



Rijksoverheid

# Financieel Jaarverslag van het Rijk 2017

---

Vergaderjaar 2017–2018

---

**34 950**

**Financieel Jaarverslag van het Rijk 2017**

**Nr. 1**

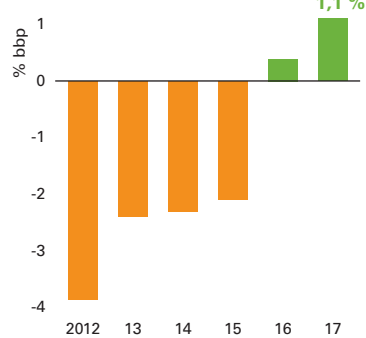
**FINANCIEEL JAARVERSLAG VAN HET RIJK**  
Aangeboden 16 mei 2018

# Samenvatting Financieel Jaarverslag Rijk 2017



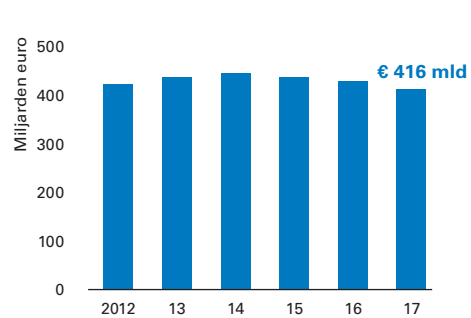
## De verbetering van de overheidsfinanciën zet door in 2017

**Overheidssaldo**



Nederland staat er nog beter voor dan verwacht bij de Miljoenennota 2017. Voor het tweede jaar op rij is er sprake van een positief overheidssaldo. Het Rijk ontving meer inkomsten dan verwacht, dit kwam vooral omdat de economie in 2017 hard groeide.

**Overheidsschuld**



De overheidsschuld daalde in 2017 voor het eerst sinds de financiële crisis onder de Europese norm van 60 procent.



**Rentelasten**

**2012** € 9,7 miljard  
**2017** € 6,5 miljard



## De economie groeit in een hoog tempo

**Groei bbp**



De economie groeide in 2017 met 3,2 procent in het hoogste tempo sinds het uitbreken van de financiële crisis. De groei komt uit alle onderdelen van de economie, dus zowel uit de consumptie, de investeringen en het buitenland.



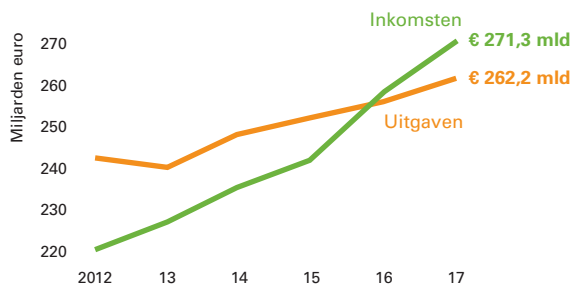
**2012** 516 duizend  
**Werkloosheid** **2017** 438 duizend

Dat ging samen met een flinke groei van de werkgelegenheid: in 2017 waren ongeveer 260 duizend mensen meer aan het werk dan in 2012.



## We houden de schatkist op orde

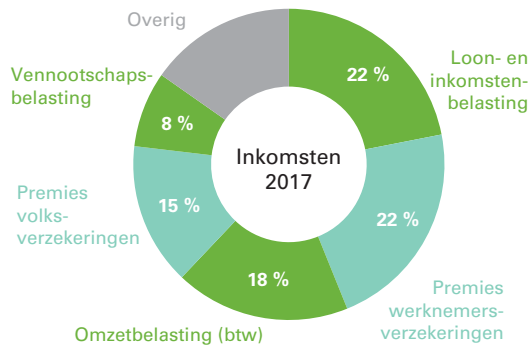
### Inkomsten en uitgaven



In tijden dat het economisch goed gaat is het belangrijk om buffers op te bouwen.

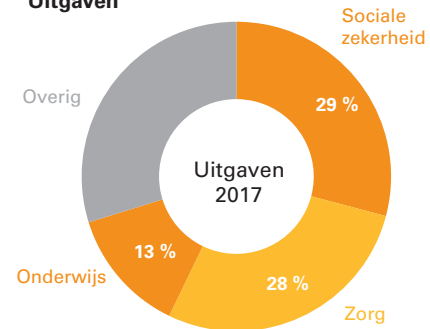
Met voldoende buffers kunnen we vervelende ingrepen in tijden dat het tegenzit zoveel mogelijk voorkomen.

### Inkomsten



De economische ontwikkelingen hebben een gunstig effect op de belasting- en premieontvangsten. Meer mensen aan het werk, hogere winsten en toegenomen bestedingen dragen allen bij aan een toename van de belasting- en premieontvangsten.

### Uitgaven



In 2017 waren de sociale zekerheid en de zorg de grootste uitgavenposten.

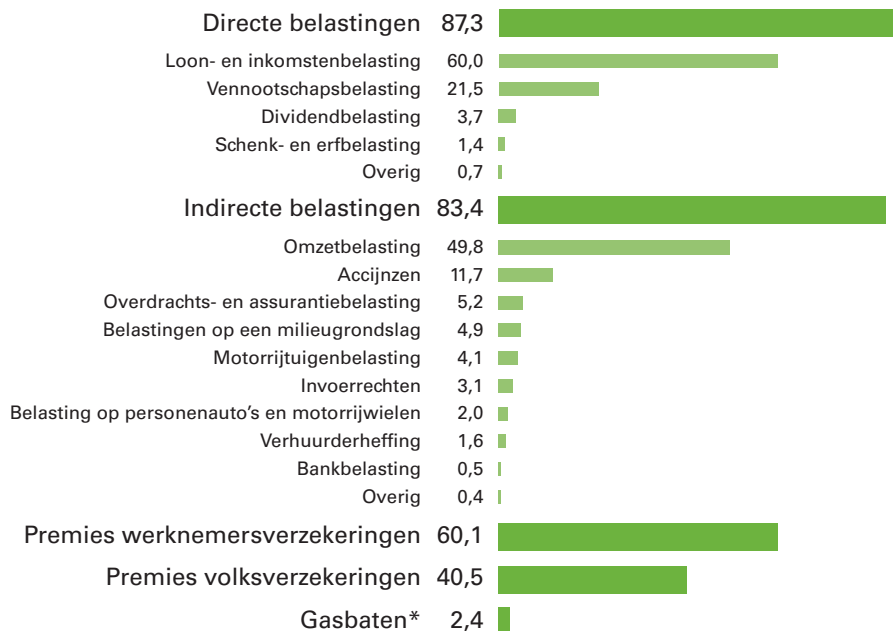
# Overzicht inkomsten en uitgaven Rijk 2017

Inkomsten € 273,7 mld

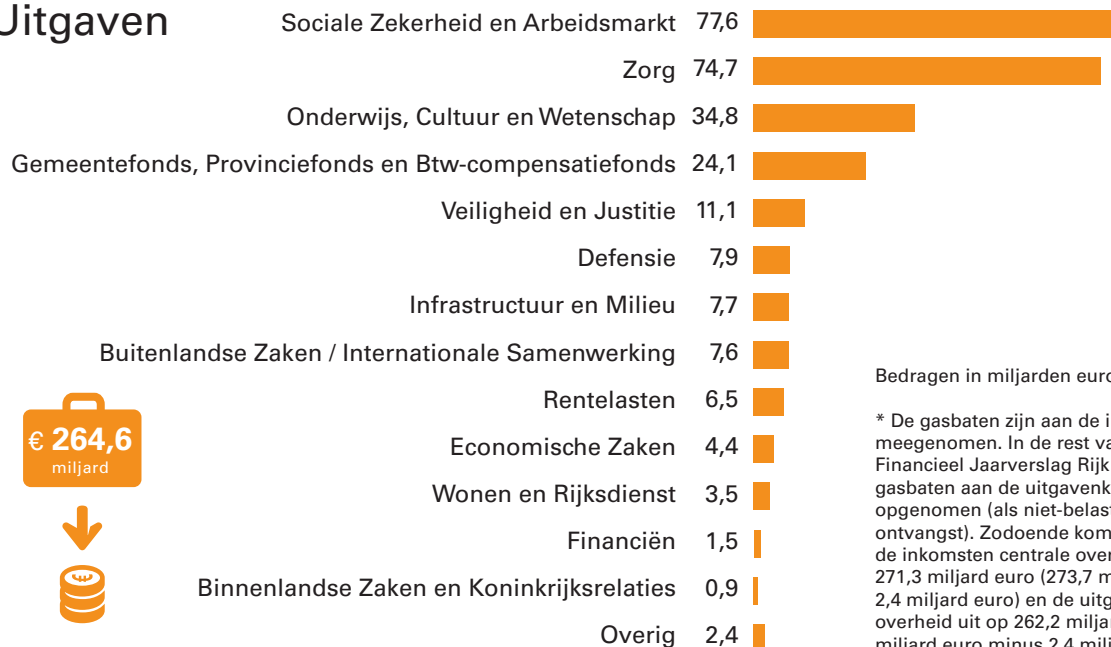
Uitgaven € 264,6 mld

Overschot € 9,1 mld

## Inkomsten



## Uitgaven



Bedragen in miljarden euro.

\* De gasbaten zijn aan de inkomstenkant meegenomen. In de rest van dit Financieel Jaarverslag Rijk zijn de gasbaten aan de uitgavenkant opgenomen (als niet-belasting-ontvangst). Zodoende komen daarmee de inkomsten centrale overheid uit op 271,3 miljard euro (273,7 miljard minus 2,4 miljard euro) en de uitgaven centrale overheid uit op 262,2 miljard euro (264,6 miljard euro minus 2,4 miljard euro).

# Inhoud

<b>Samenvatting Financieel Jaarverslag Rijk 2017</b>	<b>2</b>
<b>Voorwoord</b>	<b>6</b>
<b>Hoofdstuk 1    Het economisch beeld</b>	<b>7</b>
1.1    Inleiding	7
1.2    De Nederlandse economie in 2017	7
1.3    Europese/Internationale ontwikkelingen	12
<b>Hoofdstuk 2    Het budgettaire beeld</b>	<b>15</b>
2.1    Inleiding	15
2.2    Budgettaire kerngegevens	15
2.3    Ontwikkeling van het overheidssaldo en de overheidsschuld	16
2.4    Ontwikkeling van de uitgaven	20
2.5    Ontwikkeling van de inkomsten	31
2.6    Afwikkeling interventies financiële sector	39
2.7    Ontwikkeling risicoregelingen	40
<b>Hoofdstuk 3    Financieel Management</b>	<b>44</b>
3.1    Inleiding	44
3.2    Rechtmatigheid van de uitgaven	44
3.3    EU middelen	47
3.4    Verplichtingen	53
3.5    Beleidsinformatie en -evaluatie	62
3.6    Rijksbrede financiële informatievoorziening	67
3.7    Rijksbrede niet-financiële bedrijfsvoering	71
<b>Lijst van gebruikte afkortingen</b>	<b>73</b>

## Voorwoord

Nederland staat er financieel goed voor. De economische groei bedroeg vorig jaar 3,2 procent, de hoogste groei sinds het uitbreken van de financiële crisis. Het overschot op de begroting kwam uit op 1,1 procent van het bruto binnenlands product (bbp) en de werkloosheid daalde tot onder de 5 procent. Het aantal werkende Nederlanders nam vorig jaar toe met bijna tweehonderdduizend, de sterkste stijging sinds 2008.

Het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2017 biedt kortom veel cijfers om tevreden over te zijn, maar zoals bekend bieden resultaten uit het verleden geen garanties voor de toekomst. De Nederlandse economie heeft de afgelopen jaren de wind mee gehad, zowel dankzij de wereldhandel als door de binnenlandse bestedingen. De mooie cijfers in dit jaarverslag zijn hier mede aan te danken. Echter, een groeicijfer dat begint met een 3 is in ons land niet vanzelfsprekend en vroeg of laat zal het ook weer minder gaan. Die wetenschap dwingt ons steeds de juiste balans te houden tussen geld uitgeven en schuld aflossen.

Op het wereldtoneel is er sprake van een hoge mate van onzekerheid. De financiële gevolgen van de Brexit zijn nog moeilijk te voorspellen en internationaal politieke en militaire spanningen zorgen voor onrust en hebben vaak een negatief economisch effect. Hoewel cruciaal voor het Westen, en Nederland in het bijzonder, is vrijhandel niet voor iedereen vanzelfsprekend. De wereldwijde dreiging van handelsbelemmeringen en terroristische aanslagen is bovendien een blijvend punt van zorg.

Hoe dan ook, de verbeterde situatie van onze overheidsfinanciën geeft houvast voor de toekomst. Het belangrijkste doel blijft, Nederland financieel gezond houden. Voor onszelf en voor onze kinderen en kleinkinderen. Het vorige kabinet voerde een behoedzaam financieel beleid dat de begroting op orde bracht en gerichte investeringen mogelijk maakte. Ook daar plukken we nu de vruchten van. Dit kabinet zet die lijn voort, en we wapenen ons verder om economische tegenwind op te kunnen vangen.

Nederland is na tien jaar de klap van de crisis te boven. Iedereen heeft daaraan de afgelopen jaren hard gewerkt en onze welvaart vergt constant onderhoud. In dit jaarverslag legt het kabinet verantwoording af over ontvangsten en uitgaven van het Rijk. Goede evaluatie en strenge controle helpen de politiek de juiste beleidskeuzes te maken. We zijn het immers aan belastingbetalers verplicht elke euro zo doelmatig mogelijk te besteden.

Gezonde overheidsfinanciën zijn de basis voor vertrouwen in de toekomst. De resultaten in dit jaarverslag dragen hier aan bij. Ik vind het dan ook een eer dit jaarverslag, mijn eerste als Minister van Financiën, te mogen aanbieden.

De Minister van Financiën,

W.B. Hoekstra

# 1. Het economisch beeld

## 1.1 Inleiding

De Nederlandse economie groeide in 2017 sterk. De economie groeide in 2017 in het hoogste tempo sinds het uitbreken van de financiële crisis. De groei werd gedreven door zowel het buitenland als het binnenland, geholpen door een toename van de consumptie van huishoudens en bedrijfsinvesteringen. Ook op de arbeidsmarkt ging het beter: de werkloosheid daalde tot onder de 5 procent en het aantal werkenden nam toe met bijna 200 duizend mensen tot 8,6 miljoen.

Ook in de Europese Unie (EU) en de rest van de wereld ontwikkelde de economische zich positief. De EU en eurozone kenden een hogere groei dan voorgaande jaren, en lieten een verbetering van de overheidsfinanciën zien. Het feitelijke begrotingstekort van de eurozone verbeterde, hoewel het structurele saldo juist iets verslechterde. Ook de overheids-schuld daalde licht, hoewel een aantal landen een schuld hebben die duidelijk boven de grenswaarde ligt van 60 procent van het bruto binnenlands product (bbp).

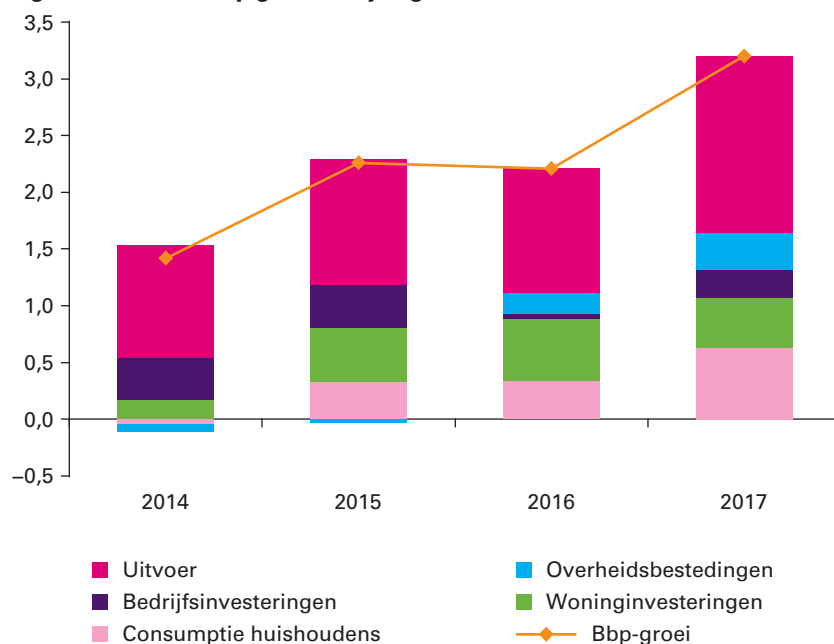
## 1.2 De Nederlandse economie in 2017

De Nederlandse economie groeide in 2017 sterk, namelijk met 3,2 procent. Het bbp groeide voor het vierde jaar op rij, sterker dan in 2016 en in het hoogste tempo sinds 2007. Terwijl de economie in eerdere jaren nog moest herstellen van de economische en financiële crisis, was dat in 2017 niet meer het geval.

De economische groei was in ongeveer gelijke mate afhankelijk van de vraag uit het binnenland en het buitenland. Binnen Nederland groeide de consumptie van huishoudens met 1,9 procent in het hoogste tempo sinds 2008, en de investeringen met 5,6 procent. De uitvoer groeide met 6,1 procent sterker dan de wereldhandel. De woninginvesteringen groeiden minder hard dan in afgelopen jaren, maar dat werd ruimschoots gecompenseerd door een hogere bijdrage van de export, de consumptie en overige investeringen. Figuur 1.2.1 laat zien hoe de economie zich ontwikkelt sinds 2014.



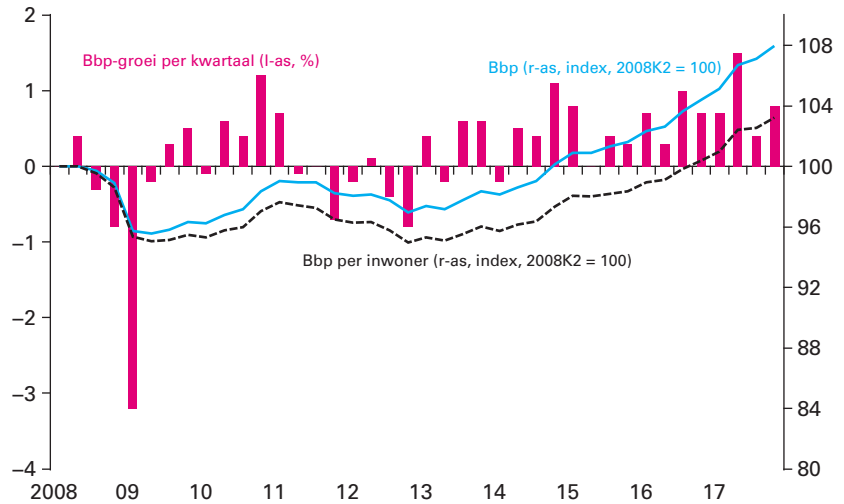
**Figuur 1.2.1 Reële bbp-groei en bijdragen**



Bron: CPB, Centraal Economisch Plan 2018

De periode van laagconjunctuur kwam in 2017 ten einde. Instituten als het CPB, de EC en het IMF schatten dat Nederland in 2017 een ongeveer neutrale *output gap* had. Dat betekent dat het feitelijke bbp weer ongeveer op het niveau van het potentiële bbp ligt (het bbp gezuiverd voor conjuncturele ontwikkelingen). De bbp-groei van de afgelopen jaren was aanmerkelijk hoger dan de potentiële bbp-groei, die volgens verschillende instituten ongeveer 1,5 à 2 procent per jaar is. Sinds het dieptepunt van de crisis groeide het Nederlandse bbp al vijftien kwartalen op rij. Daarmee komt de huidige groeiperiode langzaam in de buurt van de periode tussen de dotcomcrisis en de financiële crisis, die twintig kwartalen duurde. Zowel het totale bbp als het bbp per inwoner bevindt zich ruimschoots boven het niveau van vlak vóór de crisis, zoals figuur 1.2.2 laat zien. Nederland is dus na tien jaar de klap van de crisis te boven.

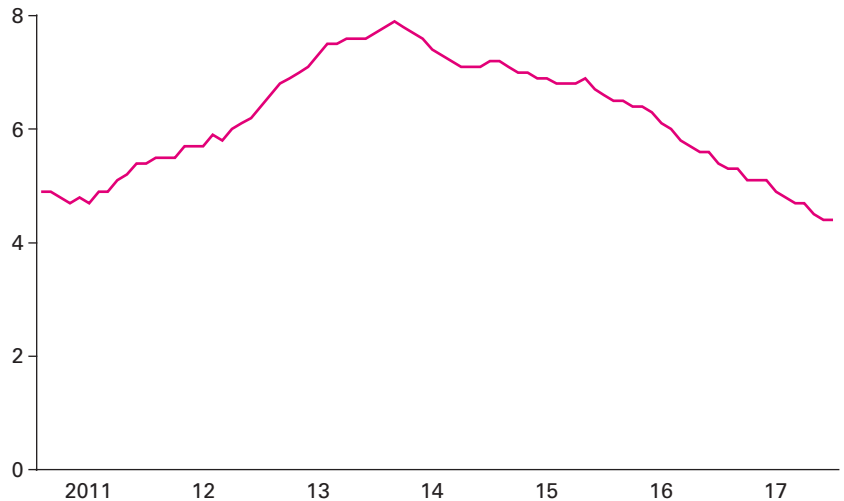
**Figuur 1.2.2 Bbp-groei per kwartaal, bbp en bbp per capita (index) sinds 2008**



Bron: CBS, bewerking Ministerie van Financiën

De werkloosheid daalde tot onder de 5 procent, en het arbeidsaanbod groeide verder. Het aantal werkende Nederlanders nam in 2017 toe met 198 duizend. Dat is de sterkste stijging sinds 2008. De werkloosheid daalde op jaarbasis tot 4,9 procent van de beroepsbevolking, terwijl deze in 2016 nog 6,0 procent was. Daarmee zet de daling van de afgelopen jaren door, zoals figuur 1.2.3 laat zien. Eind 2017 lag de werkloosheid zelfs op het laagste niveau in meer dan 8 jaar. De groei van het aantal werkenden werd het sterkste gedreven door flexibele werknemers, maar ook het aantal werknemers met een vast contract groeide met bijna 50 duizend.

**Figuur 1.2.3 Werkloosheid, % beroepsbevolking (seizoensgecorrigeerd)**



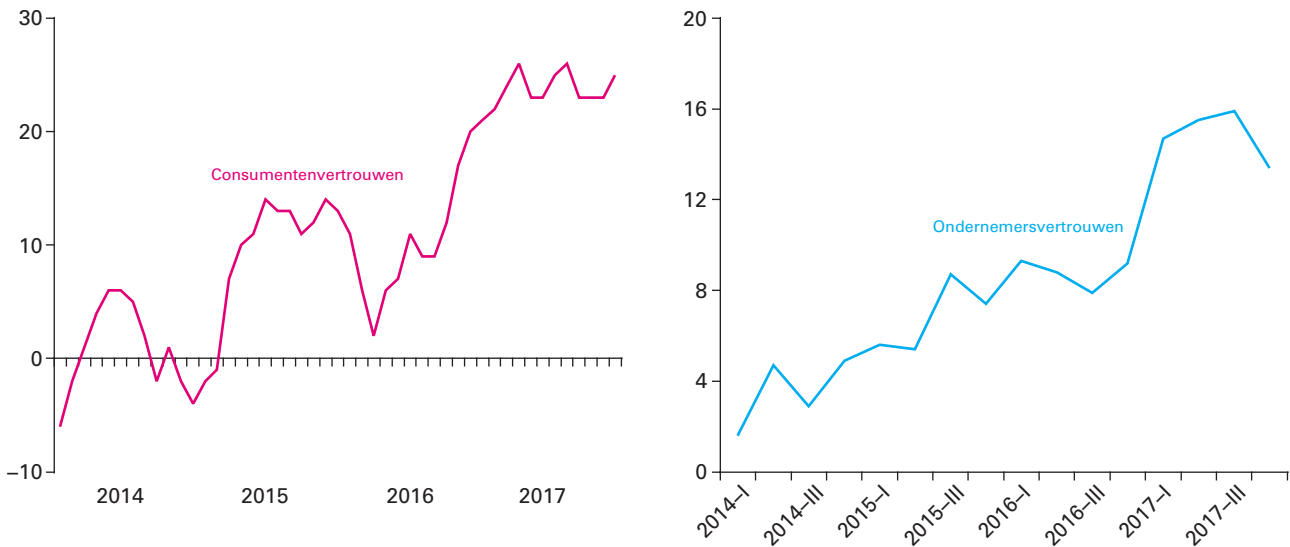
Bron: CBS

De contractlonen en prijzen stegen in 2017 gematigd. De cao-lonen stegen in 2017 met 1,5 procent ten opzichte van 2016, en daarmee iets minder hard dan in 2016. De lonen stegen in de marktsector harder dan bij de overheid, en groeiden ongeveer even hard als de prijzen. Het reëel beschikbaar inkomen van huishoudens groeide mede dankzij de hogere lonen met 1,5 procent. De consumentenprijzen stegen in 2017 sneller dan

in voorgaande jaren, maar nog niet in een hoog tempo. De inflatie<sup>1</sup> was 1,3 procent, vergeleken met slechts 0,1 procent in 2016. Ondanks de hoge economische groei was de inflatie in Nederland net iets lager dan in de eurozone als geheel, en onder de ECB-doelstelling van onder, maar dicht bij 2 procent.

Huishoudens en bedrijven waren positief over de economische situatie in 2017, zoals enquêtes van het CBS laten zien. Figuur 1.2.4 laat zien dat het vertrouwen van huishoudens en ondernemers de afgelopen jaren sterk is gegroeid, en dat ze een positief beeld hebben over de economische situatie. Het consumentenvertrouwen was de afgelopen jaren al flink toegenomen, en steeg in 2017 nog iets verder. Ondernemers werden beduidend positiever, en het ondernemersvertrouwen kwam in 2017 uit op het hoogste niveau sinds het begin van de meting in 2008.

**Figuur 1.2.4 Economisch sentiment**

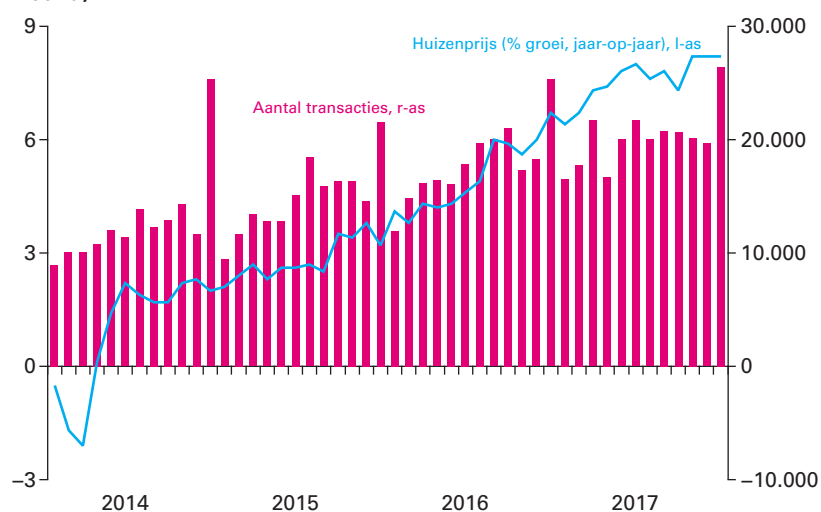


Bron: CBS

De Nederlandse huizenmarkt draaide in 2017 op volle toeren. In Nederland wisselden nog nooit zo veel huizen van eigenaar als in 2017. Maar liefst 242 duizend huizen kregen nieuwe bewoners, en dat is 13 procent meer dan het jaar daarvoor. Ook de huizenprijzen stegen in 2017 door. Een Nederlands huis was eind 2017 gemiddeld 8,2 procent duurder dan een jaar eerder, en daarmee stegen de prijzen in het hoogste tempo in 15 jaar. Met name in de vier grote steden was er grote krapte op de huizenmarkt, en waren huizen eind 2017 zelfs meer dan 11 procent duurder dan een jaar eerder. Het gevaar van oververhitting is hierdoor toegenomen. Het aantal transacties lag in de grote steden juist aanmerkelijk lager dan het landelijk gemiddelde, en in Amsterdam en Utrecht daalde het aantal woningverkoppen ten opzichte van 2016.

<sup>1</sup> Volgens de Europese HICP-methode.

