

---

Vergaderjaar 2021–2022

---

**36 100**

**Financieel Jaarverslag van het Rijk 2021**

Nr. 1

**FINANCIËEL JAARVERSLAG VAN HET RIJK**  
Ontvangen 18 mei 2022

## INHOUDSOPGAVE

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>Samenvatting Financieel Jaarverslag Rijk 2021</b>	<b>5</b>
<b>1 Het economisch en budgettair beeld</b>	<b>9</b>
1.1 De Nederlandse economie	9
1.2 Europese en internationale ontwikkelingen	15
1.3 Overheidsfinanciën	17
<b>2 De ontwikkeling van de uitgaven en ontvangsten</b>	<b>24</b>
2.1 De ontwikkeling van de uitgaven	24
2.2 De ontwikkeling van de ontvangsten	43
<b>3 Financieel Management</b>	<b>52</b>
3.1 Inleiding	52
3.2 Rechtmatigheid en tolerantiegrenzen	54
3.3 Beleidsinformatie en beleidsevaluatie	58
3.4 EU-middelen	59
3.5 Financiële informatievoorziening	64
3.6 Rijksbrede financiële bedrijfsvoering	65
<b>Lijst van gebruikte afkortingen</b>	<b>71</b>

## VOORWOORD

Met het Financieel Jaarverslag Rijk slaan we de bladzijde terug. We kijken niet vooruit, maar achterom. Hoe stonden we er in 2021 voor? Welke keuzes hebben we gemaakt en hebben we dat op verantwoorde wijze gedaan? Het is een noodzakelijke pas op de plaats, op een moment dat veel aandacht in onze maatschappij uitgaat naar het heden. Dat is te begrijpen, zeker nu. Het jaar waarin we leven, 2022, bracht een oorlog op ons continent die nog altijd voortduurt. Mensenlevens worden verwoest en steden vernietigd. Ook de wereldconomie en onze Nederlandse economie zijn geraakt.

Het zijn urgente tijden, die veel van ons vragen. Toch is terugblikken en verantwoording afleggen in crisisperiodes van groot belang. We dienen op nauwkeurige wijze ons geld te innen en uit te geven. Het gaat immers om geld dat we gezamenlijk opbrengen en dat we uitgeven in het belang van ons allemaal. Voor onszelf en voor volgende generaties, voor onze buurt en voor onze planeet. Juist in moeilijke tijden is reflecteren op onze keuzes cruciaal.

In dit jaarverslag kunt u lezen dat het jaar 2021 nog grotendeels in het teken van corona stond. Van zorgen om zieken en verdriet om overledenen, van dichte scholen en restaurants, van mondkapjes en anderhalve meter afstand. Om getroffen bedrijven te helpen en banen te behouden, bleef de overheid bijspringen met steunpakketten. 31,1 miljard euro van het totaal van 347 miljard euro ging in 2021 naar deze steunpakketten en naar uitgaven ter bestrijding van het coronavirus zoals vaccinaties en testcapaciteit.

Economieën wereldwijd leefden op in 2021 en dat had positieve impact op ons land. Samen met de veerkracht die onze samenleving liet zien, droeg dit bij aan een onverwacht snel economisch herstel. Er waren zelfs meer vacatures dan werkzoekenden en het aantal faillissementen lag lager dan gebruikelijk. Na een krimp in 2020, was er nu sprake van flinke economische groei. Ook de overheidsfinanciën stonden er ondanks de extra uitgaven beter voor dan verwacht.

De coronacrisis vroeg erom dat de overheid snel en onder grote druk handelde. Dit ging in sommige gevallen ten koste van de rechtmatigheid van financiële transacties. Hetzelfde geldt voor de compensatie van gedupeerden in de toeslagenaffaire en voor andere terreinen van de financiën van het Rijk. De gehele rijksoverheid moet hiermee aan de slag. Sterker nog, ik ben hier al mee begonnen door het budgetrecht van de Eerste en Tweede Kamer te benadrukken en een plan op te stellen om de kwaliteit van het financieel beheer te verbeteren. Het is van het grootste belang dat we hier vooruitgang in boeken.

Daarnaast dienen we in het begrotingsproces nauwkeurig de stappen te volgen die we met elkaar hebben afgesproken. Om alle belangen tegen elkaar af te kunnen wegen, is het daarom goed om één moment aan te houden voor besluitvorming over de begroting.

De afgelopen jaren hebben opnieuw laten zien dat crises op onverwachte momenten, onverwachte tijden en in onverwachte hoedanigheden opduiken. Juist daarom dienen we koers te houden en te blijven werken aan een land waarin we nu en in de toekomst in veiligheid, stabiliteit en voorspoed kunnen leven.

