
Vergaderjaar 2019–2020

35 470

Financieel Jaarverslag van het Rijk 2019

Nr. 1

FINANCIEEL JAARVERSLAG VAN HET RIJK

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	3
SAMENVATTING FINANCIËEL JAARVERSLAG RIJK 2019	4
1 HET ECONOMISCH EN BUDGETTAIR BEELD	6
1.1 De Nederlandse economie	6
1.2 Overheidsfinanciën	13
2 DE ONTWIKKELING VAN DE UITGAVEN EN INKOMSTEN	17
2.1 De ontwikkeling van de uitgaven	17
2.2 De ontwikkeling van de ontvangsten	26
2.3 Ramingen, overschrijdingen en onderuitputting	32
3 FINANCIËEL MANAGEMENT	44
3.1 Inleiding	44
3.2 Rechtmatigheid en tolerantiegrenzen	45
3.3 Beleidsinformatie en beleidsevaluatie	47
3.4 EU-middelen	49
3.5 Financiële informatievoorziening	54
3.6 Rijksbrede financiële bedrijfsvoering	57
LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN	62

VOORWOORD

De schrijver Godfried Bomans schreef eens: *'ook deze tijd zal eenmaal de goede oude tijd heten'*. Dit Financieel Jaarverslag van het Rijk 2019 blikt terug op een jaar dat nu al als de goede oude tijd de boeken in kan. Het jaar 2020 was slechts enkele weken op weg toen onze wereld ingrijpend veranderde. Het coronavirus heeft verstreckende gevolgen, allereerst voor de vele getroffen, overledenen en nabestaanden. Ook is en zal de schade ontegenzeggelijk groot zijn voor zzp'ers die hun opdrachten zien verdampen, werknemers die hun baan verliezen en bedrijven die de deuren moeten sluiten.

Het kabinet zet alles op alles om noodlijdende burgers en bedrijven te ondersteunen. De ruimte daarvoor, zo zult u terugzien in dit jaarverslag, vinden we in het jaar 2019 en in de jaren daarvoor. In een tijd van economische voorspoed loste de overheid de staatsschuld verder af. Er was opnieuw een overschot op de begroting. Dat geeft ons nu mogelijkheden om de ergste schokken voor de economie op te vangen. Met de gehele Rijksoverheid werken we hard aan het spoedig en rechtmatig invoeren van diverse noodmaatregelen.

In dit jaarverslag kunt u lezen dat de Nederlandse economie in 2019 opnieuw groeide, al was de groei over het hoogtepunt heen. Nu het coronavirus de wereld in zijn greep houdt, weten we dat het de voorlopige afsluiting betekent van een periode van hoogconjunctuur en dat de economie in een recessie zal belanden. Ook de werkloosheid was de afgelopen jaren historisch laag. Maar de ontwikkelingen in 2020 betekenen helaas dat het aantal mensen zonder baan weer zal toenemen. Ook hier zet het kabinet zich in om iedereen zo goed mogelijk te ondersteunen en aan het werk te houden.

In het jaar 2019 werden het klimaatakkoord en het pensioenakkoord afgesloten. Belangrijke mijlpalen, waarmee we een goed pensioen en een leefbare planeet ook voor komende generaties in het vizier houden. Aan dat perspectief op goede voorzieningen, nu en in de toekomst, blijven we werken. Ook in de meer complexe omstandigheden waar we ons nu in bevinden.

De minister van Financiën

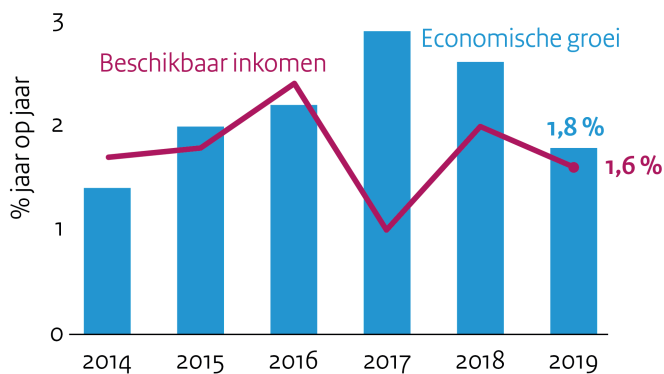
Wopke Hoekstra

Samenvatting Financieel Jaarverslag Rijk 2019



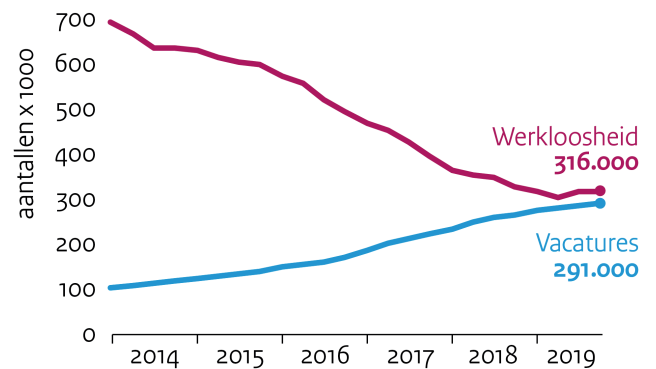
De economische groei bleef, maar vlakte wel af

Groei bbp en beschikbaar inkomen



De economie nam voor het zesde jaar op rij toe, maar de groei vlakte af. Dit komt grotendeels door minder toename van vraag uit het buitenland. De groei van het beschikbaar inkomen bleef op peil. Dit is de groei van het inkomen dat alle huishoudens samen overhouden voor vaste lasten en consumptie.

Werkloosheid en vacatures

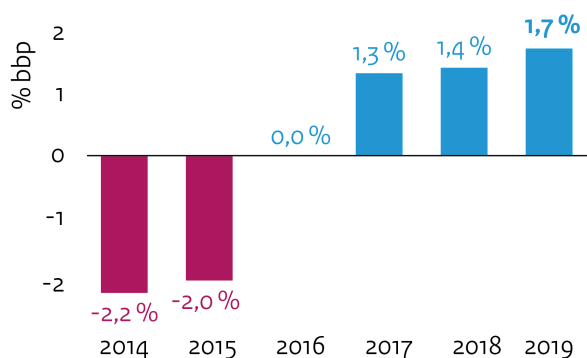


De werkloosheid bleef historisch laag. Door de aanhoudende groei van het aantal openstaande vacatures bereikte de krapte op de arbeidsmarkt een recordhoogte.



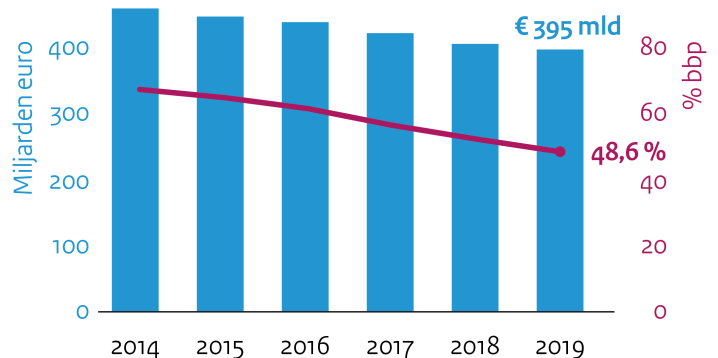
Opnieuw een overschot op de begroting

Overheidssaldo



Dankzij de goede economische situatie is er in 2019 opnieuw een overschot op de begroting gerealiseerd. Het saldo was met 1,7 procent van het bbp iets hoger dan in 2018.

Overheidsschuld



De overheidsschuld is verder gedaald, naar 48,6 procent van het bbp. Ook in euro's nam de schuld af, naar 395 miljard. Door in goede tijden de schuld te laten dalen, hoeft er in mindere tijden niet meteen te worden bezuinigd.



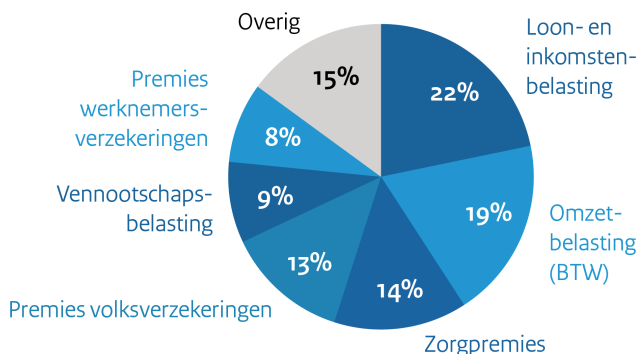
Overzicht inkomsten en uitgaven Rijk 2019

Inkomsten € 302,4 miljard

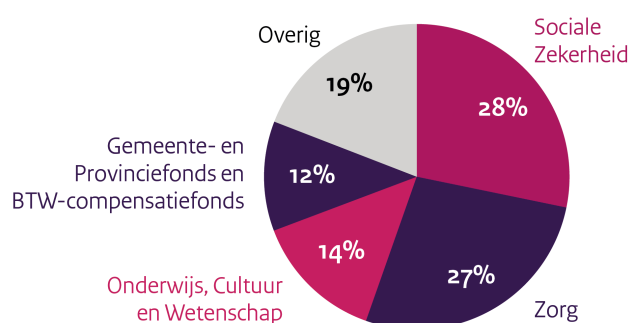
Uitgaven € 286,8 miljard

Overschot € 15,6 miljard

Verdeling inkomsten



Verdeling uitgaven

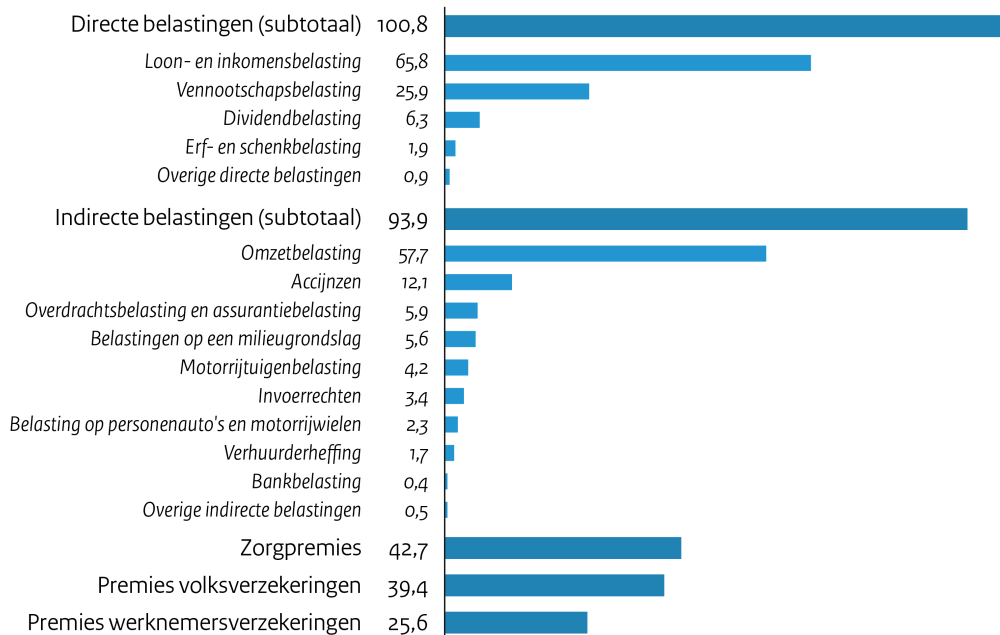


Inkomsten

€ 302,4 miljard



Bedragen in miljarden euro

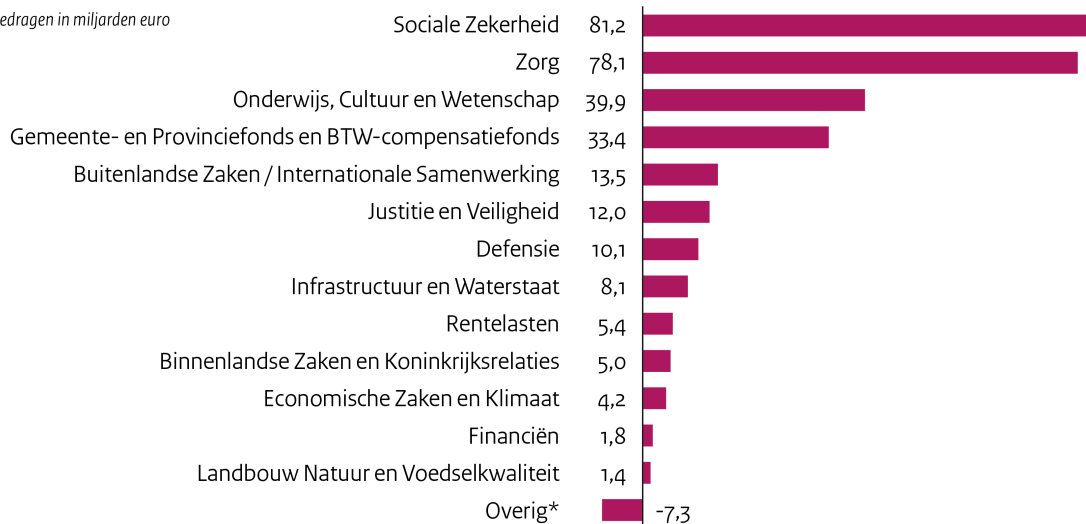


Uitgaven

€ 286,8 miljard



Bedragen in miljarden euro



* De post overig bevat onder meer de uitgaven van een aantal kleinere begrotingen (positief), een aantal grote niet-belastingontvangsten zoals de gasbaten en 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 economie van Nederland liet in 2019 een zeer gelijkmatige groei zien, en nam elk kwartaal met ongeveer 0,4 procent toe. De totale groei over heel 2019 kwam daarmee uit op 1,8 procent. Het bruto binnenlands product (bbp) nam hiermee voor het zesde jaar op rij toe, maar vergeleken met de voorgaande jaren is de groei wat afgevlakt. De groei vertraagde al in de tweede helft van 2018, en de curve bleef vervolgens vlak in 2019. Het hoogtepunt van de conjunctuur ligt daarmee achter ons. Dit komt grotendeels door de mindere groei van de vraag uit het buitenland. De binnenlandse economische situatie bleef in 2019 gunstig.

Om een goed beeld te krijgen van de welvaart in Nederland is het van belang verder te kijken dan alleen de materiële welvaart. Binnen het gedachtegoed van de brede welvaart staat de kwaliteit van leven centraal. Daarbij telt niet alleen het bevorderen van de kwaliteit van leven van huidige generaties in Nederland (het hier en nu), maar ook het effect hiervan op volgende generaties en mensen elders. Er is oog voor zaken als gezondheid, de kwaliteit van de leefomgeving en vrije tijd en werk. De maatschappelijke aandacht voor brede welvaart vertaalt zich ook naar het gevoerde beleid. Zo is er met het sluiten van het Klimaatakkoord in 2019 een belangrijke stap gezet om de brede welvaart voor generaties nu en in de toekomst te bewaken en verbeteren.

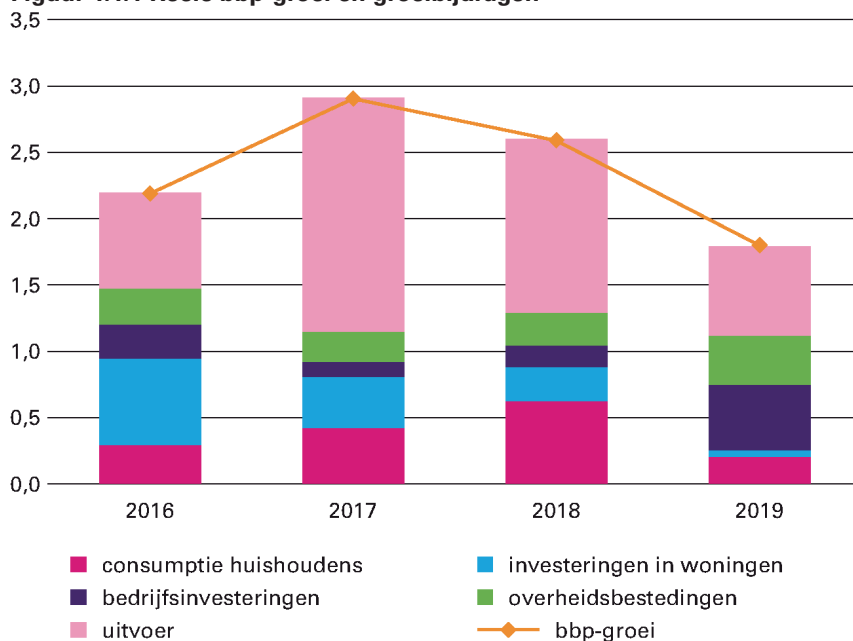
Het denken over brede welvaart is niet nieuw, maar het systematisch meten van brede welvaart heeft de afgelopen jaren wel belangrijke ontwikkelingen doorgemaakt. Tegelijk met deze publicatie brengt het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), op verzoek van het kabinet, voor de derde keer de jaarlijkse Monitor Brede Welvaart uit. Het CBS geeft in deze monitor de brede welvaart weer op basis van ongeveer honderd deelindicatoren en presenteert deze aan de hand van de dimensies 'hier en nu', 'later' en 'elders'. Binnen de indicatoren is zowel aandacht voor de subjectieve beleving van mensen als voor objectieve uitkomsten. Daarnaast brengt de monitor met ongeveer tweehonderd deelindicatoren de voortgang op de Sustainable Development Goals (SDG's) in beeld, en biedt daarmee aanvullende informatie over de inspanningen en uitkomsten op verschillende beleidsterreinen.

De Monitor Brede Welvaart blijft een instrument in ontwikkeling en dat geldt ook voor het gebruik van de monitor in de beleidscyclus. De publicatie van de monitor op Verantwoordingsdag, naast het Financieel jaarverslag van het Rijk, kan het debat over de resultaten van het afgelopen jaar verrijken, omdat deze naast financiële resultaten ook informatie biedt over waar we het allemaal voor doen: onze brede welvaart. In de kabinetsreactie op de monitor wordt hier verder op ingegaan.

De economische groei kwam vooral voort uit de binnenlandse vraag. De consumptie van huishoudens groeide met 1,4 procent, langzamer dan vorig jaar. De bedrijfsinvesteringen namen met 5,5 procent behoorlijk toe. De uitvoer groeide met 2,4 procent een stuk langzamer dan vorig jaar, maar leverde nog steeds een belangrijke bijdrage aan de groei van de economie. De overheidsbestedingen namen toe met 1,9 procent. Investeringen in woningen namen nog toe, maar de groei vertraagde tot 1,8 procent. Door de mindere groei van de export en consumptie van huishoudens kwam de

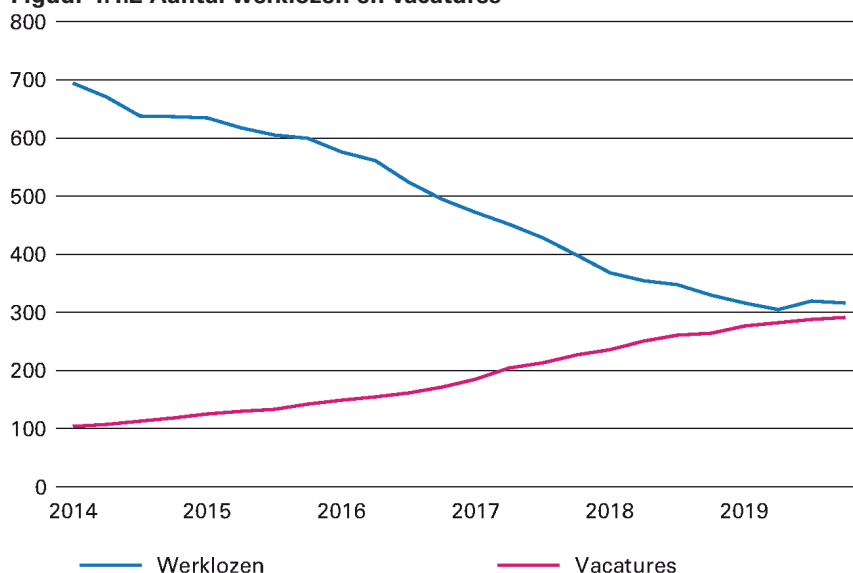
totale economische groei lager uit dan een jaar eerder, ondanks de hogere bijdrage van de overheidsbestedingen en met name de bedrijfsinvesteringen.

Figuur 1.1.1 Reële bbp-groei en groeibijdragen



De arbeidsmarkt bleef goed op stoom. Zowel het arbeidsaanbod als de werkgelegenheid namen toe. Het aantal Nederlanders met een baan groeide in 2019 met 179 duizend. De werkloosheid daalde op jaarbasis tot 3,4 procent van de beroepsbevolking, terwijl deze in 2017 nog bijna 5 procent was. Daarmee bleef de werkloosheid historisch laag. De arbeidsdeelname was nog nooit zo hoog als in 2019, bijna zeven op de tien van alle 15- tot 75-jarigen waren in 2019 aan het werk.

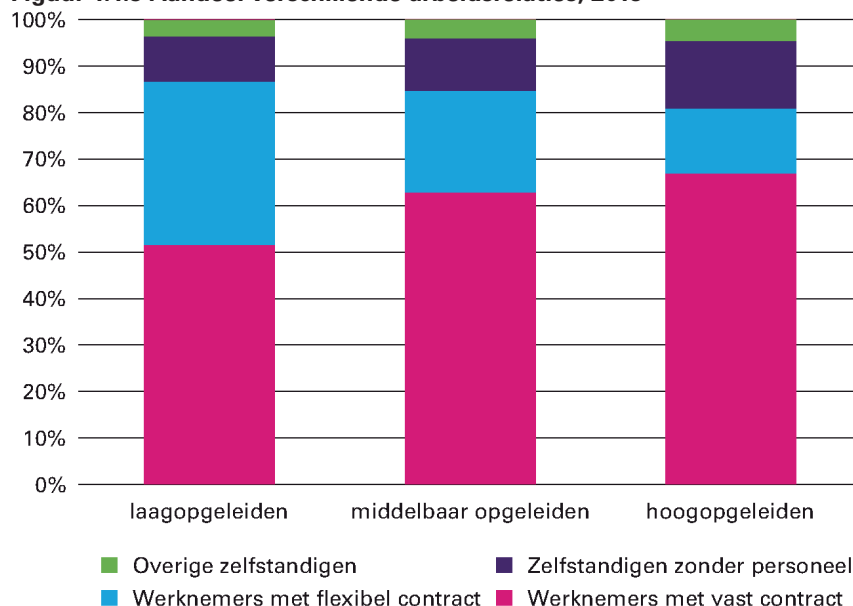
Figuur 1.1.2 Aantal werklozen en vacatures



Door de lage werkloosheid en het toenemende aantal vacatures nam de krapte op de arbeidsmarkt in de loop van het jaar toe. Eind 2019 waren er ruim negentig vacatures per honderd werklozen. De spanning op de arbeidsmarkt bereikte hiermee een nieuwe recordhoogte. Hierdoor was het moeilijker voor bedrijven en de overheid om geschikt personeel te vinden. Volgens enquêtes van het CBS had bijna een kwart van de bedrijven gedurende 2019 last van personeelstekorten.

De krapte vertaalde zich ook in de sterke toename van het aantal vaste contracten. Aan deze toename is bijna de hele groei van het aantal werkenden toe te schrijven. Het aantal vaste contracten steeg met name onder hoogopgeleiden (5,1 procent) en middelbaar opgeleiden (3,5 procent); onder laagopgeleiden steeg het licht (0,7 procent). Het aantal zzp'ers steeg ook licht, maar enkel onder hoogopgeleiden. Het aantal werknemers met een flexibel contract daalde voor het eerst sinds lange tijd, maar steeg licht onder laagopgeleiden (met 0,5 procent). Het aantal flexwerkers blijft hoog vergeleken met het buitenland. Ruim drie miljoen werkende Nederlanders hadden in 2019 een flexibele arbeidsrelatie.

