



Rijksoverheid

# Financieel Jaarverslag van het Rijk 2018



Van ons allemaal **Voor ons allemaal**

---

Vergaderjaar 2018–2019

---

**35 200**

**Financieel Jaarverslag van het Rijk 2018**

**Nr. 1**

**FINANCIEEL JAARVERSLAG VAN HET RIJK**  
Aangeboden 15 mei 2019

## INHOUDSOPGAVE

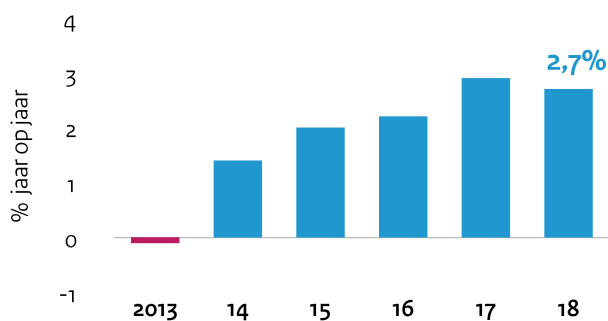
<b>SAMENVATTING FINANCIËEL JAARVERSLAG RIJK 2018</b>	<b>3</b>
<b>VOORWOORD</b>	<b>6</b>
<b>1 HET ECONOMISCH EN BUDGETTAIR BEELD</b>	<b>7</b>
1.1 De Nederlandse economie	7
1.2 Europese/internationale ontwikkelingen	11
1.3 Overheidsfinanciën	13
<b>2 DE ONTWIKKELING VAN DE UITGAVEN EN INKOMSTEN</b>	<b>16</b>
2.1 De ontwikkeling van de uitgaven	16
2.2 Ontwikkeling van de ontvangsten	25
2.3 Onderbouwing van de ramingen van inkomsten en uitgaven	33
2.4 Ontwikkeling risicoregelingen	43
<b>3 FINANCIËEL MANAGEMENT</b>	<b>47</b>
3.1 Totaalbeeld	47
3.2 Rechtmatigheid en tolerantiegrenzen	49
3.3 Beleidsinformatie en beleidsevaluatie	50
3.4 EU-middelen	51
3.5 Financiële informatievoorziening	56
3.6 Rijksbrede financiële bedrijfsvoering	60
3.7 Rijksbrede niet-financiële bedrijfsvoering	64
<b>LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN</b>	<b>66</b>

# Samenvatting Financieel Jaarverslag Rijk 2018



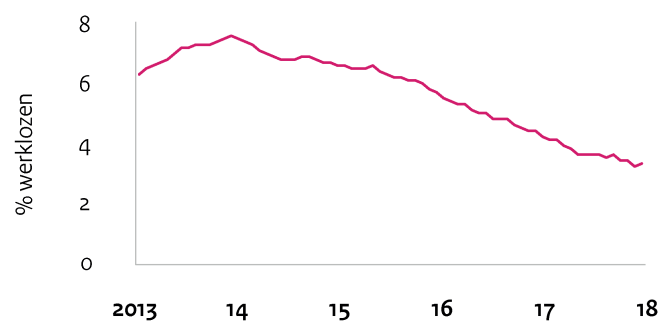
## De economie groeide door

### Groei bbp



De lange periode van onafgebroken groei hield aan in 2018. De economie groeide met 2,7 procent. De hogere consumptie van huishoudens droeg hier sterk aan bij, en nam toe in het hoogste tempo sinds de eeuwwisseling.

### Werkloosheid (%)

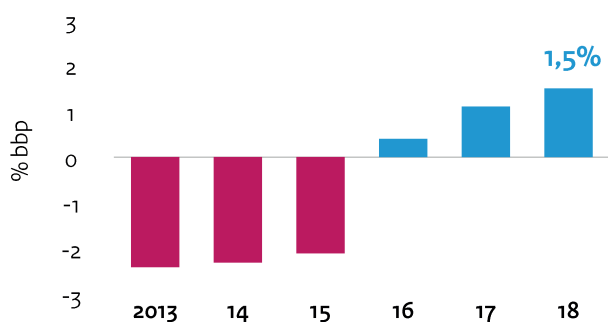


De werkloosheid nam verder af tot het lage niveau van voor de financiële crisis. Het aantal Nederlanders met een baan groeide in 2018 met 195 duizend personen. Nog nooit was de arbeidsdeelname zo hoog als in de tweede helft van 2018.

## Hierdoor verbeteren de overheidsfinanciën

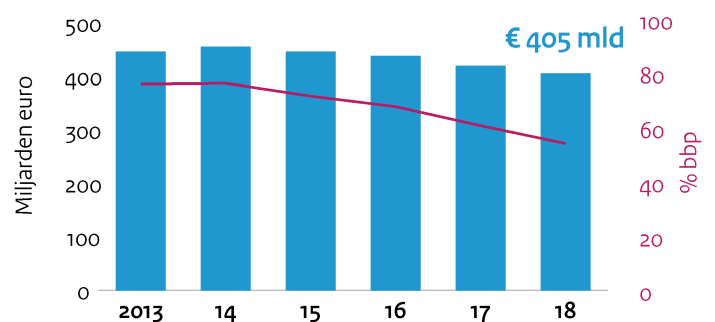


### Overheidssaldo



De economische groei zorgde ook voor een verdere verbetering van de overheidsfinanciën. Zo was er voor het derde opeenvolgende jaar een overschot. In 2018 van 1,5 procent van het bbp. Het EMU-saldo was 1 procentpunt hoger dan verwacht bij de Startnota.

### Overheidsschuld



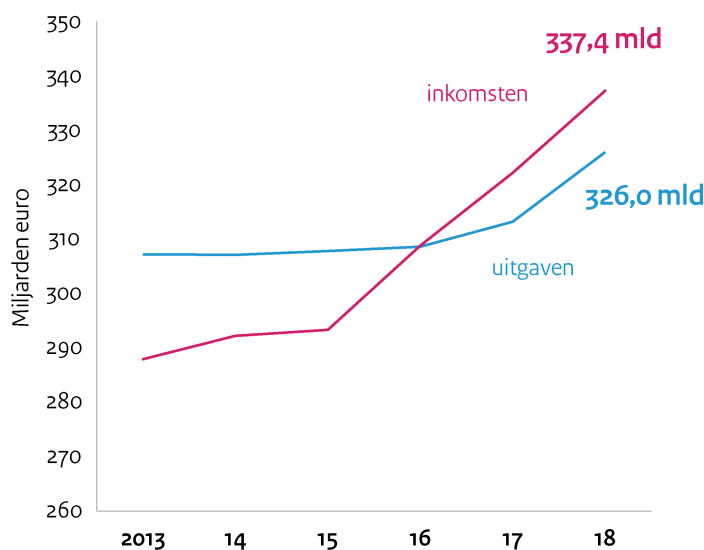
De schuld daalde naar 52,4 procent. Het aflossen van de schuld zorgt voor een buffer. Zo hoeft niet direct te worden bezuinigd als het economisch weer wat minder gaat.





## Inkomsten en uitgaven zijn gestegen

### Overheidssaldo

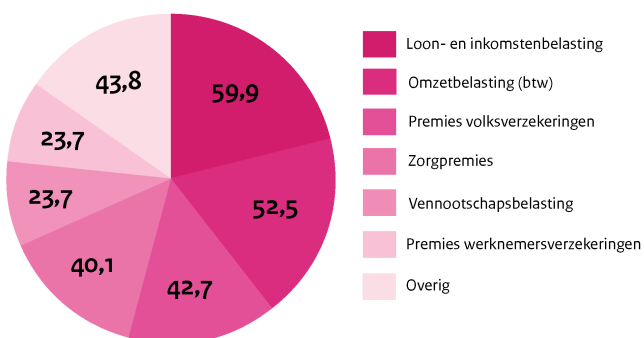


Bij het opstellen van de begroting werd rekening gehouden met een begrotingsoverschot van 0,5 procent van het bbp. Bij de realisatie blijkt het overschot hoger te zijn: 1,5 procent van het bbp. Dit komt vooral doordat er minder geld door het Rijk is uitgegeven dan geraamd. Dit is deels te verklaren door de ambitieuze investeringsagenda van het kabinet in combinatie met de hoge vraag naar werknemers en producten. Het grootste deel van die middelen blijft beschikbaar voor latere jaren. Overigens zijn de totale overheidsuitgaven in 2018 nog steeds bijna 13 miljard hoger dan in 2017. Het is voor het eerst in vele jaren dat de uitgaven zo zijn gegroeid.

## Verdeling Rijksuitgaven

### Inkomsten

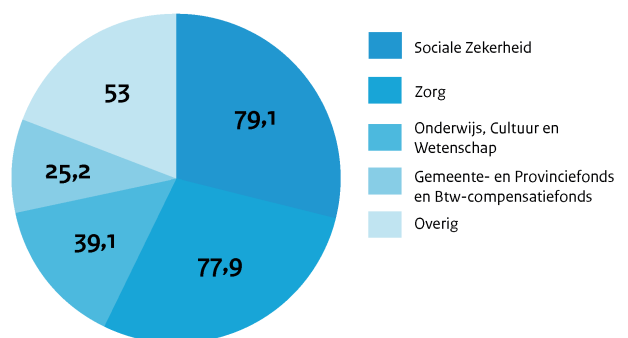
In miljarden euro



De inkomsten zijn gestegen vanwege de gunstige economische ontwikkelingen. Meer mensen aan het werk, hogere winsten en toegenomen bestedingen hebben een positief effect op de belasting- en premieontvangsten.

### Uitgaven

In miljarden euro



Het kabinet investeert in zorg, onderwijs en veiligheid. Zorg en sociale zekerheid zijn traditioneel de grootste uitgavencategorieën.

# Overzicht inkomsten en uitgaven Rijk 2018

Inkomsten

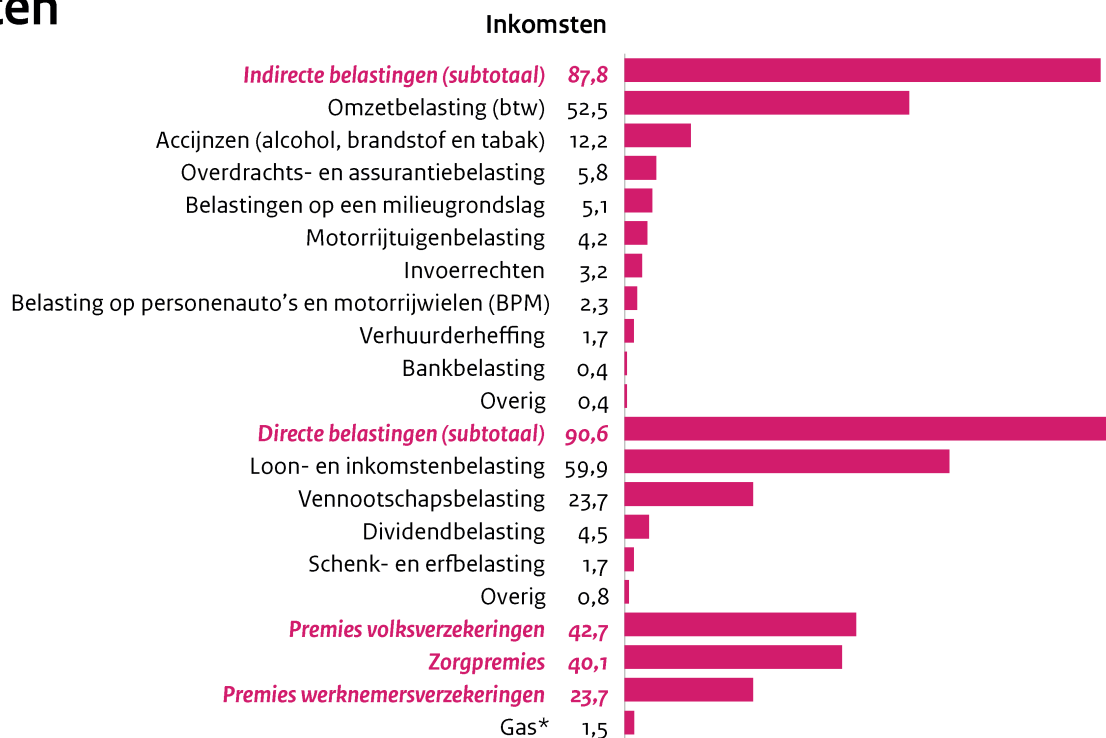
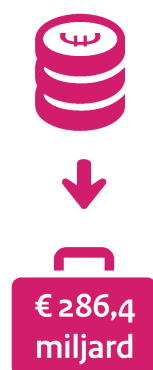
€ 286,4 mld

Uitgaven

€ 274,3 mld

Overschot € 12,1 mld

## Inkomsten



\* De gasbaten staan hier aan de inkomstenkant. In de begroting staan de gasbaten aan de uitgavenkant als niet-belastingontvangsten.

## Uitgaven



## VOORWOORD

De overheidsfinanciën zijn van ons allemaal en zijn er voor ons allemaal. Juist daarom is het zo belangrijk dat het kabinet jaarlijks verantwoording aflegt over de inkomsten en uitgaven van het Rijk. We zijn het immers aan de burger verplicht elke euro goed te besteden.

Voor u ligt het eerste Financieel Jaarverslag Rijk over een volledig regeeringsjaar van dit kabinet. Het is een jaarverslag met positieve berichten. De economie groeide flink in 2018 en dat zien we overal in de samenleving terug. Meer mensen dan ooit tevoren waren aan het werk. Een belangrijke mijlpaal, met positieve impact op de economie, maar vooral op de privélevens van een ieder die niet langer werkloos thuis zit. Tegelijkertijd komt de groei op veel plekken terecht, maar wordt die helaas nooit door iedereen gevoeld.

De overheidsfinanciën zijn in 2018 verder verbeterd. Het kabinet heeft geïnvesteerd in belangrijke publieke sectoren als zorg, onderwijs en veiligheid. De uitgaven zijn daardoor met 13 miljard euro toegenomen ten opzichte van 2017. Desondanks was er voor het derde opeenvolgende jaar een overschot.

Het kabinet heeft minder uitgegeven dan begroot. Dit komt onder meer door de ambitieuze investeringsagenda. Het grootste deel van dit geld blijft beschikbaar in latere jaren, bijvoorbeeld voor de aanleg van wegen en aanschaf van nieuw defensiematerieel.

De overheidsschuld daalde en daardoor hebben we wat achter de hand voor slechtere tijden. Ik vind dat belangrijk te midden van een snel veranderende wereld, waarbij gebeurtenissen in de buitenwereld als vanouds een grote impact hebben op onze op export gerichte economie. Voortdurende onzekerheid over de brexit, toenemende handelsbelemmeringen en protectionisme maken het in het bijzonder noodzakelijk ons voor te bereiden op een minder gunstig economisch klimaat. Zo kunnen we ook voor volgende generaties een veilige samenleving met toegankelijke zorg en hoogstaand onderwijs garanderen.

De Minister van Financiën

W.B. Hoekstra

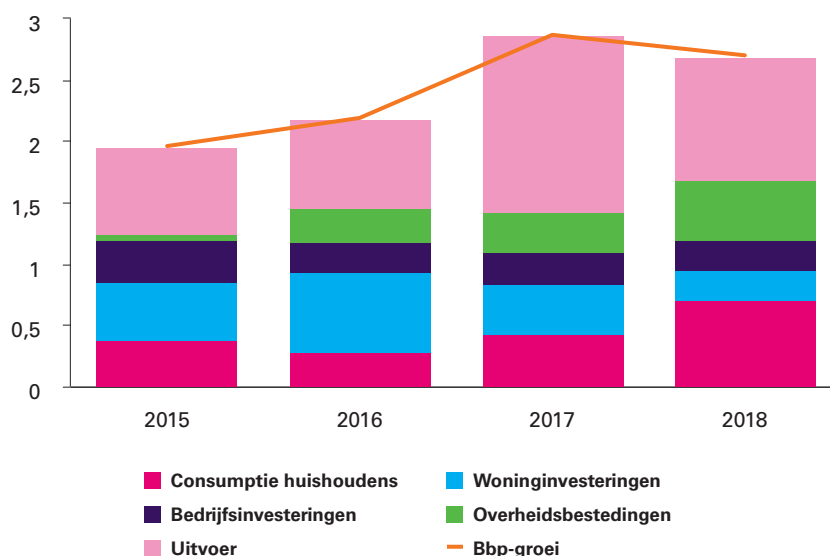
## 1 HET ECONOMISCH EN BUDGETTAIR BEELD

### 1.1 De Nederlandse economie

De economie van Nederland presteerde sterk in 2018, en groeide met 2,7 procent. Het bbp nam hiermee voor het vijfde jaar op rij toe. De groei vlakke af in de tweede helft van 2018, met name in het derde kwartaal, en kwam daardoor wat lager uit dan in 2017. Het hoogtepunt van de economische groei lijkt daarmee inmiddels voorbij.

De economische groei kwam vooral voort uit de binnenlandse vraag. De consumptie van huishoudens is sinds de eeuwwisseling niet zo snel gegroeid als in 2018, en kwam uit op 2,5 procent. Ook de investeringen namen met 4,9 procent behoorlijk toe. De uitvoer groeide met 2,7 procent een stuk langzamer dan vorig jaar, en trager dan de wereldhandel. De overheidsbestedingen namen met 1,4 procent wat meer toe dan in 2017. Investerings in woningen namen toe, maar groeiden minder snel dan het bbp. Samen met de lagere bijdrage van de export kwam de totale economische groei hierdoor wat lager uit dan een jaar eerder, ondanks de sterk aange-trokken consumptie.

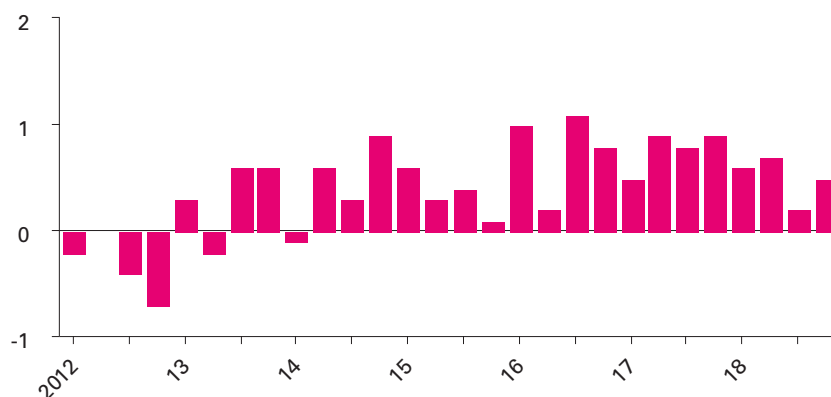
**Figuur 1.1.1 Reële bbp-groei en groeibijdragen**



De economie bevond zich in 2018 wederom in hoogconjunctuur. Dit betekent dat het feitelijke bbp hoger lag dan het potentiële bbp (het bbp gecorrigeerd voor conjuncturele ontwikkelingen). De economische groei was net als voorgaande jaren hoger dan de potentiële groei. Deze bedraagt volgens instituten als het Centraal Planbureau (CPB), de Europese Commissie (EC) en het Internationaal Monetair Fonds (IMF) ongeveer 1,5 à 2 procent per jaar. Het bbp per inwoner steeg met 2,1 procent. Het bbp nam in ieder kwartaal toe. De Nederlandse economie is hiermee al negentien kwartalen op rij onafgebroken gegroeid.

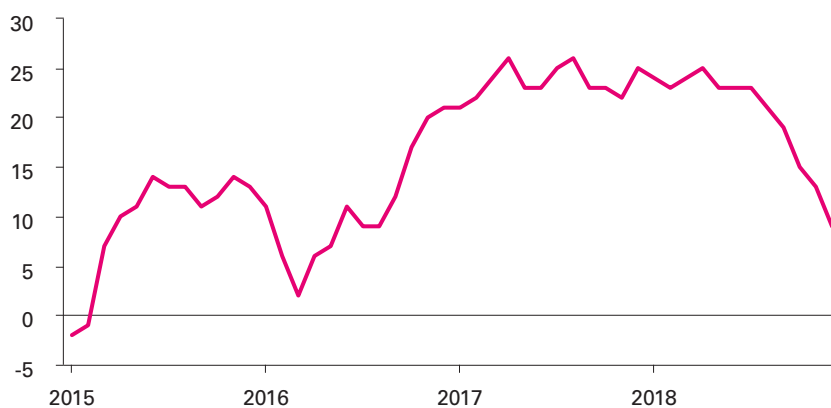


**Figuur 1.1.2 Bbp-groei (per kwartaal)**



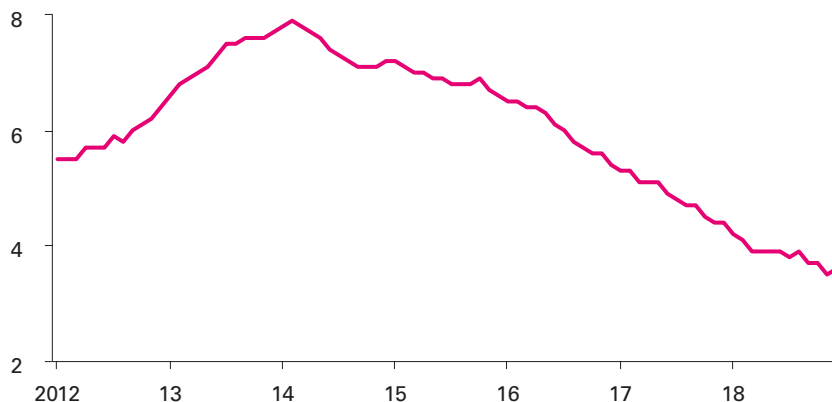
De afvlakking van de groei in de tweede helft van het jaar is terug te zien in het vertrouwen van huishoudens in de economie. Figuur 1.1.3 toont dat het consumentenvertrouwen in de eerste helft van het jaar even hoog was als in 2017. Het consumentenvertrouwen daalde vanaf augustus echter onafgebroken. Zowel het oordeel van huishoudens over het economisch klimaat, als de doorgaans minder volatiele koopbereidheid namen af. Ondanks de daling lag het consumentenvertrouwen nog boven het langjarig gemiddelde. Het ondernemersvertrouwen bereikte in het eerste kwartaal een recordhoogte, maar zakte gedurende het jaar wat weg, zij het een stuk minder dan het consumentenvertrouwen.

**Figuur 1.1.3 Consumentenvertrouwen**



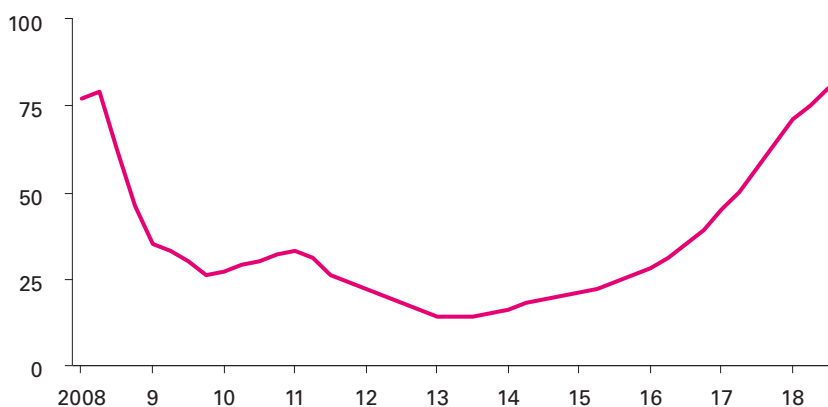
De arbeidsmarkt was op stoom. De werkloosheid daalde verder, en het arbeidsaanbod nam toe. Het aantal Nederlanders met een baan groeide in 2018 met 195 duizend. De werkloosheid daalde op jaarbasis tot 3,8 procent van de beroepsbevolking, terwijl deze in 2017 nog bijna 5 procent was. Daarmee zet de daling van de afgelopen jaren door, zoals figuur 1.1.4 laat zien. Eind 2018 lag het werkloosheidspercentage weer op het lage niveau van vlak voor het uitbreken van de crisis. De arbeidsdeelname was nog nooit zo hoog als in de tweede helft van het jaar. Bijna zeven op de tien (beroeps-geschikte) Nederlanders waren in 2018 aan het werk.

**Figuur 1.1.4 Werkloosheid (percentage beroepsbevolking)**



Door de dalende werkloosheid nam de krapte op de arbeidsmarkt in de loop van het jaar toe. Eind 2018 waren er tachtig vacatures per honderd werklozen. De arbeidsmarkt was hiermee net zo gespannen als op het vorige hoogtepunt in 2008. Door de spanning was het moeilijker voor bedrijven om geschikt personeel te vinden. Volgens enquêtes van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) had ruim een kwart van de bedrijven in de tweede helft van het jaar last van personeelstekorten. De krapte vertaalde zich ook in de sterke toename van het aantal vaste contracten. Bijna drie kwart van de groei van het aantal werkenden is toe te schrijven aan de toename van het aantal vaste contracten. Het aantal werknemers met een flexibel contract steeg ook. Dit is echter bijna geheel toe te schrijven aan de toename van het aantal flexibele contracten met uitzicht op vast. Het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) groeide met bijna 20 duizend. Ruim 3 miljoen werkende Nederlanders hadden in 2018 een flexibele arbeidsrelatie.