**Figuur 1.2.5 Huizenmarkt: prijsgroei (jaar-op-jaar) en aantal transacties (per maand)**



Bron: CBS

Schulden van huishoudens en bedrijven daalden licht als aandeel van het bbp, maar blijven internationaal gezien hoog. Huishoudens hadden in 2017 een schuld van ongeveer 104 procent bbp, terwijl dat eind 2016 nog ongeveer 108 procent bbp was. Ook het aantal huishoudens met een onderwaterhypotheek neemt snel af, en daalde naar 11 procent van de huiseigenaren in het derde kwartaal van 2017 tegenover 18 procent eind 2016. De schulden van bedrijven daalden licht: de schuld van niet-financiële bedrijven was in 2017 ongeveer 108 procent bbp, terwijl dat eind 2016 nog 114 procent was. Tegenover de schulden van huishoudens en bedrijven staan overigens, op het niveau van de Nederlandse economie als geheel, nog grotere vermogens dan schulden.

De economie ontwikkelde zich in 2017 positiever dan vooraf werd verwacht. Tabel 1.21 laat de ontwikkeling van de macro-economische kernvariabele van Miljoenennota 2017 naar Financieel Jaarverslag 2017 zien. Bij de Miljoenennota 2017 werd nog een economische groei van minder van 1,7 procent verwacht, terwijl de groei op 3,2 procent uitkwam. Ook de arbeidsmarkt ontwikkelde zich positiever, en de werkloosheid daalde in 2017 veel verder dan de raming vooraf. Met name de export en de investeringen deden het in 2017 beter dan voorzien.

Tabel 1.2.1 Macro-economische kernvariabelen

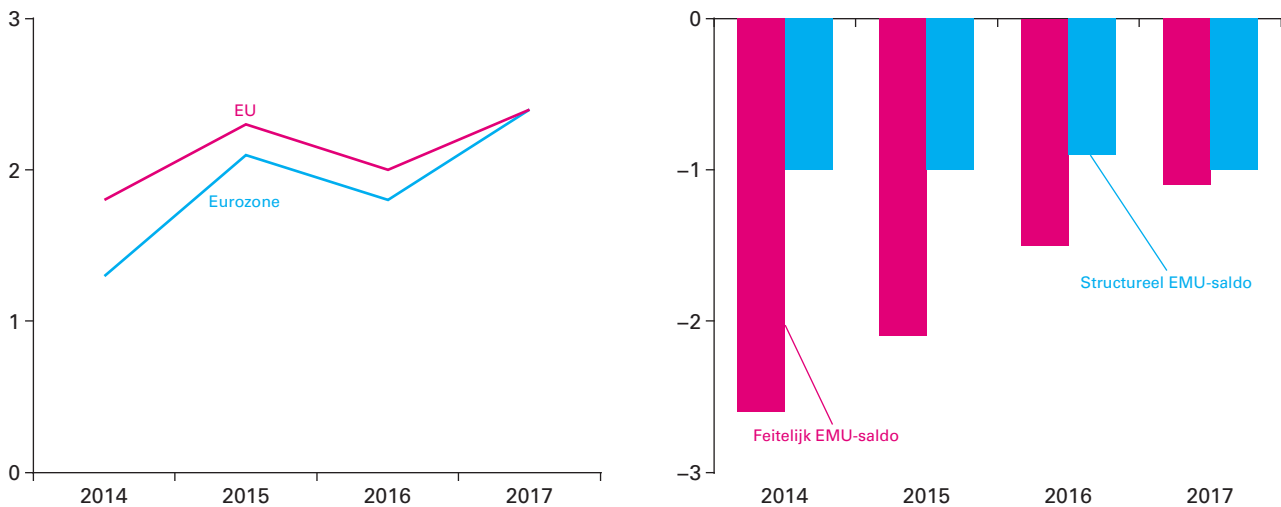
	MN 2017	FJR 2017	Vershil
Bruto binnenlands product (in miljarden euro)	709	733	24
Economische groei (volumegroei, in procenten)	1,7%	3,2%	1,5%
Inflatie (consumentenprijsindex, mutatie per jaar in procenten)	0,6%	1,4%	0,8%
Contractloon marktsector (mutatie per jaar in procenten)	1,6%	1,6%	0,0%
Werkloze beroepsbevolking (in duizenden personen, internationale definitie)	555	438	- 117
Lange rente (niveau in procenten)	0,1%	0,5%	0,4%
Eurokoers (dollar per euro)	1,11	1,13	0,02

### 1.3 Europese/internationale ontwikkelingen

De economische groei in de EU en EMU (eurozone) trok verder aan, net als de inflatie in de eurozone. De overheidsfinanciën in de eurozone verbeterden licht. In de EU en de eurozone als geheel groeide het bbp met 2,4 procent, terwijl de groei in 2016 nog 2,0 respectievelijk 1,8 procent was. Er waren grote groeiverschillen tussen landen, maar voor het eerst sinds de crisis groeide het bbp in alle EU- en eurolanden (en zelfs overall met 1,4 procent of meer). Naast de economische groei trok ook de inflatie in de eurozone aan. Consumentenprijzen in de eurozone stegen in 2017 met 1,5 procent, een veel sterkere stijging dan de 0,2 procent in 2016. In het licht van de aantrekkende inflatie besloot de ECB in oktober 2017 om de nettoaankopen van het opkoopprogramma (Asset Purchase Programme, APP) te halveren tot 30 miljard euro per maand vanaf januari 2018.

De gestage verbetering van de overheidsfinanciën van de eurolanden zette door. Het EMU-saldo (begrotingssaldo) kwam in de eurozone als geheel uit op een tekort van 1,1 procent bbp, wat een verbetering is ten opzichte van 1,5 procent in 2016. Het structureel EMU-saldo van de eurozone, oftewel het feitelijk saldo gecorrigeerd voor de conjunctuur en eenmalige inkomsten of uitgaven, verslechterde juist licht. De EMU-schuld van de eurozone daalde licht en kwam uit op 89 procent bbp. De schuld van de eurozone als geheel, en van een aantal lidstaten, blijft dus relatief hoog en ver boven de schuldquote van 60 procent die in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) is afgesproken als grenswaarde.

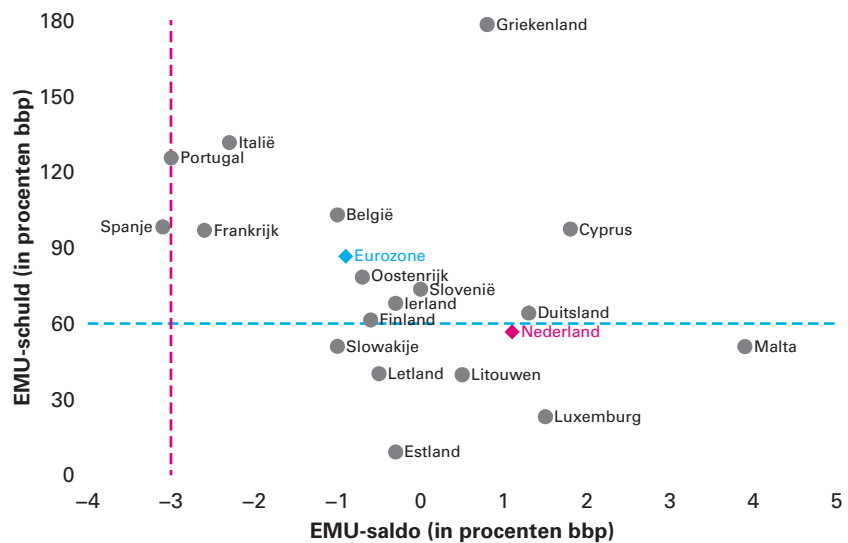
**Figuur 1.3.1** Links: groei in procenten bbp (EU en Eurozone), rechts: ontwikkeling EMU-saldo in procenten bbp (feitelijk en structureel)



Bron: Europese Commissie (Winterraming 2017), AMECO

Binnen de eurozone zijn grote verschillen in de posities van de overheidsfinanciën, zoals figuur 1.3.2 laat zien. Nederland doet het ook op het gebied van de overheidsschuld relatief goed. Hoewel de schuld in veel landen daalt, zijn er nog steeds veel eurolanden met een schuld van meer dan 60 procent bbp.

**Figuur 1.3.2** EMU-saldi en EMU-schulden lidstaten in de eurozone



Bron: Eurostat

De Europese Raad heeft in 2017 besloten om Kroatië, Portugal, het Verenigd Koninkrijk en Griekenland te ontslaan uit de correctieve arm van het SGP<sup>2</sup>, omdat de overheidsfinanciën van deze landen voldoende waren verbeterd. Zes jaar geleden zaten nog 23 landen in de correctieve arm van het SGP; momenteel bevinden alleen Frankrijk en Spanje zich daar nog in.

<sup>2</sup> De correctieve arm van het SGP is gericht op landen die niet voldoen aan de normen voor het begrotingstekort (van 3 procent bbp) of staatsschuld (die 60 procent bbp mag zijn, of in GKL-termen snel genoeg moet dalen).

In december 2017 kwam de Europese Raad tot een akkoord om de volgende fase van de onderhandelingen over de Brexit in te gaan. Dit akkoord maakt de weg vrij voor gesprekken over een mogelijke overgangperiode en over het raamwerk voor de toekomstige relatie tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk. Dat was mogelijk omdat de Europese Commissie met het Verenigd Koninkrijk in de ogen van de Raad voldoende voortgang had geboekt in onderhandelingen over burgerrechten, de financiële afwikkeling en de grens van het Verenigd Koninkrijk met Ierland. Het risico van een harde Brexit met economische onzekerheden blijft aanwezig.

De wereldwijde economie trok in 2017 aan, en groeide met 3,7 procent harder dan in voorgaande jaren. Niet alleen rijke landen, maar ook opkomende en ontwikkelingslanden kenden een hogere groei dan in 2016. De economie van de VS groeide in 2017 met 2,3 procent, die van Japan met 1,8 procent en de Chinese economie met 6,8 procent. Ook de wereldhandel trok aan, en groeide in 2017 met bijna 5 procent. Voor het eerst sinds 2014 groeide de handel weer sneller dan het mondiale bbp. De hoge groei uitte zich ook in een forse stijging van de olieprijs en inflatie. De (lange) rente steeg in veel westerse landen, gedreven door een aantrekkende conjunctuur, inflatie en (in sommige landen) minder ruim monetair beleid.

## 2. Het budgettaire beeld

### 2.1 Inleiding

Nederland staat er nog beter voor dan het kabinet-Rutte II dacht bij Miljoenennota 2017. Deze ging uit van een begrotingstekort van 0,5 procent bbp, maar dat werd een overschot van 1,1 procent van het bbp. Dit hoofdstuk gaat in op de budgettaire ontwikkelingen van 2017 en de verschillen tussen de begrote en gerealiseerde cijfers.

### 2.2 Budgettaire kerngegevens

Het Rijk gaf in 2017 minder geld uit onder het netto uitgavenkader dan verwacht en de opbrengsten uit de belastinginkomsten en premies waren juist flink hoger dan verwacht. Een van de belangrijkste gevolgen daarvan is dat de overheidsschuld verder daalde.

Tabel 2.2.1 Budgettaire kerngegevens (in miljarden euro)

	MN 2017	FJR 2017	Verschil
<b>Inkomsten (belastingen en sociale premies)</b>	<b>260,5</b>	<b>271,3</b>	<b>10,7</b>
<b>Netto-uitgaven onder de kaders</b>	<b>255,7</b>	<b>251,8</b>	<b>- 3,8</b>
Rijksbegroting in enge zin	109,2	106,7	- 2,5
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid	77,9	77,1	- 0,7
Budgettair Kader Zorg	68,5	68,0	- 0,6
<b>Overige netto-uitgaven</b>	<b>6,2</b>	<b>10,4</b>	<b>4,2</b>
Gasbaten	- 2,6	- 2,4	0,2
Rentelasten	6,4	6,5	0,1
Zorgtoeslag	4,4	4,3	- 0,1
Overig	- 2,1	2,0	4,0
<b>Totale netto-uitgaven</b>	<b>261,9</b>	<b>262,2</b>	<b>0,3</b>
<b>EMU-saldo centrale overheid</b>	<b>- 1,3</b>	<b>9,1</b>	<b>10,4</b>
<b>EMU-saldo decentrale overheden</b>	<b>- 1,9</b>	<b>- 1,1</b>	<b>0,9</b>
<b>Feitelijk EMU-saldo</b>	<b>- 3,3</b>	<b>8,0</b>	<b>11,3</b>
<b>Feitelijk EMU-saldo (in procenten bbp)</b>	<b>- 0,5%</b>	<b>1,1%</b>	<b>1,6%</b>
<b>EMU-schuld</b>	<b>440</b>	<b>416</b>	<b>- 24</b>
<b>EMU-schuld (in procenten bbp)</b>	<b>62,1%</b>	<b>56,7%</b>	<b>- 5,4%</b>
<b>Bruto binnenlands product (bbp)</b>	<b>709</b>	<b>733</b>	<b>24</b>



De totale netto-uitgaven van het Rijk bedroegen vorig jaar in totaal 262,2 miljard euro; 0,3 miljard euro meer dan begroot. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen uitgaven onder de kaders en daarbuiten. Zoals de tabel laat zien, waren de uitgaven onder de kaders 3,8 miljard euro lager dan begroot in de Miljoenennota 2017. De uitgaven buiten het uitgavenkader verslechterden echter met 4,2 miljard euro.

Dit heeft twee oorzaken. De eerste is de vertraagde ratificatie van het Eigenmiddelenbesluit (EMB). Door de vertraagde ratificatie ontvingen Nederland en andere de EU-lidstaten de kortingen op de nationale afdrachten over de jaren 2014 tot en met 2016 pas in 2017. Deze ontvangst is verwerkt onder het uitgavenkader Rijksbegroting in enge zin. Zodoende vielen daar de uitgaven fors mee. De ontvangen korting valt voor het overheidssaldo echter in de jaren 2014–2016. Daarom is bij de overige uitgaven voor de vertraging een correctie van 2,6 miljard euro opgenomen, zodat de saldobelasting correct is. De tweede oorzaak is dat zorgverzekeraars in 2017 voor de uitvoering van de basisverzekering Zvw meer beheerskosten hebben gemaakt en minder reserves hebben afgebouwd dan verwacht in de Miljoenennota 2017; een effect van 1,6 miljard euro.

De opbrengsten uit de belastingheffingen en de sociale premies waren 10,7 miljard euro hoger dan de Miljoenennota 2017 vermeldde. Die hogere inkomsten zorgden voor een verbetering van het EMU-saldo van de centrale overheid. De begroting 2017 ging uit van een overheidstekort centrale overheid van 1,3 miljard euro, maar dat is omgeslagen in een overschot van 9,1 miljard euro. De gemeenten, provincies en waterschappen laten ook een kleiner tekort zien dan begroot: 1,1 miljard euro in plaats van 1,9 miljard euro. Hiermee komt de collectieve sector uit op een overschot van 8,0 miljard euro. Afgezet tegen de omvang van de economie, het bbp, bedroeg het overschot 1,1 procent, terwijl het kabinet in de begroting voor 2017 nog rekening hield met een tekort van 0,5 procent.

De schuld van de collectieve sector, ook wel de overheidsschuld of EMU-schuld genoemd, lag eind 2017 24 miljard euro lager dan het kabinet verwachtte toen het de begroting 2017 opstelde. De 416 miljard euro schuld is gelijk aan 56,7 procent van het bbp en komt daarmee voor het eerst, sinds het uitbreken van de economische crisis, uit onder de SGP-grenswaarde van 60 procent.

### **2.3 Ontwikkeling van het overheidssaldo en de overheidsschuld**

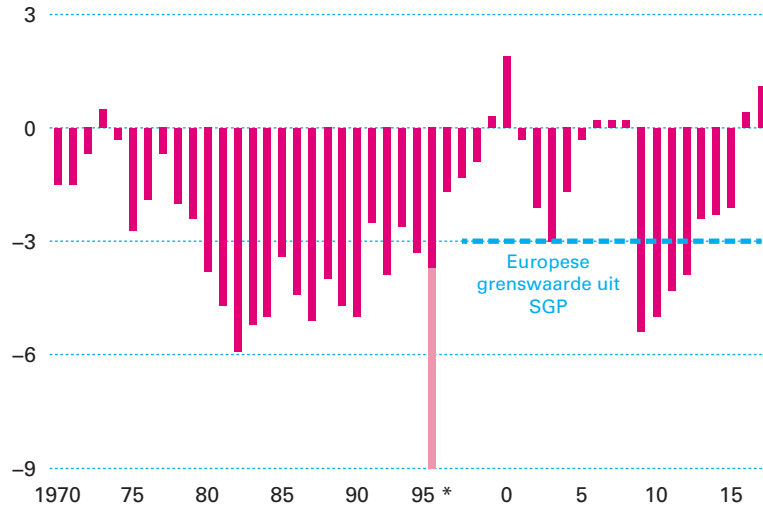
In de Europese Unie gelden uniforme regels voor de administratie van overheidstekorten, -overschotten en -schulden. Deze regels zijn vastgelegd in het *European System of Accounts* (ESA). Het ESA zorgt ervoor dat cijfers over de overheidsfinanciën tussen lidstaten vergelijkbaar zijn. Die vergelijkbaarheid is belangrijk voor het volgen van de afspraken uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Box 2.1 licht de regels en de werking van het SGP nader toe.

#### **2.3.1 De ontwikkeling van het overheidssaldo**

Het saldo van inkomsten en uitgaven van de overheid is sinds 2008 jaar op jaar sterk verbeterd. In 2013 kwam het saldo weer onder de SGP-norm van 3 procent. En 2017 was het tweede opeenvolgende jaar sinds het

begin van de crisis waarin de overheid meer geld ontving dan uitgaf. Figuur 2.3.1 illustreert de langjarige ontwikkeling van het overheidssaldo.

**Figuur 2.3.1 Ontwikkeling EMU-saldo (in procenten van het bbp)**

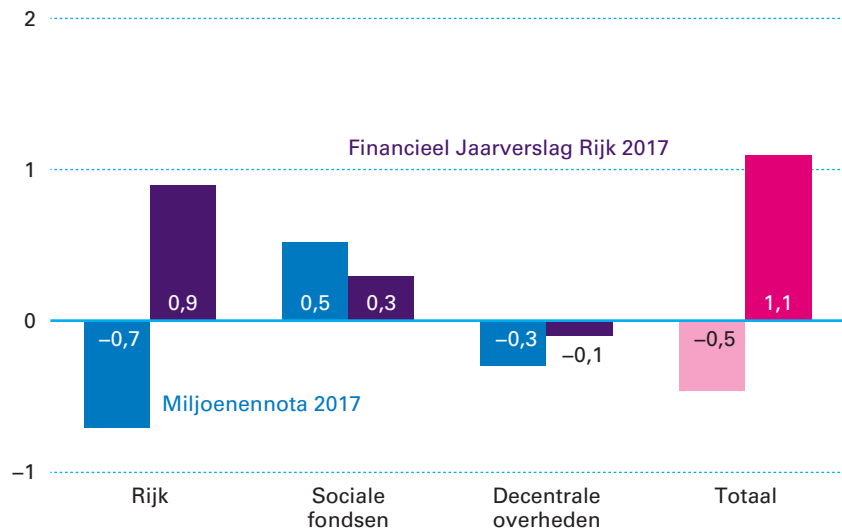


Bron: CBS, bewerking Ministerie van Financiën.

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

Het overheidstekort is het tekort van de gehele collectieve sector, dus niet alleen het tekort van het Rijk, maar ook het tekort van sociale fondsen en de decentrale overheden. Onder decentrale overheden vallen gemeenten, provincies en waterschappen, maar ook samenwerkingsverbanden tussen decentrale overheden. De Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet hof) verplicht alle bestuurslagen zich in te spannen om een eventueel overheidstekort binnen de perken te houden. Voor 2017 heeft het kabinet afgesproken dat het tekort van de decentrale overheden maximaal – 0,3 procent van het bbp mag zijn. Met het saldo van – 0,1 procent houden de decentrale overheden zich ruim aan deze afspraak.

**Figuur 2.3.2 Opbouw van het EMU-saldo 2017 raming vs. realisatie (in procenten bbp)**



Bron: CBS, bewerking Ministerie van Financiën.

Tabel 2.3.1 Verticale toelichting EMU-saldo (in procenten bbp, – is een verslechtering)

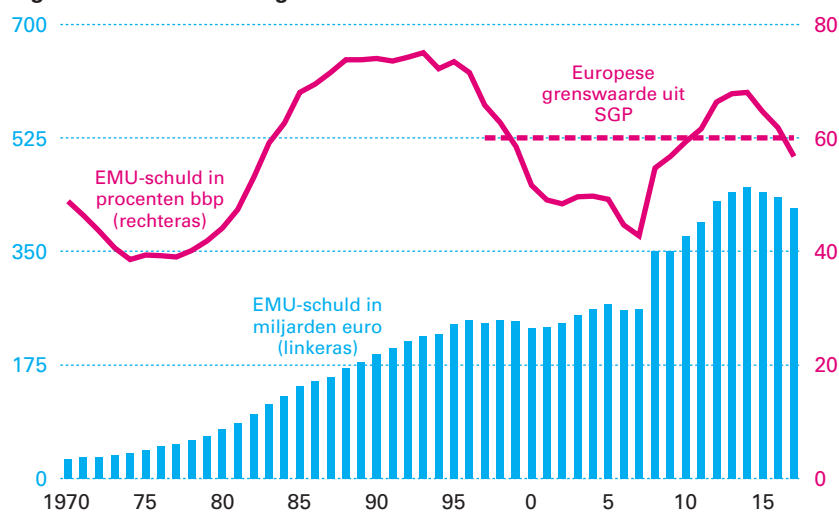
	2017
<b>EMU-saldo Miljoenennota 2017</b>	<b>– 0,5%</b>
Noemereffect	0,0%
Belasting- en premie-inkomsten	1,5%
Uitgaven	
Rijksbegroting in enge zin	0,3%
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid	0,1%
Budgettair Kader Zorg	0,1%
Gasbaten (transactiebasis)	0,0%
Rentelasten	– 0,0%
EMU-saldo decentrale overheden	0,1%
Kas-transverschil EU-afrachten	– 0,4%
Overige kas-transverschillen	– 0,1%
Overige uitgaven	– 0,1%
<b>EMU-saldo Financieel Jaarverslag Rijk 2017</b>	<b>1,1%</b>

Het verschil tussen het overheidssaldo van de Miljoenennota 2017 en het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2017 wordt geduid in tabel 2.3.1. Dat verschil komt vooral door de hogere belasting- en premie-inkomsten.

### 2.3.2 Ontwikkeling van de overheidsschuld

De overheidsschuld bedroeg eind 2017 416 miljard euro. Dat is ruim 24 miljard euro lager dan het bedrag waarmee het kabinet-Rutte II in de Miljoenennota 2017 rekening hield. De overheidsschuld was 56,7 procent van het bbp; een daling van 5,4 procentpunt.

Figuur 2.3.3 Ontwikkeling overheidsschuld



Bron: CBS

Uit tabel 2.3.2 blijkt dat het noemereffect de belangrijkste verklaring is voor het verschil tussen de raming en de realisatie van de overheidsschuld als percentage bbp: door de sterke economische groei wordt de

schuld afgezet tegen een grotere Nederlandse economie. Verder zorgde ook het overschot op de begroting ervoor dat er minder geld is geleend.

**Tabel 2.3.2 Verticale toelichting EMU-schuld (in procenten bbp, + is toename van de schuld)**

<b>EMU-schuld Miljoenennota 2017</b>	<b>62,1%</b>
Doorwerking lagere schuld 2016	- 0,6%
Noemereffect	- 2,0%
Mutatie EMU-saldo	- 1,5%
Aan- en verkoop staatsdeelnemingen	- 0,8%
Renteswaps	- 0,2%
Schatkistbankieren	- 0,0%
Kastransactieverschillen	- 0,3%
Overige financiële transacties	0,1%
<b>EMU-schuld Financieel jaarverslag van het Rijk 2017</b>	<b>56,7%</b>

### **Box 2.1 Stabiliteits- en Groeipact**

In het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) hebben alle landen in de Europese Unie vastgelegd aan welke eisen de overheidsfinanciën moeten voldoen. Deze afspraken gelden dus ook voor Nederland. De bekendste grenswaarden van het SGP zijn een schuld van 60 procent van het bbp en een feitelijk begrotingstekort van 3 procent van het bbp.

Ook moeten lidstaten voldoen aan de zogenoemde middellangetermijndoelstelling (Medium Term Objective, MTO). De middellangetermijndoelstelling heeft de vorm van een minimaal structureel saldo. Dat is het feitelijke overheidstekort, gecorrigeerd voor de economische conjunctuur en eenmalige baten en kosten. De regels van het SGP schrijven voor dat het structureel saldo jaarlijks een verbetering moet laten zien, totdat een lidstaat voldoet aan zijn middellangetermijndoelstelling.

Zolang lidstaten niet voldoen aan de MTO, moeten zij voldoen aan de uitgavenregel. Die regel schrijft voor dat de overheidsuitgaven niet harder mogen groeien dan de gemiddelde potentiële economische groei. De gedachte achter deze uitgavenregel is dat inkomsten meestijgen met de economische groei. Als de uitgaven ook meestijgen met het bbp, blijft het structurele saldo in theorie gelijk. De uitgavenregel kan daarom worden gezien als een manier om de ontwikkeling van het structurele saldo te verbeteren.

Tabel 2.3.3 Structureel EMU-saldo (in procenten bbp)

	MN 2017	FJR 2017
<b>Feitelijk EMU-saldo</b>	<b>- 0,5%</b>	<b>1,1%</b>
Conjuncturele component	0,2%	0,1%
Incidentele correctie	- 0,3%	- 0,5%
<b>Structureel EMU-saldo</b>	<b>- 0,6%</b>	<b>0,7%</b>

## 2.4 Ontwikkeling van de uitgaven

In Nederland spreekt het kabinet bij de start van een kabinetsperiode een jaarlijks maximum aan uitgaven af: het uitgavenkader. Hieronder valt het grootste gedeelte van de uitgaven van het Rijk. Het uitgavenkader bestond in 2017 uit drie de elkaders: het kader Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng), het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid (SZA) en het Budgettair Kader Zorg (BKZ). In deze paragraaf worden de uitgaven in 2017 vergeleken met het voor 2017 geldende uitgavenkader.

Tabel 2.4.1 Kadertoets 2017 (in miljarden euro, – is onderschrijding)

	MN 2017	FJR 2017	Vershil
<b>Rijksbegroting in enge zin</b>			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	108,1	106,1	- 2,0
Uitgavenniveau	109,2	106,7	- 2,5
Over-/onderschrijding	1,1	0,6	- 0,5
<b>Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid</b>			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	77,6	78,3	0,7
Uitgavenniveau	77,9	77,1	- 0,8
Over-/onderschrijding	0,3	- 1,2	- 1,5
<b>Budgettair Kader Zorg</b>			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	70,0	70,5	0,6
Uitgavenniveau	68,5	68,0	- 0,6
Over-/onderschrijding	- 1,4	- 2,6	- 1,2
<b>Totale uitgavenkader</b>			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	255,6	254,9	- 0,7
Uitgavenniveau	255,7	251,8	- 3,8
Over-/onderschrijding	0,0	- 3,1	- 3,2

Het kabinet wijzigt het uitgavenkader vanwege de inflatieontwikkeling. Het uitgavenkader voor 2017 is zodoende vastgesteld op 254,9 miljard euro. Daar is het kabinet 3,1 miljard euro onder gebleven. De volgende drie paragrafen behandelen de drie afzonderlijke de elkaders en laten in detail de gerealiseerde uitgaven zien.

## 2.4.1 Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng)

Tabel 2.4.2 Ontwikkeling uitgaven RBG-eng in miljoenen euro (– is onderschrijding)

<b>1</b>	<b>Uitgavenkader bij Miljoenennota 2017</b>	<b>108.117</b>
2	Aanpassing uitgavenkader als gevolg van inflatieontwikkeling	919
3	Statistische correctie	– 3.085
4	Overboekingen met BKZ en SZA	149
<b>5</b>	<b>Uitgavenkader bij Financieel Jaarverslag van het Rijk 2017 (= 1 t/m 4)</b>	<b>106.101</b>
<b>6</b>	<b>Uitgaven bij Miljoenennota 2017</b>	<b>109.232</b>
7	Loon- en prijsbijstelling	152
8	HGIS	208
9	Gemeentefonds, Provinciefonds en BTW-compensatiefonds	25
10	Winst DNB en dividend staatsdeelnemingen	50
11	Compensatie ABP-pensioenpremie	341
12	Boetes en afpakken VenJ	134
13	Leerlingen- en studentenaantallen	121
14	DUO	130
15	Scholings- en monumentenaftrek	– 57
16	Noodhulp	21
17	Kansen voor kinderen	85
18	DBFM-conversie	– 271
19	Kasschuiven	– 350
20	Overige onderuitputting	– 1.171
21	In=uit-taakstelling	1.690
22	Overboekingen met BKZ en SZA	149
23	Overig	– 117
24	EU-afrachten	– 3.681
<b>25</b>	<b>Uitgaven bij Financieel Jaarverslag van het Rijk 2017 (=6 t/m 24)</b>	<b>106.690</b>
<b>26</b>	<b>Over/onderschrijding bij Miljoenennota 2017 (= 6–1)</b>	<b>1.115</b>
<b>27</b>	<b>Over/onderschrijding bij Financieel Jaarverslag van het Rijk 2017 (= 25–5)</b>	<b>590</b>

Het uitgavenkader RBG-eng is aangepast met een inflatieontwikkeling die hoger was dan verwacht bij Miljoenennota 2017. De statistische correctie die het uitgavenkader met ruim 3 miljard euro heeft verlaagd, is voornamelijk het gevolg van de ratificatie van het EMB.