Figuur 1.1.3 Aandeel verschillende arbeidsrelaties, 2019

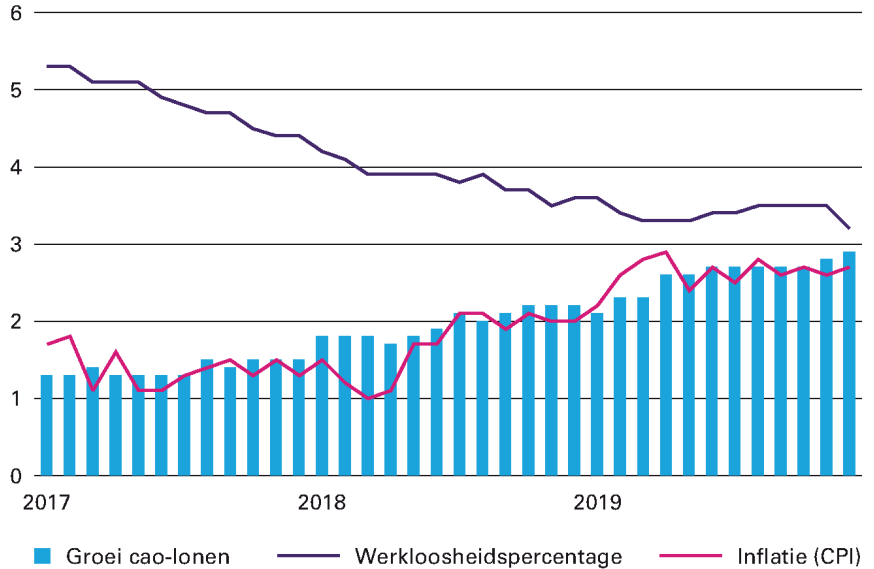


Ondanks de krappe arbeidsmarkt stegen de contractlonen matig. De cao-lonen groeiden in 2019 met 2,5 procent ten opzichte van 2018. De lonen stegen daarmee sneller dan een jaar eerder, maar langzamer dan de prijzen. In reële termen daalden de contractlonen daarmee licht in 2019. Het reëel beschikbaar inkomen, ofwel het inkomen waarover huishoudens voor consumptie kunnen beschikken, groeide desondanks met 1,6 procent dankzij de toegenomen werkgelegenheid.

De consumentenprijzen stegen in 2019 sneller dan in voorgaande jaren. Dit kwam met name door de verhoging van het lage btw-tarief, de hogere energiebelasting voor huishoudens en de ODE-heffing (heffing voor de Opslag Duurzame Energie; de opbrengsten hiervan gaan naar subsidies op duurzame energie). De inflatie kwam hiermee uit op 2,6 procent (gemeten met de Consumentenprijsindex). Het effect van de verhoging van de indirecte belastingen is tijdelijk. In 2020 heeft deze verhoging geen effect

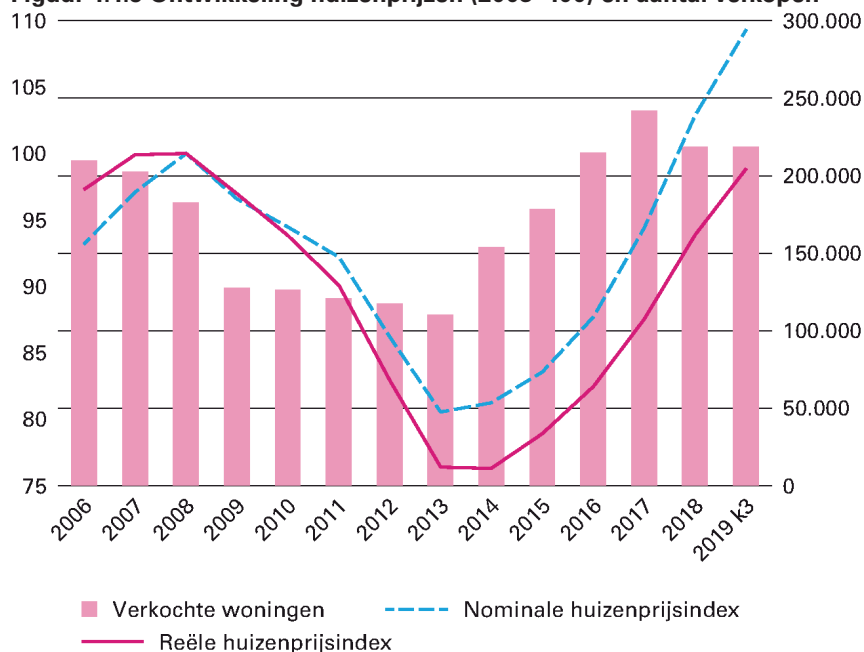
meer op de inflatiecijfers. Gedurende het jaar is de loongroei steeds verder aangetrokken, en in december lagen de contractlonen bijna 3 procent hoger dan een jaar eerder.

Figuur 1.1.4 Loongroei, inflatie en werkloosheid



De woningmarkt bleef krap. De prijzen van bestaande koopwoningen stegen landelijk met 6,9 procent op jaarbasis. De huizenprijzen zijn daarmee in 2019 behoorlijk gestegen, maar minder hard dan in de voorgaande twee jaren. In 2018 groeiden de huizenprijzen nog met 9,0 procent, de grootste stijging sinds 2001. De reële huizenprijzen lagen daarmee aan het einde van het derde kwartaal weer bijna even hoog als tijdens de vorige piek in 2008. Met de inflatie inbegrepen waren koophuizen eind 2019 bijna 10 procent duurder dan in 2008. Het aantal verkochte woningen bleef nagenoeg gelijk. Ruim 218.500 huizen wisselden van eigenaar, het op een na hoogste aantal verkopen ooit. Met name in de grote steden was de woningmarkt zeer krap. In Amsterdam koelde de woningmarkt wat af in 2019, met meer verkopen en met 5,7 procent hogere prijzen. In Rotterdam en Den Haag liep de spanning op, met ruim 8 procent hogere woningprijzen en een dalend aantal transacties. Ook in Utrecht liepen de prijzen fors op, op jaarbasis met 9,2 procent.

Figuur 1.1.5 Ontwikkeling huizenprijzen (2008=100) en aantal verkopen

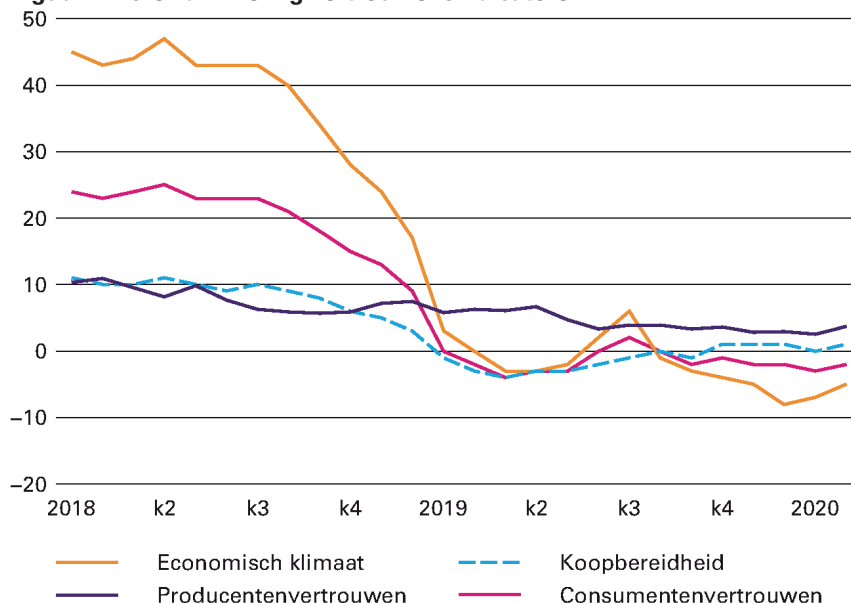


De schulden van huishoudens en bedrijven daalden licht als aandeel van het bbp, maar blijven hoog in internationaal en historisch opzicht. Huishoudens hadden in 2019 een schuld van ongeveer 100 procent bbp, terwijl dat eind 2018 nog ongeveer 102 procent bbp was. De (niet-financiële) bedrijven hadden een totale schuld van 136 procent. Gezien vanuit de totale Nederlandse economie zijn de vermogens van huishoudens en bedrijven overigens nog groter dan deze schulden.

De investeringen kenden een sterk jaar. Er werd met name meer geïnvesteerd in vervoermiddelen (bijna 15 procent meer dan in 2018). Dit hangt deels samen met de fors hogere verkoop van elektrische auto's in 2019, waarmee werd vooruitgelopen op de aangekondigde verhoging van de bijtelling op elektrische auto's in 2020. Er werd echter over de hele breedte meer geïnvesteerd, onder andere in ICT-apparatuur (4,3 procent), software en databanken (3,8 procent) en machines (4,0 procent).

De Nederlandse maakindustrie had een minder jaar. Dit was het gevolg van de lagere groei van de wereldhandel, die voor een exportland als Nederland zeer belangrijk is. De voornaamste verklaring is de onzekerheid rond het mondiale handelsbeleid die in 2019 aanhield en wereldwijd de investeringen, duurzame consumptie en handel remde. In de meeste regio's had met name de industrie het moeilijk, terwijl de dienstensector beter overeind bleef. Dit was ook het geval in Nederland. De gemiddelde dagproductie van de Nederlandse maakindustrie nam met 0,5 procent af, de eerste daling sinds 2013. De groei van de dienstensector nam gedurende het jaar licht af, maar bleef solide met 2,2 procent groei (van het volume).

Figuur 1.1.6 Ontwikkeling vertrouwensindicatoren



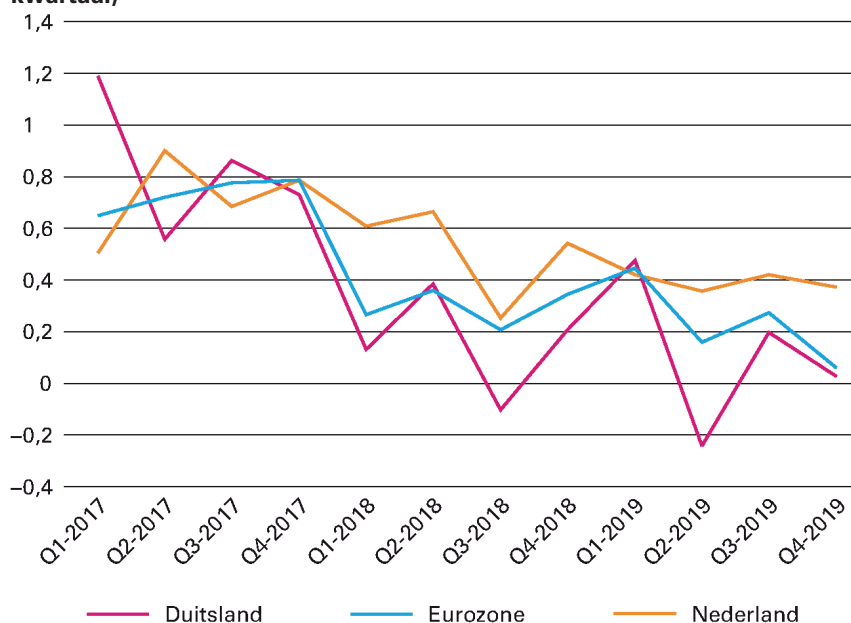
De economische groei vlakke af in 2019, en lag rond het niveau van de potentiële groei. De economie is al 23 kwartalen op rij onafgebroken gegroeid. Door deze uitzonderlijk lange periode van groei bevond de economie zich in 2019 in hoogconjunctuur. Dit betekent dat het feitelijke bbp hoger lag dan het potentiële bbp (het bbp gecorrigeerd voor conjuncturele ontwikkelingen).

Ondanks de solide groei was het vertrouwen in de economie relatief laag. De dalende trend in het consumentenvertrouwen uit de tweede helft van 2018 zette zich door in het eerste kwartaal van 2019. Daarna bleef het vertrouwen op een laag niveau liggen, en over het hele jaar gezien was een lichte meerderheid van de Nederlandse consumenten pessimistisch gesteld over de economie. Dit beeld geldt ook voor de deelindicatoren waaruit het consumentenvertrouwen wordt samengesteld, hoewel de koopbereidheid in de loop van het jaar enigszins aantrok.

Het producentenvertrouwen zakte wat verder weg, maar de verwachtingen van de Nederlandse industrie bleven positief. Het vertrouwen van het hele Nederlandse bedrijfsleven was wat positiever en bleef de eerste drie kwartalen relatief stabiel, maar zakte in het vierde kwartaal ook weg.

De groei van de uitvoer was in 2019 met 2,4 procent bescheiden, vergeleken met de jaren ervoor. Dit komt met name doordat de wereldhandel in 2019 slechts met 1,3 procent toenam, de laagste groei sinds het begin van de jaren tachtig (afgezien van de financiële crisis van 2008-2009). De uitvoer is belangrijk voor de Nederlandse economie, ongeveer een derde van het totale bbp wordt in Nederland met de export verdiend. De mindere externe vraag remde ook de Europese economie. De groei in de eurozone vertraagde van 1,9 procent in 2018 naar 1,2 procent in 2019.

Figuur 1.1.7 Groei in Nederland, de eurozone en Duitsland (kwartaal op kwartaal)



Met name de groei van de voor Nederland belangrijke uitvoer naar Duitsland vertraagde in 2019, tot 1,1 procent. De Duitse economie had veel last van de haperende maakindustrie. Daar kwamen de problemen rond de energietransitie in de auto-industrie nog bovenop. De bbp-groei vertraagde daardoor naar 0,6 procent, gestut door de dienstensector en de sterke arbeidsmarkt.

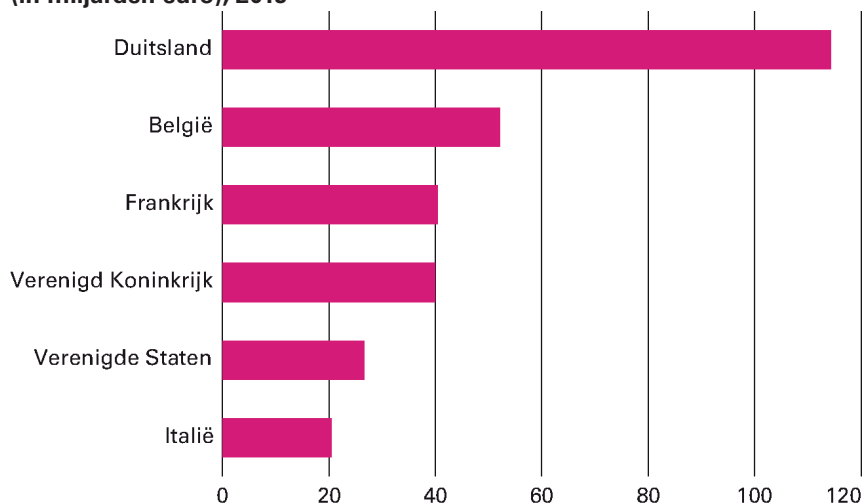
De groei van de export naar Frankrijk en België bleef relatief stabiel. De bbp-groei in Frankrijk bleef de eerste drie kwartalen constant, maar zakt in het laatste kwartaal wat weg. Dit kwam mede door de aanhoudende stakingen en sociale onrust rond de aangekondigde pensioenhervorming. De economische groei kwam daarmee uit op 1,3 procent.

In Italië kromp de economie in het laatste kwartaal, na drie kwartalen magere groei. De jaargroei bleef daarmee steken op 0,3 procent. Dit was terug te zien in de uitvoer naar Italië, die dit jaar nauwelijks toenam, na twee jaar van groei boven de 7 procent.

De economische groei in de Verenigde Staten (VS) bleef in 2019 solide, mede ondersteund door een budgettaire impuls. De uitvoer naar de VS bleef daardoor sterk groeien, en nam in 2019 toe met maar liefst 15,5 procent.

Hoewel volatiel bleef de economie in het Verenigd Koninkrijk (VK) overeind, ondanks de onzekerheid die gepaard ging met de brexit. De afwikkeling van het Terugtrekkingsakkoord leidde gedurende het jaar tot veel politieke onrust. Daarnaast is nog onduidelijk hoe de toekomstige handelsrelatie met de EU eruit zal zien. Voor de handel met Nederland waren de gevolgen van de brexit wel zichtbaar. De waarde van de Nederlandse goederenexport naar het VK kromp in 2019 met 0,7 procent. Daarmee bleef de groei van de goederenhandel naar het VK voor het derde jaar op rij achter bij de ontwikkeling van de totale Nederlandse goederenexport.

Figuur 1.1.8 Uitvoerwaarde van goederenhandel naar bestemming (in miljarden euro), 2019



De economie ontwikkelde zich in 2019 wat minder positief dan ten tijde van de Miljoenennota 2019 werd verwacht. De economische groei viel een stuk lager uit. Dit komt met name doordat de bestedingen van huishoudens en de overheid minder snel toenamen dan verwacht. Ook bleef de verwachte groei van de lonen uit.

Tabel 1.1.1 Verschil tussen verwachtingen Miljoenennota (MN) 2019 en realisaties Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) 2019

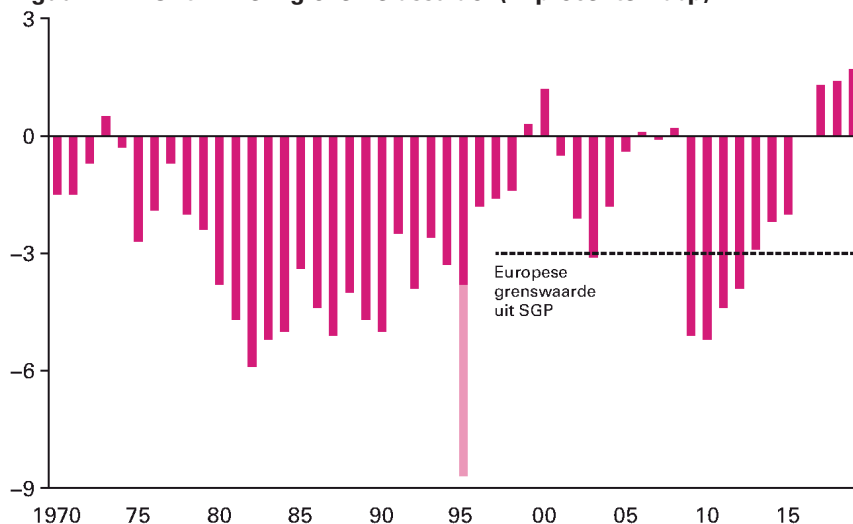
	MN	FJR
Bruto binnenlands product (in miljarden euro)	812,8	812,1
Economische groei	2,6	1,8
Inflatie (CPI)	2,4	2,6
Groei contractlonen marktsector	3,0	2,4
Werkloze beroepsbevolking (in duizenden)	320	314

1.2 Overheidsfinanciën

1.2.1 Ontwikkeling van het overheidssaldo

In 2019 is opnieuw een overschot op de begroting gerealiseerd. Het saldo kwam in 2019 uit op 14 miljard euro. Dit komt overeen met 1,7 procent van het bbp, nog iets hoger dan het overschot van 1,4 procent in 2018. De gunstige begrotingscijfers zijn te danken aan het goede economische beeld in 2019 en de maatregelen die in voorgaande jaren genomen zijn om het tekort terug te brengen. Door in goede tijden een overschot op de begroting te hebben is er in mindere tijden ruimte om het tekort te laten oplopen. Figuur 1.2.1 geeft de langjarige ontwikkeling van het overheidssaldo weer.

Figuur 1.2.1 Ontwikkeling overheidssaldo¹ (in procenten bbp)



Bron: CBS en CPB

Bij de Miljoenennota 2019 werd nog uitgegaan van een begrotingsoverschot van 1 procent bbp. Het saldo is dus 0,7 procentpunt hoger uitgevallen dan eerder verwacht (zie tabel 1.2.1). Dit kwam voor een belangrijk deel doordat de uitgaven lager waren dan verwacht. Dit gold voor de uitgaven onder alle drie de deelplafonds (Rijksbegroting, Sociale Zekerheid en Zorg). Ook het saldo van onttrekkingen en stortingen in begrotingsreserves was positiever dan geraamd. Hieraan droeg bijvoorbeeld de begrotingsreserve voor stikstof bij, die bij de Najaarsnota is ingesteld. De belasting- en premie-inkomsten vielen iets lager uit dan eerder verwacht, evenals de gasbaten. Deze verschillende ontwikkelingen samen leidden tot een hoger overheidssaldo dan bij de Miljoenennota. De ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten wordt verder toegelicht in hoofdstuk 2.

Tabel 1.2.1 Verticale toelichting overheidssaldo (+ is saldoverbeterend)

	Miljoenen euro	Procenten bbp
EMU-saldo MN 2019	8.283	1,0%
Noemereffect	0	0,0%
Belasting- en premie-inkomsten	- 666	- 0,1%
Plafondrelevante uitgaven		
- Rijksbegroting	1.321	0,2%
- Sociale zekerheid	471	0,1%
- Zorg	1.705	0,2%
Gasbaten (transactiebasis)	- 1.100	- 0,1%
EMU-saldo decentrale overheden	- 137	- 0,0%
Saldo begrotingsreserves	1.704	0,2%
Kastransverschillen	924	0,1%
Dividend staatsdeelnemingen	448	0,1%
Agentschapsrekeningen	376	0,0%
Overige uitgaven	708	0,1%
EMU-saldo Financieel Jaarverslag Rijk 2019	14.037	1,7%

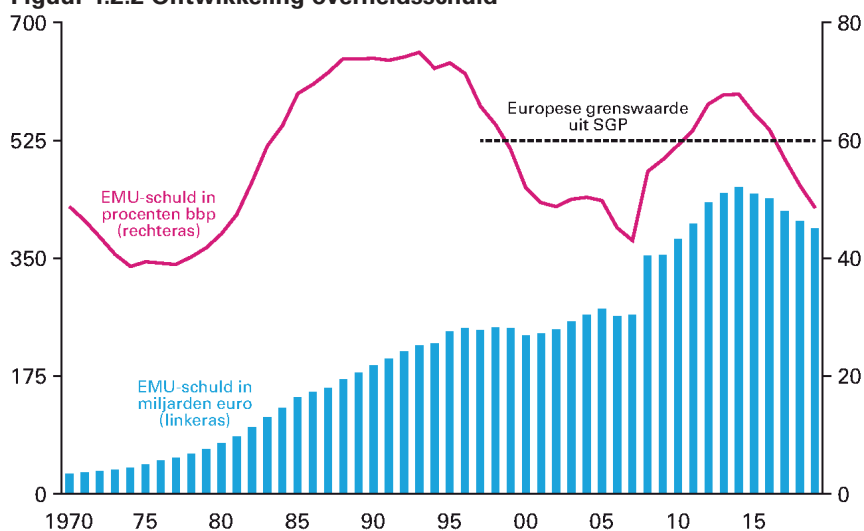
¹ Het EMU-saldo 1995 wordt vertekend door een eenmalige uitgave van 4,9% bbp vanwege de balansverkorting tussen het Rijk en woningcorporaties in dat jaar.

Nederland voldeed in 2019 aan de Europese begrotingsnormen. Het positieve saldo valt ruim binnen de Europese tekortnorm van 3 procent. Ook voldeed Nederland aan de schuldnorm van 60 procent. Dit zijn niet de enige begrotingsnormen. Lidstaten moeten ook voldoen aan de zogenoemde middellangetermijndoelstelling (Medium Term Objective, MTO). Voor Nederland is de MTO een structureel saldo van –0,5 procent. Deze indicator schoont het overheidssaldo voor het effect van de conjunctuur en grote incidentele mee- en tegenvallers, met als doel een beter beeld te geven van de onderliggende begrotingsstand. Zolang niet aan de MTO voldaan is, wordt daarnaast getoetst of de ontwikkeling van de uitgaven in lijn is met de ontwikkeling van de potentiële groei (uitgavenregel). Met een structureel saldo van 1,0 procent voldeed Nederland net als in voorgaande jaren ook in 2019 aan de MTO.

1.2.2 Ontwikkeling van de overheidsschuld

De overheidsschuld is in 2019 uitgekomen op 48,6 procent van het bbp, een daling ten opzichte van 2018, toen de schuld op 52,4 procent bbp stond. De schuldratio daalt sinds 2015 en bevindt zich sinds 2017 weer onder de Europese norm van 60 procent van het bbp. De daling van afgelopen jaar is het gevolg van zowel de groei van het bbp (noemereffect) als het overschot dat op de begroting is gerealiseerd. Als gevolg van het overschot daalde de schuld niet alleen als percentage van het bbp, maar ook gemeten in euro's. De schuld kwam uit op 395 miljard euro, ten opzichte van 406 miljard euro een jaar eerder. Figuur 1.2.2 illustreert de meerjarige ontwikkeling van de overheidsschuld.