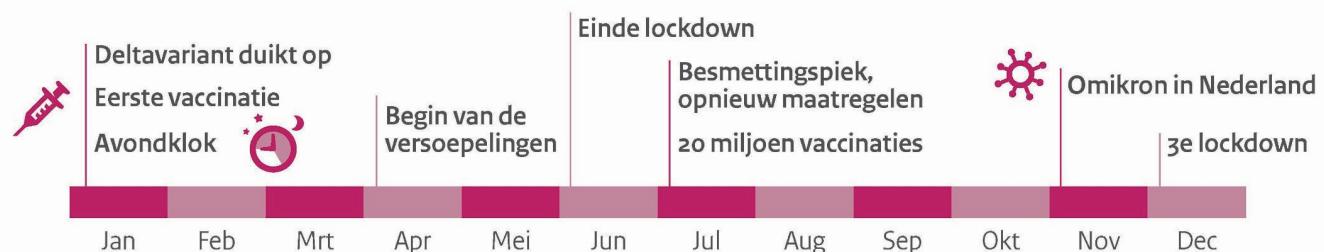
De minister van Financiën,

Sigrid Kaag

# Samenvatting Financieel Jaarverslag Rijk 2021

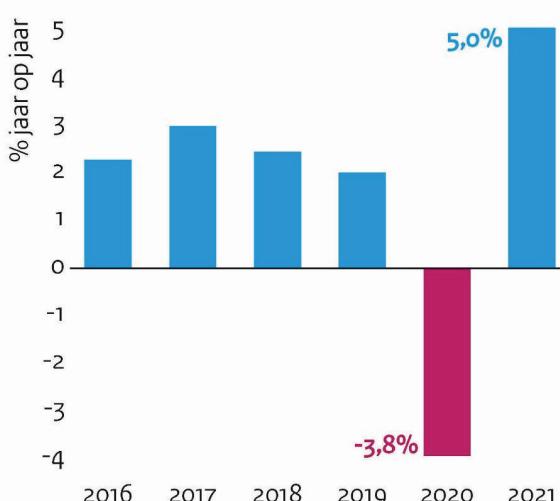


Corona bepaalde ook in 2021 het leven in Nederland



Ondanks corona was er sprake van economisch herstel

Ontwikkeling bbp

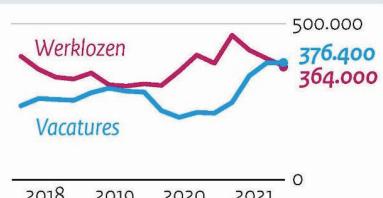


Het Nederlands bruto binnenlands product groeide met 5,0 procent, na een economische krimp van 3,8 procent vorig jaar.

Economische indicatoren

## Werkloosheid

Mede door het economisch herstel en de steunpakketten was er sprake van een historisch krappe arbeidsmarkt.



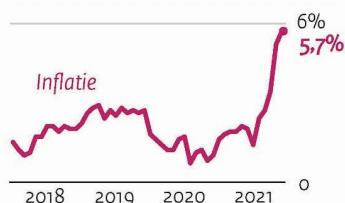
## Faillissementen

Er waren beduidend minder faillissementen dan normaal door de steunpakketten.



## Inflatie

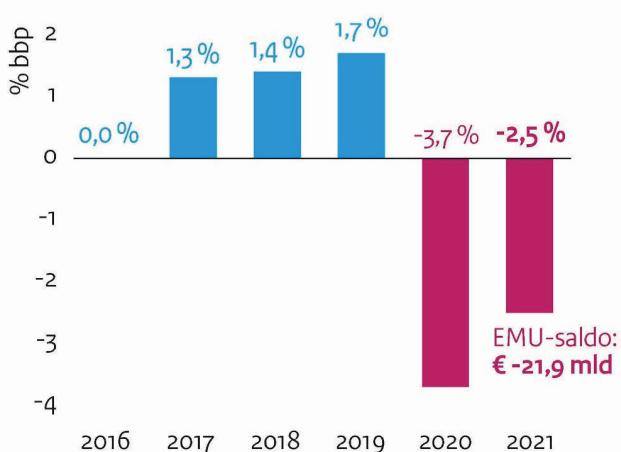
De gemiddelde inflatie in 2021 was 2,7 procent, maar in de laatste maanden stegen de (energie)prijzen hard.





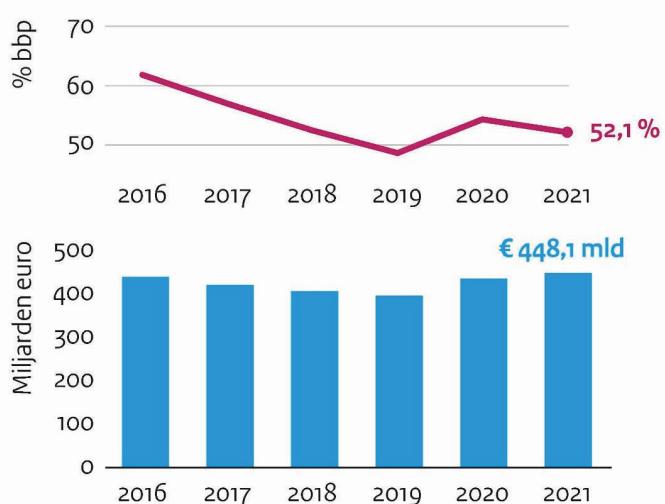
## De overheidsfinanciën staan er beter voor dan verwacht

### Overheidssaldo



Door de extra uitgaven als gevolg van de coronacrisis is voor het tweede jaar op een rij een begrotingstekort ontstaan, in 2021 van 21,9 miljard. Dit komt neer op een overheidstekort (EMU-saldo) van 2,5 procent van het bbp. Dat is het verschil tussen de inkomsten en uitgaven van de overheid, inclusief decentrale overheden (zoals gemeenten en provincies).

### Overheidsschuld

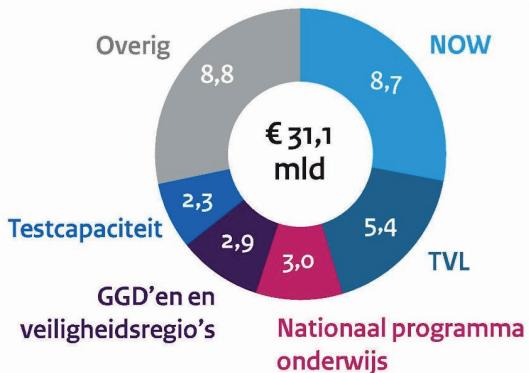


Sinds de start van de coronacrisis loopt de overheidsschuld op. Er was in 2021 echter nog voldoende financiële ruimte voor de noodzakelijke uitgaven om de coronacrisis te bestrijden. De overheidsschuld (EMU-schuld) komt uit op 52,1 procent van het bbp en bleef daarmee ruim onder de Europese grens van 60% bbp.