**Figuur 1.1.5 Aantal vacatures (per honderd werklozen)**

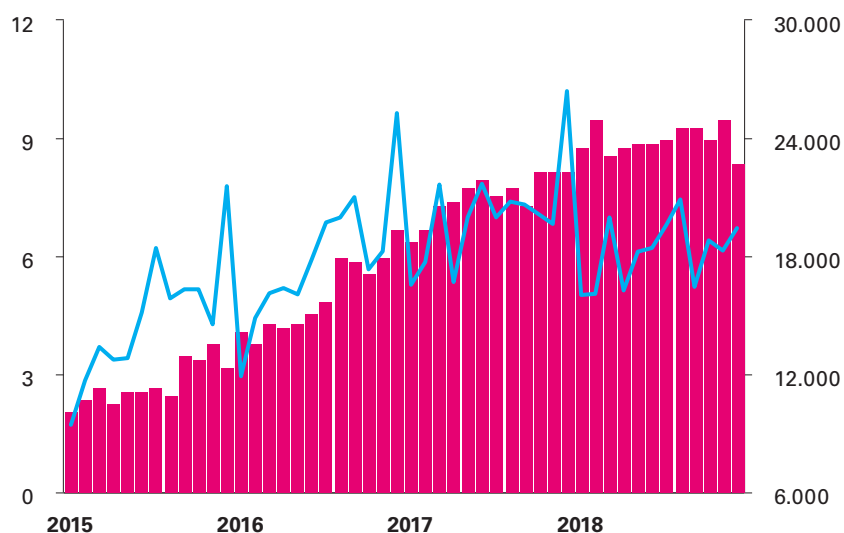


In het licht van de krappe arbeidsmarkt stegen de contractlonen gematigd. De cao-lonen groeiden in 2018 met 2 procent ten opzichte van 2017. De lonen stegen daarmee sneller dan een jaar eerder, en sneller dan de prijzen. Het reëel beschikbaar inkomen, oftewel het inkomen waarover huishoudens voor consumptie kunnen beschikken, groeide mede dankzij de hogere lonen en toegenomen werkgelegenheid met 2,6 procent. Dit is de sterkste stijging

sinds 2001. De consumentenprijzen stegen in 2018 sneller dan in voorgaande jaren, maar niet in een heel hoog tempo. De inflatie<sup>1</sup> was 1,6 procent. Ondanks de hoge economische groei was de inflatie in Nederland een fractie lager dan in de eurozone als geheel.

De Nederlandse huizenmarkt draaide op volle toeren, en werd gekenmerkt door toenemende krapte. Een huis in Nederland was eind 2018 gemiddeld 9 procent duurder dan een jaar eerder, waarmee de prijzen in het hoogste tempo in 16 jaar stegen. De huizenprijzen bereikten daarmee het hoogste niveau ooit. Ten opzichte van de vorige piek in 2008 waren koophuizen eind 2018 (nominaal) bijna 5 procent duurder. Als de inflatie wordt meegerekend ligt de gemiddelde prijs echter nog onder het pre-crisis niveau. Ruim 218 duizend huizen wisselden van eigenaar, een daling van 9,7 procent ten opzichte van 2017, maar nog steeds het op een na hoogste aantal verkopen ooit. Met name in de vier grote steden was er grote krapte op de huizenmarkt. Huizen waren daar eind 2017 zelfs meer dan 12,9 procent duurder dan een jaar eerder. Het aantal transacties daalde in de grote steden sneller dan het landelijk gemiddelde. Gemiddeld vonden 13,7 procent minder verkopen plaats.

**Figuur 1.1.6 Huizenmarkt: prijsgroei (percentage jaar-op-jaar) en aantal transacties (per maand)<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> De blauwe lijn is het aantal transacties, de rode balken is de prijsgroei.

De schulden van huishoudens en bedrijven daalden licht als aandeel van het bbp, maar blijven hoog in internationaal en historisch opzicht. Huishoudens hadden in 2018 een schuld van ongeveer 101 procent bbp, terwijl dat eind 2017 nog ongeveer 104 procent bbp was. Tegenover de schulden van huishoudens en bedrijven staan overigens, op het niveau van de Nederlandse economie als geheel, nog grotere vermogens.

De economie ontwikkelde zich in 2018 wat minder positief dan gedurende het jaar werd verwacht. De verwachtingen uit de Miljoenennota 2018 lagen echter dicht bij de uiteindelijke realisatie. De arbeidsmarkt ontwikkelde zich positiever, de werkloosheid daalde veel verder dan voorzien.

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

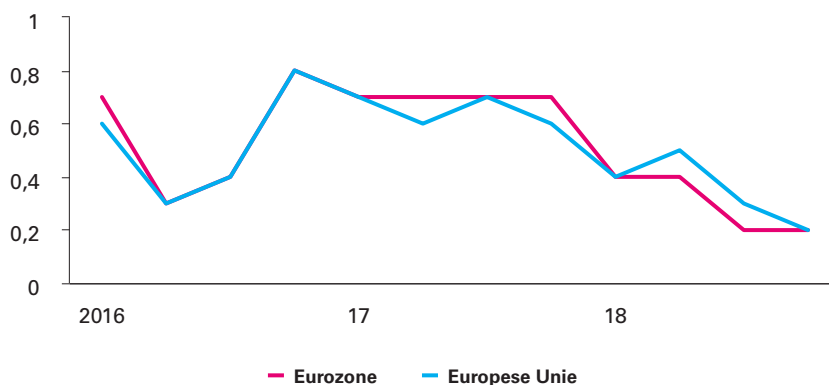
Tabel 1.1 Verschil verwachtingen MN 2018 en realisaties FJR 2018

	MN	FJR
Bruto binnenlands product (in miljarden euro)	764	771
Economische groei (volumegroei, in procenten)	2,5	2,7
Inflatie (consumentenprijsindex; mutatie per jaar in procenten)	1,4	1,7
Contractloos marktsector (mutatie per jaar in procenten)	2,2	2
Werkloze beroepsbevolking (in duizenden personen, internationale definitie)	392	350

## 1.2 Europese/internationale ontwikkelingen

Hoewel er grote verschillen tussen landen bleven, groeide de economie voor het tweede jaar op rij in alle lidstaten van de Europese Unie (EU). De economie in zowel de EU als geheel<sup>2</sup>, als in de eurozone, groeide in 2018 met 1,9 procent. Over het hele jaar bekeken was de economische groei daarmee behoorlijk, maar lager dan het voorgaande jaar. Hoewel een vertraging in lijn was met de prognoses, vlakke de groei in de tweede helft van het jaar sterker af dan verwacht. In elk van de laatste twee kwartalen kwam de groei niet uit boven 0,3 procent. Dit komt door een combinatie van factoren. De vertraagde toename van de wereldhandel drukte de groei. Met name de eurozone had hier last van, door de samenstelling van de export en de afzetmarkten. Ook specifieke interne factoren speelden een rol, zoals verstoringen binnen de auto-industrie door nieuwe emissiestandaarden. De inflatie steeg licht in de eurozone. Consumentenprijzen in de eurozone stegen in 2018 met 1,7 procent. De inflatie kroop daarmee richting de ECB-doelstelling van onder, maar dicht bij 2 procent. In het licht van de aantrekende inflatie besloot de ECB om de nettoaankopen binnen het opkoopprogramma (Asset Purchase Programme, APP) te halveren tot 15 miljard euro per maand van oktober tot december, en om daarna netto geen aankopen meer te doen. De ECB blijft voorlopig de terugbetalingen op aflopende effecten herinvesteren. De ECB blijft dus activa kopen, maar de totale waarde van de aankopen zal niet meer toenemen. De periode van kwantitatieve verruiming is daarmee in 2018 ten einde gekomen.

Figuur 1.2.1 Bbp-groei (per kwartaal)



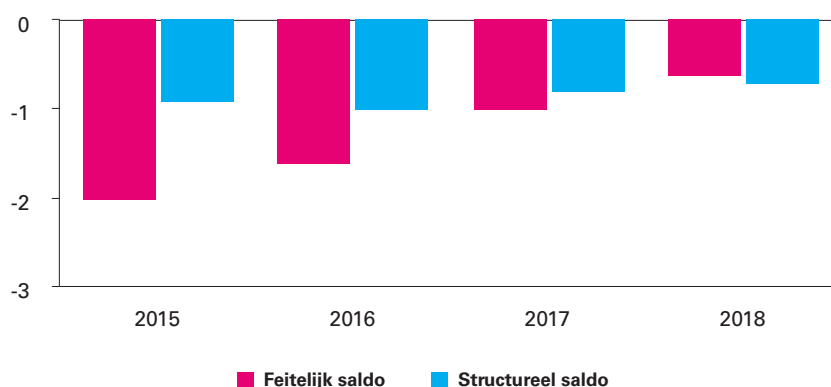
De verbetering van de overheidsfinanciën van de eurolanden zette door. Het EMU-saldo (begrotingssaldo) kwam in de eurozone als geheel uit op een tekort van 0,6 procent bbp. Dat is een verbetering ten opzichte van 1 procent in 2017. Het structureel EMU-saldo van de eurozone, oftewel het feitelijk saldo gecorrigeerd voor de conjunctuur en eenmalige inkomsten of

<sup>2</sup> De EU-27, de EU zonder het Verenigd-Koninkrijk, groeide met 2,1 procent



uitgaven, verbeterde iets. De EMU-schuld (overheidsschuld) van de eurozone daalde licht en kwam uit op 87 procent bbp. De schuld van de eurozone als geheel, en van een aantal lidstaten, blijft dus relatief hoog en ver boven de in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) afgesproken grenswaarde van 60 procent. Frankrijk is in 2018 door de Europese Raad ontslagen uit de correctieve arm van het SGP, omdat het begrotingstekort onder de grenswaarde van 3 procent bbp kwam. Zeven jaar geleden zaten nog 23 landen in de correctieve arm van het SGP, momenteel bevindt alleen Spanje zich daar nog in. De begroting van Italië was aan het eind van het jaar een twistpunt tussen de Italiaanse regering en de Europese Commissie (EC). De door Italië ingediende begroting deed namelijk volgens de EC onvoldoende om de overheidsschuld terug te dringen. Na aanpassingen aan de begroting besloot de EC voorlopig geen buitensporige tekortprocedure tegen Italië te starten.

**Figuur 1.2.2 Ontwikkeling EMU-saldo Eurozone in procenten bbp (feitelijk en structureel)**



De brexit zorgde voor aanhoudende economische onzekerheid, eerst over de onderhandelingen zelf en vervolgens over de vraag of het Britse parlement de overeenkomst wel zou goedkeuren. In november 2018 stemden de overige 27 lidstaten in met het terugtrekkingsakkoord. De Britse regering schoof de beslissing over het akkoord door naar 2019. De onzekerheid zette een rem op de bedrijfsinvesteringen in het Verenigd Koninkrijk. Mede hierdoor lag de groei in het Verenigd Koninkrijk wat lager dan in 2017, en kwam uit op 1,4 procent. Ook in Nederland hebben bedrijven last van de onzekerheid en de lagere economische groei. Mogelijk hierdoor lag de exportwaarde van Nederlandse goederen naar het Verenigd Koninkrijk 170 miljoen euro lager dan het voorgaande jaar, een daling van 1 procent. Dit terwijl de goederenexport in totaal toenam met 5,6 procent.

De groei van de wereldwijde economie bleef in 2018 robuust en kwam uit op 3,7 procent. Dit is even snel als het voorgaande jaar. De toename was in 2018 wat minder breed gedragen, met name door tegenvallende groeicijfers in de eurozone en het Verenigd Koninkrijk. De opkomende economieën en ontwikkelingslanden hielden het tempo van het voorgaande jaar vast. De economie van de VS nam met 2,9 procent toe, gesterkt door expansief begrotingsbeleid. De economie van Japan groeide met 1,1 procent en de Chinese economie met 6,6 procent. De groei in India trok aan en kwam uit op 7,3 procent. De wereldhandel nam in 2018 toe met 3,9 procent. De handel groeide voor het tweede jaar op rij sneller dan het mondiale bbp, maar langzamer dan vorig jaar. Deze vertraging kwam deels voort uit de lagere

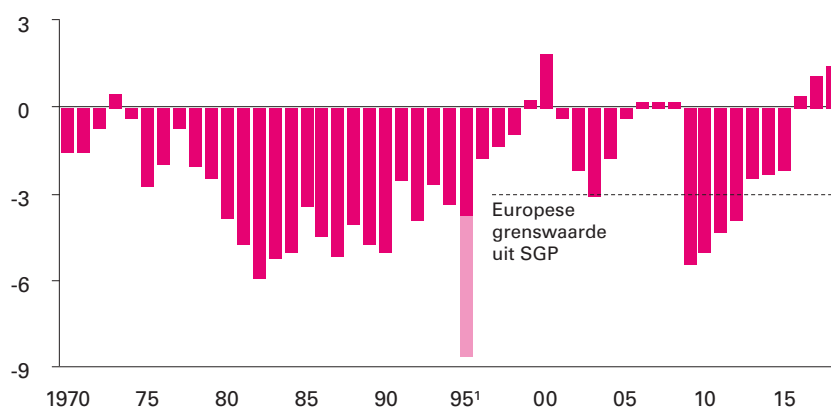
groei van de globale industriële productie. Ook de sterk toegenomen handelsbarrières hadden hun weerslag op de wereldhandel. De VS verhoogde in 2018 de importtarieven op zonnepanelen, wasmachines, staal, aluminium en bijna de helft van de import uit China. De Amerikaanse regering legde hiermee handelsbeperkingen op aan 12 procent van de Amerikaanse invoer. Als tegenmaatregel verhoogden handelspartners de tarieven op 8 procent van de Amerikaanse export.

### 1.3 Overheidsfinanciën

#### 1.3.1 Ontwikkeling van overheidssaldo

Door de goed draaiende economie toont het saldo voor het derde opeenvolgende jaar een overschot. Dit is de afgelopen jaren maar één keer eerder voorgekomen. Voor 2018 is het saldo van uitgaven en inkomsten uitgekomen op een overschot van 11,3 miljard euro. In percentage van het bbp komt dit uit op 1,5 procent. Dit zorgt ervoor dat er ruimte is om in economisch mindere tijden niet te hoeven bezuinigen. Figuur 1.3.1 illustreert de langjarige ontwikkeling van het overheidssaldo.

**Figuur 1.3.1 Ontwikkeling EMU-saldo (in procenten bbp)**



<sup>1</sup> Het EMU-saldo 1995 wordt vertekend door een eenmalige uitgave van 4,9 procent bbp vanwege de balansverkortings tussen Rijk en woningcorporaties in dat jaar.

Waar in de Startnota nog werd uitgegaan van een begrotingsoverschot van 0,5 procent van het bbp, blijkt dit bij realisatie een overschot van 1,5 procent van het bbp te zijn. Dit komt grotendeels doordat het Rijk minder geld heeft uitgegeven dan geraamd bij de Startnota. Dit is voornamelijk het resultaat van de ambitieuze investeringsagenda van het kabinet in combinatie met de goede economische omstandigheden. De niet bestede middelen blijven grotendeels beschikbaar voor latere jaren. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 2.1. Overigens zijn, ondanks de bijgestelde verwachtingen, de totale overheidsuitgaven in 2018 nog steeds bijna 13 miljard euro hoger dan in 2017. Het is voor het eerst in vele jaren dat de uitgaven zo zijn gegroeid. Naast de lagere uitgaven droegen hoger dan bij Startnota geraamde dividendopbrengsten bij aan een verbetering van het saldo. Dit was onder meer als gevolg van een interim-dividend van ABN AMRO. Daarnaast was het EMU-saldo van de decentrale overheden en het saldo van onttrekkingen en stortingen in begrotingsreserves positiever dan bij Startnota geraamd. Deze ontwikkelingen samen zorgen ervoor dat het saldo positiever is dan verwacht.

Tabel 1.3.1 Verticale toelichting EMU-saldo (in procenten bbp, + is saldoverbeterend)

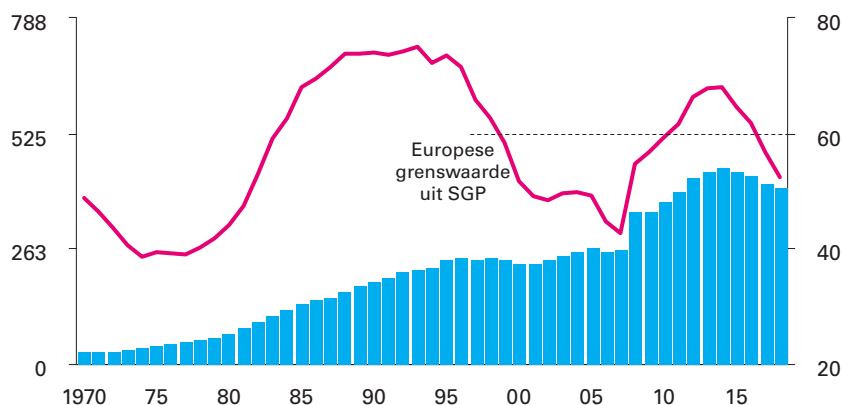
	Miljoenen euro	Procenten bbp
<b>EMU-saldo Startnota</b>	<b>3.532</b>	<b>0,5%</b>
Noemereffect	0	0,0%
Belasting- en premie-inkomsten	- 346	0,0%
Uitgaven		
Rijksbegroting	2.777	0,4%
Sociale zekerheid	312	0,0%
Zorg	2.100	0,3%
Gasbaten (transactiebasis)	- 784	- 0,1%
Rentelasten	2	0,0%
EMU-saldo decentrale overheden	984	0,1%
Saldo begrotingsreserves	1.039	0,1%
Dividend staatsdeelnemingen	690	0,1%
Overige uitgaven	1.041	0,1%
<b>EMU-saldo Financieel Jaarverslag Rijk 2018</b>	<b>11.348</b>	<b>1,5%</b>

Het positieve saldo van 1,5 procent zorgt ervoor dat Nederland een ruime afstand tot de Europese grenswaarde van 3 procent heeft. Lidstaten moeten niet alleen een maximaal begrotingstekort hebben van 3 procent, maar moeten ook voldoen aan de zogenoemde middellangetermijndoelstelling (Medium Term Objective, MTO). De MTO heeft de vorm van een minimaal structureel saldo van - 0,5 procent van het bbp of voldoende verbetering. 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. Het structureel saldo bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk komt uit op 1 procent bbp. Dit is een verbetering van 1,7 procentpunt ten opzichte van de verwachting bij de Startnota. Dit komt vooral door het verbeterde overheidssaldo. Daarnaast is ook het effect van de economische groei lager dan aanvankelijk ingeschat.

### 1.3.2 Ontwikkeling van de overheidsschuld

Het positieve overheidssaldo zorgt ook voor een dalende trend in de overheidsschuld. De schuld voor 2018 is 52,4 procent van het bbp, en blijft daarmee onder de maximale Europese grenswaarde van 60 procent. Hiermee is de schuld 10,5 miljard euro lager dan waarmee het kabinet-Rutte III in 2017 begon. Tegelijkertijd is de schuld nog niet op het niveau van voor de financiële crisis. De komende jaren is het dus noodzakelijk om de schuld verder te laten dalen, zodat er buffers worden opgebouwd voor slechtere economische tijden. Figuur 1.3.2 illustreert de meerjarige ontwikkeling van de overheidsschuld.

**Figuur 1.3.2 Ontwikkeling EMU-schuld<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> De blauwe balken en de linker as zijn in miljarden, de rode lijn en de rechter as in procenten bbp

Uit tabel 1.3.2 blijkt dat het overheidssaldo de belangrijkste verklaring is voor het verschil tussen de geraamde en de gerealiseerde overheidsschuld als percentage bbp. Daarnaast zijn ook de opbrengsten uit de verkoop van renteswaps hoger dan geraamd bij de Startnota.

**Tabel 1.3.2 Verticale toelichting EMU-schuld (in procenten bbp, + is toename van de schuld)**

	Miljoenen euro	Procenten bbp
<b>EMU-schuld Startnota</b>	<b>415.896</b>	<b>54,0%</b>
Doorwerking lagere schuld 2017	1.087	0,1%
Noemereffect	0	-0,2%
Mutatie EMU-saldo	- 7.816	- 1,0%
Aan- en verkoop staatsdeelnemingen	0	0,0%
Renteswaps	- 3.004	- 0,4%
Schatkistbankieren	- 145	0,0%
Kastransactieverschillen	- 1.355	- 0,2%
Overige financiële transacties	764	0,1%
<b>EMU-schuld Financieel jaarverslag van het Rijk 2018</b>	<b>405.427</b>	<b>52,4%</b>



## 2 DE ONTWIKKELING VAN DE UITGAVEN EN INKOMSTEN

### 2.1 De ontwikkeling van de uitgaven

#### *Algeheel uitgavenbeeld*

Het kabinet voert een trendmatig begrotingsbeleid. Dit betekent dat er wordt gestuurd op vaste uitgavenplafonds. De hoogte van deze plafonds staat los van de conjunctureel gevoelige belastingkomsten. Zo voorkomt het kabinet dat er extra geld kan worden uitgegeven in goede tijden (waarin de belastinginkomsten hoger zijn dan verwacht) terwijl er in slechte tijden moet worden bezuinigd.

Dit kabinet heeft een aantal veranderingen doorgevoerd om het trendmatig begrotingsbeleid beter te laten functioneren. Zo plaatst het kabinet de conjunctuurgevoelige WW- en bijstandsuitgaven buiten het uitgavenplafond. Daarmee voorkomt het dat het in slechte tijden moet bezuinigen vanwege hogere werkloosheidsuitgaven. Daarnaast indexeert het kabinet het uitgavenplafond niet langer met de prijs nationale bestedingen, maar met de loon- en prijsontwikkeling van de uitgaven. Hierdoor is er geen sprake meer van mee- of tegenvallers op dit gebied, de zogeheten ruilvoetproblematiek. Tot slot heeft het kabinet de rente-uitgaven over de staatschuld onder het uitgavenplafond geplaatst net zoals de budgettaire gevolgen van beleidsmatige besluiten over de gaswinning.

Het uitgavenplafond geeft de maximale ruimte weer voor uitgaven binnen de kabinetsperiode en hoeft niet helemaal benut te worden. Dit uitgavenplafond geldt voor het overgrote deel van de rijksuitgaven. Het totale uitgavenplafond is onderverdeeld in drie deelplafonds: Rijksbegroting, Sociale Zekerheid en Zorg. Het kabinet toetst tijdens de kabinetsperiode het verwachte uitgavenniveau aan het vooraf afgesproken uitgavenplafond. Dit is de zogenoemde plafondtoets. Onderstaande tabel laat de over- en onderschrijdingen van de uitgavenplafonds zien.

Tabel 2.1.1 Plafondtoets Financieel Jaarverslag van het Rijk 2018  
(in miljarden euro, - is onderschrijding)

	Startnota	FJR 2018	Verschil
<b>Rijksbegroting</b>			
Uitgavenplafond	126,6	126,6	0,0
Uitgavenniveau	126,6	123,8	- 2,8
Over-/onderschrijding	0,0	- 2,8	- 2,8
<b>Sociale Zekerheid</b>			
Uitgavenplafond	78,9	79,1	0,2
Uitgavenniveau	78,9	78,6	- 0,3
Over-/onderschrijding	0,0	- 0,5	- 0,5
<b>Zorg</b>			
Uitgavenplafond	72,8	72,5	- 0,2
Uitgavenniveau	72,8	70,7	- 2,1
Over-/onderschrijding	0,0	- 1,9	- 1,9
<b>Totale uitgavenplafond</b>			
Uitgavenplafond	278,3	278,2	0,0
Uitgavenniveau	278,3	273,1	- 5,2
Over-/onderschrijding	0,0	- 5,2	- 5,2

De totale onderschrijding onder het uitgavenplafond is 5,2 miljard euro. Deze onderuitputting valt deels te verklaren door de ambitieuze investeringsagenda voor het eerste kabinetsjaar. Het kost immers tijd om extra mensen aan te nemen of materieel aan te schaffen. De hoge economische groei van het afgelopen jaar versterkt dit, want daardoor is er meer vraag naar werknemers en producten.

Het grootste deel van deze middelen blijft beschikbaar voor latere jaren. Zo wordt 2,2 miljard euro van de onderuitputting bij investeringsuitgaven meegenomen naar latere jaren. Ook kunnen departementen via de eindejaarsmarge niet bestede middelen tot maximaal 1 procent van hun begrotingstotaal meenemen naar het volgende jaar. Tot slot heeft het kabinet 0,5 miljard van de onderuitputting gereserveerd voor maatregelen in 2019 om de CO<sub>2</sub>-reductie op korte termijn te realiseren.

Een groot deel van de extra middelen die in het Regeerakkoord beschikbaar zijn gesteld zijn geparkeerd op de Aanvullende Post, in afwachting van bestedingsplannen van de departementen. Op basis van doeltreffende en doelmatige bestedingsplannen worden deze middelen overgeheveld naar de departementale begrotingen, vanwaar de middelen daadwerkelijk worden uitgegeven. Bij de Najaarsnota 2018 resteerde in totaal nog 30 miljoen euro aan regeerakkoordmiddelen op de Aanvullende Post. Dit betreft middelen voor de oprichting van Invest-NL. Deze middelen zijn niet meer in 2018 besteed en daarom afgeboekt bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2018. De middelen blijven wel behouden en worden toegevoegd aan de EZK-begroting in latere jaren. Per saldo resteren er daarmee voor 2018 geen regeerakkoordmiddelen meer op de Aanvullende Post.

