor het EMU-saldo worden in tabel 1.3.2 uiteengezet.

Tabel 1.3.2 Verticale toelichting EMU-saldo

	Miljoenen euro	Procenten bbp
EMU-saldo MN 2020	1.880	0,2%
Noemereffect		0,0%
Belasting en premie-inkomsten	– 5.678	– 0,7%
Nood- en steunmaatregelen corona (uitgaven op kasbasis)	– 27.795	– 3,5%
Loon- en prijsbijstelling	– 549	– 0,1%
Niet beleidsmatige mutatie WW en bijstand	– 620	– 0,1%
Reguliere uitgaven onder het uitgavenplafond	– 461	– 0,1%
Dividend financiële staatsdeelnemingen	– 673	– 0,1%
Gasbaten (transactiebasis)	– 756	– 0,1%
Overige uitgaven niet-relevant voor het uitgavenplafond	915	0,1%
Kastransactiever verschillen nood- en steunmaatregelen corona	– 2.312	– 0,3%
Storting in begrotingsreserves	1.663	0,2%
Overig	419	0,1%
EMU-saldo Financieel Jaarverslag Rijk 2020	– 33.966	– 4,3%

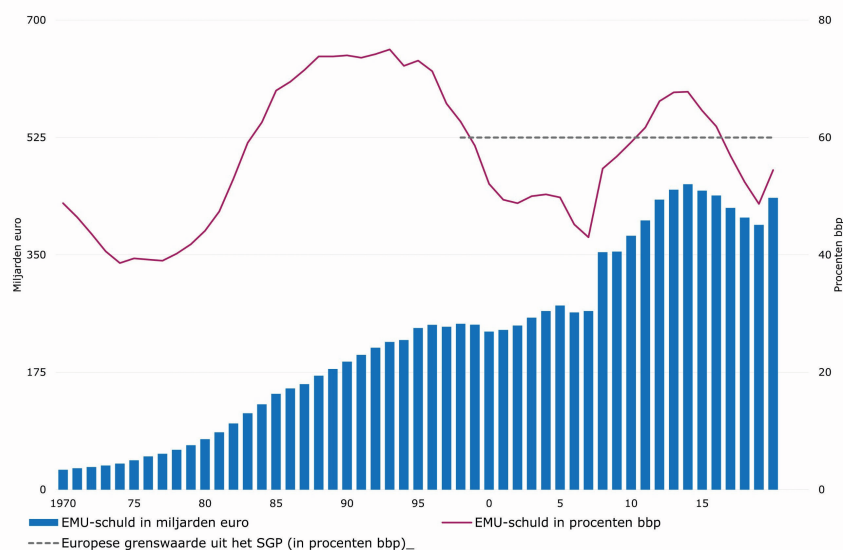
Bij de overschrijding van het reguliere uitgavenplafond gaat het om enkele mutaties die nader worden toegelicht in paragraaf 2.1. Bij de kastransverschillen van de nood- en steunmaatregelen van de coronacrisis gaat het vooral om de NOW en de TVL. Een kastransverschil ontstaat als de uitgave in 2021 wordt gedaan (uit de kas), maar een transactie uit 2020 betreft. De storting in begrotingsreserves bestaat hoofdzakelijk uit een storting in de Stimulering Duurzame Energieproductie en klimaattransitie (SDE).

1.3.3 Ontwikkeling van de overheidsschuld

In het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2020 is de EMU-schuld 54,5 procent van het bbp, zoals figuur 1.3.3 laat zien. Doordat in goede jaren buffers zijn opgebouwd, is er budgettaire ruimte om het verlies aan

inkomsten en de toename aan uitgaven op te vangen. Daarom hoeft er niet direct te worden bezuinigd en hoeven de belastingen niet direct te worden verhoogd. Dit dempt sterke economische schommelingen.

Figuur 1.3.3 Ontwikkeling van de overheidsschuld



De EMU-schuld is lager dan de 57,4 procent van het bbp die werd verwacht in de Najaarsnota 2020. Deze verbetering ten opzichte van die raming heeft zich voorgedaan dankzij een beter EMU-saldo, maar ook dankzij een hoger bbp dan tijdens de Najaarsnota werd verwacht (het noemereffect). Hierdoor blijft Nederland onder de Europese grenswaarde van 60 procent van het bbp uit het SGP.

Tabel 1.3.3 Verticale toelichting EMU-schuld (- is schuldverlagend)

	Miljoenen euro	Procenten bbp
EMU-schuld Miljoenennota 2020	397.274	47,7%
Noemereffect		2,0%
Doorwerking lagere schuld 2019	- 2.619	- 0,3%
Mutatie EMU-saldo	35.846	4,5%
Coronagerelateerde leningen	1.681	0,2%
Kastransactievoorschil belastinguitstel	6.171	0,8%
Voortijdige beëindiging derivaten	- 3.520	- 0,4%
Overig	98	0,0%
EMU-schuld Financieel jaarverslag van het Rijk 2020	434.931	54,5%

De mutatie in de EMU-schuld wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door het minder negatieve EMU-saldo en het noemereffect. Daarnaast hebben een aantal andere posten een kleiner effect op de EMU-schuld van het Rijk. De leningen die zijn afgegeven als steunmaatregel tijdens de coronacrisis tellen mee voor de EMU-schuld, evenals het belastinguitstel. Bij het belastinguitstel in dit overzicht loopt alleen het uitstel op belastingen mee, niet op de premies. Het voortijdig beëindigen van rentederivaten leidt tot eenmalige ontvangsten. Het betreft de contant gemaakte waarde van de rentebaten die anders in de komende jaren zouden zijn ontvangen. Deze rentebaten zijn nu in één keer binnengekomen.

2 DE ONTWIKKELING VAN DE UITGAVEN EN ONTVANGSTEN

Mede als gevolg van de uitgaven in het kader van de coronacrisis zijn de uitgaven van het Rijk fors gestegen. Het kabinet beheerst de uitgaven van het Rijk door vaste uitgavenplafonds te hanteren. Deze geven het maximum aan van de uitgaven in een gegeven jaar. Het kabinet zorgt ervoor dat de totale uitgaven dit maximum niet overschrijden. De ruimte onder het uitgavenplafond hoeft echter niet volledig benut te worden. Het uitgavenplafond wordt aangepast voor niet-beleidsmatige ontwikkelingen van de uitgaven aan WW en bijstand. Als deze toenemen, bijvoorbeeld door een stijgende werkloosheid, hoeft er dus niet te worden bezuinigd op andere uitgaven.

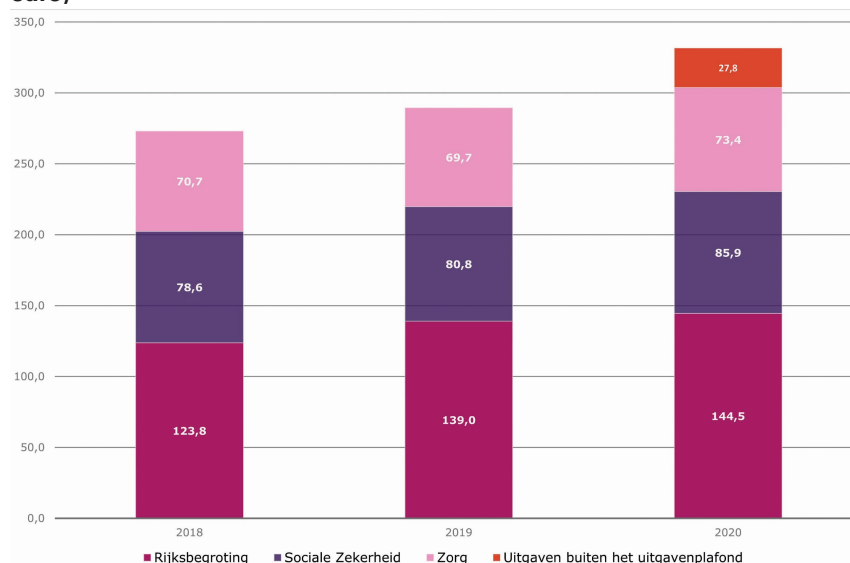
Tegenover de uitgaven staan de ontvangsten (belasting- en premie-inkomsten). Deze bewegen mee met de conjunctuur van de economie. Hierdoor verbetert het overheidssaldo in goede economische tijden, als de belasting- en premie-inkomsten stijgen door een groeiende economie, en verslechtert het in mindere tijden, als de belasting- en premie-inkomsten dalen. Dit draagt bij aan een minder volatiele economische ontwikkeling.

2.1 De ontwikkeling van de uitgaven

In deze paragraaf worden de uitgaven van de Rijksbegroting in 2020 besproken. Hierbij is bijzondere aandacht voor de mutaties sinds de Miljoenennota. Het jaar 2020 kende bijzondere uitgaven in het kader van de coronacrisis. De coronagerelateerde uitgaven zijn buiten het plafond geplaatst, om te voorkomen dat deze uitgaven ertoe leidden dat er minder kon worden uitgegeven aan andere zaken. Figuur 2.1.1 laat zien dat de uitgaven buiten het uitgavenplafond fors groter zijn dan in eerdere jaren. Aan het einde van deze paragraaf wordt daarbij uitgebreid stilgestaan.

Naast deze bijzondere uitgaven kende Nederland de reguliere uitgaven waarvoor het uitgavenplafond wel geldt. Dit hoofdstuk begint met de ontwikkeling van deze laatste uitgaven, die binnen het uitgavenplafond zijn gedaan. Het uitgavenplafond is onderverdeeld in drie deelplafonds: Rijksbegroting, Sociale Zekerheid en Zorg.

Figuur 2.1.1 Uitgaven binnen en buiten het uitgavenplafond (in miljarden euro)



In het Regeerakkoord heeft het kabinet afgesproken hoeveel er elk jaar maximaal kan worden uitgegeven. Met de plafondtoetsen toetst het kabinet of het verwachte uitgavenniveau binnen het vastgestelde uitgavenplafond blijft. Tabel 2.1.1 geeft de plafondtoets weer van de drie verschillende deelplafonds en het totaalplafond.

Ten opzichte van de Miljoenennota 2020 is de overschrijding op het deelplafond Rijksbegroting toegenomen en is de onderschrijding op het deelplafond Zorg afgenomen. De onderschrijding op deelplafond Zorg compenseert een deel van de overschrijding van de deelplafonds Rijksbegroting en Sociale Zekerheid. In de Najaarsnota 2020 sloot het uitgavenplafond voor 2020 nog op nul. Sindsdien is er bij de reguliere uitgaven nog een aantal tegenvallers gemeld, waaronder lagere afpakontvangsten en lagere ontvangsten van de NAM. Hierdoor wordt het totale plafond overschreden met 0,5 miljard euro.

De ontwikkeling van de uitgaven onder de drie deelplafonds wordt in deze paragraaf toegelicht.

**Tabel 2.1.1 Plafondtoets Financieel Jaarverslag van het Rijk 2019
(in miljarden euro, - is onderschrijding)¹**

	Miljoenennota 2020	FJR2020	Vershil
Rijksbegroting			
Uitgavenplafond regulier	142,6	143,3	0,7
Uitgavenniveau regulier	143,5	144,5	1,0
Uitgaven coronamaatregelen		10,9	10,9
Over-/onderschrijding reguliere uitgaven	1,0	1,3	0,3
Sociale Zekerheid			
Uitgavenplafond regulier	84,9	85,6	0,7
Uitgavenniveau regulier	85,2	85,9	0,7
Uitgaven coronamaatregelen		16,4	16,4
Over-/onderschrijding reguliere uitgaven	0,3	0,3	- 0,0
Zorg			
Uitgavenplafond regulier	74,7	74,5	- 0,2
Uitgavenniveau regulier	73,4	73,4	- 0,0
Uitgaven coronamaatregelen		0,5	0,5
Over-/onderschrijding reguliere uitgaven	- 1,3	- 1,1	0,2
Totale uitgavenplafond			
Uitgavenplafond regulier	302,2	303,4	1,2
Uitgavenniveau regulier	302,2	303,8	1,6
Uitgaven coronamaatregelen		27,8	27,8
Over-/onderschrijding reguliere uitgaven	0,0	0,5	0,5

1 Door afronding wijkt de som van de delen af van het totaal.

Het totale uitgavenplafond voor 2020 is ten opzichte van de Miljoenennota 2020 met 1,2 miljard euro verhoogd voor de reguliere uitgaven. Conform de reguliere systematiek is het uitgavenplafond aangepast voor de loon- en prijsontwikkeling en voor de WW en bijstand.

Het is niet wenselijk om andere uitgaven te verminderen vanwege de uitgaven aan de nood- en steunpakketten. Daarom gaan de uitgaven aan deze maatregelen buiten het reguliere uitgavenplafond om. In de technische

verwerking wordt dit gerealiseerd via een plafondcorrectie. Bij het opstellen van de Miljoenennota 2020 was er nog geen sprake van uitgaven aan coronamaatregelen. De totale uitgaven hieraan zijn voor 2020 uitgekomen op 27,8 miljard euro.

2.1.1 Plafondtoets Rijksbegroting

De uitgaven onder het plafond Rijksbegroting zijn toegenomen ten opzichte van de Miljoenennota 2020. Daarmee is de overschrijding van het uitgavenplafond groter dan in de Miljoenennota 2020. Tabel 2.1.2 toont de ontwikkelingen die hebben gezorgd voor een aanpassing van het plafond en de uitgaven.

Tabel 2.1.2 Ontwikkeling uitgaven plafond Rijksbegroting (in miljoenen euro, - is overschrijding)

	2020
1 Uitgavenplafond bij Miljoenennota 2020	142.562
2 Overboekingen met Sociale zekerheid en Zorg	387
3 Loon- en prijsontwikkeling	387
4 Volumebesluit gas	- 20
5 Infrastructuur en Deltafonds	291
6 Inzet ruimte 2020 in 2021	- 350
7 Valuta Defensie	8
8 Overige plafondcorrecties	67
9 Regulier uitgavenplafond bij Financieel Jaarverslag Rijk 2020 (= 1 t/m 8)	143.332
10 Noodmaatregelen corona	10.859
 11 Uitgaven bij Miljoenennota 2020	 143.546
<i>Uitgavenmutaties met plafondaanpassing</i>	
12 Overboekingen met Sociale Zekerheid en Zorg	387
13 Loon- en prijsontwikkeling (incl. GF/PF)	387
14 Overschrijding Infrastructuurfonds en Deltafonds	291
15 Valuta Defensie	8
16 Overige uitgavenmutaties zonder beslag budgettaire ruimte	67
 <i>Uitgavenmutaties met budgettair beslag</i>	
17 HGIS	170
18 Gemeente-, Provincie- en Btw-compensatiefonds	622
19 EU-afdrachten	59
20 Rente	- 16
21 Winstafdracht DNB en dividend staatsdeelnemingen	- 281
22 Prognosemodel justitiële ketens	113
23 Asielketen	143
24 Dekking JenV	- 142
25 Boetes en transacties	105
26 Lagere afpakontvangsten	213
27 Referentieraming en studiefinancieringsraming	42
28 Dekking OCW	- 129
29 Toeslagen: compensatie ouders en herstelacties	235
30 Borging stabiliteit en verbetering dienstverlening belastingdienst	252
31 Onttrekking begrotingsreserve duurzame energie	- 63
32 Maatregelen Urgenda	63
33 Maatregelenpakket stikstof	125
34 Korting beleidsartikelen VWS-begroting	- 133
35 Zonnepanelen (douaneheffing)	659
36 Per saldo beeld Groningen	648

	2020
37 Onderuitputting	– 2.327
38 Eindejaarsmarge (incl. GF/PF en HGIS)	1.336
39 In=uit-taakstelling	– 1.336
40 Invulling In=uit-taakstelling	1.349
41 Kasschuiven	– 1.199
42 Diversen	– 587
43 Reguliere uitgaven bij Financieel Jaarverslag Rijk 2020 (= 11 t/m 42)	144.608
44 Noodmaatregelen corona	10.859
45 Over/onderschrijding bij Miljoenennota 2020 (= 11-1)	985
46 Over/onderschrijding bij Financieel jaarverslag Rijk 2020 (= 43-9)	1.276

Het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2020 laat een overschrijding zien van het uitgavenplafond van 1,3 miljard euro in 2020. Dit is meer dan de overschrijding van 985 miljoen euro die in de Miljoenennota werd gemeld.

Uitgavenmutaties met plafondaanpassing

Het plafond Rijksbegroting wordt aangepast voor een aantal soorten mutaties. In lijn met de begrotingsregels zijn dit op het plafond Rijksbegroting onder andere de overboekingen met de plafonds Sociale Zekerheid en Zorg, en de loon- en prijsbijstelling. Deze uitgavenmutaties, waarvoor het plafond wordt aangepast, worden verder uitgesplitst in de tabel onder «uitgavenmutaties met plafondaanpassing», en hieronder verder toegelicht.

10. Noodmaatregelen corona

Het kabinet heeft sinds de uitbraak van het coronavirus verschillende noodmaatregelen genomen. Het kabinet acht het niet wenselijk om voor deze noodmaatregelen andere uitgaven te verminderen. Daarom wordt het uitgavenplafond aangepast voor deze mutaties. In de technische verwerking wordt dit gerealiseerd via een plafondcorrectie.

12. Overboekingen met Sociale Zekerheid en Zorg

Overboekingen van de plafonds Sociale Zekerheid en Zorg leiden tot een opwaartse bijstelling van de uitgaven onder plafond Rijksbegroting. De bijstelling van het plafond is gelijk aan de grootte van de overboekingen.

13. Loon- en prijsontwikkeling (incl. GF/PF)

De loon- en prijsontwikkeling van de uitkeringsregelingen onder het uitgavenplafond Rijksbegroting wordt gedurende het jaar geactualiseerd op basis van de economische ramingen van het CPB. De loon- en prijsontwikkeling voor 2020 is opwaarts bijgesteld ten opzichte van Miljoenennota 2020. De aanpassing van het uitgavenplafond is gelijk aan de bijstelling van de loon- en prijsontwikkeling.

14. Overschrijding Infrastructuurfonds en Deltafonds

Afgelopen voorjaar is, mede op uitdrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer, een hogere overprogrammering op het Infrastructuurfonds voor de komende jaren afgesproken om uitgaven voor aanleg van infra aan te jagen na een aantal jaar van onderuitputting. In 2020 gaat het om 534 miljoen euro. Er is nu sprake van een overschrijding in 2020. De hoogte en monitoring van de overprogrammering op de fondsen is daarom opnieuw bezien in het licht van deze overschrijding. De totale overschrijding bedroeg bij Najaarsnota 394 miljoen euro. 291 miljoen euro hing samen met versnelde uitgaven, onder andere op aanlegbudgetten voor Wegen en

Spoor (ca. 200 miljoen euro) en een aanvullende versnelling op het Strategische Plan Verkeersveiligheid (50 miljoen euro). Voor deze uitgaven is het plafond aangepast zoals ook voor de investeringsversnellingen bij de Miljoenennota is gedaan. Bij Slotwet heeft enige onderuitputting plaatsgevonden. In latere jaren is er sprake van lagere uitgaven, waarmee de programmering over de gehele looptijd van de fondsen op nul sluit.

15. Valuta Defensie

De nieuwe raming van de euro/dollarkoers uit het Centraal Economisch Plan (CEP) van het Centraal Planbureau leidt tot een budgettaire tegenvaller op de uitgaven in dollars op het Defensiematerieelbegrotingsfonds. De kabinetsafspraken is dat budgettaire mee- en tegenvallers door valutaschommelingen direct ten gunste of ten laste komen van het EMU-saldo. Dit wordt verwerkt met een correctie van het uitgavenplafond.

16. Overige uitgavenmutaties zonder beslag budgettaire ruimte

Deze post bevat de overige mutaties waarvoor het plafond is gecorrigeerd. Dit zijn onder meer het uitstel van de omzetting van de scholingsaftrek naar een subsidiemaatregel en de verwerking van Design, Build, Finance and Maintain-contracten (DBFM). Bij het aangaan van een DBFM-contract worden (kas)budgetten omgezet in meerjarige beschikbaarheidsbudgetten. Hiervoor worden zowel de uitgaven als het plafond gecorrigeerd.

Uitgavenmutaties met budgettair beslag

Voor enkele uitgavenmutaties is het plafond niet aangepast.

17. HGIS

Volgens de reguliere systematiek zijn de middelen voor Official Development Assistance (ODA) binnen de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) bijgesteld op basis van de groeiverwachting van het bruto nationaal inkomen (bni) van het CPB. Als gevolg van de bni-krimp door de coronacrisis was de HGIS-bijstelling in 2020 fors negatief (-370 miljoen euro). Om deze budgetschok te mitigeren is eenmalig 350 miljoen euro gecompenseerd uit de generale middelen. Dat gebeurde mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) om het budget voor ontwikkelingssamenwerking op peil te houden. Om de coronacrisis in de meest kwetsbare landen te bestrijden is bovendien nog eens 150 miljoen euro geïntensiveerd en een kasschuif doorgevoerd.