Bij de overboekingen met BKZ en SZA verplaatst het kabinet budget tussen de verschillende kaders. Zo werd in 2017 het budget voor kansen voor kinderen van het SZA-kader naar het Gemeentefonds verplaatst op het kader RBG-eng.

De uitgaven onder het kader RBG-eng zijn aangepast met 152 miljoen euro, vanwege de loon- en prijsontwikkeling die sterker was dan verwacht in de Miljoenennota 2017.

De uitgaven in de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) zijn met 208 miljoen euro gestegen. Ten eerste heeft het kabinet middelen toegevoegd aan het HGIS-budget voor veiligheid, stabiliteit, migratiesamenwerking en opvang in de regio. Ten tweede heeft het kabinet middelen overgeboekt van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) naar de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS), omdat de asielinstroom 2016 naar beneden is bijgesteld en daardoor ook de kosten voor de eerstejaars asielopvang lager uitvallen.

De uitgaven van het Rijk aan het Gemeentefonds, Provinciefonds en BTW-compensatiefonds zijn in 2017 licht gestegen, in vergelijking met de oorspronkelijke raming, met 25 miljoen euro.

De winst van De Nederlandsche Bank (DNB) was lager dan verwacht door de lagere marktrentes en doordat opkoopprogramma's zijn afgelopen. De dividendontvangsten van staatsdeelnemingen nemen af door tegenvallers bij onder andere de Gasunie.

Bij Voorjaarsnota 2017 is 341 miljoen euro compensatie toegevoegd aan de departementale begrotingen, vanwege de hogere pensioenpremie die het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) vanaf 2017 rekent. Hiermee kunnen departementen de hogere werkgeverslasten betalen.

Op de begroting van het Ministerie van VenJ zijn de geraamde ontvangsten uit boetes en transacties naar beneden bijgesteld, op basis van de realisatiecijfers over 2016. Daarnaast is de raming voor het afpakken van crimineel vermogen in 2017 naar beneden bijgesteld, omdat de realisatie lager is dan verwacht.

Uit de jaarlijkse raming van het verloop van leerlingen- en studentenaantallen blijkt dat het geraamde aantal leerlingen en studenten hoger was dan het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) verwachtte. Dit veroorzaakte een tegenvaller van 121 miljoen euro. Bij Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) is sprake van een correctie die heeft geleid tot hogere uitgaven onder het kader RBG-eng en lagere niet-kaderrelevante uitgaven. Een deel van deze correctie is uitgesteld naar 2018, waardoor de correctie uiteindelijk 130 miljoen euro was.

De fiscale aftrek scholingsuitgaven (scholingsaftrek) en de aftrek van de uitgaven voor monumentenpanden (monumentenaftrek) worden omgevormd naar uitgavenregelingen. De uitgavenregeling die de monumentenaftrek moest vervangen, zou per 1 januari ingaan, maar is uitgesteld naar 2019. Het al toegevoegde budget van 57 miljoen euro voor de uitgavenregeling is weer volledig van de OCW-begroting afgeboekt.

De orkanen Irma en Maria hebben grote schade aangericht op de Bovenwindse Eilanden van het Koninkrijk der Nederlanden. Nederland heeft noodhulp geboden. Het kabinet heeft daarvoor bij Najaarsnota 2017 55 miljoen euro vrijgemaakt, waarvan in 2017 21 miljoen is benut.

Het kabinet heeft structureel 100 miljoen euro beschikbaar gesteld om de gevolgen van armoede onder kinderen te bestrijden. De gemeenten kregen daarvan in 2017 85 miljoen euro, via het Gemeentefonds.

Bij een *Design, Build, Finance and Maintain*-contract (DBFM) is de opdrachtnemer verantwoordelijk voor het ontwerp en de bouw van het project, maar ook voor de financiering en het onderhoud. Als het kabinet voor een DBFM-constructie kiest, wordt het gereserveerde budget aan het betaalaritme van het DBFM-contract aangepast. De huidige mutatie van 271 miljoen betrof de aanpassing van de projectbudgetten van de A1/A27, N18, A6 en de capaciteitsuitbreiding Sluis Eefde.

Daarnaast is er een post kasschuiven bevat voor de jaren 2016 en verder. De mutaties over de ijklijnen zijn verschuivingen tussen de drie budgettaire kaders. Op diverse begrotingen was sprake van onderuitputting. Paragraaf 2.4.4 behandelt deze onderuitputting meer in detail. Bij Najaarsnota 2017 is de totale in=uit-taakstelling van 1,7 miljard euro ingevuld.

#### 2.4.2 Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid (SZA)

Het SZA-kader liet een onderschrijding zien van 1,2 miljard euro. Ten opzichte van Miljoenennota 2017 gaf de overheid 0,8 miljard euro minder uit aan sociale zaken en arbeidsmarkt dan verwacht. Dit komt vooral doordat de werkloosheidsuitgaven 0,5 miljard euro lager waren dan begroot; er was minder werkloosheid dan bij Miljoenennota 2017 werd gedacht. Tegenover de meevaller op de werkloosheidsuitgaven staat een tegenvaller vanwege de loon- en prijsbijstelling.

Tabel 2.4.3 Ontwikkeling uitgaven SZA-kader (in miljoenen euro; – is onderschrijding)

<b>1</b>	<b>Uitgavenkader bij Miljoenennota 2017</b>	<b>77.566</b>
2	Aanpassing uitgavenplafond als gevolg van inflatieontwikkeling	711
3	Statistische correctie	113
4	Overboekingen met RBG en BKZ	- 93
<b>5</b>	<b>Uitgavenkader bij Financieel Jaarverslag van het Rijk 2017 (= 1 t/m 4)</b>	<b>78.296</b>
<b>6</b>	<b>Uitgaven bij Miljoenennota 2017</b>	<b>77.893</b>
7	Loon- en prijsbijstelling	151
8	Werkloosheidsuitgaven	- 466
9	Arbeidsongeschiktheid & Wajong	- 131
10	Kindgebonden budget (WKB)	- 68
11	AOW	- 171
12	Kansrijk Opgroeien	- 100
13	EJM & in=uit-taakstelling	87
14	Kasschuiven SZA	- 101
15	Overig	50
<b>16</b>	<b>Uitgaven bij Financieel Jaarverslag van het Rijk 2017 (= 6 t/m 15)</b>	<b>77.142</b>
17	Over/onderschrijding bij Miljoenennota 2017 (= 6-1)	327
18	Over/onderschrijding bij Financieel Jaarverslag van het Rijk 2017 (= 16-5)	- 1.154



De uitkeringslasten van de Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten (IVA) zijn hoger dan begroot. Dat komt allereerst doordat de instroom hoger is dan verwacht. Daarnaast is er een hogere doorstroom dan verwacht vanuit de Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA), onder andere als gevolg van extra herbeoordelingen. De uitkeringslasten van de Wajong zijn lager dan begroot. Dat komt vooral doordat de realisaties van de gemiddelde uitkeringen minder gestegen zijn dan verwacht.

Doordat de economie zich gunstiger heeft ontwikkeld, zijn de uitgaven aan het kindgebonden budget (WKB) over 2017 68 miljoen euro lager uitgekomen. Vooral hogere inkomens leiden tot lagere WKB-bedragen en ook tot minder rechthebbenden.

In 2017 werd 171 miljoen euro minder aan de Algemene Ouderdomswet (AOW) uitgegeven. Dat komt vooral doordat het aantal AOW'ers, de uitgaven aan de partnertoeslag en het percentage alleenstaanden (die recht hebben op een hogere AOW-uitkering) lager uitviel dan verwacht. Het lagere aantal AOW'ers hangt samen met hogere sterfte dan waar de CBS-bevolkingsprognose van uitging.

Het Rijk heeft vanaf 2017 structureel 100 miljoen euro beschikbaar gesteld voor benodigheden in natura voor kinderen van 0 tot 18 jaar. Daarmee wil het Rijk kinderen in een gezin met een laag inkomen kansrijk laten opgroeien. Dankzij de subsidie kunnen deze kinderen bijvoorbeeld meedoen met activiteiten die ze anders vanwege hun armoede zouden missen.

Departementen kunnen onbestede middelen in 2016 doorschuiven naar 2017, met behulp van de eindejaarsmarge. Als tegenhanger van de uitgekeerde eindejaarsmarges is de in=uit-taakstelling op de aanvullende post ingeboekt, onder de veronderstelling dat departementen ieder jaar een soortgelijk bedrag doorschuiven met behulp van de eindejaarsmarge. De in=uit-taakstelling wordt in 2017 ingevuld met onderuitputting.

Ook zijn er enkele kasschuiven geweest onder het SZA-kader. De grootste is een kasschuif die voortvloeit uit de budgettaire verwerking van de onderuitputting voorfinanciering bijstand in 2016 en de bijpassende kasschuif naar latere jaren.

De post «Overig» bevat diverse mee- en tegenvallers binnen het SZA-kader. Zo zijn de uitkeringslasten van de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO) hoger uitgevallen dan geraamd. Er waren meer AIO-gerechtigden en de hoogte van de gemiddelde uitkering was hoger dan verwacht. De uitkeringslasten van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) zijn juist lager dan verwacht. Er waren minder AKW-gerechtigden en er kwamen minder huishoudens in aanmerking voor AKW+ dan geraamd. De AKW+ is een bedrag voor alleenstaanden of alleenverdieners die voor een gehandicapt kind zorgen.

#### *2.4.3 Budgettaire Kader Zorg (BKZ)*

Het BKZ wordt geïndexeerd op geraamde inflatieontwikkeling. Ten opzichte van de raming uit de Miljoenennota 2017 is deze raming bij het Centraal Economisch Plan (CEP) 2017 naar boven bijgesteld. Het BKZ is hierdoor verhoogd met 604 miljoen euro.

Tabel 2.4.4 Ontwikkeling uitgaven BKZ (in miljoenen euro; – is onderschrijding)

<b>1</b>	<b>Uitgavenkader bij Miljoenennota 2017</b>	<b>69.951</b>
2	Aanpassing uitgavenplafond als gevolg van inflatieontwikkeling	604
3	Statistische correctie	50
4	Overboekingen met BKZ en SZA	- 55
<b>5</b>	<b>Uitgavenkader bij Financieel Jaarverslag van het Rijk 2017 (= 1 t/m 4)</b>	<b>70.550</b>
<b>6</b>	<b>Uitgaven bij Miljoenennota 2017</b>	<b>68.544</b>
7	Loon- en prijsbijstelling	25
8	Statistische correctie eigen bijdrage Wmo (regel 3)	50
9	Overboekingen tussen BKZ en RBG-eng (regel 4)	- 55
10	Actualisering uitgaven curatieve zorg ( <i>Voorjaarsnota</i> )	- 147
11	Actualisering uitgaven langdurige zorg ( <i>Voorjaarsnota</i> )	60
12	Flankerend beleid zorgakkoorden 2018	65
13	Uitvoeringsproblematiek Wlz-recht volledig pakket	176
14	Kwaliteitskader verpleeghuiszorg (incidenteel)	100
15	Kwaliteitskader verpleeghuiszorg (structureel)	100
16	Actualisering ontvangsten langdurige zorg	- 32
17	Actualisering uitgaven curatieve zorg ( <i>Financieel Jaarverslag van het Rijk</i> )	- 737
18	Actualisering uitgaven langdurige zorg ( <i>Financieel Jaarverslag van het Rijk</i> )	- 87
19	Overige mutaties	- 76
<b>20</b>	<b>Uitgaven bij Financieel Jaarverslag van het Rijk 2017 (= 6 t/m 19)</b>	<b>67.986</b>
21	Over/onderschrijding bij Miljoenennota 2017 (= 6-1)	- 1.407
22	Over/onderschrijding bij Financieel Jaarverslag van het Rijk 2017 (= 20-5)	- 2.563

Het vorige kabinet heeft in het najaar van 2016 besloten om vanaf 2017 eenverdienerhuishoudens waarin een van de partners chronisch ziek is, financieel tegemoet te komen. Dat gebeurt door de maximale eigen bijdrage voor ondersteuning op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) landelijk aan te passen. Gemeenten hebben daardoor minder inkomsten, maar krijgen daarvoor compensatie van 50 miljoen euro.

Er waren in 2017 verschillende overboekingen tussen het BKZ en het RBG-eng. Er is bijvoorbeeld 12 miljoen euro overgeheveld voor de arbeidsmarktagenda en 7 miljoen euro voor de implementatie van het Kwaliteitskader Verpleeghuiszorg.

Op basis van CEP 2017 is de raming van loon- en prijsontwikkeling in de zorg bijgesteld. Ten opzichte van MEV 2016 komt de loon- en prijsontwikkeling in 2017 25 miljoen euro hoger uit.

Op basis van de voorlopige realisatiecijfers over 2016 van het Zorginstituut Nederland is de raming van de uitgaven onder de Zorgverzekeringswet (Zvw) voor 2017 bij Voorjaarsnota 2017 geactualiseerd. Bij de

grensoverschrijdende zorg is een onderschrijding van 106 miljoen euro. Dat komt doordat het grensoverschrijdend zorggebruik in de afgelopen jaren nauwelijks is gegroeid, terwijl in de begrotingsramingen wel van groei is uitgegaan. Bij de hulpmiddelen is er een meevaller van 60 miljoen, door lagere uitgaven aan hoortoestellen, verzorgingsmiddelen en diabetesmateriaal.

Op basis van voorlopige realisatiecijfers 2016 is de raming van de uitgaven onder de Wet langdurige zorg (Wlz) voor 2017 bij Voorjaarsnota 2017 geactualiseerd. Bij de Wlz-uitgaven buiten de contracteerruimte was in 2016 per saldo sprake van een tegenvaller. Deze tegenvaller van 50 miljoen werkte door naar 2017 en is vooral het gevolg van hogere nacalculerbare kapitaallasten.

Om hoofdlijnenakkoorden en bestuurlijke afspraken voor 2018 met een aantal sectoren binnen de Zvw tot stand te brengen heeft het vorige kabinet middelen vrijgemaakt voor een aantal gerichte intensiveringen, zoals het versterken van het eerstelijns verblijf.

Nu de langdurige zorg hervormd is, stelt het Centrum indicatiestelling zorg (CIZ) bij de Wlz-indicatiestelling alleen nog vast of iemand wel of geen toegang krijgt tot de Wlz. Het beziet niet langer of specifieke zorgfuncties noodzakelijk zijn. Dit beginsel past het CIZ sinds 1 januari 2017 volledig toe. Wie toegang krijgt tot de Wlz heeft aanspraak op een volledig zorgprofiel. Hierdoor krijgen bepaalde groepen Wlz-cliënten aanspraak op meer zorg dan voorheen, bijvoorbeeld op dagbesteding, vervoer en huishoudelijke hulp. De uitgaven aan de Wlz zijn hierdoor hoger uitgevallen.

Met ingang van 13 januari 2017 is het Kwaliteitskader Verpleeghuiszorg van kracht. Bij Voorjaarsnota 2017 heeft het vorige kabinet besloten om vanaf 2017 structureel 100 miljoen euro beschikbaar te stellen voor het verbeteren van de kwaliteit in de verpleeghuizen op basis van het nieuwe Kwaliteitskader Verpleeghuiszorg. Daarnaast heeft het vorige kabinet in 2017 incidenteel 100 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de verpleeghuislocaties waar betere kwaliteit van de zorg het hardste nodig is.

De ontvangsten aan eigen bijdragen in de Wlz zijn in 2017 hoger uitgevallen. De hogere ontvangsten zijn in lijn met het toegenomen zorggebruik in de Wlz, gecorrigeerd voor de verschillende leveringsvormen waaruit een cliënt kan kiezen.

Op basis van de voorlopige realisatiecijfers over 2017 van het Zorginstituut Nederland zijn de uitgaven onder de Zvw voor 2017 geactualiseerd. Dit leidt tot een neerwaartse bijstelling van de Zvw-uitgaven van 737 miljoen euro. Hiervan was al 700 miljoen gemeld bij de Najaarsnota 2017. Bij de Zvw-sector genees- en hulpmiddelen is sprake van een onderschrijding van 354 miljoen euro. Deze onderschrijding wordt onder andere verklaard door de lagere koers van het Britse pond, de effecten van de financiële arrangementen en de scherpere inkoop van zorgverzekeraars bij de hulpmiddelen (vooral bij hoortoestellen en verzorgingsmiddelen). De onderschrijding bij de geestelijke gezondheidszorg (ggz) van 307 miljoen euro ligt in het verlengde van de onderschrijding uit eerdere jaren. Dit hangt onder meer samen met substitutie naar de praktijkondersteuner van de huisarts (POH)-ggz voor psychische klachten, een verschuiving van gespecialiseerde ggz naar de basis-ggz en de scherpe inkoop van zorgverzekeraars. Bij de tweedelijnszorg vallen de uitgaven 218 miljoen

euro hoger uit dan geraamd. Bij de medisch-specialistische zorg gaat het om voorlopige realisatiecijfers, voor 37% gebaseerd op bijschatting door verzekeraars van feitelijke declaraties. Bij de sectoren eerstelijnszorg en wijkverpleging is er een overschrijding van respectievelijk 164 miljoen euro en 102 miljoen euro. De belangrijkste oorzaak voor de overschrijding in de eerstelijnszorg zijn de lagere uitgaven voor huisartsen. Deze overschrijding is in lijn met voorgaande jaren. Er is elk jaar sprake van een substantiële groei van de uitgaven, maar het uitgavenniveau is lager dan het beschikbare kader. Daarnaast is er een overschrijding in de uitgaven voor geboortezorg van ongeveer 20 miljoen euro. Deze overschrijding hangt samen met een daling in het aantal geboorten in 2017. De overschrijding op de uitgaven wijkverpleging heeft, volgens signalen uit het veld, te maken met een tekort aan wijkverpleegkundigen en scherpe contractering door zorgverzekeraars.

Op basis van voorlopige realisatiecijfers over 2017 zijn de uitgaven onder de Wlz voor 2017 geactualiseerd. Dit leidt tot een neerwaartse bijstelling van 87 miljoen euro. Deze overschrijding is vooral het gevolg van het verschil tussen het moment waarop de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) de afspraken over te leveren zorg ontvangt en de verwerking ervan in de budgetten van de Wlz-instelling. Hierdoor kan de financiering binnen een jaargrens afwijken van de beschikbaar gestelde budgetten in dat jaar. Zo ontstaan zogeheten financieringsachterstanden of -voorsprongen. In 2017 bedroeg deze financieringsmutatie – 118 miljoen euro.

De post «Overige mutaties» is het saldo van diverse kleinere mutaties, waaronder vrijval van een deel van de gereserveerde middelen voor voorwaardelijke toelating (– 40 miljoen euro).

#### *2.4.4 Onderuitputting van budgetten 2017*

In het debat over de Najaarsnota van 20 december 2017 heeft de Minister van Financiën de Tweede Kamer toegezegd zich in te spannen meer transparantie te bieden rond de eindejaarsmarges, de middelen op de aanvullende post en de onderuitputting. Tabel 2.4.5 geeft inzicht in de onderuitputting 2017 in miljoenen euro en licht die vervolgens toe. Paragraaf 2.4.5 gaat verder in op de eindejaarsmarge en de aanvullende post.

Tabel 2.4.5 Onderuitputting 2017 in miljoenen euro (- is onderuitputting)

Departement	Onderuitputting 2017	Als percentage van de begrotingsuitgaven RBG- eng Begroting 2017
Staten-Generaal	3	- 1,8%
Hoge Colleges van Staat	- 2	2,0%
Algemene Zaken	- 1	2,0%
Veiligheid en Justitie	- 86	0,7%
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties <sup>1</sup>	- 26	2,9%
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	- 96	0,3%
Financiën	- 160	2,5%
Defensie	- 305	3,7%
Infrastructuur en Milieu <sup>2</sup>	- 161	1,1%
Economische Zaken <sup>3</sup>	- 36	0,7%
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	- 90	15,0%
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	- 68	2,7%
Wonen en Rijksdienst <sup>4</sup>	- 182	4,2%
Gemeentefonds en Provinciefonds	- 24	0,1%
Homogene Groep Internationale Samenwerking	- 156	3,8%
<b>Totaal<sup>5</sup></b>	<b>- 1.390</b>	<b>1,2%</b>

<sup>1</sup> Exclusief 41 miljoen euro onderuitputting op de liquiditeitssteun Sint Maarten en 35 miljoen onderuitputting bij directe noodhulp voor orkaan Irma.

<sup>2</sup> Exclusief 28 miljoen euro onderuitputting voor de sanering van Thermphos in Zeeland.

<sup>3</sup> Exclusief 105 miljoen euro onderuitputting op het Toekomstfonds.

<sup>4</sup> Exclusief 73 miljoen euro onderuitputting op het Revolverend fonds Energiebesparing.

<sup>5</sup> Exclusief 700 miljoen euro onderuitputting op de Aanvullende Post bij de reservering voor wederopbouw Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten en de middelen voor de Investeringsagenda Belastingdienst.

Bij de begrotingsvoorbereiding kijkt het kabinet of er structurele onderuitputting op begrotingsposten optreedt. Als dat het geval is, kunnen deze middelen elders binnen de rijksbegroting worden ingezet. De Kamer wordt in de ontwerpbegrotingen over deze budgetverschuivingen geïnformeerd.

#### *Toelichting op onderuitputting van diverse budgetten*

Als de Tweede Kamer een begroting heeft geautoriseerd, weet een bewindspersoon wat de financiële ruimte voor dat jaar is. Soms heeft de bewindspersoon niet het hele budget nodig om doelstellingen te bereiken. Dat noemt men in Haagse kring «onderuitputting». De onderuitputting in 2017 is, vergeleken met andere jaren, niet uitzonderlijk.

De onderuitputting van 86 miljoen euro op de begroting van het Ministerie van VenJ heeft diverse oorzaken. Zo deden Nederlanders minder vaak een beroep op rechtsbijstand dan verwacht. Schikkingen die het Openbaar Ministerie heeft gesloten zorgen voor meer ontvangsten dan verwacht. Ten slotte huurde het ministerie minder externen in, waardoor de apparaatsuitgaven van het departement lager uitvallen.

De Minister van OCW heeft 96 miljoen euro minder uitgegeven dan de ruimte die de begroting bood. Een aantal scholen voldeed niet (volledig) aan de afspraken om te voorkomen dat leerlingen en studenten zonder

diploma hun school verlaten. De Minister keerde daarom 18 miljoen euro minder uit aan die scholen. Verder hebben leraren 13 miljoen euro minder gevraagd voor een lerarenbeurs dan geraamd. Ook heeft het Ministerie van Onderwijs 3 miljoen euro meer terug kunnen halen van onterecht verstrekte beurzen dan het kabinet bij de begroting verwachtte. En 11 miljoen euro meer op de studiefinanciering.

Voor de Minister van Financiën vielen de uitgaven aan de Belastingdienst vorig jaar 134 miljoen euro lager uit dan geraamd. De belangrijkste reden is dat de Belastingdienst minder mensen heeft aangenomen, minder extern personeel heeft ingehuurd en minder uitgaf aan ICT.

Het Ministerie van Defensie had in 2017 een onderuitputting van 305 miljoen euro (tabel 2.4.5). Vertragingen bij (betalingen van) diverse investeringsprojecten verklaren het grootste gedeelte van de onderuitputting. Zo is bijvoorbeeld 123 miljoen euro minder uitgegeven aan het project F-35 dan verwacht. Dat komt onder andere door een achterstand bij het uitsturen van de facturen vanuit het Joint Strike Fighter Program Office. Het jaarverslag van het Ministerie van Defensie gaat gedetailleerd in op de vertraging van de overige projecten.

Vertraagde projecten zijn ook een belangrijke oorzaak van de onderuitputting van 161 miljoen euro bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Die onderuitputting zat voor 79 miljoen euro in het Infrastructuurfonds en voor 28 miljoen euro in het Deltafonds. Het ministerie gebruikt dit geld later alsnog voor onderhoud en aanleg van bijvoorbeeld asfalt, rails en waterwegen. De rekening voor het nieuwe regeringsvliegtuig hoefde het kabinet niet in 2017 te betalen. Dat leidt tot een onderuitputting van het budget van Infrastructuur en Milieu van 35 miljoen euro.

Meer dan de helft van de onderuitputting bij het Ministerie van Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid van 90 miljoen euro komt door lagere uitgaven aan de sectorplannen. Dat komt doordat de kosten van de sectorplannen lager uitvallen en pas in de komende jaren gemaakt worden.

De begrotingsgefinancierde uitgaven van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport vielen vorig jaar 68 miljoen euro lager uit dan geraamd. Zo verstrekte het ministerie ongeveer 50 miljoen euro minder aan subsidies. Ook heeft het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu 9 miljoen euro minder uitgegeven dan begroot. Omdat er minder kinderen zijn geboren, vielen de kosten van het Rijksvaccinatieprogramma lager uit dan begroot. Ook is geplande uitbreiding van de neonatale hielprik-screening langzamer uitgerold dan gepland. Als laatste heeft VWS de prijsbijstelling van 9 miljoen euro niet uitgekeerd.

De begroting van Wonen en Rijksdienst kent een onderuitputting van ruim 182 miljoen euro. Het kabinet keerde minder huurtoeslag uit dan verwacht, door de dalende werkloosheid en een hogere loongroei. Dat leidt tot een meevaller 142 miljoen euro. Ook heeft de Minister voor Wonen en Rijksdienst minder subsidies verstrekt om statushouders te huisvesten dan bij de begroting gedacht. Het Fonds energiebesparing huursector, dat sinds 2013 bestaat, had 73 miljoen euro over en neemt dat geld mee naar 2018.

Het geld voor de HGIS staat verspreid op elf departementale begrotingen. De onderuitputting van 156 miljoen euro zit vooral op de begrotingen van Defensie, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Buitenlandse Zaken en Veiligheid en Justitie. De netto-uitgaven van het Budget Internationale Veiligheid vallen 60 miljoen euro lager uit dan het kabinet bij de begroting dacht. Ook is er 65 miljoen euro minder besteed aan het Dutch Good Growth Fund en betalingen aan de Verenigde Naties. Verder is er 13 miljoen euro meer ontvangen voor consulaire dienstverlening.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties had een onderuitputting van 26 miljoen euro, Economische Zaken van 36 miljoen euro en Algemene Zaken van 1 miljoen euro. Ook bij het Gemeentefonds en het Provinciefonds waren de uitbetalingen vorig jaar lager dan geraamd, ongeveer 24 miljoen euro. De Staten-Generaal en de andere Hoge Colleges van Staat en de Kabinetten van de Gouverneurs noteerden vorig jaar een overschrijding van 3 miljoen euro.

#### *2.4.5 De eindejaarsmarge en aanvullende post*

Departementen kunnen de onderuitputting via de eindejaarsmarge voor een deel meenemen naar het volgende begrotingsjaar. Dat mag hooguit 1 procent van de vastgestelde begroting zijn. In de derde kolom van tabel 2.4.5 staat de onderuitputting als percentage van de begrotingsuitgaven. Bij een overschrijding van 1 procent mag niet de volledige onderuitputting worden meegenomen, tenzij aparte afspraken gelden.

De Minister van Financiën heeft het parlement toegezegd de gehanteerde eindejaarsmarges in beeld te brengen. Dit Financieel Jaarverslag van het Rijk geeft inzicht in de maximale eindejaarsmarges en aanvullende afspraken. Het kabinet maakt de inzet van de eindejaarsmarges 2017 voor het parlement inzichtelijk bij de eerste suppletoire begrotingen 2018.