## Het kabinet gaf opnieuw veel uit aan steun- en herstelpakketten

### Uitgavenmaatregelen



### Inkomstenmaatregelen



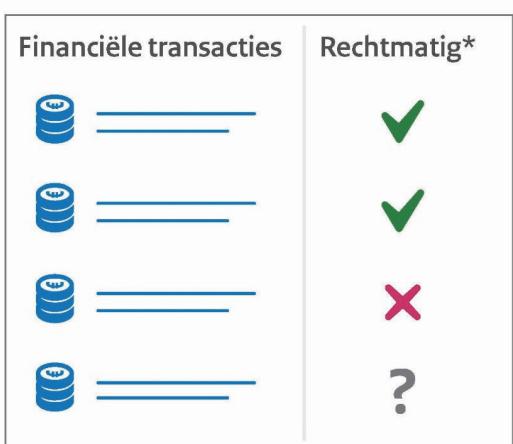
### Risicoregelingen



In 2021 werden de coronasteunpakketten voortgezet. Daarnaast waren er fikse investeringen ter bestrijding van het coronavirus. Dit heeft gezorgd voor 31 miljard euro aan extra uitgaven in 2021. Over heel 2020 en 2021 heeft dit geleid tot 18,5 miljard euro aan belastinguitstel en is het Rijk voor 40 miljard euro aan risicoregelingen aangegaan, voor het overgrote deel in de vorm van garanties. Garanties zijn geen uitgaven, maar wel een risico, omdat ze in de toekomst tot uitgaven kunnen leiden.



## Het financieel management van het Rijk stond ook in 2021 onder druk



\*Voldoen de financiële transacties aan alle Nederlandse en Europese regelgeving die over financiële transacties gaat?

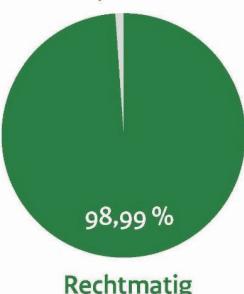
✓ Rechtmatig Voldoet

✗ Fout Voldoet niet (= onrechtmatig)

? Onzeker Kan niet met zekerheid gezegd worden

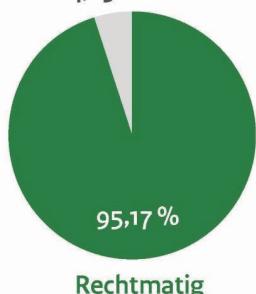
### Uitgaven

Fout of onzeker  
1,01 %



### Verplichtingen\*

Fout of onzeker  
4,83 %



\*verplichtingen tot toekomstige uitgaven

#### Voorbeelden van fouten

- Eerste en/of Tweede kamer zijn te laat geïnformeerd.
- Niet alle aanbestedingsregels zijn gevold.

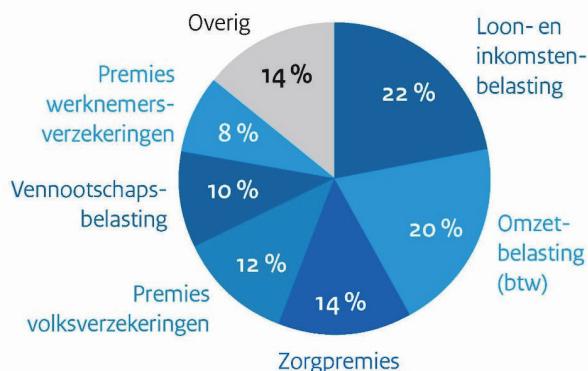
#### Voorbeelden van onzekerheden

- Of de prestatie is geleverd, kan niet met zekerheid worden vastgesteld.
- Er is geen staatssteuentoets uitgevoerd.

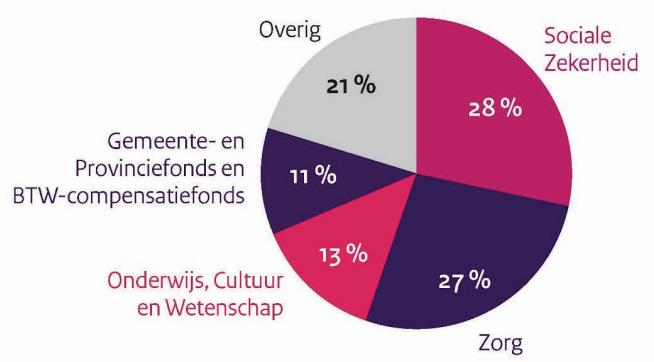


## Verdeling inkomsten en uitgaven Rijk 2021

### Verdeling inkomsten



### Verdeling uitgaven





# Overzicht inkomsten en uitgaven Rijk 2021

**€ 322,4 miljard**

Bedragen in miljarden euro



**€ 345,8 miljard**

Bedragen in miljarden euro



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

## 1 HET ECONOMISCH EN BUDGETTAIR BEELD

### 1.1 De Nederlandse economie

De Nederlandse economie herstelde zich in 2021, nadat ze in 2020 hard gekrompen was door de coronacrisis. Het economisch herstel komt door de veerkracht die de Nederlandse economie en maatschappij hebben laten zien. Ook hangt de groei samen met de coronamaatregelen en de uitgebreide steunpakketten die de gevolgen van de coronacrisis hebben beperkt. Na een economische krimp van 0,5 procent in het eerste kwartaal van 2021, ging het sterke herstel in het tweede en derde kwartaal gepaard met een groei van 3,8 procent en 2,0 procent. In het derde kwartaal van 2021 was de Nederlandse economie groter dan voor de coronacrisis. Ook in het vierde kwartaal hield de groei aan en kwam uit op 1,0 procent, ondanks een nieuwe golf van coronabesmettingen. De totale economische groei in 2021 bedroeg 5,0 procent.

#### *Ontwikkeling van brede welvaart*

De ontwikkeling van de Nederlandse economie moet in samenhang worden gezien met de ontwikkeling van brede welvaart. De coronacrisis onderstreepte ook in 2021 dat het welzijn van mensen afhankelijk is van veel meer factoren dan alleen economische. Er worden belangrijke stappen gezet met het systematisch meten van brede welvaart. Zo publiceren de planbureaus, het CPB, PBL en SCP, een kernset met brede welvaartsindicatoren aan het eind van deze maand. Deze kernset wordt de komende jaren steeds voorafgaand aan de Voorjaarsnota gepubliceerd, om aan te sluiten bij de begrotingscyclus.