18. Gemeente-, Provincie en Btw-compensatiefonds

De hoogte van de uitgaven van het Rijk werkt via de normeringssystematiek door in de indexatie van het Gemeentefonds, Provinciefonds en het plafond van het btw-compensatiefonds. De jaarlijkse indexatie van deze fondsen heet het accres (normeringssystematiek, ook trap-op-trap-af-systematiek genoemd). Na het uitbreken van de coronacrisis heeft het kabinet besloten om het accres voor de jaren 2020 en 2021 vast te zetten op de standen uit de meicirculaire 2020. Dit deed het in overleg met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO). Dit besluit geeft de decentrale overheden zekerheid over het accres voor deze periode. Meer informatie over de normeringssystematiek is te vinden in bijlage 9 bij dit Financieel Jaarverslag van het Rijk.

19. EU-afdrachten

De post EU-afdrachten is een saldo van verschillende mutaties. De afdrachten vielen in 2020 752,6 miljoen euro hoger uit dan geraamd. Dit werd hoofdzakelijk veroorzaakt door de afdracht (onder voorbehoud) van

netto 634 miljoen euro aan de Europese Commissie. Dit gebeurde vanwege een geschil met de Commissie over de verschuldigdheid van Traditionele Eigen Middelen over de invoer van zonnepanelen. Ook de bni-afdrachten zijn per saldo hoger uitgevallen dan geraamd, met name door uitgaven als gevolg van COVID-19. De btw-afdrachten vielen lager uit dan oorspronkelijk geraamd.

20. Rente

De raming van de rentelasten wijzigt als gevolg van geactualiseerde rentestanden in de raming van het CPB. Ook is de verwachte financieringsbehoefte geactualiseerd.

21. Winstafdracht DNB en dividend staatsdeelnemingen

De hogere winstafdracht van DNB in 2020 (van 309 miljoen euro relevant voor het uitgavenplafond) is het gevolg van wijzigingen in het monetaire beleid. Het betreft winstafdracht over de winst gemaakt in 2019, hierop had de coronacrisis dus nog geen invloed. De coronacrisis had in 2020 een negatieve impact op de staatsdeelnemingen. Als gevolg hiervan is minder dividend ontvangen dan geraamd: een bedrag van 76 miljoen euro is relevant voor het uitgavenplafond.

In 2010 heeft de Staat een garantie van 300 miljoen euro voor 10 jaar afgegeven aan TenneT. Als vergoeding voor deze garantie heeft TenneT in totaal 48 miljoen euro aan premies betaald die in een reserve zijn gestort. De garantie is in 2020 vervallen en het opgebouwde bedrag van 48 miljoen euro uit de reserve valt daarom nu vrij.

22. Prognosemodel justitiële ketens

Het Prognosemodel Justitiële Keten (PMJ) van het WODC geeft de capaciteitsbehoefte aan van de justitiële keten. Binnen de justitiële keten worden de komende jaren fors oplopende uitgaven geraamd, vooral voor het gevangeniswezen, de forensische zorg, tbs en de justitiële jeugdinrichtingen. Hiervoor zijn middelen beschikbaar gesteld.

23. Asielketen

Bij de Voorjaarsnota was de verwachting dat de asielinstroom en de verblijfsduur in de asielopvang stijgen. Hiervoor zijn extra middelen vrijgemaakt. De kosten van de eerstejaarsopvang van asielzoekers uit Development Assistance Committee-landen worden toegerekend aan official development assistance (ODA). Ook zijn extra middelen vrijgemaakt voor de tegenvallers in de jaren 2020-2022 bij de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en de Raad voor de Rechtspraak (RvdR).

24. Dekking JenV

Bij de dekking van JenV (ministerie van Justitie en Veiligheid) gaat het om verschillende maatregelen, met name bedoeld om de taakstelling van 47 miljoen euro in te vullen. Het gaat onder andere om ramingsbijstellingen en een gedeeltelijke inzet van de prijsbijstelling. Verder zijn hier diverse specifieke sleutels opgenomen om de kosten te dekken die het gevolg zijn van interne JenV-problematiek.

25. Boetes en transacties

Ten opzichte van de ontwerpbegroting heeft zich een mindere opbrengst van 105,1 miljoen euro bij boetes en transacties voorgedaan. De mindere opbrengst wordt vooral veroorzaakt doordat het aantal WAHV-boetes sterk gedaald is als gevolg van de maatregelen in het kader van de coronacrisis.

Naast deze tegenvaller was er ook een tegenvaller van 2,5 miljoen euro als gevolg van de maatregel verlopen rijbewijzen en APK's, welke valt onder het kopje «noodmaatregelen corona». De totale tegenvaller bij boeten en transacties in 2020 bedroeg zodoende 107,6 miljoen euro. De mee- en tegenvallers bij boetes en transacties vloeien naar de algemene middelen van de Rijksbegroting.

26. Lagere afpakontvangsten

Er is in totaal 290,6 miljoen euro minder afgepakt dan bij ontwerpbegroting was geraamd. Hiervan is 77,8 miljoen euro voor rekening van JenV en is 212,8 miljoen euro ten laste van het generaal beeld gekomen. De tegenvaller wordt voornamelijk veroorzaakt door het ontbreken van grote afpakzaken.

27. Referentieraming en studiefinancieringsraming en 28. Dekking OCW

Meer leerlingen en studenten nemen deel aan het onderwijs dan geraamd bij de Miljoenennota 2020. De onderwijsinstellingen zijn gecompenseerd voor de kosten die hierdoor ontstaan. Structureel loopt deze compensatie op tot 510 miljoen euro, waarvan 450 miljoen euro generaal is gecompenseerd. OCW dekt structureel circa 60 miljoen euro van deze tegenvaller specifiek en heeft in 2020 incidenteel 129 miljoen euro ingezet als dekking.

29. Toeslagen: compensatie ouders en herstelacties

Het kabinet heeft in het voorjaar van 2020 middelen beschikbaar gesteld om de erfenis van een onredelijk hard toeslagenstelsel zo veel mogelijk te repareren. Dit is eerder aangegeven in de Kabinetsreactie van 13 maart 2021⁶ op het eindrapport van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen, het rapport van de ADR en het Zwartboek.

30. Borging stabiliteit en verbetering dienstverlening Belastingdienst

Bij de uitgaven voor de Borging stabiliteit en verbetering dienstverlening Belastingdienst zijn drie actielijnen opgenomen om de Belastingdienst op orde te krijgen: herstellen, verbeteren en borgen.

- *Herstellen toeslagen*

Herstellen wat fout ging, zorgen dat dat in de toekomst niet meer kan gebeuren en alternatieven voorbereiden. Het gaat om een herziening van de uitvoeringsprocessen voor toeslagen, waarbij bereikbaarheid, behulpzaamheid en betrouwbaarheid de nieuwe norm worden. Ook de kosten voor de ontvlechting van de Belastingdienst zijn hierin opgenomen.

- *Verbeteren dienstverlening*

Burgers en bedrijven moeten op de dienstverlening van de Belastingdienst kunnen vertrouwen. Het gaat om een impuls voor de bereikbaarheid en klantgerichtheid van de Belastingtelefoon en tijdige afhandeling van bezwaren en aangiften voor erf- en schenkbelasting. Daarnaast wordt gestart met een cultuurtraject binnen de Belastingdienst.

- *Stabiliteit borgen van cruciale processen*

Nieuwe problemen moeten worden voorkomen door de druk op cruciale onderdelen van de Belastingdienst te verlagen en de uitvoeringscapaciteit gelijk aan het huidige niveau te houden. Dit geldt met name voor de belastinginning en de ICT-dienstverlening.

⁶ Kamerstukken II, vergaderjaar 2019/2020, 31 066 nr. 613

31. Onttrekking begrotingsreserve duurzame energie en 32. Maatregelen Urgenda

Met deze onttrekking van de begrotingsreserve komen middelen beschikbaar voor de Urgendamaatregelen, waarvan de financiering bij Voorjaarsnota wordt verwerkt. Vanwege de technische verwerking van deze onttrekking komen deze technische mutaties terug bij zowel de ontvangsten als de uitgaven.

33. Maatregelenpakket stikstof

Voor de structurele aanpak stikstof stond voor 2020 125 miljoen euro gereserveerd op de Aanvullende Post. Hiervan is 119 miljoen euro overgeboekt, waarvan 110 miljoen euro naar de begroting van LNV en 9 miljoen euro naar de begroting van IenW. Hiervan is 24 miljoen euro tot besteding gekomen. De resterende middelen zijn ten behoeve van de aanpak stikstof doorgeschoven naar volgende jaren.

34. Korting beleidsartikelen VWS-begroting

Om problematiek op de VWS-begroting te dekken, is een korting verwerkt op diverse beleidsartikelen. De korting is ingeboekt met als doel het budget op de VWS-begroting zo goed mogelijk toe te wijzen en onderuitputting aan het eind van het jaar zoveel mogelijk te beperken.

35. Zonnepanelen (douaneheffing)

Op deze post zijn er uitgaven door een geschil met de Europese Commissie over de afdrachten op de invoer van zonnepanelen. Nederland draagt deze middelen onder voorbehoud af, om te voorkomen dat de hoogte van de potentiële renterekening oploopt en een constructieve dialoog met de Europese Commissie op te starten.

36. Per saldo beeld Groningen

Van de NAM ontvangt EZK 525 miljoen euro voor het uitbetalen van schade-afhandeling en uitvoeringskosten in 2021 in plaats van in 2020. Voor BZK geldt dat zij per saldo voor Groningen een overschrijding hebben van 123 miljoen euro. Deze overschrijding wordt grotendeels veroorzaakt doordat BZK ontvangsten van de NAM voor het uitbetalen van veiligheidskosten voor de Versterkingsoperatie in 2021 in plaats van in 2020 ontvangt (207 miljoen euro). Tegelijkertijd is er op de reguliere overige budgetten van Groningen bij BZK een onderuitputting gerealiseerd. Deze onderuitputting is grotendeels reeds bij 2e suppletoire begroting 2020 afgeboekt en wordt bij 1e suppletoire begroting 2021 weer toegevoegd aan de BZK-begroting. De werkwijze van facturering aan de NAM is volgens de gebruikelijke systematiek. EZK en BZK dekken dit beide via een negatieve eindejaarsmarge.

37. Onderuitputting

Tabel 2.1.3 toont de onderuitputting per begrotingshoofdstuk onder het plafond Rijksbegroting.

Tabel 2.1.3 Onderuitputting (in miljoenen euro, - is overschrijding)

Begrotingshoofdstuk	2020
2A. Staten-Generaal	- 1
2B. Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten en de Kiesraad	- 4
3. Algemene Zaken	1
4. Koninkrijksrelaties	- 24
6. Justitie en Veiligheid	- 17
7. Binnenlandse Zaken	26

8. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	– 150
9. Financiën	– 271
10. Defensie	– 220
12. Infrastructuur en Waterstaat	– 51
13. Economische Zaken en Klimaat	– 272
14. Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	– 53
15. Sociale Zaken en Werkgelegenheid	– 62
16. Volksgezondheid, Welzijn en Sport	– 273
50. Gemeentefonds	– 146
55. Infrastructuurfonds	42
65. Deltafonds	– 48
86. Aanvullende post	– 565
HGIS	– 239
Totaal	– 2.326

Hieronder wordt de onderuitputting per begrotingshoofdstuk toegelicht.

– 2a. Staten-Generaal

Voor begrotingshoofdstuk 2a is de onderuitputting beperkt. De gerealiseerde onderuitputting komt met name voort uit lagere uitgaven bij de Eerste kamer (artikel 1) en lagere uitgaven ten behoeve van interparlementaire betrekkingen (artikel 4).

– 2b. Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten en de Kiesraad

Op begrotingshoofdstuk 2B is er op de meeste beleidsartikelen enige onderuitputting te zien. De meeste onderuitputting is te zien op artikel 1 (Raad van State) en artikel 2 (Algemene Rekenkamer).

– 3. Algemene Zaken

Voor Algemene Zaken (AZ) is in 2020 sprake van een overschrijding. De hogere uitgaven worden grotendeels verklaard door ICT-uitgaven, onder andere voor het project AZ-Next, de aanschaf van hardware en de uitgaven voor externe inhuur.

– 4. Koninkrijksrelaties

De grootste posten binnen de onderuitputting op de begroting van Koninkrijksrelaties zijn de niet-bestede middelen voor de wederopbouw (12,6 miljoen euro) en het saldo van de wisselkoersreserve (11,4 miljoen euro). Deze middelen worden buiten de reguliere eindejaarsmarge om toegevoegd aan de begroting van 2021.

– 6. Justitie en Veiligheid

De onderuitputting van 17 miljoen euro bij Justitie en Veiligheid in 2020 bestaat uit een groot aantal mutaties. Een grote meevaller heeft zich voor gedaan op het dossier rechtsbijstand (26 miljoen euro). Conform de afspraak in Kamerbrief van 9 november 2018 (Kamerstuk [31 753, nr. 155](#)) blijft dit bedrag beschikbaar voor de rechtsbijstand. Een grote tegenvaller was er bij afpakken, waarvan 78 miljoen euro voor rekening van JenV kwam.

– 7. Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Over 2020 is er per saldo een totale overuitputting van 149 miljoen euro gerealiseerd op de begroting van BZK. Deze overuitputting is grotendeels veroorzaakt doordat de ontvangsten van de NAM voor de versterkingsuitgaven over het derde en vierde kwartaal 2020 niet in 2020 zijn gerealiseerd. Wanneer er wordt gecorrigeerd voor de overschrijding van Groningen resteert er een overschrijding van 26 miljoen euro. Deze overschrijding is

o.a. te verklaren door een overrealisatie op de huurtoeslag. Tegelijkertijd heeft er op diverse andere posten van de BZK-begroting een onderrealisatie plaatsgevonden.

– *8. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*

De onderuitputting van OCW bestaat uit het saldo van diverse kleine mee- en tegenvallers. Enkele grotere meevallers ontstaan op studiefinanciering (realisatiecijfers DUO), bekostiging funderend onderwijs (minder gebruik kleine scholentoeslag en minder leerlingen in het vo) en nieuwkomers (minder dan geraamd).

– *9b. Financiën*

De onderuitputting op de begroting van Financiën wordt verklaard door lagere uitgaven op nagenoeg alle artikelen en hogere ontvangsten op de niet-belastingontvangsten op artikel 1. De lagere uitgaven betreffen voornamelijk lagere personele uitgaven bij de Belastingdienst, Douane en het kerndepartement. Dit wordt onder andere verklaard door de wervingsopgave die bij een aantal dienstonderdelen achterloopt op schema. Dit komt, voor wat betreft de Belastingdienst, o.a. door de intensivering 'Belastingdienst op orde' in het voorjaar 2020 waarvan het ingroeipad niet realistisch is gebleken en, in het algemeen, de coronacrisis.

– *10. Defensie*

De onderuitputting bij Defensie vindt grotendeels plaats op het investeringsartikel (166 miljoen euro) en wordt met name veroorzaakt door vertragingen op enkele projecten waaronder de Mid Life Update voor de Chinook, Male UAV en de NH90. Defensie heeft een 100% eindejaarsmarge op het investeringsartikel (vanaf 2021 het Defensiematerieelbegrotingsfonds) waardoor deze middelen beschikbaar blijven binnen het Defensie Lifecycle Plan (DLP) ter uitvoering van bovengenoemde projecten. De onderuitputting op de overige artikelen (54 miljoen euro) wordt met name veroorzaakt door een lagere realisatie op formatie en toelages voor personeel.

– *12. Infrastructuur en Waterstaat*

De onderuitputting op de IenW-begroting wordt met name verklaard door vertraagde uitgaven voor het Regeringsvliegtuig (18 miljoen euro), Urgenda-middelen die niet tot besteding zijn gekomen (8 miljoen euro), vertraging op diverse internationale waterprojecten (3 miljoen euro), vertraagde facturering van het KNMI (2 miljoen euro), de thuiswerkvergoeding (2 miljoen euro) en lagere uitgaven aan de subsidie elektrisch vervoer (2 miljoen euro). Het restant bestaat uit onder andere diverse mee- en tegenvallers op de apparaatskosten.

– *13. Economische Zaken en Klimaat*

De onderuitputting van EZK is een saldo van diverse mee- en tegenvallers. De onderuitputting van 97 miljoen euro op artikel 3 (Toekomstfonds) is ontstaan, doordat de verschillende regelingen een trager ritme van uitfinanciering hebben door bijvoorbeeld lagere participaties. Daarnaast wordt het budget jaarlijks aangevuld met de onderuitputting van het voorgaande jaar, als gevolg van de 100% eindejaarsmarge op dit artikel. Andere grote posten zijn de ontvangstenmeevaller op de boeteontvangsten ACM (76,8 miljoen euro) en onderuitputting van 70,2 miljoen euro op verschillende subsidieregelingen op artikel 4 (een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering). Het in de tabel gepresenteerde

saldo van onderuitputting is exclusief de middelen voor Groningen op artikel 5. Voor de behandeling van deze middelen zijn eenmalig aparte afspraken gemaakt. In de plafondtoets worden deze middelen verantwoord.

– *14. Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*

De onderuitputting van 53 miljoen euro is een saldo van mee- en tegenvallers. De onderuitputting wordt onder andere veroorzaakt door de regeling warme sanering varkenshouderijen (17,9 miljoen euro). Deze middelen blijven in 2021 behouden voor de aanpak stikstof. Daarnaast is er vrijval op middelen voor de versterkte handhavingsstrategie mest (5 miljoen euro). Vanwege vertraging op het toekomstige mestbeleid kon er geen invulling gegeven worden aan verschillende pilots (1,5 miljoen euro). Ook kon de geplande betaling aan de Floriade 2022 niet volledig doorgang vinden in 2020 waardoor er 7,5 miljoen euro onderuitputting plaats vindt. Verder is er – mede dankzij corona - onderbesteding geweest op kennisbudgetten (6,7 miljoen euro), op het apparaatsartikel 50 (6,9 miljoen euro) en op de Marktintroductie energie-innovaties glastuinbouw (MEI) subsidie (2 miljoen euro). Ten slotte heeft het bodemprogramma vertraging opgelopen (2,8 miljoen euro). Het overige saldo (2,7 miljoen euro) wordt verklaard door een optelsom van meerdere mee- en tegenvallers.

– *15. Sociale Zaken en Werkgelegenheid (R)*

Op de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is dit jaar 62 miljoen euro onderuitputting. Deze doet zich met name voor op subsidies en opdrachten, apparaatsuitgaven, en de bijdrage aan DUO op het artikel Kinderopvang.

– *16. Volksgezondheid, Welzijn en Sport (R)*

De onderuitputting bij VWS treedt vooral op bij de subsidiebudgetten (263 miljoen euro) en opdrachtbudgetten (43 miljoen euro); deze is verspreid over diverse beleidsartikelen. De grootste post betreft onderuitputting van ca. 110 miljoen euro op het stagefonds. Er zijn ook enkele overschrijdingen, zoals 27 miljoen euro op de bijdrage aan medeoverheden en 22 miljoen euro op de bijdrage aan agentschappen.

– *50. Gemeentefonds*

De onderuitputting op het Gemeentefonds wordt verklaard door het feit dat er een lager bedrag aan gemeenten is uitgekeerd dan bij de 2e suppletoire begroting werd verwacht. Deze middelen komen later alsnog tot uitkering aan de gemeenten.

– *55. Infrafonds*

De overuitputting op het Infrafonds is het saldo van de tegenvaller op het budget voor beheer en onderhoud bij Najaarsnota (103 miljoen euro) en de onderuitputting die bij Slotwet is opgetreden (-61 miljoen euro). Conform reguliere systematiek op de fondsen wordt dit bedrag als nadelig saldo toegevoegd bij Voorjaarsnota 2021.

– *65. Deltafonds*

De onderuitputting op het Deltafonds (48 miljoen euro) is het saldo van diverse lagere en hogere realisaties op waterprojecten. Conform reguliere systematiek op de fondsen wordt dit bedrag als voordelig saldo toegevoegd bij Voorjaarsnota 2021.

– 86. Aanvullende Post

De onderuitputting op de Aanvullende Post is voor een groot deel doorgeschoven naar 2021. Het betreft o.a. reserveringen voor middelen voor de wederopbouw Sint Maarten, Groningen en de compensatie van Zeeland.