In bijlage 8 staan alle mutaties die sinds de Najaarsnota 2018 hebben plaatsgevonden. Ook bevat bijlage 12 een meerjarig overzicht met de actuele stand van de regeerakkoordmiddelen op de Aanvullende Post. Hiermee voldoet de Minister van Financiën aan de toezegging om een overzicht te geven van de overgeboekte middelen van de Aanvullende Post naar de vakdepartementen.

Daarnaast is ook een deel van de onderschrijding incidenteel. Een duidelijk voorbeeld daarvan is de schikking met ING. Deze leidde tot een verdere onderschrijding van 624 miljoen euro onder het plafond Rijksbegroting. Voor de andere budgetten is het vaak lastiger te beoordelen of de onderschrijding incidenteel of structureel van aard is. Als onderuitputting structureel van aard is, wordt het budget bij de Voorjaarsnota bijgesteld.

Plafondtoets Rijksbegroting

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

	2018
<b>1 Uitgavenplafond bij Startnota</b>	<b>126.574</b>
2 Plafondcorrectie volumebesluit gas	- 100
3 Aanpassing uitgavenplafond vanwege inflatie-ontwikkeling	- 31
4 Statistische correcties	- 20
5 Overboekingen met Sociale zekerheid en Zorg	158
<b>6 Uitgavenplafond bij Financieel Jaarverslag Rijk (= 1 t/m 5)</b>	<b>126.582</b>
<b>7 Uitgaven bij Startnota</b>	<b>126.574</b>
8 Loon- en prijsbijstelling	- 39
9 Statistische correcties	- 20
10 Overboekingen met Sociale zekerheid en Zorg	158
11 Extrapolatie uitgaven	0
12 Gemeentefonds, Provinciefonds en BTW-compensatiefonds	- 245
13 HGIS	34
14 EU-afdrachten	- 822
15 Rente	- 170
16 Inrichting LNV	50
17 Tegenvaller afpakken en boetes en transacties JenV	97
18 Begrotingsreserve maatregelen voor CO2-reductie op de korte termijn	500
19 Uitvoeringskosten brexit bij douane en NVWA	34
20 Rijksbijdrage Groningen	100
21 Schikking ING	- 624
22 Winst DNB en dividend staatsdeelnemingen	- 279
23 Onderuitputting	- 3.031
24 Eindejaarsmarge	882
25 In=uit-taakstelling	- 989
26 Invulling in=uit-taakstelling	1.098
27 Kasschuiven	649
28 Overig	- 161
<b>29 Uitgaven bij Financieel Jaarverslag Rijk (= 7 t/m 28)</b>	<b>123.797</b>

Het uitgavenplafond is in 2018 om een aantal redenen aangepast. Allereerst worden volgens de begrotingsregels besluiten over het volume van de gaswinning onder het uitgavenplafond gedekt. De technische uitwerking hiervan is dat vanwege het besluit om de gaswinning in Groningen te stoppen, het uitgavenplafond naar beneden is bijgesteld. Daarnaast is het plafond aangepast voor de loon- en prijsontwikkeling van de uitgaven. Ook statistische correcties leiden tot een verlaging van het uitgavenplafond. De grootste statistische correctie is het gebruik van een Design, Build, Finance en Maintain-contract (DBFM-contract) voor het versterken van de Afsluitdijk. Als het kabinet kiest voor een DBFM-constructie, past het kabinet het kasritme van het gereserveerde budget aan voor het betaalritme van het DBFM-contract. In plaats van een hoge investering in een korte periode is de gebruiksvergoeding dan lager over een veel langere periode. Tot slot hebben er ook overboekingen tussen de drie deelplafonds plaatsgevonden.

De loon- en prijsontwikkeling is lager dan bij de Startnota geraamd, waardoor de uitgaven aan deze post neerwaarts worden bijgesteld.

De hoogte van de uitgaven van het Rijk werkt via de normeringssystematiek door in de indexatie van het Gemeentefonds, Provinciefonds en het plafond van het BTW-compensatiefonds. De jaarlijkse indexatie van de fondsen heet het accres. Actualisatie van het uitgavenbeeld 2018 heeft geleid tot daling van het accres. Meer informatie over de normeringssystematiek is te vinden in bijlage 11 bij dit Financieel Jaarverslag van het Rijk.

Het Rijk geeft ook geld uit aan de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS). De HGIS is een budgettaire constructie die overzicht moet bieden, zodat het Rijk geïntegreerd en coherent buitenlands beleid kan voeren. De HGIS uitgaven zijn in vergelijking met de eerdere raming gestegen met 34 miljoen euro. Dit komt onder andere doordat het HGIS-budget is bijgesteld naar aanleiding van de macro-economische inzichten van het CPB.

De omvang van de Nederlandse afdrachten aan de EU wordt bepaald door de omvang van de Europese begroting en de relatieve omvang van de Nederlandse economie (uitgedrukt in het bruto nationaal inkomen, bni) ten opzichte van de andere lidstaten. De afdrachten vielen in 2018 822 miljoen euro lager uit dan geraamd. De invoerrechten en de bijbehorende perceptiekostenvergoeding zijn gebaseerd op de realisatiecijfers, die lager zijn uitgevallen dan de laatste raming. Verder zijn de uitgaven van de EU lager uitgevallen dan oorspronkelijk geraamd. Dit heeft per saldo geleid tot lagere Nederlandse afdrachten.

De uitgaven aan de rente vielen 97 miljoen euro lager uit dan gedacht. Dit heeft verschillende oorzaken. Ten eerste waren de rentepercentages lager dan de rentepercentages die zijn gebruikt tijdens het opstellen van de begroting. Daarnaast zijn de rentelasten lager uitgevallen als gevolg van vervroegde aflossingen en doordat de schulduitgifte op de kapitaalmarkt in het financieringsplan is verlaagd.

Voor de herinrichting van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is in 2018 37,2 miljoen euro structureel beschikbaar gesteld voor extra personeel, ICT en materiële kosten. Daarbij is besloten om voor de periode 2018-2020 ook nog 69,9 miljoen euro incidenteel beschikbaar te stellen voor ICT-herinrichting en ICT-problematiek. Het Ministerie van LNV is niet in staat gebleken alle middelen voor 2018 tot besteding te laten komen. Hierdoor komt het totale bedrag dat aan herinrichting is uitgegeven voor 2018 uit op 50 miljoen euro.

Bij de opbrengsten uit afpakken van crimineel vermogen en de boetes en transacties was er een tegenvaller. Omdat de meevaller uit de schikking met ING separaat weergegeven is, resteert er een tegenvaller van ongeveer 97 miljoen euro.

Het kabinet neemt mogelijk extra maatregelen om aanvullende CO<sub>2</sub>-reductie te realiseren. Omdat de aard en timing van de eventuele aanvullende maatregelen nog onzeker is, heeft het kabinet besloten deze eventuele maatregelen via een tijdelijke begrotingsreserve mogelijk te maken. De reserve loopt tot en met 2020, wordt gekoppeld aan artikel 4 (*Een doelmatige energievoorziening en beperking van klimaatverandering*) van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), en staat onder voorafgaand toezicht van het Ministerie van Financiën. De reserve is eenmalig gevuld met 500 miljoen euro. Als de uitgaven hoger uitvallen dan de beschikbare middelen in de begrotingsreserve, gelden de reguliere begrotingsregels. Als de uitgaven lager uitvallen, vloeit het restant

terug naar de schatkist. Als middelen aan de reserve worden onttrokken, moet het Ministerie van Financiën dat vooraf goedkeuren. Daarbij toetst het departement of de CO<sub>2</sub>-uitstoot zo kostenefficiënt mogelijk wordt verminderd. Het Ministerie van EZK coördineert de set aan maatregelen om de CO<sub>2</sub>-uitstoot te reduceren. Andere departementen zoals LNV, IenW en BZK kunnen ook een beroep doen op deze middelen voor CO<sub>2</sub>-reducerende maatregelen.

De brexit zorgt voor extra douaneformaliteiten, waarvan de NVWA en andere landbouwgerelateerde keuringsdiensten een deel moeten uitvoeren. Voor deze extra inzet van de douane en keuringsdiensten is op korte termijn extra personeel geworven en opgeleid. Dit leidt ook meerjarig tot hogere kosten. Daarnaast zijn op de begrotingen van de ministeries van JenV en VWS kosten ingepast naar aanleiding van de brexit.

Voor Groningen is een reservering gemaakt van structureel 100 miljoen euro per jaar. De reservering houdt onder meer verband met de voortgaande gesprekken met de regio over het toekomstperspectief voor Groningen, de afhandeling van schademeldingen en de versterkingsaanpak, en diverse organisatiekosten.

De winstafracht en dividendontvangsten vallen hoger uit dan geraamd. De winstafrachtraming is naar boven bijgesteld, omdat de inkomsten stijgen op deposito's die DNB aanhoudt van centrale banken van buiten het eurosysteem. De dividendstijging is met name het gevolg van goede winstcijfers en daarmee hoger dan geraamde dividendrealisaties van BNG en Holland Casino.

In 2018 was er 3 miljard euro aan onderuitputting. Hiervan is 2,2 miljard euro te verklaren doordat het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een deel van de beschikbare investeringsmiddelen uit het jaar 2018 in latere jaren mogen besteden. De ministeries mogen deze investeringsmiddelen onbepaald meenemen naar volgende jaren. Hierdoor blijven ze beschikbaar voor investeringen.

Tot slot hebben er voor 649 miljoen euro kasschuiven naar 2018 plaatsgevonden en is de in=uit-taakstelling van 1 miljard euro volledig ingevuld.

Plafondtoets Sociale zekerheid

Tabel 2.1.3 Ontwikkeling uitgaven deelplafond Sociale Zekerheid (in miljoenen euro, - is onderschijding)

	2018
<b>1 Uitgavenplafond bij Startnota</b>	<b>78.937</b>
Aanpassing uitgavenplafond vanwege conjuncturele effect WW en bijstand	250
Aanpassing uitgavenplafond vanwege inflatie-ontwikkeling	- 83
Statistische correcties	- 8
Overboekingen met Rijksbegroting en Zorg	18
<b>6 Uitgavenplafond bij FJR 2018 (= 1 t/m 5)</b>	<b>79.114</b>
<b>7 Uitgaven bij Startnota</b>	<b>78.937</b>
Conjuncturele effect WW en bijstand	250
Loon- en prijsontwikkeling	- 83
Statistische correcties	- 8
Overboekingen met Rijksbegroting en Zorg	18
AOW	- 162
Arbeidsongeschiktheid	- 139
Wajong	- 101
Participatiewet	93
Kasschuiven Plafond Sociale Zekerheid	- 324
Diversen	141
<b>18 Uitgaven bij FJR 2018 (= 7 t/m 17)</b>	<b>78.622</b>
<b>19 Over/onderschijding bij Startnota (= 7-1)</b>	<b>0</b>
<b>20 Over/onderschijding bij Financieel Jaarverslag Rijk (= 18-6)</b>	<b>- 492</b>

Het Financieel Jaarverslag van het Rijk laat in 2018 een onderschijding zien van het uitgavenplafond Sociale Zekerheid van 509 miljoen euro.

Het uitgavenplafond Sociale Zekerheid wordt aangepast voor het conjuncturele effect bij de WW en bijstand. De uitkeringslasten in de WW en bijstand zijn hoger uitgevallen dan bij Startnota geraamd. Dit komt deels door een tegenvaller op de WW-uitgaven ten opzichte van eerdere ramingen. De WW-uitkeringslasten komen hoger uit dan eerder geraamd, met name doordat de gemiddelde jaaruitkering hoger is uitgevallen. Het aantal WW-uitkeringen in sectoren met een lager loonniveau is teruggelopen. Hierdoor is hun bijdrage aan het totaal kleiner geworden en is de gemiddelde uitkering hoger uitgevallen. Ook de uitgaven aan het conjuncturele deel van de bijstand laten een tegenvaller zien ten opzichte van de Startnota. Het macrobudget bijstand is gedurende het jaar neerwaarts bijgesteld aan de hand van de werkloosheidscijfers van het CPB en de verwerking van realisatiegegevens over 2017.

De uitgaven aan loon- en prijsontwikkeling zijn lager uitgevallen dan bij de Startnota geraamd, voornamelijk doordat de loonontwikkeling bij vaste contracten lager was dan verwacht. Ook is het uitgavenplafond aangepast voor statistische correcties. Tot slot is het uitgavenplafond gecorrigeerd voor enkele overboekingen met de andere uitgavenplafonds.

Hiernaast zijn er nog meer bijstellingen geweest op basis van realisaties ten opzichte van de verwachting bij de Startnota. Bij de AOW treedt een meevaller op van 162 miljoen euro ten opzichte van de Startnota. Dit komt doordat ten opzichte van eerdere ramingen het aantal AOW-gerechtigden

lager is uitgevallen. Daarnaast valt de gemiddelde hoogte van de AOW-uitkeringen iets lager uit dan eerder geraamd, vanwege een lager uitgevallen indexatie van de AOW-uitkering en lagere uitgaven aan AOW-partnertoeslag en het aandeel alleenstaanden (die recht hebben op een hogere AOW-uitkering).

Bij de arbeidsongeschiktheid zijn de uitgaven 139 miljoen euro lager uitgevallen dan geraamd bij de Startnota. Dit is voornamelijk het gevolg van lagere uitgaven aan uitkeringen op grond van de Wet Gedeeltelijk Arbeidsongeschikten (WGA-uitkeringen). Het aantal uitkeringen kwam lager uit door lagere instroom en hogere doorstroom naar de Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten (IVA). Ook de kosten kwamen lager uit dan verwacht. De uitgaven aan de IVA kwamen juist hoger uit dan verwacht. Dit kwam door een hogere instroom en eerder genoemde hogere doorstroom uit de WGA.

De niet-conjunctuurgevoelige uitgaven aan de macrobudget gebundelde uitkeringen (Participatiewet, IOAW, IOAZ en BBZ) laten een tegenvaller zien. Dit komt onder andere doordat de bijstandsraming voor statushouders is aangepast. Daardoor wordt de verhoogde instroom van statushouders al in het uitvoeringsjaar in het macrobudget verwerkt.

Bij de Wajong heeft zich een meevaller voorgedaan ten opzichte van de Startnota. Op basis van realisatiegegevens is de omvang van het Wajongbestand licht naar beneden bijgesteld. Daarnaast is de gemiddelde uitkering van werkende Wajongers licht gedaald na het verwerken van hun nieuwe loonaanvullingsgegevens. Ook bleek het voorschot dat in 2017 aan het UWV was overgemaakt voor de Wajong, hoger dan de uitgaven van het UWV in dat jaar. De te veel ontvangen middelen zijn terugbetaald in 2018.

Sinds de Startnota waren er verschillende kasschuiven onder het uitgavenplafond Sociale Zekerheid. Het gaat onder andere om een kasschuif transitievergoeding als gevolg van een latere invoeringsdatum en de regeling voor intertemporele tegemoetkoming bijstand 2017 (Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom 2015). Bij de regeling voor intertemporele tegemoetkoming is er een grote onderuitputting, doordat gemeenten hier maar beperkt gebruik van hebben gemaakt. Om deze voorfinanciering mogelijk te maken, waren eerder middelen van de bijstand naar voren gehaald via een kasschuif. De niet-aangevraagde middelen op de rijksbegroting worden volgens afspraak weer in de oorspronkelijke jaren teruggezet door middel van een tegengestelde kasschuif. Ook is er een kasschuif als gevolg van de uitvoering van het amendement-Van Weyenberg voor scholingstrajecten richting een kansberoep. Daarnaast is er een kasschuif vanwege een juridische verplichting vanuit de vorige kabinetsperiode voor de uitbetaling van de compensatieregeling zwangerschaps- en bevallingsuitkering zelfstandigen (ZEZ).

Onder de post 'Diversen' vallen overige bijstellingen op basis van onder andere uitvoeringsinformatie en uitvoeringstoetsen van UWV, SVB, Belastingdienst en gemeenten.

Er zijn onder andere meevallers op de Toeslagenwet (TW), Inkomensvoorziening Oudere Werklozen (IOW), op de LIV/LKV-regelingen en op de Wet Arbeid en Zorg (WAZO).



Daarnaast zijn er juist tegenvallers op onder andere de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO), de Algemene Nabestaandenwet (Anw), de Ziektewet (ZW) en de Kinderbijslag (AKW).

#### Plafondtoets Zorg

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

	2018
<b>1 Uitgavenplafond bij Startnota</b>	<b>72.762</b>
2 Aanpassing uitgavenplafond vanwege inflatie-ontwikkeling	- 45
3 Overboekingen met Rijksbegroting en Sociale zekerheid	- 176
<b>4 Uitgavenplafond bij Financieel Jaarverslag Rijk (= 1 t/m 3)</b>	<b>72.542</b>
<b>5 Uitgaven bij Startnota</b>	<b>72.762</b>
6 Loon- en prijsontwikkeling	- 45
7 Overboekingen met Rijksbegroting en Sociale zekerheid	- 176
8 Actualisering uitgaven genees- en hulpmiddelen (VJN)	- 352
9 Actualisering huisartsenzorg en multidisciplinaire zorgverlening (MN)	- 100
10 Actualisering wijkverpleging (MN)	- 100
11 Actualisering geestelijke gezondheidszorg (MN)	- 243
12 Actualisering overige Zvw-uitgaven (MN)	- 91
13 Ramingsbijstelling geneesmiddelen	- 100
14 HLA: huisartsenzorg	50
15 HLA: wijkverpleging	50
16 Ramingsbijstelling Wlz	- 100
17 Verlaging veronderstelde onderuitputting zorg in natura	54
18 Middelen interbestuurlijk programma	100
19 Actualisering uitgaven curatieve zorg (FJR)	- 919
20 Actualisering uitgaven langdurige zorg (FJR)	- 177
21 Ontvangsten Wlz	50
22 Overig	- 1
<b>23 Uitgaven bij Financieel Jaarverslag Rijk (= 5 t/m 22)</b>	<b>70.662</b>
<b>24 Over/onderschrijding bij Startnota (= 5-1)</b>	<b>0</b>
<b>25 Over/onderschrijding bij Financieel Jaarverslag Rijk (= 23-4)</b>	<b>- 1.880</b>

Bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk is er in 2018 een onderschrijding van het uitgavenplafond Zorg van circa 1,9 miljard euro. Dit is het saldo van een neerwaartse bijstelling van het uitgavenplafond (200 miljoen) en een neerwaartse bijstelling van de uitgaven (2,1 miljard euro).

Ten opzichte van de CPB-raming bij de Startnota is op basis van de MEV 2019 de raming van loon- en prijsontwikkeling in de zorg, en dus het uitgavenplafond Zorg, naar beneden bijgesteld. Het uitgavenplafond Zorg wordt verder verlaagd als gevolg van overboekingen naar het uitgavenplafond Rijksbegroting. Het gaat onder andere om middelen in het kader van het Interbestuurlijk programma (100 miljoen euro), het overhevelen van middelen voor het Transformatiefonds Jeugd naar het Gemeentefonds (18 miljoen euro), en het overhevelen van middelen voor Regeerakkoordmaatregel H62 Onafhankelijk cliëntondersteuning naar de VWS-begroting (15 miljoen euro).

De uitgaven aan genees- en hulpmiddelen zijn in 2017 circa 350 miljoen euro lager uitgevallen dan geraamd. Deze lagere uitgaven worden onder andere verklaard door de lagere koers van het Britse pond (via de Wet

geneesmiddelenprijzen), de scherpe inkoop door verzekeraars en de effecten van financiële arrangementen. Deze lagere uitgaven zijn structureel verwerkt in de begroting.

Structureel verwerkt in de begroting zijn de onderschrijding in 2017 van 200 miljoen euro bij huisartsenzorg en de overschrijding van 100 miljoen euro bij multidisciplinaire zorgverlening. Dat is afgesproken in het bestuurlijk akkoord huisartsenzorg en multidisciplinaire zorgverlening 2019-2022

In het bestuurlijk akkoord wijkverpleging is afgesproken de onderschrijding in 2017 voor een bedrag van 100 miljoen euro structureel te verwerken in de begroting.

In het bestuurlijk akkoord geestelijke gezondheidszorg 2019-2022 is afgesproken dat de onderschrijding in 2017 van 300 miljoen euro structureel wordt verwerkt in de begroting. De actualisering is voor 2018 bovendien gecorrigeerd met 57 miljoen euro, omdat voor dit jaar (incidenteel) middelen naar de begroting zijn overgeheveld voor het informatie- en gegevensuitwisselingprogramma in de ggz (50 miljoen euro) en voor kwaliteitsmiddelen (7 miljoen euro).

De post Actualisering overige Zvw-uitgaven (MN) omvat het saldo van diverse kleinere mee- en tegenvallers in de Zvw waaronder lagere uitgaven bij de geriatrische revalidatiezorg (-19 miljoen euro) en bij de overige curatieve zorg (-21 miljoen euro).

De uitgaven aan geneesmiddelen zijn in 2018 naar verwachting lager dan geraamd. Dit is onder andere het gevolg van prijsdruk op geneesmiddelen.

Om de ambities in het bestuurlijk akkoord huisartsen 2019-2022 te realiseren, is afgesproken dat 50 miljoen euro per jaar beschikbaar blijft voor de sector. Deze middelen zijn onder andere voor de juiste zorg op de juiste plek, voor een sterkere organisatiegraad van de eerste lijn en om praktijk-ondersteuners of e-health in te zetten.

Om de ambities in het bestuurlijk akkoord wijkverpleging 2019-2022 te realiseren, is afgesproken dat 50 miljoen euro per jaar beschikbaar blijft voor de sector. Deze middelen zijn onder andere beschikbaar om de juiste zorg op de juiste plek te realiseren, e-health te stimuleren en arbeidsproblematiek aan te pakken.

Uit uitvoeringsgegevens blijkt dat er ruimte is tussen enerzijds het beschikbare Wlz-kader voor zorg in natura en persoonsgebonden budgetten en anderzijds de raming in de begroting. Dit is structureel verwerkt in de begroting en betekent een verlaging van de uitgavenraming in 2018 met 100 miljoen euro.

Naar aanleiding van actualisatiecijfers is de veronderstelde onderuitputting van de Wlz-leveringsvorm zorg in natura vanaf 2018 verlaagd van 0,6 procent naar 0,3 procent. De in de begroting geraamde uitgaven vallen hierdoor 54 miljoen euro hoger uit. Het budget dat beschikbaar is voor inkoop van zorg in natura, verandert niet.

Het Rijk en de VNG hebben in het Interbestuurlijk programma (IBP) afspraken gemaakt over de financiële consequenties van het Regeerakkoord. In het kader van het IBP heeft het Ministerie van VWS in 2018 100 miljoen euro beschikbaar gesteld voor gemeenten.

Op basis van de voorlopige realisatiecijfers over 2018 van het Zorginstituut Nederland zijn de uitgaven onder de Zvw voor 2018 geactualiseerd. Daarbij zijn de Zvw-uitgaven met 919 miljoen euro naar beneden bijgesteld. Hiervan was al 600 miljoen euro gemeld bij de Najaarsnota. Hieronder staan de grootste onderschrijdingen per sector toegelicht. Bij de wijkverpleging doet zich in 2018 een onderschrijding voor van 218 miljoen euro; deze hangt samen met verschillende factoren. Verzekeraars controleren vanaf 2018 strenger op in de Zvw gedeclareerde zorg voor cliënten met een Wlz-indicatie. Daarnaast lijkt uit voorlopige gegevens van Vektis te kunnen worden geconcludeerd dat het gemiddeld aantal geleverde uren wijkverpleegkundige zorg per cliënt in 2018 is gedaald ten opzichte van voorgaande jaren. Binnen de Zvw is verder een onderschrijding van 150 miljoen euro bij de opleidingen. Het Capaciteitsorgaan constateert dat er steeds meer artsen in opleiding tot specialist (aio's) in deeltijd werken. Als gevolg daarvan vallen de kosten van het opleiden van deze aio's lager uit. Ook leiden ziekenhuizen minder gespecialiseerde verpleegkundigen en medisch ondersteunend personeel op dan waarmee in de raming van het Capaciteitsorgaan rekening is gehouden. Verder is er in 2018 sprake van een aanvullende onderschrijding van 150 miljoen euro bij de sectoren genees- en hulpmiddelen. Dit komt met name doordat zorgverzekeraars scherper hebben ingekocht en doordat de opbrengsten van de prijsarrangementen hoger waren dan ingeschat. Als laatste is er in 2018 onder meer een onderschrijding bij de fysiotherapie (53 miljoen euro), tandheelkundige zorg (20 miljoen euro) en zintuiglijk gehandicapten (19 miljoen euro).

Op basis van voorlopige realisatiecijfers over 2018 zijn de uitgaven onder de Wet langdurige zorg (Wlz) voor 2018 geactualiseerd. Hierdoor zijn de uitgaven met 177 miljoen euro naar beneden bijgesteld. Deze onderschrijding doet zich voornamelijk voor, doordat een deel van de herverdelingsmiddelen in het Wlz-kader niet nodig was (130 miljoen euro), en vanwege vrijval als gevolg van overdekking van het Wlz-kader .

De ontvangsten in de Wlz zijn 50 miljoen euro lager uitgevallen. Dit komt door een tegenvaller bij de eigen bijdragen Wlz en een tegenvaller bij de inkomsten van internationale verdragen. Bij deze laatste inkomsten gaat het om vorderingen op verdragspartners voor in Nederland verleende Wlz-zorg aan personen die verzekerd zijn in het buitenland.