Tegelijk met deze publicatie brengt het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) de vijfde editie uit van de Monitor Brede Welvaart & SDG's (duurzame ontwikkelingsdoelen). In de categorieën Hier & Nu, Later en Elders laten ongeveer honderd indicatoren zien hoe de brede welvaart in Nederland zich ontwikkelt. Dat de Monitor Brede Welvaart wordt gepubliceerd op Verantwoordingsdag, naast het Financieel Jaarverslag van het Rijk, verrijkt het debat over de ontwikkelingen van het jaar.

De monitor laat voor 2021 zowel positieve als negatieve ontwikkelingen zien op het gebied van brede welvaart. Zo staan veel economische indicatoren op groen, maar is de gemiddelde tevredenheid met het leven gedaald. 83,6 procent van de Nederlanders geeft het leven een 7 of hoger, een daling van 1,2 procentpunt ten opzichte van 2020. Een dalende trend is niet waarneembaar, maar de tevredenheid ligt hiermee wel op het laagste niveau sinds 1997 (eerste meetpunt). Tevredenheid is een overkoepelende maat van brede welvaart, die vaak samenhangt met een aantal kenmerken. De verslechtering van een aantal van deze kenmerken kan worden gerelateerd aan de COVID-19-pandemie. Zo is er een achteruitgang waarneembaar op het gebied van sociale contacten, ervaren gezondheid en ook mentale gezondheid. Verder is voor de verdeling over leeftijdsgroepen, vooral in het laatste jaar een achteruitgang te zien op de brede welvaart voor jongvolwassenen, een groep op wie de pandemie ook in 2021 relatief veel impact had.

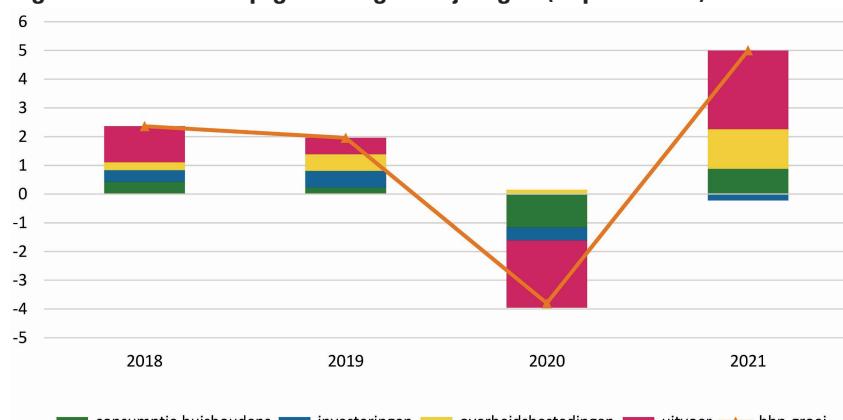
De welvaart in het Hier & Nu lijkt over de hele breedte een iets positiever beeld te tonen dan vorig jaar. Daarentegen zijn bij brede welvaart voor Later relatief veel rode indicatoren te zien, wat een verslechtering van de brede welvaart impliceert. Terwijl voor het Hier & Nu slechts 7 procent van de

indicatoren op rood staan, is dat voor ruim een derde van de indicatoren voor Later het geval. Dit is een indicatie dat welvaart in het Hier & Nu ten koste gaat van vormen van kapitaal voor later; zowel financieel kapitaal (de overheidsschuld neemt toe) als natuurlijk kapitaal (de CO<sub>2</sub>-uitstoot neemt toe en de biodiversiteit neemt af). Verder vertoont brede welvaart Elders een gemengd beeld: te zien is dat de wereldhandel opleeft, maar op het gebied van milieu en grondstoffen heeft Nederland een negatieve impact over de grenzen heen

#### *De economische groei*

Het Nederlandse bruto binnenlands product (bbp) groeide in 2021 met 5,0 procent, ondanks het feit dat verschillende periodes van het jaar contactbeperkende maatregelen van kracht waren om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan. Voor een deel is dit te verklaren als ‘inhaalgroei’ na de economische krimp van 2020. In 2020 zorgde vooral de afname in consumptie en teruglopende handel voor economische krimp. In 2021 herstelde de economie zich sterk, en werd de economische groei vooral gedragen door toenemende consumptie, overheidsbestedingen en uitvoer. Volgens cijfers van het CBS nam de consumptie van huishoudens in 2021 toe met 4,3 procent ten opzichte van 2020, groeide de consumptie van de overheid met 5,5 procent en de uitvoer van goederen en diensten met 6,6 procent.