- HGIS

Op de HGIS vindt in totaal ca. 239 miljoen euro onderuitputting plaats. Dit bedrag is onder te verdelen in een ODA- en een non-ODA-deel. De ODA-kant bestaat voornamelijk uit de lager dan verwachte asieltorekening (28 miljoen euro) en ODA-onderuitputting bij andere departementen (29 miljoen euro). Dit betreft voornamelijk ODA-onderuitputting op de begroting van Buitenlandse Zaken, waaronder een lagere realisatie op apparaat. Grote non-ODA-componenten zijn het Budget Internationale Veiligheid (41 miljoen euro), vertraagde uitgaven voor de beveiliging van hoogrisicoposten (43 miljoen euro), en winst uit koersfluctuaties (13 miljoen euro).

38. Eindejaarsmarge en 39. Invulling in=uit-taakstelling

Als gevolg van de onderuitputting in 2019 mochten departementen via de eindejaarsmarge middelen meenemen naar 2020. De onderuitputting in 2019 betrof ruim 1,3 miljard euro. Hiervoor is de in=uit-taakstelling als boekhoudkundige tegenhanger ingeboekt. De eindejaarsmarge is bedoeld om ondoelmatige besteding van middelen aan het einde van het jaar te voorkomen door de onbestede middelen naar het volgende jaar door te schuiven. Hiervoor geldt een maximum van 1,0 procent van de totale begroting, uitgezonderd het defensiematerieelbegrotingsfonds en het infrastructuurfonds, die een 100 procent eindejaarsmarge hebben. De wens is om te voorkomen dat het uitgavenplafond wordt overschreden als gevolg van de eindejaarsmarge. Daarom wordt tegelijkertijd een even grote taakstelling ingeboekt, de zogenoemde in=uit-taakstelling. Hierdoor levert het doorschuiven via de eindejaarsmarge geen extra middelen op in het jaar waarnaar wordt doorgeschoven.

41. Kasschuiven

In 2020 is er voor 1,2 miljard euro aan kasschuiven naar latere jaren geschoven. Het gaat onder andere om kasschuiven van middelen voor klimaat, Urgenda en stikstofproblematiek.

42. Diversen

De post diversen bevat de overboekingen naar het Gemeente- en Provinciefonds en daarnaast het saldo van de, veelal kleine, resterende uitgavenmutaties op de departementale begrotingen.

2.1.2 Plafondtoets Sociale Zekerheid

Tabel 2.1.4 Ontwikkeling uitgavenplafond Sociale Zekerheid (in miljoenen euro, - is onderschrijding)

	2020
1 Uitgavenplafond bij Miljoenennota 2020	84.916
2 Overboekingen met Rijksbegroting en Zorg	- 155
3 Aanpassing uitgavenplafond vanwege loon- en prijsontwikkeling	178
4 Aanpassing uitgavenplafond vanwege conjuncturele effect WW en bijstand	620
5 Overige plafondcorrecties	- 4
6 Uitgavenplafond bij Financieel Jaarverslag Rijk 2020 (= 1 t/m 6)	85.555
7 Noodmaatregelen corona	16.463

	2020
8 Uitgaven bij Miljoenennota 2020	85.204
<i>Uitgavenmutaties met plafondaanpassing</i>	
9 Overboekingen met Rijksbegroting en Zorg	– 155
10 Aanpassing uitgavenplafond vanwege loon- en prijsontwikkeling	178
11 Aanpassing uitgavenplafond vanwege conjuncturele effect WW en bijstand	620
12 Overige plafondcorrecties	– 4
<i>Uitgavenmutaties met budgettair beslag</i>	
13 Algemene Ouderdomswet (AOW)	– 117
14 Arbeidsongeschiktheid	– 87
15 Integratie	– 23
16 Herstel-actie Wet op het kindgebonden budget (WKB)	107
17 Kinderopvangtoeslag	152
18 Compensatie Transitievergoeding bij Langdurige Arbeidsongeschiktheid	162
19 Uitvoeringskosten	– 21
20 Veranderopgave inburgering (VOI)	– 43
21 Wajong	– 35
22 Wet op het kindgebonden budget	– 193
23 Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl)	– 67
24 Ziektewet	268
25 Kasschuiven	– 51
26 Overig	– 84
27 Uitgaven bij Financieel Jaarverslag Rijk 2020 (= 8 t/m 27)	85.811
28 Noodmaatregelen corona	16.463
29 Over-/onderschrijding bij Miljoenennota 2020 (= 8 - 1)	288
30 Over-/onderschrijding bij Financieel jaarverslag Rijk 2020 (= 27 - 6)	256

De toets op het deelplafond Sociale Zekerheid laat een overschrijding van het plafond zien van 256 miljoen euro in 2020. Bij Miljoenennota 2020 was er sprake van een verwachte overschrijding van het uitgavenplafond Sociale Zekerheid van 288 miljoen euro in 2020.

Uitgavenmutaties met plafondaanpassing

Het plafond Sociale Zekerheid wordt, volgens de begrotingsregels, aangepast voor een aantal soorten mutaties. Dit zijn onder andere de overboekingen met de plafonds Rijksbegroting en Zorg, en de geraamde loon- en prijsbijstelling van de uitkeringsregelingen onder het uitgavenplafond Sociale Zekerheid. De uitgavenmutaties waarvoor het plafond wordt aangepast, worden verder uitgesplitst in de tabel onder «uitgavenmutaties met plafondaanpassing» en worden hieronder verder toegelicht.

Ook is in de begrotingsregels opgenomen dat het uitgavenplafond Sociale Zekerheid wordt aangepast voor niet-beleidsmatige mutaties in de WW en bijstand. Hierdoor hebben deze mutaties geen invloed op de ruimte onder het uitgavenplafond Sociale Zekerheid.

9. Overboekingen met Rijksbegroting en Zorg

Overboekingen van de plafonds Rijksbegroting en Zorg leiden tot een neerwaartse bijstelling van de uitgaven onder het plafond Sociale Zekerheid. De bijstelling van het plafond is gelijk aan de grootte van de overboekingen.

10. Aanpassing uitgavenplafond loon- en prijsontwikkeling

De loon- en prijsontwikkeling van de uitkeringsregelingen onder het uitgavenplafond Sociale Zekerheid wordt gedurende het jaar geactualiseerd op basis van de economische ramingen van het CPB. De loon- en prijsontwikkeling voor 2020 is opwaarts bijgesteld ten opzichte van de Miljoenennota 2020. De aanpassing van het uitgavenplafond is gelijk aan de bijstelling van de loon- en prijsontwikkeling.

11. Aanpassing uitgavenplafond niet-beleidsmatige mutaties WW en bijstand

In de begrotingsregels is afgesproken dat het uitgavenplafond Sociale Zekerheid wordt aangepast voor niet-beleidsmatige mutaties in de WW en bijstand. Hierdoor hebben deze mutaties geen invloed op de ruimte onder uitgavenplafond Sociale Zekerheid. Als gevolg van de coronacrisis is het gebruik van WW en bijstand fors toegenomen ten opzichte van wat eerder werd verwacht. De ramingen zijn aangepast op basis van uitvoeringsinformatie van het UWV en gemeenten, en van de werkloosheidsraming van het CPB. Het uitgavenplafond is ook aangepast voor de uitvoeringskosten van het UWV die gerelateerd zijn aan de stijgende WW-instroom door de oplopende werkloosheid.

12. Overige uitgavenmutaties zonder beslag op de budgettaire ruimte

Het uitgavenplafond wordt gecorrigeerd voor mutaties in het aandeel eigenrisicodragers in de Ziektewet (ZW). Het plafond wordt neerwaarts gecorrigeerd, doordat het aandeel eigenrisicodragers minder hard is toegenomen dan verwacht.

Uitgavenmutaties met budgettaire ruimte

13. Algemene Ouderdomswet (AOW)

De uitkeringslasten aan de AOW zijn lager uitgekomen dan geraamd bij Miljoenennota 2020, voornamelijk vanwege hogere sterfte als gevolg van het coronavirus.

14. Arbeidsongeschiktheid

De meevaller op de post arbeidsongeschiktheid wordt voor het grootste deel verklaard, doordat de gemiddelde uitkering lager is dan verwacht, voornamelijk in de Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsongeschikten (WGA). Het aantal uitkeringen komt over het totaal van de regelingen iets hoger uit dan verwacht. Het gaat daarbij om een lager aantal uitkeringen in de Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten (IVA) en een hoger aantal uitkeringen in de WGA.

15. Integratie

De uitgaven voor de Remigratiewet en het Leenstelsel DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs) worden neerwaarts bijgesteld. Aanleiding hiervoor zijn de uitvoeringsrapportages van DUO en de Sociale Verzekeringsbank (SVB).

16. WKB-herstelactie

De verdeling van de uitgaven voor de Wet Kindgebonden Budget (WKB)-herstelactie verloopt iets anders over de jaren dan oorspronkelijk geraamd. Uitgaven die eerder gepland stonden voor 2019 waren vertraagd en zijn uitgekeerd in 2020. Daarnaast is tijdens de uitvoering een extra groep in beeld gekomen die in aanmerking komt voor herstel. Ook voor deze groep zijn bedragen uitgekeerd in 2020. De herstelactie is overigens nog niet volledig afgerond. Dit komt doordat Belastingdienst/Toeslagen van een

kleine groep ouders onvoldoende gegevens heeft om tot uitkering over te gaan. Deze uitkering volgt naar verwachting in 2021 en 2022 en leidt tot minder uitgaven in 2020.

17. Kinderopvangtoeslag (KOT)

De uitgaven kinderopvangtoeslag kwamen hoger uit dan was geraamd. Ondanks de verslechterde conjunctuur in 2020 is het gebruik van kinderopvang sterker gestegen dan verwacht. Daarnaast slaagt de Belastingdienst er steeds beter in om de kinderopvangtoeslag die ouders ontvangen, aan te laten sluiten bij hun rechten. Hoewel dit in 2020 een neerwaarts effect had op de uitgaven, waren er vooral minder terugvorderingen en ontvangsten. Met name de ontvangsten uit de toeslagjaren 2018 en 2019 kwamen lager uit dan was verwacht.

18. Compensatie transitievergoeding bij langdurige arbeidsongeschiktheid

Sinds 1 juli 2015 moeten werkgevers een transitievergoeding bij ontslag betalen. Deze regeling compenseert werkgevers voor de transitievergoeding die zij betalen bij ontslag vanwege langdurige arbeidsongeschiktheid van een werknemer. De regeling is vanaf april 2020 in werking getreden. Het grootste deel van deze tegenvaller (201 miljoen euro) heeft te maken met bedragen die worden uitgekeerd met terugwerkende kracht (over de periode juli 2015 – april 2020). Inhoudelijk is deze tegenvaller te verklaren, doordat het gemiddelde dienstverband bij ontslag aanzienlijk hoger was dan verwacht. Daarmee was de gemiddelde hoogte van de gecompenseerde transitievergoedingen ook hoger dan geraamd. Het gemiddelde salaris was juist wat lager dan verwacht.

19. Uitvoeringskosten

De uitgaven voor de uitvoeringskosten UWV zijn in 2020 lager uitgevallen, omdat een aantal reserveringen niet of gedeeltelijk is besteed. Zo is onder andere een deel van de implementatie van de subsidieregeling Stimulering Arbeidsmarkt Positie (STAP-budget) van 2020 naar 2021 geschoven. De uiteindelijke kosten van de implementatiekosten van de Regeling Vervroegde Uittreding (RVU-heffing) in 2020 vielen mee. Verder is de implementatie van de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (MEBV) meer gefaseerd over de jaren. Hierdoor is de reservering hiervoor in 2020 niet volledig tot besteding gekomen.

20. Verandering Inburgering (VOI)

Bij de Voorjaarsnota 2020 heeft SZW middelen vrijgemaakt voor de implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel. Hiertoe zijn middelen geschoven van het plafond Sociale Zekerheid naar het plafond Rijksbegroting.

21. Wajong

Bij uitwerking van het wetsvoorstel Vereenvoudiging Wajong is gebleken dat de uitsluitingsgrond studerende in de Wajong pas per 1 januari 2021 kan worden geschrapt. De uitkeringslasten 2020 zijn daarom naar beneden bijgesteld met het budget dat stond gereserveerd voor een invoering vanaf 1 januari 2020. Daarnaast is de raming van de Wajong-uitkeringslasten naar beneden bijgesteld op basis van uitvoeringsinformatie van het UWV. Dit kwam deels door lager dan verwachte sociale lasten en deels door een hoger dan verwachte uitstroom.

22. Wet op het kindgebonden budget

De uitkeringslasten voor de Wet op het kindgebonden budget (WKB) zijn lager uitgekomen dan verwacht bij de begroting 2020. De inkomenspositie van huishoudens met kinderen is, ondanks de coronacrisis, positiever dan destijds verwacht. Daarnaast sluiten de voorschotten van de WKB beter aan bij de beschikkingen (het recht) dan eerder geraamd. Dit heeft geleid tot minder terugontvangsten.

23. Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl)

Binnen de Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl) laten de realisatiecijfers een meevaller zien op de loonkostenvoordelen (LKV), een tegenvaller op het lage-inkomensvoordeel (LIV) en een meevaller op het jeugd-LIV.

24. Ziektewet

De verwachte uitgaven aan de Ziektewet (ZW) zijn opwaarts bijgesteld. Een belangrijke verklaring voor de hogere ZW-uitgaven zijn de gevolgen van het coronavirus. Dit uit zich onder andere door een sterk toegenomen aantal WW-gerechtigden die een beroep doen op de ZW. Daarnaast is vanwege het urgente belang voor de volksgezondheid met het UWV een afspraak gemaakt over zogeheten vangnetters. Als zij vanwege quarantaine niet kunnen werken, kunnen zij aanspraak maken op een ZW-uitkering. Het gaat om werknemers die geen werkgever (meer) hebben, zoals uitzendkrachten en einddienstverbanders. Tot slot valt het aantal ZW-uitkeringen bij zwangerschappen hoger uit dan verwacht.

25. Kasschuiven

Er zijn verschillende kasschuiven onder het uitgavenplafond Sociale Zekerheid, waaronder kasschuiven voor Breed Offensief, Veranderopgave Inburgering (VOI) en uitvoeringskosten van het EU-ouderschapsverlof.

26. Overig

Onder de post *Overig* vallen onder andere herschikkingen binnen de begroting om verschillende moties te dekken en de boeteontvangsten van de Inspectie SZW. Ook zit in deze post de verwerking van het Beeld van de Uitvoering (BvdU) van gemeenten in de raming van de bijstand voor zelfstandigen (BBZ). Daarnaast vallen hieronder de eindafrekening over 2019, de voorlopige rekening, en de slotwetmutaties.

28. Noodmaatregelen corona

Het kabinet heeft sinds de uitbraak van het coronavirus verschillende noodmaatregelen genomen. Het kabinet acht het niet wenselijk om voor deze noodmaatregelen andere uitgaven te verminderen. Daarom wordt het uitgavenplafond aangepast voor deze mutaties. In de technische verwerking wordt hiervoor een plafondcorrectie gedaan.

2.1.3 Plafondtoets Zorg

Het Financieel Jaarverslag Rijk 2020 laat een overschrijding zien van het uitgavenplafond Zorg van 1,1 miljard euro (zie tabel 2.1.5). In de Miljoenennota was sprake van een verwachte overschrijding van 1,3 miljard euro in 2020. De uitgaven onder het deelplafond Zorg voor 2020 zijn 435 miljoen euro hoger dan geraamd in de Miljoenennota. Dat heeft te maken met technische factoren, namelijk de overboekingen met de deelplafonds Rijksbegroting en Sociale Zekerheid, en de aanpassingen als gevolg van nieuwe CPB-ramingen van de loon- en prijsontwikkeling. Daartegenover staan hogere uitgaven vanwege coronagerelateerde noodmaatregelen en een

aantal tegenvallers in de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet langdurige zorg (Wlz). Hierna worden de verschillende mutaties in meer detail toegelicht.

Tabel 2.1.5 Ontwikkeling uitgavenplafond Zorg (in miljoenen euro, - is onderschrijding)

	2020
1 Uitgavenplafond bij Miljoenennota 2020	74.713
2 Overboekingen met Rijksbegroting en Sociale Zekerheid	– 233
3 Aanpassing uitgavenplafond vanwege loon- en prijsontwikkeling	– 17
4 Uitgavenplafond bij Financieel Jaarverslag Rijk 2020 (= 1 t/m 3)	74.464
5 Noodmaatregelen corona	473
6 Uitgaven bij Miljoenennota 2020	73.443
<i>Uitgavenmutaties met plafondaanpassing</i>	
7 Overboekingen met Rijksbegroting en Sociale Zekerheid	– 233
8 Aanpassing uitgavenplafond vanwege loon- en prijsontwikkeling	– 17
<i>Uitgavenmutaties met budgettair beslag</i>	
9 Actualisatie Zvw o.b.v. Q4	194
10 Actualisatie Zvw o.b.v. Q3 (NJN)	– 100
11 Actualisatie Zvw o.b.v. Q2 2020 (MN)	– 79
12 Actualisatie Wijkverpleging (VJN)	– 341
13 Actualisatie overige Zvw-uitgaven (niet-HLA-sectoren; VJN)	56
14 Ramingsbijstelling apotheekzorg en hulpmiddelen (VJN)	– 168
15 Besparingsverlies vertraging WGP (VJN)	88
16 Tegenvaller eigen bijdragen Wlz o.b.v. Q4	56
17 Tegenvaller Wlz-kader (VJN)	480
18 Ramingsbijstellingen overige Wlz-uitgaven (VJN)	– 11
19 Sociaal domein (VJN)	134
20 Kasschuif SectorplanPlus (MN)	– 62
21 Diversen	– 35
22 Uitgaven bij Financieel Jaarverslag Rijk 2020 (= 6 t/m 21)	73.405
23 Noodmaatregelen corona	473
24 Over-/onderschrijding bij Miljoenennota 2020 (= 6 - 1)	– 1.270
25 Over-/onderschrijding bij Financieel Jaarverslag Rijk 2020 (= 23 - 5)	– 1.058

Uitgavenmutaties met plafondaanpassing

Het uitgavenplafond Zorg wordt verlaagd als gevolg van overboekingen naar de uitgavenplafonds Rijksbegroting en Sociale Zekerheid. Ook wordt het plafond Zorg, volgens begrotingsregels, verlaagd op basis van de nieuwe CPB-raming van de loon- en prijsontwikkeling. Tenslotte heeft het kabinet sinds de uitbraak van COVID-19 verschillende noodmaatregelen genomen. Het kabinet acht het niet wenselijk om voor deze noodmaatregelen andere uitgaven te verminderen. Daarom gaan deze maatregelen buiten het reguliere uitgavenplafond om. Het gaat onder andere om meerkosten in de Wlz (452 miljoen euro).

Uitgavenmutaties met budgettair beslag

9. Actualisatie Zvw o.b.v. Q4

De actualisering van de Zvw leidt tot een overschrijding van 194 miljoen euro. Daarin worden zowel de kosten meegerekend van reguliere zorg als netto-continuïteitsbijdragen en meerkosten gerelateerd aan corona. De grootste bijstelling doet zich voor bij de medisch-specialistische zorg. Dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt door de ontwikkeling van de

coronapandemie in de laatste maanden van 2020. Hiermee konden verzekeraars in eerdere ramingen nog geen rekening houden. De cijfers zijn als gevolg van corona met meer onzekerheden omgeven dan normaal, maar geven wel het meest actuele beeld van de Zvw-uitgaven.

10. Actualisatie Zvw o.b.v. Q3 (NJN)

De Zvw-uitgaven 2020 zijn geactualiseerd op basis van de meest recente inschatting van zorgverzekeraars van de verwachte uitgaven, inclusief de effecten van COVID-19. De ontvangen cijfers zijn gebaseerd op de daadwerkelijke declaraties van de eerste drie kwartalen van 2020, aangevuld met een raming voor de nog te verwachten lasten van 2020. Door COVID-19 gaan de ramingen van de zorgverzekeraars met meer onzekerheden gepaard dan normaal. De effecten van de tweede golf zijn overigens niet verwerkt in de cijfers, omdat deze cijfers gebaseerd zijn op de ontwikkelingen tot en met september.

11. Actualisatie Zvw o.b.v. Q2 2020 (MN)

De Zvw-uitgaven zijn geactualiseerd op basis van de inschatting van zorgverzekeraars van de verwachte uitgaven inclusief de effecten van COVID-19. De ramingen van zorgverzekeraars zijn voor een deel gebaseerd op daadwerkelijke declaraties van de eerste twee kwartalen, maar voor een groter deel op schattingen op basis van trends en contracten tussen verzekeraars en aanbieders.