De post 'Overig' is het saldo van diverse kleinere mutaties.

## 2.2 Ontwikkeling van de ontvangsten

In 2018 zijn de belasting- en premieontvangsten 0,3 miljard euro lager uitgekomen dan werd geraamd in de Startnota. Dat is een relatief klein verschil van 0,1 procent ten opzichte van de geraamde belasting- en premieontvangsten in de Startnota. De Startnota bevatte een raming van de belasting- en premieontvangsten inclusief de vertaling van de financiële afspraken uit het Regeerakkoord.

Tabel 2.2.1 toont het verschil in miljarden euro voor de belasting- en premieontvangsten tussen de Startnota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2018.

Tabel 2.2.1 Ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten op EMU-basis (in miljarden euro)<sup>1</sup>

	Startnota		Verschil
	2017	FJR 2018	
Belastingen en premies volksverzekeringen	219,7	221,1	1,3
- waarvan belastingen	172,4	178,4	6,0
- waarvan premies volksverzekeringen	47,3	42,7	- 4,6
Premies werknemersverzekeringen	65,5	63,9	- 1,7
<b>Totaal</b>	<b>285,3</b>	<b>284,9</b>	<b>- 0,3</b>

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

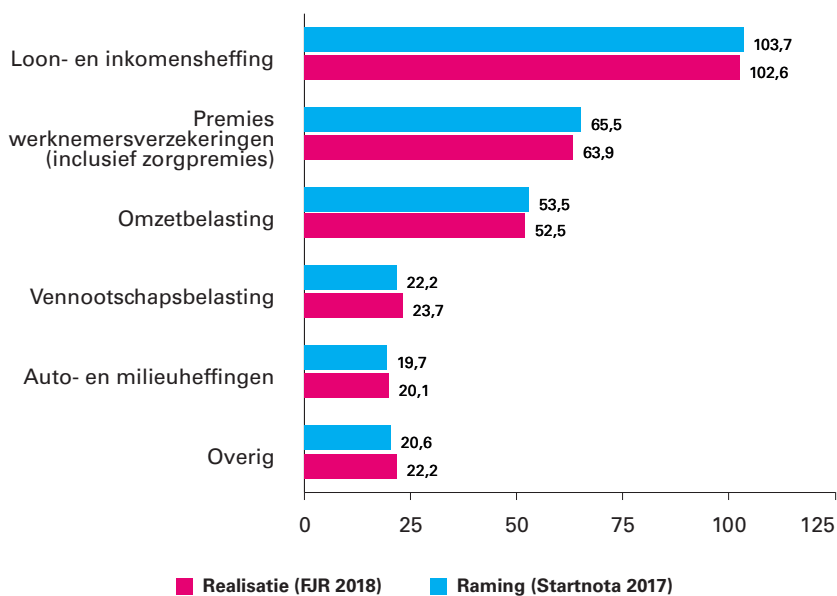
Deze paragraaf laat zien hoe de ontvangsten zich hebben ontwikkeld aan de hand van de veranderingen in onderliggende macro-economische indicatoren. Daarbij komt eerst het verschil aan bod tussen de uiteindelijke ontvangsten over 2018 en de geraamde ontvangsten in de begroting voor dat jaar (verticale toelichting). Daarna volgt de ontwikkeling van 2018 ten opzichte van 2017 (horizontale ontwikkeling).

### 2.2.1 Belasting- en premieontvangsten ten opzichte van de raming

Hoewel het totale verschil tussen de raming voor de Startnota en dit Financieel Jaarverslag van het Rijk relatief klein is, zijn er onderliggend grotere verschillen tussen de verschillende belastingsoorten. Dat is ook te zien in figuur 2.2.1. Van de grote belastingsoorten vallen de loon- en inkomensheffing (-1,1 miljard euro), de premie werknemersverzekeringen (-1,7 miljard euro) en de omzetbelasting (-0,9 miljard euro) lager uit. De vennootschapsbelasting (+1,4 miljard euro), de auto- en milieuheffingen (+0,4 miljard euro) laten meevallers zien. Ook de dividendbelasting komt hoger uit dan geraamd in de Startnota (+1,3 miljard euro).<sup>3</sup>

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

**Figuur 2.2.1 Raming uit Startnota 2017 en gerealiseerde belasting- en premieontvangsten in 2018 (in miljarden euro)**



Bron: Ministerie van Financiën

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

Tabel 2.2.2 Ontwikkeling ontvangsten vanaf de Startnota 2017 gesplitst naar oorzaak (in miljarden euro) op EMU-basis<sup>1</sup>

<b>Startnota 2017</b>	<b>285,3</b>
<b>Totale mutatie</b>	<b>- 0,3</b>
<b>Beleidsmatige ontwikkeling</b>	<b>- 1,5</b>
-waarvan premies werknemersverzekeringen (inclusief zorgpremies)	- 0,8
-waarvan vennootschapsbelasting	- 0,4
-waarvan dividendbelasting	- 0,1
-waarvan loon- en inkomensheffing	- 0,2
-waarvan overige belastingsoorten	0,0
<b>Endogene ontwikkeling</b>	<b>1,1</b>
-waarvan vennootschapsbelasting	1,8
-waarvan loon- en inkomensheffing	- 0,9
-waarvan omzetbelasting	- 0,9
-waarvan premies werknemersverzekeringen	- 0,9
-waarvan accijnzen	0,3
-waarvan overdrachtsbelasting	0,3
-waarvan schenk- en erfbelasting	- 0,2
-waarvan invoerrechten	- 0,2
-waarvan belastingen op een milieugrondslag	- 0,2
-waarvan dividendbelasting	1,4
-waarvan belasting op personenauto's en motorrijtuigen	0,5
-waarvan overige belastingsoorten	0,3
<b>Financieel Jaarverslag 2018</b>	<b>284,9</b>

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

#### *Beleidswijzigingen na de Startnota*

Beleidswijzigingen die na de Startnota in de begroting verwerkt zijn, zorgden voor 1,5 miljard euro lagere ontvangsten. De belangrijkste aanpassing is de lagere nominale zorgpremie dan het kabinet verwachtte bij het opstellen van het Regeerakkoord. Dit zorgt voor een beleidsmatige lastenverlichting van 0,8 miljard euro. Ook zijn er twee gerechtelijke uitspraken gedaan, die een derving als gevolg hadden. Bij de vennootschapsbelasting is sprake van een tot 0,4 miljard euro oplopende incidentele derving door de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie inzake de fiscale eenheid. Daarnaast heeft een gerechtelijke uitspraak rond de RVU-heffing<sup>4</sup> geleid tot een derving van 0,2 miljard euro.

#### *Endogene ontwikkeling*

De belasting- en premieopbrengsten vielen mee, als we de Startnota vergelijken met de uiteindelijke inkomsten van de rijksoverheid in 2018. De endogene ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten komt in 2018 met 1,1 miljard euro relatief wat hoger uit, ondanks dat de economische ontwikkeling iets geringer was dan op voorhand verwacht. De grootste meevallers zijn te vinden bij de vennootschapsbelasting met 1,8 miljard euro en bij de dividendbelasting met 1,4 miljard euro. Dat hangt samen met hogere bedrijfswinsten en hogere uitgekeerde dividenden. Zo was in 2018 de brutowinst van niet-financiële bedrijven 24,4 miljard euro hoger dan in 2017.<sup>5</sup> Overigens was meer dan de helft van deze winsttoename toe te schrijven aan buitenlandse dochters en daardoor, door de

<sup>4</sup> Regeling voor Vervroegde Uittreding.

<sup>5</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/13/niet-financiële-bedrijven-boeken-opnieuw-recordwinst>

deelnemingsvrijstelling, niet belast met vennootschapsbelasting in Nederland. Er is meer dividendbelasting ontvangen in 2018 door meer en/of hogere dividenduitkeringen en inkoop van eigen aandelen dan eerder voorzien. Uit de aangiftegegevens blijkt dat deze hogere ontvangsten zowel volgen uit dividenduitkeringen van (grote) beursgenoteerde bedrijven als uit hogere dividenden van het midden- en kleinbedrijf (mkb).

Ook zijn de ontvangsten uit belasting op personenauto's en motorrijtuigen (bpm) hoger uitgekomen dan geraamd bij de Startnota. Er zijn meer auto's verkocht. Daarnaast lijkt de verkoop te verschuiven naar grotere en duurdere auto's met een hogere CO<sub>2</sub>-uitstoot. Door de sterk progressieve tarieven van de bpm heeft dat een relatief sterk effect op de bpm-ontvangsten.

Bij de loon- en inkomensheffing deed zich een tegenvaller voor van 0,9 miljard euro. Dat komt mede door de 0,4 miljard euro lagere opbrengst bij de afkoop van *pensioen in eigen beheer*.<sup>6</sup> Met de afkoop van pensioen in eigen beheer was in de loonheffing 0,1 miljard euro gemoeid in 2018.<sup>7</sup> In de raming was het ex ante ingeboekte bedrag van 0,5 miljard euro verwerkt.<sup>8</sup> Het verschil is een incidentele tegenvaller. Vorig jaar was er door de afkoop van het pensioen in eigen beheer juist een omvangrijke incidentele meevaller, die – op basis van de huidige inzichten – dus ten koste is gegaan van de ontvangsten in 2018. De afkoop van pensioen in eigen beheer is niet de enige verklarende factor voor de ontwikkeling van de ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing. De groei van de werkgelegenheid zorgde juist voor de hogere ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing.<sup>9</sup> Het arbeidsvolume steeg in 2018 0,5 procentpunt meer dan geraamd in de Startnota (tabel 2.5.3). Ook minder hypotheekrenteaftrek zorgde voor een opwaarts effect op de ontvangsten uit de inkomensheffing. De gerealiseerde loonstijging (incidenteel en contractueel) is echter juist lager uitgekomen dan eerder geraamd. Vooral de incidentele loonstijging zorgde voor een tegenvaller door een ontwikkeling die 0,9 procentpunt lager uitkwam. De lagere loonontwikkeling vormt ook de verklaring voor de tegenvaller bij de endogene ontvangsten uit de premies werknemersverzekeringen van 0,9 miljard euro. Voor de premies werknemersverzekeringen vormen de ontwikkeling van de werkgelegenheid en lonen eveneens de belangrijkste factoren.

Tabel 2.2.3 Macro-economische variabelen die relevant zijn voor de loon- en inkomensheffing<sup>1</sup>

	Startnota		verschil
	2017	FJR 2018	
Arbeidsvolume in arbeidsjaren	2,2%	2,7%	0,5%
Contractloonstijging	2,2%	2,1%	-0,1%
Incidentele loonstijging	0,9%	-0,1%	-0,9%
Tabelcorrectiefactor	0,8%	0,8%	0,0%
Aftrek pensioenpremies	-0,1%	-0,1%	0,0%
Omvang hypotheekrenteaftrek	-14,9%	-12,4%	2,6%
Arbeidsinkomenquote (niveau)	74,7%	75,0%	0,3%

1 Eventuele verschillen komen door afronding

<sup>6</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/04/04/fiscale-moties-en-toezeggingen-tweede-kamer>

<sup>7</sup> Op basis van berekeningen gebaseerd op de ingediende informatieformulieren van de directeur-grotaandeelhouders (dga's) hebben gemaakt van de afkoop- of de omzettingfaciliteit.

<sup>8</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/04/05/kamerbrief-eerste-kamer-fiscale-moties-en-toezeggingen>

<sup>9</sup> Tenzij anders vermeld, is de bron van de onderstaande macro-economische grootheden het CPB CEP 2019.

De endogene ontvangsten uit de omzetbelasting (btw) waren in 2018 0,9 miljard euro lager dan geraamd in de Startnota. In Nederland is iets meer geconsumeerd (tabel 2.2.4). Ook de investeringen in woningen stegen meer in waarde dan eerder geraamd. Bij de aankoop van een nieuwbouwwoning is namelijk btw verschuldigd en geen overdrachtsbelasting. Daar staat tegenover dat de overheid in het afgelopen jaar minder heeft geïnvesteerd dan in de Startnota voorzien was met een neerwaarts effect op de btw-ontvangsten als gevolg.

**Tabel 2.2.4 Macro-economische indicatoren relevant voor de omzetbelasting<sup>1</sup>**

	Startnota 2017	FJR 2018	verschil
Particuliere consumptie, waardemutatie	4,3%	4,4%	0,1%
Investerings in woningen, waardemutatie	8,6%	12,8%	4,2%
Overheidsinvesteringen, waardemutatie	8,1%	5,2%	- 2,9%

1 Eventuele verschillen komen door afronding

Uit accijnzen heeft de overheid 0,3 miljard euro meer ontvangen dan eerder geraamd. Dat komt vooral door de hogere accijnsontvangst op lichte olie (benzine) en tabak. De ontvangsten uit de overdrachtsbelasting hebben een meevaller van 0,3 miljard euro opgeleverd. Onderliggend is de prijsontwikkeling van woningen sterker uitgevallen dan geraamd bij de Startnota, terwijl het aantal verkochte woningen juist lager is uitgekomen.

De schenk- en erfbelasting is 0,2 miljard euro lager uitgevallen dan geraamd in de Startnota. In de raming in de Startnota was geen rekening gehouden met de vertraagde oplevering van de nieuwe systemen voor de schenk- en erfbelasting in, die gevolgen had in 2018. Enerzijds had de kasrealisatie hoger dan deze raming kunnen uitvallen vanwege het wegwerken van de aangiftevoorraad in 2018 met als gevolg een vertraagde doorwerking in de kas in 2018, anderzijds is een raming van elke belastingsoort afhankelijk van de ontwikkeling van de desbetreffende grondslag. De schenk- en erfbelasting is een belasting op de overdracht van vermogen. Daarmee ligt het voor de hand dat de schenk- en erfbelasting samenhangt met de vermogensontwikkeling. Het CPB zal nader kijken naar de ontwikkeling van deze grondslag.<sup>10</sup>

**Tabel 2.2.5 Overige relevante economische variabelen voor de belasting- en premieontvangsten<sup>1</sup>**

	Startnota 2017	FJR 2018	verschil
Bbp-groei, waardeontwikkeling	5,1%	4,6%	- 0,5%
Prijsmutatie, verkopen bestaande woningen	6,3%	9,3%	3,0%
Volumemutatie, verkopen bestaande woningen	- 4,3%	- 9,7%	- 5,4%

1 Eventuele verschillen komen door afronding

### 2.2.2 Belasting- en premieontvangsten in 2018 ten opzichte van 2017

Ten opzichte van 2017 stegen de totale belasting- en premieontvangsten – gecorrigeerd voor beleid – met 5,1 procent. Dat is meer dan de waardeontwikkeling van het bbp (+4,6 procent). Veruit de meeste belastingsoorten namen endoogeen toe ten opzichte van 2017.

<sup>10</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/02/13/kamerbrief-toezegging-najaarsnotadebat-onderzoeksopzet-schenk-en-erfbelasting>



De totale endogene kostprijsverhogende belastingen namen in 2018 toe met 4,9 procent. Van de kostprijsverhogende belastingen is de omzetbelasting de grootste belastingsoort, met een aandeel van ongeveer 60 procent. De groei van de omzetbelasting met 5,1 procent hing in 2018 samen met de toegenomen particuliere consumptie (+4,4 procent), de waardetoename van de investeringen in woningen (+12,8 procent) en de waardetoename van de overheidsinvesteringen (+5,2 procent).

De bpm-ontvangsten namen met 15,8 procent toe. Dat lag zowel aan een groter aantal nieuw verkochte auto's als aan een toename van het bedrag per voertuig: gemiddeld zijn er minder zuinige voertuigen gekocht in 2018.<sup>11</sup> Dat is een gebruikelijke ontwikkeling bij een opgaande conjunctuur.

De invoerrechten stegen in lijn met de stijging van de import, in zowel volume als prijs. De accijnzen stegen met 4,1 procent. Onderliggend namen vooral de accijnzen op lichte oliën (voornamelijk benzine) en tabak toe. De endogene ontvangsten uit de overdrachtsbelasting stegen vorig jaar met 11,5 procent ten opzichte van 2017. Er zijn minder huizen verkocht ten opzichte van 2017, maar de verkoopprijzen lagen gemiddeld hoger. Ook de assurantiebelasting laat een sterke positieve ontwikkeling (9,2 procent) zien. De ontwikkeling van de verhuurderheffing volgde de toegenomen WOZ-waarde. De bankbelasting is 6,5 procent lager uitgekomen dan in 2017.

---

<sup>11</sup> De bpm-grondslag voor bedrijfsmotorvoertuigen is de catalogusprijs (in tegenstelling tot de op CO<sub>2</sub>-uitstoot voor personenvoertuigen). Voor deze groep voertuigen gaat het dus om gemiddeld duurdere exemplaren.

**Tabel 2.2.6 Endogene ontwikkeling van belasting- en premieontvangsten in 2018 (in procenten)**

	2018
<b>Kostprijsverhogende belastingen</b>	<b>4,9%</b>
Invoerrechten	2,4%
Omzetbelasting	5,1%
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	15,8%
Accijnzen	4,1%
Overdrachtsbelasting	11,5%
Assurantiebelasting	9,2%
Motorrijtuigenbelasting	2,0%
Belastingen op een milieugrondslag	- 1,6%
Bankbelasting	- 6,5%
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken en andere producten	4,6%
Belasting op zware motorrijtuigen	- 0,5%
Verhuurderheffing	7,4%
<b>Belastingen op winst, inkomen en vermogen en premies volksverzekeringen</b>	<b>5,6%</b>
Loon- en inkomensheffing	3,3%
Dividendbelasting	29,9%
Kansspelbelasting	8,6%
Vennootschapsbelasting	11,6%
Schenk- en erfbelasting	21,0%
Overige belastingontvangsten	- 6,0%
<b>Belastingen en premies volksverzekering in totaal</b>	<b>5,3%</b>
Premies werknemersverzekeringen	4,4%
<b>Belastingen en premies volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen in totaal</b>	<b>5,1%</b>
<b>Nominale groei BBP</b>	<b>4,6%</b>

De directe belastingen en de premies volksverzekeringen namen in 2018 ten opzichte van 2017 toe met 5,6 procent. Daarvoor is de ontwikkeling van de loon- en inkomensheffing het belangrijkste. De werkgelegenheid nam toe en de contractlonen stegen. Daarnaast stegen de ontvangsten doordat mensen minder hypotheekrente afrokken van hun inkomen — mede door lagere hypotheekrentes — en doordat IB-ondernemers meer winst maakten.

De stijging van de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting met 11,6 procent in 2018 hangt samen met de stijgende winsten van niet-financiële vennootschappen van 10,6 procent.<sup>12</sup> Overigens zijn er niet alleen macro-economische verklaringen voor de hogere inkomsten uit de vennootschapsbelasting; ook de vormgeving van de vennootschapsbelasting is van invloed. Zo kunnen bedrijven belasting over hun winsten verrekenen met verliezen uit het verleden. Door de opgaande conjunctuur ligt het in de rede dat minder verliezen uit het verleden verrekend werden dan in de jaren ervoor. Bedrijven keerden deze stijgende winsten ook veel meer uit aan hun aandeelhouders. Dat zorgde er in 2018 voor dat de ontvangsten uit de dividendbelasting groeiden met 29,9 procent. Uit de aangiftegegevens blijkt dat daaraan zowel hogere dividendumkeringen van (grote) beursgenoteerde bedrijven als hogere dividenden van het mkb ten grondslag liggen.

<sup>12</sup> Het gaat hier weer om brutowinst, zie ook <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/13/niet-financiële-bedrijven-boeken-opnieuw-recordwinst>

De ontvangsten uit schenk- en erfbelasting kwamen 21,0 procent hoger uit dan in 2017. Gedurende 2018 is de voorraad aangiften erfbelasting gereduceerd. De verwerking van die aangiften heeft zich (vertraagd) vertaald in kasontvangsten in 2018.

‘Overige belastingontvangsten’ vormt een kleine post, waarbij een kleine mutatie in euro’s een grote mutatie in procenten veroorzaakt. Onder deze post vallen de belasting- en premieontvangsten uit Caribisch Nederland. Deze categorie veroorzaakte geen grote mutatie ten opzichte van 2017.

Ten slotte stegen de premies uit de werknemersverzekeringen in 2018 ten opzichte van een jaar eerder met 4,4 procent door de gestegen werkgelegenheid en de lonen.

### 2.3 Onderbouwing van de ramingen van inkomsten en uitgaven

In het werkprogramma Rijksuitgaven constateert de vaste commissie voor Financiën onder andere behoefte te hebben aan meer inzicht in de ramingen voor de begrotingen en de totstandkoming daarvan. Voor de verantwoording over 2018 heeft zij daarom ‘de onderbouwing van de ramingen van inkomsten en uitgaven’ aangemerkt als focusonderwerp.

Deze paragraaf gaat eerst in op de rol van ramingen in het begrotingsproces, welke verschillende ramingen er zijn en hoe deze tot stand komen. Ook is te lezen hoe ramingen worden beoordeeld en welke informatie over de onderbouwing van ramingen wordt gepubliceerd. Dit wordt geïllustreerd met een aantal specifieke casussen aan zowel de uitgaven- als de inkomstenkant van de begroting. Deze opzet is in lijn met de brief die de Minister van Financiën hierover eerder naar de Tweede Kamer heeft gestuurd.<sup>13</sup>

#### 2.3.1. Ramingen van uitgaven en inkomsten

Ramingen zijn de best mogelijke inschattingen van de budgettaire consequenties van een regeling of maatregel in de toekomst. Ze vormen een belangrijke bouwsteen van het begrotingsproces en de begrotingen. In principe worden alle inkomsten en uitgaven van het Rijk geraamd.

##### **Uitgavenramingen**

De vakministers zijn op basis van artikel 4.1 van de Comptabiliteitswet 2016 verantwoordelijk voor de raming van de begroting. De directies Financieel Economische Zaken (FEZ) van de departementen zijn verantwoordelijk voor het begrotingsbeheer: ze stellen de begroting op en houden toezicht op de uitgaven- en inkomstenramingen. Het staat departementen vrij bepaalde ramingstaken te beleggen bij beleidsdirecties of uitvoeringsorganisaties. De Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) van het Ministerie van Financiën toetst deze ramingen (zie ook paragraaf 2.3.2).

Als input voor de uitgavenramingen worden verschillende gegevensbronnen gebruikt, waaronder de macro-economische ramingen van het CPB, bevolkingsprognoses van het CBS en realisatiecijfers en overige informatie van uitvoeringsorganisaties. Zo werken nieuwe macrocijfers van het CPB over werkloosheid, inflatie en economische groei door in respectievelijk de WW- en bijstandsuitgaven, loon- en prijsontwikkeling en uitgaven die zijn gekoppeld aan het bbp, zoals de EU-afrachten en de

<sup>13</sup> Kamerstukken II, 2018-2019, [Kamerstuk 31 865, nr. 122](#)

uitgaven aan ontwikkelingshulp. Belangrijke bronnen voor uitvoeringsinformatie zijn bijvoorbeeld de volumeprognoses van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de realisatiecijfers van het Zorginstituut Nederland en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Deze cijfers zijn belangrijke input voor respectievelijk de raming van de socialezekerheidsuitgaven en die van de zorguitgaven. Het kabinet deelt actualisaties van de uitgavenramingen op de vier reguliere budgettaire momenten met de Tweede Kamer.<sup>14</sup> Een raming wordt op deze reguliere momenten geactualiseerd, mits er nieuwe relevante informatie beschikbaar is. Hoe vaak dit het geval is, verschilt per raming. Zo wordt de leerlingen- en studentenraming één keer per jaar vastgesteld in het voorjaar, op basis van de geactualiseerde bevolkingsprognose van het CBS en de nieuwe telgegevens van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), terwijl de raming van de WW- en bijstandsuitgaven regelmatig wordt geactualiseerd op basis van nieuwe macro-economische ramingen van het CPB en uitvoeringsinformatie van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en gemeenten.

Alle uitgavenramingen worden waar mogelijk onderbouwd met een PxQ-berekening (prijs maal aantal). Zo is de raming van personeelskosten per ministerie gebaseerd op het begrote aantal fte's (Q) maal de arbeidskosten per fte (P). Aan een PxQ-onderbouwing kunnen echter ook meer verfijnde ramingsmodellen ten grondslag liggen. Een voorbeeld hiervan is het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ), waarmee de behoefte in de justitiële keten (Q) wordt geraamd op basis van vele factoren, waaronder de instroom en afdoeningen van het Openbaar Ministerie. Ook aan de macrocijfers van het CPB liggen meer complexe econometrische modellen ten grondslag, zoals SAFIER II (macro-economisch), MIMOSI (koopkracht en arbeidskosten) en MICSIM (belastingen, sociale zekerheid en arbeidsmarkt).

Voor veel van de begrotingsgefinancierde uitgaven wordt aan het begin van het jaar een maximumbudget vastgesteld, dat niet overschreden mag worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de onderwijs- en defensie-uitgaven. Eventuele tegenvallers of intensiveringen gedurende het jaar dienen binnen het eigen artikel of op de eigen begroting te worden opgelost, bijvoorbeeld door ombuigingen elders. Toch zijn niet alle uitgaven gemaximeerd. Veel van de uitgaven aan sociale zekerheid en zorg kennen namelijk een openeindekarakter. Hierbij geldt dat iedereen die recht heeft op een bepaalde regeling deze kan gebruiken, zonder het risico te lopen dat het geld gedurende het jaar 'op' is. Dit maakt het echter wel lastiger om deze uitgaven te beheersen. Bovendien behoort een deel van deze regelingen tot de premiegefinancierde uitgaven, die niet via de begroting lopen, maar via de sociale fondsen die worden gevuld met de premies. Openeinde-regelingen worden beheerst via het begrotingsbeleid en de uitgavenplafonds die bij het Regeerakkoord zijn vastgesteld.