**Figuur 1.1.1 Reële bbp-groei en groeibijdragen (in procenten)**

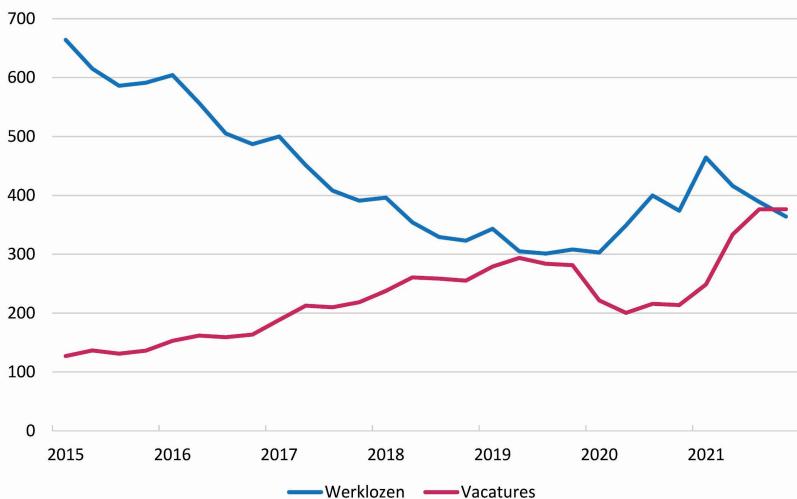


Bron: CBS

#### *Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, lonen en inflatie*

De arbeidsmarkt was in 2021 historisch krap. De werkloosheid bleef laag en nam zelfs verder af, ondanks de gevolgen van de coronacrisis. Het aantal werklozen in het vierde kwartaal van 2021 bedroeg 364 duizend personen, een daling ten opzichte van het vierde kwartaal van 2020 toen er 374 duizend personen werkloos waren. Deze lage werkloosheid was positief voor de economische ontwikkeling als geheel en het inkomen van mensen. Tegelijkertijd betekent de lage werkloosheid dat bedrijven en organisaties minder makkelijk personeel konden werven. Tegenover de 408 duizend werklozen stonden gemiddeld 334 duizend vacatures gedurende het jaar. In het vierde kwartaal van 2021 oversteeg het aantal vacatures (376 duizend) zelfs het aantal werklozen (364 duizend).

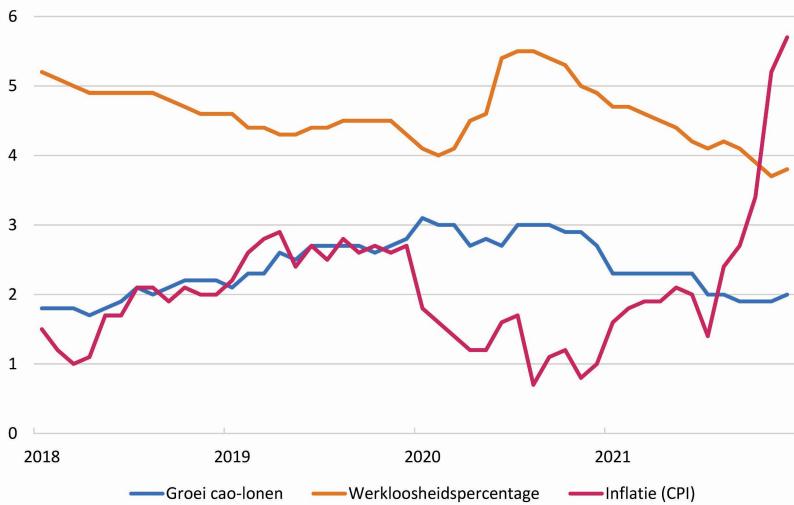
**Figuur 1.1.2 Aantal werklozen en vacatures (in duizenden, seisoengecorrigeerd)**



Bron: CBS

Terwijl de werkloosheid laag bleef en zelfs verder daalde naar 3,8 procent aan het eind van 2021, vertaalde de krappe arbeidsmarkt zich niet in een sterke loongroei. De cao-lonen namen gemiddeld toe met 2,2 procent. De inflatie is in 2021 gemiddeld 2,7 procent, maar is in de laatste maanden fors toegenomen tot meer dan 5 procent in de maanden november en december. De gemiddelde inflatie wordt gemeten aan de hand van goederen en diensten die een gemiddeld huishouden aanschaft in een jaar. Omdat de energieprijzen hard stegen en deze een significant onderdeel zijn van de uitgaven van een gemiddeld huishouden, verklaarden de energieprijzen meer dan de helft van de totale inflatie. Doordat de inflatie in het jaar gemiddeld genomen hoger ligt dan de nominale loonstijging, dalen de reële lonen enigszins. Daartegenover staat dat de reële lonen in het voorgaande jaar, 2020, historisch stegen, met een inflatie van 1,3 procent tegenover een gemiddelde loonstijging van 3,0 procent.

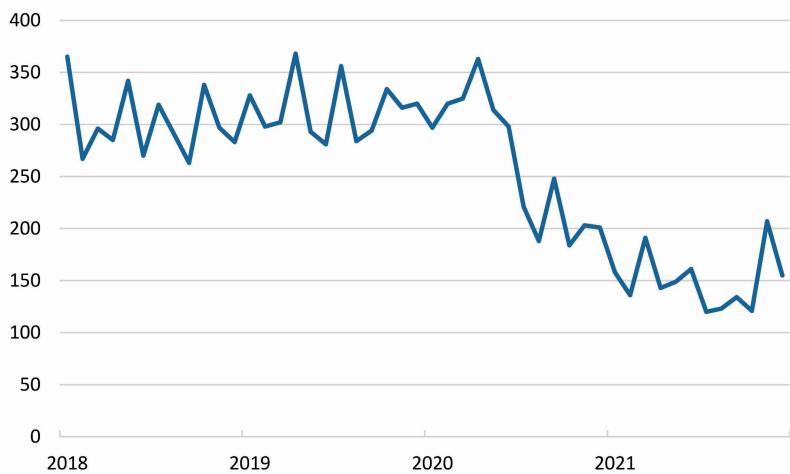
**Figuur 1.1.3 Lonen, werkloosheid en inflatie (in procenten)**



Bron: CBS

Net als de werkloosheid was het aantal faillissementen in 2021 beduidend lager dan normaal door de coronasteunpakketten. Deze lage faillissementscijfers zijn positief in de zin dat persoonlijk financieel leed en werkloosheid beperkt blijven. Aan de andere kant zijn de lage faillissementscijfers een teken dat bedrijven die in een normale marktdynamiek opgeheven zouden worden, door financiële steun overeind worden gehouden. Terwijl in de loop van 2021 een nieuwe fase in de coronapandemie aanbrak – waarbij Nederland als economie en maatschappij leerde leven met het virus – konden bedrijven weer open en werden logischerwijs de financiële steunpakketten afgebouwd. Met deze afbouw keert op termijn de normale marktdynamiek in de economie terug en hebben opkomende bedrijven meer mogelijkheden om personeel te werven.