12. Actualisatie Wijkverpleging (VJN) en 13. Actualisatie overige Zvw-uitgaven (niet HLA-sectoren; VJN)

De uitgaven van niet-HLA-sectoren (niet-hoofdpijnenakkoord-sectoren) zijn geactualiseerd bij de Voorjaarsnota 2020. Dat gebeurde op basis van de voorlopige realisatiecijfers over 2019 van het Zorginstituut Nederland. De uitgaven aan wijkverpleging zijn in 2019 441 miljoen euro lager uitgevallen dan geraamd. Vanaf 2020 is een neerwaartse bijstelling van 341 miljoen euro structureel verwerkt in de begroting. De budgettaire afspraken uit het hoofdpijnenakkoord worden overigens in stand gehouden. Daarnaast zijn de uitgaven aan diverse niet-HLA-sectoren in 2019 lager uitgevallen dan geraamd. Vanaf 2020 is een deel van deze lagere uitgaven structureel verwerkt in de begroting. Het gaat onder meer om aanpassingen van 58 miljoen euro bij genees- en hulpmiddelen, 53 miljoen euro bij tweedelijnszorg en 30 miljoen euro bij ziekenvervoer. Bij de Miljoenennota 2020 is voor 2020 al 200 miljoen euro actualisatie verwerkt op nominaal en onverdeeld Zvw. Per saldo resteert nu een overschrijding van 56 miljoen euro in 2020 (-144 miljoen euro + 200 miljoen euro).

14. Ramingsbijstelling apotheekeerzorg en hulpmiddelen (VJN) en 15. Besparingsverlies vertraging WGP (VJN)

De uitgaven aan apotheekeerzorg zijn volgens een raming van Zorginstituut Nederland in 2020 en daarna naar verwachting lager dan eerder geraamd. Dit leidt tot een neerwaartse bijstelling van de uitgaven aan apotheekeerzorg van 88 miljoen euro in 2020, oplopend tot 100 miljoen euro in 2021 en verder. Daarnaast ontstaat in 2020 door uitstel van de aanpassing van Wet geneesmiddelenprijzen (Wgp) een besparingsverlies (zie reeks 16). Deze kosten worden opgevangen binnen de raming voor apotheekeerzorg en hulpmiddelen.

16. Tegenvaller eigen bijdragen Wlz o.b.v. Q4

De eigen bijdragen Wlz zijn 56 miljoen euro lager uitgekomen dan geraamd in de begroting 2020. Dat blijkt uit de voorlopige realisatiecijfers van de eigen bijdragen Wlz van het Zorginstituut Nederland. Een deel van de lagere eigen bijdragen is toe te schrijven aan de coronacrisis, waardoor de in- en uitstroom in de intramurale zorg anders was ten opzichte van andere jaren.

17. Tegenvaller Wlz-kader (VJN)

De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) heeft in de Maartbrief 2020 een tekort van 550 miljoen euro geraamd voor de Wlz als gevolg van extra volumegroei en de groei van wachtlijsten. Na inzet van de resterende herverdeelmiddelen in het Wlz-kader resteert een knelpunt van 480 miljoen euro.

18. Ramingsbijstellingen overige Wlz-uitgaven (VJN)

De raming voor zorginfrastructuur vanaf 2022 is met 20 miljoen euro naar beneden bijgesteld. Daarnaast zijn er nog enkele kleine bijstellingen verwerkt.

19. Sociaal domein (VJN)

Voor het sociaal domein gaan er extra middelen naar gemeenten. Ten eerste gaat het om 39 miljoen euro structureel voor de uitbreiding van diverse taken voor Veilig Thuis. Ten tweede gaat 16 miljoen euro structureel naar 35 centrumgemeenten om deze te ondersteunen in hun verantwoordelijkheid voor Vrouwenopvang. Ten derde zijn er de incidentele middelen voor dak- en thuislozen (voor preventie, vernieuwing van de opvang en het wonen met begeleiding). Daarbij gaat het om 75 miljoen euro in 2020 en 125 miljoen euro in 2021. Volgens schattingen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) telt ons land bijna 40.000 dak- en thuislozen.

20. Kasschuif SectorPlanPlus (MN)

Het kasritme van de regeling SectorplanPlus wordt aangepast op basis van de aanvragen voor het volgende en laatste tijdvak aangepast.

21. Diversen

De grootste mutaties onder de post Diversen zijn:

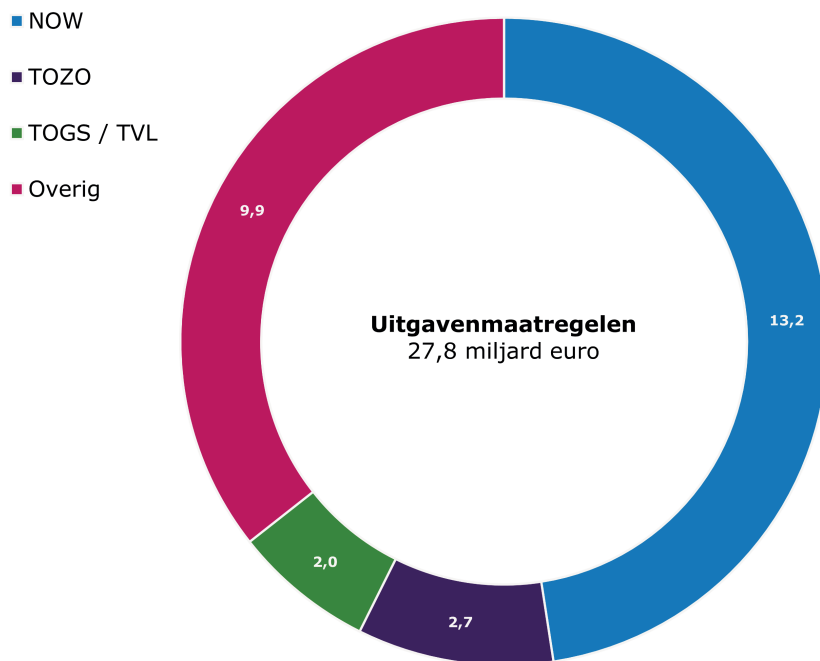
- vrijval op nominaal en onverdeeld van de Zvw voor 13,7 miljoen euro;
- onderuitputting op basis van actualisatiecijfers bij de tandheelkundige zorg in de Wlz van 10,5 miljoen euro;
- inzet van 10 miljoen euro op de VWS-begroting voor de regeling voor voorwaardelijke toelating Zvw t.b.v. plasmageneesmiddelen;
- 6,2 miljoen euro onderuitputting op de subsidieregeling waarmee medisch specialisten worden gefaciliteerd bij de overstap naar loondienst.

2.1.4 Overzicht van coronagerelateerde uitgaven

Naast de uitgaven binnen het uitgavenplafond zijn in 2020 maatregelen genomen om de coronacrisis te bestrijden. Figuur 2.1.2 toont deze uitgaven per begrotingshoofdstuk. In bijlage 12 worden de individuele posten besproken.

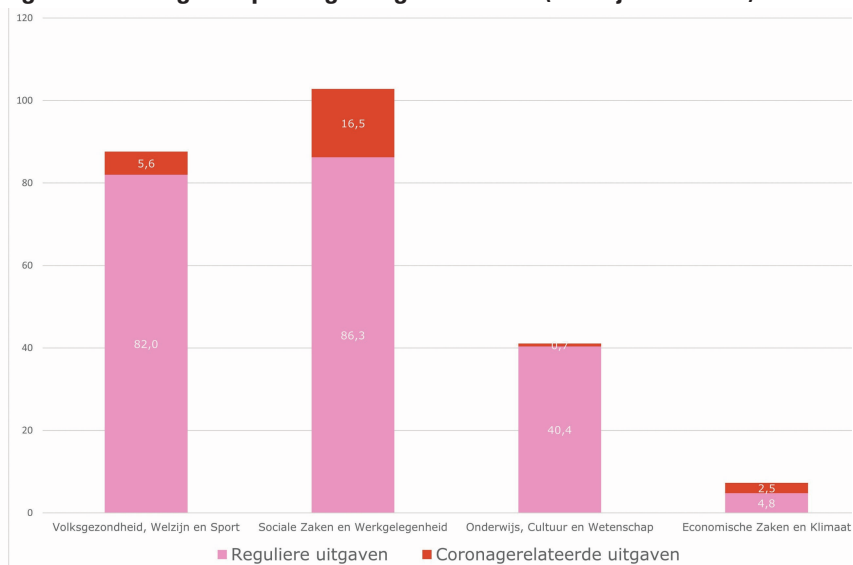
Bij de meeste coronagerelateerde uitgaven gaat het om de kosten van financiële steunmaatregelen: NOW, TOZO, TOSG en TVL. Van de in totaal 27,8 miljard euro aan coronagerelateerde uitgavenmaatregelen in 2020 ging 17,9 miljard euro naar deze maatregelen.

Figuur 2.1.2 Coronagerelateerde uitgavenmaatregelen (in miljarden euro)



Figuur 2.1.3 toont de uitgaven per begrotingshoofdstuk voor de begrotingen met de grootste toename vanwege coronagerelateerde maatregelen. De uitgaven zijn weergegeven als uitgaven binnen het uitgavenplafond en coronagerelateerde uitgaven buiten het uitgavenplafond. Zo is te zien dat de totale uitgaven aan volksgezondheid, welzijn en sport in 2020 ruim 87,6 miljard euro waren, naast uitgaven aan sociale zaken en werkgelegenheid van ruim 102,8 miljard euro. Gezamenlijk tellen de uitgaven op tot 332 miljard euro, waarvan ruim 27,8 miljard euro coronagerelateerde uitgaven betrof.

Figuur 2.1.3 Uitgaven per begrotingshoofdstuk (in miljarden euro)



2.2 De ontwikkeling van de ontvangsten

In 2020 zijn de belasting- en premieontvangsten 5,7 miljard euro lager uitgekomen dan werd geraamd in de Miljoenennota 2020. Dat is, in het licht van de coronacrisis, een relatief klein verschil van 2 procent. Tabel 2.2.1 toont het verschil in miljarden euro voor de belasting- en premieontvangsten tussen de Miljoenennota 2020 en het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2020.

Tabel 2.2.1 Ontwikkeling van de opbrengst belastingen en premies op EMU-basis (in miljarden euro)

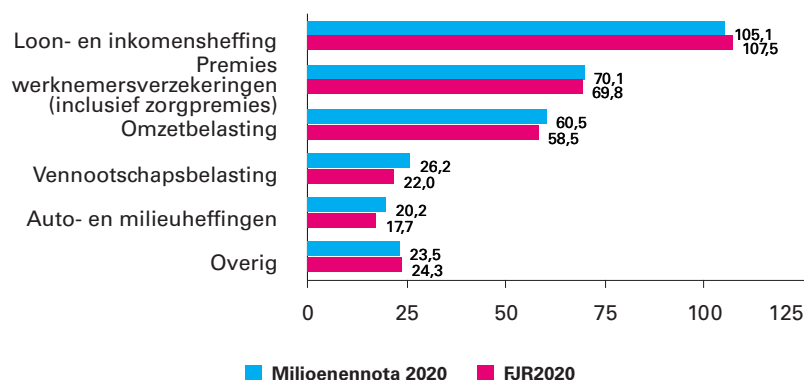
	Miljoenennota 2020	FJR 2020	Vershil
Belastingen en premies volksverzekeringen	235,5	230,0	– 5,4
- waarvan belastingen	193,8	193,3	– 0,4
- waarvan premies volksverzekeringen	41,7	36,7	– 5,0
Premies werknemersverzekeringen	70,1	69,8	– 0,2
Totaal	305,5	299,8	– 5,7

Deze paragraaf licht de ontwikkeling van de ontvangsten toe aan de hand van de veranderingen in onderliggende macro-economische indicatoren. Daarbij komt eerst het verschil aan bod tussen de uiteindelijke ontvangsten over 2020 en de geraamde ontvangsten in de begroting voor dat jaar (verticale toelichting). Daarna volgt de ontwikkeling van 2020 in aansluiting op 2019 (de horizontale ontwikkeling).

2.2.1 Belasting- en premieontvangsten ten opzichte van de raming (verticale raming)

Het totale verschil tussen de raming voor de Miljoenennota 2020 en dit Financieel Jaarverslag van het Rijk is groter dan in voorgaande jaren. Dit heeft vanzelfsprekend te maken met de economische gevolgen van de coronapandemie. Waar bij het opstellen van de Miljoenennota 2020 een economische *groei* van 1,5 procent werd verwacht, is sprake geweest van een *krimp* van 3,7 procent. Bovenop dit economische effect heeft het kabinet een omvangrijk pakket aan steunmaatregelen getroffen, waarvan een aantal leidt tot lagere belastingontvangsten. In dit licht is de gerealiseerde terugval in belastinginkomsten relatief beperkt. Figuur 2.2.1 laat zien dat de doorwerking verschilt per belastingsoort. De belastingen die samenhangen met winst en consumptie tonen een negatieve ontwikkeling. De belastingsoorten die samenhangen met de arbeidsmarkt tonen juist per saldo positieve ontwikkelingen ten opzichte van de verwachtingen. Dit beeld lijkt op het oog tegenstrijdig. De meest aannemelijke verklaring voor deze tegenstelling zit in de omvang en voorwaarden van de steun- en herstellpakketten. Reguliere economische relaties tussen lonen, consumptie en winsten gaan hierdoor in 2020 in mindere mate op. Ditzelfde geldt voor de hieraan verwante belastinginkomsten.

Figuur 2.2.1 Raming uit Miljoenennota 2020 en gerealiseerde belasting- en premieontvangsten in 2020 (in miljarden euro)



Tabel 2.2.2 splitst het verschil in totale ontvangsten uit in verschillen die zijn ontstaan door nieuw beleid dat na de Miljoenennota 2020 tot stand is gekomen en de zogenoemde endogene ontwikkeling. De endogene ontwikkeling volgt bijvoorbeeld uit een hogere of lagere economische groei dan werd geraamd, of uit wijzigingen in de uitvoering die niet voorzien waren.

Tabel 2.2.2 Ontwikkeling ontvangsten vanaf Miljoenennota 2020 gesplitst naar oorzaak op EMU-basis (in miljarden euro)

Miljoenennota 2020	305,5
Totale mutatie	– 5,7
Beleidsmatige ontwikkeling	– 4,5
- waarvan premies werknemersverzekeringen (inclusief zorgpremies)	– 0,2
- waarvan vennootschapsbelasting	– 3,0
- waarvan omzetbelasting	– 0,4
- waarvan loon- en inkomensheffing	– 1,0
- waarvan overige belastingsoorten	0,0
Endogene ontwikkeling	– 1,2
- waarvan vennootschapsbelasting	– 1,2
- waarvan loon- en inkomensheffing	3,4
- waarvan omzetbelasting	– 1,6
- waarvan premies werknemersverzekeringen	– 0,1
- waarvan accijnzen	– 0,8
- waarvan overdrachtsbelasting	0,4
- waarvan schenk- en erfbelasting	0,6
- waarvan invoerrechten	– 0,4
- waarvan belastingen op een milieugrondslag	– 0,1
- waarvan dividendbelasting	– 0,3
- waarvan belasting op personenauto's en motorrijtuigen	– 1,0
- waarvan overige belastingsoorten	– 0,1
Financieel Jaarverslag van het Rijk 2020	299,8

Beleidswijzigingen na de Miljoenennota 2020

Beleidswijzigingen die na de Miljoenennota 2020 in de begroting verwerkt zijn, zorgen voor 4,5 miljard euro lagere ontvangsten. Deze wijzigingen hangen vrijwel volledig (voor 4,4 miljard euro) samen met de fiscale maatregelen van de diverse economische steun- en herstellepakketten. Het

budgettair belangrijkste fiscale onderdeel van deze steunpakketten is de mogelijkheid voor bedrijven om in de vpb-aangifte over 2019 een 'corona-reserve' op te nemen (-3,0 miljard euro). Hiermee konden bedrijven reeds gedurende 2020 hun verwachte verliezen over 2020 fiscaal verrekenen, en hoefden zij niet te wachten tot 2021.⁷ Andere fiscale steunmaatregelen met een relatief grote budgettaire impact zijn de mogelijkheid voor directeur-grotaandeelhouders om hun gebruikelijk loon over 2020 lager vast te stellen (-1,0 miljard euro in 2020) en de diverse btw-vrijstellingen die in het zorgdomein zijn getroffen (in totaal – 0,4 miljard euro). Het effect van beleidswijzigingen is gebaseerd op ex ante ramingen.

Endogene ontwikkeling

Onder de endogene ontwikkeling van de belastingontvangsten valt bijvoorbeeld het effect van een lagere of hogere dan verwachte economische groei, consumptie, loonsom, of winst. De gerealiseerde belasting- en premieontvangsten pakken door endogene ontwikkelingen 1,2 miljard euro lager uit dan geraamd in de Miljoenennota 2020. Dit is een verticale daling van 0,4 procent. In de meeste jaren komt de endogene ontvangstenontwikkeling grofweg overeen met de groei van het nominale bbp, maar in 2020 is dit niet het geval: de verticale mutatie van het nominale bbp is – 4,1 procent. Hierbij zijn in 2020 vooral relevant het economische effect van de coronapandemie en de restricties ter beheersing hiervan. Deze ontwikkelingen leiden tot een endogene terugval van de belastingontvangsten.

Dit is echter niet het volledige verhaal. Ook de doorwerking van de omvangrijke steunmaatregelen aan de uitgavenkant van de begroting (zoals de NOW en de TVL) komt aan de inkomstenkant terug als endogene ontwikkeling. Hierbij gaat het deels om een direct inverdieneffect: de steun die bedrijven ontvangen onder bijvoorbeeld de NOW valt onder de winstbelasting. Een vermoedelijk belangrijker effect is het indirecte inverdieneffect: door de steunmaatregelen kunnen bedrijven het loon van hun personeel blijven voldoen, wat zich vertaalt in een op peil blijvende loonheffing. De consumptie van dat personeel valt vervolgens minder terug dan als zij ontslagen waren, waardoor bijvoorbeeld de btw-ontvangsten beperkter dalen.

Bij de endogene ontwikkeling valt inderdaad op dat er bij de loon- en inkomensheffing een meevaller is van 3,4 miljard euro. Tabel 2.2.3 geeft de ontwikkeling van de hiervoor relevante macro-economische variabelen weer. De werkgelegenheid is in 2020 relatief beperkt gedaald, vermoedelijk dankzij het steunpakket en de voorwaarden die hieraan verbonden zijn. Daarnaast was de feitelijke contractloonstijging grofweg volgens verwachting. Hierbij speelt een rol dat cao's vaak voor meerdere jaren zijn vastgelegd, waardoor er nog maar beperkte impact is van de coronacrisis op de contractlonen.

Daarnaast viel de vpb 1,2 miljard euro lager uit dan geraamd. Bij vpb-plichtige ondernemers is ondanks het effect van de steunpakketten sprake van lagere winsten. Het is nog onbekend of de daling van de vpb-ontvangsten het volledige effect van de crisis op de winst in 2020

⁷ Keerzijde is dat bedrijven die hier in 2020 van gebruik maken, in 2021 geen of minder verrekenbare verliezen meer hebben. Hierdoor betalen zij in 2021 juist meer vpb dan zonder deze maatregel het geval was.

weerspiegelt. Bedrijven geven namelijk doorgaans gedurende de zomermaanden van het volgende jaar een nieuwe inschatting van de werkelijk behaalde belastbare winst. Voor zover die winst lager is dan de al betaalde voorlopige aanslag, kan dit nog leiden tot teruggaven.

Ook de omzetbelasting viel 1,6 miljard euro lager uit. In economisch onzekere tijden stellen consumenten vaak grote aankopen uit. In 2020 lijkt dit effect echter beperkt aanwezig: de consumptie van duurzame goederen daalde slechts zeer beperkt. De daling van de omzetbelasting wordt dus vooral verklaard door lagere consumptie van overige goederen en diensten: mogelijk spelen de aanbodrestricties hierbij een rol. De ontvangsten uit de bpm vallen fors lager uit dan geraamd (met – 1,0 miljard euro). Dit komt doordat de verkoop van nieuwe auto's sterk is gedaald sinds het begin van de pandemie. De tegenvaller bij de accijnzen van – 0,8 miljard euro concentreert zich bij accijns op brandstoffen. Vermoedelijk hangt dit samen met een daling van het aantal gereden kilometers doordat veel mensen thuis zijn gaan werken.

Tot slot vallen twee meevallers op die (grotendeels) *niet* samenhangen met de coronapandemie. Bij de overdrachtsbelasting (+0,4 miljard euro) is sprake van anticipatie op de verhoging van het tarief voor beleggers per 1 januari 2021, waardoor in de laatste maanden van 2020 de ontvangsten sterk toenamen. Bij de schenk- en erfbelasting (+0,6 miljard euro) pakken de ontvangsten hoger uit dan geraamd, voornamelijk als gevolg van een zeer klein aantal zeer grote aangiften. Dit onderstreept het scheve karakter van deze belastingsoort waarbij een relatief klein aantal aangiften een relatief groot aandeel heeft in de totale opbrengst. Daarnaast is mogelijk sprake van een (zeer beperkt) verhogend effect op het volume aan aangiften voor de erfbelasting door oversterfte.