Voor een aantal onderdelen op de begroting gelden aparte afspraken rond de maximale eindejaarsmarge. Zo hebben het Gemeentefonds, Provinciefonds, Infrastructuurfonds en Deltafonds een investeringskarakter en daarom hebben zij geen maximale eindejaarsmarge. Dat geldt ook voor het investeringsartikel op de begroting van het Ministerie voor Defensie. Voor HGIS geldt standaard een maximale eindejaarsmarge van 181,5 miljoen euro, die over drie jaar verspreid mag worden. Daarnaast heeft het kabinet afgesproken dat ministers van Infrastructuur en Milieu en Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid het budget voor de aanschaf van het regeringsvliegtuig en de sectorplannen mogen meenemen naar 2018.

Naast de posten in tabel 2.4.5 gebruikt het kabinet in 2017 vrijgemaakt budget voor noodhulp, wederopbouw en liquiditeitssteun aan Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten na orkaan Irma in 2018. Die steun is immers nog steeds nodig. Het budget voor de Investeringsagenda Belastingdienst staat op de aanvullende post. De aanvullende post kent geen eindejaarsmarge, waardoor deze middelen via een schuif naar 2018 worden meegenomen. Over de bijdrage van het Rijk aan de sanering van het terrein van Thermphos is afgesproken dat deze uitgaven naar 2018 mee worden genomen. Verder zijn er specifieke middelen op de begroting van BZK en EZ die worden doorgeschoven naar 2018. Het gaat hier om het Toekomstfonds en het Revolverend Fonds Energiebesparing. Deze middelen staan in de voetnoten bij tabel 2.4.5.



### Aanvullende Post

In bijlage 8 Verticale Toelichting staat een overzicht van alle mutaties op de aanvullende post in 2017. Dat is conform de toezegging van de Minister van Financiën om een overzicht te geven van de overgeboekte middelen van de aanvullende post naar de vakdepartementen.

In het Regeerakkoord zijn extra middelen beschikbaar gekomen die vanaf 2018 op de aanvullende post zijn geparkeerd. Op basis van bestedingsplannen wordt besloten om het geld daadwerkelijk in te zetten. In de Voorjaarsnota 2018 is aandacht voor de overboekingen naar de vakdepartementen van de middelen uit het Regeerakkoord.

## 2.5 Ontwikkeling van de inkomsten

De belasting- en premieontvangsten zijn in 2017 10,7 miljard euro hoger uitgekomen dan werd geraamd in de Miljoenennota 2017. Dat is een verschil van ruim 4 procent ten opzichte van wat het kabinet bij de begroting dacht te ontvangen aan belastingen en premies.

Het kabinet ontving meer belastingen en premies, vooral omdat de economie in 2017 harder groeide dan gedacht. Een aanvullende verklaring voor deze hogere inkomsten heeft te maken met de *samenstelling* van de economische groei. Ook die is namelijk van invloed op de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten. Als economische groei gepaard gaat met consumptiegroei, levert dat bijvoorbeeld relatief meer belastingontvangsten op dan wanneer de economische groei gedreven wordt door groeiende uitvoer. Dat de inkomsten in 2017 hoger waren dan geraamd in de Miljoenennota, heeft ook een andere verklaring: de positieve economische ontwikkelingen na Prinsjesdag 2016 zorgden voor hogere belasting- en premieontvangsten in 2016. Omdat daardoor het uitgangspunt van de raming voor 2017 onderschat is, ontstond een extra meevaller.

Tabel 2.5.1 toont het verschil in miljarden euro voor de belasting- en premieontvangsten tussen Miljoenennota 2017 en het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2017.

Tabel 2.5.1 Ontwikkeling van de opbrengst belastingen en premies op EMU-basis (in miljarden euro)<sup>1</sup>

	MN 2017	FJR 2017	Vershil
Belastingen en premies volksverzekeringen	201,9	211,1	9,3
waarvan belastingen	160,9	170,7	9,8
waarvan premies volksverzekeringen	41,0	40,5	- 0,5
Premies werknemersverzekeringen	58,7	60,1	1,5
<b>Totaal</b>	<b>260,5</b>	<b>271,3</b>	<b>10,7</b>

<sup>1</sup> Door afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.

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 2017 en de geraamde ontvangsten in de begroting voor

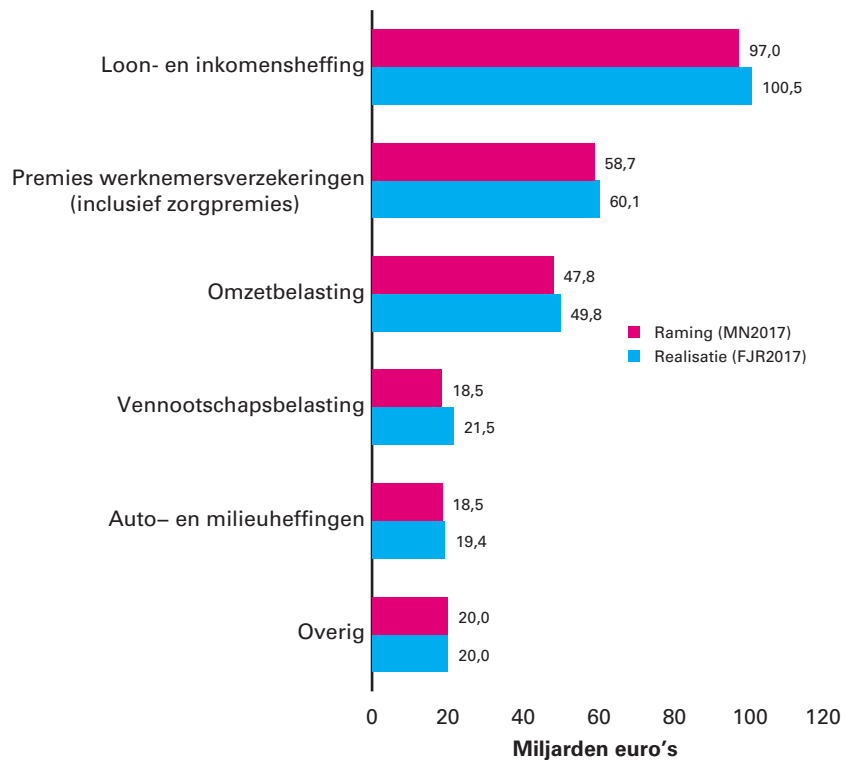


dat jaar (verticale toelichting). Daarna volgt de ontwikkeling van 2017 in aansluiting op 2016 (de horizontale ontwikkeling).

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

Het verschil in euro tussen de raming voor de Miljoenennota 2017 en dit Financieel Jaarverslag van het Rijk is voornamelijk ontstaan door inkomsten uit de grote belastingsoorten. Dat is ook terug te zien in figuur 2.5.1. Niet alleen de loon- en inkomensheffing (+3,5 miljard euro), maar ook de vennootschapsbelasting (+3,0 miljard euro), de omzetbelasting (+2,0 miljard euro) en de auto- en milieuheffingen (+0,9 miljard euro) vielen hoger uit dan het kabinet raamde in de begroting voor 2017.

**Figuur 2.5.1 De raming uit Miljoenennota 2017 en de gerealiseerde belasting- en premieontvangsten in 2017 (in miljarden euro)**



Bron: Ministerie van Financiën

Tabel 2.5.2 splitst de hogere ontvangsten in verschillen die zijn ontstaan door nieuw beleid dat na de Miljoenennota 2017 tot stand is gekomen en de endogene ontwikkeling. De endogene ontwikkeling volgt uit verschillen zoals een hogere of lagere economische groei, of wijzigingen in de uitvoering die niet voorzien waren.

**Tabel 2.5.2 Ontwikkeling ontvangsten vanaf de Miljoenennota 2017 gesplitst naar oorzaak (in miljarden euro) op EMU-basis<sup>1</sup>**

<b>Miljoenennota 2017</b>	<b>260,5</b>
Totale mutatie	<b>10,7</b>
Beleidsmatige ontwikkeling	<b>0,7</b>
waarvan premies werknemersverzekeringen (inclusief zorgpremies)	0,7
waarvan overige belastingsoorten	0,0
Endogene ontwikkeling	<b>10,1</b>
waarvan loon/inkomensheffing	3,4
waarvan vennootschapsbelasting	3,0
waarvan omzetbelasting	2,0
waarvan premies werknemersverzekeringen	0,8
waarvan dividendbelasting	0,4
waarvan belasting op personenauto's en motorrijtuigen	0,4
waarvan schenk- en erfbelasting	- 0,3
waarvan accijnzen	0,1
waarvan overdrachtsbelasting	0,1
waarvan invoerrechten	- 0,1
waarvan belastingen op een milieugrondslag	0,1
waarvan overige belastingsoorten	0,1
<b>Financieel Jaarverslag van het Rijk 2017</b>	<b>271,3</b>

<sup>1</sup> Door afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.

#### *Beleidswijzigingen na de Miljoenennota 2017*

Beleidswijzigingen die na de Miljoenennota 2017 in de begroting verwerkt zijn, zorgen voor 0,7 miljard euro hogere ontvangsten. De belangrijkste aanpassing is de hogere nominale zorgpremie dan het kabinet verwachtte bij de begroting; deze zorgt voor een beleidsmatige lastenverzwaring van 0,7 miljard euro. Daarnaast zijn de premies werknemersverzekeringen definitief vastgesteld (met onderlinge verschuivingen als gevolg), is een enveloppe uitgeoekt en zijn er kleine mutaties als gevolg van gerechtelijke uitspraken.

#### *Endogene ontwikkeling*

De belasting- en premieopbrengsten vallen mee, als we de begroting voor 2017 vergelijken met de uiteindelijke inkomsten van de rijksoverheid in 2017. De endogene ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten kwam in 2017 10,1 miljard euro hoger uit dan verwacht in de Miljoenennota 2017. De positievere economische ontwikkeling is daarvoor veruit de belangrijkste verklaring. De grootste meevallers bevonden zich bij de grootste belastingsoorten. Zo bedraagt de meevaller bij de loon- en inkomensheffing 3,4 miljard euro, bij de vennootschapsbelasting 3,0 miljard euro en bij de btw 2 miljard euro. Dat de ontvangsten bij de loon- en inkomensheffing hoger zijn dan geraamd was, komt mede door de 1,2 miljard euro hogere opbrengst bij de afkoop van *Pensioen in Eigen Beheer*. Ook de meevallers bij de dividendbelasting (0,4 miljard euro) en bij de belasting op personenauto's en motorrijtuigen (bpm, 0,4 miljard euro) zijn noemenswaardig. Box 2.4.1 gaat in op deze meevaller bij de

bpm. De belangrijkste tegenvaller (-0,3 miljard euro) zit in de lagere opbrengsten van de schenk- en erfbelasting.

Al genoemd is de meevaller in de loon- en inkomensheffing, die deels samenhangt met de afkoop van Pensioen in Eigen Beheer. Op basis van de ingediende informatieformulieren waarop de directeur-grotoaandeelhouders (dga's) die gebruik willen maken van de afkoop- of de omzettingsfaciliteit is berekend dat met de afkoop van Pensioen in Eigen Beheer 3,3 miljard euro gemoeid was in 2017. In de raming was het ex ante ingeboekte bedrag van 2,1 miljard euro verwerkt.<sup>3</sup> Het verschil is een incidentele meevaller.

De hoger dan geraamde afkoop van Pensioen Eigen Beheer was niet de enige verklarende factor. Ook de groei van de werkgelegenheid is een belangrijke oorzaak voor de hogere ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing.<sup>4</sup> Het arbeidsvolume steeg in 2017 1,4 procentpunt meer dan geraamd ten tijde van de Miljoenennota 2017 (tabel 2.5.3). De gerealiseerde loonstijging (incidenteel en contractueel) was juist lager dan eerder geraamd. Fors hogere winsten van zelfstandigen (IB-ondernemers) en minder hypotheekrenteaf trek zorgen voor een opwaarts effect op de ontvangsten uit de inkomensheffing.

De endogene ontvangsten uit de premies werknemersverzekeringen vielen ook 0,9 miljard euro hoger uit. Dat is in lijn met de sterkere groei van de grondslag van de loonheffing, voornamelijk door een sterkere toename van de werkgelegenheid.

Tabel 2.5.3 Macro-economische variabelen relevant voor de loon- en inkomensheffing<sup>1</sup>

	MN 2017	FJR 2017	verschil
Arbeidsvolume in arbeidsjaren	0,7%	2,1%	1,4%
Contractloonstijging	1,6%	1,5%	- 0,1%
Incidentele loonstijging	0,3%	- 0,2%	- 0,4%
Tabelcorrectiefactor	0,3%	0,3%	0,0%
Aftrek pensioenpremies	0,1%	0,1%	0,0%
Omvang hypotheekrenteaf trek	- 13,6%	- 14,8%	- 1,2%
Arbeidsinkomenquote (niveau)	0,78	0,74	- 0,05

<sup>1</sup> Eventuele verschillen komen door afronding.

De endogene ontvangsten uit de vennootschapsbelasting (vpb) zijn 3 miljard euro hoger uitgevallen dan in de Miljoenennota 2017 geraamd werd. Dat hing samen met hogere bedrijfswinsten in 2017. Zo was de brutowinst van niet-financiële bedrijven in 2017 21,5 miljard euro hoger dan in 2016.<sup>5</sup> Overigens was bijna de helft van deze winsttoename toe te schrijven aan buitenlandse dochters en daardoor, door de deelnemingsvrijstelling, niet belast met vpb in Nederland. Ook de vpb-ontvangsten in het jaar 2016 vielen na de Miljoenennota 2017 fors hoger uit. Deze doorwerking leidt tot een extra meevaller in 2017.

<sup>3</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/04/05/kamerbrief-eerste-kamer-fiscale-moties-en-toezeggingen>

<sup>4</sup> Tenzij anders vermeld, is de bron van de onderstaande macro-economische grootheden het CPB CEP 2017.

<sup>5</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/13/niet-financiële-bedrijven-boeken-recordwinst>.

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. In 2017 werden vermoedelijk minder verliezen uit het verleden verrekend dan waar eerder van uitgegaan werd. Ook dat leidt tot hogere vpb-ontvangsten.<sup>6</sup>

De hogere winsten vertaalden zich in een hogere uitkering van dividenden, waardoor de dividendbelasting 0,4 miljard euro hoger is uitgekomen. Zo keerden niet-financiële bedrijven in 2017 4,9 miljard euro meer uit aan dividend ten opzichte van 2016.

De endogene ontvangsten uit de omzetbelasting (btw) waren in 2017 2,0 miljard euro hoger dan geraamd in de Miljoenennota 2017. Dat kwam ten eerste doordat Nederlanders meer consumeerden (tabel 2.5.4). Ten tweede stegen de investeringen in woningen meer in waarde dan eerder geraamd. Bij de aankoop van een nieuwbouwwoning is namelijk btw verschuldigd en geen overdrachtsbelasting. Ten derde deed de overheid meer investeringen dan in de Miljoenennota 2017 geraamd was.

**Tabel 2.5.4 Macro-economische indicatoren relevant voor de omzetbelasting<sup>1</sup>**

	MN 2017	FJR 2017	Vershil
Particuliere consumptie, waardemutatie	2,5%	3,5%	1,0%
Investerings in woningen, waardemutatie	7,4%	12,9%	5,6%
Overheidsinvesteringen, waardemutatie	0,5%	3,3%	2,9%

<sup>1</sup> Eventuele verschillen komen door afronding.

Bij de bpm is sprake van een meevaller van 0,4 miljard euro. Het aantal nieuwe auto's lag in 2017 hoger dan was geraamd (tabel 2.5.5). Daarnaast lag de CO<sub>2</sub>-uitstoot van de nieuwe auto's vorig jaar gemiddeld op een hoger niveau dan gedacht, waardoor kopers gemiddeld een hoger bpm-bedrag per auto afdroegen.

De erf- en schenkbelasting is 0,3 miljard euro lager uitgevallen dan geraamd, ondanks een sterkere ontwikkeling van de waarde van de grondslag dan verwacht. Deze tegenvaller hangt samen met de oplevering van de nieuwe systemen van de schenk- en erfbelasting.<sup>7</sup> Overigens kunnen ook andere factoren een rol hebben gespeeld bij deze tegenvaller.

Uit accijnzen heeft de overheid 0,1 miljard euro meer ontvangen dan eerder geraamd. Dat komt vooral door de brandstofaccijnzen. De tabaksaccijnsontvangst is juist wat minder. Bij de ontvangsten uit de overdrachtsbelasting verklaren meer transacties en hogere verkoopprijzen dan gedacht een meevaller van 0,1 miljard euro.

<sup>6</sup> Bedrijven hebben de mogelijkheid fiscale verliezen uit het ene jaar met belastbare winst uit het andere jaar te verrekenen. Als minder bedrijven verrekenen uit de «voorraad» in het verleden opgebouwde verliezen, valt de te betalen vpb over een bepaald jaar hoger uit.

<sup>7</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/01/31/kamerbrief-nadere-toedracht-vertraging-schenk-en-erfbelasting>.

Tabel 2.5.5 Overige economische variabelen belasting- en premieontvangsten<sup>1</sup>

	MN 2017	FJR 2017	Vershil
Bbp-groei, waardeontwikkeling	2,5%	4,5%	1,9%
Prijsmutatie, verkopen bestaande woningen	4,5%	7,6%	3,2%
Volumemutatie verkopen bestaande woningen	8,5%	12,7%	4,2%
Verkopen nieuwe personenauto's	2,0%	7,6%	5,6%

<sup>1</sup> Eventuele verschillen komen door afronding.

### 2.5.2 Belasting- en premieontvangsten in 2017 ten opzichte van 2016

Ten opzichte van 2016 stegen de totale belasting- en premieontvangsten – gecorrigeerd voor beleid – met 3,2 procent. Dat is minder dan de waardeontwikkeling van het bbp (+4,5 procent). Vooral de stijging van de ontvangsten uit de bpm, de dividendbelasting en de overdrachtsbelasting springen in het oog, als we de inkomsten in 2017 vergelijken met de inkomsten in 2016. De erf- en schenkbelasting valt juist in negatieve zin op.

De totale endogene kostprijsverhogende belastingen namen in 2017 toe met 2,9 procent. Van deze belastingen was de omzetbelasting de grootste belastingsoort met ongeveer 60 procent van de totale kostprijsverhogende belastingen. De groei van de omzetbelasting met 2,6 procent hing in 2017 samen met de toegenomen particuliere consumptie (+3,5 procent), de waardetoeename van de investeringen in woningen (+12,9 procent) en de waardetoeename van de overheidsinvesteringen (+3,3 procent).

De bpm-ontvangsten namen met 28,6 procent toe. Dat lag zowel aan een groter aantal nieuw verkochte auto's als aan een toename van het bedrag per voertuig: gemiddeld zijn minder zuinige – vaak grotere – voertuigen gekocht in 2017.<sup>8</sup> Dat is een gebruikelijke ontwikkeling in een opgaande conjunctuur. In box 2.4.1 wordt hier nader op ingegaan.

#### Box 2.4.1 Ontwikkeling bpm-ontvangsten 2017

De endogene bpm-ontvangsten zijn met 28,6 procent toegenomen ten opzichte van 2016. Deze toename van 444 miljoen euro bestaat voor meer dan 90 procent uit gestegen ontvangsten over nieuw verkochte personenauto's. Het overige deel bestaat vooral uit per saldo gestegen opbrengsten uit parallelimport minus (teruggaven bij) export.<sup>9</sup>

De hogere ontvangsten bij de nieuw verkochte personenauto's kunnen bijna volledig verklaard worden door drie factoren. Ten eerste is het aantal nieuw verkochte auto's met 8 procent gestegen ten opzichte van 2016. In 2017 zijn 411 duizend nieuwe personenauto's verkocht, ruim 30 duizend meer dan in 2016.

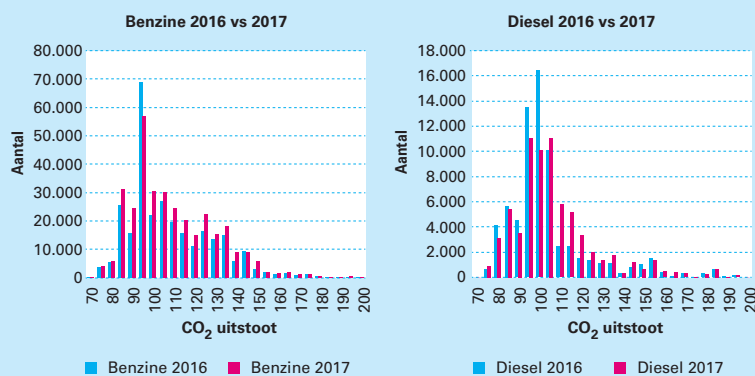
<sup>8</sup> De bpm-grondslag voor bedrijfsmotorvoertuigen – in tegenstelling tot de op CO2-uitstoot voor personenauto's – is de catalogusprijs. Voor deze groep voertuigen gaat het dus om gemiddeld duurdere exemplaren.

<sup>9</sup> Voor een onbekend, maar waarschijnlijk verwaarloosbaar deel kan de stijging verklaard worden uit (gestegen) bpm-opbrengsten uit nieuwverkopende particuliere bestelauto's en motoren.

Ten tweede hebben Nederlanders gemiddeld genomen auto's met een hogere CO<sub>2</sub>-uitstoot gekocht in 2017. Dat leidt tot hogere bpm-ontvangsten. Het grootste deel van dit effect doet zich voor bij benzineauto's. Overigens worden de bpm-schijfgrenzen jaarlijks aangescherpt om gelijke tred te houden met het (gemiddeld) zuiniger worden van auto's als gevolg van technologische ontwikkeling. Bij een analyse van de ontwikkeling van de gemiddelde CO<sub>2</sub>-uitstoot is het niet goed mogelijk om onderscheid te maken tussen het precieze aandeel van technologische vooruitgang en het aandeel van veranderende consumentenvoorkeuren: minder zuinige/grotere auto's kopen. Wel is een toename van de «kale» verkoopprijzen (exclusief bpm) van respectievelijk 8 en 4 procent voor benzine en dieselauto's in 2017 een sterke aanwijzing dat vooral veranderende consumentenvoorkeuren een belangrijke verklaring zijn voor de gestegen gemiddelde CO<sub>2</sub>-uitstoot en daarmee hogere bpm-ontvangsten.

De derde verklaring voor de toename van de bpm-ontvangsten in 2017 vormen de sterk afgenomen verkopen van plug-inhybrides, mede als gevolg van de normalisering van de fiscale behandeling van deze groep voertuigen. In plaats van deze plug-inhybrides met een lage bpm in 2016, zijn in 2017 andere auto's gekocht, met naar schatting 5 procent hogere bpm-ontvangsten tot gevolg. Daarentegen zijn er fors meer volledig elektrische auto's verkocht in 2017: achtduizend tegenover de helft daarvan in 2016. Dat heeft lagere bpm-ontvangsten van ongeveer dezelfde ordegrrootte als gevolg.

De vanaf 1 september 2017 (vrijwillig beschikbare) nieuwe CO<sub>2</sub>-testmethode, de WLTP, speelt geen of een marginale rol bij de stijging van de bpm-ontvangsten. In Nederland zijn er in 2017 namelijk slechts 128 WLTP-geteste auto's verkocht. Dat is 0,03 procent van de totale nieuwverkopen.



De invoerrechten stegen, zoals te verwachten is als de import toeneemt, in zowel volume als prijs. De accijnzen daalden licht met 0,4 procent. Onderliggend namen de accijnzen van lichte oliën (voornamelijk benzine) en minerale oliën (voornamelijk diesel) licht toe. De tabaksaccijnsontvangsten namen daarentegen licht af. De endogene ontvangsten uit de overdrachtsbelasting stegen vorig jaar 17,6 procent ten opzichte van 2016, doordat Nederlanders meer huizen kochten en meer betaalden voor een huis dan een jaar eerder.

**Tabel 2.5.6 Endogene ontwikkeling van belastingen en premies volksverzekeringen in 2017 (in %)**

<b>Kostprijsverhogende belastingen</b>	<b>2,9%</b>
Invoerrechten	4,2%
Omzetbelasting	2,6%
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	28,6%
Accijnzen	- 0,4%
Overdrachtsbelasting	17,6%
Assurantiebelasting	0,9%
Motorrijtuigenbelasting	1,2%
Belastingen op een milieugrondslag	2,1%
Bankbelasting	1,1%
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken en andere producten	3,5%
Belasting op zware motorrijtuigen	8,3%
Verhuurderheffing	- 2,5%
<b>Belastingen op winst, inkomen en vermogen en premies volksverzekeringen</b>	<b>4,2%</b>
Loon- en inkomensheffing	4,4%
Dividendbelasting	22,8%
Kansspelbelasting	- 2,4%
Vennootschapsbelasting	2,3%
Erf- en schenkbelasting	- 21,6%
Overige belastingontvangsten	65,7%
<b>Belastingen en premies volksverzekeringen in totaal</b>	<b>3,7%</b>
Premies werknemersverzekeringen	1,7%
<b>Belastingen, premies volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen in totaal</b>	<b>3,2%</b>
<b>Nominale groei bbp</b>	<b>4,5%</b>

De directe belastingen en de premies volksverzekeringen namen in 2017 ten opzichte van 2016 met 4,2% toe, voornamelijk omdat meer mensen gingen werken en de lonen stegen. Daarbovenop komt de al toegelichte meevaller door de afkoop van het Pensioen in Eigen Beheer.<sup>10</sup> Deze meevaller verklaart ongeveer een kwart van de mutatie. Daarnaast stijgen de ontvangsten doordat mensen minder hypotheekrente aftrokken van hun inkomen – mede door lagere hypotheekrentes – en doordat IB-ondernemers meer winst maakten.

<sup>10</sup> Beleidswijzigingen worden ex ante ingeboekt. Dat bedrag is dus vooraf ingeschat. Mocht een beleidswijziging in werkelijkheid anders uitpakken, dan maakt dat onderdeel uit van de endogene ontwikkeling. Over het algemeen is hier geen informatie over beschikbaar. De afkoop van het Pensioen in Eigen Beheer in 2017 vormt daar een uitzondering op.

De stijging uit de vennootschapsbelasting met 2,3 procent in 2017 is kleiner dan te verwachten was op basis van de stijging van de winst bij niet-financiële vennootschappen van 11 procent.<sup>11</sup> Dat beeld vindt zijn oorsprong in de uitvoering. Vanaf 2016 legt de Belastingdienst actiever voorlopige aanslagen op, waarmee inkomsten uit toekomstige kasjaren, en dan vooral 2017, naar 2016 zijn verschoven. Zonder deze aanpassing in de uitvoering zou waarschijnlijk sprake zijn geweest van een sterkere groei van de vpb-kasontvangsten in vergelijking met de winstontwikkeling. Dat hangt waarschijnlijk mede samen met de mogelijkheden voor bedrijven om eerder gemaakte verliezen te verrekenen, en een afname van de met de kas van 2017 verrekenende verliezen. Ook de ontvangsten uit de dividendbelasting groeiden met 22,8 procent sterk in 2017. Dat hangt samen met fors meer uitgekeerd dividend door bedrijven.

Ondanks een positieve ontwikkeling van de grondslag viel de erf- en schenkbelasting 21,6 procent lager uit dan in 2016, hoofdzakelijk door de eerdergenoemde vertraagde oplevering van de nieuwe systemen van de schenk- en erfbelasting.

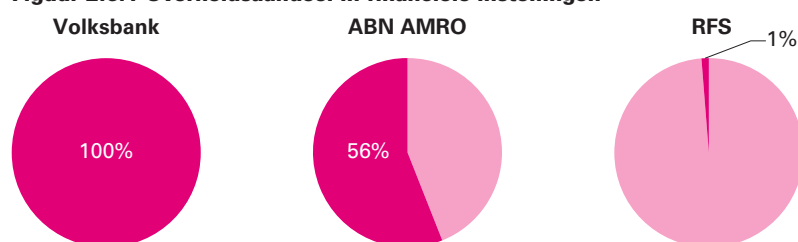
De «overige belastingontvangsten» vormen een kleine post, waarbij een kleine mutatie in euro's een grote mutatie in procenten veroorzaakt. Onderdeel van deze post zijn de belasting- en premieontvangsten uit Caribisch Nederland. Deze categorie veroorzaakt geen grote mutatie ten opzichte van 2016.

Ten slotte stegen de premies uit de werknemersverzekeringen in 2017 ten opzichte van een jaar eerder met 1,7 procent. Dat kwam doordat meer mensen werkten en de lonen stegen.

## 2.6 Afwikkeling interventies financiële sector

De financiële crisis ligt nu echt achter ons en het afgelopen jaar heeft het kabinet flinke voortgang geboekt om de interventies af te bouwen die het Rijk in de financiële sector heeft gedaan. De Minister van Financiën heeft in 2017 aandelen van ABN AMRO verkocht, en ook de laatste aandelen van verzekeringsmaatschappij a.s.r. die de overheid nog in bezit had.