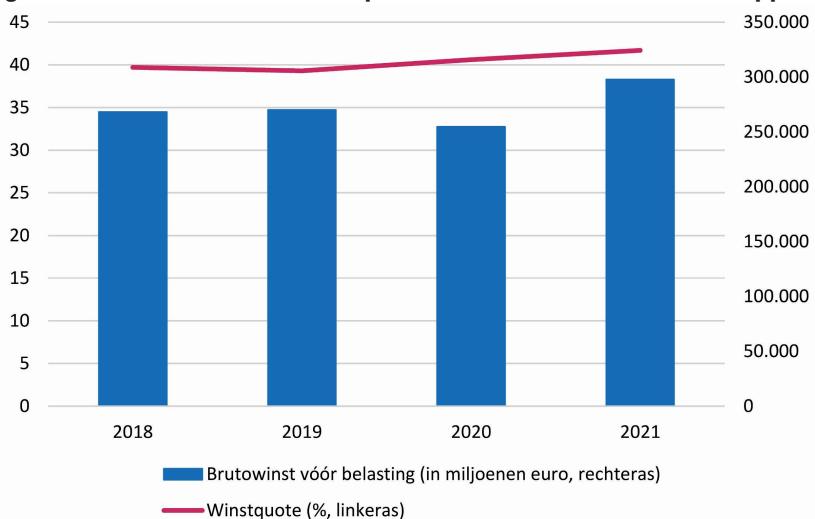
**Figuur 1.1.4 Aantal uitgesproken faillissementen van bedrijven, instellingen en eenmanszaken (per maand)**



Bron: De Nederlandse Bank (DNB)

De oplevende economie in 2021 is ook terug te zien in de ontwikkeling van bedrijfswinsten. Terwijl de totale brutowinst van niet-financiële vennootschappen in 2020 daalde naar 255 miljard euro, bedroeg deze brutowinst 297 miljard euro in 2021. Dit is een stijging van circa 17 procent. Ook nam de winstquote van bedrijven toe. De winstquote geeft aan welk deel van de beloning van productieprocessen toekomt aan de productiefactor kapitaal, als aandeel van de toegevoegde waarde. Het complement van de winstquote zijn de arbeidskosten (lonen) en nettobelastingen. In 2021 steeg de winstquote tot 41,7 procent, het hoogste niveau sinds 2009. Dit geeft aan dat een relatief groter deel van de brutowinsten toekomt aan de factor kapitaal ten koste van de factor arbeid en belastingen.

**Figuur 1.1.5 Brutowinst en winstquote (niet-financiële vennootschappen)**

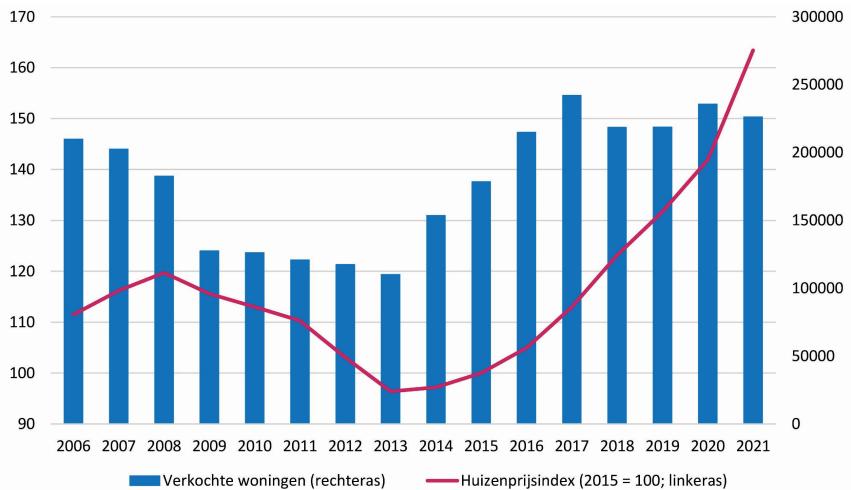


Bron: CBS

#### *De woningmarkt*

In 2021 bleven de woningprijzen hard stijgen en was een bestaande koopwoning gemiddeld 15,2 procent duurder dan een jaar eerder. Deze prijsstijging is bijna twee keer zo groot als een jaar eerder en is de grootste prijsstijging in 21 jaar. In Flevoland was de prijsstijging het grootst, met een gemiddelde stijging van 19,2 procent, gevolgd door Drenthe en Groningen met prijsstijgingen van gemiddeld 18,5 procent en 17,4 procent. De provincies met de mindere – maar nog steeds zeer forse – stijging waren Limburg, Zuid-Holland en Brabant, met een gemiddelde prijsstijging van 13,5 procent, 13,9 procent en 14,1 procent. Het aantal transacties is in 2021 iets teruggelopen en kwam uit op 226 duizend. Dit is nog steeds een historisch hoog aantal, en na het jaar 2020 en 2017 het hoogste aantal transacties gemeten sinds de start van de metingen in 1995.