Tabel 2.2.3 Macro-economische variabelen relevant voor de loon- en inkomensheffing

	Miljoenennota 2020	FJR 2020	Vershil
arbeidsvolume in arbeidsjaren	1,0%	– 0,7%	– 1,7%
contractloonstijging	2,6%	2,8%	0,2%
incidentele loonstijging	0,3%	0,2%	– 0,1%
tabelcorrectiefactor	1,6%	1,6%	0,0%
afrek pensioenpremies	0,3%	– 0,1%	– 0,4%
omvang hypotheekrenteafrek	– 2,3%	– 7,8%	– 5,5%
arbeidsinkomenquote (niveau)	76,4%	76,3%	– 0,1%

De endogene ontvangsten uit de btw zijn in 2020 1,6 miljard euro lager dan geraamd in de Miljoenennota 2020. Tabel 2.2.4 geeft macro-economische indicatoren weer die relevant zijn voor de opbrengst van de btw. De particuliere consumptie pakt een stuk lager uit, en hetzelfde geldt voor de investeringen in woningen. De hogere investeringen van de overheid compenseren dit deels.

Tabel 2.2.4 Macro-economische indicatoren relevant voor de omzetbelasting

	Miljoenennota 2020	FJR 2020	verschil
particuliere consumptie, waardemutatie	3,3%	– 5,2%	– 8,5%
investeringen in woningen, waardemutatie	4,9%	3,6%	– 1,3%
overheidsinvesteringen, waardemutatie	5,3%	6,6%	1,2%

Tabel 2.2.5 geeft enkele overige macro-economische indicatoren weer die relevant zijn voor de belastingontvangsten. De groei van het nominale bbp pakt fors lager uit dan geraamd. Zowel het aantal verkochte huizen als de gemiddelde prijs hiervan vallen hoger uit dan geraamd.

Tabel 2.2.5 Overige macro-economische indicatoren relevant voor de belasting- en premieontvangsten

	Miljoenennota		verschil
	2020	FJR 2020	
BBP-groei, waardeontwikkeling	3,1%	- 1,4%	- 4,5%
prijsmutatie, verkopen bestaande woningen	4,4%	7,6%	3,2%
volumemutatie verkopen bestaande woningen	2,9%	7,7%	4,8%

2.2.2 Belasting- en premieontvangsten in 2020 ten opzichte van 2019

Ten opzichte van 2019 stijgen de endogene totale belasting- en premieontvangsten (dus gecorrigeerd voor beleid) met 2,4 procent. Dit in tegenstelling tot de horizontale daling van het nominale bbp (-1,4 procent). Tabel 2.2.6 geeft de horizontale, endogene ontwikkeling weer per belastingsoort.

De totale kostprijsverhogende belastingen namen in 2020 endogeen toe met 0,2 procent. Hiervan is de omzetbelasting de grootste belastingsoort, met een aandeel van ongeveer 60 procent. De beperkte nominale groei van de omzetbelasting met 2,0 procent hing in 2020 samen met drie zaken: het saldo van de afgenomen particuliere consumptie (-5,2 procent), de waarde-toename van de investeringen in woningen (+3,6 procent) en de waarde-toename van de overheidsinvesteringen (+6,6 procent).

Relatief grote endogene effecten bij de overige indirecte belastingen zijn te zien bij de invoerrechten, de bpm, de overdrachtsbelasting en de verhuurderheffing. De lagere opbrengst van de invoerrechten is in lijn met zowel een lager importvolume als een lagere gemiddelde invoerprijs. De bpm is sterk gevoelig voor de conjunctuur en deze daling lijkt verklaarbaar vanuit een corona-effect. Bij de overdrachtsbelasting speelt anticipatie op de al genoemde tariefswijziging per 2021 een rol. Voor de verhuurderheffing, tot slot, is de ontwikkeling van de gemiddelde WOZ-waarde relevant. De gemiddelde WOZ-waarde beweegt mee met de prijs van verkochte woningen, en die stijgt relatief sterk.

De directe belastingen en de premies volksverzekeringen namen in 2020 met 4,1 procent toe ten opzichte van 2019. De endogene opbrengst van de loon- en inkomensheffing steeg relatief sterk (6,8 procent). De werkgelegenheid daalde beperkt, maar de contractlonen stegen juist iets sterker dan in voorgaande jaren. Daarnaast speelt dalend gebruik van de hypotheek-renteaf trek een rol. De daling van de vpb met 3,9 procent in 2020 hangt samen met dalende winsten. Toch is deze daling (vooralsnog) zeer beperkt ten opzichte van de daling van de vpb-opbrengst tijdens de grote financiële crisis in 2009. Toen was die ongeveer 30 procent. Mogelijk speelt hierbij de vormgeving van de vpb een rol en stellen bedrijven in 2021 hun aangifte vpb over 2020 nog negatief bij.

De ontvangsten uit de dividendbelasting daalden met 9,9 procent. Gedurende het jaar was sprake van fors lagere inkomsten dan normaal, maar dit wordt enigszins gecompenseerd door relatief hoge ontvangsten in januari en in december van 2020. Dit komt vermoedelijk door anticipatie op de successievelijke verhogingen van het tarief in box 2 per 2020 en per 2021. De opbrengst van de kansspelbelasting daalt zeer fors. Casino's zijn een

groot deel van het jaar gesloten geweest. Tot slot is er juist sprake van een forse groei van de ontvangsten van de schenk- en erfbelasting als gevolg van een klein aantal grote aangiften.

Ten slotte steeg de opbrengst van de premies werknemersverzekeringen in 2020 ten opzichte van een jaar eerder met 2,1 procent. Evenals de loonheffing hangt de ontwikkeling van de premies werknemersverzekeringen vooral samen met de werkgelegenheid en de lonen.

Tabel 2.2.6 Endogene ontwikkeling van belasting- en premieontvangsten in 2020

	2020
Kostprijsverhogende belastingen	0,2%
Invoerrechten	– 9,7%
Omzetbelasting	2,0%
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	– 36,3%
Accijnzen	– 5,5%
Overdrachtsbelasting	17,8%
Assurantiebelasting	6,1%
Motorrijtuigenbelasting	– 0,7%
Belastingen op een milieugrondslag	– 1,6%
Verhuurderheffing	19,3%
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken en andere producten	– 0,1%
Belasting op zware motorrijtuigen	– 8,6%
Bankbelasting	– 0,5%
Belastingen op winst, inkomen en vermogen en premies volksverzekeringen	4,1%
Loon- en inkomensheffing	6,8%
Dividendbelasting	– 9,9%
Kansspelbelasting	– 34,6%
Vennootschapsbelasting	– 3,9%
Erf- en schenkbelasting	21,2%
Overige belastingontvangsten	– 1,8%
Belastingen en premies volksverzekeringen in totaal	2,5%
Premies werknemersverzekeringen	2,1%
Belastingen en premies volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen in totaal	2,4%
Nominale groei bbp	– 1,4%

2.2.3 Correctie van belasting- en premieontvangsten voor uitstel van betaling

De in deze paragraaf gepresenteerde belasting- en premieontvangsten zijn zoals gebruikelijk allen gebaseerd op de EMU-definitie. De EMU-definitie behelst een transformatie van de kasontvangsten om beter aan te sluiten bij het transactiebegrip. Dat wil zeggen dat het gaat om het moment waarop de belastingclaim is ontstaan, en niet per se het moment waarop de belastingclaim daadwerkelijk betaald wordt.^{8,9}

⁸ De belasting- en premieontvangsten op kasbasis staan in bijlage 3 van dit FJR.

⁹ Bij de meeste belastingen is die transformatie een zogenoemde een-maands-verschoven-kas. Dit zijn de kasontvangsten van februari jaar t tot en met januari jaar t+1. Uitzonderingen zijn de inkomensheffing, de erf- en schenkbelasting, de dividendbelasting en de vpb (alle bepaald op kasbasis) en de btw (bepaald op transactiebasis).

In 2020 volstaan de gebruikelijke transformaties niet om aan te sluiten bij het EMU-begrip voor de belasting- en premieontvangsten. Dit is het gevolg van de steunregeling voor ondernemers die hen uitstel van betaling biedt voor een groot aantal belastingsoorten. Hierdoor wordt een aanzienlijk deel van de ontvangsten die relevant zijn voor het EMU-saldo van 2020 naar verwachting pas betaald in de komende jaren. Omdat de belastingclaim is ontstaan in 2020, gelden deze ontvangsten wel als EMU-relevant voor 2020. In navolging van het CBS heeft het Ministerie van Financiën de in deze paragraaf gepresenteerde belastingontvangsten gerrapporteerd inclusief de nog te verwachten ontvangsten die betrekking hebben op 2020.¹⁰

Hierbij wordt een correctieslag gemaakt op de uitgestelde belastingclaim, omdat de verwachting is dat niet het volledige uitgestelde bedrag alsnog geïnd wordt. Bijvoorbeeld doordat sommige bedrijven failliet zullen gaan. Om rekening te houden met dit effect, is een afslag van 6,8 procent gemaakt op de uitstaande coronaschuld.¹¹ Dit percentage is gebaseerd op een inschatting van het aantal te verwachten faillissementen, gegeven het economische beeld. Deze inschatting is echter hoogst onzeker. De in deze paragraaf vermelde belasting- en premieontvangsten hebben door dit effect op zekere hoogte nog het karakter van een raming. Tabel 2.2.7 geeft de in deze paragraaf toegepaste correctie weer per belastingsoort.¹²

Tabel 2.2.7 Toegepaste correcties voor de belasting- en premieontvangsten op EMU-basis als gevolg van uitstel van betaling (in miljoenen euro)

	Stand corona- uitstel ultimo EMU- jaar 2020	Prognose afstel	Toegepaste correctie
Kostprijsverhogende belastingen	459	- 31	428
Invoerrechten	0	0	0
Omzetbelasting	0	0	0
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	8	- 1	7
Accijnzen	378	- 26	352
Overdrachtsbelasting	0	0	0
Assurantiebelasting	4	0	4
Motorrijtuigenbelasting	0	0	0
Belastingen op een milieugrondslag	69	- 5	64
Verhuurderheffing	0	0	0
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken en andere producten	0	0	0
Belasting op zware motorrijtuigen	0	0	0
Bankbelasting	0	0	0
Belastingen op winst, inkomen en vermogen en premies volksverzekeringen	7.088	- 482	6.606
Loon- en inkomensheffing	6.000	- 408	5.592
Dividendbelasting	0	0	0
Kansspelbelasting	116	- 8	108
Vennootschapsbelasting	972	- 66	906
Erf- en schenkbelasting	0	0	0

¹⁰ Zie ook CBS '[coronacrisis heeft grote impact op overheidsfinancien in 2020](#)'

¹¹ 6,8 procent is het midden van de bandbreedte vermeld in Kamerstuk 2019-2020 [35 300 nr. 86](#)

¹² Voor de omzetbelasting is de correctie 0. Er is geen aanvullende correctie nodig, omdat voor de omzetbelasting de EMU-definitie gelijk is aan de transactiebasis. Uitstel van betaling heeft namelijk geen invloed op de transactiebasis. De coronaschuld voor de omzetbelasting bedraagt na januari 2021 circa 3,5 miljard euro.

	Stand corona- uitstel ultimo EMU- jaar 2020	Prognose afstel	Toegepaste correctie
Overige belastingontvangsten	0	0	0
Belastingen en premies volksverzekeringen in totaal	7.547	– 513	7.034
Premies werknemersverzekeringen	2.467	– 168	2.299
Belastingen en premies volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen in totaal	10.014	– 681	9.333

3 FINANCIËEL MANAGEMENT

3.1 Inleiding

De financiële functie van het Rijk omvat enerzijds de controlfunctie van de directies Financieel-Economische Zaken bij de ministeries. Anderzijds omvat deze de interne auditfunctie van de Auditdienst Rijk en de externe controle van de Algemene Rekenkamer. De financiële functie zorgt voor de beheersing van- en continuïteit in de financiële processen. De financiële functie is decentraal ingericht, maar ook in 2020 hebben departementen samengewerkt ten behoeve van de financiële bedrijfsvoering. Hiervoor zijn diverse overlegstructuren ingericht op verschillende niveaus binnen het Rijk.

Het financieel management van het Rijk heeft in 2020 onder druk gestaan. De wereldwijde uitbraak van het coronavirus had grote invloed op de uitvoering van beleid en zeker ook op de financiële functie. Onder grote tijdsdruk zijn er bij diverse departementen maatregelen getroffen die bij de ontwerpbegrotingen van 2020 niet voorzien waren. Onderdelen van het Rijk moesten door de pandemie onder meestal hoge tijdsdruk verplichtingen aangaan die vervolgens leidden tot uitgaven. De tijdsdruk heeft er mede toe geleid dat in sommige gevallen niet alle wet- en regelgeving voor financiële transacties is opgevolgd.

Jaarlijks brengt de Algemene Rekenkamer het niveau van rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in beeld. In 2020 was het niveau van rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het Rijk respectievelijk 97,52 procent, 98,48 procent en 99,87 procent. Voor de verplichtingen en de uitgaven betekent dit een daling van het rechtmatigheidspercentage ten opzichte van de afgelopen jaren. In dit hoofdstuk zijn de oorzaken van de daling genoemd.

Bij de jaarverslagen van alle begrotingshoofdstukken op één na, heeft de Auditdienst Rijk een goedkeurende controleverklaring afgegeven. De ministers moeten in de bedrijfsvoeringsparagraaf van hun jaarverslag melding maken van fouten en onzekerheden ten aanzien van de rechtmatigheid, indien het bedrag daarvan een bepaalde grens (rapporteringstolerantie) overschrijdt. Indien dit juist en volledig gebeurt, staat dit een goedkeurende controleverklaring van de Auditdienst Rijk niet in de weg. In de departementale jaarverslagen is expliciet aandacht voor de overschrijdingen waarbij de coronacrisis een rol gespeeld heeft.

Bij de financiële verantwoording van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft de Auditdienst Rijk een controleverklaring met beperking afgegeven, omdat er sprake was van uitgaven waarvan de Auditdienst Rijk de getrouwheid niet kon vaststellen. Oorzaak hiervan was het ontbreken van betrouwbare informatie over de feitelijke levering van overeengekomen prestaties.

Leeswijzer

Het financieel management van het Rijk behelst een diversiteit aan onderwerpen. In dit hoofdstuk komen de verschillende onderwerpen aan bod, zowel in samenhang als los van elkaar.

Paragraaf 3.2 gaat nader in op de rechtmatigheidspercentages en de tolerantiegrenzen. Ook wordt hier stil gestaan bij de coronamaatregelen en het gebruik van artikel 2.27, tweede lid van de Comptabiliteitswet.

Vervolgens besteedt paragraaf 3.3 aandacht aan de beleidsinformatie en de beleidsevaluaties. Het focusonderwerp van 2020 is «Toepassing van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016» en komt terug in deze paragraaf. Ook dit jaar doen we verslag van de Europese middelen in paragraaf 3.4. Paragraaf 3.5 besteedt aandacht aan de financiële informatievoorziening. Tot slot beschrijft paragraaf 3.6 de ontwikkelingen op het gebied van de rijksbrede financiële bedrijfsvoering waarin ook het verzelfstandigingsbeleid van het Rijk een plek krijgt.

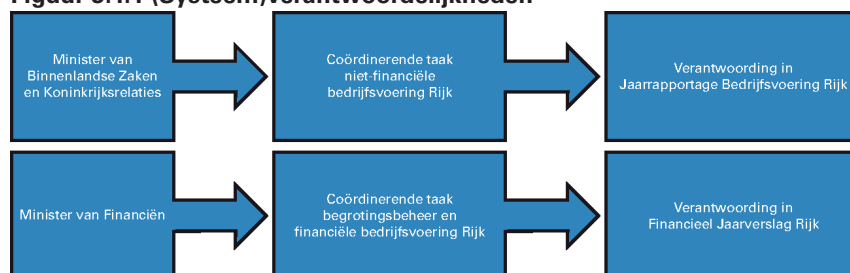
3.1.1 (Systeem)verantwoordelijkheid

De minister van Financiën en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) dragen een bijzondere verantwoordelijkheid. Zij hebben voor de rijksbrede bedrijfsvoering kaderstellende en voorwaarden-scheppende bevoegdheden.

De minister van Financiën heeft op grond van de Comptabiliteitswet 2016¹³ een coördinerende en kaderstellende taak (systeemverantwoordelijkheid) bij het begrotingsbeheer en de rijksbrede financiële bedrijfsvoering. De minister van BZK ontleent coördinerende bevoegdheden aan het 'Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering Rijksdienst 2011'¹⁴. Dit maakt de minister van BZK verantwoordelijk voor de rijksbrede niet-financiële bedrijfsvoering, zoals personeel, informatie- en communicatietechnologie, huisvesting, inkoop, facilitaire dienstverlening en beveiliging. In dit besluit staat ook dat de minister van BZK in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR) een beeld geeft van de organisatie en de bedrijfsvoering van het Rijk. De minister van BZK overhandigt deze rapportage op Verantwoordingsdag aan de Staten-Generaal.

Het eerdergenoemde Coördinatiebesluit is met ingang van 8 oktober 2018 aangevuld met nieuwe kaderstellende bevoegdheden voor de minister van BZK¹⁵. Vanuit deze bevoegdheden coördineert de minister de ontwikkeling en uitbreiding van informatiesystemen. Het doel hiervan is dat de minister ook hier de noodzakelijke rijksbrede eenheid, kwaliteit en efficiëntie kan bevorderen en borgen.

Figuur 3.1.1 (Systeem)verantwoordelijkheden



3.1.2 Ministeriële verantwoordelijkheid

Iedere minister legt op basis van de ministeriële verantwoordelijkheid in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag verantwoording af over:

¹³ Stb. 2017, 139.

¹⁴ Stb. 2011, 18.

¹⁵ Stb. 2018, 354.

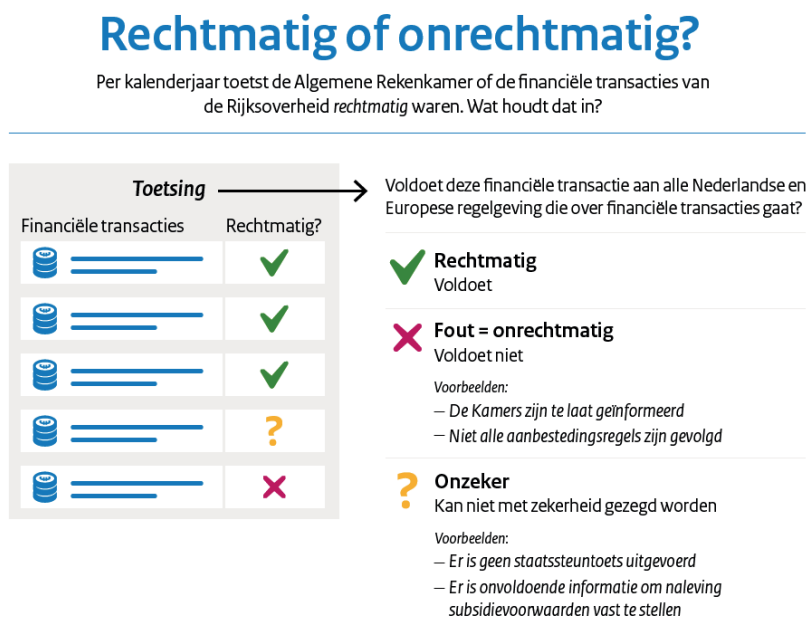
- de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie;
- het gevoerde financieel beheer door het ministerie;
- het gevoerde materieelbeheer door het ministerie;
- de totstandkoming van de beleidsinformatie van het ministerie;
- de overige aspecten van de bedrijfsvoering van het ministerie.

De vakministers zijn verantwoordelijk voor de resultaten en het oplossen van problemen in de (financiële) bedrijfsvoering op de eigen ministeries. Om de (systeem)verantwoordelijkheden voor de rijksbrede (financiële) bedrijfsvoering te dragen, monitoren de ministers van Financiën en van BZK diverse facetten van de bedrijfsvoering. Dat gebeurt voornamelijk in samenspraak met de ministeries.

3.2 Rechtmatigheid en tolerantiegrenzen

Een financiële transactie is rechtmatig als deze in overeenstemming is met de begrotingswetten en met de bepalingen die de uitkomst van die financiële transactie beïnvloeden. Het gaat hier om de wetten en bepalingen die zijn opgenomen in internationale regelgeving, Nederlandse wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Het gaat hierbij om financiële transacties waarvan de uitkomst in het departementale jaarverslag wordt verantwoord.