Figuur 1.2.2 Ontwikkeling overheidsschuld



Bron: CBS en CPB

De schuld is in 2019 een procentpunt lager uitgekomen dan werd geraamd bij de Miljoenennota 2019 (zie tabel 1.2.2). Dit komt onder meer doordat de schuld in 2018 lager is uitgevallen dan in de Miljoenennota werd verwacht. Hierdoor begon het jaar al op een lager schuldniveau. Ook het hoger dan verwachte overschot droeg bij aan een lagere schuld. Verder hielden deelnemers aan het schatkistbankieren² meer middelen aan in de schatkist. Hierdoor hoefde de Staat minder te lenen.

Tabel 1.2.2 Verticale toelichting overheidsschuld (+ is toename van de schuld)

	Miljoenen euro	Procenten bbp
EMU-schuld Miljoenennota 2019	403.507	49,6%
Doorwerking lagere schuld 2018	- 4.665	- 0,6%
Noemereffect	0	0,0%
Mutatie EMU-saldo	- 5.754	- 0,7%
Aan- en verkoop staatsdeelnemingen	148	0,0%
Renteswaps	260	0,0%
Schatkistbankieren	- 1.755	- 0,2%
Kastransactiever verschillen	570	0,1%
Overige financiële transacties	2.319	0,3%
EMU-schuld Financieel jaerverslag van het Rijk 2019	394.630	48,6%

² Schatkistbankieren houdt in dat deelnemers die publieke middelen beheren (bijvoorbeeld RWT's en decentrale overheden) hun middelen bij het Ministerie van Financiën aanhouden. Hierdoor verlaat publiek geld de schatkist niet eerder dan noodzakelijk.

2 DE ONTWIKKELING VAN DE UITGAVEN EN INKOMSTEN

2.1 De ontwikkeling van de uitgaven

Algeheel uitgavenbeeld

Het kabinet beheerst de uitgaven van de overheid 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 door een stijgende werkloosheid, hoeft er dus niet bezuinigd te worden. Tegenover de uitgaven staan de belasting- en premie-inkomsten. Deze bewegen mee met de conjunctuur. Hierdoor verbetert het overheids-saldo in goede economische tijden en verslechtert het in mindere tijden. Dit draagt bij aan een stabiele economische ontwikkeling.

Het uitgavenplafond is onderverdeeld in drie deelplafonds: Rijksbegroting, Sociale Zekerheid en Zorg. Onderstaande tabel geeft de plafondtoets weer van de drie verschillende deelplafonds en het totaalplafond. Ten opzichte van de Miljoenennota zijn zowel de overschrijding op deelplafond Rijksbegroting, als de onderschrijdingen op deelplafonds Sociale Zekerheid en Zorg verder toegenomen. De overschrijding op deelplafond Rijksbegroting wordt gecompenseerd door de onderschrijdingen op de overige deelplafonds. De ontwikkeling van de uitgaven onder de drie deelplafonds wordt verder in deze paragraaf toegelicht, en paragraaf 2.3 gaat in op historische onderschrijdingen en onderuitputting.

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

	Miljoenennota 2019	FJR 2019	Vershil
Rijksbegroting			
Uitgavenplafond	139,4	136,7	- 2,7
Uitgavenniveau	140,3	139,0	- 1,3
Over-/onderschrijding	0,9	2,3	1,4
Sociale Zekerheid			
Uitgavenplafond	81,7	81,6	- 0,1
Uitgavenniveau	81,2	80,8	- 0,5
Over-/onderschrijding	- 0,5	- 0,8	- 0,3
Zorg			
Uitgavenplafond	71,9	71,2	- 0,8
Uitgavenniveau	71,4	69,7	- 1,7
Over-/onderschrijding	- 0,5	- 1,4	- 0,9
Totale uitgavenplafond			
Uitgavenplafond	293,0	289,4	- 3,6
Uitgavenniveau	293,0	289,5	- 3,5
Over-/onderschrijding	0,0	0,0	0,1

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

Het totale uitgavenplafond voor 2019 is met 3,6 miljard euro verlaagd ten opzichte van de Miljoenennota. In 2019 heeft het kabinet besloten tot een eenmalige aanpassing van het uitgavenplafond voor het Klimaatakkoord,

het Pensioenakkoord, het woningmarktpakket en het investeringsritme bij infrastructuur en defensie. Het kabinet heeft deze aanpassing gedaan om belangrijke stappen te zetten richting een toekomstbestendig pensioenstelsel en een duurzaam Nederland. Ook ontstaat ruimte in latere jaren om de woningbouw te stimuleren en vinden in het Regeerakkoord afgesproken investeringen plaats in latere jaren dan eerder verwacht. Voor 2019 betekenen de aanpassingen in het investeringsritme en het woningmarktpakket een verlaging van het uitgavenplafond. Naast deze maatregelen is het uitgavenplafond conform de reguliere systematiek ook aangepast vanwege een meer gematigde ontwikkeling van lonen en prijzen. Door het uitgavenplafond hiervoor te corrigeren, ontstaat er geen ruimte tot extra uitgaven of juist noodzaak tot bezuinigen als de lonen en prijzen zich anders ontwikkelen dan verwacht.

Plafondtoets Rijksbegroting

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

	2019
1 Uitgavenplafond bij Miljoenennota 2019	139.385
2 Overboekingen met Sociale zekerheid en Zorg	742
3 Loon- en prijsontwikkeling	– 255
4 Volumebesluit gas	– 110
5 Investeringsritme bereikbaarheid en defensie	– 1844
6 Woningmarkt	– 749
7 Invullen pensioentaakstelling	– 375
8 Overige uitgavenmutaties	– 90
9 Uitgavenplafond bij Financieel Jaarverslag Rijk 2019 (= 1 t/m 8)	136.704
10 Uitgaven bij Miljoenennota 2019	140.317
<i>Uitgavenmutaties met plafondaanpassing</i>	
11 Overboekingen met Sociale Zekerheid en Zorg (incl. GF/PF)	742
12 Loon- en prijsontwikkeling	– 182
13 Aanpassing investeringsritme bereikbaarheid, defensie en in=uit-taakstelling	– 1844
14 Overige uitgavenmutaties waarvoor het plafond is aangepast	– 90
<i>Uitgavenmutaties met budgettair beslag</i>	
15 Gemeentefonds en Provinciefonds en BCF (excl. loon- en prijsontwikkeling)	284
16 HGIS (excl. loon- en prijsontwikkeling)	316
17 EU-aftrekken	– 224
18 Rente	– 95
19 Winstafdracht DNB en dividend staatsdeelnemingen	– 187
20 Afpakopbrengsten en boeten en transacties	108
21 Intensiveren rechtspraak en OM	106
22 Klimaatakkoord	150
23 Extra middelen ondermijning, beschermen en veiligheid	155
24 Extra middelen OCW	396
25 Kapitaalstorting TenneT	410
26 Begrotingsreserve stikstof	500
27 Begrotingsreserve garantie	200
28 Onderuitputting	– 1751
29 Eindejaarsmarge over 2019 (incl. GF/PF en HGIS)	776
30 In=uit-taakstelling	– 776
31 Invulling in=uit-taakstelling	829
32 Kasschuiven	– 773
33 Diversen	– 300

	2019
34 Uitgaven bij Financieel Jaarverslag Rijk 2019 (= 10 t/m 33)	138.995
35 Over-/onderschrijding bij Miljoenennota 2019 (= 10-1)	932
36 Over-/onderschrijding bij Financieel Jaarverslag Rijk 2019 (= 34-9)	2.291

Het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2019 laat een overschrijding zien van het uitgavenplafond Rijksbegroting van 2291 miljoen euro in 2019. Dit is een toename ten opzichte van de in de Miljoenennota gemelde overschrijding van 932 miljoen euro.

Aanpassing plafond

Het plafond Rijksbegroting is voor 2,7 miljard euro naar beneden bijgesteld ten opzichte van Miljoenennota 2019. Dit is vooral het gevolg van plafondcorrectie voor het in het juiste ritme zetten van de investeringsmiddelen voor I&W en Defensie (1,8 miljard euro) en de plafondcorrectie voor het woningmarktpakket (0,7 miljard euro). Daarnaast is bij FJR het resterende deel van de pensioentaakstelling in 2024 en 2025 ingevuld door het plafond te verlagen. Conform de begrotingsregels is het plafond ook neerwaarts bijgesteld voor een lager dan verwachte loon- en prijsontwikkeling en een nieuw volumebesluit gas. Overboekingen met deelplafonds Sociale Zekerheid en Zorg leidden daarentegen tot een opwaartse bijstelling van het plafond. Dit betrof voornamelijk overboekingen van deze deelplafonds naar het Gemeente- en Provinciefonds.

De post Overige uitgavenmutaties bestaat voornamelijk uit een correctie voor Design Build Finance and Maintain-contracten (DBFM-contracten) en een gewijzigde manier van boeken door het CBS van schades en recuperaties bij de exportkredietverzekering (ekv). Bij DBFM-constructies past het kabinet het gereserveerde budget aan aan het betaalritme van het DBFM-contract. In plaats van een hoge investering in een korte periode is de gebruiksvergoeding dan lager over een veel langere periode. Voor de ekv geldt dat schades niet relevant zijn voor het overheidssaldo, zolang het een openstaand dossier is. Pas wanneer een dossier is afgesloten, wordt de netto-schade-uitkering relevant voor het saldo.

Bijstelling uitgaven

Deze post Gemeentefonds, Provinciefonds en BCF bevat de overboekingen van en naar de fondsen, beleidsmatige mutaties op de fondsen en de ontwikkeling van de jaarlijkse indexatie van de fondsen. Deze jaarlijkse indexatie van de fondsen wordt berekend via de normeringssystematiek en heet het accres. Meer informatie over de normeringssystematiek en de ontwikkeling van het accres is te vinden in bijlage 10 bij dit Financieel Jaarverslag van het Rijk.

De ODA-middelen binnen de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) zijn, conform de reguliere systematiek, bijgesteld op basis van de groeiverwachting van het bruto nationaal inkomen (bni) van het CPB. Door een aanpassing van het kasritme van de Wereldbank (International Development Association, IDA) komen de uitgaven van de HGIS in 2019 180 miljoen euro hoger uit. Ook is de toerekening aan ODA (Official Development Assistance) van de kosten van de eerstejaarsopvang van asielzoekers uit DAC-landen (landen op de lijst van het Development Assistance Committee) met ingang van 2019 herijkt. Daarnaast zijn er middelen toegevoegd aan de HGIS voor de renovatie van het Vredespaleis.

De post EU-afdrachten is een saldo van verschillende uitgavenmutaties. De Spring Forecast 2019 van de Europese Commissie leidt door onder andere een hogere raming van het bni tot hogere afdrachten. Eerder is op de aanvullende post hiervoor een structurele reservering van 100 miljoen euro getroffen. Dit is onderdeel van de reserveringen voor de nacalculatie, waardoor al rekening werd gehouden met een opwaartse bijstelling. Deze reservering wordt nu voor een deel ingezet en het resterende deel van de reservering valt vrij.

De rentelasten zijn per saldo 95 miljoen euro lager uitgevallen dan verwacht. Dit heeft verschillende oorzaken. Ten eerste waren de rentepercentages lager dan de rentepercentages die zijn gebruikt tijdens het opstellen van de begroting. Daarnaast zijn de rentelasten lager uitgevallen als gevolg van vervroegde aflossingen en een lager dan verwachte financieringsbehoefte in 2019.

De winstafdracht van DNB over 2019 komt hoger uit dan in de Miljoenennota 2019 verwacht, door met name gunstigere rentepercentages dan vooraf ingeschat. Ook de realisatie van de dividenden van staatsdeelnemingen valt in 2019 hoger uit dan geraamd. Dit is met name het gevolg van goede winstcijfers en daarmee hoger dan geraamde dividendrealisaties van onder andere BNG, Holland Casino en ABN Amro.

De afpakontvangsten zijn in 2019 68 miljoen euro lager uitgekomen dan bij de begroting was geraamd. Deze tegenvaller komt voor 45 miljoen euro ten laste van het generaal beeld. De afpakontvangsten zijn sterk afhankelijk van het aantal grote zaken dat zich voordoet. Hierdoor fluctueren de ontvangsten per jaar. In 2019 is één grote zaak ontvangen: Telia, 184 miljoen euro. De opbrengsten uit boetes en transacties komen in 2019 60 miljoen euro lager uit dan geraamd. Dit is vooral het gevolg van minder boetes uit trajectcontroles en (mobiele) flitspalen. Ook was er een tegenvaller van 4 miljoen euro bij het OM voor terugbetaling aan Zwitserland in het kader van assetsharing.

De Rechtspraak kampte in 2019 met een tekort door het uitblijven van baten van het inmiddels stopgezette digitaliseringsprogramma Kwaliteit en Innovatie en vanwege de autonome terugloop van het aantal zaken. Daarnaast is in 2019 het nog niet ingevulde deel van de taakstelling Rutte-II voor het Openbaar Ministerie (OM) teruggedraaid. Bij de Voorjaarsnota 2019 is hiervoor 61 miljoen euro aan de begroting van de Rechtspraak en het OM toegevoegd. Bij de Najaarsnota 2019 is voor de Rechtsbijstand 45 miljoen euro extra beschikbaar gesteld. Deze middelen kwamen in 2019 niet meer tot besteding en zijn daarom onderdeel van de post Onderuitputting. In latere jaren worden deze middelen ingezet voor een tijdelijke toelage voor een groot deel van de sociaal advocatuur.

In 2019 is 150 miljoen euro van de aanvullende post overgeboekt naar het Gemeentefonds en Provinciefonds voor het Klimaatakkoord, waaronder de wijkaanpak en informatievoorziening voor de burger via energieloketten. De overige gereserveerde Klimaatakkoordmiddelen voor 2019 blijven door een kasschuif beschikbaar op de aanvullende post.

Bij Najaarsnota 2019 heeft het kabinet incidenteel 110 miljoen euro beschikbaar gesteld voor een breed offensief tegen de georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Omdat deze middelen in 2019 niet meer effectief weggezet konden worden, is besloten deze middelen mee te nemen naar latere jaren. In de plafondtoets komt deze reeks dus ook terug in de

post Onderuitputting. Daarnaast heeft het kabinet incidenteel 45 miljoen euro geïnvesteerd in veiligheid en bescherming. De investering in veiligheid en bescherming bestond uit de invoering van stroomstootwapens bij de politie en extra geld voor de Dienst Bewaken en Beveiligen, de AIVD en de MIVD.

Meer leerlingen en studenten nemen deel aan het onderwijs dan geraamd bij de Miljoenennota 2019. De onderwijsinstellingen worden gecompenseerd voor de kosten die hierdoor ontstaan. Hiervoor wordt vanaf 2019 55 miljoen euro beschikbaar gesteld tot structureel 64 miljoen euro. Daarbovenop wordt structureel 41 miljoen euro vrijgemaakt voor bèta-techniek in het hoger onderwijs. Bij de Najaarsnota is voor het funderend onderwijs 300 miljoen euro generaal beschikbaar gesteld uit de Rijksbrede onderuitputting, gelijk verdeeld over het primair onderwijs (150 miljoen euro) en het voortgezet onderwijs (150 miljoen euro).

De kapitaalstorting in TenneT van 410 miljoen euro wordt plafondrelevant verwerkt omdat Eurostat heeft geoordeeld dat deze injectie ten laste van het saldo moet worden gebracht.

In 2019 is besloten tot het oprichten van twee nieuwe begrotingsreserves. Bij de Najaarsnota is besloten tot de oprichting van een begrotingsreserve stikstof van 500 miljoen euro, omdat de aard en timing van maatregelen voor het terugdringen van stikstof nog onzeker is. Binnen deze begrotingsreserve wordt 250 miljoen euro gereserveerd voor natuurherstel en 250 miljoen euro voor het gericht uitkopen van veehouderijen. Er is wel een randvoorwaarde voor aanwending van deze middelen. Eerst moet in kaart worden gebracht welke (kostenefficiënte) stikstofmaatregelen genomen kunnen worden, wat deze opleveren voor de vermindering van stikstofdepositie en wat de budgettaire gevolgen van de maatregelen zijn. Ook is bij de Najaarsnota besloten om een begrotingsreserve garanties aan te houden van 200 miljoen euro.

Op diverse begrotingen is er sprake van onderuitputting in 2019. In totaal gaat het om 1,8 miljard euro. Als gevolg van onderuitputting in 2018 mochten departementen via de eindejaarsmarge middelen meenemen naar 2019. Hiervoor is de in=uit-taakstelling als boekhoudkundige tegenhanger ingeboekt. In 2019 is de gehele in=uit-taakstelling ingevuld met onder-schrijving binnen het uitgavenplafond. De invulling van de in=uit-taakstelling is hoger dan de in=uit-taakstelling zelf, doordat deze laatste geen rekening houdt met de HGIS-eindejaarsmarge, die drie jaar beslaat. Paragraaf 2.3 gaat uitgebreider in op de aard van de onderuitputting en de werking van de eindejaarsmarge en de in=uit-taakstelling. De onderuitputting op de verschillende begrotingen wordt nader toegelicht in bijlage 13.

In 2019 is er voor 773 miljoen euro aan kasschuiven naar latere jaren geschoven. Het gaat onder andere om kasschuiven van middelen voor het personeel van de Belastingdienst, voor de warme sanering van de varkenshouderij, en voor de Dienst Justitiële Inrichtingen. Daarnaast gaat het om een kasschuif van 300 miljoen euro bij het Ministerie van Defensie om het kasritme van de investeringen in lijn te brengen met de verwachte bestedingen.

De post Diversen bevat het saldo van de, veelal kleine, resterende uitgavenmutaties op de departementale begrotingen. De forse neerwaartse bijstelling van deze post in 2019 is vooral het gevolg van overboekingen van de departementale begrotingen naar het Gemeentefonds en het Provinciefonds.

Plafondtoets Sociale Zekerheid

Tabel 2.1.3 Ontwikkeling uitgaven plafond Sociale Zekerheid (in miljoenen euro, - is overschrijding)

	2019
1 Uitgavenplafond bij Miljoenennota 2019	81.705
2 Overboekingen met Rijksbegroting en Zorg	- 54
3 Aanpassing uitgavenplafond vanwege loon- en prijsontwikkeling	- 136
4 Aanpassing uitgavenplafond vanwege conjuncturele effect WW en bijstand	39
5 Overige plafondcorrecties	11
6 Uitgavenplafond bij Financieel Jaarverslag Rijk 2019 (= 1 t/m 5)	81.564
7 Uitgaven bij Miljoenennota 2019	81.232
<i>Uitgavenmutaties met plafondaanpassing</i>	
8 Overboekingen met Rijksbegroting en Zorg	- 54
9 Aanpassing uitgavenplafond vanwege loon- en prijsontwikkeling	- 136
10 Aanpassing uitgavenplafond vanwege conjuncturele effect WW en bijstand	39
11 Overige plafondcorrecties	11
<i>Uitgavenmutaties met budgettair beslag</i>	
12 Participatiewet	- 72
13 Wajong	- 118
14 Loonkostenvoordeel	- 114
15 AOW	- 57
16 Arbeidsongeschiktheid	- 71
17 Ziektewet	126
18 Kindregelingen	255
19 Kasschuiven plafond Sociale Zekerheid	- 165
20 Overig	- 115
21 Uitgaven bij Financieel Jaarverslag Rijk 2019 (= 7 t/m 20)	80.760
22 Over-/overschrijding bij Miljoenennota 2019 (= 7 - 1)	- 473
23 Over-/overschrijding bij Financieel Jaarverslag Rijk 2019 (= 21 - 6)	- 804

Het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2019 laat een overschrijding zien van het uitgavenplafond Sociale Zekerheid van 804 miljoen euro in 2019. Bij Miljoenennota was sprake van een verwachte overschrijding van 473 miljoen euro in 2019.

Aanpassing plafond

In de begrotingsregels van dit kabinet is afgesproken het uitgavenplafond Sociale Zekerheid aan te passen voor het niet-beleidsmatige effect van de WW en bijstand. De verwerking van de realisatiegegevens uit 2018 en de werkloosheidscijfers van het CPB leiden tot een neerwaartse bijstelling van de bijstandsuitgaven. Bij de WW zijn de uitgaven daarentegen naar boven bijgesteld. Dit komt met name doordat het aantal WW-uitkeringen en de

gemiddelde jaaruitkering in de WW hoger uitvallen dan verwacht. De uitkeringslasten als gevolg van het niet-beleidsmatige effect in de WW en bijstand zijn als gevolg van deze bijstellingen per saldo hoger uitgevallen dan bij de Miljoenennota geraamd.

Het uitgavenplafond wordt gecorrigeerd voor aanpassingen in de nominale ontwikkeling (aanpassing aan de lonen en prijzen) van de uitkeringsregelingen. De nominale ontwikkeling is per saldo lager uitgevallen dan bij de Miljoenennota geraamd, onder andere als gevolg van een lager dan verwachte contractloonontwikkeling. Ook wordt het uitgavenplafond gecorrigeerd voor statistische correcties en voor enkele overboekingen met de andere uitgavenplafonds.

Bijstelling uitgaven

Naast de bijstellingen voor het uitgavenplafond volgen er ook andere bijstellingen uit de realisaties ten opzichte van de raming bij de Miljoenennota. Verschillende uitgaven zijn lager uitgevallen dan geraamd op basis van de verwerking van de realisatiecijfers uit 2018: de uitgaven aan de Participatiewet voor de regelingen arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de uitgaven aan Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte zelfstandigen (IOAZ), en de uitgaven aan bijstand voor zelfstandigen voor startende ondernemers (Bbz). Ook de uitkeringslasten Wajong zijn lager uitgevallen dan begroot. Dit komt onder andere doordat er meer Wajongers werken dan verwacht, wat zorgt voor een lagere gemiddelde uitkering. Op basis van de realisatiecijfers 2018 zijn ook de uitgaven aan het Loonkostenvoordeel (LKV) naar beneden bijgesteld. De uitgaven aan de AOW komen ook lager uit dan verwacht. Door een hoger sterftecijfer dan verwacht in 2018 viel het aantal AOW'ers iets lager uit dan verwacht. Tot slot is ook op de arbeidsongeschiktheidsregelingen per saldo een neerwaartse bijstelling van de uitgaven te zien. Deze wordt onder andere veroorzaakt door een lagere gemiddelde jaaruitkering op de verschillende regelingen.

De uitkeringslasten van de Ziektewet (ZW) zijn hoger dan begroot. Dit komt doordat het aantal uitkeringen sterker is toegenomen dan verwacht. Vooral het aantal ZW-uitkeringen bij flexkrachten en in verband met ziekte bij zwangerschap is hoger uitgevallen.

Ook het saldo van uitgaven en ontvangsten bij de kindregelingen valt per saldo hoger uit dan verwacht. Hierbij is sprake van tegengestelde effecten. Bij een onderzoek naar het niet-gebruik van de Wet op het kindgebonden budget (WKB) is de Belastingdienst erachter gekomen dat een groep mensen ten onrechte geen kindgebonden budget heeft ontvangen. Deze omissie wordt voor de periode vanaf 2013 tot en met het lopende toeslagjaar hersteld. Tegelijkertijd zijn de overige uitgaven aan de WKB naar beneden bijgesteld door betere aansluiting van de voorschotbetalingen bij de vastgestelde hoogte van het kindgebonden budget. Per saldo komen de uitgaven kindgebonden budget hoger uit. Het gebruik van kinderopvang is sterker gestegen dan werd verwacht. Daarentegen sluiten ook hier de voorschotbetalingen beter aan bij de vastgestelde hoogte van de kinderopvangtoeslag (KOT) en zijn er ook minder nabetalingen. Per saldo resulteert een tegenvaller op de uitgaven KOT. Ten slotte zijn de ontvangsten uit terugvorderingen kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget lager uitgekomen dan verwacht door wijzigingen in de uitvoering van de Belastingdienst, die gericht zijn op het terugdringen van terugvorderingen. Het effect hiervan op de terugontvangsten treedt sneller op dan verwacht.

Er hebben verschillende kasschuiven plaatsgevonden onder het uitgavenplafond Sociale Zekerheid. In 2019 zijn de verwachte uitgaven aan de herstelactie WKB lager uitgekomen dan verwacht. Bij de Najaarsnota werd een bijstelling van – 83 mln. verwacht, die via een kasschuif naar 2020 is geschoven. Daarnaast is er een kasschuif om het saldo van afrekening begrotingsgefinancierde regelingen in te zetten voor voorziene uitvoeringskosten van het SVB (-21 miljoen euro).