**Figuur 1.1.6 Prijzen van koopwoningen en aantal transacties**

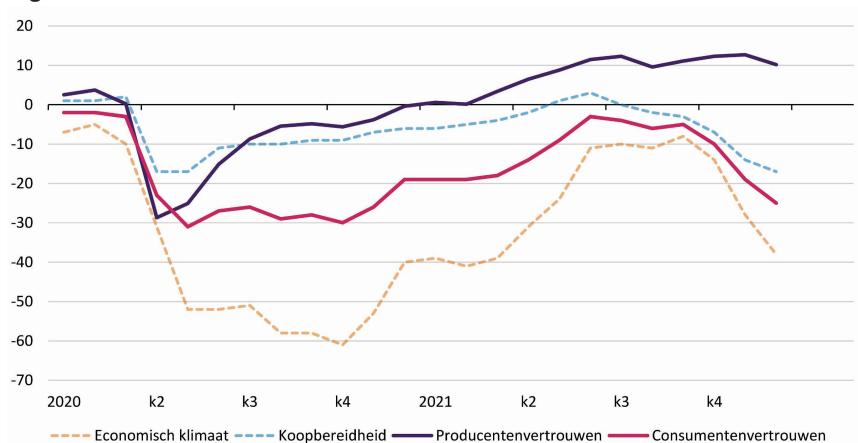


Bron: CBS

#### *Vertrouwen in de economie*

In de loop van 2021 steeg met het economisch herstel ook het vertrouwen van consumenten en producenten in de economie. Aan het begin van 2021 lag het producentenvertrouwen alweer op het niveau van voor de coronacrisis, en bereikte in november zelfs de hoogste waarde ooit gemeten. Aan het eind van het jaar zwakte het producentenvertrouwen enigszins af. Terwijl het consumentenvertrouwen ook door het jaar heen gestaag verbeterde, zwakte het aan het eind van het jaar af. Dit hing onder andere samen met aanhoudende coronabesmettingen en oplopende inflatie. In december 2021 lag het consumentenvertrouwen bijna weer op het niveau van het dieptepunt in de crisis.

**Figuur 1.1.7 Economische vertrouwensindicatoren**



Bron: CBS

Samenvattend is het economisch resultaat van 2021 sterk, met een hoge groei (4,8 procent) en lage werkloosheid (4,2 procent). Het bbp in 2021 is ook fors hoger dan verwacht bij Miljoenennota 2021 en de werkloosheid is significant lager. De inflatie steeg fors in de laatste maanden van 2021 en duwde daarmee de gemiddelde inflatie naar 2,7 procent. De contractlonen

stegen tegelijkertijd ook meer dan verwacht, maar blijven vooralsnog enigszins achter bij de inflatie. De huizenprijzen stegen in recordtempo, met een gemiddelde prijsstijging van 15,2 procent.

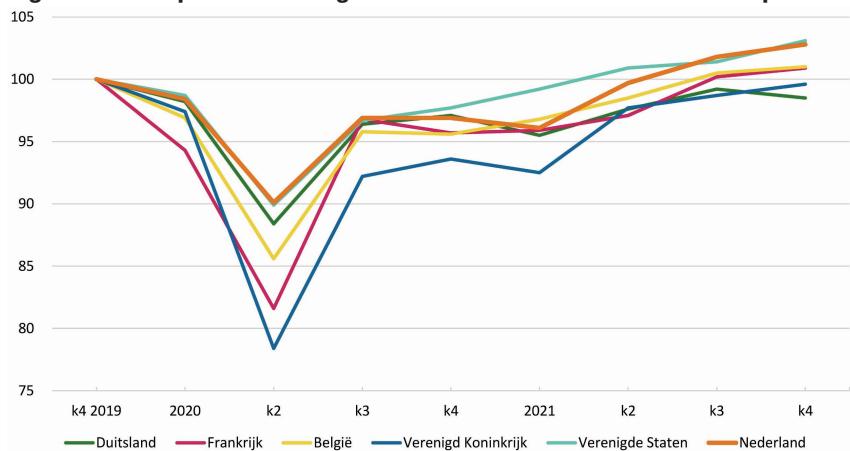
**Tabel 1.1.1 Verschil verwachtingen Miljoenennota (MN) 2021 en realisaties Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) 2021**

	MN	FJR
Bruto binnenlands product (in miljarden euro)	822	861
Economische groei	3,5	5,0
Inflatie (CPI)	1,4	2,7
Groei contractlonen marktsector	1,4	2,2
Werkloze beroepsbevolking	5,9	4,2

## 1.2 Europese en internationale ontwikkelingen

Veel landen in de wereld maakten in 2021 een vergelijkbaar economisch herstel door. Een internationale vergelijking laat zien dat de Nederlandse economie wel relatief snel een bbp bereikte boven het niveau van voor de crisis. Dit gebeurde al in het derde kwartaal, terwijl veel landen dit niveau pas in het vierde kwartaal bereikten. De Nederlandse economie groeide weliswaar minder hard in 2021, namelijk met 4,8 procent tegenover het Europese gemiddelde van 5,2 procent, maar kreeg ook relatief een minder harde klap in 2020. De krimp van de Nederlandse economie bedroeg in 2020 ‘slechts’ 3,8 procent, tegenover een gemiddelde krimp van 6,2 procent in de Europese Unie.

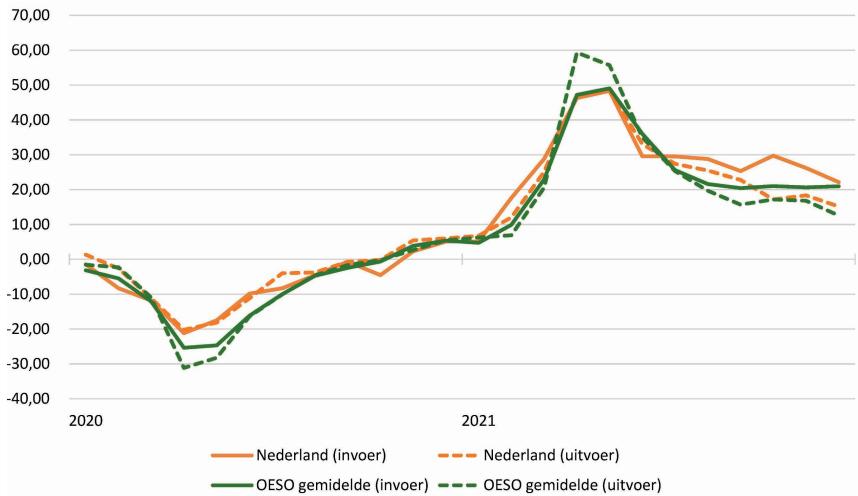
**Figuur 1.2.1 Bbp-ontwikkeling Nederland en voornaamste handelspartners**



Bron: CBS en Eurostat

De coronacrisis zorgde voor een grote schok in de internationale handel. Dit terwijl de uitvoer van goederen en diensten een belangrijke inkomstenbron is voor de Nederlandse economie. De schok in de Nederlandse handel volgde de internationale ontwikkeling, maar was relatief iets minder hard. In maart en april van 2020 was de waarde van de Nederlandse handel ongeveer 20 procent lager dan een jaar eerder, terwijl de handel van OESO-landen gemiddeld meer dan 25 procent daalde. De handel leefde gedurende 2021 wel weer sterk op, zowel voor Nederland als voor belangrijke handelspartners. In het voorjaar van 2021 was de totale waarde van de handel bijna 50 procent meer dan in het voorjaar van 2020. De oplevende handel droeg daarmee in belangrijke mate bij aan het economisch herstel in Nederland.