Figuur 3.2.1 Infographic rechtmatigheid



Voor het onrechtmatigheidsbeeld van een departement tellen de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer de fouten en onzekerheden op. Voor het Financieel Jaarverslag van het Rijk telt de Algemene Rekenkamer de fouten en onzekerheden op totaalniveau ook op.

Rapporteringstoleranties en tolerantiegrenzen

De rapporteringstoleranties bepalen boven welk bedrag een minister verplicht is om de fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid te melden. De betreffende minister meldt dit in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag.

De rapporteringstolerantie is 2 procent voor een begrotingshoofdstuk, de saldibalans en de verantwoordingsstaat van agentschappen. De rapporteringstolerantie voor begrotingsartikelen en afgerekende voorschotten is 5 procent. De Algemene Rekenkamer hanteert voor de rijksrekening een rapporteringstolerantie van 1 procent voor de verplichtingen, 1 procent voor de uitgaven en 1 procent voor de ontvangsten.

3.2.1 Verplichtingen-kasstelsel

De begrotingssystematiek van het verplichtingen-kasstelsel en het daarmee samenhangende budgetrecht heeft twee pijlers: de verplichtingen en de kasuitgaven. Kasbetalingen worden geadmistreerd in de kasboekhouding. De verplichtingen worden vastgelegd in de verplichtingenboekhouding. De verplichtingenboekhouding zorgt voor een betere beheersing van de kasuitgaven over meerdere jaren.

In de Comptabiliteitswet 2016¹⁶ (CW 2016) worden verplichtingen gedefinieerd als: de voorwaardelijke of onvoorwaardelijke verplichting tot een toekomstige kasbetaling aan een derde of aan een ander dienstonderdeel. Hierbij kan sprake zijn van al afgesloten contracten, maar ook van toegekende subsidies. Belangrijk bij de uitoefening van het budgetrecht van de Staten-Generaal is dat de CW 2016 voorschrijft dat deze afspraken altijd controleerbaar moeten zijn. Zowel het budget om verplichtingen aan te gaan, als het budget om kasbetalingen te doen, worden via de begrotingswetten ter goedkeuring voorgelegd aan de Staten-Generaal.

3.2.2 Rechtmatigheid van de ontvangsten, uitgaven en verplichtingen

Het percentage van de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk lag op 99,87 procent en 98,48 procent. De rechtmatigheid van de verplichtingen van het Rijk was 97,52 procent. In onderstaande tabellen is de ontwikkeling in rechtmatigheid te zien tussen 2016 en 2020.

Tabel 3.2.1 Rechtmatigheid ontvangsten (in procenten)

	2016	2017	2018	2019	2020
Rechtmatigheid en deugdelijke weergave ontvangsten Rijk	99,93	99,95	99,83	99,87	99,87

Tabel 3.2.2 Rechtmatigheid uitgaven (in procenten)

	2016	2017	2018	2019	2020
Rechtmatigheid en deugdelijke weergave uitgaven Rijk	99,60	99,52	99,34	99,12	98,48

Tabel 3.2.3 Rechtmatigheid verplichtingen (in procenten)

	2016	2017	2018	2019	2020
Rechtmatigheid en deugdelijke weergave verplichtingen Rijk	99,70	99,28	99,07	98,92	97,52

¹⁶ Stb. 2017, 139.

3.2.3 Fouten en onzekerheden

In de bedrijfsvoeringsparagrafen van de departementale jaarverslagen is gerapporteerd welke rapporteringstoleranties zijn overschreden in 2020.

De rechtmatigheid van de begrotingshoofdstukken afzonderlijk is in 2020 binnen de gehanteerde tolerantiegrenzen gebleven, met uitzondering van de volgende begrotingshoofdstukken:

- IV. Koninkrijksrelaties en BES fonds
- VI. Justitie en Veiligheid
- VII. Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties
- XII. Infrastructuur en Waterstaat
- XIII. Economische Zaken en Klimaat
- XIV. Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- XVI. Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- C. Provinciefonds

De oorzaken van de meeste fouten en onzekerheden in 2020 waren corona-gerelateerd. Meer dan de helft van de optelsom van fouten en onzekerheden op de verplichtingen (circa 70%) en uitgaven (circa 60%) is coronagerelateerd. Het overgrote deel hiervan komt door het niet tijdig informeren van de Eerste Kamer over de spoedeisende coronamaatregelen (in de meeste gevallen was de Tweede Kamer wel op tijd geïnformeerd). De getroffen steunmaatregelen zijn zeker in het begin van de crisis onder grote druk tot stand gekomen, met als gevolg dat de informatievoorziening niet in alle gevallen tijdig verliep.

Andere veelvoorkomende oorzaken van fouten en onzekerheden in 2020 waren:

- Niet geheel voldoen aan aanbestedingsregels en (contract)voorwaarden
- Specifieke uitkeringen onder de 10 miljoen euro niet volgens de Financiële Verhoudingswet verstrekken
- Onrechtmatige overbruggingsovereenkomsten (voor interim-management & organisatieadvies, inkoopadvies, auditdiensten en financiële adviesdiensten)
- Staatssteuntoetsen die ontbraken of van onvoldoende kwaliteit waren

De ministers moeten in de bedrijfsvoeringsparagraaf van hun jaarverslag melding maken van fouten en onzekerheden ten aanzien van de rechtmatigheid, indien het bedrag daarvan een bepaalde grens (rapporteringstolerantie) overschrijdt. Indien dit juist en volledig gebeurt, staat dit een goedkeurende controleverklaring van de Auditdienst Rijk niet in de weg. In de departementale jaarverslagen is expliciet aandacht besteed aan de overschrijdingen waarbij de coronacrisis een rol gespeeld heeft.

Artikel 2.27 Comptabiliteitswet

De weerslag die de coronacrisis heeft op de rijksbegroting kenmerkt zich onder andere door het uitzonderlijke en frequente beroep op artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016 (CW). Dat beroep is in veertig incidentele suppletoire begrotingen (ISB) gedaan.

In artikel 2.27 CW is bepaald dat in uitzonderlijke gevallen ministeries verplichtingen mogen aangaan en uitgaven mogen doen vóór officiële autorisatie door de Staten-Generaal. Een beroep op artikel 2.27 CW heeft daardoor effect op het budgetrecht en op de rijksfinanciën. Als de bestrijding van de coronacrisis nieuw beleid vereiste, is zo veel mogelijk

geprobeerd de Staten-Generaal vooraf per brief te informeren (volgens artikel 2.27 CW, tweede lid). Daar waar de bestrijding van de coronacrisis meer financiële ruimte vereiste voor bestaand beleid is zo veel mogelijk geprobeerd terughoudend te zijn (volgens artikel 2.27 CW, eerste lid). Met een beroep op artikel 2.27 CW hebben departementen kwalitatief inhoud proberen te geven aan het budgetrecht van de Staten-Generaal. Dit gebeurde in een tijd waarin uitgaven vaak gedaan moesten worden onder grote tijdsdruk.

De coronacrisis heeft ook zijn weerslag gehad op het parlementaire proces waarlangs autorisatie moet worden verkregen. Dit komt mede doordat beide Kamers in het begin van de coronacrisis maar beperkt fysiek konden vergaderen. De ISBs waren erop gericht de Staten-Generaal zo adequaat mogelijk te informeren over de maatregelen en de budgettaire gevolgen daarvan.

In de Najaarsnota 2020¹⁷ is invulling gegeven aan de toezegging een overzicht op te nemen van het aantal ISBs dat is ingediend sinds de coronacrisis begon. Bij dit overzicht is weergegeven of er bij een ISB een beroep is gedaan op artikel 2.27 CW. Tijdens het najaarsnotadebat is toegezegd een verder gespecificeerd overzicht te geven van de ISBs. Naast het beroep op artikel 2.27 CW moest hierin staan waar er daadwerkelijk sprake was van uitgaven vóór de autorisatie door de Staten-Generaal. Een tabel met deze informatie staat in bijlage 13. In deze tabel staan ook de nota's van wijziging die potentieel op een ISB kunnen volgen. Het overzicht is in lijn met wat is toegezegd. Dit betekent dat hierin enkel gedane uitgaven staan en geen gedane verplichtingen. Tabel 3.2.4 is een samenvattend overzicht van de tabel in bijlage 13.

Tabel 3.2.4 Samenvattend overzicht incidentele suppletoire begrotingen, beroep op CW 2.27 en doorlooptijd

Aantal	Beroep 2.27 CW	Beroep 2.27 CW en uitgaven voor autorisatie (%)	doorlooptijd parlementair proces (in dagen)		
			min	gemiddeld	max
52	40	60%	11	58	237

3.3 Beleidsinformatie en beleidsevaluatie

Het rijksbrede evaluatiestelsel levert informatie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van het Rijk. Dit stelsel bestaat uit wetten, actoren en instrumenten die inzicht bieden in de kwaliteit van beleidskeuzes, de uitvoering van deze keuzes en de daarmee behaalde resultaten.

Deze paragraaf gaat in op de operatie Inzicht in kwaliteit, die is gestart om het evaluatiestelsel te versterken. Daarnaast wordt ingegaan op het focusonderwerp CW 3.1 (artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016), een van de elementen van het rijksbrede stelsel. Ten slotte staat hierin een update over de interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's).

3.3.1 Operatie Inzicht in kwaliteit

Als onderdeel van het regeerakkoord << Vertrouwen in de toekomst >> is het kabinet de rijksbrede operatie Inzicht in kwaliteit gestart. Het doel van deze operatie is om beter inzicht te krijgen in de resultaten van beleid. Ook

¹⁷ Kamerstukken II, vergaderjaar 2020–2021, 35 650, nr. 1

moeten deze inzichten meer benut worden om zo de maatschappelijke toegevoegde waarde van beleid te vergroten. De voortgang in de operatie Inzicht in kwaliteit in 2020 is in detail beschreven in de vierde voortgangsrapportage, gepubliceerd op 10 maart 2021.¹⁸

Een groot deel van de activiteiten van de operatie Inzicht in kwaliteit is in 2020 afgerond. Alle departementen zijn concrete initiatieven gestart sinds de start van de operatie: 19 in totaal. Het grootste gedeelte hiervan is inmiddels afgerond. Lessen van deze initiatieven worden in kaart gebracht en waar relevant opgeschaald. In de bijlage bij de voortgangsrapportage is meer informatie te vinden over deze initiatieven. Naast initiatieven op concrete beleidsvelden hebben departementen gewerkt aan het versterken van de evaluatiefunctie. Bijvoorbeeld door een beleidsevaluatiecommissie op te richten of de samenwerking te versterken tussen beleids-, evaluatie-, en kennisdirecties.

De activiteiten die het evaluatiestelsel moesten versterken, zijn ook grotendeels afgerond. Zo is er een kader voor de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) geïntroduceerd en hebben departementen een eerste verbeteringslag gemaakt voor het opstellen van departementale SEA's. De SEA biedt een overzicht van de belangrijke beleidsthema's van een departement, een toelichting van de inzichtbehoefte per thema en een daarbij passende agendering van evaluatieonderzoek. Daarnaast is een pilot gestart die de onderbouwing van doelstellingen en verwachte werking van beleid beter vindbaar moet maken (meer details in 3.3.2). Ook zijn twee pilots uitgevoerd met de Publieke Waarde Scan, op de beleidsterreinen Circulaire Economie en Verklaring Omtrent Gedrag (VOG). Ten slotte zijn een Toolbox beleids-evaluatie en een opleidingsprogramma Monitoren, Leren en Evalueren gelanceerd.

3.3.2 Focusonderwerp 2020: Toepassing artikel 3.1 Comptabiliteitswet (CW 3.1)

Het onderwerp 'Toepassing van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016' (CW 3.1) is focusonderwerp voor de verantwoording over 2020. CW 3.1 stelt een eis bij voorstellen die naar de Kamer worden gestuurd. Het betrokken ministerie moet bij een voorstel altijd een toelichting geven op de nagestreefde doelstellingen, doeltreffendheid, doelmatigheid, beleidsinstrumentarium en financiële gevolgen. Bij voorstellen die tot een substantiële beleidswijziging leiden is ook een evaluatieparagraaf vereist.¹⁹ CW 3.1 heeft als doel om vakministers verantwoording af te laten leggen over de onderbouwing en voorgenomen evaluatie van beleidsvoorstellen.

Voor dit focusonderwerp gaan we in op de naleving en toepassing van CW 3.1 in 2020. We maken daartoe gebruik van kwantitatieve gegevens over de rijksbrede naleving en van kwalitatieve informatie uit de departementale jaarverslagen. We besteden bijzondere aandacht aan twee zaken. Enerzijds is dat de pilot vanaf 1 juni met separate CW 3.1-bijlage bij Kamerbrieven. Anderzijds zijn dat de uitzonderlijke omstandigheden als gevolg van de coronacrisis, waarin veel voorstellen zijn gedaan in situaties van grote onzekerheid en met imperfecte informatie.

¹⁸ __Kamerstukken II, 2021-2022, 31 865, nr. 184.

¹⁹ Kamerstukken II 2016/17, 34725, nr. 8 (Motie Van Weyenberg/Dijkgraaf)

Vergeleken met [de laatste monitorrapportage](#) is in de naleving van CW 3.1 sprake van een gelijkblijvend totaalbeeld: de meeste aspecten worden toegelicht in voorstellen, zeker in de voorstellen die geen crisismaatregelen waren. Verder blijkt dat de introductie van de pilotbijlage, de naleving van de CW 3.1-toelichting heeft bevorderd: de toelichting op de evaluatieparagraaf is het meest verbeterd.

Box 3.3.2 Pilot vindbaarheid: bijlage

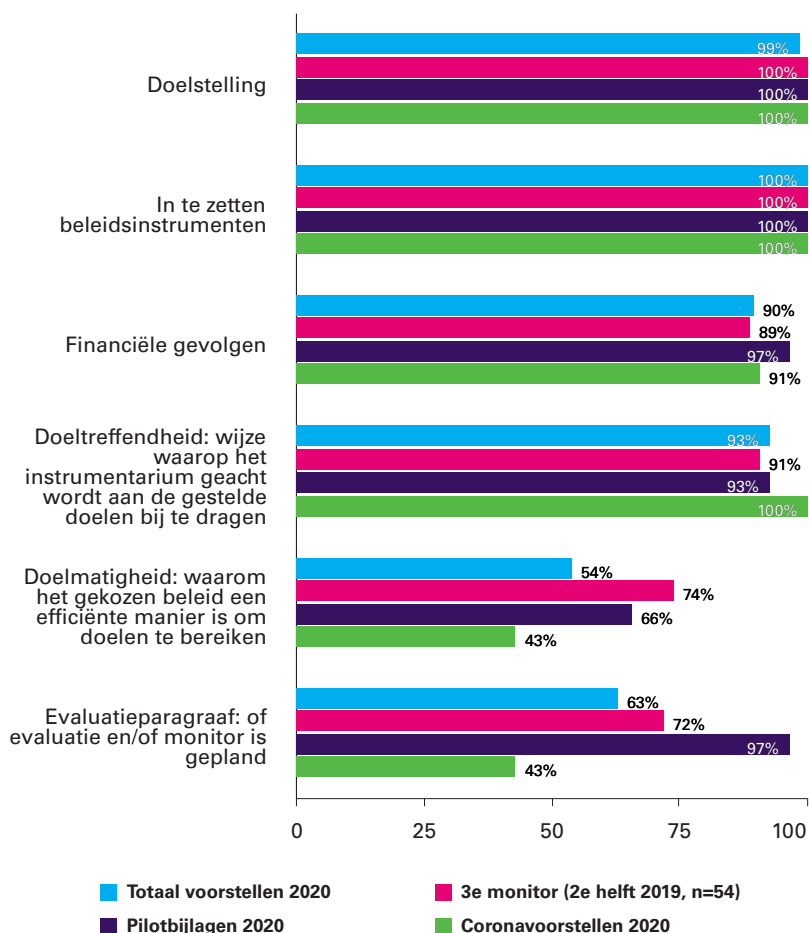
Mede in [reactie](#) op een [onderzoek door de rapporteurs](#) van de operatie Inzicht in kwaliteit, Kamerleden Snels en Sneller, is een pilot uitgevoerd in de periode juni 2020 tot (tenminste) eind 2020 om de vindbaarheid van de vereiste toelichting te vergroten. In deze pilot is bij 56 Kamerbrieven een aparte bijlage meegestuurd. Hierin wordt ingegaan op de onderbouwing en evaluatie van het voorstel. Daarnaast is in geval van voorstellen van wet- of regelgeving gewerkt met herkenbare kopjes voor de vereiste toelichting. De pilot moest de vereiste toelichting beter vindbaar maken. Doel hiervan was de (mogelijkheid tot betere) dialoog met de Kamer over de onderbouwing en evaluatie van voorstellen te vergroten. De pilot had naar verwachting ook positieve effecten op de procedurele naleving. In dit jaarverslag zullen wij enkel ingaan op de naleving van CW 3.1. De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de pilot-bijlagen. Ook verschijnt er een externe evaluatie van de Universiteit Leiden, KWINK-groep en NSOB over het gebruik van pilot-bijlagen door de Tweede Kamer. Op basis van deze verschillende inzichten kan het debat worden gevoerd over het vervolg op de pilot.

Rijksbrede Monitor naleving

Bij elk van de eerste drie Voortgangsrapportages van de operatie Inzicht in Kwaliteit (2019-2020) zijn halfjaarlijkse monitors toegevoegd over de naleving van CW 3.1. Met naleving wordt bedoeld of voorstellen aan de Tweede Kamer wel, niet of deels een toelichting bevatten op de vijf voornoemde CW 3.1-elementen en of ze een evaluatieparagraaf hebben. De Kamer beoordeelt uiteindelijk of de onderbouwing inhoudelijk voldoende is.

Vanwege het focusonderwerp is voor het hele jaar 2020 gekozen om een steekproef te nemen van alle voorstellen die naar de Tweede Kamer zijn gegaan en deze te beoordelen op de naleving van CW 3.1. In totaal gingen er in 2020 176 voorstellen naar de Tweede Kamer. Hiervan hadden 56 voorstellen een pilot-bijlage. Een voorstel definiëren we daarbij als nieuw of gewijzigd beleid en/of uitvoering met significante financiële gevolgen, waarover de Kamer met een of meer Kamerstukken is geïnformeerd. Hiervan is een getrapte steekproef getrokken van 68 voorstellen. In de steekproef zaten 29 pilot-bijlagen en 23 voorstellen die betrekking hadden op corona. De volgende figuur geeft een overzicht van de naleving van de steekproefvoorstellen per element van CW 3.1.

Figuur 3.3.2: Aanwezigheid toelichting (ja of deels*) op de CW 3.1-elementen; aanwezigheid evaluatieparagraaf



*Deels= toelichting op element gedeeltelijk aanwezig.

Meeste elementen van CW 3.1 toegelicht

De analyse van alle voorstellen in de steekproef laat zien dat vergeleken met de vorige monitor er ongeveer even vaak een toelichting aanwezig is op de verschillende CW 3.1-elementen. In 2020 werd wel minder vaak een toelichting gegeven op de doelmatigheid en de evaluatieparagraaf. 2020 was een uitzonderlijk jaar waarin onder grote tijdsdruk beslissingen genomen moesten worden. Mogelijk zijn de coronagerelateerde voorstellen daarom minder uitgebreid onderbouwd. Wanneer we deze voorstellen buiten beschouwing laten, blijft alleen bij de naleving van doelmatigheid een verschil zichtbaar. In de tweede helft van 2019 werd 74 procent van de voorstellen geheel of deels voorzien van een doelmatigheidstoelichting. In 2020 bevatte slechts 60 procent van de niet-coronavoorstellen in de steekproef een toelichting. Opvallend is wel dat alle coronavoorstellen een gehele of gedeeltelijke toelichting op doeltreffendheid bevatten.

Pilot draagt bij aan naleving CW 3.1

In het algemeen is de naleving bij de pilotvoorstellen goed. Alleen op het aspect van doelmatigheid scoort de pilotbijlage minder goed. In 86 procent van de voorstellen wordt daarentegen wel toelichting gegeven op alle

andere aspecten. Bij alle voorstellen over 2020 is dit maar in 57 procent van de gevallen zo. De verbeterde naleving bij de pilotvoorstellen komt voornamelijk doordat vaker een toelichting op een voorgenomen evaluatie aanwezig is. In 2020 bevatte 63 procent van alle voorstellen deze evaluatieparagraaf, terwijl dat voor de pilotbijlagen in 97 procent van de gevallen zo was. Mogelijk komt dit doordat in de bijlage expliciet wordt gevraagd om aan te geven hoe en wanneer er wordt geëvalueerd. Door de pilot is er ook zichtbaar meer aandacht voor de financiële gevolgen van een voorstel.