### **Inkomstenramingen**

Het kabinet voert een trendmatig begrotingsbeleid, waarbij de overheidsinkomsten mogen meebewegen met de economische ontwikkelingen. Dat werkt stabiliserend op de economie. Zo hoeft er niet direct te worden bezuinigd als het economisch minder gaat. Beleidsmaatregelen met een effect op de lastendruk, bijvoorbeeld een tariefsverlaging, zijn via het inkomstenkader wel ingekaderd. De directie Algemene Financieel Economische Politiek van het Ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor het ramen van de totale belasting- en premieontvangsten, zoals gepresenteerd in de

<sup>14</sup> Te weten: Miljoenennota (derde dinsdag in september), Voorjaarsnota (uiterlijk 1 juni), Najaarsnota (uiterlijk 1 december), Financieel Jaarverslag van het Rijk (derde woensdag in mei).

budgettaire nota's. De belasting- en premieontvangsten zijn in tegenstelling tot de totale overheidsuitgaven sterk afhankelijk van de economische ontwikkelingen en de stand van de conjunctuur. Zo leiden hogere lonen en een grotere werkgelegenheid *ceteris paribus* tot hogere loonheffingsontvangsten en leiden hogere consumptieve bestedingen van huishoudens tot hogere btw-ontvangsten.

Voor de raming van de belasting- en premieontvangsten gebruikt het ministerie van Financiën een economisch geschat ramingsmodel. Input voor dat model vormen 1) de gerealiseerde belasting- en premieontvangsten van het meest recente volledige jaar zoals aangeleverd door de Belastingdienst, 2) de ramingen van macro-economische variabelen van het CPB voor de toekomstige jaren en 3) ramingen van beleidsmaatregelen. Het model bevat ook handmatige bijstellingen op grond van het oordeel van deskundigen. Deze bijstellingen zijn opgenomen in bijlage 4 van de Miljoenennota 2019. De raming van de totale belasting- en premieontvangsten is recent getoetst door de commissie Visitatie raming belasting- en premieontvangsten (zie ook paragraaf 2.3.2).<sup>15</sup>

De directie Algemene Fiscale Politiek van het Ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor de budgettaire ramingen van fiscale beleidsmaatregelen. Sinds deze kabinetsperiode worden deze ramingen gecertificeerd door het CPB (zie paragraaf 2.3.2). De belangrijkste bron voor de meeste beleidsramingen vormen de bestanden met aangiften en aanslagen van de verschillende belastingmiddelen en overige uitvoeringsinformatie van de Belastingdienst. In aanvulling daarop is voor veel ramingen additionele informatie noodzakelijk. Deze informatie komt uit verschillende bronnen, uiteenlopend van het CBS tot inschattingen van experts.

In de ramingstoelichtingen<sup>16</sup> zijn verschillende ramingsmethoden en gegevensbronnen te vinden. De eenvoudigste ramingen borduren direct voort op andere publicaties van het Rijk. Een voorbeeld daarvan is de fiscale sleuteltabel<sup>17</sup> waarin de budgettaire effecten zijn terug te vinden van aanpassingen van standaardtarieven en standaardbedragen voor verschillende belastingmiddelen. Voor andere ramingen worden analyses uitgevoerd op bestanden met aangiften en aanslagen van de verschillende belastingmiddelen. Toch blijft additionele informatie noodzakelijk voor veel ramingen. Niet alle informatie is namelijk te vinden in de aangiften. Zo zijn veel bijstellingen er niet in opgenomen. Ook kunnen maatregelen van toepassing zijn op groepen die nog niet worden onderscheiden in de aangiften. Het blijft dus altijd belangrijk om aanvullende informatie te zoeken.

### 2.3.2 Checks and balances

Het uitgangspunt is dat een raming een zo nauwkeurig mogelijk beeld geeft van de inkomsten en uitgaven in de geraamde periode. Met andere woorden, er moet realistisch worden geraamd. De IRF beoordeelt dit voor de ramingen aan de uitgavenkant van de begroting en kijkt daarbij naar 1) de onderliggende aannames, 2) de vergelijking met historische realisaties en 3) benchmarking. Controles en analyses van de directies FEZ dienen hierbij als input. Bij de beoordeling houdt de IRF rekening met de complexiteit en onzekerheid van de raming. Afwijkende realisaties duiden namelijk niet direct op een kwalitatief slechte raming. Bepaalde uitgaven zijn

<sup>15</sup> Raamwerk aan de winkel. Rapport van de commissie Visitatie raming belasting- en premieontvangsten, bijlage 6 bij [Kamerstuk 35 000, nr. 2](#)

<sup>16</sup> [Ramingstoelichtingen bij het pakket Belastingplan 2019 inclusief certificeringsdocument CPB](#)

<sup>17</sup> Fiscale sleuteltabel 2019, bijlage 1 bij [Kamerstuk 31 066, nr. 430](#)

afhankelijk van volatiele of moeilijk te voorspellen variabelen, zoals de asielinstroom. Bovendien kunnen relatief beperkte bijstellingen van een raming leiden tot omvangrijke budgettaire mee- en tegenvallers in absolute zin, zoals bij de AOW- en leerlingen- en studentenraming. Ook bij een realistische raming kan gedurende het jaar duidelijk worden dat niet alle begrote middelen zijn besteed. In zo'n geval schat de IRF aan het eind van het jaar in of de onderuitputting al dan niet structureel van aard is. Als jaar op jaar minder wordt uitgegeven dan begroot, is dit aanleiding om de raming opnieuw te bekijken en waar nodig bij te stellen tijdens het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar.

Ook de raming van de totale belasting- en premieontvangsten wordt getoetst aan de uiteindelijke realisaties. Daarbij wordt het ramingsmodel periodiek herschat. De commissie Visitatie raming belasting- en premieontvangsten heeft dit recent gedaan. In zijn algemeenheid is de commissie positief over hoe het Ministerie van Financiën de belasting- en premieontvangsten raamt. De commissie concludeert dat het lastig is om de huidige ramingsmethoden op korte termijn te verbeteren. Afwijkingen tussen de raming en de uiteindelijke realisatie van de belasting- en premieontvangsten zullen er altijd zijn. Voor onderdelen van het ramingsmodel heeft de commissie ook aanbevelingen geformuleerd om de bij de raming gevolgde procedures op de middellange termijn te verbeteren. De aanbevelingen zijn in grote lijnen herkenbaar en staan met reactie verder toegelicht in bijlage 5 van de Miljoenennota 2019. Het CPB certificeert de budgettaire ramingen van fiscale maatregelen, waarbij zij deze ramingen beoordeelt op neutraliteit en redelijkheid en een inschatting maakt van de onzekerheid ervan. Sinds het Belastingplan 2018 worden deze certificeringen en de toelichtingen hierop ook gepubliceerd.

Voor zowel de ramingen aan de uitgaven- als inkomstenkant van de begroting geldt dat de onafhankelijkheid van de onderliggende macro-economische aannames is geborgd door macro-economische indicatoren van het CPB te gebruiken. De kwaliteit van de ramingen van het CPB zelf wordt geborgd door de Centrale Plancommissie – zijn onafhankelijke externe adviesorgaan – en een externe visitatiecommissie die het CPB iedere drie tot vijf jaar toetst op wetenschappelijke kwaliteit en op beleidsgerichtheid.

<sup>18</sup>

Het kabinet informeert de Kamer op diverse manieren over de onderbouwing en beoordeling van de uitgaven- en inkomstenramingen. Allereerst in de algemene toelichtingen bij de ramingen in de departementale (suppletore) begrotingen. Daarnaast geeft het Financieel Jaarverslag van het Rijk toelichting op verschillen tussen ramingen in de begroting en de uiteindelijke realisaties. Recent heeft het kabinet ook meer gedetailleerde analyses over de onderbouwing van de ramingen naar de Tweede Kamer gestuurd, waaronder de kabinetsreactie met bijbehorende analyse op het rapport niet-belastingontvangsten van de Algemene Rekenkamer<sup>19</sup>, een verkenning naar de systematiek rondom de OCW-ramingen<sup>20</sup> en het eerdergenoemde rapport van de commissie Visitatie raming belasting- en premieontvangsten.

<sup>18</sup> Zie ook: CPB (2018), werkwijze, <https://www.cpb.nl/onze-werkwijze>

<sup>19</sup> Een nadere analyse van niet-belastingontvangsten, bijlage bij [Kamerstuk 34 775, nr. 83](#)

<sup>20</sup> Kamerstukken II, 2018-2019, [Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 28](#)

### 2.3.3 Casussen

In de tekst hiervoor is een algemeen beeld geschetst van de totstandkoming, onderbouwing en beoordeling van ramingen aan zowel de uitgaven- als de inkomstenkant van de begroting. De nu volgende vijf casussen gaan hier dieper op in. De vier uitgavencasussen gaan over de drie grootste uitgavenposten op de begroting: sociale zekerheid, zorg en onderwijs. Daarnaast wordt de raming van de rentelasten op de staatsschuld besproken. Aan de inkomstenkant van de begroting is gekozen voor de raming van een fiscale maatregel: de rentebeperringsmaatregel in het wetsvoorstel ATAD1. Nadere recente informatie over de raming van de belastinginkomsten staat in het rapport van de commissie Visitatie raming belasting- en premieontvangsten, dat ingaat op de onderbouwing van de macroramingen aan de inkomstenkant van de begroting.

In elke casus staat eerst over welke regeling, maatregel of specifieke uitgaven de raming gaat en wie verantwoordelijk is voor de ramingstaak. Vervolgens worden de ramingsbronnen, -technieken en -methoden besproken. Waar relevant komen ook eventuele recente ontwikkelingen en mogelijke uitdagingen kort aan bod.

#### **Sociale zekerheid: AOW**

De AOW biedt een basispensioen aan personen die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt. Vrijwel alle AOW'ers ontvangen daarbovenop een extra bedrag: de inkomensondersteuning AOW (IOAOW). De AOW (inclusief IOAOW) is hiermee de grootste openeinderegeling, met een budgettair beslag van ruim 38 miljard euro in 2018. Vanwege de omvang van de regeling kunnen relatief beperkte bijstellingen leiden tot omvangrijke mee- en tegenvallers in absolute zin. Dit maakt het des te belangrijker om deze regeling nauwkeurig te ramen.

Jaarlijks stelt het kabinet een meerjarenraming op voor de begroting die ieder jaar in september aan de Kamer wordt gepresenteerd. Ten behoeve van de Najaarsnota wordt een bijgestelde raming gemaakt voor het lopende jaar. De directie FEZ van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) stelt de AOW-raming op. FEZ SZW baseert zich hierbij op het prognosemodel van de SVB, de uitvoerder van de AOW. De directie FEZ is nauw betrokken geweest bij de ontwikkeling van dit prognosemodel, waarbij zij dit model onder andere heeft getoetst op de achterliggende aannames. Daarnaast toetst FEZ SZW de uitkomsten van de SVB-prognose iedere ramingsronde, of wanneer de realisatiecijfers hier aanleiding toe geven.

In de basis bestaat de raming van de uitkeringslasten van de AOW uit het verwachte aantal AOW-gerechtigden (Q) maal de hoogte van de gemiddelde uitkering (P). Beide variabelen hangen af van meer factoren. Het aantal AOW-gerechtigden is sterk afhankelijk van de demografie. De SVB-prognose van het aantal AOW-gerechtigden in Nederland is gebaseerd op de bevolkingsprognoses van het CBS. Ieder jaar in december brengt het CBS een geactualiseerde bevolkingsprognose uit, waarin de laatste ontwikkelingen van de levensverwachting zijn verwerkt. Circa 10 procent van het aantal AOW-gerechtigden woont in het buitenland. Voor het aantal AOW-gerechtigden in het buitenland maakt de SVB een prognose op basis van migratiestatistieken, migratieprognoses van het CBS en realisatiecijfers over de instroom van AOW'ers in het buitenland.



De hoogte van de gemiddelde uitkering is afhankelijk van verschillende factoren. De belangrijkste zijn de samenstelling van het huishouden en het aantal verzekerde jaren (het recht op AOW wordt in de vijftig jaar voorafgaand aan de AOW-leeftijd opgebouwd). De huishoudensamenstelling volgt uit de bevolkingsprognose van het CBS. De gemiddelde AOW-opbouw van ieder leeftijdscohort wordt gebaseerd op realisatiegegevens van recente jaren. Daarnaast hangt de hoogte van de AOW-uitkering af van de partnertoeslag, en bevat daarmee ook een inkomensafhankelijke component. AOW-gerechtigden die voor 2015 de AOW-gerechtigde leeftijd hadden bereikt, konden namelijk aanspraak maken op een toeslag. Het gebruik van deze toeslag en de hoogte daarvan is afhankelijk van het inkomen van de jongste partner. De SVB baseert haar prognose van het gebruik van de regeling op realisatiegegevens over recente jaren en het geboortejaar van de jongste partner; de partnertoeslag wordt voornamelijk beëindigd als de jongste partner de AOW-leeftijd bereikt.

### **Zorg: Zorgverzekeringswet en Wet langdurige zorg**

De uitgaven die vallen onder de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet langdurige zorg (Wlz) vormen samen de premiegefinancierde zorguitgaven. Voor deze uitgaven geldt een recht op zorg voor burgers en een zorgplicht voor zorgverzekeraars en zorgkantoren om deze zorg te vergoeden. De premiegefinancierde zorguitgaven zijn daarmee openeinderegelingen waarbij het Rijk niet direct kan besluiten over de *hoogte* van de uitgaven. Het CPB raamt de zorguitgaven aan het begin van iedere kabinetsperiode in de zogenoemde middellangetermijnraming (MLT) zorg. Bij deze MLT gebruikt het CPB gegevens van onder meer het CBS en het RIVM. Deze raming van het CPB is op totaalniveau van de Zvw, de Wlz en de Wmo/jeugd.

Het kabinet neemt de MLT over in de begroting en verdeelt deze onder naar sectoren binnen de Zvw en de Wlz. Elk jaar presenteert het kabinet in september de ontwikkeling van de zorguitgaven in de begroting die aan de Kamer wordt aangeboden. Op basis van uitvoeringsinformatie van het Zorginstituut Nederland en de NZa wordt een bijgestelde raming gemaakt voor het lopende jaar bij Najaarsnota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk. Bij Voorjaarsnota wordt de meerjarige doorwerking op basis van uitvoeringsinformatie verwerkt. De raming van de premiegefinancierde zorguitgaven bevat de volgende componenten, die hieronder apart worden toegelicht:

1. Realisatiecijfers
2. Verwachte autonome volumegroei
3. Verwachte loon- en prijsontwikkeling
4. Inschatting van beleidseffecten

De voorlopige realisatiecijfers over de Zvw en de Wlz zijn afkomstig van het Zorginstituut Nederland en de NZa en worden vier keer per jaar gedeeld met FEZ VWS. Het gaat om ramingen van verzekeraars op basis van achtereenvolgens twee, drie en vier kwartalen declaraties en de zogenoemde jaarstaat. Deze realisatiecijfers zijn voorlopig, omdat de hoogte van de Zvw-uitgaven in jaar  $t$  pas definitief kan worden vastgesteld in jaar  $t+3$ . Dit hangt onder meer samen met de definitie van de Zvw-uitgaven (schadelast van verzekeraars die is toe te rekenen aan een bepaald jaar) en de bekostigings-systematiek (een declarabel product in de ggz heeft bijvoorbeeld een doorlooptijd van 365 dagen). In samenspraak met de betrokken beleidsdirecties bepaalt FEZ mede op basis van informatie van het Zorginstituut Nederland



en de NZa in hoeverre deze realisaties ook structureel doorwerken. Uiteindelijk wordt de structurele doorwerking betrokken in de voorjaarsbesluitvorming. Het Ministerie van VWS rapporteert in zijn jaarverslag aan de Kamer ook over de 'oude jaren'.

Bij ongewijzigd beleid kennen de premiegefinancierde zorguitgaven een autonome volumegroei. Zo kunnen nieuwe beschikbare behandelingen en medicijnen leiden tot hogere zorguitgaven. De autonome volumegroei van de premiegefinancierde zorguitgaven wordt aan het begin van de kabinetsperiode vastgezet op basis van de MLT. Het CPB gebruikt voor deze raming een mesomodel waarin het planbureau onderscheid maakt tussen de wettelijke domeinen Zvw, Wlz, Wmo en Jeugd.<sup>21</sup> FEZ, de directie Macro Economische Vraagstukken en Arbeidsmarkt (MEVA) van VWS en de IRF toetsen deze raming. Hiervoor baseert het kabinet zich op analyses over de ontwikkeling van de zorguitgaven. Specifiek voor de Zvw-uitgaven aan geneesmiddelen maakt het kabinet hiervoor gebruik van de raming voor geneesmiddelen van het Zorginstituut Nederland (de zogenoemde GIP-peiling).

Naast de autonome volumegroei nemen de premiegefinancierde zorguitgaven toe als gevolg van stijgende lonen en prijzen in de zorg. MEVA VWS berekent de loon- en prijsontwikkeling met haar eigen loon- en prijsmodel. FEZ VWS en de IRF toetsen de voorgestelde loon- en prijsmutaties. Het loonprijnsmodel is een uitwerking van afspraken over de loonontwikkeling in het convenant Overheidsbijdrage in de Arbeidskostenontwikkeling (OVA). Als input voor het loon- en prijsmodel gebruikt het kabinet de verschillende loon- en prijsindices van het CPB en gegevens over loon- en prijsgevoeligheid per sector van de NZa. Bij iedere nieuwe CPB-raming wordt de raming van de loon- en prijsontwikkeling van Zvw- en Wlz-uitgaven aangepast. De loon- en prijsgevoeligheid per sector wordt eenmaal per jaar aangepast, als daar aanleiding voor is.

Voor de beleidseffecten geldt dat FEZ VWS een beleidsvoorstel doet, inclusief een inschatting van de budgettaire gevolgen. De IRF toetst de budgettaire gevolgen en de doelmatigheid van het voorstel en maakt hiervoor – indien beschikbaar – gebruik van analyses van het CPB.

#### **Onderwijs: leerlingen- en studentenramingen**

Elk jaar maakt het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een nieuwe leerlingen- en studentenraming (de referentieraming) en verwerkt het de budgettaire gevolgen hiervan in de begroting. Onder leerlingen en studenten worden alle leerlingen verstaan van het primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo) en studenten in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo), hoger beroepsonderwijs (hbo) en wetenschappelijk onderwijs (wo).

De referentieraming wordt binnen OCW opgesteld door ramingsdeskundigen. De uitkomsten van de raming worden eerst in een interne commissie gevalideerd door FEZ OCW en de betrokken beleidsdirecties. Vervolgens toetst de IRF de budgettaire doorwerking van de raming. De methodiek en de resultaten van de raming worden vervolgens ter toetsing en advisering voorgelegd aan een onafhankelijke externe Adviesraad Leerlingen- en Studentenramingen (ALS). Hierin zitten onder andere experts van het CBS, de planbureaus en de onderwijssectoren. Eventuele wijzigingen op de methodiek worden voorgelegd aan en uitvoerig behandeld in de ALS.

<sup>21</sup> Zie voor de beschrijving van de methodiek: Mot et al. (2016), 'Een raming van de zorguitgaven 2018-2021', CPB Achtergronddocument

In de referentieraming wordt het aantal leerlingen en studenten in het Nederlandse onderwijs berekend op basis van de bevolkingsprognose (inclusief verwachte migratiestromen) van het CBS en de uitvoeringsinformatie van DUO over de leerlingen en studenten in het onderwijs. Om het aantal leerlingen en studenten in de toekomst te ramen, worden doorstroompercentages binnen en tussen de verschillende onderwijssectoren berekend op basis van het studiegedrag in het verleden (een trend over de afgelopen twaalf jaar).

De afgelopen periode heeft een verkenning naar de ramingen aangetoond dat de OCW-ramingen nauwkeurig zijn. In het eerste jaar wijkt de totaalraming nooit meer dan 1 procent af. Ook zijn de afwijkingen in de referentieramingen redelijk evenwichtig gespreid: er is geen sprake van een structurele overraming of onderraming. Het is niet reëel te verwachten dat de nauwkeurigheid op totaalniveau substantieel kan worden verbeterd. De budgettaire consequenties van de ramingen kunnen wel relatief groot zijn, wat leidt tot onrust in de begrotingscyclus. Om die onrust te verminderen, zoekt OCW samen met het Ministerie van Financiën naar mogelijkheden om de OCW-ramingen op een aangepaste manier door te vertalen naar de begroting. Over de resultaten van deze verkenning wordt de Tweede Kamer voor de zomer van 2019 geïnformeerd.

### **Rentelasten op de staatsschuld**

De staatsschuld van de rijksoverheid bedraagt ongeveer 330 miljard euro. Deze schuld wordt gefinancierd op de geld- en de kapitaalmarkt en is opgebouwd uit een veelvoud van leningen met verschillende looptijden, variërend van 1 dag tot ongeveer 30 jaar. Over deze leningen betaalde de overheid in 2018 zo'n 6 miljard euro rente.

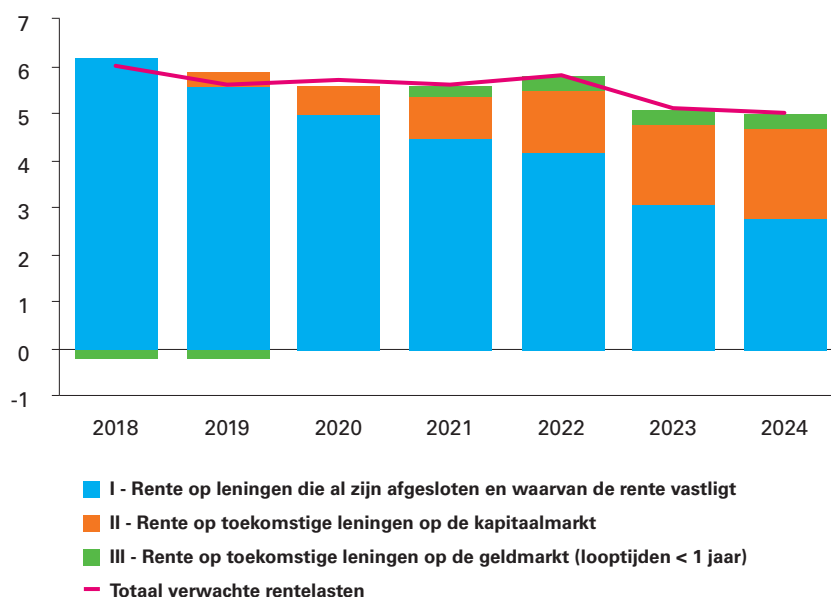
De rentelasten zijn opgenomen op de begroting van het Ministerie van Financiën. De financiering van de staatsschuld is in handen van het Agentschap van de Generale Thesaurie, onderdeel van het Ministerie van Financiën. Het agentschap stelt zelf de ramingen op en gebruikt daarbij het door het Directoraat-generaal Rijksbegroting geraamde kassaldo en de door het CPB geraamde korte en lange rentepercentages. De directie FEZ en de IRF controleren deze ramingen. Het agentschap heeft de opdracht om de staatsschuld te financieren tegen 'zo laag mogelijke rentekosten onder acceptabel risico voor de begroting'. Deze afweging wordt normaal gesproken eens in de vier jaar gemaakt wanneer het renterisicobeleid wordt geëvalueerd en zo nodig bijgesteld.

Voor leningen die al zijn aangegaan, liggen de renteverplichtingen exact vast. Dit geldt uiteraard niet voor toekomstige leningen op de geld- en kapitaalmarkt. De raming is daarom opgebouwd uit drie delen (zie ook figuur 2.3.1):

1. Rente op leningen die al zijn afgesloten en waarvan de rentelasten vastliggen
2. Rente op toekomstige leningen op de kapitaalmarkt
3. Rente op toekomstige leningen op de geldmarkt (looptijden < 1 jaar)

De raming van de rentelasten op toekomstige leningen is een PxQ-berekening: voor de P wordt gebruik gemaakt van de lange respectievelijk de korte rentepercentages van het CPB. Het korte rentepercentage is momenteel negatief. De Q is de jaarlijkse financieringsbehoefte die bestaat uit de aflossingen van leningen aan het einde van hun looptijd die opnieuw moeten worden gefinancierd en de ontwikkeling van het kassaldo Rijk.

**Figuur 2.3.3 Raming rentelasten opgebouwd uit drie delen (in miljarden euro)**



De rentelasten worden altijd geraamd in twee stappen. Eerst worden de effecten verwerkt van nieuw afgesloten leningen en nieuwe rentepercentages van het CPB. Wanneer ook de andere onderdelen van de rijksoverheid hun ramingen hebben bijgewerkt, komt dit bij de DG Rijksbegroting samen in een nieuwe raming van het kassaldo Rijk. Een nieuw kassaldo betekent een andere financieringsbehoefte en werkt daarom weer door in de raming van de rentelasten. De renteraming en de raming van het kassaldo beïnvloeden elkaar dus wederzijds. Daarom vindt een iteratief proces plaats, waarbij beide ramingen worden bijgesteld totdat het effect van de gewijzigde rentelasten op het kassaldo en vice versa minimaal is.