Onder de post Overig vallen overige bijstellingen op basis van onder andere uitvoeringsinformatie en uitvoeringstoetsen van UWV en SVB. Dit leidt tot onder andere kleine meevallers op de Inkomensvoorziening Oudere Werklozen (IOW) en de Toeslagenwet. Daarnaast vallen de uitgaven aan de Tijdelijke regeling tegemoetkoming Dagloonbesluit werknemersverzekeringen lager uit dan geraamd. Er zijn echter kleine tegenvallers op onder andere de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO) en door een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB). Die heeft geoordeeld dat enkele gemeenten in het verleden zijn benadeeld bij de verdeling van het macrobudget. Deze gemeenten zijn in 2019 gecompenseerd. Deze overige mee- en tegenvallers leiden per saldo tot een neerwaartse bijstelling.

Plafondtoets Zorg

Tabel 2.1.4 Ontwikkeling uitgaven plafond Zorg (in miljoenen euro, - is onderschrijding)

	2019
1 Uitgavenplafond bij Miljoenennota 2019	71.940
2 Overboekingen met Rijksbegroting en Sociale Zekerheid	– 688
3 Aanpassing uitgavenplafond vanwege loon- en prijsontwikkeling	– 80
4 Uitgavenplafond bij Financieel Jaarverslag Rijk 2019 (= 1 t/m 3)	71.173
5 Uitgaven bij Miljoenennota 2019	71.438
<i>Uitgavenmutaties met plafondaanpassing</i>	
6 Overboekingen met Rijksbegroting en Sociale Zekerheid	– 688
7 Aanpassing uitgavenplafond vanwege loon- en prijsontwikkeling	– 80
<i>Uitgavenmutaties met budgettair beslag</i>	
8 Actualisering Zvw	– 558
9 Actualisering Wlz	– 71
10 Ramingsbijstelling opleidingen	– 225
11 Jeugdhulp	350
12 Ramingsbijstelling geneesmiddelen	– 120
13 Nominaal en onverdeeld Zvw	– 72
14 Ambulantisering in de ggz	50
15 Tegenvaller Wlz	190
16 Actualisering Zvw (NJN en FJR)	– 602
17 Actualisering Wlz (NJN en FJR)	185
18 Ontvangsten Wlz	– 3
19 Overig	– 62
20 Uitgaven bij Financieel Jaarverslag Rijk 2019 (= 5 t/m 19)	69.733
21 Over-/onderschrijding bij Miljoenennota 2019 (= 5 - 1)	– 502
22 Over-/onderschrijding bij Financieel Jaarverslag Rijk 2019 (= 20 - 4)	– 1.440

Het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2019 laat een onderschrijding zien van het uitgavenplafond Zorg van 1,4 miljard euro in 2019. Bij Miljoenennota was sprake van een verwachte onderschrijding van 0,5 miljard euro in 2019. De uitgaven onder het deelplafond Zorg voor 2019 zijn 1,7 miljard euro lager dan geraamd in de Miljoenennota. Dit hangt voor 0,8 miljard euro samen 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. Het restant van het verschil van 0,9 miljard euro hangt vooral samen met beschikbaar gekomen realisatiecijfers. Hierna worden de verschillende mutaties meer in detail toegelicht.

Aanpassing plafond

Het uitgavenplafond Zorg wordt verlaagd als gevolg van overboekingen naar de uitgavenplafonds Rijksbegroting en Sociale Zekerheid. Hierbij gaat het onder meer om middelen voor de algemene uitkering van het Gemeentefonds. Ook gaat het om de overheveling van de loon- en prijsbijstelling tranche 2019 voor de al eerder overgehevelde budgetten van Wmo en Jeugd (187 miljoen euro) naar de algemene uitkering van het Gemeentefonds. Verder is de raming van de loon- en prijsontwikkeling in de zorg op basis van nieuwe CPB-ramingen naar beneden bijgesteld, ten opzichte van de CPB-raming in de Miljoenennota 2019. Het uitgavenplafond Zorg is hiervoor conform begrotingsregels gecorrigeerd.

Bijstelling uitgaven

Op basis van realisatiecijfers over 2018 van het Zorginstituut zijn de uitgaven onder de Zorgverzekeringswet (Zvw) geactualiseerd. Het gaat onder meer om neerwaartse aanpassingen van 63 miljoen euro bij geneesmiddelen, 57 miljoen euro bij hulpmiddelen, 47 miljoen euro bij grensoverschrijdende zorg en in totaal 99 miljoen euro bij diverse sectoren in de overige eerstelijnszorg. Daarnaast zijn op basis van de eerste realisatiecijfers over 2019 (Q1) de Zvw-uitgaven voor 2019 naar beneden bijgesteld met 222 miljoen euro. In totaal zijn de Zvw-uitgaven in 2019 met 558 miljoen euro verlaagd.

Op basis van realisatiecijfers over 2018 van het Zorginstituut en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) zijn de uitgaven onder de Wet langdurige zorg (Wlz) geactualiseerd (71 miljoen neerwaarts). In deze actualisatie is de vrijval van de resterende herverdelingsmiddelen in het Wlz-kader over 2018 (130 miljoen euro) structureel verwerkt. Daarnaast zijn hierin verwerkt de lagere opbrengsten van de eigen bijdragen Wlz in 2018 (25 miljoen euro) en een aantal overige actualisaties waarbij de uitgaven naar beneden worden bijgesteld (33 miljoen euro).

De uitgaven aan medische (vervolg)opleidingen zijn in 2019 naar verwachting lager dan eerder geraamd (225 miljoen euro). Het Capaciteitsorgaan heeft geconstateerd dat steeds meer artsen in opleiding tot specialist (aios) in deeltijd werken. Daarnaast hebben ziekenhuizen minder gespecialiseerde verpleegkundigen en medisch ondersteunend personeel opgeleid dan waarmee in de raming van het Capaciteitsorgaan rekening was gehouden.

Gemeenten hebben de transitie- en transformatiedoelen van de decentralisatie van de jeugdhulp nog niet kunnen realiseren binnen een termijn van vier jaar. Zowel het volume als de uitgaven stijgen. Daarvoor komt het kabinet de gemeenten de komende jaren tegemoet (met 350 miljoen euro in 2019).

De uitgaven aan geneesmiddelen zijn in 2019 naar verwachting lager geweest dan eerder geraamd. Dit leidde tot een neerwaartse bijstelling van de uitgaven aan geneesmiddelen van 120 miljoen euro in 2019 (additioneel ten opzichte van de actualisatie van geneesmiddelen van 63 miljoen euro; zie toelichting reeks 8).

De post Nominaal en onverdeeld Zvw (-72 miljoen euro) betreft niet-ingezette middelen voor voorwaardelijke toelating van zorg. Ook is bij deze post de beschikbare groeiruimte verlaagd voor diverse Zvw-sectoren (hierbij gaat het niet om sectoren die vallen onder het Hoofdlijnenakkoord en evenmin om genees- en hulpmiddelen).

Via het Hoofdlijnenakkoord ggz en de Juiste Zorg op de Juiste Plek (een initiatief van partijen in de zorg en ondersteuning) wordt binnen het ggz-domein ingezet op ambulantisering van de zorg (50 miljoen euro). Dit leidt tot meer zorg in het gemeentelijk domein, zowel voor beschermd wonen als voor begeleiding.

Op grond van uitvoeringsinformatie en advies van de NZa is het Wlz-kader vanaf 2019 structureel met 270 miljoen euro verhoogd. Voor de aanvullende middelen is gedeeltelijke dekking gevonden in een schuif vanuit de wijkverpleging (80 miljoen euro structureel). Er resteert in 2019 een incidentele tegenvaller van 190 miljoen euro.

Op basis van voorlopige gegevens van het Zorginstituut over het eerste halfjaar van 2019 zijn de ramingen van de Zvw-uitgaven 2019 bij de Najaarsnota opnieuw geactualiseerd. Binnen de Zvw tekent zich een onderschrijding af van circa 600 miljoen euro. Het gaat hier om de verwachte onderschrijding bij de sectoren met een Hoofdlijnenakkoord (medisch-specialistische zorg, huisartsen en multidisciplinaire zorg, wijkverpleging en geneeskundige ggz). Bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk is op basis van de laatste gegevens de onderschrijding van de Zvw-uitgaven licht opgelopen met 2 miljoen euro.

Op basis van de prognose van augustus 2019 van de NZa is het beschikbare Wlz-kader voor 2019 met 130 miljoen euro verhoogd. Omdat de wachtlijsten langer worden, is boven op deze extra beschikbare middelen, in 2019 een extra bedrag van 60 miljoen euro beschikbaar gesteld. De begrotingsstand was 11 miljoen euro hoger dan het bedrag dat correspondeert met het Wlz-kader. Daardoor stijgt de uitgavenraming in de begroting met 179 miljoen euro. Bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk is op basis van de laatste prognoses de overschrijding met 6 miljoen euro naar boven bijgesteld.

Ten slotte zijn de ontvangsten in de Wlz (eigen bijdrage) 3 miljoen euro hoger uitgevallen. De post Overig is het saldo van diverse kleinere mutaties.

2.2 De ontwikkeling van de ontvangsten

In 2019 zijn de belasting- en premieontvangsten 0,7 miljard euro lager uitgekomen dan werd geraamd in de Miljoenennota 2019. Dat is een relatief klein verschil van 0,2 procent.

Tabel 2.2.1 toont het verschil in miljarden euro voor de belasting- en premieontvangsten tussen de Miljoenennota 2019 en het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2019.

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

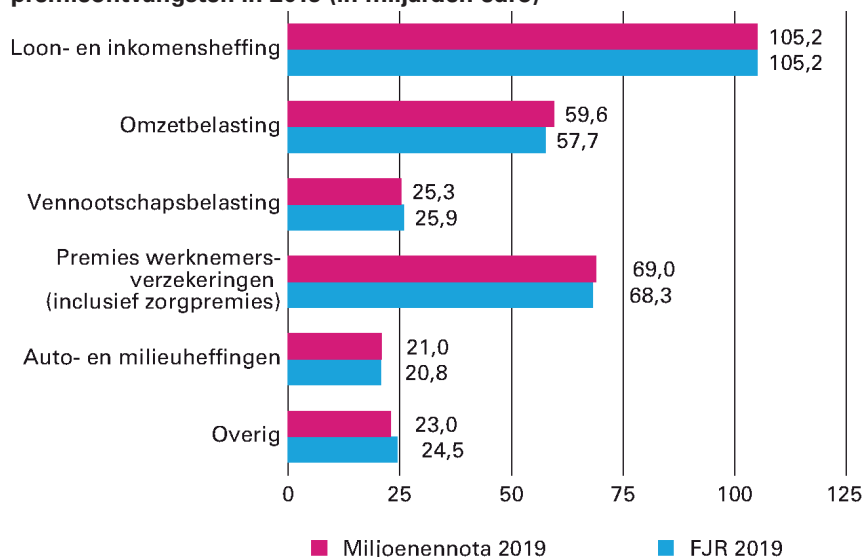
	Miljoenennota 2019	FJR 2019	Vershil
Belastingen en premies volksverzekeringen	234,1	234,1	0,0
- waarvan belastingen	190,6	194,7	4,1
- waarvan premies volksverzekeringen	43,5	39,4	- 4,1
Premies werknemersverzekeringen	69,0	68,3	- 0,7
Totaal	303,1	302,4	- 0,7

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 2019 en de geraamde ontvangsten in de begroting voor dat jaar (verticale toelichting). Daarna volgt de ontwikkeling van 2019 in aansluiting op 2018 (de horizontale ontwikkeling).

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

Hoewel het totale verschil tussen de raming voor de Miljoenennota 2019 en dit Financieel Jaarverslag Rijk relatief klein is, is onderliggend voor de verschillende belastingsoorten sprake van grotere verschillen. Dat is terug te zien in figuur 2.2.1. Van de grote belastingsoorten vallen de premies werknemersverzekeringen (-0,7 miljard euro), de auto- en milieuheffingen (-0,2 miljard euro) en de omzetbelasting (-1,9 miljard euro) lager uit. De vennootschapsbelasting (+0,6 miljard euro) en de dividendbelasting (+0,7 miljard euro) laten meevallers zien.³

Figuur 2.2.1 Raming uit Miljoenennota 2019 en gerealiseerde belasting- en premieontvangsten in 2019 (in miljarden euro)



³ Het gaat hier om de dividendbelasting zoals die binnenkomt bij de Belastingdienst. Binnenlandse belastingbetalers kunnen deze over het algemeen verrekenen in de inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting.

Tabel 2.2.2 splitst het verschil in totale ontvangsten uit in verschillen die zijn ontstaan door nieuw beleid dat na de Miljoenennota 2019 tot stand is gekomen en de zogenoemde endogene ontwikkeling. De endogene ontwikkeling volgt uit verschillen zoals een hogere of lagere economische groei dan werd geraamd of wijzigingen in de uitvoering die niet voorzien waren.

Tabel 2.2.2 Ontwikkeling ontvangsten vanaf Miljoenennota 2019 gesplitst naar oorzaak op EMU-basis (in miljarden euro)

Miljoenennota 2019	303,1
Totale mutatie	- 0,7
Beleidsmatige ontwikkeling	- 1,3
- waarvan premies werknemersverzekeringen (inclusief zorgpremies)	- 0,7
- waarvan vennootschapsbelasting	0,4
- waarvan dividendbelasting	- 0,4
- waarvan loon- en inkomensheffing	- 0,6
- waarvan overige belastingsoorten	0,0
Endogene ontwikkeling	0,6
- waarvan vennootschapsbelasting	0,3
- waarvan loon- en inkomensheffing	0,6
- waarvan omzetbelasting	- 1,9
- waarvan premies werknemersverzekeringen	0,0
- waarvan accijnzen	- 0,2
- waarvan overdrachtsbelasting	0,2
- waarvan schenk- en erfbelasting	0,4
- waarvan invoerrechten	0,2
- waarvan belastingen op een milieugrondslag	- 0,3
- waarvan dividendbelasting	1,1
- waarvan belasting op personenauto's en motorrijtuigen	0,1
- waarvan overige belastingsoorten	0,1
Financieel Jaarverslag van het Rijk 2019	302,4

Beleidswijzigingen na de Miljoenennota 2019

Beleidswijzigingen die na de Miljoenennota 2019 in de begroting verwerkt zijn, zorgen voor 1,3 miljard euro lagere ontvangsten. De belangrijkste wijziging is een lagere nominale zorgpremie dan het kabinet verwachtte bij het opstellen van de begroting. Dat leidt tot een beleidsmatige lastenverlichting van 0,7 miljard euro.

De overige beleidsmatige mutaties ten opzichte van de Miljoenennota 2019 komen vooral door beleidsmutaties die samenhangen met een heroverweging van het pakket Vestigingsklimaat. Kort samengevat heeft het kabinet bij deze heroverweging gekeken naar het hele pakket aan fiscale maatregelen dat erop gericht is het vestigingsklimaat te versterken. Onderdeel van het pakket was dat het kabinet de dividendbelasting heeft gehandhaafd en daarmee heeft afgezien van eerdere voornemens om deze belastingsoort af te schaffen. Andere beleidsmatige wijzigingen in het pakket die gevolgen hadden voor de belasting- en premieontvangsten van 2019 zagen op de vennootschapsbelasting (vpb) en de loon- en inkomensheffing.

De wijzigingen in de vpb leidden per saldo tot een hogere ontvangst van 0,4 miljard euro. Onderliggend bestond dat vooral uit uitstel van de verlaging van het hoge tarief in de vpb. In de loon- en inkomensheffing is

een overgangsrecht ingevoerd voor de huidige gebruikers van de 30-procentregeling. Het gaat hier specifiek om de gebruikers die in 2019 of 2020 geen gebruik meer van deze regeling konden maken, doordat ze te maken zouden krijgen met de verkorting van de maximale looptijd. Verder werd de aangekondigde rekening-courantmaatregel voor directeuren-grootaandeelhouders (dga's) verzacht. Met de aangekondigde rekening-courantmaatregel wordt excessief lenen van de eigen vennootschap door dga's ontmoedigd, maar dit gebeurt met de verzachting in mindere mate. De verzachting van de rekening-courantmaatregel heeft een drukkend effect gehad op de betaalde dividendbelasting door een kleiner anticipatie-effect. Als een vennootschap dividend uitkeert aan de aandeelhouder(s), dan wordt daarover dividendbelasting geheven.

Endogene ontwikkeling

De gerealiseerde belasting- en premieontvangsten zijn door economische ontwikkelingen 0,6 miljard euro hoger dan geraamd in de Miljoenennota 2019. Dat is ondanks het feit dat de economische groei lager was in 2019 dan in de Miljoenennota 2019 geraamd. De loon- en inkomensheffing viel 0,6 miljard hoger uit. Dat hing samen met een hoger dan geraamde groei van de werkgelegenheid. De vpb viel 0,3 miljard euro hoger uit. Hoogstwaarschijnlijk hing dat samen met de hogere bedrijfswinsten in 2019. De opbrengst uit de dividendbelasting viel 1,1 miljard euro hoger uit. Dit komt vooral doordat dga's extra winst hebben uitgekeerd anticiperend op de verhoging van het box-2-tarief per 2020. Dit blijkt uit aangifte-informatie die aantoont dat de dividenduitkeringen vanuit bv's fors meer stegen dan uitkeringen vanuit overige entiteiten. Dit anticipatie-effect was meegenomen bij de raming in de Miljoenennota 2019 en werd becijferd op 1,0 miljard euro. Naar nu blijkt hebben dga's voor ongeveer 2,0 miljard euro geanticipeerd. De schenk- en erfbelasting was 0,4 miljard euro hoger dan bij de raming in de Miljoenennota 2019. Mogelijk is het nagelaten vermogen groter dan oorspronkelijk geraamd. Zo steeg de huizenprijs in 2019 sterker dan geraamd ten tijde voor de Miljoenennota 2019. Daarnaast is de voorraad te verwerken aangiften verder gereduceerd, wat ook geleid heeft tot kasontvangsten in 2019.

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

	Miljoenennota		Verschil
	2019	FJR 2019	
Arbeidsvolume in arbeidsjaren	1,4%	1,9%	0,5%
Contractloonstijging	2,7%	2,5%	- 0,2%
Incidentele loonstijging	0,7%	0,2%	- 0,5%
Tabelcorrectiefactor	1,2%	1,2%	0,0%
Aftrek pensioenpremies	0,1%	0,1%	0,0%
Omvang hypotheekrenteaftrek	- 14,8%	- 2,9%	11,9%
Arbeidsinkomenquote (niveau)	75,4%	74,6%	- 0,8%

De endogene ontvangsten uit de omzetbelasting (btw) zijn in 2019 1,9 miljard euro lager dan geraamd in de Miljoenennota 2019. De particuliere consumptie was lager dan geraamd in de Miljoenennota 2019 (zie tabel 2.2.4). Ook is minder geïnvesteerd in woningen en heeft de overheid minder geïnvesteerd dan initieel geraamd.

Tabel 2.2.4 Macro-economische indicatoren relevant voor de omzetbelasting

	Miljoenennota		
	2019	FJR 2019	Vershil
Particuliere consumptie, waardemutatie	4,9%	4,0%	- 0,9%
Investerings in woningen, waardemutatie	8,8%	6,7%	- 2,2%
Overheidsinvesteringen, waardemutatie	7,1%	3,9%	- 3,2%

De ontvangsten uit de overdrachtsbelasting zijn 0,2 miljard euro hoger uitgevallen. Onderliggend is zowel de prijsontwikkeling van woningen als het aantal verkochte woningen hoger uitgevallen dan geraamd bij de Miljoenennota 2019.

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

	Miljoenennota		
	2019	FJR 2019	Vershil
Bbp-groei, waardeontwikkeling	5,2%	4,7%	- 0,5%
Prijsmutatie, verkopen bestaande woningen	6,2%	6,9%	0,7%
Volumemutatie verkopen bestaande woningen	- 6,5%	0,0%	6,5%

2.2.2 Belasting- en premieontvangsten in 2019 ten opzichte van 2018

Ten opzichte van 2018 stijgen de totale belasting- en premieontvangsten – gecorrigeerd voor beleid – met 4,8 procent. Dat is in lijn met de ontwikkeling van de waarde van het bbp (+4,7 procent). Veruit de meeste belastingsoorten nemen endogeen toe ten opzichte van 2018.

De totale kostprijsverhogende belastingen namen in 2019 endogeen toe met 2,3 procent. Hiervan is de omzetbelasting de grootste belastingsoort, met een aandeel van ongeveer 60 procent. De groei van de omzetbelasting met 3,4 procent hing in 2019 samen met de toegenomen particuliere consumptie (+4,0 procent), de waardetoename van de investeringen in woningen (+6,7 procent) en de waardetoename van de overheidsinvesteringen (+3,9 procent).

De invoerrechten stegen in lijn met de stijging van de import, in zowel volume als prijs. De accijnzen daalden met 1,4 procent. De endogene ontvangsten uit de overdrachtsbelasting daalden met 0,8 procent ten opzichte van 2018. Hoewel de woningprijzen hoger lagen, was het aantal transacties niet hoger dan in 2018. Naast huizentransacties wordt de overdrachtsbelasting ook geheven over transacties van commercieel vastgoed. De daling van de ontvangst van de overdrachtsbelasting wordt daarom vermoedelijk verklaard door minder opbrengst uit transacties van commercieel vastgoed. De assurantiebelasting steeg ten opzichte van 2018 (+6,1%). De ontwikkeling van de verhuurderheffing volgt de toegenomen WOZ-waarde.

Tabel 2.2.6 Endogene ontwikkeling van belastingen en premies volksverzekeringen in 2019 (in %)

	2019
Kostprijsverhogende belastingen	2,3%
Invoerrechten	8,5%
Omzetbelasting	3,4%
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	6,8%
Accijnzen	- 1,4%
Overdrachtsbelasting	- 0,8%

	2019
Assurantiebelasting	6,1%
Motorrijtuigenbelasting	1,0%
Belastingen op een milieugrondslag	– 4,4%
Bankbelasting	0,4%
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken en andere producten	– 3,0%
Belasting op zware motorrijtuigen	0,5%
Verhuurderheffing	4,4%
Belastingen op winst, inkomen en vermogen en premies volksverzekeringen	6,6%
Loon- en inkomensheffing	6,8%
Dividendbelasting	14,6%
Kansspelbelasting	7,9%
Vennootschapsbelasting	3,7%
Erf- en schenkbelasting	12,2%
Overige belastingontvangsten	18,2%
Belastingen en premies volksverzekeringen in totaal	4,9%
Premies werknemersverzekeringen	4,2%
Belastingen en premies volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen in totaal	4,8%
Nominale groei bbp	4,7%

De directe belastingen en de premies volksverzekeringen namen in 2019 ten opzichte van 2018 met 6,6% toe. De werkgelegenheid nam toe en de contractlonen stegen.

De stijging van de vennootschapsbelasting (vpb) met 3,7 procent in 2019 hangt samen met de stijgende winsten van niet-financiële vennootschappen van 2,7 procent.⁴ Overigens zijn er niet alleen macro-economische verklaringen voor de hogere inkomsten uit de vpb; ook de vormgeving van de vpb is van invloed. Zo kunnen bedrijven belasting over hun winsten verrekenen met verliezen uit het verleden. De ontvangsten uit de dividendbelasting stegen met 14,6 procent in 2019. Hierbij zal de anticipatie op de verhoging van het tarief in box 2 een rol hebben gespeeld.

De ontvangsten uit de schenk- en erfbelasting kwamen 12,2 procent hoger uit dan in 2018. In 2019 werkte de Belastingdienst verder aan de reductie van de aangiftevoorraad. Dat leidde (vertraagd) tot kasontvangsten. Ook is de ontwikkeling van de kasontvangst uit de schenk- en erfbelasting afhankelijk van de ontwikkeling van de grondslag. Voor de schenk- en erfbelasting is de relevante grondslag het nagelaten vermogen. In 2019 nam de totale grondslag verder toe. Zo steeg de huizenprijs. Beide factoren droegen waarschijnlijk bij aan de endogene stijging van de kasontvangsten ten opzichte van 2018.