Nadere toelichting op basis van departementale jaarverslagen

In de focusonderwerpbijlage bij het departementale jaarverslag geven beleidsdepartementen een overzicht van de pilotvoorstellen. Daarnaast beschrijven zij de toepassing en naleving van CW 3.1 in 2020. Zij maken daarbij onderscheid tussen (a) de periode vóór en na invoering van de pilot en (b) coronagerelateerde en andere voorstellen.

Pilot verhoogt aandacht voor naleving, maar verandert niet zozeer de toepassing

Meerdere departementen (DEF, BHOS, lenW, EZK, SZW en LNV) geven aan dat ze door de bijlage meer aandacht hebben voor de toepassing en naleving van CW 3.1 in voorstellen. Ook zeggen meerdere departementen (JenV, lenW, BHOS, OCW, EZK, SZW en LNV) dat de toelichtingen beter vindbaar zijn door de expliciete weergave in de bijlage. Zeker vergeleken met een toelichting verweven in Kamerbrieven, want die blijft op onderdelen soms kort of impliciet. Slechts enkele departementen brengen de bijlage direct in verband met een goede naleving (JenV, FIN).

Tegelijkertijd wordt breed aangegeven dat de bijlage niet heeft veranderd hoe departementen CW 3.1 toepassen. Daarbij wordt herhaaldelijk verwezen (lenW, BHOS, EZK) naar het [Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving](#) (IAK). Dit wordt al langere tijd ingezet bij het voorbereiden van voorstellen; de CW 3.1-aspecten liggen in het verlengde van het IAK. Ook wordt gewezen op andere factoren die in 2020 de aandacht voor CW 3.1 hebben bevorderd. Voorbeelden daarvan zijn de introductie van een departementale beleidsevaluatiecommissie, de rijksbrede operatie Inzicht in kwaliteit als geheel (lenW) en de bestedingsplannen voor het aanvragen van middelen op de Aanvullende Post (LNV).

Corona heeft aandacht voor naleving soms belemmerd

Sommige departementen besteden in hun jaarverslag aandacht aan het onderscheid tussen voorstellen die een reactie zijn op de coronacrisis, en voorstellen die dat niet zijn. Enkele departementen stellen expliciet vast dat de coronacrisis heeft geleid tot een verstoring in de naleving van CW 3.1. Bijvoorbeeld met een minder scherpe doelstelling (OCW, EZK, lenW) of een ontbrekende evaluatieparagraaf (VWS).

Een deel van de departementen (EZK, lenW, SZW) geeft aan dat ná verzending van de coronagerelateerde voorstellen aan het parlement, met name de evaluatieparagraaf alsnog tot stand is gekomen. Voorbeelden zijn:

- de op verzoek van de Kamer door Financiën, EZK en SZW in december 2020 gepubliceerde evaluatie- en monitoringaanpak van de sociaaleconomische steunpakketten ([Kamerbrief Strategie evaluatie steunpakketten](#));
- de monitoring van de ov-vergoeding (lenW);
- de [Monitor Coronamaatregelen](#) van EZK.

3.3.3 Interdepartementale beleidsonderzoeken

Met interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) ontwikkelt het Rijk op een gestructureerde manier beleidsopties voor bestaand beleid op brede beleidsthema's. IBO's vinden plaats in opdracht van het kabinet en worden uitgevoerd door interdepartementale ambtelijke werkgroepen met een onafhankelijk voorzitter. Zodra een rapport is afgerond, wordt dit met een kabinetsreactie aangeboden aan de Tweede Kamer.

In 2020 zijn er vijf IBO's van start gegaan, die in 2021 worden afgerond. Na afronding ontvangt de Kamer de rapporten. De IBO's zijn opgesomd in tabel 3.3.1. De taakopdrachten van deze IBO's zitten als bijlage bij de Miljoenennota van 2021.

Tabel 3.3.1 Interdepartementale beleidsonderzoeken, ronde 2020/2021

Onderwijshuisvesting
Agentschappen
Financiering energietransitie
Vastgoed defensie
Ruimtelijke ordening

3.4 EU-middelen

De Europese Commissie (EC) stelt jaarlijks de begroting van de Europese Unie (EU) op. Deze begroting moet passen binnen de afspraken van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) dat de lidstaten elke zeven jaar aannemen. De inkomsten van de EU bestaan grotendeels uit de jaarlijkse bijdragen die lidstaten leveren, de zogenoemde afdrachten aan de EU-begroting. De uitgaven van de EU-begroting zijn onder te verdelen in middelen in direct beheer van de EC (circa 20 procent van de EU-begroting) en middelen in gedeeld beheer van de EC en de lidstaten (circa 80 procent). De inkomsten en uitgaven van de EU-begroting zijn gescheiden en kennen eigen regels en een eigen verantwoordingsstructuur en -ritme.²⁰

3.4.1 EU-afdrachten

De Europese begroting wordt grotendeels gefinancierd met jaarlijkse afdrachten van de lidstaten. De afdrachten van de EU-lidstaten kennen drie categorieën²¹:

1. de douanerechten of invoerrechten (ook wel traditionele eigen middelen genoemd);
2. de btw-afdracht;
3. de afdracht op basis van het bruto nationaal inkomen (bni). Dit vormt de sluitpost van de Europese begroting.

Daarnaast ontvangt de EU overige inkomsten, zoals bijdragen van derden, rente- en boete-inkomsten.

De totale afdrachten van Nederland in 2020 zoals verantwoord op de begroting van Buitenlandse Zaken²², bedroegen netto 8,9 miljard euro. Dit is 0,8 miljard euro meer dan begroot in de Miljoenennota 2020. Van de totale

²⁰ Op de uitgaven, de implementatie en het begrotingsbeheer is het Financieel Reglement van toepassing (EU-verordening 2018/1046). Voor de inkomsten geldt het zogenoemde Eigen-middelenbesluit.

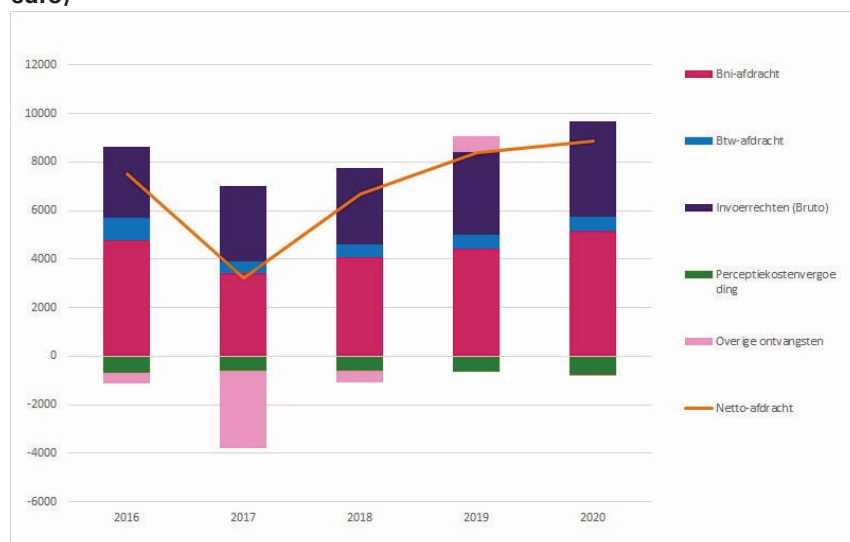
²¹ Met het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK, 2021-2027) zorgt de plastic-grondslag voor een extra eigen middel.

²² Begroting V, Buitenlandse Zaken, artikel 3.1 en artikel 3.10.

afdrachten is netto 3,2 miljard euro invoerrechten; de Nederlandse begroting is in zekere zin een doorgeefluik voor deze afdracht. De Nederlandse douane int de invoerrechten voor de Europese begroting.

In het jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en in de verticale toelichting bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk (zie bijlage 8) staat een overzicht van alle mutaties die er het afgelopen begrotingsjaar waren in de Nederlandse afdrachten. Onderstaande grafiek laat de onderverdeling van de afdrachten zien in 2020. De inningsvergoeding wordt gepresenteerd als een negatieve afdracht, dit is 20 procent²³ van de bruto-invoerrechten. Nederland mag dit houden als vergoeding voor het innen van de invoerrechten.

Figuur 3.4.1 Ontwikkeling van de afdrachten en ontvangsten (in miljoenen euro)



Douanerechten

De douanerechten bestaan uit importheffingen die de EU heeft vastgesteld. De douanediens van de lidstaten heffen en innen deze in opdracht van de EC. De Auditdienst Rijk (ADR) controleert deze douanerechten als onderdeel van de belastinginkomsten voor de jaarrekeningcontrole.²⁴ De lidstaten maken de opbrengsten in zijn geheel over aan de EC, met inhouding van een vergoeding voor de kosten voor heffing en inning, de zogenoemde perceptiekostenvergoeding. In 2020 bedroeg de netto-afdracht (bruto-afdracht minus perceptiekostenvergoeding) van Nederland voor de douanerechten aan de EU 3,2 miljard euro, uitgesplitst in 3,9 miljard euro bruto-afdracht en 0,8 miljard inningsvergoeding.²⁵

Btw-afdracht

De btw-afdracht wordt vastgesteld op basis van een vast percentage (0,3 procent²⁶) van de btw-grondslag. Nederland heeft samen met Duitsland en

²³ Met het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK, 2021-2027) wordt dit percentage verhoogd naar 25 procent.

²⁴ Begroting Financiën XIB, beleidsartikel 1.

²⁵ Door een afrondingsverschil wijkt het totaal af van de som der delen.

²⁶ Eigen middelenbesluit, Verordening 2014/335, artikel 2 (4).

Zweden een korting²⁷ bedongen op deze afdracht, zodat het afdrachtpercentage 0,15 procent van de btw-grondslag is. Omdat afzonderlijke lidstaten verschillende btw-tarieven hanteren, wordt afgedragen op basis van een gewogen gemiddelde btw-grondslag. Het bij wet onafhankelijke Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)²⁸ levert de input aan het Ministerie van Financiën om dit gewogen gemiddelde te berekenen. In 2020 bedroeg de btw-afdracht van Nederland aan de EU 0,6 miljard euro. In dit bedrag is ook de bijdrage van Nederland aan de korting van het Verenigd Koninkrijk meegenomen (0,1 miljard euro). Nederland heeft een korting van 75 procent op deze bijdrage aan de Britse korting (korting op de korting).

Bni-afdracht

De bni-afdracht is het sluitstuk van de Europese begroting. De omvang van de bni-afdracht is dan ook afhankelijk van alle andere elementen van de Europese begroting. Als de uitgaven uit de EU-begroting in omvang toenemen, stijgt de totale bni-afdracht van de lidstaten en omgekeerd als de uitgaven dalen. Maar ook bij de overige eigen middelen – zoals de douanerechtenheffing of de btw-heffing (van alle lidstaten gezamenlijk). Als deze hoger of lager uitvallen, beweegt de bni-afdracht van alle lidstaten mee. Verder is de Nederlandse bni-afdracht afhankelijk van de omvang van het Nederlandse bni ten opzichte van het bni van de overige lidstaten. Het bni voor het lopende jaar wordt vastgesteld op basis van voorlopige cijfers. Het kan in latere jaren worden bijgesteld op basis van realisatie. Dit kan leiden tot een nacalculatie van de bni-afdracht (naheffing of terugbetaling).

Het CBS biedt de bni-cijfers jaarlijks rechtstreeks aan Eurostat aan, en daarmee aan de EC. Het CBS publiceert deze cijfers op datzelfde moment ook op zijn website.²⁹ Daarbij stelt het CBS een kwaliteitsrapport op, dat inzicht biedt in mogelijke fluctuaties van de cijfers. De EC stelt vervolgens de bni-afdracht voor Nederland vast. Eurostat houdt toezicht hierop en publiceert de gegevens op haar website.³⁰ Mogelijke verschillen tussen eerder afgedragen totalen en de uiteindelijk definitief vastgestelde afdrachten worden verrekend met de lidstaten. De bni-cijfers kunnen met terugwerkende kracht worden aangepast tot en met vier jaar terug. Dan kan namelijk pas vastgesteld worden hoe groot het bni van de lidstaten daadwerkelijk was. Dit betekent dat de bni-afdracht pas na vier jaar definitief vaststaat. In 2020 bedroeg de bni-afdracht van Nederland aan de EC 5,1 miljard euro. Nederland heeft ook op de bni-afdracht een jaarlijkse korting bedongen in de vorm van een lumpsum, die in 2020 0,8 miljard euro bedroeg (deze is al meegenomen in de 5,1 miljard euro bni-afdracht).

²⁷ De verschillende soorten korting onder het huidige MFK (de korting op de korting van het VK, de btw-korting en de bni-korting) worden in het volgende MFK samengevoegd tot een lumpsum korting.

²⁸ Wet CBS, artikel 18.

²⁹ CBS '[bni cijfers voor de bepaling van de afdracht voor de eigen middelen van de EU](#)'.

³⁰ Eurostat '[Monitoring GNI for own resource purposes](#)'.

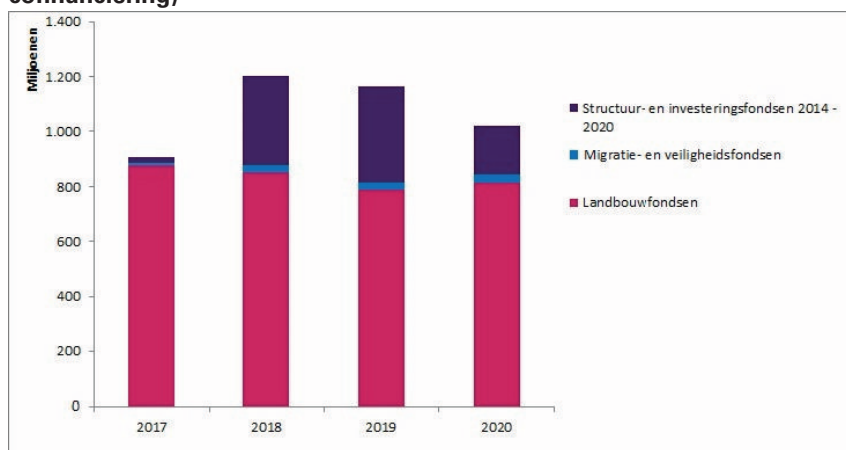
Overige ontvangsten

Bij de overige ontvangsten worden vooral betalingen en ontvangsten geboekt die op voorgaande jaren betrekking hebben. Deze worden apart verantwoord om de transparantie te vergroten. In 2020 ging het om 17,1 miljoen euro vanwege de nacalculatie over 2019, die in 2020 in de kas werd verwerkt.

3.4.2 EU-fondsen in gedeeld beheer

Van de totale Europese uitgaven wordt ongeveer 80 procent uitgegeven via fondsen in gedeeld beheer. Bij deze fondsen zijn de lidstaten er medeverantwoordelijk voor dat de beheers- en controlesystemen goed functioneren en de EU-middelen op de juiste manier worden besteed. Jaarlijks leggen de beleidsverantwoordelijke departementen hierover verantwoording af in departementale jaarverslagen. Onderdelen van de verantwoording zijn de subsidiabele kosten en daarmee de totale uitgaven, en de werking van de beheers- en controlesystemen. Door alle fondsen samen heeft Nederland voor 1,03 miljard euro aan kosten gedeclareerd. Het totaalbedrag van subsidiabele kosten is stabiel ten opzichte van het vorige jaar.

Figuur 3.4.2 Ontwikkeling totale subsidiabele kosten (fonds + cofinanciering)



Landbouwfondsen

Het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) kent twee fondsen: het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Het ELGF richt zich op stabielere landbouwinkomens. Het ELFPO heeft als doel de kwaliteit van alle plattelandsgebieden in de EU te verbeteren³¹. Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is beleidsverantwoordelijk voor de uitvoering van de fondsen. In het gebroken boekjaar 2019-2020 heeft Nederland rond de 815 miljoen euro gedeclareerd voor beide landbouwfondsen.

Structuur- en investeringsfondsen

De structuur- en investeringsfondsen (ESI) hebben als doel het regionaal beleid van de EU uit te voeren. Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF) zijn bedoeld om de economische en sociale cohesie in de EU te versterken door te zorgen voor

³¹ Officieel behoort het ELFPO ook tot de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI). Het fonds is echter gerangschikt onder de landbouwfondsen vanwege de beleidsoriëntatie en de gemeenschappelijke bepalingen met het ELGF.

evenwicht tussen de regio's. Het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV) is gericht op de ontwikkeling van een verantwoorde visserijketen. Ook maakt dit fonds afspraken die de stabiliteit van de vismarkt bevorderen. Het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (EFMB) versterkt de sociale samenhang door te trachten armoede onder de meest behoeftigen terug te dringen³². Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verantwoordelijk voor het ESF en EFMB. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat is verantwoordelijk voor het EFRO en het Ministerie van LNV is verantwoordelijk voor het EFMZV. In het gebroken boekjaar 2019–2020 declareerde Nederland in totaal 186 miljoen euro bij de structuur- en investeringsfondsen.

Migratie- en veiligheidsfondsen

De Europese migratie- en veiligheidsfondsen bestaan uit het Asiel-, Migratie- en Integratiefonds (AMIF) en het Fonds voor de Interne Veiligheid (ISF). Het Ministerie van Justitie en Veiligheid is beleidsverantwoordelijk voor de uitvoering van beide fondsen. Vanuit deze fondsen stimuleert het ministerie het efficiënt beheer van migratiebewegingen. Ook zijn de fondsen erop gericht het gezamenlijk asiel- en immigratiebeleid te versterken, te ontwikkelen en uit te voeren. Bovendien stimuleren de fondsen de uitvoering van de Europese «Internal security strategy» en samenwerking rond rechtshandhaving. Tot slot beheert het ministerie vanuit de fondsen de buitengrenzen van de EU. In het gebroken boekjaar 2019-2020 declareerde Nederland in totaal 27 miljoen euro voor de migratie- en veiligheidsfondsen.

3.4.3 Beheers- en controlesystemen en rechtmatigheid

Uit de Europese begrotingsregels vloeien taken voor de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de fondsen. Zij moeten goed werkende beheers- en controlesystemen inrichten bij de besteding van EU-middelen. Met goed werkende systemen worden fouten in de uitgaven op tijd ontdekt. De onafhankelijke controleur (auditautoriteit) beoordeelt de kwaliteit van de beheers- en controlesystemen en de declaraties. In Nederland is de Auditdienst Rijk onafhankelijk controleur. Het foutenpercentage in de einddeclaratie van een fonds mag niet hoger zijn dan 2 procent. Volgens de departementale jaarverslagen wijzen de controlerapporten van de auditautoriteit erop dat in Nederland de beheers- en controlesystemen in het gebroken boekjaar 2019-2020 naar behoren functioneerden. Tabel 3.4.1 geeft een overzicht van de systeemoordelen en de foutpercentages per fonds.

Tabel 3.4.1 Systeemoordelen en foutpercentages gebroken boekjaar 2019-2020

Fonds	Systeemoordeel	Foutpercentage	Totale subsidiabele kosten (in euro)
ELGF en ELFPO	Functioneert	<2%	€ 815.318.118,70
ESF en EFMB	Functioneert	<2%	€ 29.912.701,00
EFRO	Functioneert	<2%	€ 149.995.146,20
EFMZV	Functioneert	<2%	€ 5.926.726,45
Migratie- en veiligheidsfondsen	Functioneert	<2%	€ 26.926.582,39
Totaal fondsen			€1.028.079.274,74

³² Het EFMB valt officieel niet onder de ESI-fondsen, maar is gerelateerd aan het ESF en wordt daarom gemakshalve gerekend tot deze categorie.

3.5 Financiële informatievoorziening

Het Rijk probeert de financiële informatievoorziening continu te verbeteren. Hierbij gaat het om zowel de informatievoorziening naar buiten als de interne informatievoorziening die de bedrijfsvoering ondersteunt. Deze paragraaf behandelt de ontwikkelingen in het verbeteren van de financiële informatievoorziening.

3.5.1 Verbetering informatievoorziening in en rond begrotingen

Zoals toegezegd in de Kamerbrief van 11 december 2019³³ staat in deze subparagraaf hoe de informatievoorziening in en rond de begroting en het jaarverslag in 2020 is verbeterd.