**Figuur 2.6.1 Overheidsaandeel in financiële instellingen**



### ABN AMRO

Het Rijk heeft in 2017 op twee momenten opnieuw een deel van zijn belang in ABN AMRO verkocht. Op 28 juni zijn 65 miljoen certificaten (ongeveer 7 procent van de totale bank) verkocht en vervolgens op 15 september nog eens 65 miljoen. Deze verkopen leverden de schatkist

<sup>11</sup> Het gaat hier weer om de brutowinst, bron: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/13/niet-financiële-bedrijven-boeken-recordwinst>.



ruim 3 miljard euro op en het belang van de overheid in ABN AMRO daalde daardoor tot ongeveer 56 procent.

Het kabinet wil de continuïteit van de bank waarborgen. Daarom heeft het kabinet certificaten en geen aandelen verkocht. De aandelen van de bank bevinden zich bij een door de overheid opgerichte stichting, die certificaten van aandelen uitgeeft die op de beurs verhandelbaar zijn. Certificaathouders zijn wel economisch eigenaar van de aandelen, maar niet juridisch. Zo beschermt de overheid ABN AMRO tegen een ongewenst overnamebod en tegen onwenselijke veranderingen van de identiteit of het karakter van de bank.

#### *a.s.r.*

Verzekeringsmaatschappij a.s.r. staat, na negen jaar in overheidsbezit te zijn geweest, weer geheel op eigen benen. a.s.r. kwam als Fortis Verzekeringen Nederland in handen van de overheid als onderdeel van Fortis/ABN AMRO. De overheid moest dat concern redden om de financiële stabiliteit binnen en buiten Nederland veilig te stellen. Na de beursgang een jaar eerder heeft het kabinet in 2017 op vier momenten a.s.r.-aandelen verkocht: op 13 januari, op 5 april, op 13 juni en op 14 september. Na 14 september was a.s.r. weer helemaal zelfstandig.

#### *de Volksbank*

Het kabinet heeft de Tweede Kamer vorig jaar laten weten dat de voormalige SNS Bank onder de nieuwe naam de Volksbank eraan werkt om een sterke positie binnen het Nederlandse bankenlandschap te veroveren.<sup>12</sup> De Volksbank heeft volgens NL Financial Investments (NLFI) zeker nog een tot twee jaar nodig heeft om een sterke speler binnen Nederland te worden. De huidige lage rentes en toekomstige kapitaalvereisten voor hypotheek zijn voor het kabinet ook een reden om nog geen besluit te nemen over de toekomst van de bank. Zodra de Volksbank toe is aan een eventuele exit, worden opties voor toekomstige eigendomsstructuren verder uitgewerkt.

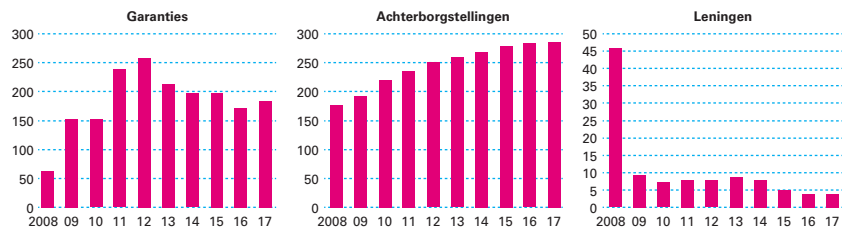
## **2.7 Ontwikkeling risicoregelingen**

Zonder een overzicht van de ontwikkeling van risicoregelingen is het budgettair beeld van de overheidsfinanciën niet compleet.<sup>13</sup> De overheid heeft verschillende instrumenten om haar beleidsdoelstellingen te bereiken, bijvoorbeeld wetgeving, subsidies of belastingen. Maar de overheid kan ook een garantie, lening of achterborgstelling verstrekken. Deze laatste drie instrumenten vallen onder de term risicoregelingen. De overheid hanteert een «nee, tenzij»- beleid voor risicoregelingen. Als de risico's achter deze regelingen zich echt voordoen, kunnen zij de overheidsfinanciën namelijk flink verslechteren.

<sup>12</sup> Kamerstukken II, 2016–2017, [33 532 nr 76](#), brief Minister van Financiën inzake Voortgangsrapportage NLFI over strategie van de Volksbank

<sup>13</sup> Een volledig overzicht van alle risicoregelingen (inclusief de bijbehorende ontvangsten en uitgaven) is opgenomen in bijlage 10 van dit Financieel Jaarverslag van het Rijk.

**Figuur 2.7.1 Totaalstand garanties, achterborgstellingen en leningen per jaar (in miljarden euro)**



Bron: Ministerie van Financiën

### 2.7.1 Garanties

De overheid had in 2017 184 miljard euro aan garanties uitstaan, dat is gelijk aan ongeveer 25 procent van het bbp. Dit betekent een stijging van 12 miljard euro ten opzichte van 2016. De ontwikkeling tussen 2016 en 2017 wordt enigszins vertekend doordat een garantie aan De Nederlandsche Bank (DNB) voor het Internationaal Monetair Fonds (IMF) in 2016 is afgelopen en in 2017 is verlengd. Hierdoor is het garantieniveau in 2016 tijdelijk 13,7 miljard euro lager.<sup>14</sup> In 2017 verstrekte het kabinet meer exportkredietverzekeringen dan dat er oude vervielen. Daarom steeg het uitstaande risico in deze categorie met bijna 1 miljard euro. De ontwikkeling op de overige garantieregelingen vertoonde een herkenbaar beeld in vergelijking met voorgaande jaren.

### 2.7.2 Achterborgstellingen en leningen

Het Rijk heeft aan drie waarborgfondsen een achterborgstelling verleend. Dat zijn het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), het Waarborgfonds Eigen Woning (WEW) en het Waarborgfonds voor de Zorgsector (WFZ). Het totaal aan uitstaand risico van de drie waarborgfondsen samen steeg in 2017 naar 285,6 miljard euro. Dat is ongeveer 39 procent van het bbp. De stijging van 2,4 miljard euro ten opzichte van 2016 is volledig toe te schrijven aan het WEW. Dat waarborgfonds groeide met 4 miljard euro, als gevolg van het herstel op de huizenmarkt. De omvang van het WSW en WFZ nam in 2017 af met respectievelijk 1,1 miljard euro en 0,4 miljard euro.

Een achterborgstelling is een getrapte verplichting voor het Rijk en verschilt in vormgeving ten opzichte van een directe (krediet)garantie. Een waarborgfonds verzekert kredietverstrekkers tegen wanbetaling. Door de achterborg van het Rijk worden financieringskosten lager en kan marktfalen worden voorkomen. De achterborg komt pas in beeld nadat het waarborgfonds eerst het eigen vermogen heeft aangesproken en een eventuele verplichte aanvullende bijdrage (het zogenoemde obligo) bij de deelnemers is opgehaald.

Figuur 2.7.1 laat naast de garanties en achterborgstellingen ook de stand aan uitstaande leningen zien. Dit zijn alleen de verstrekte leningen die gerelateerd zijn aan de kredietcrisis en de financiële crisis. Andere leningen, bijvoorbeeld studieleningen, vallen hier niet onder. Na de piek in 2008 staat er nog 4,0 miljard euro aan leningen open. Dit zijn een lening

<sup>14</sup> Kamerstukken II, 2016–2017, 21 501-07, nr. 1398. Brief Minister van Financiën Financiën inzake IMF-lening.

aan ABN AMRO (een voormalig overbruggingskrediet aan Fortis) en een bilaterale lening aan Griekenland.

### 2.7.3 Europese steunfondsen

Voor Nederland is stabiliteit in de eurozone van groot belang. Problemen in het ene land kunnen eenvoudig de grens overwaaien en daarmee ook voor problemen zorgen in andere eurolanden. Nederland is gebaat bij een sterke Europese economie en ondervindt, zoals de afgelopen crisisperiode heeft aangetoond, veel hinder van financiële instabiliteit in de eurozone.

Het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) kan eurolanden in financiële moeilijkheden steunen. Die steun gaat gepaard met beleidsvoorwaarden om noodzakelijke financieel-economische aanpassingen te bewerkstelligen. Het kapitaal van het ESM bestaat uit een deel gestort en een deel oproepbaar kapitaal van de lidstaten van de eurozone. Op basis hiervan kan het ESM zelf geld aantrekken op financiële markten om steun aan landen te kunnen verstrekken. Het ESM heeft de tijdelijke Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF) vervangen en is daarmee gesloten voor nieuwe steunaanvragen.

Naast het ESM voor de eurozone bestaat voor de Europese Unie ook het Europees Financieel Stabilisatiemechanisme (EFSM). De Europese Commissie trekt namens de EU financiering aan voor steun vanuit het EFSM en leent het geld vervolgens uit aan de ontvangende lidstaat.

De onafhankelijke evaluatie<sup>15</sup> van de afgelopen EFSF- en ESM-programma's laat zien dat deze onontbeerlijk waren voor de financiële stabiliteit in het eurogebied. Daarbij stelt zij dat het EFSF en ESM hun mandaat effectief hebben uitgevoerd. Deze conclusie is met de Kamer gedeeld per brief bij het jaarverslag 2016 van het ESM.<sup>16</sup>

#### *Griekenland*

Het ESM heeft in 2017 8,5 miljard euro steun verstrekt aan Griekenland.<sup>17</sup> Dit land loste in 2017 ook 2 miljard euro aan het ESM af. Deze was eerder gebruikt bij de herkapitalisatie van een bank in financiële problemen. Door verkoop van bezittingen van deze bank kon 2 miljard teruggevorderd worden en daarmee afgelost. De uitstaande schuld van Griekenland aan het ESM nam in 2017 toe van 31,7 miljard euro tot 38,2 miljard euro.

#### *Schuldmaatregelen Griekenland*

In de eurogroep zijn afspraken gemaakt om Griekenland te ondersteunen bij het beperken van de jaarlijkse financieringslasten van de Griekse schuld.<sup>18</sup> Het EFSF en ESM hebben de voor de korte termijn goedgekeurde schuldmaatregelen voor Griekenland in 2017 uitgevoerd. De maatregelen bestaan onder andere uit: het weghalen van pieken uit het aflossingsprofiel, het beperken van renterisico's door het verlengen van de looptijd van de financiering en het gebruik van rentederivaten.

<sup>15</sup> Uitgevoerd door de independent evaluator mevrouw Tumpell Gugerell.

<sup>16</sup> Kamerstukken II, 2016–2017, 21 50121 501-07, nr. 1448. Brief van de Minister van Financiën.

<sup>17</sup> Kamerstukken II, 2016–2017, 21 501-07, nr. 1406. Geannoteerde agenda voor de eurogroep en Ecofinraad van 5 en 6 december te Brussel.

<sup>18</sup> Na afronding van de tweede voortgangsmisssie van het Griekenlandprogramma. Kamerstukken II, 2016–2017 21 501-07, nr. 1447. Brief van de Minister van Financiën.

### Aflossing van de overige landen

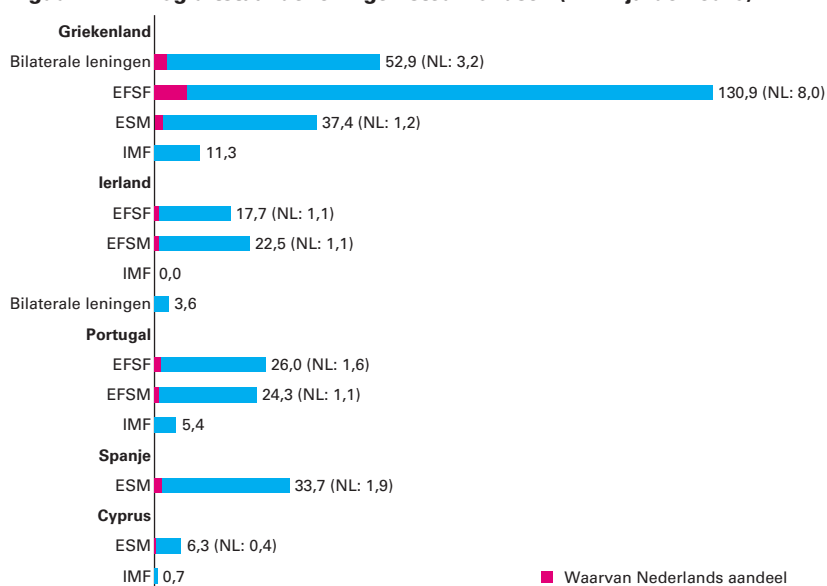
In Spanje, Portugal, Cyprus en Ierland is het economisch tij gekeerd. Dit stelt deze landen in staat om leningen uit verschillende steunprogramma's versneld terug te betalen. Spanje betaalde in 2017 3 miljard euro vervroegd af aan het ESM. Het land is in 2014 begonnen met het versneld aflossen van zijn leningen. De uitstaande schuld van Spanje aan het ESM is daardoor afgenomen van 41,3 miljard euro tot 31,7 miljard eind 2017.

Voor vervroegde aflossingen geldt het uitgangspunt dat het IMF, het EFSF en het EFSM gelijk worden terugbetaald. Een lidstaat moet dus alle drie de leningen in dezelfde mate en gelijktijdig aflossen. In 2017 gaven de Europese fondsen aan Ierland toestemming om alleen de lening van het IMF volledig vervroegd af te lossen, omdat deze aflossing een aanzienlijk kostenvoordeel voor Ierland oplevert. Ierland heeft verder ook de leningen van Denemarken en Zweden volledig afgelost.

Het EFSF en EFSM gaven in 2017 een zelfde vrijstelling aan Portugal, voor gedeeltelijke vervroegde aflossing aan het IMF. Portugal heeft in 2017 ruim 9 miljard euro vervroegd afgelost aan het IMF. In eerdere jaren werd ook al vervroegd afgelost aan het IMF. De uitstaande schuld van Portugal aan het IMF is hierdoor gedaald van 28,2 miljard euro tot 5,4 miljard euro.

Cyprus ontving van het ESM ook een vrijstelling voor gedeeltelijk vervroegd aflossen aan het IMF. De uitstaande schuld van Cyprus aan het IMF nam daardoor in 2017 af van 1,1 miljard euro tot 700 miljoen euro.

**Figuur 2.7.1 Nog uitstaande leningen steunfondsen (in miljarden euro)\***



\* Het Jaarverslag van Financiën en Nationale Schuld (IX) bevat meer informatie over de steunfondsen in paragraaf 3.2-F. Het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) haalt voor zijn uitkeringen geld op de kapitaalmarkt op. Uitkeringen uit het ESM veranderen het volgestorte en oproepbare kapitaal niet. Uitbetalingen van leningen in een ESM-programma leiden dus niet tot uitgaven van Nederland. Aan leningen van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) draagt Nederland ook niet rechtstreeks bij. Als lid heeft Nederland wel aan het IMF geld ter beschikking gesteld, waarop het IMF een beroep kan doen. Het IMF geeft leningen uit in Special Drawing Rights (SDR's). Door fluctuaties in de SDR-EUR-wisselkoers kunnen er verschillen zijn in de cijfers van de IMF-leningen. In deze tabel is gerekend met de wisselkoers van 31 december 2017. Bron: Europese Commissie, ESM en IMF

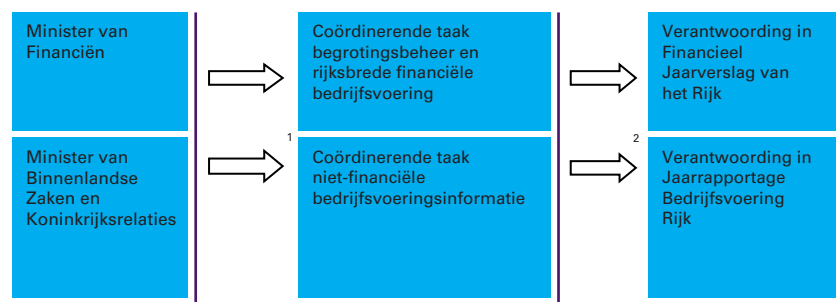
# 3. Financieel Management

## 3.1 Inleiding

Het financieel management bij het Rijk was van goede kwaliteit en garandeerde ook in 2017 een goede beheersing van de uitgaven en ontvangsten van het Rijk. Ook de bedrijfsvoering is vorig jaar over het algemeen beheerst verlopen. Nederland voldeed ook in 2017 op rijksniveau aan de norm van 99 procent voor rechtmatigheid<sup>19</sup>.

### 3.1.1 Verantwoordelijkheidsverdeling

De Minister van Financiën en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben kaderstellende of voorwaardenstellende verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de rijksbrede bedrijfsvoering. Deze verantwoordelijkheid voor het systeem van de rijksbrede bedrijfsvoering wordt aangeduid als systeemverantwoordelijkheid<sup>20</sup>.



<sup>1</sup> Onder de niet-financiële bedrijfsvoeringsinformatie vallen: personeel, ICT, organisatie, huisvesting, inkoop, facilitaire dienstverlening en beveiliging.

<sup>2</sup> De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties biedt op Verantwoordingsdag de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR) aan de Tweede Kamer aan. De JBR maakt echter geen deel uit van de officiële verantwoordingsdocumenten. Niet-financiële bedrijfsvoeringsinformatie die een aandachtspunt is, komt om deze reden kort in het FJR aan de orde, waarna verwezen wordt naar de JBR.

## 3.2 Rechtmatigheid van de uitgaven

### 3.2.1 Totaalbeeld en resultaten

Het percentage fouten en onzekerheden lag voor het hele Rijk, evenals voorgaande jaren, onder de grens van 1 procent van de totale uitgaven en ontvangsten in 2017. Het percentage fouten en onzekerheden bij de uitgaven en ontvangsten is ten opzichte van 2016 licht toegenomen.

<sup>19</sup> Rechtmatigheid houdt in dat een financiële transactie, waarvan de uitkomst in het departementale jaarverslag wordt verantwoord, in overeenstemming is met de begrotingswetten en met de bepalingen die de uitkomst van die financiële transactie beïnvloeden, en die zijn opgenomen in internationale regelgeving, Nederlandse wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen.

<sup>20</sup> In het FJR 2012 is hierover een uitgebreide beschrijving te lezen (p. 72–74): Kamerstukken II, 2012–2013, 33 605, nr. 1.

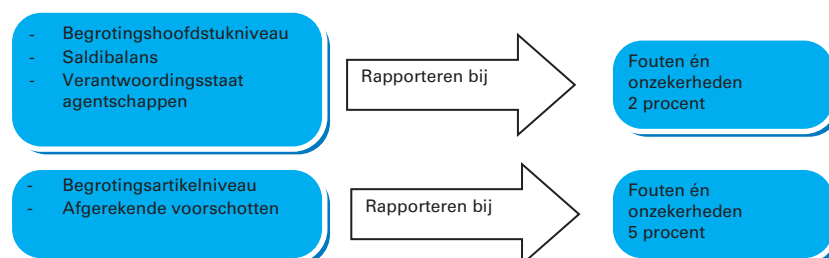
Tabel 3.2.1 Rechtmatigheid en deugdelijke weergave van de rijksuitgaven in de afgelopen jaren volgens de Algemene Rekenkamer (in procenten)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Rechtmatigheid en deugdelijke weergave uitgaven Rijk (%)	99,76	99,80	99,73	99,53	99,69	99,60	99,52

### 3.2.2 Nieuw stelsel van rapporteringstoleranties

De rapporteringstoleranties bepalen boven welk bedrag een Minister verplicht is om in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag melding te maken van fouten en onzekerheden ten aanzien van de rechtmatigheid, en deze toe te lichten. Vanaf de verantwoording 2017 zijn er nieuwe tolerantiegrenzen van toepassing. De Tweede Kamer is bij brief van 26 januari 2017 geïnformeerd over dit nieuwe stelsel en de voordelen ervan<sup>21</sup>. Over dit nieuwe stelsel is overeenstemming bereikt met alle departementen, de Auditdienst Rijk (ADR) en de Algemene Rekenkamer.

**Figuur 3.2.1 Nieuw stelsel rapporteringstoleranties vanaf verantwoording 2017\***



\* Met uitzondering van kleine begrotingshoofdstukken en begrotingsartikelen, waarvoor ruimere rapporteringstoleranties gelden, oplopend tot 10 procent voor fouten en onzekerheden samen.

De rechtmatigheid van alle begrotingshoofdstukken afzonderlijk is in 2017 binnen de gestelde rapporteringstoleranties gebleven, met uitzondering van de volgende begrotingshoofdstukken:

- Wonen en Rijksdienst;
- Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken is een fout in de deugdelijke weergave geconstateerd in de saldibalans. Deze fout overschrijdt de rapporteringstolerantie van de saldibalans.

De rapporteringstoleranties zijn overschreden bij een aantal begrotingsartikelen. Daarnaast is bij de volgende begrotingshoofdstukken een overschrijding geweest in de samenvattende staat batenlastenagentschappen:

- Veiligheid en Justitie;
- Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;
- Defensie;
- Wonen en Rijksdienst.

<sup>21</sup> Tweede Kamerbrief van 26 januari 2017 over nieuw stelsel van rapporteringstoleranties voor het melden van fouten en onzekerheden in de departementale jaarverslagen, Kamerstuk II, 2017, 31 865, nr. 91.

De bedrijfsvoeringsparagrafen in de departementale jaarverslagen van deze begrotingshoofdstukken lichten de overschrijding van de rapporteringstoleranties toe.

De oorzaak van de belangrijkste fouten en onzekerheden in 2017 waren:

- behandel- en procesfouten in de uitgaven en ontvangsten van de huurtoeslag bij het begrotingshoofdstuk van het Ministerie van Wonen en Rijksdienst;
- het niet geheel voldoen aan aanbestedingsregels en (contract)voorwaarden. In 2017 heeft een aantal departementen voor de aanbesteding van inhuur van ICT-personeel gebruik gemaakt van een Dynamisch Aankoop Systeem (DAS). Omdat er diverse standpunten zijn over de voorwaarden voor het gebruik van de DAS, heeft dit er in 2017 toe geleid dat niet geheel is voldaan aan de inkoopregels of dat geen duidelijkheid bestond over de toepassing daarvan;
- de administratie van verplichtingen, voorschotten en vorderingen.

### 3.2.3 Misbruik en oneigenlijk gebruik

Beleid waarvoor gebruik wordt gemaakt van gegevens van derden, kan gevoelig zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit kan voorkomen bij bijvoorbeeld subsidies, uitgaven sociale zekerheid en belastingen.

#### **Box 3.2.1 Misbruik en oneigenlijk gebruik**

Onder misbruik wordt verstaan: het bewerkstelligen van geen of te geringe betaling van verplichte bijdragen aan de overheid en van het verkrijgen of genieten van een (te hoge) uitkering door het bewust niet, niet tijdig, niet juist of niet volledig verstrekken van gegevens en inlichtingen.

Onder oneigenlijk gebruik wordt verstaan: het volgens de regels van de wet, maar in strijd met de bedoeling van de wettelijke bepalingen, geheel of ten dele ontgaan van een verplichte bijdrage aan de overheid en verkrijgen of genieten van een (te hoge) uitkering.<sup>22</sup>

De bedrijfsvoeringsparagrafen van de departementale jaarverslagen maken over het algemeen geen melding van tekortschietend beleid op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid). De conclusie hierover kan zijn dat de opzet en werking van het M&O-beleid bij alle departementen toereikend is.

### 3.2.4 Beleidsmatige mutaties na de Najaarsnota

De tweede supplettoire wet (die tegelijk met de Najaarsnota verschijnt) is het laatste wetgevingsmoment gedurende het begrotingsjaar om wijzigingen in de begrotingen voor goedkeuring voor te leggen aan de Tweede Kamer. Als daarna nog beleidsmatige begrotingsmutaties nodig zijn op artikelen waar het maximale uitgaven- of verplichtingenniveau uit de Najaarsnota wordt overschreden, dan moeten deze per brief aan de Tweede en Eerste Kamer worden voorgelegd. In bijlage 9 staat een overzicht van deze mutaties. Net als voorgaande jaren is een ondergrens van 2 miljoen euro gehanteerd.

<sup>22</sup> Handleiding ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik, Ministerie van Financiën, 1998, <http://wettenpocket.overheid.nl/portal/59fa238e-d389-490a-8749-1391d7cd6835/document/Handleiding%20misbruik-en-oneigenlijk-gebruik.pdf>.

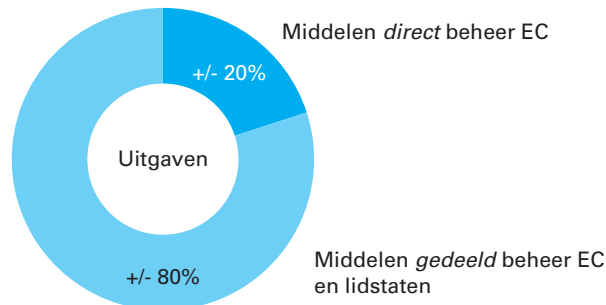
### 3.3 EU-middelen

#### 3.3.1 Inkomsten en uitgaven van EU-middelen

De Europese Commissie (EC) stelt jaarlijks de begroting van de Europese Unie (EU) op van de te verwachten inkomsten en uitgaven. Deze begroting moet passen binnen de afspraken van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) dat de lidstaten elke zeven jaar met unanimititeit moeten aannemen. Het huidige MFK loopt van 2014 tot 2020. De inkomsten van de EU bestaan grotendeels uit de jaarlijkse bijdrage die de lidstaten verplicht zijn te leveren, de zogenoemde afdrachten aan de EU-begroting. De totale inkomsten van de EU moeten de totale uitgaven uit de EU-begroting dekken. De EU-begroting mag namelijk geen overschot of tekort laten zien.<sup>23</sup>

De uitgaven van de EU-begroting zijn grotendeels onder te verdelen in middelen in direct beheer van de Europese Commissie (EC) en middelen in gedeeld beheer van de EC en de lidstaten.

**Figuur 3.3.1 Verdeling uitgaven EU-begroting**



De verantwoordelijkheid van de lidstaten met betrekking tot financiële middelen is vastgelegd in Europese regelgeving.<sup>24</sup> De inkomsten en uitgaven van de EU-begroting zijn gescheiden en kennen daarmee hun eigen regels en een eigen verantwoordingsstructuur en -ritme.<sup>25</sup>

#### 3.3.2 EU-afdrachten

De Europese begroting wordt grotendeels gefinancierd met jaarlijkse afdrachten van de lidstaten. De afdrachten van de EU-lidstaten 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 2017 bedroegen netto 6,4 miljard euro uit de reguliere afdrachten, inclusief de vergoeding voor de inning van de douanerechten. Daarnaast ontving Nederland in 2017 eenmalig 3,2 miljard euro door de aanname van het Eigenmiddelenbesluit (EMB) in

<sup>23</sup> Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU), artikel 310 (1).

<sup>24</sup> EC, Verordening 966/2012, artikel 59.

<sup>25</sup> Voor de uitgaven geldt het Financieel Reglement. Voor de inkomsten geldt o.a. het Eigenmiddelenbesluit.

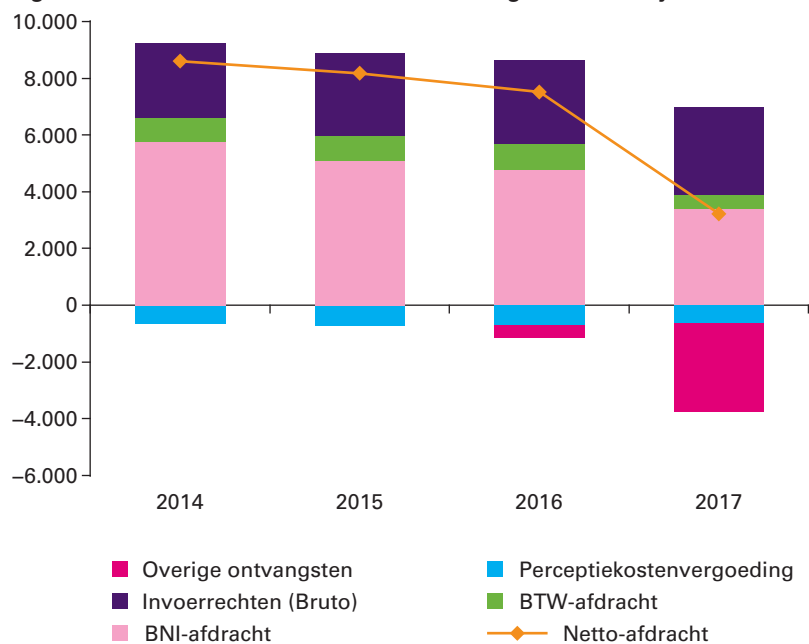


2016 (met name als gevolg van de verrekening van de bni- en btw-korting over de periode 2014–2016). De samenstelling van de Nederlandse afdrachten wijkt enigszins af van de gemiddelde samenstelling van de afdrachten van de overige lidstaten. De Nederlandse nettoafdracht van douanerechten<sup>26</sup> is circa 30 procent van de totale Nederlandse afdrachten, als gevolg van de belangrijke positie van de Rotterdamse haven voor de invoer van goederen in de EU. Om te compenseren voor de hoge Nederlandse nettobetalerspositie heeft Nederland btw- en bni-kortingen bedongen bij onderhandelingen voor het huidige MFK. Door deze kortingen is het procentuele aandeel van de btw- en bni-afdracht lager dan het EU-gemiddelde.