De 'overige belastingontvangsten' vormen een kleine post, waarbij een kleine mutatie in euro's een grote mutatie in procenten veroorzaakt. Onderdeel van deze post zijn de belasting- en premieontvangsten uit Caribisch Nederland.

⁴ Het gaat hier om de brutowinst, bron: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/13/recordwinsten-voor-niet-financiële-bedrijven-in-2019>.

Ten slotte steeg de opbrengst van de premies werknemersverzekeringen in 2019 ten opzichte van een jaar eerder met 4,2 procent door de gestegen werkgelegenheid en de lonen.

2.3 Ramingen, overschrijdingen en onderuitputting

2.3.1 Introductie

Bij de budgettaire verantwoording over het lopende jaar vraagt de vaste commissie voor Financiën jaarlijks extra aandacht voor een focusonderwerp. In het vorige Financieel Jaarverslag van het Rijk⁵ was dat de onderbouwing van ramingen aan de uitgaven- en inkomstenkant van de begroting. Dit is ingevuld door in te gaan op de rol van ramingen in het begrotingsproces, de totstandkoming van ramingen en de beoordeling hiervan.

Ook voor de verantwoording over 2019 is het onderwerp ramingen als focusonderwerp aangewezen, met als toevoeging de overschrijdingen ten opzichte van het geraamde uitgavenplafond.⁶ Hieronder wordt daarom dieper ingegaan op de begrippen overschrijding en onderuitputting, en hoe beide zich verhouden tot de plafondsysteem. Daarbij worden zowel de overschrijding als onderuitputting uit 2019 in historisch perspectief geplaatst. Vervolgens wordt gekeken naar de onderuitputting per departement, zowel in euro's als in percentages van de begroting. Voor een beter beeld van de aard en de verschillende verklaringen voor onderuitputting wordt hierna ingezoomd op een aantal casussen. Deze opzet is in lijn met de brief die hierover eerder naar de Tweede Kamer is gestuurd.⁷

2.3.2 Overschrijding en onderuitputting: een historisch overzicht

Overschrijding en onderuitputting zijn twee begrippen die vaak door elkaar worden gebruikt als het gaat om de realisatie van de uitgaven. Deze begrippen betekenen echter niet hetzelfde. Overschrijding wordt gebruikt om de ruimte onder het uitgavenplafond aan te duiden. Aan het begin van een kabinetsperiode worden afspraken gemaakt over het maximale uitgavenniveau. Voor elk jaar wordt een plafond voor de totale netto-uitgaven afgesproken, dat niet overschreden mag worden. Dit uitgavenplafond is onderverdeeld in de drie sectoren Rijksbegroting, Sociale Zekerheid en Zorg, die elk een eigen deelplafond kennen. Als het uitgavenniveau hoger ligt dan het uitgavenplafond, is er sprake van een overschrijding. Ligt het uitgavenniveau lager dan het uitgavenplafond, dan spreken we van een overschrijding. Onderuitputting geeft aan welk deel van het budget aan het eind van het jaar niet is uitgegeven. Het geeft daarmee het verschil aan van de uitgaven met de begroting. Meer formalistisch kan dit verschil als volgt worden uitgedrukt:

Overschrijding = plafondstand in jaar t minus de totale plafondrelevante uitgaven in jaar t.

Onderuitputting = begrotingsstand in jaar t minus de realisatiestand in jaar t.

⁵ Kamerstukken II, 2018-2019, 35 200 nr. 1.

⁶ Kamerstukken II, 2019-2020, 31 597 nr. 17.

⁷ Kamerstukken II, 2018-2019, 31 865 nr. 151.

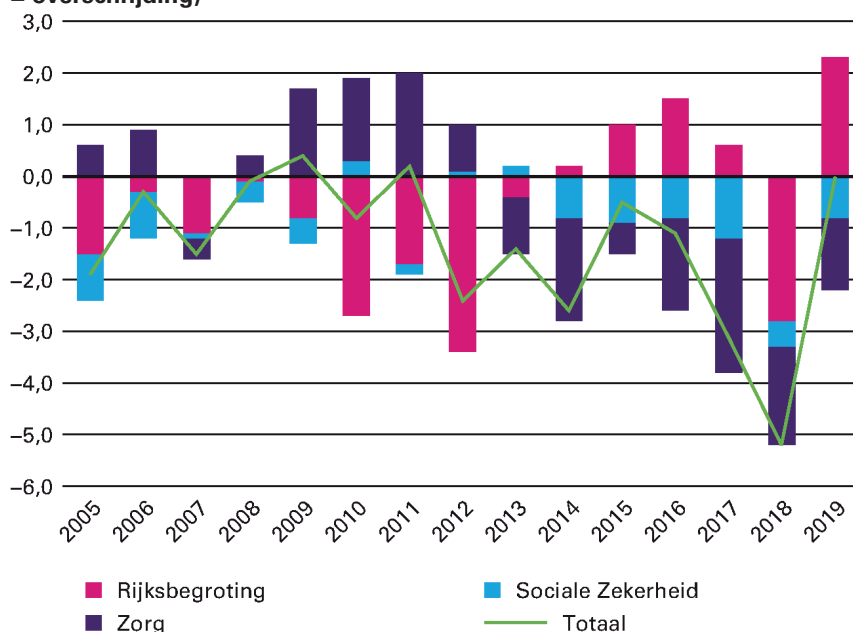
De term onderschrijding wordt dan ook alleen gebruikt op geaggregeerd niveau in relatie tot het totaalplafond of de drie deelplafonds Rijksbegroting, Sociale Zekerheid en Zorg. Onderuitputting is gedefinieerd ten opzichte van het begrote budget en kan worden gepresenteerd op zowel geaggregeerd niveau (bijvoorbeeld een begrotingshoofdstuk) als gedetailleerd niveau (bijvoorbeeld (sub)artikelniveau). Daarnaast heeft de term onderuitputting vooral betrekking op de uitgaven onder het deelplafond Rijksbegroting. De meeste uitgaven onder dit deelplafond betreffen budgetten in begrotingen die het parlement vaststelt. Dit zijn de maximale uitgaven bedoeld om een specifiek beleidsdoel te bereiken, bijvoorbeeld bepaalde klimaatsubsidies. Wordt dit begrote budget niet volledig uitgegeven, dan is er sprake van onderuitputting. De uitgaven onder de deelplafonds Sociale Zekerheid en Zorg bestaan daarentegen voornamelijk uit ramingen van het beroep op (premiegefinancierde) openeinderegelingen. Dit zijn regelingen waarvan het gebruik niet is gemaximeerd, zoals de AOW of de Zvw. Lager dan begrote uitgaven aan deze regelingen worden niet tot de onderuitputting gerekend, omdat deze niet daadwerkelijk iets in het dienstenniveau van de overheid veranderen, maar slechts een kleiner beroep op een bepaalde regeling betekenen.

Onderuitputting en onderschrijding zijn inherent aan de huidige begrotingssystematiek met uitgavenplafonds en door het parlement geautoriseerde maximale budgetten. Dat de systematiek erop gericht is overschrijdingen te voorkomen, resulteert immers logischerwijs in onderuitputting op budgetten en onderschrijdingen op de uitgavenplafonds. De figuren 2.3.1 en 2.3.2 laten dit ook zien: sinds 2005 was er elk jaar sprake van onderuitputting en is ook vrijwel elk jaar het uitgavenplafond onderschreden. Opvallend is dat de onderschrijdingen zich in de jaren voor 2013 vooral voordeden op het deelplafond Rijksbegroting en de overschrijdingen op het deelplafond Zorg. Sinds 2013 lijkt dit patroon omgedraaid. In die jaren vielen de zorguitgaven lager uit, grotendeels als gevolg van meevallers in de Zorgverzekeringswet (Zvw). In 2018 was er sprake van onderschrijding onder alle deelplafonds, terwijl er in 2019 een forse overschrijding was op het deelplafond Rijksbegroting.

Daarnaast valt op dat de onderschrijding in 2018 en de onderuitputting tijdens de huidige kabinetsperiode relatief hoog zijn in historisch perspectief. Enkele verklaringen hiervoor zijn de gunstige economische situatie, de krappe arbeidsmarkt, de keuze voor een ambitieus investeringsritme en enkele grote incidentele meevallers, zoals de boete voor ING in 2018 (775 miljoen euro). Tegelijkertijd moet de onderuitputting in 2018 en 2019 in perspectief worden gezien: als percentage van de totale uitgaven onder het deelplafond Rijksbegroting bedraagt de onderuitputting in deze jaren respectievelijk 2,3 en 1,2 procent, tegenover een langjarig gemiddelde van circa 1 procent. De figuren 2.3.1 en 2.3.2 laten daarnaast zien dat de onderschrijding en onderuitputting in 2019 afnamen.⁸ Die afname kan deels worden verklaard, doordat 2,2 miljard euro aan investeringsmiddelen bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het Ministerie van Defensie via kasschuiven zijn doorgeschoven naar latere jaren om onderuitputting te voorkomen. Hiervoor is het plafond gecorrigeerd.

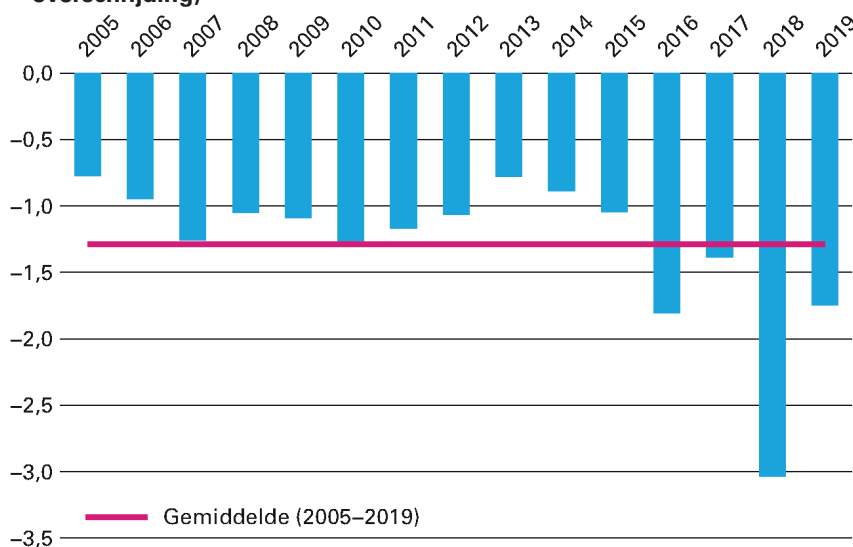
⁸ De onderuitputtingscijfers in deze en volgende figuren hebben betrekking op het deelplafond Rijksbegroting.

Figuur 2.3.1 Historische onderschrijding (2005 – 2019) in miljarden euro (+ = overschrijding)



Bron: Ministerie van Financiën

Figuur 2.3.2 Historische onderuitputting (2005 – 2019) in miljarden euro (+ = overschrijding)

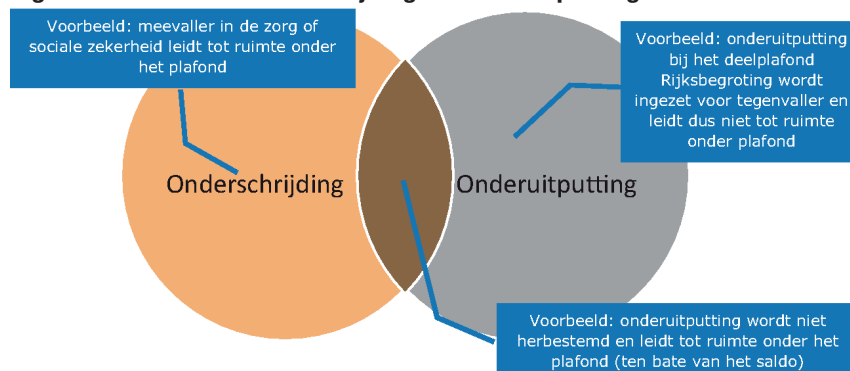


Bron: Ministerie van Financiën

Hoewel onderschrijding en onderuitputting gerelateerd zijn, blijkt uit de figuren 2.3.1 tot en met 2.3.3 dat ze zich verschillend kunnen ontwikkelen. Aan het begin van een kabinetsperiode wordt het uitgavenplafond bepaald op basis van de dan verwachte uitgaven op de begroting. Ten opzichte van de begroting kan zich onderuitputting voordoen. Dit leidt in principe tot ruimte onder het uitgavenplafond. Het kabinet kan deze ruimte inzetten om de uitgaven op een andere begroting te verhogen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren bij een tegenvaller, waardoor er per saldo geen of minder ruimte onder het plafond overblijft. Onderuitputting hoeft dus niet te leiden tot

een onderschrijding van het plafond, als deze wordt herbestemd. Daarnaast zijn er mee- en tegenvallers die geen effect hebben op de onderuitputting, maar wel op de onder- of overschrijding van het plafond. Voorbeelden hiervan zijn opneemregelingen onder de deelplafonds Zorg en Sociale Zekerheid. Uitgaven aan deze regelingen die lager zijn dan verwacht, worden immers niet gerekend tot de onderuitputting, maar dragen wel bij aan de onderschrijding van het uitgavenplafond.

Figuur 2.3.3 Relatie onderschrijding en onderuitputting



2.3.3. Onderuitputting

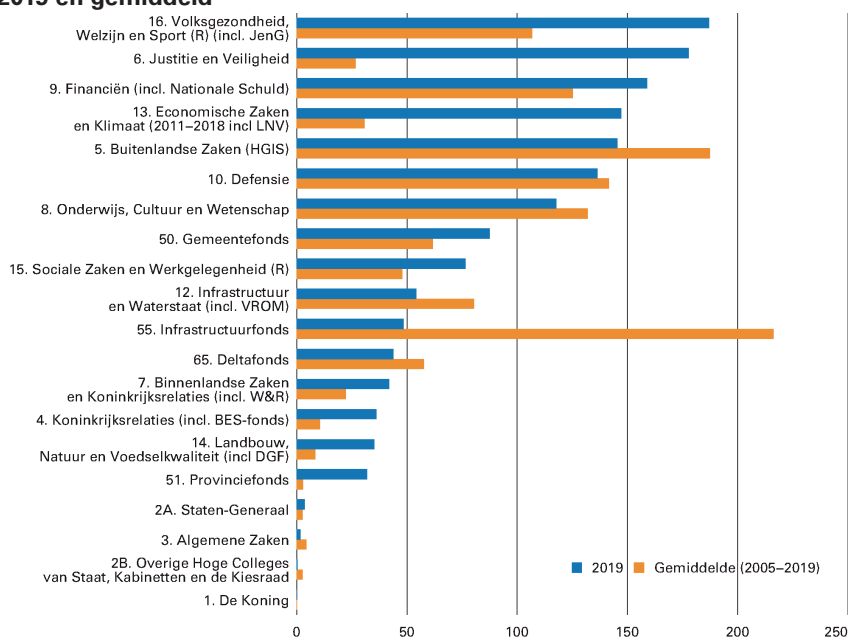
Als de gerealiseerde uitgaven lager zijn dan het begrote budget, is er sprake van onderuitputting. Of onderuitputting onwenselijk is, hangt af van haar oorzaak. Als het beleidsdoel goedkoper kan worden gerealiseerd dan werd verwacht in de begroting, dan is onderuitputting in feite een meevaller. Onderuitputting kan ook ontstaan, doordat het beleidsdoel in het betreffende jaar nog niet of in mindere mate dan voorzien kan worden gerealiseerd; dit is vanzelfsprekend minder wenselijk.

In zijn algemeenheid wordt pas duidelijk op welke plaatsen binnen de begroting zich onderuitputting voordoet, wanneer het uitvoeringsjaar vergevorderd is. Vertragingen aan het begin van een jaar kunnen gedurende het jaar immers nog worden ingehaald. Een goed eerste beeld van de onderuitputting wordt zichtbaar bij de Najaarsnota. Tussen de Najaarsnota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk kan zich echter nog verdere onderuitputting voordoen ten opzichte van de verwachte uitgaven bij de Najaarsnota. Pas bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk kan daarom een volledig beeld van de onderuitputting worden geschetst. Structurele onderuitputting op een begroting, waarbij een bepaald budget jaar op jaar niet volledig kan worden uitgegeven, kan een reden zijn om in het voorjaar de raming naar beneden bij te stellen. Deze bijstelling zorgt voor extra ruimte onder het uitgavenplafond, die voor andere prioriteiten kan worden ingezet. Incidentele onderuitputting zorgt daarentegen slechts voor ruimte in het lopende jaar, wanneer het vaak niet meer zinvol of rechtmatig kan worden uitgegeven. De Kamer wordt via de Voorjaarsnota en de Miljoenennota geïnformeerd over de aard van de onderuitputting en over eventuele ramingsbijstellingen.

Wanneer de onderuitputting wordt uitgesplitst naar departement blijkt dat posten met een relatief hoge gemiddelde onderuitputting niet per se ook de posten zijn met hoge onderuitputting in 2019, en andersom. Dit illustreert het deels onvoorspelbare karakter van onderuitputting. Zo is de onderuitputting bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid in 2019 fors hoger dan in

eerdere jaren. Dit komt doordat de extra middelen die bij de Najaarsnota 2019 aan de begroting zijn toegevoegd voor de aanpak van ondermijning (110 miljoen euro) en rechtsbijstand (45 miljoen euro) niet meer in 2019 zijn uitgegeven. De totale onderuitputting op de rechtsbijstand kwam hiermee uit op 63 miljoen euro in 2019. Voor het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat wordt het verschil tussen de gemiddelde onderuitputting en de onderuitputting in 2019 met name veroorzaakt door een sinds dit jaar andere boekingswijze van de onderuitputting op het Toekomstfonds, dat een eindejaarsmarge van 100 procent kent. Daarnaast zijn er minder klimaatmiddelen uitgegeven dan geraamd door de uitval of het uitstel van projecten en is er onderuitputting op het apparaatsartikel. Ook bij de begrotingsfondsen is sprake van een oneindige eindejaarsmarge. De onderuitputting op de verschillende begrotingen wordt nader toegelicht in bijlage 13. Meer informatie over onderuitputting op het Infrastructuurfonds en Deltafonds is te vinden onder kopje 2.3.5 Casussen.

Figuur 2.3.4 Onderuitputting in miljoenen euro per begrotingshoofdstuk, in 2019 en gemiddeld



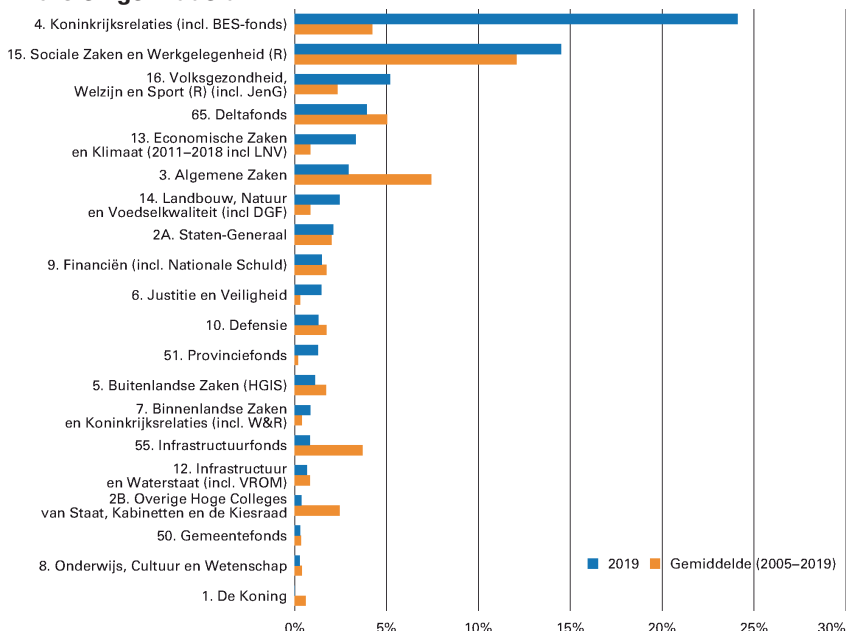
Bron: Begrotingsstand FJR 2019. DF en IF gemiddelde vanaf 2015; Financiën incl. Nationale Schuld gemiddelde vanaf 2011; EZK incl. LNV tussen 2011-2018; I&W incl. VROM; BZ incl. HGIS; BZK incl. W&R; KR incl. BES-fonds; LNV incl. DGF; VWS incl. JenG.

Doordat figuur 2.3.4 de onderuitputting presenteert in miljoenen euro, is een relatief kleine onderuitputting op een grote begroting erg zichtbaar. Het is daarom zinvoller om te kijken naar de onderuitputting als percentage van de begroting (zie figuur 2.3.5). In verhouding tot het begrotingstotaal heeft onderuitputting in de meeste gevallen een omvang van minder dan 1 procent tot enkele procenten. Zoals verwacht komt de onderuitputting op kleinere begrotingshoofdstukken relatief beter naar voren, zoals de onderuitputting op Algemene Zaken en de Staten-Generaal. Deze onderuitputting is voornamelijk het gevolg van vertragingen bij ICT-projecten (AZ), de renovatie van het Binnenhof en onderbesteding van het onderzoeksbudget van de Tweede Kamer (SG).

Bij een relatief grote begroting als die van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) blijkt juist dat de onderuitputting als percentage van het begrotingstotaal zeer klein is. Dit hangt samen met het feit dat een groot deel van het OCW-budget jaarlijks conform bekostigingswet- en regelgeving beschikt wordt aan onderwijsinstellingen. De raming van deze uitgaven kent daardoor weinig onzekerheid. De grote onderuitputting in 2019 voor Koninkrijksrelaties is een vertekening. Die komt voort uit onderuitputting op de middelen voor de wederopbouw van Sint-Maarten na de schade door orkaan Irma, die eerder aan deze begroting zijn toegevoegd.⁹

Een gemiddeld hoge onderuitputting betekent overigens niet per se dat een bepaald budget al jarenlang niet is uitgegeven. Onderuitputting kan zich immers elk jaar op een ander artikel voordoen. De onderuitputting op de SZW-uitgaven onder het deelplafond Rijksbegroting is hiervan een goed voorbeeld. De gemiddelde onderuitputting op deze uitgaven is relatief hoog en betreft vooral lager dan begrote uitgaven op subsidie- en opdrachtbudgetten. Deze onderuitputting doet zich over de jaren echter steeds op verschillende artikelen voor en laat zich daardoor moeilijk voorspellen.

Figuur 2.3.5 Onderuitputting als percentage van het begrotingshoofdstuk in 2019 en gemiddeld



Bron: Grondslag is begrotingsstand FJR 2019 minus onderuitputting. Toelichting uitsplitsing en gemiddelden: zie figuur 2.3.4.

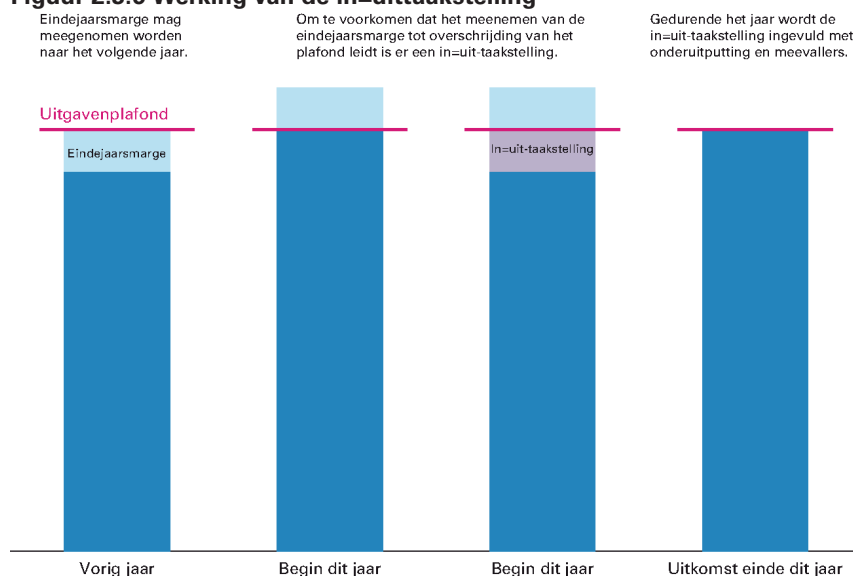
2.3.4 Eindejaarsmarge en in=uit-taakstelling

Om ondoelmatige uitgaven aan het eind van het jaar te voorkomen, mogen departementen maximaal 1 procent van het (gecorrigeerde¹⁰) begrotingstotaal meenemen naar het volgende jaar. Deze zogenoemde eindejaarsmarge wordt bij de Voorjaarsnota toegevoegd aan de departementale

⁹ Het wederopbouwbudget is op de aanvullende post bij Financiën geplaatst en wordt tranche-gewijs onder voorwaarde van een goedgekeurd bestedingsplan overgemaakt naar de begroting van Koninkrijksrelaties. Deze middelen mogen tot en met eind 2021 met een 100%-eindejaarsmarge worden meegenomen.

begrotingen. Zo is van de 3 miljard euro aan onderuitputting in 2018 onder het deelplafond Rijksbegroting ongeveer 2,65 miljard euro meegenomen naar een volgend jaar.¹¹ Van de 1,8 miljard euro aan onderuitputting in 2019 bleef 1,3 miljard euro beschikbaar in 2020.¹² Het uitkeren van deze eindejaarsmarge leidt tot belasting van het uitgavenplafond en het EMU-saldo en gaat daarmee ten koste van de bestedingsruimte van het kabinet. Om dit te voorkomen wordt spiegelbeeldig aan de uitgekeerde eindejaarsmarge een in=uit-taakstelling ingeboekt. De ratio achter deze taakstelling is de veronderstelling dat aan het eind van het jaar opnieuw onderuitputting optreedt, die kan worden gebruikt om de taakstelling in te vullen. De werking van de in=uit-taakstelling wordt grafisch toegelicht in figuur 2.3.6.