Naar een Digitale Begroting

Het programma Naar een Digitale Begroting richt zich op het moderniseren van de informatiesystemen die het begrotings- en jaarverslagproces ondersteunen. In 2020 is op beta.rijksfinancien.nl de eerste versie van het vernieuwde en geïntegreerde rijksbegroting.nl en rijksfinancien.nl live gegaan. Met deze website kunnen departementen voor ieder begrotingshoofdstuk en -artikel extra informatie toevoegen. Speciaal daarvoor is het paginaonderdeel 'gerelateerde informatie' ontworpen. Bijvoorbeeld bij [hoofdstuk VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap](#) biedt de website een link aan naar het dossier met Kamerstukken rond die begroting op officieelbekendmakingen.nl, en daarnaast een subset daarvan met alle moties in dat dossier. Ook bevat het paginaonderdeel een link naar een [dynamische visualisatie](#). Deze maakt het mogelijk om de budgettaire cijfers uit dat hoofdstuk nader te bestuderen. Op artikelniveau geeft het paginaonderdeel links naar bijvoorbeeld beleidsdoorlichtingen, en naar websites met aanvullende informatie. Op deze manier vormt de nieuwe website een platform waarop verschillende informatiebronnen zo veel mogelijk bij elkaar ontsloten worden. Het is de bedoeling dat de website op Verantwoordingsdag in 2021 de oude websites vervangt. Daarna volgen nadere ontwikkeling en uitbreiding met informatie van departementen en aanvullende visualisaties.

In het licht van de coronacrisis staat sinds juli 2020 een [uitgebreid en dynamisch overzicht van de effecten van corona](#) op rijksfinancien.nl: de coronamonitor. Deze monitor geeft inzicht in automatische stabilisatoren, uitgavenmaatregelen, fiscale maatregelen, belastinguitstel en garanties. Ook hun onderlinge samenhang is beschreven. De cijfers worden regelmatig geactualiseerd. Op Verantwoordingsdag in 2021 krijgt de monitor een make-over, zodat het mogelijk is hieraan gerelateerde verantwoordingsinformatie te zien.

Onder de motorkap lopen in het programma Naar een Digitale Begroting diverse projecten die de data achter de stukken verbeteren. De data in het interdepartementaal budgettair overlegsysteem (IBOS) zijn bijvoorbeeld verbeterd, wat ertoe moet leiden dat de informatie uit dat systeem rechtstreeks in de Digitale Auteursomgeving komt te staan. Hiermee kunnen de budgettaire tabellen van beleid in de verschillende begrotingsartikelen automatisch tot stand komen.

³³ Kamerstukken II, 2019-2020, [35300-IX](#), nr. 11.

Op een fundamenteeler niveau is ‘linked data’ in beeld, een techniek die ervoor zorgt dat de informatiehuishouding binnen de rijksbegrotingscyclus beter opgezet kan worden. Dit maakt het makkelijker om begrotingsinformatie te creëren, uit te wisselen en te bevragen, en helpt bij het verder automatiseren van de rijksbegrotingscyclus. Belanghebbenden zijn de ministeries en het Ministerie van Financiën zelf. Zij zien deze techniek terug in hogere datakwaliteit en een efficiëntere manier van informatie uitwisselen voor ontwerpbegrotingen en jaarverslagen. In 2020 zijn diverse tabellen uitgetest in een zogenoemde *proof of concept* via *linked data*. Er loopt een verkenning om dit breder in te zetten.

Ten slotte is in 2020 een gedeelde data-analyseomgeving opgeleverd voor het Ministerie van Financiën. Op termijn kunnen andere departementen hierbij aanhaken, zodat rijksbreed data-onderzoek mogelijk wordt.

3.5.2 Verslaggevingsstelsel rijksoverheid

Voorgeschiedenis

In 2017 heeft de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel Rijksoverheid een advies³⁴ aan het kabinet uitgebracht over de voor- en nadelen van het toevoegen van baten-lasteninformatie aan de huidige manier van begroten en verantwoorden. Op 23 februari 2018 heeft de minister van Financiën in zijn brief³⁵ aangegeven hoe het kabinet met dit advies aan de slag gaat. Afgesproken is om in de periode 2018-2021 verder te onderzoeken hoe het verslaggevingsstelsel verder kan worden verbeterd en geharmoniseerd. Hierbij wordt ook gekeken hoe baten-lasteninformatie de oordeels- en besluitvorming van de gebruikers - waaronder het parlement - kan ondersteunen. In 2021 wordt een evaluatie uitgevoerd op basis waarvan concrete voorstellen worden gedaan over de verbetering en harmonisatie van het rijksbrede verslaggevingsstelsel.

2020 stond in het teken van onderzoek naar het verbeteren en harmoniseren van het begrotings- en verslaggevingsstelsel. Dit in opmaat naar de evaluatie die in 2021 begint. Zo worden bij de Ministeries van Defensie en Infrastructuur en Waterstaat vier investeringspilots uitgevoerd. Daarin wordt onderzocht op welke manier financiële informatie de besluitvorming over investeringen kan versterken. De pilots zijn mede gebaseerd op het advies van de rapporteurs Sneller en Snels³⁶. Het gaat om de volgende vier investeringsprojecten:

Defensie

- Midlife update infanteriegevechtsvoertuig CV-9035NL
- Defensiebrede vervanging operationele wielvoertuigen, deelproject voertuig 50-100-150 kN

Infrastructuur en Waterstaat:

- Geluidsmaatregelen HSL-Zuid
- A20 Nieuwerkerk a/d IJssel – Gouda

³⁴ Kamerstukken II, 2016-2017, 31 865, nr. 93.

³⁵ Kamerstukken II, 2017-2018, 31 865, nr. 107.

³⁶ Kamerstukken II, 2018-2019, 31 865, nr. 125.

Het parlement heeft in 2020 voor de eerste keer financiële informatie over deze projecten ontvangen, ofwel via de jaarverslagen van de betrokken departementen, ofwel in separate brieven³⁷. Deze informatie bestaat onder andere uit een (openings)balans, een staat van baten en lasten en een kasstroomoverzicht. Bij de verantwoording over het begrotingsjaar 2020 ontvangt de Kamer deze informatie nog eens, om te laten zien hoe de waarde van de vier investeringsprojecten zich heeft ontwikkeld.

Ook heeft de Studiegroep Begrotingsruimte³⁸ - mede op verzoek van de hierboven genoemde rapporteurs - gekeken hoe het begrotings- en verslaggevingsstelsel aangepast kan worden om de oordeels- en besluitvorming te verbeteren.

In 2021 wordt een evaluatie uitgevoerd. Daarbij wordt gekeken of 1) de financiële informatie verbeterd is, 2) de kwaliteit van de besluitvorming over investeringen versterkt is, en 3) begrotingsafspraken geharmoniseerd zijn en begrotingsinstrumenten (zoals begrotingsfondsen en -reserves) transparanter zijn. Deze evaluatie gaat uit van de gebruikersbehoefte van de (financiële) informatie.

3.6 Rijksbrede financiële bedrijfsvoering

Voor de continuïteit van het beleid is het belangrijk dat de bedrijfsvoering op orde is en goed functioneert. Dit geldt ook voor het financieel beheer van de departementen en de financiële functie van het Rijk in zijn algemeenheid. Daarom worden de risico's in de bedrijfsvoering elk jaar geïdentificeerd door zowel de directies Financieel-Economische Zaken als de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer.

In deze paragraaf komen de financiële bedrijfsvoeringsrisico's aan de orde, evenals het verzelfstandigingsbeleid van het Rijk.

3.6.1 Risico's financiële bedrijfsvoering Rijk

Ook over het begrotingsjaar 2020 heeft de Auditdienst Rijk enkele risico's geïdentificeerd in de financiële bedrijfsvoering. Deze risico's duidt de Auditdienst Rijk aan als «bevindingen» en «aandachtspunten». Uit de controle van de Auditdienst Rijk is gebleken dat het aantal bevindingen en aandachtspunten in 2020 is afgenomen ten opzichte van 2019. Echter, de complexiteit en hardnekkigheid van veel bestaande problemen vraagt om tijd. Eerder getroffen maatregelen resulteren daarom, op de korte termijn, niet in het (volledig) oplossen van de problematiek. Vanwege de voortdurende veranderingen waaraan de rijksoverheid onderhevig is, zullen er altijd in meer of mindere mate problemen zijn in de bedrijfsvoering van het Rijk. Hoewel deze problemen een 'fact of life' zijn, wordt voortdurend aandacht besteed aan het reduceren en oplossen hiervan.

De meeste bevindingen gaan over:

- informatiebeveiliging en IT-beheer;
- interne beheersing;
- autorisatiebeheer.

³⁷ Voor pilots van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zie [de MIRT rapportage 2021](#), voor de pilots van het Ministerie van Defensie zie separate brieven over [Defensiebrede vervanging operationele wielvoertuigen](#) en [pilotproject midlife update CV90 verslaggevingsstelsel](#).

³⁸ 16e Studiegroep Begrotingsruimte - [Koers bepalen. Kiezen in tijden van budgettaire krapte](#).

3.6.2 Verzelfstandigingsbeleid

Bij de uitvoering van beleid ontmoeten burgers en bedrijven de overheid in de praktijk. Uit het onderzoek «[Oordeel Burgers en Ondernemers over Overheidsdienstverlening 2020](#)» blijkt dat de publieke dienstverlening in Nederland goed georganiseerd is en overwegend positief wordt gewaardeerd. Veel gaat goed, maar er zijn ook incidenten die de relatie van de burger met de overheid onder druk zetten. Het werk van uitvoeringsorganisaties is belangrijk voor het vertrouwen in de overheid en is ook essentieel voor hoe de overheid functioneert. Het verzelfstandigingsbeleid van het Rijk vergt daarom continu de nodige aandacht.

Werk aan uitvoering

Het kabinet is in juni 2019 gestart met het traject Werk aan Uitvoering (WaU), om het overheidshandelen te analyseren en handelingsperspectieven te bieden voor verbetering. Het in 2020 opgeleverde rapport *Werk aan Uitvoering* van ABDTOPConsult³⁹ vormt de basis voor een meerjarige verbeteraanpak van het kabinet. De komende tijd worden diverse maatregelen nader uitgewerkt tot een overheidsbrede werkagenda, waarin concrete acties staan per handelingsperspectief. In de [kabinetsreactie op het rapport Werk aan Uitvoering](#) die onlangs naar de Kamer is gestuurd, zijn de eerste contouren van deze werkagenda geschetst. In deze kabinetsreactie is ook de samenhang geschetst tussen de werkagenda en de maatregelen naar aanleiding van het [rapport van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag \(POK\)](#) en de bevindingen van de [Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties \(TCU\)](#). Gezien de tijdshorizon voor de komende tien jaar, is het van belang dat ook volgende kabinetten de ruimte hebben om richting te geven aan de invulling van deze werkagenda welke als aanbeveling aan het volgende kabinet wordt meegegeven.

De kaders verbeteren

Binnen het Rijk kennen we verschillende vormen om uitvoeringsorganisaties te verzelfstandigen, waaronder agentschappen, zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en stichtingen. Het kabinet is in 2020 twee trajecten gestart, die de kaders voor deze uitvoeringsorganisaties onderzoeken en kijken of deze kaders aangepast moeten worden om uitvoeringsorganisaties beter te laten functioneren. Deze trajecten worden in de loop van 2021 afgerond en met de Kamer gedeeld. Het gaat om:

- Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Agentschappen
In het agentschapsmodel worden overheidstaken op een bedrijfsmatige manier aangestuurd en uitgevoerd. Dit roept de vraag op of de essentie van dit model past bij het opgavegericht werken. Vanuit deze vraag wordt gekeken naar de omstandigheden die van invloed zijn en in welke mate de logica van bedrijfsmatig werken bijdraagt aan publieke waarde.
- De Brede evaluatie
De Brede evaluatie onderzoekt de kaders van organisaties met een zelfstandige positie, zoals zbo's, planbureaus, rijksinspecties, stichtingen, agentschappen en adviescolleges. De kaders die hierbij horen zijn: Kaderwet adviescolleges, Kaderwet zbo's, de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties, de Regeling Agentschappen, het Stichtingenkader en de Aanwijzingen voor de Planbureaus. Overheidsorganisaties

³⁹ Kamerstukken II, 2019-2020, [31 490, nr. 271](#)
Kamerstukken II, 2019-2020, [31 490, nr. 284](#)

leveren een bijdrage aan het oplossen van maatschappelijke opgaven. De kaders die deze organisaties reguleren, moeten daarbij ondersteunen. Daarom heeft de Brede evaluatie de volgende doelen:

- inzicht krijgen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de kaders;
- bekijken hoe met de kaders wordt omgegaan;
- kijken of de kaders toekomstbestendig zijn;
- conclusies en aanbevelingen formuleren over eventuele gewenste wijzigingen in de kaderstelling.

Ontwikkelingen rondom uitvoeringsorganisaties

– Agentschappen

Om zicht te houden op het functioneren van agentschappen worden deze periodiek doorgelicht op doelmatigheid, doeltreffendheid en algeheel functioneren. In 2020 zijn de doorlichtingen van Agentschap Telecom, FMHaaglanden, Immigratie- en Naturalisatiesdienst (IND) en CIBG afgerond.

– Zelfstandige bestuursorganen

Na de evaluatie van de Kaderwet zbo's in 2020 en het vervolgonderzoek dat daaruit voortkwam, kondigde BZK in 2020 de volgende maatregelen aan:

- aanpassen van de wijze van openbaarmaking nevenfuncties leden van zbo's;
- verduidelijking van het moment van verzending jaarverslag zbo's aan Staten-Generaal;
- en afschaffen doelmatigheidstoets door accountant. Doelmatigheid zal een grotere rol spelen in de vijfjaarlijkse evaluaties van zbo's.

3.6.3 Subsidiebeheer

Interdepartementaal M&O-register subsidies

Op grond van de Regeling vaststelling aanwijzingen voor subsidieverstrekking⁴⁰ is elk departement verplicht om een (intern) overzicht bij te houden van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) bij subsidieverstrekking.

De minister van Veiligheid en Justitie heeft de Tweede Kamer in 2016 geïnformeerd² over de bevindingen en aanbevelingen uit een interdepartementaal onderzoek naar frauderisico's bij rijkssubsidies. Een van de aanbevelingen was de informatie-uitwisseling tussen departementen te verbeteren, met als resultaat een pilot in 2019 van een interdepartementaal register voor M&O. Het register werd beheerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), waarbij de relevante privacywetgeving in acht genomen werd. In 2020 is op basis van de geleerde lessen uit de pilot bekeken of en hoe het interdepartementale register voortgezet kan worden. Om gegevens tussen departementen permanent uit te kunnen wisselen vereist de AVG dat er een juridische grondslag hiervoor wordt geborgd in nationale wetgeving. Dat kan alleen als zowel kwalitatief als kwantitatief aan te tonen is dat er een M&O-probleem is met subsidies en dat dit probleem verholpen kan worden door gegevens uit te wisselen. Uit gesprekken met subsidieverstrekken departementen bleek echter dat er maar een beperkt aantal gevallen is van M&O met rijkssubsidies. Daarom is het juridisch onwenselijk en ondoelmatig om het interdepartementale register verder uit te werken.

⁴⁰ Stcrt. 2009, 20 306.

Uitzonderingen Regeling vaststelling aanwijzingen voor subsidieverstrekking

Veel coronasteunmaatregelen zijn verstrekt in de vorm van subsidies. Om deze te verstrekken hebben de betreffende departementen onder tijdsdruk subsidieregelingen opgesteld. In sommige gevallen - zoals bij de Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW) en de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) - was het niet mogelijk om de verantwoordingsregimes te hanteren van de Regeling vaststelling aanwijzingen voor subsidieverstrekking. Zo wordt bij deze subsidieregelingen van alle subsidieontvangers een verantwoording gevraagd, ongeacht de hoogte van de subsidie. Volgens de Regeling vaststelling aanwijzingen voor subsidieverstrekking wordt er geen verantwoording opgevraagd bij subsidies tot 25.000 euro. Bij de genoemde subsidieregelingen kon echter op voorhand geen eindbedrag bepaald worden, omdat dit afhing van de omzetsdaling over de komende maanden. Om het eindbedrag vast te stellen, had de subsidieverstrekker daarom een vorm van verantwoording nodig (omzetcijfers). De minister van Financiën heeft ingestemd met deze afwijking van de Regeling vaststelling aanwijzingen voor subsidieverstrekking.⁴¹

⁴¹ Aanwijzing 6 van de Regeling vaststelling aanwijzingen voor subsidieverstrekking geeft aan dat afwijking van de aanwijzingen is toegestaan, indien in overleg met de Minister van Financiën wordt vastgesteld dat onverkorte toepassing daarvan uit een oogpunt van goede regelgeving of goed bestuur niet tot aanvaardbare resultaten zou leiden.

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

Afkortingenlijst	
ACM	Autoriteit Consument en Markt
ADR	Auditdienst Rijk
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AMIF	Asiel-, Migratie-, en Integratiefonds
AOW	Algemene Ouderdomswet
APK	Algemene Periodieke Keuring
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
AZ	Ministerie van Algemene Zaken
bbp	bruto binnenlands product
Bbz	Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen
BES-	Bonaire, Sint Eustatius & Saba
BMH	Brede maatschappelijke heroverwegingen
BHOS	Ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
Bni	Bruto nationaal inkomen
bpm	belasting van personenauto's en motorrijwielen
BvdU	Beeld van de Uitvoering
btw	belasting over de toegevoegde waarde
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEP	Centraal Economisch Plan
CIBG	Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg
CPB	Centraal Planbureau
CPI	consumentenprijsindex
CW	Comptabiliteitswet
DAC-	Development Assistance Committee
DBFM	Design, Build, Finance and Maintain
DEF	Ministerie van Defensie
DF	Deltafonds
dga's	Directeur-grootaandeelhouders
DG ECFIN	Directoraat generaal economische en financiële zaken van de Europese Commissie
DGF	Diergezondheidsfonds
DLP	Defensie Lifecycle Plan
DNB	De Nederlandsche Bank
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EC	Europese Commissie
ECB	Europese Centrale Bank
EFMB	Europees Fonds voor Meest Behoeftigden
EFMZV	Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
ELFPO	Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling
ELGF	Europees Landbouwgarantiefonds
EMU-	Economische en Monetaire Unie
ESF	Europees Sociaal Fonds
ESI	Europese structuur- en investeringsfondsen
EU	Europese Unie
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
FJR	Financieel Jaarverslag van het Rijk
FMH	FMHaaglanden
GF	Gemeentefonds
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
IAK	Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving
IBO	interdepartementaal beleidsonderzoek
IBOS	Interdepartementaal Budgettair Overleg Systeem
ICT	informatie- en communicatietechnologie
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
IF	Infrastructuurfonds
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IPO	Interprovinciaal Overleg
ISB	Incidentele Suppletoire Begroting
ISF	Fonds voor de Interne Veiligheid
IVA	Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten
JBR	Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
KOT	kinderopvangtoeslag
KR	Koninkrijksrelaties
LIV	lage-inkomensvoordeel
LKV	Loonkostenvoordeel
LVN	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MALE UAV	Medium Altitude Long Endurance Unmanned Aerial Vehicle
MEI	Marktintroductie energie-innovaties
MEBV	Wet modernisering elektrisch bestuurlijk verkeer
MFK	Meerjarig Financieel Kader
MIRT	Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport
MN	Miljoenennota
MTO	Middellangetermijndoelstelling
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
NAM	Nederlandse Aardolie Maatschappij
NJN	Najaarsnota
NOW	Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
ODA	Official Development Assistance (Officieel erkende financiering ontwikkelingssamenwerking)
ODE	Opslag Duurzame Energie
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PEPP	pandemic emergency purchase program
PF	Provinciefonds
PMJ	Prognosemodel Justitiële Ketens
RRF	Recovery and Resilience Facility
RvdR	Raad voor de Rechtspraak
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
RVU	Regeling Vervroegde Uittreding
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SDE	Stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie
SEA	Strategische evaluatie- en onderzoeksagenda
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
STAP	Stimulering Arbeidsmarkt Positie
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TCU	Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties
TK	Tweede Kamer der Staten-Generaal
TOZO	Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers
TOGS	Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren COVID-19

TVL	Tegemoetkoming Vaste Lasten
UWV	Uitvoeringsinstituut voor Werknemersverzekeringen
VJN	Voorjaarsnota
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VOI	Veranderopgave Inburgering
VOG	Verklaring Omtrent Gedrag
vpb	vennootschapsbelasting
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAHV	Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften
WaU	Traject Werk aan Uitvoering
WGA	Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten
WGP	Wet geneesmiddelenprijzen
WKB	Wet op het kindgebonden budget
Wlz	Wet langdurige zorg
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WOZ	Wet waardering onroerende zaken
Wtl	Wet tegemoetkoming loondomein
WW	Werkloosheidswet
zbo	zelfstandig bestuursorgaan
Zvw	Zorgverzekeringswet
ZW	Ziektewet
zzp	Zelfstandigden zonder personeel