De Nederlandse afdrachten voor de EU-begroting worden geraamd en verantwoord op de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.<sup>27</sup> Verder staat in het jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en in de verticale toelichting bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk (bijlage 8) een overzicht van alle mutaties die er het afgelopen begrotingsjaar waren in de Nederlandse afdrachten.

Figuur 3.3.2 laat de ontwikkeling van de afdrachten en ontvangsten zien sinds het begin van het huidige MFK. De lijn in de grafiek staat voor de nettoafdrachten, die een optelling vormen van de verschillende afdrachten minus de ontvangsten. Deze worden daarom in de grafiek gepresenteerd als «negatieve» afdrachten. Omdat eind 2016 het EMB is aangenomen, is de jaarlijkse korting op de afdrachten voor de jaren 2014–2016 pas in 2017 in de kas ontvangen (zie in figuur 3.3.2: overige ontvangsten). In de figuur is de korting zodoende niet meegenomen in de netto Nederlandse afdrachten voor de jaren 2014–2016.

**Figuur 3.3.2 Afdrachten Nederland in het huidige MFK (in miljoenen euro)**



<sup>26</sup> De EC ziet de douaneheffingen als eigen middel (TOR / Traditional Own Resources) van de EU en niet als een afdracht die de lidstaten voor de EU innen.

<sup>27</sup> Begroting V, Buitenlandse Zaken, artikel 3.1 en artikel 3.10.

### *Douanerechten*

De douanerechten bestaan uit importheffingen die door de EU zijn vastgesteld. De douanediens ten van de lidstaten heffen en innen deze in opdracht van de EC. De ADR controleert deze douanerechten als onderdeel van de belastinginkomsten voor de jaarrekeningcontrole.<sup>28</sup> De lidstaten maken de opbrengsten in zijn geheel over aan de EC, met inhouding van een vergoeding voor de kosten voor heffing en inning, de zogenoemde perceptiekostenvergoeding. In 2017 bedroeg de netto-afracht (bruto-afracht minus perceptiekostenvergoeding) van Nederland voor de douanerechten aan de EU 2,5 miljard euro.

### *Btw-afracht*

De btw-afracht wordt vastgesteld op basis van een vast percentage (0,3 procent<sup>29</sup>) van de btw-grondslag. Nederland heeft samen met Duitsland en Zweden een korting bedongen op deze afracht, zodat het afdrachtpercentage 0,15 procent van de btw-grondslag is. Omdat afzonderlijke lidstaten verschillende btw-tarieven hanteren, wordt afgedragen op basis van een gewogen gemiddelde btw-grondslag. Het bij wet onafhankelijke Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)<sup>30</sup> levert de input aan het Ministerie van Financiën om dit gewogen gemiddelde te berekenen. In 2017 bedroeg de btw-afracht van Nederland (inclusief de bijdrage aan de Britse korting) aan de EU 0,5 miljard euro.

### *Bni-afracht*

De bni-afracht is het sluitstuk van de Europese begroting. De omvang van de bni-afracht is dan ook afhankelijk van alle andere elementen van de Europese begroting. Als de uitgaven uit de EU-begroting in omvang toenemen, stijgt de totale bni-afracht van de lidstaten en omgekeerd. Maar ook als de overige eigen middelen – de douanerechtenheffing of de btw-heffing (van alle lidstaten gezamenlijk) – hoger of lager uitvallen, beweegt de bni-afracht van alle lidstaten mee. Verder is de Nederlandse bni-afracht 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-afracht (naheffing of terugbetaling).

Het CBS biedt de bni-cijfers jaarlijks rechtstreeks aan Eurostat aan, en daarmee aan de EC. Het CBS publiceert deze cijfers op datzelfde moment ook op zijn website.<sup>31</sup> Daarbij stelt het CBS ook een kwaliteitsrapport op, dat inzicht biedt in mogelijke fluctuaties van de cijfers. De EC stelt vervolgens de bni-afracht voor Nederland vast. Het toezicht hierop wordt gehouden door Eurostat, die de gegevens op haar website publiceert.<sup>32</sup> 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, omdat dan pas vastgesteld kan worden hoe groot het bni van de lidstaten daadwerkelijk was. Dit betekent dat de bni-afracht pas na vier jaar definitief vaststaat. In 2017 bedroeg de bni-afracht van Nederland aan de EC 3,4 miljard euro. Nederland heeft ook op de

<sup>28</sup> Begroting Financiën XIB, beleidsartikel 01.

<sup>29</sup> Eigenmiddelenbesluit, Verordening 2014/335, artikel 2 (4).

<sup>30</sup> Wet CBS, artikel 18.

<sup>31</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2017/48/bni-cijfers-2017-voor-de-bepaling-van-de-afracht-voor-de-eigen-middelen-van-de-eu>.

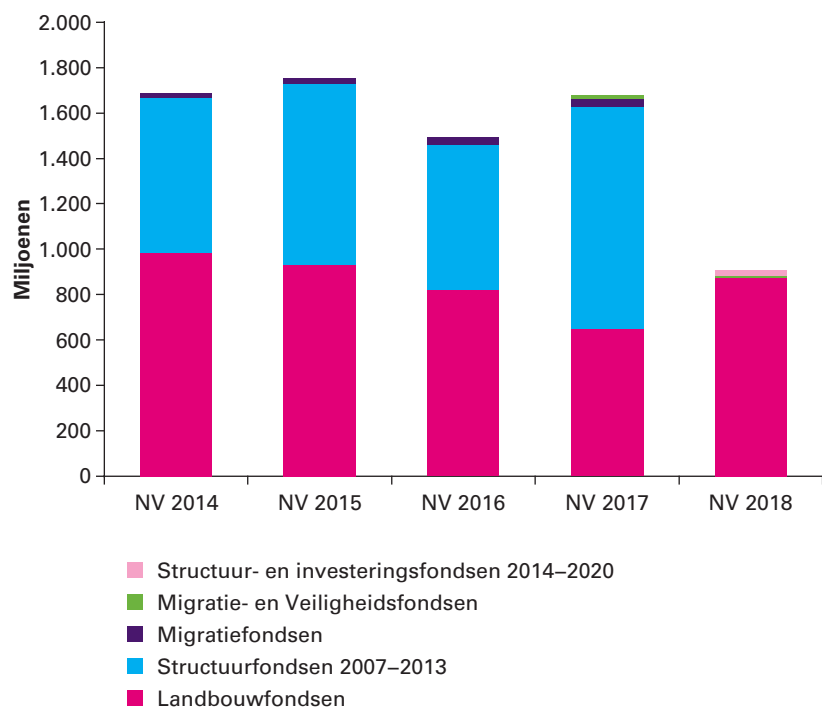
<sup>32</sup> [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Monitoring\\_GNI\\_for\\_own\\_resource\\_purposes](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Monitoring_GNI_for_own_resource_purposes).

bni-afdracht een jaarlijkse korting bedongen, die in 2017 bruto 0,8 miljard euro bedroeg. Met ingang van 2017 is deze korting ook in de bni-afdracht verwerkt. Het bedrag van 3,4 miljard euro is dus inclusief deze Nederlandse korting.

### 3.3.3 EU-fondsen in gedeeld beheer

Van de totale Europese uitgaven (in 2017 ongeveer 130 miljard euro) wordt ongeveer 80 procent uitgegeven door fondsen in gedeeld beheer. In Nederland gaat het om de fondsen voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), de structuurfondsen en de migratie- en veiligheidsfondsen. Bij de fondsen in gedeeld beheer zijn de lidstaten medeverantwoordelijk voor goed functionerende beheers- en controlesystemen en een juiste besteding van de EU-middelen. Jaarlijks legt het kabinet hierover verantwoording af in de Nationale Verklaring (bijlage 3). De EC is eindverantwoordelijk voor alle EU-uitgaven. De regels voor gedeeld beheer en de rol van de lidstaten zijn vastgelegd in Europese regelgeving.<sup>33</sup>

**Figuur 3.3.3 Ontwikkeling totale subsidiabele kosten (fonds + nationale cofinanciering en fonds bij landbouwfondsen en veiligheid- en migratiefondsen) zoals gecontroleerd door de ADR en zoals verantwoord in Nationale Verklaringen. Het jaartal waarin de NV uitkomt is aangehouden als bron omdat de verantwoordingsperiodes van de fondsen verschillen en gebroken boekjaren kennen**



Bron: Nationale verklaringen 2014-2018.  
Migratiefondsen zijn vanaf 2017 overgegaan in migratie- en veiligheidsfondsen  
In de NV 2017 zijn de declaraties voor de structuurfondsen voor de periode 2007-2013 als internetbijlage opgenomen in de NV om deze te scheiden van de structuur- en investeringsfonds declaraties voor de periode 2014-2020 die andere regelgeving heeft.

<sup>33</sup> Financieel Reglement, artikel 59.

### *Gemeenschappelijk landbouwbeleid: de landbouwfondsen*

Het GLB leunt op twee pijlers. De eerste pijler bestaat uit directe inkomenssteun aan agrariërs en markt- en prijsbeleid. De inkomenssteun door middel van het Europees Landbouw Garantie Fonds (ELGF) richt zich op stabielere landbouwincomens. De tweede pijler betreft het plattelandsbeleid. Deze pijler richt zich op de kwaliteit van alle plattelandsgebieden in de EU en wordt gefinancierd door het Europees Landbouw Fonds voor Plattelands Ontwikkeling (ELFPO). Het ELFPO valt daarnaast ook voor een deel onder de bepalingen voor de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI), maar gelet op de beleidsoriëntatie is het ELFPO in de Nationale Verklaring gerangschikt onder de landbouwfondsen. In het gebroken boekjaar 2016–2017 heeft Nederland zo'n 873 miljoen euro gedeclareerd<sup>34</sup> voor beide landbouwfondsen.

### *Structuur- en investeringsfondsen*

De structuurfondsen hebben als doel het regionaal beleid van de EU uit te voeren. Dit betekent dat ze de economische en sociale cohesie in de EU versterken door te zorgen voor evenwicht tussen de regio's. Hiervoor zijn het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF) bedoeld. Het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV) (voorheen het Europees Visserijfonds (EVF) genoemd), is gericht op de ontwikkeling van «een verantwoorde visserijketen en afspraken ter bevordering van de stabiliteit van de vismarkt».

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is verantwoordelijk voor het nieuwe Fonds voor Europese Hulp aan de Meest Behoeftigen (EFMB) en declareerde bijna 0,1 miljoen euro. In het gebroken boekjaar 2016–2017 declareerde Nederland voor het structuurfonds ESF 23 miljoen euro. Voor het EFMZV en het EFRO zijn er in het gebroken boekjaar 2016–2017 geen declaraties gedaan, omdat de nieuwe systemen voor de periode 2014–2020 nog opgestart worden. De Auditautoriteit (AA) heeft met een controle vastgesteld dat de systemen voor deze fondsen functioneren. Er is nog geen controle op de Certificeringsautoriteit (CA) voor deze fondsen uitgevoerd.

### *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 AMIF heeft drie hoofdthema's:

1. asiel & opvang;
2. integratie;
3. terugkeer.

Doel is het stimuleren van het efficiënt beheer van migratiebewegingen en de uitvoering, versterking en ontwikkeling van een gezamenlijk beleid voor asiel en immigratie. Het ISF bestaat uit twee onderdelen:

1. politiesamenwerking, criminaliteitsbestrijding en crisisbeheersing;
2. buitengrenzen en visa.

Het ISF heeft drie doelen: de uitvoering van de EU Internal Security Strategy stimuleren, samenwerking rond rechtshandhaving stimuleren en de buitengrenzen van de EU beheren. In het gebroken boekjaar 2016–2017 declareerde Nederland 9 miljoen euro voor AMIF en ISF.

<sup>34</sup> Genoemde declaraties betreffen gecontroleerde en aan de Commissie verantwoorde euro's.

### **Box 3.3.1 Evaluaties van doelmatigheid en doeltreffendheid EU-subsidies**

Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) heeft een ex-postevaluatie laten uitvoeren voor programmaperiode 2007–2013 (POP-2) van het landbouwprogramma ELFPO. De uitkomsten van de evaluatie zijn in februari 2018 naar de Tweede Kamer gestuurd.<sup>35</sup> De Management Autoriteiten van de structuurfondsen, het EFMB en het EFMZV stellen evaluatieplannen op om de doeltreffendheid, doelmatigheid en het effect van de programma's te meten en te evalueren. De programma's voeren ex ante en tussentijds een evaluatie uit. De tussentijdse evaluatie is gereed in 2019.

De verantwoordelijke Autoriteit van de migratie- en veiligheidsfondsen AMIF en ISF heeft eind 2017 een tussentijdse evaluatie uit laten voeren en ingediend, conform de Europese regelgeving. De resultaten staan op de hieronder vermelde website. In 2023 wordt een eindevaluatie uitgevoerd.

Meer informatie over doelmatigheid en doeltreffendheid van evaluaties staat op de volgende websites.

#### *Landbouwfondsen:*

ELFPO: Jaarverslag 2016, uitvoering POP-3

<https://regiebureau-pop.eu/sites/default/files/field/file-attachment/Jaarverslag%20over%20de%20uitvoering%202016%20met%20correctie%20budgetcijfers%20en%20links.pdf>

ELGF: Speciaal verslag nr. 21/2017 van de ERK-Vergroening: een complexere inkomenssteunregeling, die vanuit milieuoogpunt nog niet doeltreffend is

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=44179>

#### *Structuurfondsen:*

EFRO: Evaluatie EFRO-doelstelling 2 en 3, programmaperiode 2007–2013

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/02/21/evaluatie-efro-doelstelling-2-en-3-programmaperiode-2007-2013-ezk-cofinanciering-efro>

EFMZV: Jaarverslag Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij

<https://www.rvo.nl/sites/default/files/2017/06/Jaarverslag-EFMZV-2016.pdf>

ESF: Onderzoek en evaluatie ESF 2014–2020

<https://www.agentschapszw.nl/subsidies-en-regelingen/e/esf-2014-2020-algemene-informatie-europees-sociaal-fonds/inhoud/onderzoek-en-evaluatie-esf-2014-2020>

EFMB: Onderzoek en evaluatie EFMB

<https://www.agentschapszw.nl/subsidies-en-regelingen/e/efmb-europees-fonds-voor-meest-behoefligen/inhoud/onderzoek-en-evaluatie-efmb>

#### *Migratiefondsen:*

AMIF/ISF: Tussentijdse evaluaties AMIF en ISF

<sup>35</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/02/20/kamerbrief-over-evaluatierijkscofinancieringsregeling-efro-2007-2013>.

### 3.3.4 Beheers- en controlesystemen en rechtmatigheid

De Europese systematiek schrijft voor dat de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de fondsen goed werkende beheers- en controlesystemen moeten hebben.<sup>36</sup> Bij goed werkende systemen worden fouten in de uitgaven tijdig ontdekt. Hierdoor kunnen declaraties met fouten zo veel mogelijk worden voorkomen. De onafhankelijke controleur, de Auditautoriteit (AA), beoordeelt de kwaliteit van de beheers- en controlesystemen en de declaratie. Het foutpercentage in de einddeclaratie van een fonds mag niet hoger zijn dan 2 procent. Wanneer een lidstaat deze norm overschrijdt, kan de EC overgaan tot sancties, zoals een tijdelijke betaalstop en terugvorderingen van het geld bij de lidstaat. In Nederland is de rol van onafhankelijke controleur belegd bij de ADR. De controlerapporten van de AA wijzen uit dat alle beheers- en controlesystemen in het gebroken boekjaar 2016–2017 goed functioneerden.<sup>37</sup>

Tabel 3.3.1 geeft een overzicht van de systeemoordelen en de foutpercentages per fonds, zoals verantwoord in de Nationale Verklaring.<sup>38</sup> Het totaalbedrag van subsidiabele kosten is meer ten opzichte van het voorgaande jaar. Dit komt voornamelijk door de stijging van declaraties binnen de landbouwfondsen. Voor de structuurfondsen EFRO en EFMZV zijn geen uitgaven gedeclareerd.

Fonds	Systeemoordeel*	Foutpercentage	Totale subsidiabele kosten (€)	Periode
ELGF en ELFPO	Functioneert	<2%	€ 873.506.678	16 oktober 2016 tot en met 15 oktober 2017
ESF	Functioneert	<2%	€ 23.655.011	1 juli 2016 tot en met 30 juni 2017
EFRO	Functioneert	N.v.t.	€ 0	1 juli 2016 tot en met 30 juni 2017
EFMZV	Functioneert	N.v.t.	€ 0	1 juli 2016 tot en met 30 juni 2017
EFMB	Functioneert	<2%	€ 97.601	1 juli 2016 tot en met 30 juni 2017
Migratie- en veiligheidsfondsen	Functioneert	<2%	€ 9.115.802	16 oktober 2016 tot en met 15 oktober 2017
<b>Totaal fondsen</b>			<b>€ 906.375.092</b>	

## 3.4 Verplichtingen

### 3.4.1 Proces focusonderwerp verplichtingen

De Tweede Kamer heeft voor de verantwoording over 2017 «verplichtingen: pijler van het budgetrecht» aangemerkt als één van de twee focusonderwerpen. De Tweede Kamer heeft specifiek verzocht om een goede informatievoorziening over het openbreken van verplichtingen rondom de formatie. Zoals is aangegeven in de brief van de Minister van

<sup>36</sup> Bron: Artikel 58 van de Verordening (EC) 1083, d.d. 31-07-2006.

<sup>37</sup> Zie bijlage 3.

<sup>38</sup> Zie bijlage 3.

Financiën van 18 oktober 2017<sup>39</sup>, hebben de departementen om deze reden naar aanleiding van het Regeerakkoord specifieke en expliciete informatie over verplichtingen opgenomen in de nota's van wijziging. De conclusie is dat er geen verplichtingen opengebroken zijn naar aanleiding van het Regeerakkoord.

### *3.4.2 Definitie verplichting en mogelijkheden Tweede Kamer*

De begrotingssystematiek van het verplichtingen-kasstelsel en het daarmee samenhangende budgetrecht heeft twee belangrijke pijlers: de verplichtingen en de kasuitgaven. De verplichtingen worden vastgelegd in de verplichtingenboekhouding. Kasbetalingen worden geadministreerd in de kasboekhouding. De verplichtingenboekhouding is een belangrijk onderdeel, met name om kasuitgaven over meerdere jaren te kunnen beheersen en te verantwoorden. De verplichtingenboekhouding geeft inzicht in welke kasbetalingen nog gaan plaatsvinden.

De Comptabiliteitswet<sup>40</sup> 2016 (CW 2016) definieert wat verplichtingen zijn: een financiële verplichting is een overeenkomst die al aangegaan is, waaruit op een later moment kasuitgaven zullen voortkomen. Aan deze uitgaven kan een voorwaarde verbonden zijn, maar dit hoeft niet. Hierbij kan er sprake zijn van al afgesloten contracten, maar ook van toegekende subsidies. Belangrijk bij de uitoefening van het budgetrecht van de Tweede Kamer 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. De Tweede Kamer heeft dan de mogelijkheid om via amendementen het verplichtingen- en het kasbudget te wijzigen.

### *3.4.3 Verplichtingenproces in de praktijk*

Het kabinet neemt een besluit dat financiële consequenties heeft. Dit besluit wordt voorgelegd aan de Tweede Kamer in de vorm van een brief, wetsvoorstel, of al bij het Regeerakkoord. Het kabinet gaat hierover in discussie met de Tweede Kamer en geeft hierbij ook inzicht in de budgettaire consequenties van het voornemen. Hierbij kan de Tweede Kamer dus aan de voorkant al haar materiële budgetrecht uitoefenen. Bij het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar past het kabinet het besluit in het budgettair kader in.

Bij de volgende begrotingswet (in het voorbeeld in figuur 3.4.1 is dit de ontwerpbegroting 2016) legt het kabinet vervolgens het verplichtingen-budget per artikel ter goedkeuring voor aan de Tweede Kamer. Dit is het budget dat de Tweede Kamer ter beschikking stelt om verplichtingen in 2016 aan te kunnen gaan. Deze verplichtingen kunnen op een later

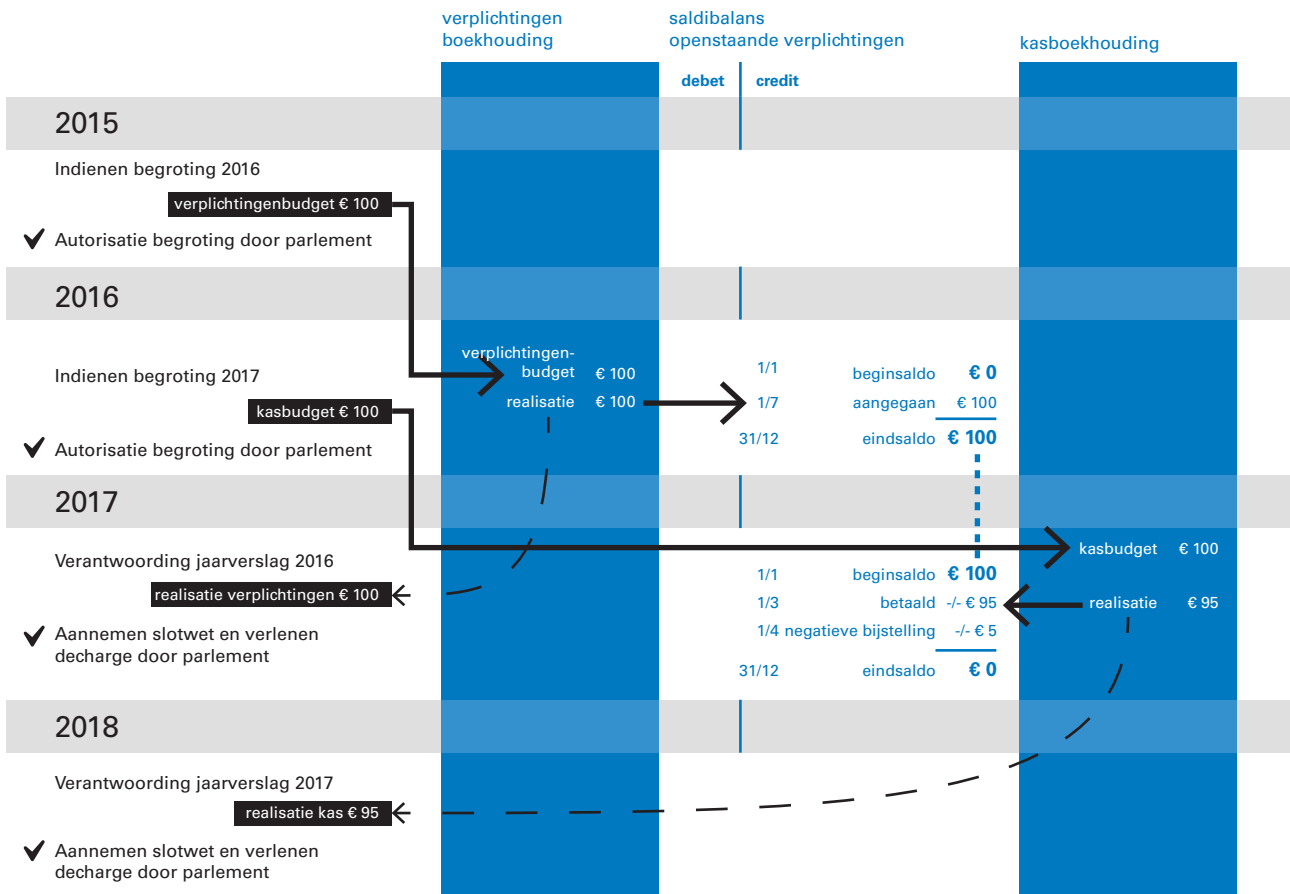
<sup>39</sup> Kamerstukken II, 2017–2018, 31 865, nr. 100.

<sup>40</sup> Op grond van het overgangsrecht, in art 10.2 van de Comptabiliteitswet 2016, blijven voor de begrotingen, jaarverslagen en rapporten die met deze begrotingen samenhangen, de bepalingen van toepassing uit de Comptabiliteitswet 2001 en de daarop rustende bepalingen zoals deze golden voor de inwerkingtreding van de Comptabiliteitswet 2016. Om die reden wordt telkens bij de verwijzingen naar de bepalingen van de Comptabiliteitswet 2016 in dit verslag ook de artikelen van de Comptabiliteitswet 2001 conform de transponeringstabel bij de Comptabiliteitswet 2016, [Stb. 2017, 139](#) vermeld.

moment tot uitbetaling komen. Als het parlement deze begroting voor de verplichtingenkant goedkeurt, kan het ministerie in 2016 verplichtingen aangaan. Als het parlement andere inzichten heeft dan de betrokken Minister, kan de Tweede Kamer op dit moment amenderen: de verplichting is immers nog niet aangegaan.

Figuur 3.4.1 geeft weer hoe een verplichting en de samenhangende kasuitgave verloopt. In het voorbeeld wordt uitgegaan van het sluiten van een overeenkomst met een tegenpartij in 2016 en de daaropvolgende kasbetaling in 2017.

**Figuur 3.4.1 Het proces van het aangaan van een verplichting van 100 euro in 2016 en de kasbetaling in 2017 van 95 euro**



Het kabinet is van plan een verplichting van 100 euro aan te gaan in 2016. In de ontwerpbegroting 2016 stelt een departement daarom aan het parlement voor 100 euro beschikbaar te stellen aan het verplichtingenbudget 2016. De Tweede Kamer autoriseert dit verplichtingenbudget bij goedkeuring van de Begrotingswet 2016. In 2016 gaat het departement vervolgens de verplichting aan en administreert deze verplichting in de verplichtingenboekhouding.

Het departement voert op de saldibalans een openstaande verplichting op. Over de realisatie van de aangegane verplichting en over de saldibalans legt de Minister van het betreffende departement verantwoording af in het jaarverslag 2016.



In de ontwerpbegroting 2017 volgt het voorstel aan de Tweede Kamer om een kasbudget van 100 euro beschikbaar te stellen. In de begrotingswet 2017 is de geraamde kasuitgave van 100 euro opgenomen om aan de verplichting uit 2016 te voldoen. Dit wordt op dat moment weergegeven als juridisch verplicht, want er is al een verplichting aangegaan.

In 2017 wordt dan het kasbudget uitgegeven, waarbij blijkt dat slechts 95 euro in 2017 wordt betaald, dus de kasrealisatie is 95 euro. De openstaande verplichting van 100 euro wordt met de betaling van 95 euro verlaagd. De openstaande verplichting bedraagt dan nog 5 euro. Deze komt niet meer tot uitbetaling. De openstaande verplichting wordt afgeboekt tot 0 door een zogenoemde «negatieve bijstelling» op een verplichting uit een voorgaand jaar (2016). Over de kasuitgave en het saldo van openstaande verplichtingen op de saldobalans wordt in het jaarverslag 2017 verantwoording afgelegd.

#### *3.4.4 De verplichting in de praktijk: drie voorbeeldcasussen*

Om praktisch inzicht te geven in het gebruik en het belang van verplichtingen binnen de processen van met name ministeries die een grote, meerjarige investering doen, zijn twee casussen opgenomen van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en van het Ministerie van Defensie. Daarnaast wordt in een casus geschetst hoe salarissen worden verplicht. Dit biedt ook inzicht in hoe ministeries omgaan met deze categorie van verplichtingen. Er zijn ook grafieken om visueel een vergelijkend inzicht te bieden in de verschillende kasritmes van de verschillende casussen.

##### *Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat: Stimulering Duurzame Energieproductie+ (SDE+)*

Het «Besluit stimulering duurzame energieproductie» publiceert met ingang van 2008<sup>41</sup> aanwijzingsregelingen, op grond waarvan kandidaat-producenten van duurzame energie subsidie kunnen aanvragen.<sup>42</sup> SDE+ duidt de regelingen na 2010 en de op grond daarvan verstrekte subsidies aan. SDE+ vergoedt de «onrendabele top» (integrale kostprijs, verminderd met de marktwaarde) van geproduceerde duurzame energie. De SDE+-subsidie wordt per kalenderjaar bevoorschot en afgerekend.