Figuur 2.3.6 Werking van de in=uit-taakstelling



Met de volgende meer technische toelichting op de in=uit-taakstelling wordt een eerdere toezegging uit het Najaarsnotadebat nagekomen¹³. De invulling van de in=uit-taakstelling is niet gekoppeld aan onderuitputting of aan specifieke departementen. Deze is onderdeel van de integrale afweging over de inzet van ruimte onder het uitgavenplafond. Het invullen van de in=uit-taakstelling is daarmee niet de verantwoordelijkheid van een individuele minister, maar van het kabinet als geheel. Daarom wordt deze geboekt op artikel 4 van de aanvullende post 'Algemeen'. Het invullen van de in=uit-taakstelling is relevant voor het uitgavenplafond en komt ten laste van het EMU-saldo. Het inboeken van de in=uit-taakstelling leidt tot een negatieve uitgavenstand op dit artikel. Met het invullen van de in=uit-taakstelling worden generale middelen toegevoegd aan dit artikel, zodat de uitgavenstand van het artikel uiteindelijk op nul sluit en de in=uit-taakstelling volledig is ingevuld.

Boekhoudkundig is het niet mogelijk om een begrotingsjaar af te sluiten met een negatieve uitgavenstand. Daarom dient de in=uit-taakstelling uiterlijk bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk volledig te zijn ingevuld. Dit kan

¹⁰ Dit zijn boekhoudkundige correcties, zoals voor posten waarvoor een eindejaarsmarge van 100 procent geldt.

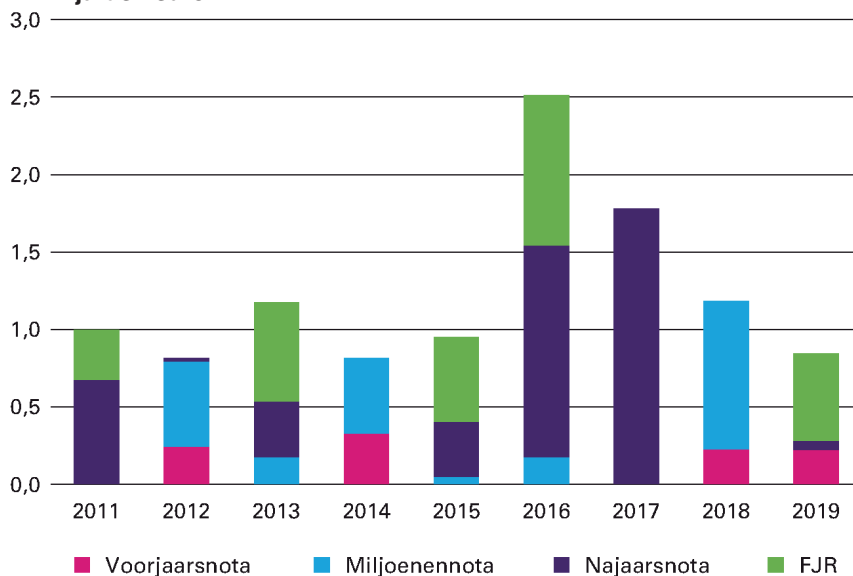
¹¹ Kamerstukken II, 2019-2020, 35 200, nr. 33.

¹² Kamerstukken II, 2019-2020, 35 450, nr. 1. In de Verticale Toelichting wordt per departement een toelichting gegeven.

¹³ Handelingen II, 2019-2020, nr. 38, item 16.

gebeuren bij de Voorjaarsnota, de Miljoenennota en de Najaarsnota. De invulling vanaf 2011 laat zien dat in de meerderheid van de jaren een gedeelte van de in=uit-taakstelling werd ingevuld bij de Miljoenennota en de Najaarsnota. Toch is het niet ongebruikelijk dat de in=uit-taakstelling ook gedeeltelijk wordt ingevuld bij de Voorjaarsnota of bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk (zie figuur 2.3.7). Als er bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk onvoldoende budgettaire ruimte blijkt te zijn om de invulling van de nog openstaande in=uit-taakstelling te dekken, dan leidt deze invulling tot een overschrijding van het uitgavenplafond. Voor 2019 is de in=uit-taakstelling deels al bij de Miljoenennota en de Najaarsnota ingevuld. Bij dit Financieel Jaarverslag van het Rijk is de resterende 563 miljoen euro ingevuld. Hiervoor was ruimte onder het uitgavenplafond.

Figuur 2.3.7 invulling in=uit-taakstelling per begrotingsmoment in miljarden euro



Bron: Ministerie van Financiën

2.3.5. Casussen

Om een beter beeld te krijgen van de verschillende aard en verklaringen voor onderuitputting en de bijbehorende budgettaire behandeling zoomt deze paragraaf in op drie casussen:

- (1) het Infrastructuurfonds en het Deltafonds;
- (2) het investeringsartikel van Defensie;
- (3) de middelen voor de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS).

Bij de casussen wordt ingegaan op de verklaring waarom onderuitputting optreedt en op de maatregelen die zijn genomen om dit zo veel mogelijk te voorkomen. Ook wordt de budgettaire verwerking van de onderuitputting toegelicht.

Infrastructuur en Waterstaat: het Infrastructuurfonds en Deltafonds

Naast de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) (hoofdstuk XII) is de minister van I&W ook verantwoordelijk voor de begrotingen van het Infrastructuurfonds (hoofdstuk A) en het Deltafonds

(hoofdstuk J). Het Infrastructuurfonds en het Deltafonds worden gevoed door de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en zijn opgericht als begrotingsfondsen (zoals gedefinieerd in de Comptabiliteitswet 2016), om investeringen in infrastructuur- en waterprojecten voor een langere termijn te kunnen plannen. Omdat de meeste projecten niet binnen één kabinetsperiode kunnen worden voltooid, kijken deze fondsen over een kabinetsperiode heen. De financiering van projecten wordt vastgelegd in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) en heeft een horizon tot 2034. Elk jaar op Prinsjesdag wordt het MIRT-programma aangeboden als bijlage van de begroting.

De Comptabiliteitswet (artikel 2.11, 4^e lid) stelt dat een voordelig (of nadelig) jaarsaldo van een begrotingsfonds ten gunste (of laste) van de begroting van het fonds van het daaropvolgende jaar wordt gebracht. Met andere woorden, het Infrastructuurfonds en het Deltafonds kennen een oneindige eindejaarsmarge. Deze budgettaire behandeling is gekozen, omdat investeringen vaak een lange tijdshorizon kennen, wat gepaard gaat met veel onzekerheid in de projectplanningen. Vertragingen op projecten betekenen bovendien niet dat deze projecten niet meer doorgaan; de geraamde uitgaven vinden alleen later plaats.

Daarnaast wordt op zowel het Infrastructuurfonds als het Deltafonds gebruikgemaakt van overprogrammering. Overprogrammering is een instrument om te zorgen dat vertragingen bij incidentele projecten niet direct tot onderuitputting leiden. Dit wordt gedaan door in de begroting de budgettaire omvang van het aanlegprogramma gedurende de eerste vijf jaar van de planperiode groter te laten zijn dan het beschikbare budget in diezelfde periode. Dit wordt gedaan door extra projecten aan de programmering toe te voegen. Na deze vijf jaar geldt het omgekeerde. Over de hele looptijd van de fondsen levert overprogrammering dus geen extra budgettaire ruimte op, maar wel extra ruimte om in de eerste vijf jaar meer projecten te programmeren en zo de kans op uitputting te vergroten.

Infrastructurele projecten kennen een lange doorlooptijd. Dat heeft te maken met de complexiteit van de voorbereiding, het grote aantal betrokken partijen en de aanbestedingsprocedures. De lange doorlooptijd bemoeilijkt de planbaarheid en daarmee de koppeling met kasmiddelen, vooral in de eerste jaren van een project (verkenningfase en planuitwerking). Ook treden in het lopende jaar soms vertragingen op door onder andere technische problemen, juridische en/of bestuurlijke geschillen of schaarste in de markt. In 2019 speelde dat laatste probleem, naast andere oorzaken van onderuitputting. Omdat het bij investeringen in infrastructuur- en waterprojecten daarnaast vaak om grote bedragen gaat, kan vertraging bij een of meer projecten in het betreffende jaar zorgen voor een relatief grote onderuitputting. Ook dat heeft zich voorgedaan in 2019.

Het kabinet heeft verder een ambitieuze investeringsagenda. Aan het Infrastructuurfonds zijn extra middelen toegevoegd (500 miljoen euro in 2018, 1 miljard euro in 2019, 500 miljoen euro in 2020 en vanaf 2021 structureel 100 miljoen euro). Voldoende kasmiddelen zijn nodig om met de voorbereiding van projecten te kunnen starten.¹⁴ Er kunnen immers geen onomkeerbare besluiten genomen worden met budgettaire gevolgen zonder dat er budget is. Het overgrote deel van deze middelen komt echter

¹⁴ Dit is de regel 'Zicht op financiering' uit de MIRT-systematiek; zie 'Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)' (Bijlage bij Kamerstukken II, 2016-2017, 34 550 A, nr. 19).

niet direct tot besteding, omdat de voorbereiding tijd vergt. Zoals gemeld in de MIRT-brief van de minister van I&W uit november 2019, is circa 2 miljard euro van de Regeerakkoordmiddelen omgezet in concreet lopende projecten voor de periode tot en met 2025. Als projecten concreet worden, ontstaat ook een duidelijker beeld van hoe de middelen in de tijd besteed zullen worden.

Bij de Voorjaarsnota 2019 werd een risico gesignaleerd op onderuitputting van budgetten voor 2019. Vervolgens is de projectportefeuille van het Ministerie van I&W geanalyseerd en het risico op onderuitputting verder in kaart gebracht. Ook is bezien welke mogelijkheden voorhanden zijn om de programmering, raming en realisatie van alle projecten te optimaliseren. De investeringsmiddelen zijn vervolgens op basis van deze analyse in het op dat moment meest realistische kasritme geplaatst. Ook is er, in navolging van de wens van de Tweede Kamer, extra overprogrammering gecreëerd boven op de overprogrammering waarmee in de Ontwerpbegroting 2019 al rekening werd gehouden. Als gevolg van deze actualisatie van het aanlegprogramma en extra overprogrammering heeft er in 2019 relatief weinig onderuitputting op het Infrastructuurfonds en het Deltafonds plaatsgevonden.

Defensie: het investeringsartikel

Het departement Defensie heeft te maken met veel grote investeringen. Voor deze investeringen is onder meer sprake van een lange doorlooptijd en specifiek materiaal. Dit kan leiden tot vertraging in de bestedingen. Vertraging kan ervoor zorgen dat middelen in één jaar niet kunnen worden uitgegeven, maar juist in een ander jaar nodig zijn. Om die reden is het van belang om middelen te kunnen verplaatsen naar andere jaren. De begroting van het Ministerie van Defensie kent daarom een investeringsartikel (Beleidsartikel 6 Investerings Krijgsmacht) met een eindejaarsmarge van 100 procent. Vergelijkbaar met de systematiek van het Infrastructuurfonds en het Deltafonds, wordt het investeringsartikel omgevormd naar het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF).¹⁵ Het DMF bevat alle uitgaven gerelateerd aan de ontwikkeling, verwerving, instandhouding en afstoting van materieel, IT en vastgoed. Het DMF maakt de Defensiebegroting voorspelbaarder en schokbestendiger. Een belangrijk voordeel van het fonds is namelijk dat bij vertraging in een project, het geld in het fonds beschikbaar blijft. Het DMF geeft inzicht in de geplande uitgaven voor de komende vijftien jaar.

De eindejaarsmarge van 100 procent is nodig om ervoor te zorgen dat het Ministerie van Defensie alle projecten kan blijven realiseren volgens het Defensie Life Cycle Plan (DLP). In dit DLP zijn de planning en financiën van alle defensie-investeringsprojecten opgenomen. De inzet van de eindejaarsmarge op dit artikel wordt aan de Kamer expliciet toegelicht in bijlage 17 van de Miljoenennota (verticale toelichting) en in de departementale begrotingen.

In het Regeerakkoord is besloten tot substantiële intensiveringen in defensie, die eraan moeten bijdragen dat militaire missies voor langere duur en in voldoende omvang kunnen worden aangegaan. Dit heeft geleid tot investeringen in capaciteit, waaronder materieel. Zo is besloten dat nieuw materieel wordt aangeschaft en oud materieel gemoderniseerd. In de Defensienota is uitgebreid beschreven welke investeringen met de

¹⁵ Kamerstukken II, 2018-2019, 35 280, nr. 2.

middelen uit het Regeerakkoord worden gedaan. Deze investeringen worden stapsgewijs ingezet, waarbij na zorgvuldige afweging en programmering kan worden overgegaan tot de aanschaf. Dit vergt enige tijd. Ook merkt het Ministerie van Defensie dat het extra tijd kost om mensen te werven in de krappe arbeidsmarkt van de afgelopen jaren. Dit heeft geleid tot een vertraging in de besteding van deze middelen. Daarmee was de onderuitputting bij het Ministerie van Defensie in de afgelopen jaren vooral incidenteel van aard. Het ging hierbij hoofdzakelijk om projectmiddelen die niet in 2018 tot besteding zijn gekomen, als gevolg van de hiervoor genoemde oorzaken, maar in latere jaren alsnog nodig zijn.

Deze onderuitputting op enkele projecten heeft geleid tot kasschuiven. Daarnaast is de projectportefeuille van het Ministerie van Defensie geanalyseerd en is het risico op onderuitputting verder in kaart gebracht. Daarbij is bekeken welke mogelijkheden voorhanden zijn om de programmering, raming en realisatie van alle projecten te optimaliseren. Hieruit bleek dat een gewijzigd kasritme nodig is. De investeringsmiddelen zijn op basis van de analyse van het Ministerie van Defensie daarom in het (op dat moment) meest realistische kasritme gezet. Daarbij zijn middelen uit de jaren 2019–2021 naar latere jaren geschoven.

Met het hanteren van een eindejaarsmarge van 100 procent en de aanpassingen die zijn gedaan in het kasritme, blijven investeringsmiddelen beschikbaar voor latere jaren en zullen raming en realisatie naar verwachting beter op elkaar aansluiten. In het DMF (dat zal werken volgens de systematiek van het Infrastructuurfonds en het Deltafonds) zal dit worden voortgezet. Hoewel het lastig blijft om deze investeringen correct in te plannen, bijvoorbeeld vanwege de afhankelijkheid van externe factoren zoals vertraging bij het kunnen leveren van nieuw materieel, zal dit naar verwachting resulteren in een vermindering van de onderuitputting.

Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)

De uitgaven voor verschillende onderdelen van internationale samenwerking zijn sterk met elkaar verbonden. Daarom is in 1997 de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) gestart, waarin de uitgaven van de meeste ministeries op het gebied van buitenlands beleid integraal worden gepresenteerd. Hiermee wordt de samenwerking bevorderd en de samenhang geïllustreerd. Daarmee is de HGIS een belangrijk instrument om een coherent geïntegreerd buitenlandbeleid te voeren.

De HGIS bestaat uit twee componenten. Ten eerste zijn dit ODA-uitgaven (uitgaven vanuit het budget voor Official Development Assistance) en ten tweede gaat het om non-ODA-uitgaven. Het beschikbare ODA-budget voor de HGIS is gekoppeld aan de ontwikkeling van het bruto nationaal inkomen (bni). De economische ontwikkeling bepaalt daarmee het budget voor ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast worden de non-ODA-uitgaven gecompenseerd voor prijseffecten die gekoppeld zijn aan het bruto binnenlands product (bbp). Hiervan wordt in principe de jaarlijkse loon- en prijscompensatie uitgekeerd voor de apparaatsuitgaven binnen de HGIS.

De uitgaven van de HGIS zijn niet alleen sterk verbonden met elkaar, maar ook met veranderingen in bijvoorbeeld de internationale verhoudingen. In de meeste jaren lag de onderuitputting steeds tussen de 140 en 180 miljoen euro, door enkele kleine onverwachte verschuivingen die vaak autonoom tot stand kwamen. Er zijn ook jaren geweest met specifieke uitschieters, waarin de onderuitputting hoger was. Voor 2016 werd de relatief hogere onderuitputting op ODA hoofdzakelijk veroorzaakt doordat de asielinstream

aan het eind van het jaar fors lager bleek te zijn dan eerder was geraamd. Daardoor konden deze middelen niet alternatief binnen ODA worden ingezet (wat normaal gesproken de gebruikelijke methodiek is).

Voor HGIS geldt een nominale eindejaarsmarge van 181,5 miljoen euro. Zo ontstaat voor uitgaven aan de HGIS een ruimere marge om eventuele onderuitputting te ondervangen. Dit sluit aan bij het autonome karakter van de oorzaken voor onderuitputting en de wens om een gegeven budget aan de HGIS ook te besteden. De eindejaarsmarge kan bovendien worden meegenomen naar drie opeenvolgende jaren, waardoor het budget flexibeler kan worden besteed. De nominale eindejaarsmarge is voor het merendeel van de jaren afdoende.

2.3.6 Ten slotte

Het uitgavenplafond geeft in de huidige begrotingssystematiek een maximum aan voor de totale uitgaven van het kabinet. Daarom wordt er prudent begroot ten opzichte van het uitgavenplafond. De begroting zelf geeft een maximaal budget aan, waarvoor het parlement autorisatie geeft. Onderschrijdingen en onderuitputting zijn daarom inherent aan de huidige begrotingssystematiek.

Of onderuitputting onwenselijk is, hangt af van haar oorzaak. Als een beleidsdoel goedkoper kan worden gerealiseerd, leidt dit tot een meevaller die kan worden ingezet om de overheidsschuld af te lossen of een tegenvaller elders op de begroting te dekken. Bij onderuitputting door vertragingen in de uitvoering is echter het geplande beleidsdoel niet volgens planning gehaald. Als er sprake is van structurele onderuitputting kan dit aanleiding zijn om de raming in het volgende voorjaar aan te passen. Als er sprake is van een incidentele meevaller die tot onderuitputting heeft geleid, kan deze worden gebruikt voor het aflossen van de overheidsschuld.

Ook mogen departementen tot maximaal 1 procent van hun gecorrigeerde begrotingstotaal aan onderuitputting meenemen naar het volgende begrotingsjaar om ondoelmatige besteding te voorkomen. Op die manier blijft onderuitputting beschikbaar voor het beoogde beleidsdoel. De eindejaarsmarge gaat gepaard met een (tegengestelde) in=uit-taakstelling, om te voorkomen dat het plafond wordt overschreden. Voor investeringen in Defensie, het Infrastructuurfonds en het Deltafonds geldt een eindejaarsmarge van 100 procent, omdat deze investeringen vaak een lange doorlooptijd kennen.

Onder andere door het ambitieuze investeringsritme van het kabinet-Rutte III was er in de eerste jaren van deze kabinetsperiode sprake van een in historisch perspectief relatief hoge onderuitputting op de begrotingen en van een onderschrijding van het uitgavenplafond. Dit werd versterkt door de gunstige economische situatie, die zorgde voor een krappe arbeidsmarkt. Ook waren er een aantal incidentele meevallers. Een groot deel van de onderuitputting in deze kabinetsperiode bleef beschikbaar voor latere jaren. Zo is van de onderuitputting van 3 miljard euro in 2018 onder deelplafond Rijksbegroting ongeveer 2,65 miljard euro meegenomen naar een volgend jaar.¹⁶ Van de 1,8 miljard euro aan onderuitputting in 2019 bleef 1,3 miljard euro beschikbaar in 2020.¹⁷

¹⁶ Zie voetnoot 7.

¹⁷ Zie voetnoot 8.

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 controlefunctie van de Auditdienst Rijk en de onafhankelijke controleur de Algemene Rekenkamer. De financiële functie zorgt voor beheersing van en continuïteit in de financiële processen. Zij is decentraal ingericht, maar in 2019 is ook de interdepartementale samenwerking binnen de financiële bedrijfsvoering versterkt.

Het financieel management van het Rijk was in 2019 van goede kwaliteit en garandeerde een goede beheersing van de uitgaven en ontvangsten. Over het algemeen is de bedrijfsvoering in 2019 beheerst verlopen en is er hard gewerkt om onvolkomenheden op te lossen.

Het niveau van rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten was respectievelijk 98,92 procent, 99,12 procent en 99,87 procent.

Leeswijzer

Paragraaf 3.2 gaat nader in op de rechtmatigheidspercentages en de tolerantiegrenzen. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 stil gestaan bij de beleidsinformatie en de beleidsevaluatie. Ook komen de Europese middelen aan bod in paragraaf 3.4 en besteedt paragraaf 3.5 aandacht aan de financiële informatievoorziening. Tot slot beschrijft paragraaf 3.6 de ontwikkelingen op het gebied van de rijksbrede financiële bedrijfsvoering.

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 voorwaardenscheppende bevoegdheden.

De minister van Financiën heeft op grond van de Comptabiliteitswet 2016¹⁸ 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 2011'¹⁹. Dit maakt de minister van BZK verantwoordelijk voor de rijksbrede niet-financiële bedrijfsvoering, zoals personeel, informatie- en communicatietechnologie (ICT), 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 biedt 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 BZK²⁰. Vanuit deze bevoegdheden coördineert de minister de ontwikkeling

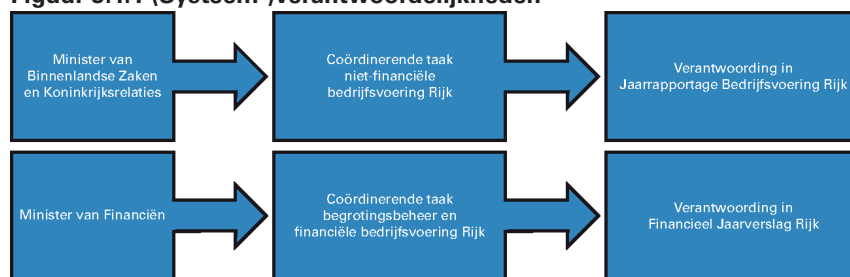
¹⁸ Stb. 2017, 139.

¹⁹ Stb. 2011, 18.

²⁰ Stb. 2018, 354.

en uitbreiding van ICT-systemen. 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:

- 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 (onvolkomenheden) op de eigen ministeries. De ministers van Financiën en van BZK houden toezicht op de brede bedrijfsvoering bij de ministeries, zodat zij de (systeem)verantwoordelijkheden voor de rijksbrede bedrijfsvoering kunnen dragen²¹. Hoe zij dit toezicht invullen, hangt af van de verantwoordelijkheidsverdeling. Het gebeurt meestal in samenspraak, bijvoorbeeld door het monitoren van de ministeries.

3.2 Rechtmatigheid en tolerantiegrenzen

3.2.1 Rapporteringstoleranties

De rapporteringstoleranties bepalen boven welk bedrag een minister verplicht is om de fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid te melden. Deze melding staat vervolgens in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag.

Wat is rechtmatigheid?

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.