#### **Fiscale maatregel: raming rentebepervingmaatregel in het wetsvoorstel ATAD1**

Als onderdeel van de implementatie van ATAD1 (*Anti Tax Avoidance Directive 1*, ofwel Eerste Anti-belastingontwijkingsrichtlijn) voert het kabinet nu een nieuwe generieke renteaftrekbeperving in, in de vorm van een zogenoemde *earningstripping*-regeling. Het wetsvoorstel regelt dat rente niet aftrekbaar is voor zover het saldo aan renten (verschil tussen het bedrag aan aftrekbare rentelasten en het bedrag aan belastbare rentebaten) meer bedraagt dan maximaal 30 procent van het brutobedrijfsresultaat (EBITDA: *Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) of meer dan 1 miljoen euro.

De Directie Algemene Fiscale Politiek maakt deze raming. Sinds deze kabinetsperiode certificeert het CPB de ramingen en geeft daarmee een oordeel over de neutraliteit en redelijkheid van de ramingen en een inschatting van de onzekerheid ervan. Met ingang van het Belastingplan 2018 worden de certificeringen en de toelichtingen op de budgettaire ramingen van fiscale maatregelen ook gepubliceerd.

De integrale aangiften vennootschapsbelasting over de periode 2010-2015 vormen de basis van de raming. Aan de hand van deze aangiften is een simulatiemodel ontwikkeld, waarmee wordt doorgerekend wat tot 2040 op bedrijfsniveau de te verwachten ontwikkeling is van de vennootschapsbelastingopbrengst. Hierbij wordt expliciet rekening gehouden met het verloop van de verliesvoorraad in de tijd.

Om het effect van de *earningsstripping*-maatregel door te rekenen, is bij alle bedrijven gekeken in hoeverre het saldo van de betaalde rente minus de ontvangen rente meer dan 30 procent van de fiscale EBITDA is, rekening houdend met de drempel van 1 miljoen euro. In het simulatiemodel is doorgerekend wat het betekent als deze rente vanaf 2019 niet meer aftrekbaar is. Die doorrekening geeft aan dat een deel van de niet-aftrekbare rente neerslaat bij bedrijven die een verlies maken of een grote verliesvoorraad hebben. Deze verliesvoorraad wordt in de loop van de tijd kleiner. Daardoor is op langere termijn de opbrengst uit de vennootschapsbelasting hoger.

Internationale bedrijven kunnen vertrekken of eventueel het effect van de maatregel ontwijken of beperken via het verleggen van fiscale EBITDA of rente. Als benadering van dit effect is aangenomen dat bij de meest flexibele groep bedrijven er geen vennootschapsbelastingopbrengst zal zijn. Deze groep is gedefinieerd door te kijken naar de bedrijven die naar verwachting een ruling hebben, wat benaderd is door te kijken naar de bedrijven die onder het team vallen dat verantwoordelijk is voor *Advance Pricing Agreements* (APA) en *Advance Tax Rulings* (ATR). De aanname is dus dat deze groep het gedragseffect representeert van alle internationale bedrijven.

Verder is gekeken in hoeverre er in de periode 2010-2015 ontwikkelingen waren die niet representatief zijn voor de toekomst. Bij de woningcorporaties zijn daarom twee aanpassingen gedaan, omdat bij die groep gesteld kan worden dat de aangiften over 2010-2015 niet representatief zijn voor de toekomst. De eerste aanname is dat de (fiscale) afwaardering van de vaste activa in de jaren na 2017 op nul gesteld kan worden. Er wordt dus verondersteld dat de huizenprijzen in de toekomst geen permanente daling vertonen. In lijn hiermee zijn er woningcorporaties die in de jaren 2010-2013 zeer grote buitengewone lasten hebben genomen, die niet representatief zijn voor latere jaren. Hierbij is de aanname gedaan dat de buitengewone lasten in de toekomst slechts de helft zullen zijn van de bedragen uit 2010-2013.

Het CPB oordeelt dat de raming neutraal en redelijk is. Tegelijkertijd geeft het CPB aan dat de raming sterk leunt op gevoelige aannamen over de grondslag en gedragseffecten. Het CPB geeft aan dat de raming een hoge mate van onzekerheid heeft. In lijn met het rapport van de commissie Visitatie raming belasting- en premieontvangsten is het Ministerie van Financiën van plan om het simulatiemodel de komende jaren te verrijken en te verbeteren. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de grootste onzekerheid het toekomstige conjuncturele verloop van winsten en verliezen is. Dit is moeilijk in te schatten.

#### **2.3.4 Tot slot**

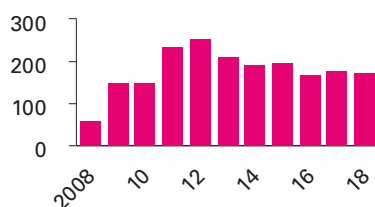
Ramingen vormen een belangrijke bouwsteen van het begrotingsproces en de begrotingen. De kwaliteit, betrouwbaarheid en onderbouwing van ramingen hebben dan ook continu de aandacht. De Tweede Kamer wordt hier op verschillende manieren over geïnformeerd, waaronder via de departementale begrotingen, de toelichting bij het Belastingplan en verschillende rapporten. Het focusonderwerp 'onderbouwing van de ramingen van

inkomsten en uitgaven' bracht deze informatie samen. Dit maakte het mogelijk om dieper in te gaan op de onderbouwing en beoordeling van ramingen aan de uitgaven- en inkomstenkant van de begroting. Uitgangspunt bij alle ramingen is dat deze realistisch zijn. Met casussen is geïllustreerd wat dit in de praktijk inhoudt. Deze casussen laten zien dat ramingen erg van elkaar kunnen verschillen, zowel in ramingsproces en -frequentie, als in gebruikte bronnen, methoden en technieken. Dit is ook logisch, gegeven de grote verschillen tussen de zaken die geraamd worden. Ook de onzekerheid waarmee een raming is omgeven, verschilt sterk per raming. Afwijkende realisaties zeggen dan ook niet altijd iets over de kwaliteit van de raming. Bij de beoordeling van ramingen wordt gekeken naar de neutraliteit en redelijkheid van de onderliggende aannames, vergelijkingen met historische realisaties en benchmarking. Zoals de besproken casussen laten zien, zijn nieuwe informatie of inzichten aanleiding om ramingen opnieuw tegen het licht te houden.

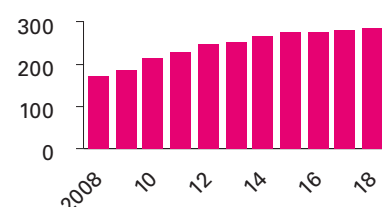
## 2.4 Ontwikkeling risicoregelingen

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 worden risicoregelingen genoemd. Als de risico's achter deze regelingen zich materialiseren, kunnen zij de overheidsfinanciën flink raken. De overheid hanteert daarom een 'nee, tenzij'-beleid voor risicoregelingen en beoogt een integrale afweging tussen verschillende beleidsinstrumenten mogelijk te maken. Deze aanpak houdt de risico's beheersbaar en versterkt de publieke verantwoording over het beleid. Figuur 2.4.1 geeft een overzicht van de totaalstand van garanties, achterborgstellingen en leningen per jaar. Paragraaf 2.4.1 gaat vervolgens in op de verschillende soorten garanties. Paragraaf 2.4.2 beschrijft de achterborgstellingen.

**Figuur 2.4.1 Totaalstand garanties per jaar (in miljarden euro)**



**Figuur 2.4.2 Totaalstand achterborgstellingen (in miljarden euro)**



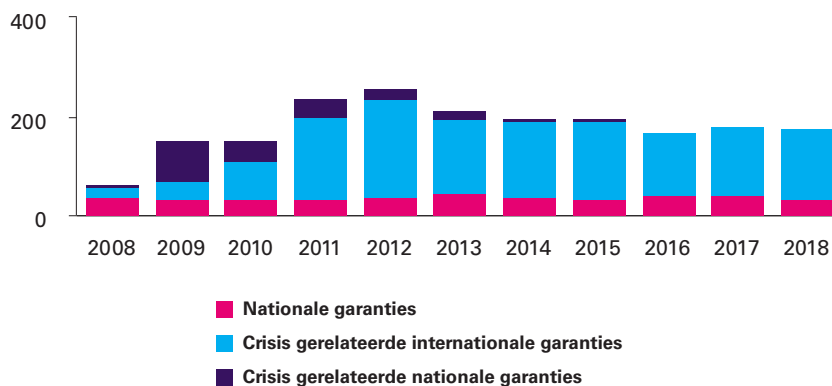
### 2.4.1 Garanties

Door de financiële crisis heeft het Rijk vanaf 2008 extra maatregelen moeten nemen. De economische risico's waren zo groot dat de overheid – nationaal en internationaal – de enige partij was die kon ingrijpen. Veel van de maatregelen die genomen zijn, kennen de vorm van een garantie.

Hierdoor is het bedrag waarvoor de overheid garant staat, sinds de crisis sterk toegenomen. Zo was dit in 2008 nog bijna 64 miljard euro, terwijl het eind 2012 piekte op 258 miljard euro. De periode daarna vertoont in de meeste jaren een dalende trend, met een stand van 177 miljard euro eind 2018.

Figuur 2.4.2 laat de ontwikkeling zien van drie categorieën garanties. De eerste categorie bevat de omvangrijke crisisgerelateerde nationale garanties, zoals deelneming Fortis/ABN AMRO en interbancaire leningen. Deze waren eind 2009 ongeveer 80 miljard euro, liepen daarna sterk af en zijn eind 2015 volledig vervallen.

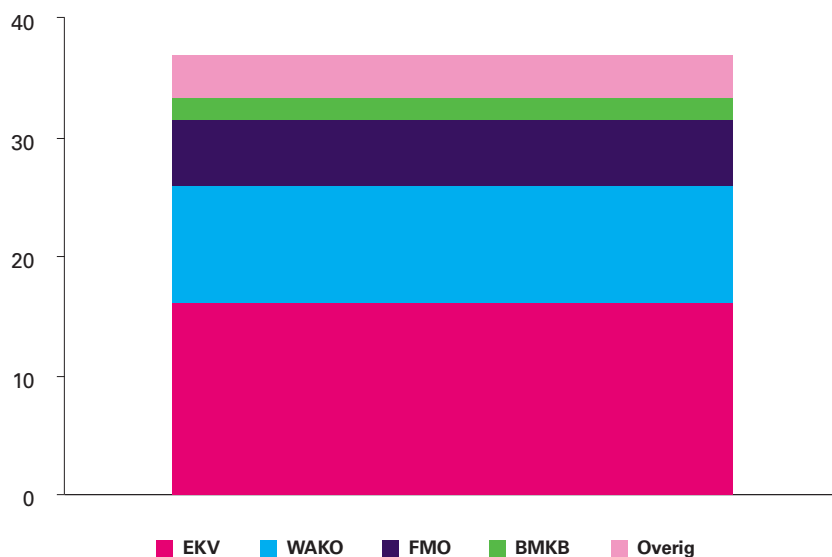
**Figuur 2.4.2 Stand garanties per jaar (in miljarden euro)**



De tweede categorie betreft garanties die voortkomen uit (in sommige gevallen crisisgerelateerde) internationale afspraken. Sommige van deze afspraken bestonden al voor de crisis, zoals de DNB-deelneming in het kapitaal van het IMF en de garantie aan de Europese Investeringsbank (EIB). De omvang van de garantie aan de EIB is door de jaren relatief stabiel gebleven, terwijl de garantie aan het IMF naar aanleiding van de crisis substantieel is toegenomen van 10 miljard euro in 2008 naar 43 miljard euro eind 2018. Daarnaast zijn er specifiek voor eurolanden nieuwe garanties bijgekomen, zoals de Europese noodfondsen EFSF, EFSM en ESM. Deze bevatten 136 miljard euro op het hoogtepunt eind 2012 en waren eind 2018 gedaald naar 72 miljard euro.

De derde categorie bestaat uit (in de meeste gevallen niet-crisisgerelateerde) nationale garanties en is redelijk stabiel gebleven in de afgelopen tien jaar. Deze categorie kent een stand van 37 miljard euro eind 2018. Figuur 2.4.3 laat de samenstelling van deze categorie van nationale garanties voor het jaar 2018 zien. Garanties boven de 1 miljard euro zijn apart weergegeven en de rest is samengevoegd in de post overig.

**Figuur 2.4.3 Nationale garanties 2018 (in miljarden euro)**



Er is een preventieve en signalerende werking uitgegaan van de strenge controle aan de poort door het 'nee, tenzij'- beleid voor risicoregelingen en bij aanpassingen in bestaande garantieregelingen. Het verplicht invullen van het toetsingskader risicoregelingen dwingt departementen om op een gestructureerde manier de belangrijkste elementen van de risicoregeling weer te geven. Bijvoorbeeld wat het risico inhoudt, hoe het risico kan worden gemitigeerd en waarom het noodzakelijk is om dit nieuwe risico aan te gaan. Dit toetsingskader wordt altijd gedeeld met de Tweede Kamer, waardoor er meer transparantie is over risicoregelingen.<sup>22</sup>

Een belangrijk element van het risicobeleid is het principe van de kosten-dekkende premie, waarmee het Rijk de risico's van de regelingen afdekt. Ontvangen premies worden afgestort in een risicovoorziening. Daarmee wordt een buffer aangehouden, die kan worden aangesproken om eventuele schades op te vangen. Mocht er na afloop van een risicoregeling nog geld resteren in de risicovoorziening, dan beslissen departementen in overeenstemming met het Ministerie van Financiën hoe ze dit geld besteden.

Er zijn grote verschillen tussen deze garanties, zowel wat betreft risico als risicobeheersing. Daardoor is het lastig om ze een-op-een te vergelijken. Ook de manier waarop de risico's worden beheerst, is door de grote verschillen tussen garanties lastig te uniformeren. Zoals toegezegd tijdens het wetgevingsoverleg van 13 juli 2018, wordt in bijlage 9 zo goed mogelijk toegelicht wat de impact is van de risico's en welke kans er is dat ze optreden.<sup>23</sup>

#### *2.4.2 Achterborgstellingen*

Het Rijk heeft aan drie waarborgfondsen een achterborgstelling verleend. Een achterborgstelling is een getrapte verplichting voor het Rijk en verschilt in vormgeving en risico ten opzichte van een directe (krediet)garantie. Het gaat om het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), het

<sup>22</sup> Toetsingskader Risicoregelingen Rijksoverheid

<sup>23</sup> Kamerstukken II, 2017–2018, 34 950 IX nr. 9. Jaarverslag en slotwet Ministerie van Financiën en Nationale Schuld 2017. VERSLAG VAN EEN WETGEVINGSOVERLEG

Waarborgfonds Eigen Woning (WEW) en het Waarborgfonds voor de Zorgsector (WFZ). Het totaal aan uitstaand risico van de drie waarborgfondsen samen steeg in 2018 naar 291,9 miljard euro (de cijfers voor WSW zijn voorlopige cijfers). Dat is ongeveer 38 procent van het bbp. De stijging van 6,3 miljard euro ten opzichte van 2017 is geheel toe te schrijven aan het WEW. Het WEW groeide met 8 miljard euro, voornamelijk doordat de huizenmarkt zich verder herstelde. De omvang van het WSW en het WFZ nam in 2018 af met respectievelijk 1,2 miljard euro en 0,47 miljard euro. Ook hier wordt de kans en impact van het risico per achterborgstelling in bijlage 9 zo goed mogelijk toegelicht.

#### *2.4.3 Tot slot*

Uit de analyses van risicoregelingen – zoals geschetst in bijlage 9 – blijkt dat het lastig is om de kans dat risico's zich voordoen te kwantificeren en om de impact van de verschillende risico's in te schatten. Het doel van risicoregelingen is om waar nodig marktfalen te verhelpen, waardoor het moeilijk is vergelijkbare risico's uit de markt te hanteren en ze naast elkaar te leggen om vervolgens een oordeel te vellen. De omvang van uitstaande risico's is vaak de maximale schade die de overheid kan lijden. De kans dat dit gebeurt, verschilt per risicoregeling en wordt beperkt door mitigerende maatregelen per risicoregeling en/of de reserves die zijn opgebouwd om eventuele schades te dekken.



### 3 FINANCIËEL MANAGEMENT

#### 3.1 Totaalbeeld

De departementale jaarverslagen en de samenvattende auditrapporten van de Auditdienst Rijk tonen een stabiel beeld over het financieel beheer van het Rijk. Het financieel management was rijksbreed van hoge kwaliteit. Slechts een beperkt deel van het financieel beheer vertoonde tekortkomingen (zie paragraaf 3.6). Nederland voldeed ook in 2018 op rijksniveau aan de norm van 99 procent rechtmatigheid<sup>24</sup>.

Voor wat betreft de niet-financiële bedrijfsvoering van de ministeries is het aantal tekortkomingen licht toegenomen, waarbij het zwaartepunt net als vorig jaar lag op het terrein van ICT en informatiebeveiliging (paragraaf 3.7).

##### 3.1.1 (Systeem-)verantwoordelijkheden

Voor de rijksbrede bedrijfsvoering dragen de minister van Financiën en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een bijzondere verantwoordelijkheid met kaderstellende en voorwaardenscheppende bevoegdheden.

De minister van Financiën heeft op grond van de Comptabiliteitswet 2016 een coördinerende en kaderstellende taak (systeemverantwoordelijkheid) bij het begrotingsbeheer en de rijksbrede financiële bedrijfsvoering. De minister van BZK heeft een verantwoordelijkheid op het terrein van de niet-financiële rijksbrede bedrijfsvoering, zoals personeel, ICT, organisatie, huisvesting, inkoop, facilitaire dienstverlening en beveiliging. Mede in reactie op rijksbrede tekortkomingen op het terrein van (met name) ICT is het «Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst»<sup>25</sup> met ingang van 8 oktober 2018 aangevuld met nieuwe kaderstellende bevoegdheden voor de minister van BZK.

Genoemd Coördinatiebesluit bepaalt ook dat de minister van BZK in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR) een samenhangend beeld geeft van de organisatie en de bedrijfsvoering van het Rijk. In paragraaf 3.7 staat een korte samenvatting van de ontwikkelingen op het gebied van rijksbrede bedrijfsvoering die ook in de JBR worden beschreven.

##### 3.1.2 Toezicht en ministeriële verantwoordelijkheid

Om hun (systeem)verantwoordelijkheden voor de rijksbrede bedrijfsvoering te kunnen dragen, houden de minister van Financiën en de minister van BZK toezicht op de bedrijfsvoering bij de ministeries<sup>26</sup>. De invulling van dit toezicht is afhankelijk van de verantwoordelijkheidsverdeling en gebeurt

<sup>24</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 deze transactie beïnvloeden. Ook moet deze financiële transactie voldoen aan de bepalingen die zijn opgenomen in internationale regelgeving, Nederlandse wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen.

<sup>25</sup> Stb. 2018, 354.

<sup>26</sup> Woordelijk geciteerd uit FJR 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 605, nr. 1, pagina 73.

in de meeste gevallen in samenspraak en via het monitoren van de ministeries. De vakministers zijn verantwoordelijk voor de resultaten en het oplossen van problemen (onvolkomenheden).

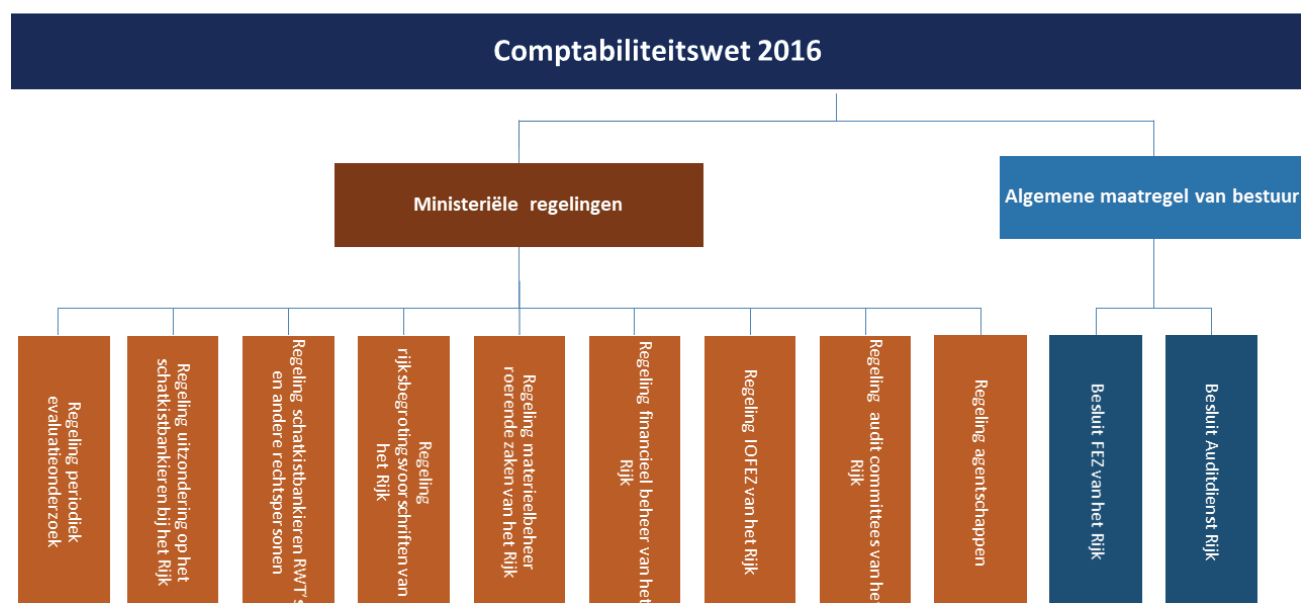
Iedere minister legt op basis van de ministeriële verantwoordelijkheid in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag verantwoording af over:

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

### 3.1.3 Afronding modernisering comptabele regelgeving

De minister van Financiën heeft in 2018 het proces van modernisering van de comptabele regelgeving afgerond. De herziene Comptabiliteitswet 2016<sup>27</sup> is per 1 januari 2018<sup>28</sup> in werking getreden. In navolging hiervan is de lagere comptabele regelgeving gemoderniseerd, met het doel deze wetstechnisch en inhoudelijk te actualiseren. Dit heeft geresulteerd in twee nieuwe algemene maatregelen van bestuur en negen nieuwe ministeriële regelingen. Figuur 3.1.3 geeft hiervan een overzicht.

Figuur 3.1.3 Overzicht aanpassingen comptabele regelgeving



### 3.2 Rechtmatigheid en tolerantiegrenzen

Sinds de verantwoording 2017 gelden er nieuwe tolerantiegrenzen.<sup>29</sup> Met de brief van 26 januari 2017<sup>30</sup> is de Tweede Kamer hierover geïnformeerd. In dit nieuwe stelsel is de rapporteringstolerantie 2 procent voor het begrotingshoofdstuk, de saldbalans en de verantwoordingsstaat agentschappen. De rapporteringstolerantie is 5 procent voor begrotingsartikelen en voor de afgerekende voorschotten. De fouten en onzekerheden worden opgeteld.

#### 3.2.1 Rechtmatigheidspercentages 2018

Het percentage fouten en onzekerheden lag voor het gehele Rijk, evenals voorgaande jaren, onder de grens van 1 procent van de totale uitgaven en ontvangsten in 2018. Het percentage fouten en onzekerheden bij de

<sup>27</sup> Stb. 2017, 139.

<sup>28</sup> Stb. 2017, 253.

<sup>29</sup> De rapporteringstoleranties bepalen boven welk bedrag een minister verplicht is om in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag fouten en onzekerheden te melden ten aanzien van de rechtmatigheid. Is dit het geval, dan moet de minister deze toelichten.

<sup>30</sup> Kamerstuk II, 2017, 31 865, nr. 91.

uitgaven is ten opzichte van 2017 licht toegenomen, waardoor het rechtmatigheidspercentage licht is afgenomen van 99,52 procent in 2017 naar 99,34 procent in 2018.

Tabel 3.2.1 Rechtmatigheid Rijk (in procenten)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Rechtmatigheid en deugdelijke weergave uitgaven Rijk	99,80	99,73	99,53	99,69	99,60	99,52	99,34

bron: Algemene Rekenkamer

### 3.2.2 Fouten en onzekerheden

De rechtmatigheid van de begrotingshoofdstukken afzonderlijk is in 2018 binnen de gestelde rapporteringstoleranties gebleven, met uitzondering van de volgende begrotingshoofdstukken<sup>31</sup>:

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

Ook zijn bij een aantal begrotingsartikelen de rapporteringstoleranties overschreden. De bedrijfsvoeringsparagrafen in de departementale jaarverslagen lichten deze overschrijdingen toe.

Daarnaast is bij het volgende begrotingshoofdstuk een overschrijding geweest in de samenvattende staat baten-lastenagenschappen:

- Economische Zaken en Klimaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

De oorzaken van de belangrijkste fouten en onzekerheden in 2018 waren:

- het niet geheel voldoen aan aanbestedingsregels en (contract-)voorwaarden;
- de administratie en/of het beheer van verplichtingen, voorschotten en vorderingen;
- staatssteuntoetsen ontbraken of waren van onvoldoende kwaliteit.