##### *Aangaan verplichtingen*

Elke publicatie van een aanwijzingsregeling SDE+ geeft aan voor welk bedrag er maximaal aan beschikkingen kan worden afgegeven: het budgetplafond. Vóór publicatie van een aanwijzingsregeling maakt de Minister van Economische Zaken (en Klimaat) zijn voornemens, waaronder de hoogte van het budgetplafond, bekend aan de Tweede Kamer. Dit gebeurt zowel in begrotingsstukken als in brieven aan de Kamer, specifiek over een voorgenomen SDE+-publicatie.<sup>43</sup> Ook over de resultaten van een publicatie stelt de Minister de Tweede Kamer in een brief op de hoogte.<sup>44</sup>

Elke subsidiebeschikking bevat de volgende informatie:

- de subsidieperiode (in de regel 12 of 15 jaar);
- de maximale subsidiabele productie; en

<sup>41</sup> [Stb. 2007, 410](#).

<sup>42</sup> Zie bijvoorbeeld [Staatscourant 2017, 69690](#).

<sup>43</sup> Zie bijvoorbeeld [Tweede Kamer, 31 239, nr. 277](#).

<sup>44</sup> Zie bijvoorbeeld [Tweede Kamer, 31 239, nr. 264](#).

- het maximale subsidietarief per eenheid te subsidiëren energie.

Het departement legt de aangegane verplichtingen per beschikking vast. In de verplichtingenboekhouding wordt het maximale bedrag geregistreerd, dat tot uitbetaling kan leiden per afgegeven SDE+-beschikking. De maximale subsidiabele productie tegen het maximale subsidietarief bepalen dit maximale bedrag. In 2017 is voor 7.694 miljoen euro aan nieuwe SDE+-verplichtingen aangegaan.

#### *De kasbetaling*

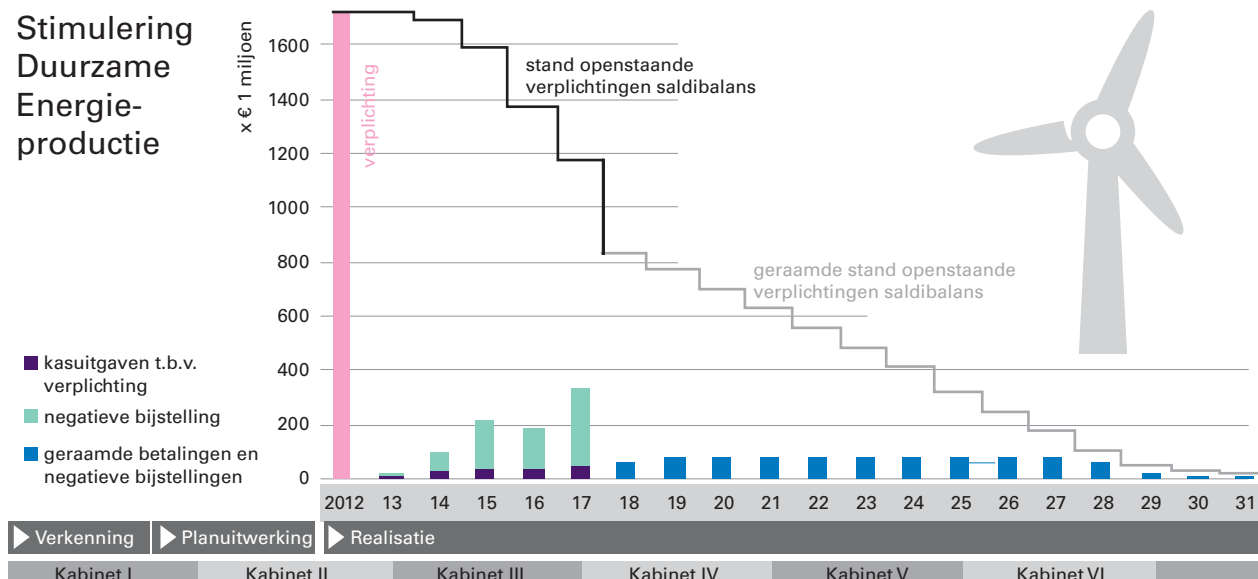
De SDE+-subsidies zijn verschuldigd per kalenderjaar op basis van de gerealiseerde productie en een subsidietarief gebaseerd op de werkelijke marktwaarde in dat jaar. Omdat de kasuitbetaling gekoppeld is aan de werkelijk gerealiseerde productie, vindt uitbetaling plaats gespreid over een periode tot zestien jaar na de start van de productie (de productie kan tot vier jaar na afgifte van een beschikking starten). In 2017 is voor 293 miljoen euro betaald op al eerder aangegane verplichtingen. Op de saldibalans per 31 december 2017 van het Ministerie van EZK staan nog voor 32.807 miljoen euro aan openstaande, in de toekomst nog uit te betalen verplichtingen (inclusief Wind op Zee SDE+).

In de regel zullen de tarieven waartegen subsidie (naar verwachting) zal worden uitbetaald, lager zijn dan het maximale subsidietarief. Dit betekent dat (naar verwachting) een groot deel van de aangegane verplichting uiteindelijk niet tot uitbetaling zal leiden.

#### *Afbouw aangegane verplichtingen tijdens de uitvoering*

Normaal gesproken neemt de stand van een verplichting af met uitsluitend de bedragen die zijn uitbetaald. De SDE+ wijkt op dit punt af. Als er subsidie is uitgekeerd tegen lagere tarieven dan het maximale subsidietarief, dan is (het restant van) de verplichting behalve met de uitbetaalde bedragen ook afgenomen met het verschil tussen de uitbetaalde subsidietarieven en het maximale subsidietarief. Dit heet een «negatieve bijstelling». Een en ander is schematisch weergegeven in figuur 3.4.2. De figuur geeft inzicht in de SDE+-verplichting die in 2012 is aangegaan (1.715 miljoen euro) en hoe de aangegane verplichting uit 2012 wordt afgebouwd tot en met 2031. De afbouw vindt plaats door de kasbetalingen en door de «negatieve bijstellingen», het deel van deze verplichting dat niet meer tot uitbetaling komt.

**Figuur 3.4.2 Verplichting 2012 en uitgaven SDE+**



#### *Begrotingsreserve duurzame energie*

De verschillen tussen de in de begroting geraamde kasuitgaven bij de SDE+ en de realisatie zijn voor een belangrijk deel toe te schrijven aan een lagere energieproductie dan waar bij het opstellen van de ramingen mee was gerekend. Deze niet-benutte productie kan in latere jaren alsnog worden gerealiseerd en op dat moment alsnog leiden tot uitbetaling van subsidie. De begrotingsreserve duurzame energie is bedoeld om de bedragen die (nog) niet zijn uitgegeven, maar later alsnog moeten worden uitbetaald, beschikbaar te houden voor het oorspronkelijke doel. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat rapporteert aan de Tweede Kamer in de begroting<sup>45</sup> en het departementale jaarverslag<sup>46</sup> op beleidsartikel 4 «Een doelmatige en duurzame energievoorziening» over de ontwikkeling en standen van de begrotingsreserve duurzame energie. Daarnaast is een aantal keer de stand en (voorgenomen) gang van zaken bij de begrotingsreserve schriftelijk aan de Kamer voorgelegd.<sup>47</sup>

#### *Het Ministerie van Defensie: vervanging en modernisering Chinooks*

##### *2012 – 2015: Plan*

In 2012 is de Tweede Kamer<sup>48</sup> akkoord gegaan met het plan om voor 616,3 miljoen euro elf nieuwe Chinooks te kopen en zes van de toen aanwezige zeventien helikopters te moderniseren. In 2014 werd 159 miljoen euro aan het projectbudget toegevoegd, met als doel nog eens drie extra Chinooks aan te schaffen. Als gevolg van inflatie- en dollarkoerscorrecties bedroeg het projectbudget toen 915,3 miljoen euro. Ook hiermee ging de Tweede Kamer<sup>49</sup> akkoord. Om daadwerkelijk een verplichting aan te kunnen gaan voor het aanschaffen en moderniseren van de helikopters, moest de Tweede Kamer nog wel nader geïnformeerd worden als de behoefte verder was uitgewerkt.

<sup>45</sup> [http://www.rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting,kst236887\\_15.html](http://www.rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting,kst236887_15.html).

<sup>46</sup> [http://www.rijksbegroting.nl/2016/voorbereiding/begroting,kst212225\\_6.html](http://www.rijksbegroting.nl/2016/voorbereiding/begroting,kst212225_6.html).

<sup>47</sup> TK 31 239, nr. 208, TK 31 865, nr. 79 en TK 31 239, nr. 218.

<sup>48</sup> Kamerstukken II, 2011–2012, 27 830, nr. 101, 16 mei 2012.

<sup>49</sup> Kamerstukken II, 2015–2016, 27 830, nr. 830 en nr. 177, 22 januari 2016.

### *2015 – 2017: Verloop*

Het gereserveerde budget van 915,3 miljoen euro was in 2015 nog een plan, waarbij het mogelijk was dat de Tweede Kamer voor een andere besteding koos. Het Ministerie van Defensie moest de verplichting nog aangaan.

Hoe wordt het budgetrecht van de Tweede Kamer uitgeoefend? Dat gebeurde in dit geval bij brief, de zogenaamde D-brief<sup>50</sup>, waarmee het Ministerie van Defensie aangaf op welke leverancier en product de keuze is gevallen. Deze D-brief werd op 24 augustus 2015 aan de Tweede Kamer aangeboden, die de bestelling van veertien helikopters autoriseerde. Vervolgens sloot het Ministerie van Defensie een contract voor 809,7 miljoen euro en werd de verplichting aangegaan.<sup>51</sup> Het budget inzetten voor andere doeleinden is dan niet meer mogelijk, omdat de bestelde goederen moeten worden betaald.

Met het resterende projectbudget van 104,0 miljoen euro zouden de resterende zes helikopters worden gemoderniseerd. Echter, het resterende budget van 104,0 miljoen euro was te krap, want de ombouw van de resterende zes Chinooks kostte 187,1 miljoen. Het Ministerie van Defensie stelde daarom een nieuwe businesscase op. Hieruit bleek dat de modernisering van de helikopters ertoe leidt dat niet al het beoogde onderhoud nog nodig is. Het Ministerie van Defensie voegde dit begrote budget voor onderhoud toe aan het projectbudget, dat werd verhoogd tot 996,8 miljoen euro. De Tweede Kamer ging eind 2017 akkoord<sup>52</sup> met het aangaan van de tweede verplichting van 187,1 miljoen euro. Het Ministerie van Defensie tekende daarop bij de fabrikant de moderniseringsovereenkomst en ging daarmee de betalingsverplichting aan. Daarmee waren de toekomstige kasuitgaven op de tweede aangegane verplichting onvermijdelijk geworden.

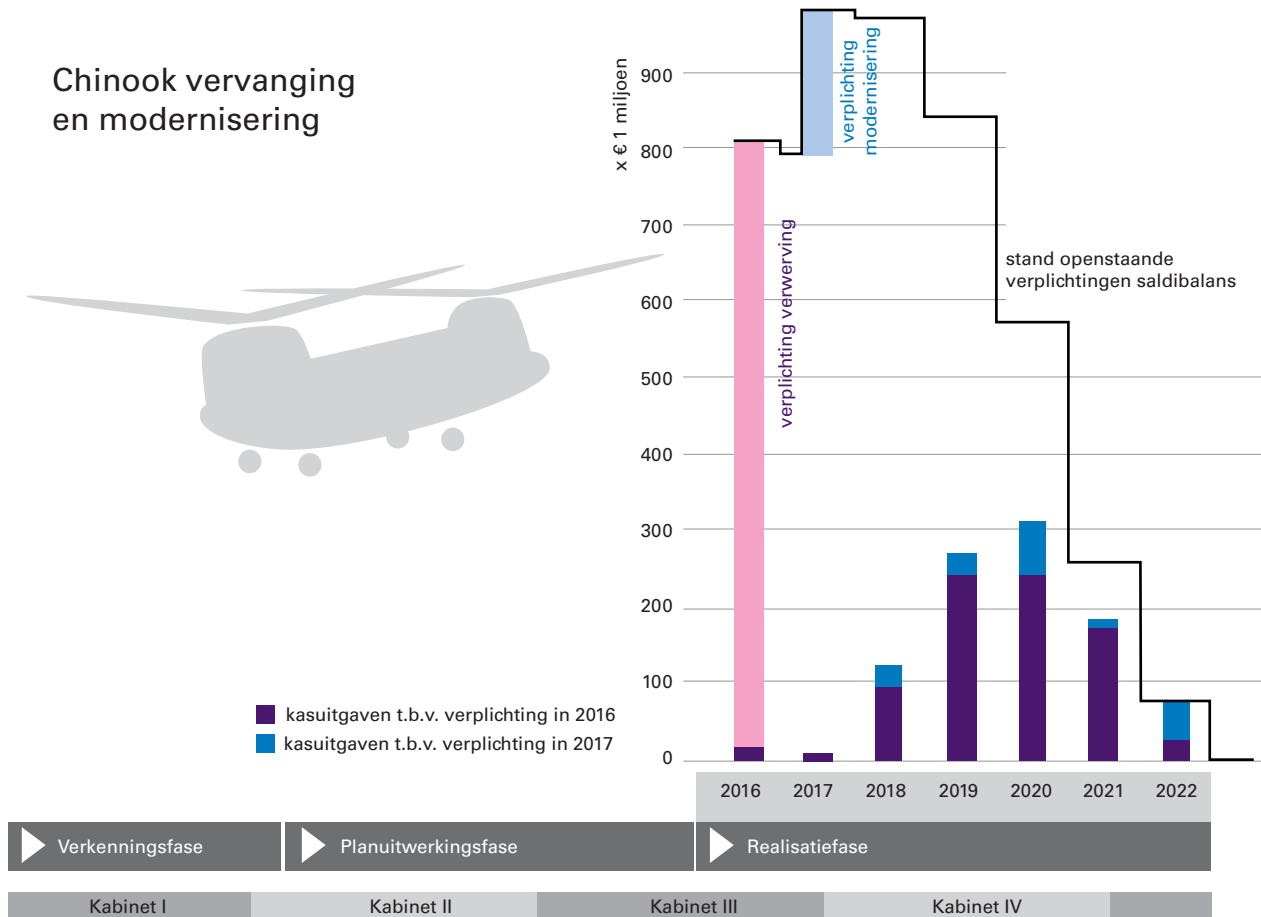
Hoe ziet het er nu uit? De verplichtingen zijn aangegaan in 2016 en 2017. Het Ministerie van Defensie verantwoordt de aangegane verplichting in 2017 op artikel 6 Investerings Krijgsmacht in het departementaal jaarverslag. De saldi balans, die deel uitmaakt van het departementaal jaarverslag geeft inzicht in de openstaande, nog uit te betalen verplichtingen per 31 december 2017.

<sup>50</sup> Kamerstukken II, 2014–2015, 27 830, nr. 157, 7 september 2015.

<sup>51</sup> Er zijn al enkele kleine verplichtingen voor 1,6 miljoen euro aangegaan.

<sup>52</sup> Kamerstukken II, 2017–2018, 27 830, nr. 208, 26 oktober 2017.

**Figuur 3.4.3 Verplichtingen en uitgaven vervanging en modernisering Chinook**



Tabel 3.4.1 geeft een overzicht van de verplichtingen en uitgaven voor de vervanging en modernisering van de Chinooks.

Tabel 3.4.1 Verplichtingen en uitgaven voor vervanging en modernisering Chinooks (verloop 2017) (in miljoenen euro)								
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Som
In 2016 verplichting aangegaan	809,7							809,7
Uitgaven uit verplichting 2016	19,2	10,3	96,7	244,8	242,4	171,5	24,8	809,7
In 2017 verplichting aan te gaan		187,1						187,1
Uitgaven uit verplichting 2017			30,3	23,7	71,2	10,3	51,6	187,1
<b>Totaal verplichtingenbegroting</b>	<b>809,7</b>	<b>187,1</b>						<b>996,8</b>
<b>Totaal uitgavenbegroting</b>	<b>19,2</b>	<b>10,3</b>	<b>127,0</b>	<b>268,5</b>	<b>313,6</b>	<b>181,8</b>	<b>76,4</b>	<b>996,8</b>

*Conclusie*

Beslissend zijn de momenten waarop de Tweede Kamer het aangaan van de verplichtingen autoriseert: daarmee oefent de Tweede Kamer het budgetrecht werkelijk uit. Het vrijgeven van het kasbudget is geen beslissend moment voor de Tweede Kamer. Immers, nog steeds is er

weinig uitgegeven en lijkt het in de uitgavenbegroting of de Tweede Kamer nog jarenlang alternatief kan besluiten over het budget. Maar door het aangaan van de verplichtingen zijn de daaruit voortkomende kasuitgaven onvermijdelijk geworden.

#### *Salarissen: verplichtingen = kas*

Voor sommige verplichtingen bestaat de mogelijkheid om geen specifieke verplichtingen te administreren bij het aangaan van een overeenkomst, maar de verplichting pas te administreren bij de kasbetaling.<sup>53</sup> Dit heet verplichtingen is kas (V=K) en is anders dan het gebruikelijke proces.

Departementen boeken salarissen van ambtenaren in vaste dienst maandelijks als V=K. Bij de indiensttreding van een ambtenaar wordt geen verplichting vastgelegd in de administratie voor de salarisbetalingen tot het moment van uitdiensttreding. Het moment van uitdiensttreding is onzeker en daarnaast zijn er meer onzekerheden zoals toekomstige loonindexaties en promoties. Om deze reden administreren departementen elke maand bij de betaling van het salaris een even grote verplichting ten laste van het beschikbare verplichtingenbudget.

Dit voorbeeld laat ook de kracht zien van de V=K-regeling. Als deze niet zou bestaan, moesten departementen voor elk afzonderlijke personeelsmutatie een aanvullende verplichting bijboeken als een negatieve bijstelling nodig bleek op de verplichting die al was aangegaan. Dit terwijl de totalen van deze salarisuitgaven vrij stabiel en goed te ramen zijn. Eventuele wijzigingen in de kasuitgaven gedurende het jaar leiden automatisch tot bijgestelde verplichtingen.

#### *Kwantitatief overzicht verplichtingen*

De Minister van Financiën heeft in zijn brief ook toegezegd kwantitatieve informatie te verschaffen om nog meer inzicht te geven in hoe verplichtingen gebruikt worden. De departementen nemen per begrotingshoofdstuk een zogeheten «verlooptabel» van de openstaande verplichtingen op. De verlooptabel (zie bijlage 14) geeft weer hoeveel de openstaande verplichtingen in 2017 zijn toegenomen door nieuwe verplichtingen, en afgenomen door het tot uitbetaling komen van openstaande verplichtingen of negatieve bijstellingen op verplichtingen uit voorgaande jaren.

#### *Concluderend*

De uitwerking van dit focusonderwerp bracht in beeld wat verplichtingen zijn, en hoe deze in de praktijk gebruikt worden. Duidelijk is dat verplichtingen een belangrijk instrument zijn in het creëren van een betrouwbare overheid. Voor de Tweede Kamer is het belangrijk dat zij bij het goedkeuren van wetten en besluiten in de gaten houdt wat de financiële consequenties hiervan zijn.

Het goedkeuren van een wet met financiële gevolgen en van verplichtingenbudgetten beperkt immers de latere amendeerruimte van de Tweede Kamer. De departementen stellen kasbudgetten voor, die als juridisch verplicht zullen staan in de begrotingswetten. De titel van het focusonderwerp «verplichtingen: pijler van het budgetrecht» is dan ook zeer toepasselijk: de Tweede Kamer kan wellicht meer sturen bij het

<sup>53</sup> Artikel 2.14, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2016 (Artikel 3, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001)

amenderen op verplichtingenbudget vóór deze aangegaan worden dan op de kasbudgetten.

### **3.5 Beleidsinformatie en -evaluatie**

#### *3.5.1 Totstandkoming beleidsinformatie*

De beleidsinformatie in de departementale jaarverslagen is in 2017 binnen het Rijk over het algemeen ordelijk en controleerbaar tot stand gekomen. Ten opzichte van 2016 hebben een aantal departementen in 2017 verbeteringen doorgevoerd in de dossiervorming en de naleving van de eigen richtlijnen en aanwijzingen.

#### *3.5.2 Beleidsevaluaties*

Beleidsevaluaties beoordelen het (toekomstige) beleid: doet de overheid de goede dingen? En doet de overheid de dingen goed? Dit kan in zowel de fase van beleidsvoorbereiding (ex ante evaluatie), in de beleidsuitvoering (ex durante evaluatie) en na afloop van gevoerd beleid (ex post evaluatie). Ex post evaluaties op instrumentniveau worden door middel van een syntheseonderzoek samengebracht in een beleidsdoorlichting, om de doeltreffendheid en doelmatigheid te beoordelen van het gevoerde beleid. Ministers zijn ervoor verantwoordelijk om met behulp van een beleidsdoorlichting de doeltreffendheid en doelmatigheid van hun beleid periodiek te evalueren. Ieder begrotingsartikel moet ten minste elke zeven jaar worden doorgelicht. De Minister van Financiën is stelselverantwoordelijk. Regels voor beleidsdoorlichtingen staan uitgewerkt in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE)<sup>54</sup>.

Onderstaande tabellen geven een overzicht van de geplande en gerealiseerde doorlichtingen in 2017 en van vertraagde beleidsdoorlichtingen uit eerdere jaren dan 2017. Verschillende beleidsdoorlichtingen zijn vertraagd in 2017. Dit heeft wisselende oorzaken: in sommige gevallen diende aanvullende informatie te worden afgewacht. In andere gevallen vergde de afstemming met belanghebbenden meer tijd dan voorzien. De Tweede Kamer is door de betreffende bewindspersonen over de reden van vertraging geïnformeerd middels een uitstelbrief.

---

<sup>54</sup> <http://wetten.overheid.nl/BWBR0035579/2015-01-01>.

**Tabel 3.5.1 Per departement geplande beleidsdoorlichtingen in 2017**

Departement	Totaal aantal geplande beleidsdoorlichtingen voor 2017	In 2017 aan de Tweede Kamer aangeboden
IV Koninkrijksrelaties	1	1
V Buitenlandse Zaken	2	0
VI Veiligheid en Justitie	2	0
VII Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties	1	1
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	1	1
IX Financiën en Nationale Schuld	3	3
X Defensie	1	1
XII Infrastructuur en Milieu	2	2
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	2	1
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	3	2
XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	3	2
<b>Totaal</b>	<b>21</b>	<b>14</b>

**Tabel 3.5.2 Beleidsdoorlichting uit eerdere jaren dan 2017**

Departement	Totaal aantal vertraagde beleidsdoorlichting voor 2017	In 2017 aan de Tweede Kamer aangeboden
VI Veiligheid en Justitie	2	0
X Defensie	1	1
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1	1
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	1	1
XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	1	1
<b>Totaal</b>	<b>5</b>	<b>3</b>

Op de website [rijksbegroting.nl](http://rijksbegroting.nl)<sup>55</sup> is informatie te vinden over de geprogrammeerde en afgeronde evaluaties per departement. Alle afgeronde beleidsdoorlichtingen (en ook interdepartementale beleidsonderzoeken) inclusief kabinetsreactie zijn hier te vinden.

### 3.5.3 Interdepartementale beleidsonderzoeken

De interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) gaan over grotere, artikeloverstijgende thema's en geven concrete en zoveel mogelijk doorgerekende beleidsopties. Hiermee onderscheiden de IBO's zich van de beleidsdoorlichtingen, waar de nadruk ligt op het terugkijken naar het gevoerde beleid.

In 2016 zijn er vijf IBO's van start gegaan die zijn opgesomd in tabel 3.5.3.

<sup>55</sup> <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsbeoordelingen/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/2016>.



Tabel 3.5.3 Interdepartementale beleidsonderzoeken, ronde 2016–2017

Arbeidsongeschiktheid
Innovatie in de zorg
Onderwijsachterstandenbeleid
Gereedstelling
Subsidies

Deze IBO's zijn inmiddels allemaal afgerond en aan de Tweede Kamer aangeboden. Gezien de demissionaire status van kabinet-Rutte II zijn de afgeronde IBO's aangeboden zonder kabinetsreactie. Het huidige kabinet heeft in 2017 nog geen kabinetsreacties aangeboden aan de Tweede Kamer. Deze volgen in 2018.

In 2017 zijn, wegens de demissionaire status van het kabinet, geen IBO's van start gegaan.

### 3.5.4 Focusonderwerp toetsbare beleidsplannen

De Tweede Kamer heeft, op voordracht van de vaste Kamercommissie voor Financiën, voor de verantwoording over 2017 het onderwerp «toetsbare beleidsplannen» aangemerkt als het tweede focusonderwerp.<sup>56</sup> De Tweede Kamer geeft aan dat «het» evalueren van beleid makkelijker (wordt) als daarmee al rekening wordt gehouden bij het maken van nieuwe beleidsplannen. Het moet duidelijk zijn welke doelen met het beleid worden nagestreefd, wat de financiële gevolgen zijn, en, waarom verwacht mag worden dat het beleid doeltreffend en doelmatig zal zijn<sup>57</sup>.

#### *Toetsbare beleidsplannen*

Departementen zijn gevraagd om in de bijlage «afgerond evaluatie- en overig onderzoek» van hun jaarverslag de beleidsvoorstellen te noemen, waarvan op voorhand inzicht bestond in doelen, financiële consequenties, doeltreffendheid en doelmatigheid. Hieruit blijkt dat dit het geval was bij een klein aantal beleidsvoorstellen. Dit komt onder andere doordat 2017 een beleidsarm jaar was. Door de verkiezingen en de looptijd van de formatie had het kabinet een groot deel van het jaar een demissionaire status en werden er in 2017 relatief weinig beleidsvoorstellen voorbereid. Tegelijkertijd laat deze inventarisatie zien dat blijvende aandacht voor dit onderwerp gewenst is.

#### *Twee ontwikkelingen op het vlak van toetsbare beleidsplannen*

Het onderwerp toetsbare beleidsplannen sluit aan bij de toenemende aandacht voor elementen als doelstellingen, doeltreffendheid en doelmatigheid in de beleidsvoorbereidende fase. Het is om de volgende redenen belangrijk om in de beleidsvoorbereiding stil te staan bij deze onderwerpen:

- Ten eerste helpt het bij het maken van een goede beleidsafweging.
- Ten tweede helpt het om inzicht te krijgen in de gegevens die verzameld moeten worden voor tussentijdse monitoring. Tussentijdse monitoring kan helpen bij eventuele bijsturing.

<sup>56</sup> Kamerstukken II, 2016–2017, 31 865, nr. 98. Verbetering verantwoording en begroting. Brief commissie; Brief van vaste commissie voor Financiën over focusonderwerp verantwoording 2017.

<sup>57</sup> D.d. 23 mei 2017, kenmerk: 2017D14921.

- Tot slot vormt het inzicht in de werking van beleid in de beleidsvoorbereiding de basis voor een ex post evaluatie. Het verkregen inzicht in de beleidsvoorbereidende fase, kan in een ex post evaluatie getoetst worden.

Meer aandacht voor toetsbare beleidsplannen verstevigt de evaluatiecyclus en versterkt het lerend vermogen van de overheid. Voor de toetsbare beleidsplannen zijn de volgende twee ontwikkelingen relevant. Voor beide onderwerpen zijn er in 2017 relevante stappen gezet voor de verantwoording.

**Figuur 3.5.2 Twee relevante ontwikkelingen toetsbare beleidsplannen**



#### 1. Aanvullende post

Zoals opgemerkt in de brief van de Tweede Kamer<sup>58</sup> brengt een nieuw kabinet nieuwe plannen voor Nederland met zich mee en vormt dat een goed moment om expliciet stil te staan bij doelen, doeltreffendheid, doelmatigheid en financiële consequenties van die plannen.

Het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» geeft hier invulling aan. In de bijlage «Budgettair overzicht» gaat het regeerakkoord in op de verwerking van mutaties in de financiële bijlage ten opzichte van de stand van de Miljoenennota 2018. Ombuigingen<sup>59</sup> zijn direct verwerkt in de departementale (meerjaren)begroting. Intensiveringen<sup>60</sup> die een nadere uitwerking behoeven, zijn geboekt op de aanvullende post van het Ministerie van Financiën. Deze middelen worden jaarlijks tranchegewijs uitgekeerd, onder de voorwaarde van een doelmatig bestedingsplan, waarin onder andere wordt ingegaan op de evaluatie van het beleid.