²¹ Kamerstukken II, 2012-2013, 33 605, nr. 1

Sinds de verantwoording van 2017 wordt gewerkt met aangepaste tolerantiegrenzen en worden fouten en onzekerheden opgeteld. 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.

3.2.2 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 2016²² (CW 2016) worden verplichtingen gedefinieerd als: de voorwaardelijke of onvoorwaardelijke verplichting tot het in de toekomst doen van een 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.

3.2.3 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 99,12 procent. De rechtmatigheid van de verplichtingen van het Rijk was 98,92 procent.

Tabel 3.2.1 Rechtmatigheid ontvangsten (in procenten)

	2015	2016	2017	2018	2019
Rechtmatigheid en deugdelijke weergave ontvangsten Rijk	99,86	99,93	99,95	99,83	99,87

Tabel 3.2.2 Rechtmatigheid uitgaven (in procenten)

	2015	2016	2017	2018	2019
Rechtmatigheid en deugdelijke weergave uitgaven Rijk	99,69	99,60	99,52	99,34	99,12

Tabel 3.2.3 Rechtmatigheid verplichtingen (in procenten)

	2015	2016	2017	2018	2019
Rechtmatigheid en deugdelijke weergave verplichtingen Rijk	99,42	99,70	99,28	99,07	98,92

²² Stb. 2017, 139.

3.2.4 Fouten en onzekerheden

De rechtmatigheid van de begrotingshoofdstukken afzonderlijk is in 2019 binnen de gehanteerde tolerantiegrenzen gebleven, met uitzondering van de volgende begrotingshoofdstukken:

- Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- Financiën en Nationale Schuld;
- Volksgezondheid, Welzijn en Sport;
- Provinciefonds.

Ook was er sprake van een overschrijding in de samenvattende staat baten-lastenagentschappen bij het begrotingshoofdstuk van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

In de bedrijfsvoeringsparagrafen van de departementale jaarverslagen is gerapporteerd welke begrotingsartikelen de rapporteringstolerantie overschreden.

De oorzaken van de meeste fouten en onzekerheden in 2019 waren:

- het niet geheel voldoen aan aanbestedingsregels en (contract-)voorwaarden;
- de administratie van verplichtingen, voorschotten en vorderingen;
- de betrokkenheid van de Staten-Generaal kreeg onvoldoende invulling;
- staatssteuntoetsen ontbraken of waren van onvoldoende kwaliteit.

3.3 Beleidsinformatie en beleidsevaluatie

3.3.1 Operatie Inzicht in kwaliteit

De halfjaarlijkse voortgangsrapportages in 2019 hebben uitgebreid de voortgang beschreven van de operatie Inzicht in kwaliteit in 2019²³. In dit verslag staan de ontwikkelingen op hoofdlijnen.

Er zijn drie veranderopgaven opgesteld voor de operatie Inzicht in kwaliteit: strategisch evalueren, continu verbeteren en samen leren. Als start hiertoe is als eerste op 4 november 2019 een congres georganiseerd. Hierbij waren aanwezig circa 200 deelnemers van alle departementen, de kennisinstellingen, de Algemene Rekenkamer, de rapporteurs van de operatie en de ondersteuning van de Tweede Kamer. Om de veranderopgaven te realiseren is immers een lange adem nodig en het kabinet kan dit niet alleen. Daarnaast is vanuit de operatie kritisch gekeken naar het huidige evaluatiestelsel. Inmiddels werkt elk departement aan een Strategische evaluatie- en onderzoeksagenda (SEA). Een ander belangrijk onderdeel van het instrumentarium is artikel 3.1 uit de CW. Uit de twee gepubliceerde monitors naar de naleving van dit artikel blijkt dat de feitelijke naleving verbetert. De kwaliteit van de toelichtingen kan echter vaak nog beter^{24,25}.

Tot slot laten de eerste lessen van de departementale initiatieven zien wat nodig is om goed te kunnen evalueren en monitoren. Zodoende volgen uit de initiatieven nieuwe ideeën en aanpassingen aan het evaluatiestelsel.

²³ Laatste verschenen rapportage in 2019: [Kamerstukken II, 2019-2020, 31 865, nr. 156](#).

²⁴ [Kamerstukken II, 2018-2019, 31 865, nr. 126, bijlage 4](#).

²⁵ [Kamerstukken II, 2019-2020, 31 865, nr. 156, bijlage 2](#).

3.3.2 Brede maatschappelijke heroverwegingen

In 2019 zijn in het kader van de Brede maatschappelijke heroverwegingen (BMH) zestien onderzoeken gestart. Met de BMH wordt invulling gegeven aan de motie Sneller c.s.²⁶. Met deze motie heeft de Tweede Kamer het kabinet gevraagd om effectieve beleidsopties en hervormingen, bestaande uit plussen en minnen, in kaart te brengen. Dit is nodig om voorbereid te zijn op een volgende neergaande conjunctuur of economische crisis. Ook hierbij betrokken zijn de motie Wiersma/Bruins²⁷ en de motie Van Weyenberg/Wiersma²⁸ over respectievelijk arbeidsproductiviteit en arbeidsmarktbeleid. Met de heroverwegingen wil de overheid in de toekomst onderbouwde keuzes kunnen maken, doordat zij inzicht verschaffen in effectieve beleids- en uitvoeringsopties en de mogelijke gevolgen daarvan. De opties beslaan een breed politiek spectrum, zodat alle partijen hieruit kunnen putten. Daarbij gaan de ambtelijke werkgroepen niet in op de wenselijkheid van de opties. De rapporten zijn begin 2020 afgerond en gepubliceerd²⁹.

3.3.3 Studiegroep Begrotingsruimte

Een volgend kabinet moet een goede afweging kunnen maken over het te voeren begrotingsbeleid. Daarom is het gebruikelijk dat het kabinet een Studiegroep Begrotingsruimte instelt. Die vraagt het om een advies uit te brengen over zowel de begrotingssystematiek als de begrotingsdoelstelling voor de volgende kabinetsperiode. Op Prinsjesdag 2019 heeft het kabinet de adviesaanvraag aan de zestiende Studiegroep Begrotingsruimte verzonden³⁰. In 2019 is de zestiende Studiegroep Begrotingsruimte dan ook gestart.

3.3.4 Bouwstenen voor een beter belastingstelsel

Op 15 april 2019 stuurde de staatssecretaris van Financiën de brief 'Bouwstenen voor een beter belastingstelsel'³¹ naar de Tweede Kamer. Afgelopen jaar zijn er tien onderzoeken (bouwstenen) uitgevoerd naar concrete verbeteringen en vereenvoudigingen over de volle breedte van het belastingstelsel. Het gaat daarbij onder andere over thema's als het belasten van inkomen uit arbeid en vermogen, vergroening, digitale platforms en de belastingheffing van multinationals. De bouwstenen worden later dit jaar gepubliceerd.

3.3.5 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. IBO's onderscheiden zich van de beleidsdoorlichtingen, omdat in die laatste

²⁶ Kamerstukken II, 2018-2019, 35 095, nr. 10.

²⁷ Kamerstukken II, 2018-2019, 35 000 XV, nr. 41.

²⁸ Kamerstukken II, 2018-2019, 35 000 XV, nr. 61.

²⁹ De rapporten zijn te vinden op [Rijksfinancien.nl](https://rijksfinancien.nl)

³⁰ Bijlage bij Kamerstukken II, 2019-2020, 35 300, nr. 6.

³¹ Kamerstukken II 2018-2019, 32 140, nr. 50.

de nadruk ligt op terugkijken naar het gevoerde beleid. Binnen de operatie Inzicht in kwaliteit wordt bekeken hoe IBO's een verdere structurele borging kunnen krijgen in het evaluatiestelsel.

In 2018 zijn er vijf IBO's van start gegaan, die in 2019 zijn afgerond. Deze zijn opgesomd in tabel 3.3.1.

Tabel 3.3.1 Interdepartementale beleidsonderzoeken, ronde 2018/2019

Koninkrijksrelaties
Luchtkwaliteit
Internationalisering van het onderwijs
Deeltijd
Toeslagen

De IBO's Koninkrijksrelaties³², Luchtkwaliteit³³ en Internationalisering van het onderwijs³⁴ zijn in 2019 afgerond en naar de Tweede Kamer verstuurd, voorzien van een kabinetsreactie. Het IBO Deeltijd is begin 2020 met een kabinetsreactie verstuurd naar de Kamer³⁵. Van het IBO Toeslagen³⁶ is deel I afgerond en naar de Tweede Kamer gezonden. Deel II³⁷ en de kabinetsreactie zijn eind april gedeeld met de Tweede Kamer.

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 -ritme³⁸.

3.4.1 EU-afdrachten

De Europese begroting wordt grotendeels gefinancierd door de jaarlijkse afdrachten van de EU-lidstaten. Deze afdrachten kennen drie categorieën:

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).

Voor het resterende deel wordt de Europese begroting gefinancierd door overige ontvangsten (onder andere boete-inkomsten).

De totale afdrachten van Nederland in 2019, zoals verantwoord op de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken³⁹, bedroegen netto 8,4 miljard euro. Dit bedrag is 0,3 miljard euro hoger dan begroot in de

³² Kamerstukken II, 2018-2019, 35 300 IV, nr. 11.

³³ Kamerstukken II, 2018-2019, 30 175, nr. 340.

³⁴ Kamerstukken II, 2018-2019, 31 288, nr. 782.

³⁵ Kamerstukken II, 2019-2020, 16310.

³⁶ Kamerstukken II, 2019-2020, 31 066, nr. 540.

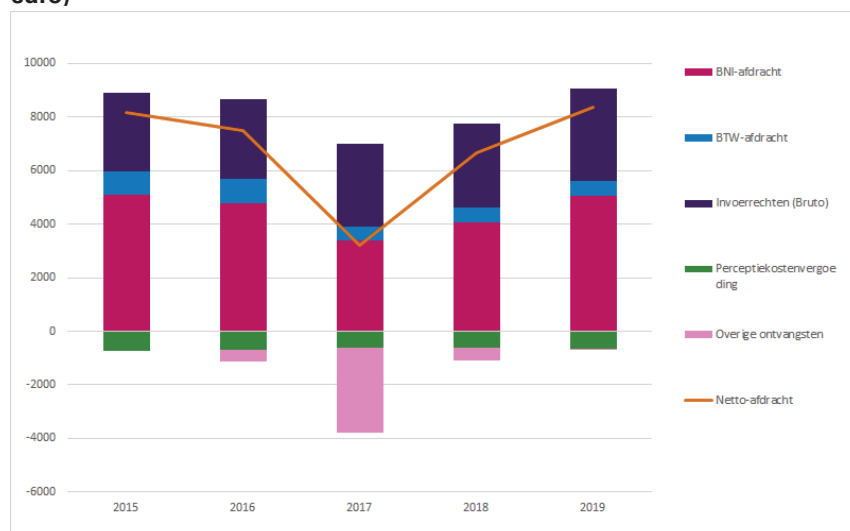
³⁷ Kamerstukken II, 2019-2020, 31 066, nr. 624.

³⁸ Voor 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.

Miljoenennota 2019. Van de totale afdrachten zijn netto 2,8 miljard euro invoerrechten; de Nederlandse begroting is in zekere zin een doorgeefluik voor deze afdrachten die de Nederlandse douane int 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 12) staat een overzicht van alle mutaties die er het afgelopen begrotingsjaar waren in de Nederlandse afdrachten. Figuur 3.4.1 laat de onderverdeling van de afdrachten zien in 2019. De inningsvergoeding (20 procent van de bruto-invoerrechten) wordt gepresenteerd als een negatieve afdracht. Nederland mag dit percentage houden als vergoeding voor het innen van de invoerrechten.

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



Douanerechten

De douanerechten bestaan uit importheffingen die de Europese Commissie heeft vastgesteld. De douanediens van de lidstaten heffen en innen deze in opdracht van de EC. De Auditdienst Rijk controleert deze douanerechten als onderdeel van de belastinginkomsten voor de jaarrekeningcontrole⁴⁰. De lidstaten maken de opbrengsten in hun geheel over aan de EC. Daarop houden ze een vergoeding in voor de kosten voor heffing en inning, de zogenoemde perceptiekostenvergoeding. In 2019 bedroeg de netto afdracht (bruto afdracht minus perceptiekostenvergoeding) van Nederland voor de douanerechten aan de EU 2,8 miljard euro. De bruto afdracht bedroeg 3,4 miljard euro en de inningsvergoeding was 0,7 miljard euro⁴¹.

Btw-afdracht

De btw-afdracht wordt vastgesteld op basis van een vast percentage (0,3 procent⁴²) van de btw-grondslag. Nederland heeft samen met Duitsland en Zweden een korting bedongen op deze afdracht, zodat het afdrachtpercentage 0,15 procent van de btw-grondslag is. Omdat afzonderlijke lidstaten

³⁹ Begroting V, Buitenlandse Zaken, artikel 3.1 en artikel 3.10.

⁴⁰ Begroting Financiën XIB, beleidsartikel 01.

⁴¹ Door afrondingsverschillen wijkt de som van de delen af van het totaal.

⁴² Eigen middelenbesluit, Verordening 2014/335, artikel 2 (4).

verschillende btw-tarieven hanteren, wordt afgedragen op basis van een gewogen gemiddelde btw-grondslag. Het bij wet onafhankelijke Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)⁴³ levert de input aan het Ministerie van Financiën om dit gewogen gemiddelde te berekenen. In 2019 bedroeg de btw-afdracht van Nederland aan de EU 0,6 miljard euro. In dit bedrag is ook de bijdrage meegenomen van Nederland aan de korting van het Verenigd Koninkrijk (VK). Het VK ontvangt jaarlijks een korting van 5 tot 6 miljard euro op de afdracht aan de EU. Om die korting te compenseren is de afdracht van alle andere lidstaten hoger. Nederland heeft, samen met Duitsland, Zweden en Oostenrijk een korting van 75 procent op deze bijdrage aan de Britse korting (korting op de korting). Hierdoor komt de Nederlandse bijdrage aan de Britse korting per saldo uit op 0,1 miljard euro per jaar.

Bni-afdracht

De bni-afdracht is het sluitstuk van de Europese begroting. De omvang van de bni-afdracht hangt dan ook af 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 daalt de afdracht als de uitgaven dalen. Maar ook als de overige eigen middelen hoger of lager uitvallen, beweegt de bni-afdracht van alle lidstaten mee. Dit gaat om middelen zoals de douanerechtenheffing of de btw-heffing (van alle lidstaten gezamenlijk). 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 en 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 eigen website. 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 hierop toezicht en publiceert die gegevens op haar website⁴⁴. Mogelijke verschillen tussen eerder afgedragen totalen en de uiteindelijk definitief vastgestelde afdrachten worden verrekend met de lidstaten. De bni-cijfers kunnen met terugwerkende kracht tot en met vier jaar terug worden aangepast. Dan kan namelijk pas worden vastgesteld hoe groot het bni van de lidstaten daadwerkelijk was. Dit betekent dat de bni-afdracht pas na vier jaar definitief vaststaat. In 2019 bedroeg de bni-afdracht van Nederland aan de EC 5,1 miljard euro. Belangrijke mutaties hierbij zijn de effecten van de voorjaarsnota 2018 (0,3 miljard euro) en 0,3 miljard euro vanwege de nacalculatie over 2018 die in 2019 in de kas werd verwerkt. De voorjaarsnota 2018 van de Europese Unie leidde tot een opwaartse bijstelling van de EU-afdrachten van Nederland. Dit effect treedt op nadat een aanvullende Europese begroting met deze mutatie is aangenomen door de Raad en het Europees Parlement. In 2018 trad er een vertraging op in de aanneming van deze aanvullende begroting, waardoor deze over de jaargrens heen is geschoven naar 2019. Het budgettaire effect trad daardoor ook pas in 2019 op. Nederland heeft ook op de bni-afdracht een jaarlijkse korting bedongen in de vorm van een lumpsum. In 2019 bedroeg die 0,8 miljard euro (deze is al meegenomen in de 5,1 miljard euro bni-afdracht).

⁴³ Wet CBS, artikel 18.

⁴⁴ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Monitoring_GNI_for_own_resource_purposes.

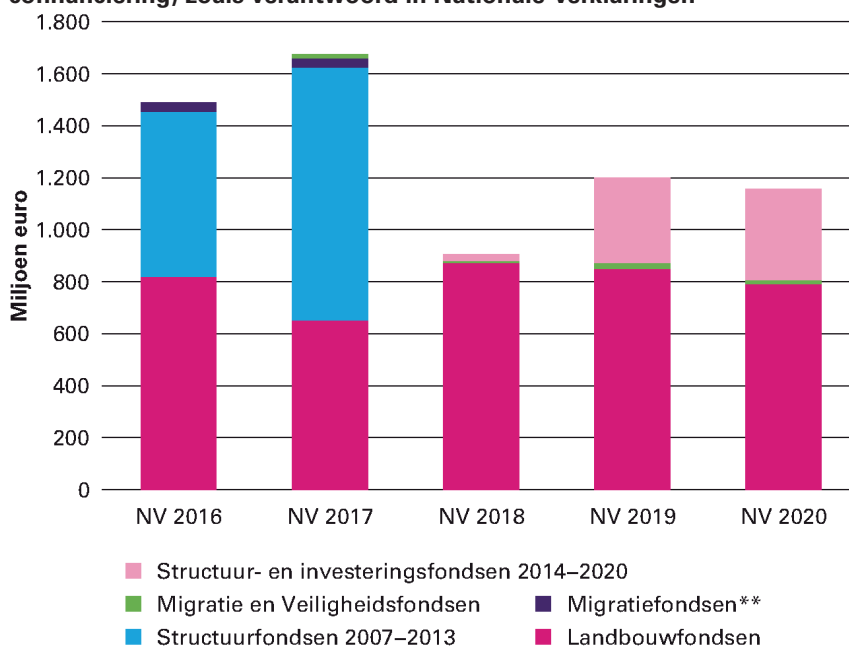
Overige ontvangsten

Bij de overige ontvangsten worden met name ontvangsten geboekt die op voorgaande jaren betrekking hebben. Deze worden apart verantwoord om de transparantie te vergroten. In 2019 ging het om 19 mln aan ontvangsten als correctie op de BTW-afdracht van voorgaande jaren.

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 medeverantwoordelijk voor het goed functioneren van de beheers- en controlesystemen en een juiste besteding van de EU-middelen. Jaarlijks legt het kabinet hierover verantwoording af in de Nationale Verklaring (zie bijlage 3). Onderdelen van de Nationale Verklaring zijn de verantwoording over de subsidiabele kosten en daarmee de totale uitgaven, en de werking van de beheers- en controlesystemen. Door alle fondsen samen is er voor 1,16 miljard euro aan kosten gedeclareerd. Het totaalbedrag van subsidiabele kosten is stabiel ten opzichte van het vorige jaar. De declaraties voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF) zijn gestegen, terwijl het aantal declaraties bij de andere structuurfondsen afnam.

Figuur 3.4.2 Ontwikkeling totale subsidiabele kosten (fonds + cofinanciering) zoals verantwoord in Nationale Verklaringen*



* Het jaartal waarin de Nationale Verklaring uitkomt, is aangehouden als bron, omdat de verantwoordingsperiodes van de fondsen verschillen en gebroken boekjaren kennen.

** Migratiefondsen zijn vanaf 2017 overgegaan in migratie- en veiligheidsfondsen.

Bron: Nationale Verklaringen 2016-2020.

Landbouwfondsen

Het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) kent twee fondsen: het Europees landbouw garantie fonds (ELGF) en het Europees landbouw fonds voor plattelandontwikkeling (ELFPO). Het ELGF richt zich op stabilere landbouwinkomens. Het ELFPO heeft als doel de kwaliteit van alle plattelandsgebieden in de EU te verbeteren⁴⁵. Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is beleidsverantwoordelijk voor de uitvoering van de fondsen. In het gebroken boekjaar 2018-2019 heeft Nederland rond de 790 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 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 dringen⁴⁶. 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 2018–2019 declareerde Nederland in totaal 355 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 2018-2019 declareerde Nederland in totaal 17 miljoen euro voor de migratie- en veiligheidsfondsen.

3.4.3 Beheers- en controlesystemen en rechtmatigheid

Volgens Europese begrotingsregels moeten de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de fondsen goed werkende beheers- en controlesystemen inrichten voor het besteden van EU-middelen. Met goed werkende systemen worden fouten in de uitgaven tijdig ontdekt. De onafhankelijke controleur, de auditautoriteit, beoordeelt de kwaliteit van de beheers- en controlesystemen en de declaraties. In

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Het EFMB valt officieel niet onder de ESI-fondsen, maar is gerelateerd aan het ESF en wordt daarom gemakshalve gerekend tot deze categorie.

Nederland is de Auditdienst Rijk onafhankelijk controleur. Het foutpercentage in de einddeclaratie van een fonds mag niet hoger zijn dan 2 procent. Volgens de Nationale Verklaring 2020 (zie bijlage 3) wijzen de controlerapporten van de auditautoriteit erop dat in Nederland de beheers- en controlesystemen in het gebroken boekjaar 2018-2019 naar behoren functioneerden. Tabel 3.4.1 geeft een overzicht van de systeemoordelen en de foutpercentages per fonds. De systemen en de maatregelen voor het beheer functioneerde naar behoren. Dat geldt ook voor de controle van de gelden voor alle landbouwfondsen, alle structuur- en investeringsfondsen en alle migratie- en veiligheidsfondsen.

Tabel 3.4.1 Systeemoordelen en foutpercentages

Fonds	Systeemoordeel	Foutpercentage	Totale subsidiabele kosten (euro)
ELGF en ELFPO	Functioneert	<2%	791.949.169,36 euro
ESF	Functioneert	<2%	161.878.575,00 euro
EFMB	Functioneert	<2%	210.660,00 euro
EFRO	Functioneert	<2%	172.017.958,95 euro
EFMZV	Functioneert	<2%	21.054.066,53 euro
Migratie- en veiligheidsfondsen	Functioneert	<2%	17.100.314,61 euro
Totaal fondsen			1.164.210.744,45 euro

3.5 Financiële informatievoorziening

3.5.1 Digitalisering, open data, rijksfinancien.nl, auteursomgeving, IBOS

Zoals toegezegd in de Kamerbrief van 11 december 2019⁴⁷ volgt hier het verslag van de laatste ontwikkelingen in het programma Naar een digitale begroting. Dit programma heeft tot doel begroting en jaarverslag te moderniseren met projecten die data en systemen beter aan elkaar koppelen en herbruikbaar maken.

Open data, rijksfinancien.nl en rijksbegroting.nl

Op rijksbegroting.nl staan al geruime tijd de wetsteksten van begrotingen en jaarverslagen, inclusief bijbehorende documenten. Sinds enkele jaren vallen de open data hieronder. Deze website is technisch aan vervanging toe. Sinds 2017 gebruikt rijksfinancien.nl de open data om diverse onderdelen van de begroting te visualiseren. Daarnaast bevat deze website verrijkingen van open data. Bijvoorbeeld door de koppeling tussen de rijksbegrotingen en de miljoenennotaposters te verduidelijken en door te laten zien wie de daadwerkelijke ontvangers van rijksmiddelen waren. In 2019 is besloten om beide websites te integreren. Zij gaan naar een portaal dat nog steeds de wetsteksten aanbiedt, maar dan verrijkt met aanvullende gegevens, bijvoorbeeld cijfermateriaal, evaluaties, dashboarding en externe websites. Zo kan een completer beeld gegeven worden van alle informatie die de begroting en verantwoording omgeeft. Het is de bedoeling deze vernieuwde website op Prinsjesdag 2020 te lanceren.

Uniformering IBOS

Het Interdepartementaal budgettair overleg systeem (IBOS) verwerkt en bewaart alle rijksbrede begrotingsmutaties. In 2019 is de geüniformeerde versie van dit systeem in gebruik genomen. De uniformering houdt in dat

⁴⁷ Kamerstukken II, 2019-2020, 35300-IX, nr. 11.

de departementale begrotingen een uniforme structuur hanteren en dat er een extra detailniveau is toegevoegd. Hierdoor zijn de data beter herbruikbaar en makkelijker te koppelen met andere systemen.