## 3.3 Beleidsinformatie en beleidsevaluatie

### 3.3.1 Operatie Inzicht in Kwaliteit

In 2018 is de operatie Inzicht In Kwaliteit gestart.<sup>32</sup> Deze operatie heeft als doel om de maatschappelijke toegevoegde waarde van publiek geld te vergroten door meer inzicht in het effect van beleid te krijgen en daarnaar te handelen. Binnen de operatie werkt het kabinet ten eerste aan concrete activiteiten gericht op het vergroten van de impact van beleid. Er is een lijst met departementale initiatieven vastgesteld, die gericht zijn op het verbeteren en inzichtelijk krijgen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van specifiek beleid. Ten tweede wordt gewerkt aan verbetering van het evaluatiestelsel. Daarvoor is in 2018 onderzoek gedaan naar de werking van de huidige instrumenten in het evaluatiestelsel, waaronder beleidsdoorlichtingen en interdepartementale beleidsonderzoeken. Tevens zijn de afzonderlijke beleidsdepartementen gestart met initiatieven om de kwaliteit van het evaluatiestelsel te versterken: zo is het Ministerie van Financiën, naar analogie van de Beleidsevaluatie Commissie bij het Ministerie van EZK,

<sup>31</sup> Zoals opgenomen in de departementale jaarverslagen en de auditrapportages van de ADR.

<sup>32</sup> Kamerstukken II, 2017-2018, 31 865, nr. 118.

gestart met de Commissie Beleidsevaluatie. Ook is gestart met het monitoren van artikel 3.1 van de CW 2016. Dit artikel stelt dat beleidsvoorstellen, –voornemens en –toezeggingen naar de Kamer vergezeld moeten gaan van toelichting op de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid. Uit de monitor bleek dat er nog ruimte voor verbetering zit in de toepassing van dit artikel. Wil dit zinvol zijn, dan is nadere afbakening van de reikwijdte van het artikel behulpzaam.

### 3.3.2 Beleidsevaluaties

Met beleidsevaluaties kan de overheid het (toekomstige) beleid beoordelen: doet zij 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 met een syntheseonderzoek samengebracht in een beleidsdoorlichting. 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).

### 3.4 EU-middelen

De Europese Commissie (EC) stelt jaarlijks de begroting van de Europese Unie op. Deze begroting moet passen binnen de afspraken van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) dat de lidstaten elke zeven jaar aannemen. De inkomsten van de EU bestaan grotendeels uit de jaarlijkse bijdrage die lidstaten leveren, de zogenoemde afdrachten aan de EU-begroting. De uitgaven van de EU-begroting zijn onder te verdelen in middelen in «direct beheer» van de EC (circa 20 procent van de EU-begroting) en middelen in «gedeeld beheer» van de EC en de lidstaten (circa 80 procent). De inkomsten en uitgaven van de EU-begroting zijn gescheiden en kennen hun eigen regels en een eigen verantwoordingsstructuur en –ritme.<sup>33</sup>

#### 3.4.1 EU-afdrachten

De Nederlandse afdrachten voor de EU-begroting worden geraamd en verantwoord op de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.<sup>34</sup> Daarnaast staat in het jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en in bijlage 13 bij dit jaarverslag een overzicht van alle mutaties in de Nederlandse afdrachten aan de EU. De totale afdrachten in 2018 bedroegen netto 6,7 miljard euro.

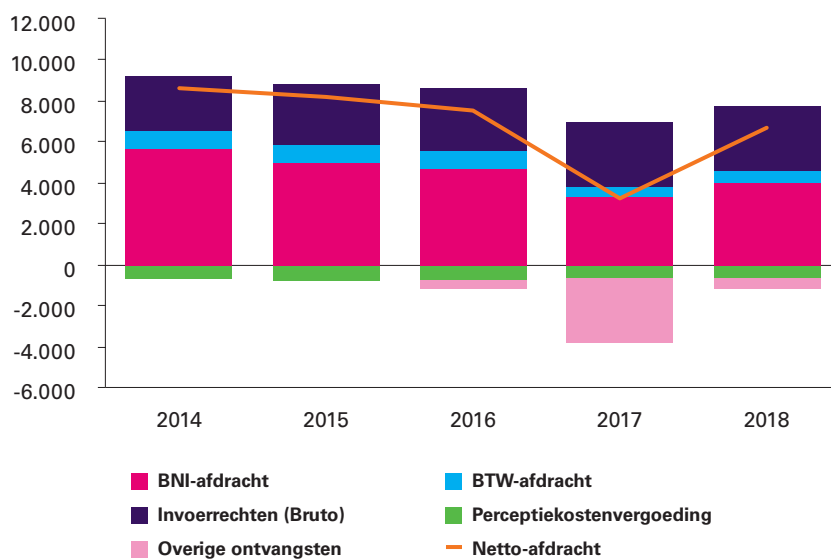
De samenstelling van de Nederlandse afdrachten wijkt enigszins af van de gemiddelde samenstelling van de afdrachten van de overige lidstaten. De Nederlandse nettoafdracht van douanerechten<sup>35</sup> omvat in 2018 circa 36 procent van de totale Nederlandse afdrachten, als gevolg van de belangrijke positie van de Rotterdamse haven voor de invoer van goederen in de EU.

<sup>33</sup> Voor de uitgaven, de implementatie en het begrotingsbeheer is het Financieel Reglement van toepassing (Verordening EU 2018/1046). Voor de inkomsten geldt het zogenoemde Eigen-middelenbesluit.

<sup>34</sup> Begroting V, Ministerie van BZ, artikel 3.1 en artikel 3.10.

<sup>35</sup> De EC ziet de douaneheffingen als eigen middel (Traditional Own Resources) van de EU.

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



#### *Douanerechten of invoerrechten*

De douanediensdiensten van de lidstaten heffen en innen in opdracht van de EC de douane- en invoerrechten. De opbrengsten worden overgemaakt aan de EC, met inhouding van 20 procent vergoeding voor de kosten die Nederland maakt voor de heffing en inning van de douanerechten. Dit is de zogenoemde perceptiekostenvergoeding. De nettoafdracht voor de douanerechten (bruto-afdracht minus perceptiekostenvergoeding) aan de EU was 2,4 miljard euro.

#### *Btw-afdracht*

De btw-afdracht wordt vastgesteld op basis van een vast percentage (0,3 procent<sup>36</sup>) van de btw-grondslag. Nederland heeft een korting bedongen op deze afdracht, zodat het afdrachtpcentage voor Nederland 0,15 procent van de btw-grondslag is. Het CBS levert de input aan het Ministerie van Financiën om het gewogen gemiddelde van de btw-grondslag te kunnen berekenen. De btw-afdracht van Nederland aan de EU bedroeg in 2018 0,5 miljard euro. Dit is inclusief de bijdrage die Nederland levert aan de korting die het Verenigd Koninkrijk heeft op de EU-afdrachten. Nederland heeft een korting van 75 procent op die bijdrage aan de Britse korting.

#### *Bruto nationaal inkomen (bni)-afdracht*

De afdracht op basis van het bruto nationaal inkomen (bni) is de sluitpost van de Europese begroting. De omvang van de bni-afdracht is dan ook afhankelijk van de andere elementen en wordt in latere jaren bijgesteld. Als het CBS de omvang van het Nederlandse bni bijstelt, komt er na de jaarlijkse nacalculatie een naheffing of terugbetaling onder de overige ontvangsten. Nederland heeft op de bni-afdracht een jaarlijkse korting bedongen, die in 2017 bruto 0,8 miljard euro bedroeg. De bni-afdracht van Nederland in 2018 aan de Europese Unie bedroeg 4,1 miljard euro.

<sup>36</sup> Eigenmiddelenbesluit, Verordening 2014/335, artikel 2 (4).

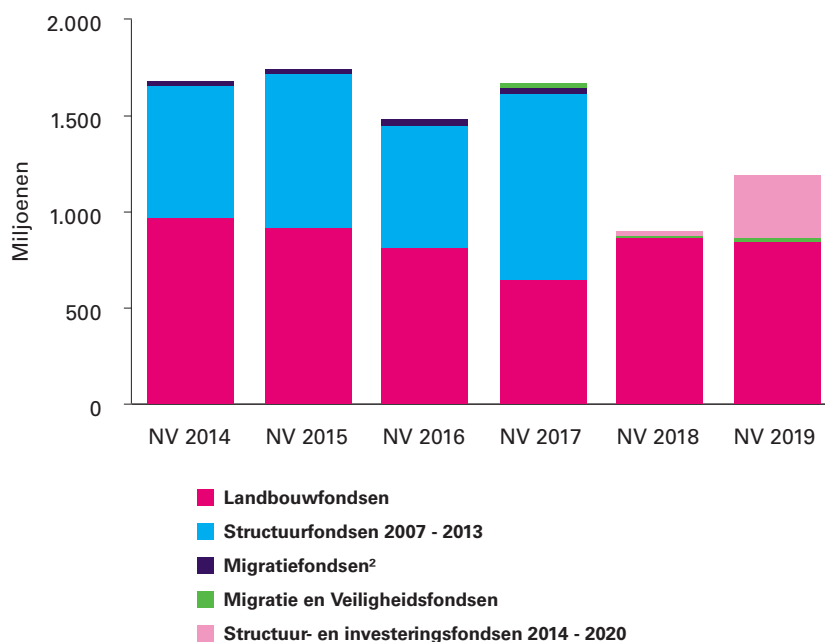
### Overige ontvangsten

Via de overige ontvangsten kunnen bedragen worden verrekend die niet onder de reguliere afdrachten vallen, bijvoorbeeld incidentele teruggaven uit eerdere jaren. In 2018 bestonden de overige ontvangsten met name uit de effecten van de zesde aanvullende Europese begroting uit 2017 die wel in 2017 was aangenomen, maar waarvan de budgettaire effecten pas in 2018 verrekend konden worden, en uit het effect van de nacalculatie over 2017, die in 2018 in de kas werd ontvangen<sup>37</sup>.

### 3.4.2 EU-fondsen in gedeeld beheer

Van de totale Europese uitgaven wordt ongeveer 80 procent uitgegeven door fondsen in gedeeld beheer. 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 (zie bijlage 3). Onderdelen van de Nationale Verklaring zijn de verantwoording over de subsidiabele kosten en daarmee totale uitgaven, en de werking van de beheers- en controle systemen. Door alle fondsen samen is er voor 1,2 miljard euro aan kosten gedeclareerd. Het totaalbedrag van subsidiabele kosten is hoger dan het voorgaande jaar. Dit komt voornamelijk doordat de declaraties voor de structuurfondsen EFRO en ESF zijn gestegen.

**Figuur 3.4.2 Ontwikkeling totale subsidiabele kosten (fonds+cofinanciering) zoals verantwoord in Nationale Verklaringen<sup>1</sup>.**



<sup>1</sup> Het jaartal waarin de nationale verklaring uitkomt, is aangehouden als bron, omdat de verantwoordingsperiodes van de fondsen verschillen en gebroken boekjaren kennen.

<sup>2</sup> Migratiefondsen zijn vanaf 2017 overgegaan in migratie- en veiligheidsfondsen.

<sup>37</sup> De grote omvang van de overige ontvangsten in 2017 was het gevolg van het in de kas ontvangen van de Nederlandse korting over 2014-2016. Zie voor een nadere toelichting het FJR 2017.

### *Landbouwfondsen*

Het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) kent twee fondsen: het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Het ELGF richt zich op stabielere landbouwinkomens. Het ELFPO heeft het doel de kwaliteit van alle plattelandsgebieden in de EU te verbeteren.<sup>38</sup> Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is beleidsverantwoordelijk voor de uitvoering van de fondsen. In het gebroken boekjaar 2017-2018 heeft Nederland zo'n 850 miljoen euro gedeclareerd voor beide landbouwfondsen.

### *Structuur- en investeringsfondsen*

De structuurfondsen hebben als doel het regionaal beleid van de EU uit te voeren. Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF) zijn bedoeld om de economische en sociale cohesie in de EU versterken door te zorgen voor evenwicht tussen de regio's. Het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV) (voorheen het Europees Visserijfonds (EVF) genoemd) is gericht op de ontwikkeling van een verantwoorde visserijketen. Ook maakt dit fonds afspraken die de stabiliteit van de vismarkt bevorderen. Het Europees Fonds voor Meest Behoeftigen (EFMB) versterkt de sociale samenhang door te trachten armoede onder de meest behoeftigen terug te dringen.<sup>39</sup> Het Ministerie van SZW is verantwoordelijk voor het ESF en het EFMB. Het Ministerie van EZK is verantwoordelijk voor het EFRO en het Ministerie van LNV is verantwoordelijk voor het EFMZV. In het gebroken boekjaar 2017-2018 declareerde Nederland in totaal 328 miljoen euro aan structuur- en investeringsfondsen.

### *Migratie- en veiligheidsfondsen*

De Europese migratie- en veiligheidsfondsen bestaan uit het Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF) en het Fonds voor Interne Veiligheid (ISF). Het Ministerie van JenV is beleidsverantwoordelijk voor de uitvoering van beide fondsen. Vanuit deze fondsen stimuleert het ministerie het efficiënt beheer van migratiebewegingen. Ook zijn de fondsen erop gericht het gezamenlijk beleid voor asiel en immigratie te versterken, te ontwikkelen en uit te voeren. Bovendien stimuleren de fondsen de uitvoering van de EU Internal Security Strategy en samenwerking rond rechtshandhaving. Tot slot beheert het ministerie vanuit de fondsen de buitengrenzen van de EU. In het gebroken boekjaar 2017-2018 declareerde Nederland in totaal 25 miljoen euro voor de migratie- en veiligheidsfondsen.

### **3.4.3 Beheers- en controlesystemen en rechtmatigheid**

Volgens Europese begrotingsregels moeten de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de fondsen goed werkende beheers- en controlesystemen inrichten voor het besteden van EU-middelen. Bij goed werkende systemen worden fouten in de uitgaven tijdig ontdekt. De onafhankelijke controleur, de Auditautoriteit (AA), beoordeelt de kwaliteit van de beheers- en controlesystemen en de declaraties. In Nederland is de rol van onafhankelijke controleur belegd bij de Auditdienst Rijk (ADR). Het foutpercentage in de einddeclaratie van een fonds mag niet hoger zijn dan 2 procent. Zoals blijkt uit de Nationale Verklaring 2019 (bijlage

<sup>38</sup> Officieel behoort het ELFPO ook tot de Europese Structuur- en Investeringsfondsen. Het fonds is echter gerangschikt onder de landbouwfondsen vanwege de beleidsoriëntatie en de gemeenschappelijke bepalingen met het ELGF.

<sup>39</sup> Het EFMB is officieel geen ESI-fonds, maar is gerelateerd aan het ESF en wordt om deze reden gemakshalve gerekend tot deze categorie.



3 bij dit jaarverslag) wijzen de controlerapporten van de AA uit dat in Nederland de beheers- en controlesystemen in het gebroken boekjaar 2017-2018 naar behoren functioneerden. Tabel 3.4.3 geeft een overzicht van de systeemoordelen en de foutpercentages per fonds. De systemen en de maatregelen voor het beheer hebben naar behoren gefunctioneerd. Ook naar behoren is de controle van de gelden voor alle landbouwfondsen, alle structuur- en investeringsfondsen en alle migratie- en veiligheidsfondsen.

**Tabel 3.4.3 Systeemoordelen en foutpercentages**

Fonds	Systeemoordeel	Foutpercentage	Totale Subsidieerbare kosten (in euro)
ELGF en ELFPO	Functioneert	<2%	850.228.153,23
ESF	Functioneert	<2%	229.113.312,00
EFMB	Functioneert	<2%	903.135,00
EFRO	Functioneert	<2%	85.607.995,86
EFMZV	Functioneert	<2%	12.078.239,09
Migratie- en veiligheidsfondsen	Functioneert	<2%	24.643.478,00
<b>Totaal fondsen</b>			<b>1.202.574.313,18</b>

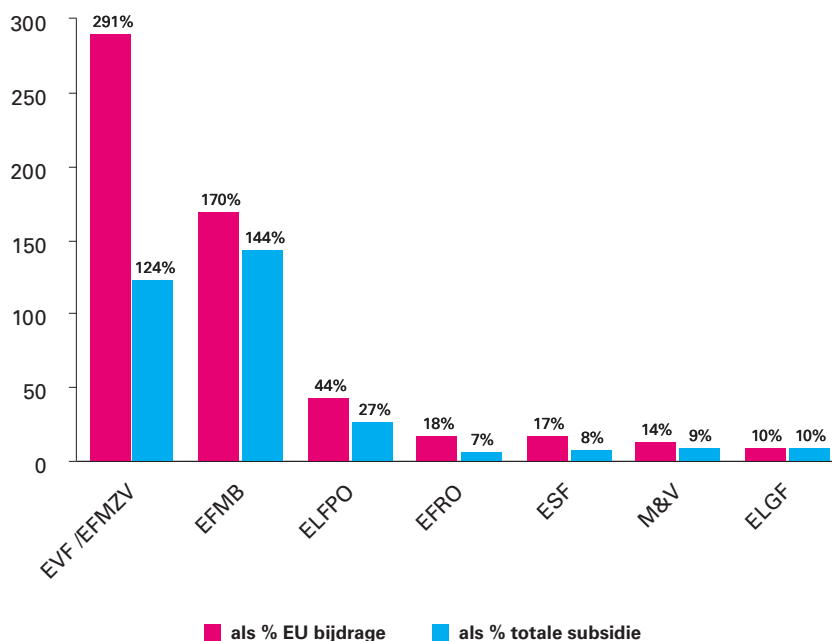
### 3.4.4 Uitvoeringskosten EU-subsidies

In een motie heeft het Tweede Kamerlid Hijink<sup>40</sup> het kabinet gevraagd te onderzoeken welk bedrag de Nederlandse overheden jaarlijks uitgeven aan de uitvoering van de EU-subsidies. In 2018 zijn de uitkomsten van dit onderzoek gedeeld met de Tweede Kamer.<sup>41</sup> De totale uitvoeringslasten van genoemde EU-fondsen zijn voor Nederlandse overheden gemiddeld 148 miljoen euro per jaar. Het percentage uitvoeringskosten ligt op 13 tot 15 procent van de EU-bijdrage en 10 tot 13 procent van de totale subsidieomvang. Per fonds variëren de uitvoeringskosten aanzienlijk, zoals blijkt uit figuur 3.4.4 hieronder.

<sup>40</sup> Kamerstukken II 2016-2017, 21 501-20 nr. 1243.

<sup>41</sup> Kamerstukken II 2017-2018, 21 501-20 nr. 1356.

**Figuur 3.4.4 Gemiddelde uitvoeringskosten van EU-fondsen in Nederland afgezet tegen de subsidieomvang waarop deze kosten betrekking hebben gehad (driejaarlijks gemiddelde)**



bron: Kamerstukken II 2017-2018, 21 501-20 nr. 1356.

### 3.5 Financiële informatievoorziening

#### 3.5.1 Digitalisering en open data

Het is gebruikelijk dat het Rijk verantwoording aflegt op papier danwel in een pdf-versie van de papieren stukken. Via de website [www.rijksbegroting.nl](http://www.rijksbegroting.nl) zijn de officiële begrotings- en verantwoordingsstukken in te zien voor iedere burger, zoals ook dit jaarverslag. Bij het Ministerie van Financiën is in 2015 een programma gestart met de naam «*Naar een digitale begroting*». Dit programma bestaat uit projecten die de begroting en het jaarverslag beogen te moderniseren en die de gegevens voor iedereen (her)bruikbaar willen maken. Hieronder worden enkele grote stappen beschreven die in 2018 zijn gezet.

##### *Open Data*

Omdat het gaat om publiek geld zijn (financiële) gegevens van het Rijk in principe openbaar beschikbaar voor zover dat niet in strijd is met de privacywetgeving. De financiële opendatasets zijn leesbaar op de computer, publiekelijk beschikbaar zonder verdere beperkingen en niet voorzien van copyright. De data voldoen ook steeds meer aan de open standaarden. De financiële datasets van het Rijk staan op <https://rijksfinancien.nl/open-data> en zijn beschikbaar voor download (al dan niet via API), zodat de gebruiker eigen analyses kan doen. In 2018 zijn de open datasets van Bekostiging en van Inkomensoverdrachten over het jaar 2017 voor het eerst toegevoegd. In het afgelopen jaar is er daarnaast aan gewerkt om de open data sneller, beter en makkelijker beschikbaar te stellen.

*www.rijksfinancien.nl*

De website [www.rijksfinancien.nl](http://www.rijksfinancien.nl) is binnen het programma het boegbeeld waarop de huidige stand van de open data te zien is. Daarnaast toont de website de data ook in een aantal visuals, zodat de bezoeker diverse doorzichten krijgt. Zo staat op <https://rijksfinancien.nl/visuele-begroting> de financiële informatie uit de begrotingen en de jaarverslagen van de afgelopen jaren in één interactieve visual. Andere financieringsvormen (premies en fiscaal) staan naast de begrotingscijfers op <https://rijksfinancien.nl/premies-en-fiscaal>. In 2018 is de informatie over verzelfstandigingen (zoals UWV, Rijkswaterstaat en IND; zie ook paragraaf 3.6.2) verbeterd en te vinden op <https://rijksfinancien.nl/verzelfstandigingen>. Daarnaast kunnen bezoekers nu binnen 158 miljard euro aan uitgaven zoeken naar de ontvanger op <https://www.rijksfinancien.nl/wieontvingen>.

#### *Uniformering IBOS*

Het Interdepartementaal Budgettair Overleg Systeem (IBOS) is het systeem waarin budgetmutaties door de ministeries worden ingebracht en door Financiën worden goedgekeurd. In 2018 is dit systeem gemoderniseerd en is een uniformeringsproject gestart om de begrotingsdata beter vergelijkbaar te maken: tussen de ministeries, door de tijd en op alle niveaus. Daarnaast hebben de ministeries hun eigen boekhouding, met een inrichting die goed bij het ministerie past, maar die vergelijking met andere ministeries moeilijk maakt. Door de gegevens die de financiële systemen aanmaken gelijk te trekken worden vergelijkingen mogelijk. Zo ondersteunt deze uniformering direct ook de open data.

#### *Digitale Auteursomgeving*

De Digitale Auteursomgeving digitaliseert het opstellen en publiceren van de officiële begrotingsstukken van alle departementen. Dit is een belangrijk project voor het Directoraat-generaal Rijksbegroting van Financiën en voor de directies FEZ bij alle departementen. Hiermee wordt namelijk één van de hoofdtaken van de financiële functie geautomatiseerd. De huidige manier van het maken van begrotingen en jaarverslagen vereist veel arbeidsintensief werk om fouten te voorkomen. Dat komt doordat de bestanden in tekstverwerkers worden gemaakt en cijfers gekopieerd worden uit databases naar de tekstverwerker. Dit geeft problemen rondom versiebeheer en fouten, waardoor cijfers handmatig meerdere keren gecontroleerd moeten worden. In de Digitale Auteursomgeving wordt bovendien ook het opmaakproces eenvoudiger, doordat automatisch volgens de juiste opmaak wordt gewerkt. Het Europese aanbestedingstraject voor het digitale project is in 2018 doorlopen. Met betrokkenheid van alle departementen is gekozen voor Sdu/Tangelo. Eind 2018 zijn de servers opgezet en is de software geïnstalleerd. Er is veel animo bij de departementen om mee te doen aan de uitrol die gefaseerd plaatsvindt vanwege het grote aantal gebruikers (meer dan 500). In 2019 gaan de departementen verder met de doorontwikkeling en implementatie van het systeem. De eerste uitrol (pilotfase) vindt plaats bij OCW, SZW en het directoraat-generaal Rijksbegroting van Financiën. Onderhavig jaarverslag is met deze allereerste pilot tot stand gekomen.

#### *Rijksbrede Financiële Data Cloud*

Zoveel mogelijk financiële gegevens van het Rijk die samenkomen in één database: dat is het doel van het project Rijksbrede Financiële Data Cloud. Dit maakt rijksbrede data-analyse mogelijk binnen de taakgebieden van de financiële functie, zoals over de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en bedrijfsvoering, en naar rechtmatigheid. Ook kan vanuit de data-analyse het vermoedelijk beloop van begrotingsrealisatie voorspeld

worden. Het jaar 2018 stond in het teken van verkenning om in samenwerking met de verschillende onderdelen van het ministerie van Financiën tot een gedeelde data-analyse-omgeving te komen. Begin 2019 mondt deze samenwerking naar verwachting uit in een eerste oplevering. Op termijn kunnen andere departementen hierbij aanhaken zodat rijksbreed data-onderzoek mogelijk wordt.

#### *Experimenteren met nieuwe technologieën*

Binnen de financiële functie is het van belang bekend te zijn met de mogelijkheden die nieuwe technologie met zich meebrengt. In 2018 is onderzocht of het mogelijk is om de leningen van het Rijksvastgoedbedrijf in een blockchain te registreren.

De uitdaging voor het Ministerie van Financiën is om de bovengenoemde projecten in onderlinge samenhang (informatie, processen en applicaties) en samen met de betreffende ministeries tot een succes te maken. Mede daarom heeft het ministerie in 2018 gewerkt aan een conceptontwerp voor de toekomst waarin deze samenhang wordt beschreven, de zogenaamde «enterprise architectuurvisie».

### 3.5.2 Toekomst verslaggevingsstelsel rijksoverheid; AVRo

De rijksoverheid kent een hybride verslaggevingsstelsel. Voor departementen bestaat het uit een verplichtingen-kasstelsel in combinatie met aanvullende informatie, en bij uitvoeringsorganisaties, zoals agent-schappen, rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) en zelfstandige bestuursorganen (zbo's) uit een baten-lastenstelsel. Ook decentrale overheden voeren een baten-lastenstelsel.