Een deel van de middelen op de aanvullende post is eind 2017 toebedeeld aan departementen via nota's van wijziging. Dit is gebeurd nadat het Ministerie van Financiën en het betreffende departement overeenstemming hadden bereikt over een bestedingsplan.

<sup>58</sup> Kamerstukken II, 2016–2017, 31 865, nr. 98. Verbetering verantwoording en begroting. Brief commissie; Brief van vaste commissie voor Financiën over focusonderwerp verantwoording 2017.

<sup>59</sup> Verlaging van overheidsuitgaven.

<sup>60</sup> Verhoging van overheidsuitgaven.

## 2. Artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016

De voorbereiding van de handreiking bij artikel 3.1 van de CW 2016 sluit ook aan bij het onderwerp toetsbare beleidsplannen. Dit artikel vraagt, met ingang van 1 januari 2018, bij alle voorstellen die ter tafel komen in de Kamers der Staten Generaal een toelichting op doelstellingen, doeltreffendheid, doelmatigheid, beleidsinstrumentarium en financiële gevolgen.

In de brief<sup>61</sup> van 13 december 2017 geeft de Minister van Financiën aan op welke manier hij invulling geeft aan deze handreiking bij artikel 3.1. De eerste stap in dit kader is in 2017 gezet met de publicatie van een tijdelijke schrijfwijzer.<sup>62</sup> Deze is opgesteld om departementen te ondersteunen bij het formuleren van de toelichting conform artikel 3.1.

Deze tijdelijke schrijfwijzer is een tussenstap naar een rijksbrede werkwijze die in 2018 verder wordt uitgewerkt, in samenwerking met toekomstige gebruikers<sup>63</sup>. Deze uitwerking zal plaatsvinden door het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) aan te vullen met elementen uit artikel 3.1 van de CW 2016. Het IAK is een instrument dat rijksbreed veel wordt geraadpleegd in de beleidsvoorbereidende fase.<sup>64</sup> Door de zeven IAK-vragen te beantwoorden, komt alle relevante beslissinginformatie in beeld, die nodig is om een goede afweging te maken. Uit de toelichting op het focusonderwerp «toetsbare beleidsplannen» dat meerdere departementen hebben opgenomen in de bijlage «afgerond en overig evaluatieonderzoek», blijkt dat veelal gebruik wordt gemaakt van het IAK in de beleidsvoorbereiding.

Tot slot zal het vraagstuk van toetsbare beleidsplannen een belangrijk onderdeel worden van de operatie «Inzicht in kwaliteit». Deze operatie is, in navolging van de aangenomen motie-Operatie inzicht in kwaliteit<sup>65</sup>, als opdracht opgenomen in het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst». In 2017 is gestart met de voorbereiding van deze operatie. Hierover heeft de Minister van Financiën de Tweede Kamer per brief geïnformeerd<sup>66</sup>.

### *Acties voor verbeteren kwaliteit evaluaties*

Om de kwaliteit van evaluaties te verbeteren, is al een aantal zaken in gang gezet. Hiermee wordt invulling gegeven aan de no-regret-adviezen van de 15<sup>e</sup> Studiegroep Begrotingsruimte en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer:

- Er is een maatwerkopleiding gestart aan de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering (RAFEB). De ervaringen hiermee zijn positief en de opleiding wordt daarom gecontinueerd als reguliere opleiding binnen het aanbod van de RAFEB. De departementen Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking zijn in samenwerking met de Academie voor Internationale Betrekkingen gestart met een leertraject «Beleid en uitvoering voor startende beleidsmedewerkers».

<sup>61</sup> Kamerstukken II, 2017–2018, 31 865, nr. 105. Verbetering verantwoording en begroting; brief regering; Handreiking artikel 3.1 Comptabiliteitswet (CW) 2016.

<sup>62</sup> Kamerstukken II, 2017–2018, Bijlage bij 31 865, nr. 105. Tijdelijke schrijfwijzer toelichting artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016.

<sup>63</sup> De toekomstige gebruikers zijn beleidsmedewerkers, medewerkers financieel-economische zaken en medewerkers juridische zaken.

<sup>64</sup> <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving>.

<sup>65</sup> Kamerstukken II, 2016–2017, 34 725, nr. 15. Motie van het lid Azarkan over een operatie «inzicht in kwaliteit».

<sup>66</sup> Kamerstuk II, kenmerk 2018-0000058123.

- Ook is een experiment gestart om meer onafhankelijke leden zitting te laten nemen in de begeleidingscommissies van beleidsdoorlichtingen. Directeuren van het ene departement kijken mee met de beleidsdoorlichting van een ander departement, om van elkaar te kunnen leren. De evaluatie van dit experiment is voorzien in 2018.
- Aan beleidsdoorlichtingen wordt sinds 2017 een verbeterparagraaf toegevoegd. Deze verbeterparagraaf bevat aanbevelingen om het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid in de toekomst te vergroten. Dit zodat in een volgende beleidsdoorlichting beter onderbouwde uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid gedaan kunnen worden. Het Ministerie van Financiën heeft expliciet toegezien op de toevoeging van deze paragraaf, en zal de komende jaren monitoren in hoeverre de aanbevelingen in de verbeterparagraaf ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.

### 3.6 Rijksbrede financiële informatievoorziening

#### 3.6.1 Rijksbreed beeld financieel en materieel beheer

De departementale jaarverslagen en auditrapporten van de ADR tonen het beeld dat het financieel beheer en materieelbeheer in het algemeen rijksbreed op orde is. De afgelopen jaren zijn sommige problemen opgelost. Een deel van het financieel beheer, materieelbeheer en de overige aspecten van de bedrijfsvoering van de ministeries vertoont echter nog tekortkomingen. De tekortkomingen hebben zowel betrekking op het gevoerde financieel en materieel beheer als op de niet-financiële bedrijfsvoeringsinformatie die in paragraaf 3.7 aan de orde komt.

#### 3.6.2 Risico's en ontwikkelingen rijksbreed beeld financieel en materieel beheer

Uit het rijksbrede beeld en uit de signalen van de ADR zijn de volgende belangrijke risico's in de financiële informatievoorziening onderkend:

- onvoldoende voorbereiding op de transitie van systemen en administraties;
- tekortkomingen in de administratie van verplichtingen, voorschotten en vorderingen;
- treffen van voorzieningen bij agentschappen.

#### 3.6.3 Agentschappen en uitvoeringsorganisaties

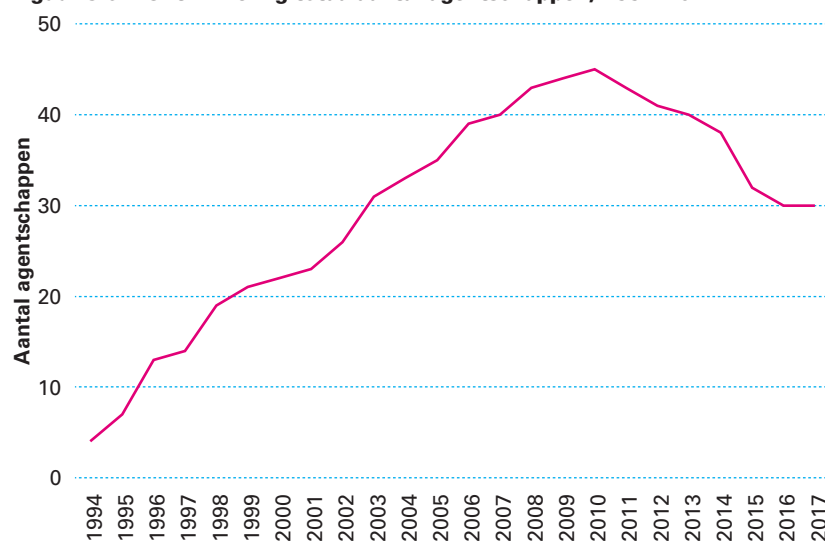
In de Regeling agentschappen<sup>67</sup> is opgenomen dat alle agentschappen minimaal één keer per vijf jaar worden doorgelicht. Hiermee wordt een beter beeld gevormd over de sturing, het financieel beheer, de bekostiging en de doelmatigheidsontwikkeling van alle agentschappen.

In 2017 zijn de doorlichtingen afgerond bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), Paresto, P-Direkt en de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa). Daarmee zijn alle agentschappen minimaal één keer doorgelicht. In bijlage 13 is een overzichtstabel opgenomen met de belangrijkste aanbevelingen uit de doorlichtingen die zijn afgerond.

<sup>67</sup> Sinds 1 januari 2018 is de nieuwe Regeling agentschappen van kracht. Deze is in grote lijnen in overeenstemming met de vorige Regeling agentschappen, maar is aangepast met voornamelijk technische wijzigingen in het kader van de nieuwe CW 2016.

Hoewel het aantal agentschappen bij het Rijk door opheffingen, decentralisaties en samenvoegingen de afgelopen jaren is gedaald tot dertig, blijft de cumulatieve omzet van de agentschappen wel stabiel. In 2017 zijn er geen nieuwe agentschappen opgericht, samengevoegd of opgeheven.

**Figuur 3.6.1 Ontwikkeling totaalaantal agentschappen, 1994–2017**



In 2017 is weer een dataset met informatie over balans, resultaat en fte's<sup>68</sup> van agentschappen in meerjarig verband als open data beschikbaar gesteld. Ook is voor zelfstandige bestuursorganen (zbo's) een dataset ontsloten met gegevens over omzet, de herkomst van de omzet en fte's. Beide datasets zijn te raadplegen op <http://opendata.rijksbegroting.nl/> en in de vorm van interactieve infographics via [www.rijksfinancien.nl](http://www.rijksfinancien.nl).

#### 3.6.4 Verder verbeteren en harmoniseren verslaggevingsstelsel rijks-overheid

Het huidige verslaggevingsstelsel van de rijksoverheid is hybride. Voor departementen bestaat het uit een verplichtingen-kasstelsel in combinatie met aanvullende informatie, en bij agentschappen uit een baten-lastenstelsel. Ook decentrale overheden, zbo's en rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) voeren een baten-lastenstelsel. In 2017 heeft de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid een advies aan het kabinet uitgebracht over de voor- en nadelen van het toevoegen van baten-lasteninformatie aan de huidige manier van begroten en verantwoorden.<sup>69</sup> De adviescommissie constateert dat het functioneren van het huidige begrotings- en verslaggevingsstelsel van het Rijk over het algemeen op orde is. Evenwel levert het stelsel niet alle relevante financiële informatie en is het gebaat bij een grotere samenhang en eenduidigheid. De adviescommissie beveelt daarom aan om:

- tussen nu en 2020 het bestaande verslaggevingsstelsel verder te verbeteren en harmoniseren, en in dat kader extracomptabel baten-lasteninformatie toe te voegen;
- in 2020 via een tussentijdse evaluatie te beoordelen:
  - welke eventuele verdere stappen nodig zijn in de richting van een pragmatisch vormgegeven baten-lastenstelsel, en

<sup>68</sup> Fulltime equivalent.

<sup>69</sup> Kamerstukken II, 2016–2017, bijlage bij 31 865, nr. 93. Rapportage Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid.

- wat een haalbare termijn is om een dergelijk stelsel te realiseren, zonder daar op dit moment een concreet jaartal aan te koppelen.

In zijn brief van 23 februari 2018<sup>70</sup> heeft de Minister van Financiën aangegeven hoe het kabinet het advies van de adviescommissie invult. Het kabinet onderschrijft de conclusie van de adviescommissie om de komende jaren het verslaggevingsstelsel verder te verbeteren en harmoniseren. Want hoewel het verslaggevingsstelsel op orde is, is er tegelijkertijd ook aanleiding om stappen te zetten. Het kabinet neemt daarom tussen nu en 2020 een aantal maatregelen. Hiermee maakt het kabinet een start met de verdere verbetering en harmonisatie van het verslaggevingsstelsel en voegt het geleidelijk meer baten-lasteninformatie toe waar dit bijdraagt aan de kwaliteit van besluitvorming, begrotingsbeheersing en de publieke verantwoording. Het kabinet voert in 2020 een tussentijdse evaluatie uit, conform het advies van de commissie.

### *3.6.5 Financieel beheer, verantwoording en toezicht semipublieke sector*

Eind 2013 heeft het kabinet het normenkader financieel beheer en toezicht vastgesteld. Dit normenkader bevat regels die in principe van belang zijn voor alle semipublieke organisaties. Omdat er grote verschillen zijn tussen deze organisaties, is de toepasselijkheid van het normenkader in de praktijk maatwerk. De ministeries bepalen voor de instellingen die binnen hun beleidsverantwoordelijkheid vallen of – en zo ja, op welke manier – het normenkader van toepassing is. In het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2016 is hierover uitgebreid gerapporteerd. De opleiding Toezicht semipublieke organisaties (TSPO) heeft inmiddels ook een tweede succesvolle pilot doorlopen en maakt nu vast onderdeel uit van het opleidingsprogramma van de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering.

Het gaat er nu vooral om dat de ministeries erop toezien dat het kader binnen deze instellingen daadwerkelijk wordt toegepast. Voor de meeste van deze instellingen betekent dit dat het normenkader onderdeel is geworden van het reguliere toezicht, en deel uitmaakt van het sturingsmodel (eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer). Soms is het anders geborgd, bijvoorbeeld door het op te nemen in de subsidievoorwaarden. Nu het normenkader deel is geworden van staande praktijk, wordt aangesloten op de processen in het reguliere toezicht. Dit betekent concreet dat departementen bijzonderheden in de toepassing van het normenkader opnemen in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementaal jaarverslag. Waar het gaat om specifieke zbo's en/of rwt's worden bijzonderheden opgenomen in de bijlage over zbo's en rwt's van het departementaal jaarverslag.

### *3.6.6 Visie informatievoorziening Rijk*

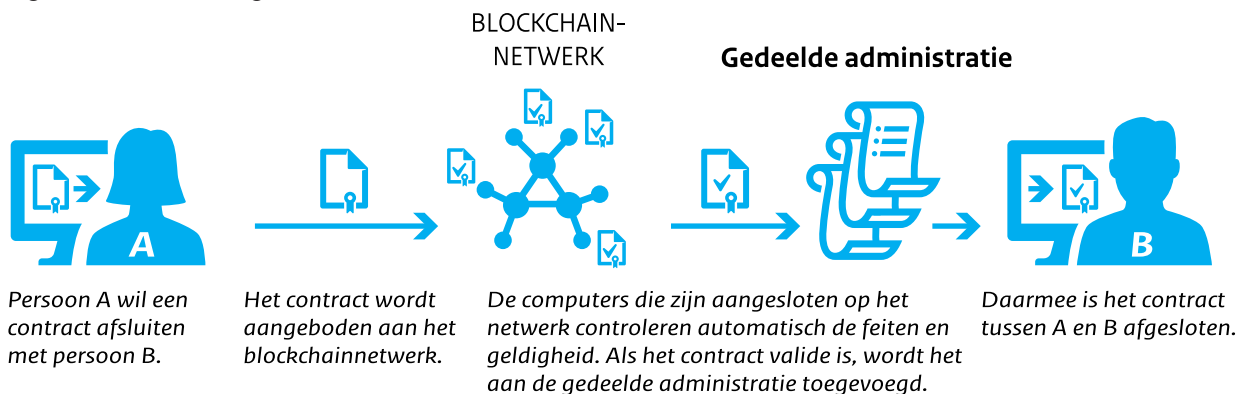
In 2017 is verder gewerkt aan de visie op de (financiële) informatievoorziening van het Rijk. Hiermee worden nieuwe en al langer bestaande technologieën toegepast, die bijdragen aan een transparante en betere financiële informatievoorziening. Uniformering van financiële data binnen het Rijk is een randvoorwaarde voor veel projecten van het programma «Naar een digitale begroting». Uniformering draagt bij aan de transparantie van overheidshandelen en maakt het mogelijk om op een efficiënte

<sup>70</sup> Kamerstukken II, 2017–2018, 31 865, nr. 107. Kabinetsreactie op het rapport «Baten en lasten geherwaardeerd» van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid.

manier gebruik te maken van data-analyse en hergebruik van deze financiële data. Doel is om op de lange termijn de geüniformeerde financiële data vast te leggen in een rijksbrede financiële datacloud. In 2017 zijn de volgende resultaten bereikt:

- Blockchain. In 2017 is een werkend blockchainprototype uitgewerkt rondom de aanvraag van een lening voor nieuwbouw van een school in het kader van schatkistbankieren. De pilot heeft de potentie van de blockchaintechnologie aangetoond op het terrein van financiële processen.

**Figuur 3.6.2 De werking van blockchain**



- Digitale auteursomgeving. In 2017 is een marktconsultatie uitgevoerd of er voldoende bestaande oplossingen op de markt zijn waarmee de departementen officiële begrotings- en verantwoordingsstukken zoals de ontwerpbegroting en het departementaal jaarverslag, kunnen schrijven, produceren, redigeren, genereren en laten publiceren. Met de digitale auteursomgeving kan er forse tijd- en kwaliteitswinst worden geboekt bij het opstellen van de officiële begrotingsstukken. De marktconsultatie was succesvol. Het voornemen is om in 2018 een Europees aanbestedingstraject te starten voor het kopen van een marktoplossing.
- Digitale begroting: op Verantwoordingsdag 2017 is de site [www.rijksfinancien.nl](http://www.rijksfinancien.nl) gelanceerd. Deze site ontsluit op een moderne, interactieve en toegankelijke manier financiële verantwoordingsinformatie over de afgelopen jaren en de begroting. Op Prinsjesdag 2017 en op Verantwoordingsdag 2018 zijn er stapsgewijs meer en andere soorten informatie toegevoegd aan deze site.

### 3.6.7 Breed welvaartsbegrip

Naar aanleiding van de Commissie Breed Welvaartsbegrip van de Tweede Kamer is het CBS op verzoek van het vorige kabinet in 2017 begonnen te werken aan een Monitor Brede Welvaart, die als opvolger dient van de bestaande Monitor Duurzaam Nederland. Deze monitor verschijnt op Verantwoordingsdag 2018. Hierbij wordt, naast bbp-gerelateerde welvaartsindicatoren, welvaart gemeten op aspecten zoals milieu, gezondheid, onderwijs, arbeid, veiligheid, vertrouwen en ongelijkheid. In 2017 heeft het CBS de laatste Monitor Duurzaam Nederland gepubliceerd.

Naast de Monitor Brede Welvaart werken de drie planbureaus – het Centraal Planbureau, het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving – aan een Verkenning Brede Welvaart. In deze verkenning zal de set indicatoren voor brede welvaart periodiek



kritisch bekeken worden op accuraatheid in het licht van de wetenschappelijke onderbouwing en actualiteit; dit vormt de verbinding met de Monitor Brede Welvaart van het CBS.

In mei 2017 hebben de planbureaus gezamenlijk een *policy brief*<sup>71</sup> gepubliceerd, waarbij zij aangeven hoe zij dit gaan invullen. Zij geven aan dat ze in de verkenning gezamenlijk drie perspectieven hanteren:

1. het kwaliteit-van-leefomgevingperspectief;
2. het kwaliteit-van-levenperspectief; en
3. het welvaartseconomisch perspectief.

De planbureaus geven aan om, net als het CBS in de Monitor Brede Welvaart, bij elk perspectief niet alleen naar het «hier en nu» te kijken, maar ook naar «elders» en «later». In het voorjaar van 2018 worden de eerste Monitor Brede Welvaart en de Verkenning Brede Welvaart gepubliceerd.

### 3.7 Rijksbrede niet-financiële bedrijfsvoering

#### 3.7.1 Risico's en ontwikkelingen

Uit het rijksbrede beeld over de niet-financiële bedrijfsvoering en uit de signalen van de ADR zijn de volgende belangrijke risico's in de rijksbrede niet-financiële bedrijfsvoering onderkend:

- tekortkomingen in het beheer bij de inkoop en met name de naleving van aanbestedingsregels;
- onvolledige beheersing van de informatiebeveiliging bij de ministeries.

#### 3.7.2 Inkoopbeheer en naleving Europese aanbestedingsregels

Zoals in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2016 is vermeld, controleert de ADR sinds 1 januari 2017 de inkoopuitgaven van de departementen op basis van de afspraken die zijn neergelegd in het afsprakenpakket voor de verantwoording en controle van de keuze voor de te volgen aanbestedingsprocedure en, uiteindelijk, voor een leverancier. De in dit afsprakenpakket genoemde aanpassing van het grensbedrag in de «Circulaire grensbedragen» heeft nog niet plaatsgevonden. Hierdoor is de beoogde balans tussen enerzijds de professionaliteit van de rijksinkoop en anderzijds de toegevoegde waarde van de controles nog niet bereikt. Op dit moment spreken de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken en Klimaat, namens de overige ministeries, met de controlerende instanties of er daadwerkelijk een advies van de Adviescommissie Gids proportionaliteit nodig is om de circulaire aan te passen. Overeenstemming hierover is noodzakelijk voordat de circulaire kan worden aangepast. De huidige circulaire is dan ook nog steeds van kracht.

Het geheel van Europese en Nederlandse aanbestedingsregels is complex. Een voorbeeld hiervan is de toepassing van het instrument voor een dynamisch aankoopstelsel (DAS). Om meer duidelijkheid over het aankoopstelsel te krijgen, werkt het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties momenteel als stelselverantwoordelijke voor de

<sup>71</sup> Brief van PBL, SCP, CPB, Naar een Verkenning Brede Welvaart van 16 mei 2017. Te raadplegen op: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/PBL-SCP-CPB-Policy-Brief-2017-05-Naar-een-Verkenning-Brede-welvaart.pdf>.



rijksbrede bedrijfsvoering aan een beleidskader voor de doelmatige en rechtmatige toepassing van het instrument.

### *3.7.3 Beheersing grote ICT-projecten*

Het Bureau ICT-Toetsing (BIT) voert onafhankelijke toetsen uit op ICT-projecten met een ICT-component van meer dan vijf miljoen euro. Zowel de in 2017 afgeronde adviezen als de lopende adviesaanvragen zijn inzichtelijk op [www.bureauicttoetsing.nl](http://www.bureauicttoetsing.nl).

De Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2017 gaat verder in op de ICT-ontwikkelingen, de grote ICT-projecten in 2017 en de ICT-kosten van het Rijk.

### *3.7.4 Informatiebeveiliging*

Elk departement (in de persoon van de secretaris-generaal) heeft over 2017 een «in-control-verklaring» (ICV) afgegeven. Daarin staat dat het departement in control is ten aanzien van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR 2007), dat er voldoende zekerheid is dat de bedrijfsvoering voldoet aan het VIR en de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR 2012), behoudens de genoemde risico's en dat – waar nodig – aanvullende maatregelen zijn getroffen. In deze ICV's staan risico's die van zodanig belang zijn dat ze ook zijn opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag van het departement.

De Algemene Rekenkamer heeft in 2016 bij vijf departementen en enkele uitvoeringsorganisaties een onvolkomenheid voor informatiebeveiliging geconstateerd. In totaal constateerde de Algemene Rekenkamer acht onvolkomenheden bij de departementen en één bij een Hoog College van Staat. Het afgelopen jaar hebben de departementen eraan gewerkt deze onvolkomenheden op te lossen. De Chief Information Officer (CIO) Rijk heeft halfjaarlijkse gesprekken gevoerd met de CIO's van alle ministeries over de voortgang van informatiebeveiliging. Het beeld dat uit deze gesprekken naar voren komt, is dat alle ministeries serieus werk maken van het oplossen van de geconstateerde onvolkomenheden, maar de daartoe in gang gezette initiatieven hebben soms tijd nodig om effect op te leveren.

Daarnaast is in 2017 een herziene Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst vastgesteld, die naar verwachting beter voldoet aan de behoefte van departementen. In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2017 wordt verder ingegaan op de informatiebeveiliging bij het Rijk.

### *3.7.5 Meerjarige personeelsplannen*

De Algemene Rekenkamer heeft in 2016 aangegeven dat de meerjarige personeelsplannen nog te veel uiteenlopen voor een rijksbrede aanpak. In interdepartementaal samenwerkingsverband is in 2017 gekeken naar trends, ontwikkelingen en thema's die de afzonderlijke departementen overstijgen en input kunnen vormen voor het rijksbrede personeelsbeleid. In 2018 zal in dit verband een onderzoek worden uitgevoerd naar het effect van de veranderende omgeving op de (toekomstige) arbeidsmarkt bij de rijksoverheid. De Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2017 bevat een nadere toelichting op de meerjarige personeelsplanning.

# Lijst van gebruikte afkortingen

AA	Audit Autoriteit
ADR	Auditdienst Rijk
AIO	Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen
AKW	Algemene Kinderbijslag Wet
AMIF	Asiel-, Migratie-, en Integratiefonds
AO	Arbeidsongeschikt(heid)
AOW	Algemene Ouderdomswet
AR	Algemene Rekenkamer
bbp	Bruto Binnenlands Product
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BKZ	Budgettair Kader Zorg
BHOS	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
BIR	Baseline Informatiebeveiliging Rijk
BIT	Bureau ICT Toetsing
Bni	Bruto nationaal inkomen
bpm	Belasting op personenauto's en motorrijwielen
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CA	Certificerings Autoriteit
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEP	Centraal Economisch Plan
CIO	Chief Information Officer
CIZ	Centrum indicatiestelling zorg
CO <sub>2</sub>	Koolstofdioxide
CPB	Centraal Planbureau
CW	Comptabiliteitswet
DAS	Dynamisch Aankoop Systeem
DBFM	Design, Build, Finance and Maintain
dga's	Directeur-groootaandeelhouders
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
DNB	De Nederlandsche Bank
EC	Europese Commissie
ECB	Europese Centrale Bank
EFMB	Europees Fonds voor Meest Behoeftigden
EFMZV	Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EFSF	Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit
EFSM	European Financial Stability Mechanism

EJM	Eindejaarsmarge
ELFPO	Europees Landbouw Fonds voor Plattelands Ontwikkeling
ELGF	Europees Landbouw Garantie Fonds
EMB	Eigenmiddelen besluit
EMU	Economische en Monetaire Unie
ESA	European System of Accounts
ESM	Europees Stabiliteitsmechanisme
ESI	Europese structuur- en investeringsfondsen
EU	Europese Unie
EVF	Europees Visserijfonds
EZK	Economische Zaken en Klimaat
FEH	Fonds energiebesparing huursector
FJR	Financieel Jaarverslag van het Rijk
GLB	Gemeenschappelijk Landbouw Beleid
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
hicp	Harmonised Index of consumer prices
Hof	Houdbare Overheidsfinanciën
IAK	Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
ICV	In Control Verklaring
I&M	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
IMF	Internationaal Monetair Fonds
ISF	Fonds voor Interne Veiligheid
IVA	Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten
JBR	Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk
JPO	Joint Strike Fighter Program Office
MEV	Macro Economische Verkenning
MFK	Meerjarig Financieel Kader
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
MTO	Medium Term Objective
NEa	Nederlandse Emissieautoriteit
NLFI	NL Financial Investments
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
Nza	Nederlandse Zorgautoriteit
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
P-Direkt	Shared service center (SSC) voor personeelszaken van de rijksambtenaar
PEB	Pensioen en Eigen Beheer
pNB	Prijs nationale bestedingen
POH-ggz	Praktijkondersteuner huisarts voor psychische klachten
POP2	Programmaperiode 2007–2013
RAFEB	Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering
Rbg-eng	Rijksbegroting in enge zin
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek

Rwt	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SDE	Stimulering Duurzame Energieproductie
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
SZA	Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TSPO	Toezicht Semipublieke Organisaties
UWV	Uitvoeringsinstituut voor Werknemersverzekeringen
VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
V=K	Verplichtingen is kas
VIR	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst
Vpb	Vennootschapsbelasting
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZO	Wet Arbeid en Zorg
WenR	Wonen en Rijksdienst
WEW	Waarborgfonds Eigen Woningen
WFZ	Waarborgfonds voor de Zorgsector
WIA	Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen
WKB	Kindgebonden budget
WLTP	Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedure
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WSW	Waarborgfonds Sociale Woningbouw
WW	Werkloosheidswet
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan
Zvw	Zorgverzekeringswet

# Financieel Jaarverslag van het Rijk 2017

Aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal door de Minister van Financiën.

## Vervaardiging parlementaire stukken en begeleiding productieproces

Sdu Uitgevers  
afdeling Dataverwerking  
e-mail [traffic@sdu.nl](mailto:traffic@sdu.nl)

**Vormgeving omslag**  
Studio Dumbar

**Uitgave**  
Ministerie van Financiën

[www.rijksbegroting.nl](http://www.rijksbegroting.nl)