Digitale Auteursomgeving

De Digitale Auteursomgeving (DAO) digitaliseert het opstellen, opmaken en publiceren van de officiële begrotingsstukken van alle departementen. De traditionele manier om begrotingen en jaarverslagen te maken is een arbeidsintensief en foutgevoelig proces. De DAO vermindert de foutgevoeligheid en verbetert de coördinatie van het begrotingsproces. Het definitieve begrotingsstuk komt dan uit de DAO, zonder bewerkingen van vormgever of drukkerij. Hiermee is een van de hoofdtaken van de financiële functie geautomatiseerd. De begrotingsmedewerkers werken nu in de «cloud» met meerdere mensen tegelijk en altijd in de laatste versie van een begrotingsstuk.

Na de aanbesteding in 2018, heeft in 2019 de rijksbrede implementatie van DAO centraal gestaan. Tien departementen gebruiken nu de DAO voor hun begrotings- en verantwoordingsstukken. Ook de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer werken in het systeem. Het aantal gebruikers ligt nu op ruim negenhonderd. Voor Verantwoordingsdag 2020 zijn alle departementen aangesloten. Hiermee is de projectplanning behaald en wordt dit ICT-project succesvol afgesloten. Evengoed zal de DAO nog verder ontwikkeld worden. Zo starten er drie nieuwe projecten die (1) het beheer van DAO laten landen in de eigen organisatie, (2) in DAO gemaakte formele stukken digitaal gaan publiceren en (3) een geautomatiseerde koppeling realiseren met begrotingscijfers uit IBOS.

Rijksbrede Financiële Data Cloud

Het project Rijksbrede Financiële Data Cloud heeft als doel de financiële professional van het Rijk in staat te stellen datagedreven analyses te maken en nieuwe inzichten in het werk toe te passen. Op deze manier kan de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en bedrijfsvoering worden onderzocht, evenals de rechtmatigheid. In 2019 zijn voorbereidingen getroffen en is draagvlak gecreëerd voor dit project. Zo organiseerde het Ministerie van Financiën een evenement waarbij de eigen kerndepartementale financiële data werd onderzocht door samenwerkende teams uit alle geledingen van de organisatie. Dit onderstreepte de behoefte om data-analyse te faciliteren in een goed georganiseerde omgeving. Daarnaast zijn projectactiviteiten gestart om de gedeelde data-analyseomgeving op te leveren voor het kerndepartement van Financiën. Deze wordt opgeleverd in 2020. Op termijn kunnen andere departementen hierbij aanhaken, zodat rijksbreed data-onderzoek mogelijk wordt.

Taxonomieontwikkeling Rijksbegroting

Het Ministerie van Financiën herbergt vanzelfsprekend een hoge graad van deskundigheid op het gebied van financiën. Het gaat om kennis die in wet- en regelgeving, processen, systemen, organisaties en mensen zit opgesloten. Het project Taxonomieontwikkeling Rijksbegroting wil deze deskundigheid voor de rijksbegrotingscyclus transparant en herbruikbaar vastleggen in een taal die computers begrijpen. Zo ondersteunt het project de verdergaande digitalisering. De taxonomie verhoogt de kwaliteit van data, faciliteert data-analyse en datagedreven toetsing van de regelgeving. Deze legt gebruikte begrippen helder vast, inclusief relaties hiertussen en de hieraan gestelde eisen binnen de financiële informatie, zoals de rijksbegrotingsvoorschriften. 2019 is vooral gebruikt als verkenningsjaar, ter voorbereiding op visieontwikkeling en een proof-of-concepttraject in 2020.

Experimenteren met nieuwe technologieën

Door te experimenteren met nieuwe technologieën kan de financiële functie een vinger aan de pols houden bij mogelijke veranderingen waarop zij moet inspelen. Zo is in 2019 een experiment gedaan met technologie die het mogelijk maakt om wetgeving te digitaliseren, zodat deze door machines kan worden uitgevoerd. Hierbij is de subsidieregeling Lerarenbeurs in een prototype succesvol gedigitaliseerd.

3.5.2 Verslaggevingsstelsel rijksoverheid

Voorgeschiedenis

In 2017 heeft de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel Rijksoverheid een advies⁴⁸ 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 brief⁴⁹ aangegeven hoe het kabinet met het advies van de adviescommissie aan de slag gaat. Het kabinet onderschrijft de conclusie van de adviescommissie om de komende jaren het verslaggevingsstelsel verder te verbeteren en harmoniseren. Hiermee start het kabinet met de verdere verbetering en harmonisatie van het verslaggevingsstelsel. Het voegt geleidelijk meer baten-lasteninformatie toe waar dit bijdraagt aan de kwaliteit van besluitvorming, begrotingsbeheersing en de publieke verantwoording.

De vaste Kamercommissie voor Financiën heeft de Tweede Kamerleden Sneller en Snels gevraagd om verslag uit te brengen over hoe wenselijk het is om een baten-lastenstelsel in te voeren voor de rijksbegroting. Aanleiding hiervoor was het rapport van de adviescommissie en de kabinetsreactie hierop. Op 20 december 2018 is het verslag⁵⁰ aangeboden aan de vaste Kamercommissie voor Financiën.

In lijn met het rapport van de adviescommissie hebben de rapporteurs Sneller en Snels geconstateerd dat het verslaggevingsstelsel geen doel op zich is. Het is een hulpmiddel bij de sturing op overheidsdoelstellingen zoals de beheersing van de rijksbegroting en de doelmatige besteding van middelen. De rapporteurs constateerden daarnaast dat de keuze voor een verslaggevingsstelsel geen keuze is tussen zwart of wit. Zij adviseren om op een pragmatische wijze te kijken naar de meerwaarde van een baten-lastenstelsel en naar de kosten om dit in te voeren.

Het kabinet kan zich vinden in de aanbevelingen van de rapporteurs, zoals ook in de kabinetsreactie⁵¹ op het rapport is aangegeven. Bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het Ministerie van Defensie stelde het kabinet een pilot in. De pilot bestaat uit twee investeringsprojecten per ministerie.

Het gaat om de volgende projecten:

Defensie

- Midlife update infanteriegevechtsvoertuig CV-9035NL;

⁴⁸ Kamerstukken II, 2016-2017, 31 865, nr. 93.

⁴⁹ Kamerstukken II, 2017-2018, 31 865, nr. 107.

⁵⁰ Kamerstukken II, 2018-2019, 31 865, nr. 125.

⁵¹ Kamerstukken II, 2018-2019, 31865, nr. 127.

- Defensiebrede vervanging operationele wielvoertuigen, deelproject voertuig 50-100-150 kN.

Infrastructuur en Waterstaat:

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

Per pilot krijgt de Tweede Kamer op twee momenten informatie toegezonden⁵². De eerste keer ontvangt de Tweede Kamer medio 2020 onder andere een openingsbalans. Bij de verantwoording over het begrotingsjaar 2020 (in mei 2021) ontvangt de Tweede Kamer een balans, een staat van baten en lasten en een kasstroomoverzicht, voorzien van een toelichting. Deze informatie geeft inzicht in de waardeontwikkeling van de vier investeringsprojecten.

De rapporteurs hebben ook aanbevolen om een advies van de Studiegroep Begrotingsruimte te vragen over het verslaggevingsstelsel aan de begrotings- en verantwoordingskant. Die aanbeveling neemt het kabinet ook over. Eventuele nadere stappen worden gebaseerd op de uitkomsten van de lopende activiteiten.

3.5.3 Inzicht in publiek geld

Op 12 september 2019 heeft de Algemene Rekenkamer de publicatie Inzicht in publiek geld (deel 2)⁵³ openbaar gemaakt en verstuurd naar de Tweede Kamer. De toegezegde kabinetsreactie⁵⁴ was nog in de maak op het moment van schrijven van dit Financieel Jaarverslag van het Rijk. De kabinetsreactie wordt later dit jaar verstuurd naar de Tweede Kamer.

3.6 Rijksbrede financiële bedrijfsvoering

Voor de continuïteit van het beleid is het van belang 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 (FEZ) als de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer.

3.6.1 Financiële functie van het Rijk

De Auditdienst Rijk (ADR) is in 2018 door het Ministerie van Financiën gevraagd onderzoek te doen naar de financiële functie van het Rijk. Dit onderzoek moet inzicht geven in de invulling van de FEZ- verantwoordelijkheden, de motivatie achter de gemaakte keuzes en de slagkracht van de financiële functie. Deze inzichten faciliteren het goede gesprek over de inrichting en taakinfilling binnen en tussen departementen, zowel in huidige als toekomstige situaties. Naast kwantitatieve gegevens (zoals fte's naar organisaties en taakgebieden) beschrijft het onderzoeksrapport de inrichting en de taakinfilling van de financiële functie bij alle departementen. De ADR heeft dit beschrijvend onderzoek op 19 maart 2020 afgerond⁵⁵.

⁵² Kamerstukken II, 2019-2020, 31865, nr. 165.

⁵³ Kamerstukken II, 2019-2020, 31865, nr. 154.

⁵⁴ Kamerstukken II, 2019-2020, 34430, nr. 12.

⁵⁵ Inventarisatie financiële functie.

3.6.2 Risico's financiële bedrijfsvoering Rijk

Ook over het begrotingsjaar 2019 heeft de ADR enkele risico's in de financiële bedrijfsvoering geïdentificeerd. Deze risico's duidt de ADR aan als «bevindingen» en «aandachtspunten».

Uit de controle van de ADR is gebleken dat het aantal bevindingen en aandachtspunten in 2019 licht is toegenomen ten opzichte van 2018. De meeste bevindingen betreffen:

- informatiebeveiliging en IT-beheer;
- interne beheersing;
- inkoop- en contractbeheer.

3.6.3 Verzelfstandigingsbeleid

Bij de uitvoering van beleid ontmoeten burgers en bedrijven de overheid in de praktijk. Het werk van uitvoeringsorganisaties is daarom van grote waarde voor het vertrouwen in de overheid en van essentieel belang voor het functioneren van de overheid. Het verzelfstandigingsbeleid van het Rijk vergt daarom de nodige aandacht. Dit blijkt ook uit de oprichting van de Ministeriële Commissie Uitvoering in 2019.

Ministeriële Commissie Uitvoering

Het kabinet constateert, samen met de uitvoeringsorganisaties, dat de continuïteit van de dienstverlening van de overheid onder druk staat⁵⁶. De oorzaken van de huidige problemen in de uitvoering zijn divers. Te denken valt aan problemen op het gebied van governance, ICT, de stapeling van wet- en regelgeving en digitalisering van de dienstverlening. Daarom heeft het kabinet in het najaar van 2019 een Ministeriële Commissie Uitvoering (MCU) ingesteld. Via deze commissie en de bijbehorende werkagenda draagt het kabinet bij aan een samenhangende aanpak van urgente uitdagingen in wendbaarheid, continuïteit en dienstverlening van de uitvoering.

Agentschappen

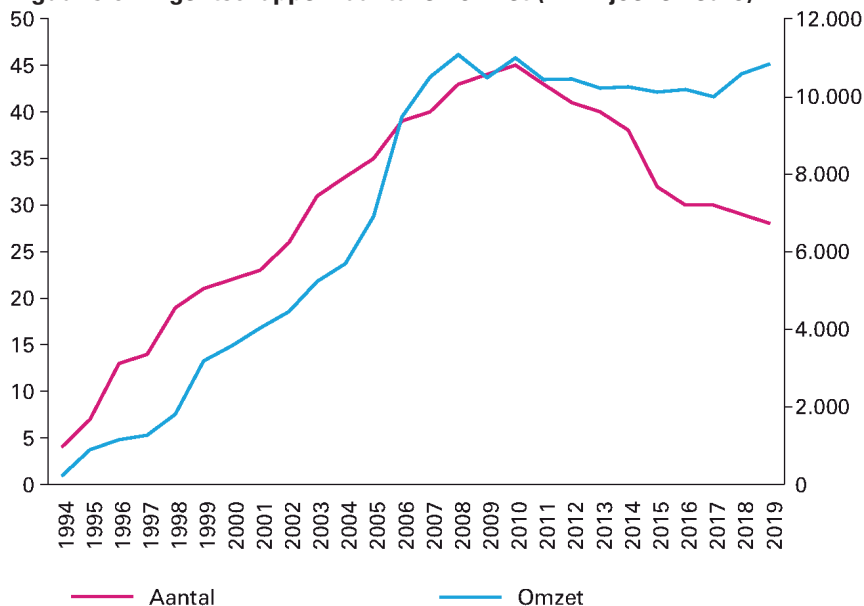
Soms is voor een dienstonderdeel van een ministerie een afwijkend beheer wenselijk. In dat geval kan de betreffende minister met inachtneming van de regels besluiten een dienstonderdeel aan te wijzen als baten-lastenagentschap of als verplichtingen-kasagentschap⁵⁷. Agentschappen zijn uitvoerende diensten van ministeries en leveren zelfstandig en tegen betaling producten en/of diensten aan andere organisaties binnen het Rijk of aan derden.

Eind 2019 telde het Rijk in totaal 28 agentschappen. Er zijn geen nieuwe agentschappen opgericht of samengevoegd in dat jaar. De afgelopen jaren is het aantal agentschappen bij het Rijk afgenomen door opheffingen, decentralisaties en samenvoegingen. Toch bleef de cumulatieve omzet relatief stabiel (zie figuur 3.6.1). In figuur 3.6.2 is per departement het aantal agentschappen in beeld gebracht en de omzet die hierbij hoort.

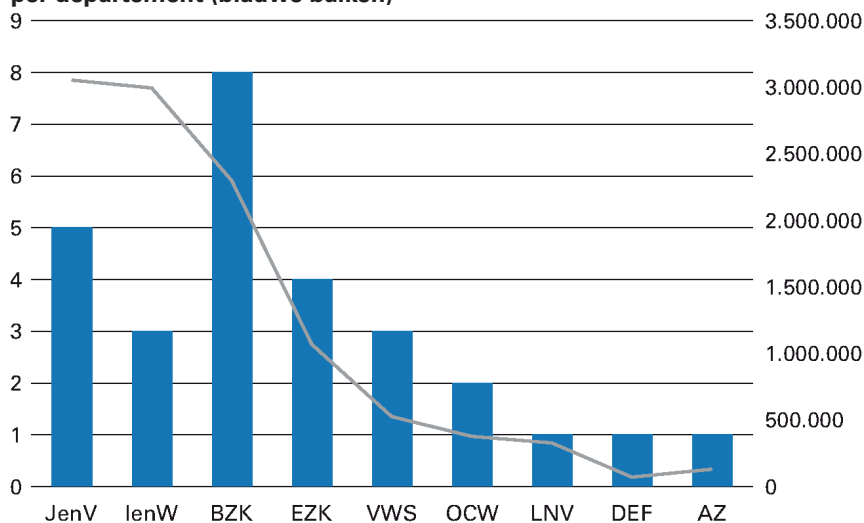
⁵⁶ Kamerstukken II 2019-2020, 31490, nr. 269 .

⁵⁷ Stb. 2017, 139.

Figuur 3.6.1 Agentschappen: aantal en omzet (in miljoenen euro)



Figuur 3.6.2 Omzet (grijze lijn in miljoenen euro) en aantal agentschappen per departement (blauwe balken)



Omzet baten-lastenagentschap

Het opstellen van de verantwoording 2019 van de agentschappen onthulde een aandachtspunt voor de Regeling agentschappen en de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2020. Deze regelingen laten namelijk enige ruimte voor interpretatie over de vraag wat als omzet van een baten-lastenagentschap kan of moet worden aangemerkt. Bij de herziening van de regelgeving in 2020 en verder wordt dit punt van aandacht meegenomen.

Doorlichting agentschappen

De Regeling agentschappen⁵⁸ bepaalt dat alle agentschappen minimaal één keer per vijf jaar worden doorgelicht. Zo wordt een beter beeld verkregen van de sturing, het financieel beheer, de bekostiging en de

⁵⁸ Stcrt. 2017, 69 103.

doelmatigheidsontwikkeling van de agentschappen. In 2019 is de doorlichting van DUO⁵⁹ afgerond en zijn de doorlichtingen van het Agentschap Telecom, CIBG, FMH en IND gestart. Naar verwachting worden deze doorlichtingen in 2020 afgerond.

Zelfstandige bestuursorganen

In de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen⁶⁰ wordt een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) als volgt omschreven: «Een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister.» Er zijn verschillende juridische verschijningsvormen van zbo's:

- publiekrechtelijke zbo's als onderdeel van de Staat der Nederlanden;
- publiekrechtelijke zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid;
- privaatrechtelijke voltijd zbo's;
- privaatrechtelijke deeltijd zbo's.

In het zbo-register dat te vinden is op overheid.nl⁶¹, zijn er ongeveer honderdvijftig zbo's en clusters van zbo's opgenomen.

Sinds 2014 handelt het kabinet vanuit het standpunt «agentschap, tenzij»⁶². Concreet betekent dit dat het kabinet ernaar streeft om geen nieuwe zelfstandige bestuursorganen op te richten. Publieke taken die verzelfstandigd moeten worden vallen idealiter onder de ministeriële verantwoordelijkheid door deze te organiseren bij agentschappen of dienstonderdelen.

Het kabinet heeft gereageerd op de evaluatie van de Kaderwet zbo's en het vervolgonderzoek over deze evaluatie. Deze reactie heeft het kabinet op 3 april 2019 verstuurd naar de Tweede Kamer⁶³. In de reactie zegt het kabinet het verplichte doelmatigheidsverslag voor accountantscontroles bij zbo's af te schaffen. In plaats daarvan gaat het kabinet sturen op meer aandacht voor doeltreffendheid en doelmatigheid als onderdeel van de gesprekken in de driehoek tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Dit gebeurt in de jaarlijkse verantwoording van zbo's en als onderdeel van de verplichte vijfjaarlijkse evaluaties van zbo's. De komende jaren willen het Ministerie van BZK en het Ministerie van Financiën enerzijds deze ontwikkeling stimuleren en faciliteren, en anderzijds deze periodiek monitoren.

Stichtingen

Een stichting is een rechtspersoon die beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken. De relatie van de overheid tot een stichting blijft in beginsel beperkt tot het verstrekken van een subsidie. Er geldt een «nee, tenzij beleid» als de overheid een stichting (mede) wil oprichten. Bij de uitvoering van overheids-taken krijgt een publiekrechtelijke organisatievorm namelijk de voorkeur boven een privaatrechtelijke stichting. Toch zijn uitzonderingen op dit beleid mogelijk; hiervoor geldt het Stichtingenkader⁶⁴.

⁵⁹ Kamerstukken II 2019-2020, 25268, nr. 176.

⁶⁰ Stb. 2006, 587.

⁶¹ https://almanak.overheid.nl/Zelfstandige_bestuursorganen/.

⁶² Kamerstukken II, 2013-2014, 25268 nr. 83.

⁶³ Kamerstukken II, 2018-2019, 33 147, nr. 7.

⁶⁴ Kamerstukken II, 2006-2007, 25 268, nr. 42.

Het Stichtingenkader bepaalt onder welke voorwaarden de overheid een stichting kan oprichten. Ook staan hierin de normen waaraan de stichting moet voldoen en geeft het invulling aan het proces van de wettelijke voorhangprocedure. De voorhangprocedure houdt in dat het betreffende departement, na advies van het Ministerie van Financiën, aan de Algemene Rekenkamer, de Ministerraad en de Staten-Generaal aannemelijk maakt dat de voorgenomen oprichting noodzakelijk is om de gewenste beleidsdoelen te bereiken.

In 2019 zijn er drie oprichtingsverzoeken voor advies ingediend bij het Ministerie van Financiën:

- Het Global Forum on Cyber Expertise (GFCE) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft als doel het secretariaat te vormen voor een al bestaand tijdelijk mondiaal platform. Dit platform draagt bij aan de uitwisseling van expertise in de ontwikkeling en opbouw van cybercapaciteiten. De stichting helpt de financiële basis te versterken door externe financiering aan te trekken.
- Het Global Centre on Adaptation (GCA) van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat staat als 'excellent adaptatie-kennisinstituut' andere landen bij om het hoofd te bieden aan klimaatverandering en zich aan te passen aan de veranderende omstandigheden. De stichting draagt op deze manier bij aan het wereldwijd verhogen van de klimaatambitie.
- Het Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ) van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bevordert samenwerking en rechtmatige zorg door gegevens tussen verschillende zorgpartijen uit te wisselen. Het doel van deze stichting is fraude in de zorg bestrijden.

3.6.4 Subsidiebeheer

Op grond van de Regeling vaststelling Aanwijzingen voor subsidieverstrekking⁶⁵ van 2009 is ieder departement verplicht om een (intern) overzicht bij te houden van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) bij subsidieverstrekking. In 2019 is er omwille van de kosten besloten te starten met een pilot om te komen tot betere informatie uitwisseling via een interdepartementale verwijsindex, beheerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Deze pilot vond plaats van 1 mei 2019 tot en met 31 december 2019. De subsidieverstreckende departementen maakten gebruik van de interdepartementale verwijsindex met inachtneming van relevante privacywetgeving. In 2020 wordt op basis van de geleerde lessen uit de pilot van 2019 bekeken of en op welke wijze de interdepartementale verwijsindex voortgezet kan worden.

⁶⁵ Stcrt. 2009, 20 306.

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

Afkortingenlijst	
ADR	Auditdienst Rijk
AIO	Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen
aios	arts in opleiding tot specialist
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AMIF	Asiel-, Migratie-, en Integratiefonds
AOW	Algemene Ouderdomswet
AZ	Algemene Zaken
bbp	Bruto Binnenlands Product
Bbz	Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen
BCF	BTW-compensatiefonds
BES-	Bonaire, Sint Eustatius & Saba
BMH	Brede maatschappelijke heroverwegingen
Bni	Bruto nationaal inkomen
btw	Omzetbelasting
bv	besloten vennootschap
BZ	Buitenlandse Zaken
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIBG	Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg
CPB	Centraal Planbureau
CPI	consumentenprijsindex
CRvB	Centrale Raad van Beroep
c.s.	Cum suis
CW	Comptabiliteitswet
DAC-	Development Assistance Committee
DAO	Digitale Auteursomgeving
DBFM	Design, Build, Finance en Maintain
DEF	Defensie
DF	Deltafonds
dga's	Directeur-groootaandeelhouders
DGF	Diergezondheidsfonds
DLP	Defensie Life Cycle Plan
DMF	Defensiematerieelbegrotingsfonds
DNB	De Nederlandsche Bank
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EC	Europese Commissie
EFMB	Europees Fonds voor Meest Behoeftigen
EFMZV	Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
ekv	exportkredietverzekering
ELFPO	Europees Landbouw Fonds voor Plattelands Ontwikkeling
ELGF	Europees Landbouw Garantie Fonds
EMU-	Economische en Monetaire Unie
ESF	Europees Sociaal Fonds
ESI	Europese structuur- en investeringsfondsen
EU	Europese Unie
EZK	Economische Zaken en Klimaat
FEZ	Financieel Economische Zaken
FJR	Financieel Jaarverslag Rijk
FMH	FMHaaglanden
GCE	Global Centre on Adaptation
GF	Gemeentefonds
GFCE	Global Forum on Cyber Expertise

ADR	Auditdienst Rijk
ggz	geestelijke gezondheidszorg
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IBOS	Interdepartementaal Budgettair Overleg Systeem
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IDA	International Development Association
IF	Infrastructuurfonds
IKZ	Informatie Knooppunt Zorgfraude
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOAW	Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
IOW	Inkomensvoorziening Oudere Werklozen
ISF	Fonds voor Interne Veiligheid
I&W	Infrastructuur en Waterstaat
JBR	Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk
JenV	Justitie en Veiligheid
KOT	kinderopvangtoeslag
KR	Koninkrijksrelaties
LKV	Loonkostenvoordeel
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MCU	Ministeriële Commissie Uitvoering
MFK	Meerjarig Financieel Kader
MIRT	Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
MTO	Medium Term Objective
NV	Nationale Verklaring
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
ODA	Official Development Assistance (Officieel erkende financiering ontwikkelingssamenwerking)
ODE	Opslag Duurzame Energie
OM	Openbaar Ministerie
PF	Provinciefonds
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SDG	Social Development Goal
SEA	Strategische evaluatie- en onderzoeksagenda
SG	Staten-Generaal
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut voor Werknemersverzekeringen
vpb	vennootschapsbelasting
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WKB	Wet op het kindgebonden budget
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WOZ	Wet waardering onroerende zaken
W&R	Wonen en Rijksdienst
WW	Werkloosheidswet
zbo	zelfstandig bestuursorgaan

ADR	Auditdienst Rijk
Zvw	Zorgverzekeringswet
ZW	Ziektewet
zzp	Zelfstandigden zonder personeel