#### **Wat is een verplichtingen-kasstelsel?**

Het kas-verplichtingenstelsel is een boekhoudkundig stelsel dat primair uitgaven en ontvangsten registreert en verantwoordt. Het feitelijk uitgeven of ontvangen van geld is maatgevend voor het moment van opname in de begroting en de verantwoording.

#### **Wat is een baten-lastenstelsel?**

Een baten-lastenstelsel is een boekhoudkundig stelsel dat primair kosten en opbrengsten registreert en verantwoordt. Deze worden toegerekend aan de periode waarin de prestaties en/of producten worden geleverd. Het stelsel brengt de omvang en de samenstelling van het vermogen en het resultaat schematisch in beeld. Kenmerkende overzichten zijn de staat van baten en lasten, de balans en het kasstroomoverzicht.

De discussie over de toekomst van het verslaggevingsstelsel kent een rijke geschiedenis. Onderstaand volgen in een notendop de ontwikkelingen in de laatste jaren; de conclusies van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid<sup>42</sup> (AVRo) en hoe het kabinet<sup>43</sup> daarmee aan de slag is gegaan.

<sup>42</sup> «Rapportage Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid», 31 maart 2017, Kamerstuk [31 685, nr. 93](#)

<sup>43</sup> «Kabinetsreactie op het rapport 'Baten en lasten geherwaardeerd' van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid», 23 februari 2018, Kamerstuk [31 865, nr. 107](#)

## Voorgeschiedenis

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. Op 23 februari 2018 heeft de minister van Financiën in zijn brief aangegeven hoe het kabinet met het advies van de adviescommissie aan de slag gaat. Het kabinet onderschrijft de conclusie van de adviescommissie om de komende jaren het verslaggevingsstelsel verder te verbeteren en harmoniseren. Hiermee 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.

Naar aanleiding van het rapport van de Adviescommissie en de kabinetsreactie hierop heeft de vaste commissie voor Financiën de Tweede Kamerleden Sneller en Snels gevraagd om verslag uit te brengen over de wenselijkheid van de invoering van een baten-lastenstelsel voor de rijksbegroting. Op 20 december 2018 is het verslag<sup>44</sup> aangeboden aan de vaste commissie voor Financiën.

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

Het kabinet kan zich vinden in de aanbevelingen van de rapporteurs, zoals ook in de kabinetsreactie<sup>45</sup> op het rapport is aangegeven. Bij de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Defensie stelt het kabinet een pilot in. De pilot bestaat uit twee investeringsprojecten bij elk departementen waarover nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden in de Kamer. Concreet houdt dit in dat, voor deze pilot investeringsprojecten, extracomptabel een staat van baten en lasten, balans en kasstroomoverzicht worden aangeboden op basis waarvan de besluitvorming kan plaatsvinden. De aanbeveling van de rapporteurs om een advies van de Studiegroep Begrotingsruimte te vragen over het verslaggevingsstelsel aan de begrotings- en verantwoordingskant neemt het kabinet ook over. Eventuele nadere stappen zullen worden overwogen nadat de resultaten van de eerder stappen bekend zijn.

<sup>44</sup> «Aanbieding verslag van de rapporteurs verslaggevingsstelsel rijksoverheid over de wenselijkheid van invoering van een baten-lastenstelsel voor de Rijksbegroting», 20 december 2018, Kamerstuk [31 865, nr. 125](#)

<sup>45</sup> «Kabinetsreactie op het verslag van de rapporteurs verslaggevingsstelsel rijksoverheid over de wenselijkheid van invoering van een baten-lastenstelsel voor de rijksbegroting», 8 februari 2019, Kamerstuk [31 865, nr. 127](#)

### 3.5.3 Verplichtingen

In navolging van het Financieel Jaarverslag Rijk 2017 en in navolging van de wensen van de Kamer<sup>46</sup> bieden de departementale jaarverslagen 2018 meer inzicht in nieuwe en vervallen verplichtingen. In het departementale jaarverslag Financiën 2018 zijn de volgende verbeteringen doorgevoerd:

- Bij de beleidsartikelen staan in de budgettaire tabellen niet alleen het totaalbedrag aan garantieverplichtingen, maar ook het totaalbedrag aan betalingsverplichtingen.
- De budgettaire tabellen geven meer inzicht in individuele betalingsverplichtingen.
- Er wordt meer inzicht gegeven in de vervallen (garantie)verplichtingen ten opzichte van de geautoriseerde geraamde ruimte. Hiervoor is in de saldibalans het verloop tussen de stand ultimo 2017 en de stand ultimo 2018 verder uitgesplitst.

Bezien wordt of deze verbeteringen rijksbreed kunnen worden doorgevoerd. Verder onderzoekt een interdepartementale werkgroep nadere mogelijkheden om de informatie over verplichtingen te verduidelijken.

### 3.6 Rijksbrede financiële bedrijfsvoering

In deze paragraaf staat een samenvatting van de risico's in de financiële bedrijfsvoering. Deze zijn gebaseerd op de auditrapportages van de ADR en de departementale jaarverslagen.

#### 3.6.1 Rijksbreed beeld financiële bedrijfsvoering

##### *Risico's*

In 2018 zijn enkele risico's in de financiële bedrijfsvoering door de Auditdienst Rijk (ADR) naar voren gebracht. Het aantal bevindingen en aandachtspunten in de financiële bedrijfsvoering is ten opzichte van 2017 licht afgenomen. Terugkerende aandachtspunten zijn:

- de naleving van de regels voor staatssteun;
- de instandhouding of vervanging van bestaande systemen en processen;
- inkoop en contractbeheer;
- interne beheersing;
- administratiebeheer;
- subsidiebeheer.

##### *De financiële functie van het Rijk*

Voor de continuïteit van het beleid is het van belang dat de bedrijfsvoering op orde is en goed functioneert. Dit geldt ook voor het financieel beheer van de departementen en de financiële functie van het Rijk in zijn algemeenheid. De ADR is in 2018 door het kerndepartement Financiën gevraagd onderzoek te doen naar deze financiële functie. Naast kwantitatieve gegevens (fte's naar organisaties en taakgebieden) zal het onderzoeksrapport ook de inrichting en de taakinfilling van de financiële functie bij alle departementen

<sup>46</sup> Bij de behandeling van de Ontwerpbegroting 2019 Financiën (IX) heeft de commissie Financiën schriftelijke vragen gesteld, die voortborduurden op het focusonderwerp «verplichtingen» in het FJR 2017. In de kern betrof dit het inzicht in meerjarige verplichtingen, verdere uitsplitsing van verplichtingeninformatie en aanvullend gewenste informatie over vervallen verplichtingen. Dit dient ter verbetering van het inzicht dat nodig is voor de autorisatie ter uitoefening van het budgetrecht.

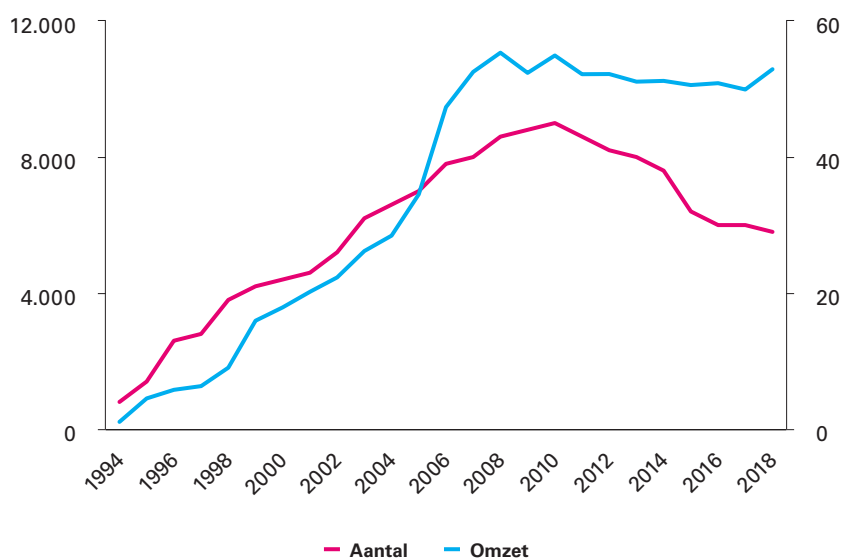
beschrijven. Het doel is om inzicht te krijgen in de invulling van de FEZ-verantwoordelijkheden, de motivatie achter de gemaakte keuzes en de slagkracht van de financiële functie. Deze inzichten zijn bruikbaar om gesprekken over de inrichting en taakinfilling binnen en tussen departementen te faciliteren, zowel in de huidige als in toekomstige situaties. De ADR rondt dit beschrijvend onderzoek naar verwachting af in de zomer van 2019.

### 3.6.2 Uitvoeringsorganisaties

#### *Agentschappen*

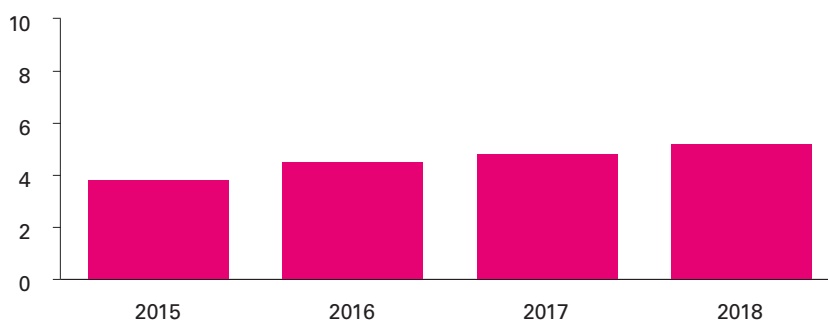
Agentschappen zijn uitvoerende diensten van ministeries en leveren zelfstandig en tegen betaling producten en/of diensten aan andere organisaties binnen het Rijk of aan derden. Begin 2018 telde het Rijk in totaal dertig agentschappen. Er is in 2018 één agentschap opgeheven (het Agentschap SZW). Er zijn geen nieuwe agentschappen opgericht of samengevoegd. De afgelopen jaren is het aantal agentschappen bij het Rijk afgenomen door opheffingen, decentralisaties en samenvoegingen. Dit waren er meer dan veertig en eind 2018 nog maar 29. Toch bleef de cumulatieve omzet relatief stabiel.

**Figuur 3.6.2.1 Agentschappen: aantal en omzet (in miljoenen euro)**



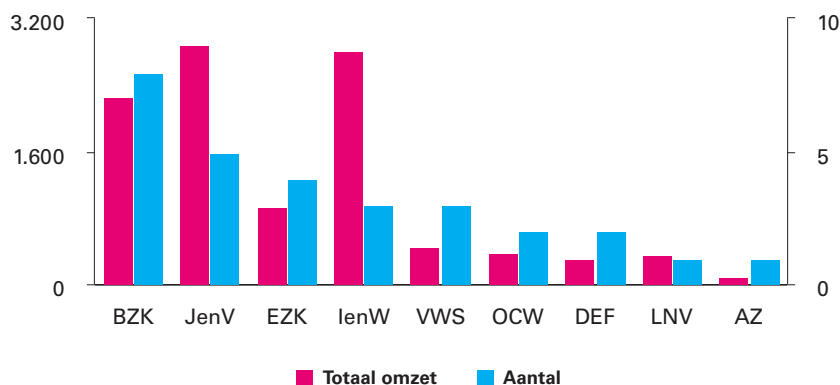
In 2018 is de totale omzet van agentschappen toegenomen. De verklaring voor de groei is een toename in taken. Steeds meer van de extra taken bevatten een ICT-component.

**Figuur 3.6.2.2 Bijdragen aan Shared Service Organisaties (SSO's) door agentschappen (x 100 miljoen euro)**



In 2018 was er sprake van incidentele financiële tekorten bij meerdere agentschappen. De tekorten van een aantal agentschappen zijn eenmalig aangezuiverd door het kerndepartement. Hiervoor is wel de voorwaarde gesteld dat de betreffende agentschappen verbeterafspraken maakten met het Ministerie van Financiën zoals het afspreken van doorlichtingen. De Regeling agentschappen<sup>47</sup> bepaalt dat alle agentschappen minimaal één keer per vijf jaar worden doorgelicht om een beter beeld te kunnen vormen over de sturing, het financieel beheer, de bekostiging en de doelmatigheidsontwikkeling van de agentschappen. In 2018 is er geen agentschap doorgelicht. Wel is in 2018 besloten dat in 2019 de agentschappen AT, DUO en CIBG worden doorgelicht.

**Figuur 3.6.2.3 Omzet (in miljoenen euro) en aantal agentschappen per departement**



#### *Zelfstandig bestuursorganen*

Zoals gedefinieerd in de Kaderwet zbo's<sup>48</sup> is een zbo een zelfstandig bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed en niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister. Bij agentschappen is dat laatste wel het geval.

De staatssecretaris van BZK heeft op 8 juni 2018 de tweede wetsevaluatie van de Kaderwet zbo's aan de Tweede Kamer aangeboden. Hierin wordt geconcludeerd dat de onderzochte wettelijke voorschriften en de toepassing

<sup>47</sup> Stcrt. 2017, 69103.

<sup>48</sup> Stbl. 2006, nr. 587.



ervan bijdragen aan de beoogde ordening en verheldering van de bevoegdheidsverdeling tussen de minister en het zbo en de transparantie voor de burger.

In de aanbiedingsbrief van de tweede wetsevaluatie staat dat in aanvulling op de evaluatie van de Kaderwet, de ministeries van BZK en Financiën verder onderzoek doen. Zij bestuderen hierin het doelmatigheidsverslag van de accountant en de aansluiting van zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid op de begrotingscyclus van het Rijk. Ook onderzoeken beide ministeries samen of en waar het beheer en de verantwoordingsprocessen van zbo's eenduidiger kunnen worden.

[www.rijksfinancien.nl/verzelfstandigingen](http://www.rijksfinancien.nl/verzelfstandigingen)

Deze in 2018 vernieuwde website geeft interactief informatie over alle agentschappen en een groot aantal zbo's.

### 3.6.3 Subsidiebeheer

#### *Verbetering ex ante en ex post evaluaties van subsidies*

In 2018 zijn de vereisten verbeterd voor ex-ante- en ex-postevaluaties voor subsidies. Aanleiding hiervoor was de kabinetsreactie<sup>49</sup> op het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) naar subsidies. Er is afgesproken dat departementen iedere vijf jaar de checks and balances actualiseren van de subsidieregelingen in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag. Afhankelijk van de hoogte van een subsidie wordt bepaald op welke wijze een subsidie(regeling) voor- en achteraf geëvalueerd wordt. Hiervoor zijn instrumenten ontwikkeld zoals een ambtelijke leidraad voor ex-ante-evaluaties en een gedifferentieerd regime voor ex-postevaluaties. Daarnaast organiseerde het Ministerie van Financiën in 2018 de eerste interdepartementale «subsidie bootcamp». Dit is een educatief platform waar departementen kennis uitwisselen over evaluatie-onderzoek van subsidies.

#### *Interdepartementale verwijsindex voor misbruik en oneigenlijk gebruik*

Op grond van de Regeling Vaststelling Aanwijzingen voor subsidieverstrekking<sup>50</sup> van 2009 is ieder departement verplicht om een (intern) overzicht bij te houden van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) bij subsidieverstrekking. In 2018 zijn stappen gezet om te komen tot betere informatie-uitwisseling via een interdepartementale verwijsindex, beheerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). De informatie over misbruik en oneigenlijk gebruik wordt vanaf 1 mei 2019 tussen departementen uitgewisseld. Dit gebeurt op aanvraag en met inachtneming van relevante privacywetgeving.

#### *Horizonbepaling subsidies*

Vanuit de nieuwe Comptabiliteitswet 2016 geldt vanaf 1 januari 2020 een uitgebreidere horizonbepaling voor subsidies. Deze is niet meer alleen verplicht voor subsidies op grond van ministeriële regelingen en algemene maatregelen van bestuur, maar ook voor subsidies op grond van formele wetten. In 2018 hebben departementen die dit betreft een horizonbepaling opgenomen of toezeggingen gedaan met die strekking. Alleen van de Wet

<sup>49</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, [34 775 IX, nr. 17](#).

<sup>50</sup> [Stcrt. 2009, 20306](#).

financiering politieke partijen is nog niet duidelijk of de verplichte horizonbepaling wordt opgenomen. Deze wet wordt in 2019 herzien naar aanleiding van het evaluatierapport van de Commissie-Veling.

### **3.7 Rijksbrede niet-financiële bedrijfsvoering**

Deze paragraaf bevat een toelichting op de belangrijkste risico's en ontwikkelingen in de niet-financiële bedrijfsvoering. Een uitgebreide beschrijving is te vinden in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk.

#### **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 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**

Sinds 2017 controleert de ADR de inkoopuitgaven van de departementen. Hierbij bekijkt de ADR de afspraken die zijn neergelegd in het afsprakenpakket voor de motivering van de keuze voor de te volgen aanbestedingsprocedure en, uiteindelijk, voor een leverancier. Het afsprakenpakket bevat een grensbedrag voor de keuze van de inkoopprocedure en de leveranciers die een offerte mogen uitbrengen. Boven dit grensbedrag moet een motivering worden gegeven. De genoemde grensbedragen zijn ontleend aan de Gids proportionaliteit, die een indicatie geeft van wat als 'kleine opdracht' te beschouwen is. De grensbedragen in het afsprakenpakket zijn in 2018 niet aangepast. De bedragen zijn inmiddels geïmplementeerd in de inkoopprocessen van de ministeries.

Het geheel van Europese en Nederlands aanbestedingsregels is complex en laat soms ruimte voor interpretatieverschillen. Een voorbeeld hiervan is de toepassing van het instrument dynamisch aankoopstelsel (DAS). Het Ministerie van BZK heeft als stelselverantwoordelijke voor de rijksbrede bedrijfsvoering eind mei 2018 een beleidskader opgesteld over de toepassing van het DAS bij de inhuur van personeel.

#### **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 2018 afgeronde adviezen als de lopende adviesaanvragen zijn in te zien op [www.bureauicttoetsing.nl](http://www.bureauicttoetsing.nl). De Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2018 gaat verder in op de ICT-ontwikkelingen, de grote ICT-projecten in 2018 en de ICT-kosten van het Rijk.

#### **3.7.4 Informatiebeveiliging**

Elk departement (in de persoon van de secretaris-generaal) heeft over 2018 een 'in-controlverklaring' (ICV) afgegeven. Daarin staat dat het departement in control is volgens het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR 2007). Ook geeft het departement hiermee aan dat er voldoende zekerheid is dat de bedrijfsvoering voldoet aan het VIR en de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR 2012/BIR2017). Dit onder voorbehoud van de

genoemde risico's en dat – waar nodig – aanvullende maatregelen zijn getroffen. De Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2018 gaat verder in op de analyse van de inhoud van de ICV's.

De Algemene Rekenkamer constateerde over het jaar 2017 negen onvolkomenheden in de informatiebeveiliging bij de departementen. Dit noodzaakt de rijksdienst om in gezamenlijkheid hierop te gaan sturen. De minister van BZK heeft daarom in haar Kamerbrief van 11 oktober 2018 enkele concrete initiatieven benoemd. Daarnaast heeft het kabinet het Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst 2011 herzien. Hiermee geeft het invulling aan de voornemens uit de begeleidende Kamerbrief (zie paragraaf 3.1.2). In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2018 wordt verder ingegaan op de informatiebeveiliging bij het Rijk.

### 3.7.5 Meerjarige personeelsplannen

De arbeidsmarkt verandert momenteel in een hoog tempo. Daarom is het essentieel dat het Rijk alert is op zijn positie als werkgever. Belangrijk hiervoor is een strategische agenda voor het personeel als belangrijkste kapitaal van het Rijk. Deze agenda draagt eraan bij dat alle organisaties die deel uitmaken van het Rijk, kunnen inspelen op de diverse uitdagingen. In 2018 is onder ander een nieuwe cao afgesloten en is het strategische personeelsbeleid geactualiseerd. Dit beleid loopt nu tot aan 2025. Het is gebaseerd op zeven focuspunten die gezamenlijk de randvoorwaarden vormen van een hoogstaand en modern personeelsbeleid. Een van de maatregelen uit het geactualiseerde strategische personeelsbeleid is het besluit om in 2019 de meerjarige personeelsplannen te actualiseren. Hierin wordt specifieke aandacht geschonken aan de invloed van technologische ontwikkelingen op het werk en de vraag hoe hierop adequaat kan worden ingespeeld.

Eind 2018 is de Arbeidsmarktanalyse Rijk 2018-2025 opgeleverd. Dit onderzoek staat ten dienste van het proces van meerjarige personeelsplanning (MPP). Het geeft inzicht in de trends en ontwikkelingen in vraag en aanbod op de interne arbeidsmarkt van het Rijk over drie perioden en op drie niveaus. Er wordt teruggekeken over de jaren 2013-2017, vooruitgekeken naar 2021 en is een verkenning uitgevoerd richting 2025. Daarbij worden op het hoogste aggregatieniveau (het macroniveau) de ontwikkelingen van het Rijk in zijn geheel weergegeven. Het mesoniveau bevat drie casestudies naar de Belastingdienst, de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en Rijkswaterstaat. Binnen elk van deze organisaties zijn - op wat het microniveau wordt genoemd - drie functies geanalyseerd op taken en competenties. In het onderzoek wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de effecten van technologische ontwikkelingen op taken en functies binnen de specifieke context van de arbeidsmarkt van het Rijk. Vanuit het onderzoek zijn vier uitdagingen voor het (arbeidsmarkt)beleid geformuleerd:

1. Duurzame inzetbaarheid benaderen op basis van taken en competenties;
2. Technologie benaderen als integraal onderdeel van arbeidsmarktbeleid;
3. Kansen die samenwerking met technologie biedt verantwoord verzilveren;
4. Optimalisering samenwerking tussen de verschillende organisatielagen.

## LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

Afkortingenlijst	
AA	Auditautoriteit
ADR	Auditdienst Rijk
AIO	Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen
AKW	Algemene Kinderbijslag Wet
ALS	Adviesraad Leerlingen- en Studentenramingen
Anw	Algemene Nabestaandenwet
AMIF	Asiel-, Migratie-, en Integratiefonds
AOW	Algemene Ouderdomswet
APA	Advance Pricing Agreements
APP	Asset Purchase Programme
ATAD1	Eerste Anti-belastingontwikingsrichtlijn
ATR	Advance Tax Rulings
AVRo	Adviescommissie Verslaggevingsstelsel Rijksoverheid
bbp	Bruto Binnenlands Product
BBZ	Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen
BIR	Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst
BIT	Bureau ICT Toetsing
Bni	Bruto nationaal inkomen
bpm	Belasting op personenauto's en motorrijwielen
btw	Omzetbelasting
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIBG	Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg
CPB	Centraal Planbureau
DAS	dynamisch aankoopstelsel
DBFM	Design, Build, Finance en Maintain
dga's	Directeur-groootaandeelhouders
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EBITDA	Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization
EC	Europese Commissie
EFMB	Europees Fonds voor Meest Behoeftigen
EFMZV	Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EFSF	Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit
EFSM	European Financial Stability Mechanism
EIB	Europese Investeringsbank
ELFPO	Europees Landbouw Fonds voor Plattelands Ontwikkeling
ELGF	Europees Landbouw Garantie Fonds
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
EVF	Europees Visserijfonds
EZK	Economische Zaken en Klimaat
FEZ	Financieel Economische Zaken
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IBOS	Interdepartementaal Budgetair Overleg Systeem
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
ICV	in-controlverklaring
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOAOW	Inkomensondersteuning AOW

IOAW	Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
IOW	Inkomensvoorziening Oudere Werklozen
IRF	Inspectie der Rijksfinanciën
ISF	Fonds voor Interne Veiligheid
IVA	Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten
JBR	Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk
JenV	Justitie en Veiligheid
LIV	Lage-inkomensvoordeel
LKV	Loonkostenvoordeel
LNv	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MEVA	Macro Economische Vraagstukken en Arbeidsmarkt
MFK	Meerjarig Financieel Kader
MKB	Midden- en kleinbedrijf
MLT	Middellangetermijnraming zorg
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
MPP	Meerjarige personeelsplanning
MTO	Medium Term Objective
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
OVA	Overheidsbijdrage in de Arbeidskostenontwikkeling
PMJ	Prognosemodel Justitiële Ketens
po	primair onderwijs
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Rwt	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TW	Toeslagenwet
UWV	Uitvoeringsinstituut voor Werknemersverzekeringen
VIR	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst
vo	voortgezet onderwijs
Vpb	Vennootschapsbelasting
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WAZO	Wet Arbeid en Zorg
WEW	Waarborgfonds Eigen Woningen
WFZ	Waarborgfonds voor de Zorgsector
Wlz	Wet langdurige zorg
wo	wetenschappelijk onderwijs
WOZ	Wet waardering onroerende zaken
WSW	Waarborgfonds Sociale Woningbouw
zbo	zelfstandig Bestuursorgaan
ZEZ	Zelfstandige en Zwanger-regeling
ZiK	Zorgkeuzes in Kaart
Zvw	Zorgverzekeringswet
zzp	Zelfstandigen zonder personeel



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**  
The Odd Shop, Amsterdam

**Uitgave**  
Ministerie van Financiën

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