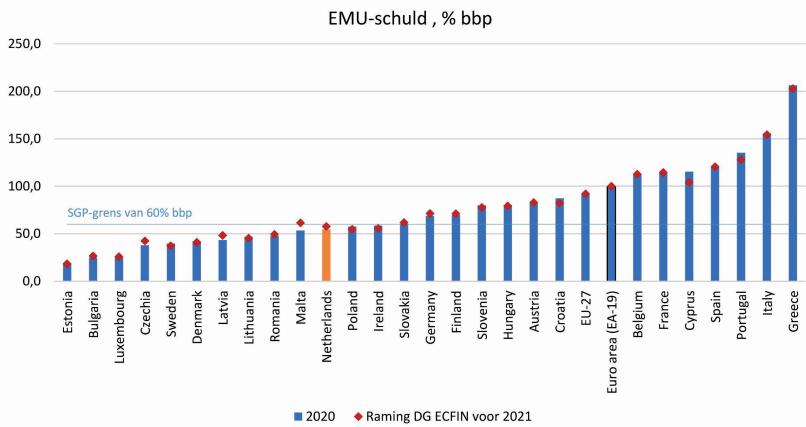
**Figuur 1.2.2 Ontwikkeling handel in Nederland en OESO-landen (in procenten, jaar-op-jaar)**



Bron: CBS en OESO

De overheidsschulden zijn in Europa en de rest van de wereld fors toegenomen als gevolg van de coronacrisis. De gemiddelde overheidsschuld van landen in de Eurozone bedroeg 99,3 procent in 2021 ten opzichte van 86,1 procent in het eerste kwartaal van 2020, voor de coronacrisis. In een vergelijking van gemiddelde schulden over het gehele van 2020 en 2021 is de stijging beperkt, omdat de economie een groot deel van de klap in 2020 te verwerken kreeg, en veel Europese landen in 2021 zich economisch herstelden.

**Figuur 1.2.3 EMU-schulden in 2020 en 2021**

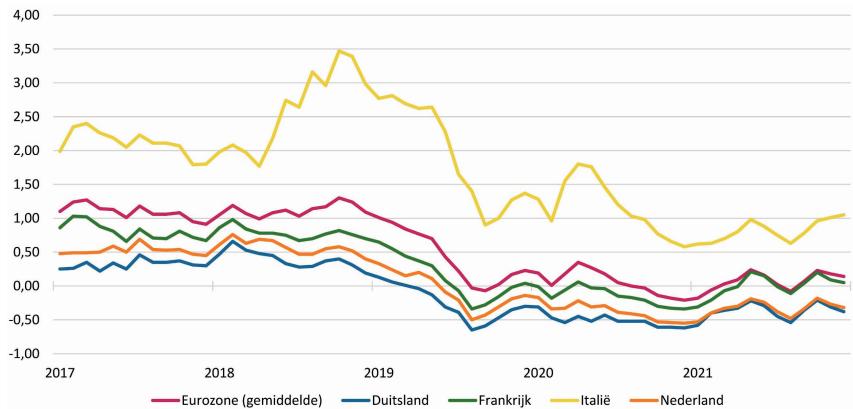


Bron: Europese Commissie

Tegelijkertijd zijn de rentes op de schulden nog steeds laag. De Europese Centrale Bank (ECB) heeft ook in 2021 ondersteunend monetair beleid gevoerd om de financiële gevolgen van de coronacrisis te beperken. Aan de trendmatige daling van de rentes van afgelopen jaren lijkt nu echter een einde te komen, mede doordat de inflatie toeneemt. Dit kan komen door

de hogere schuldniveaus, en kan vooral in landen met hogere schuldniveaus dan Nederland een economisch risico vormen. Nederland heeft nog steeds een relatief laag rentenniveau: de rente op de 10-jaars-staatsobligaties was – 0,53 procent in januari 2021 en – 0,32 procent in december 2021. In Italië was de rente 0,62 procent in januari 2021 en steg deze naar 1,05 procent in december 2021.

**Figuur 1.2.4 Lange-termijn rente op staatsobligaties**



Bron: Eurostat

### 1.3 Overheidsfinanciënen

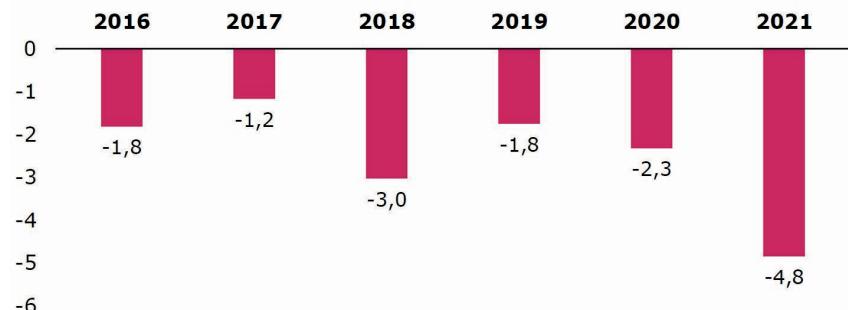
Corona bepaalde ook in 2021 het leven in Nederland. Dit had forse gevolgen voor de Nederlandse overheidsfinanciënen. Het kabinet heeft omvangrijke nood- en steunmaatregelen genomen om de gevolgen van de coronacrisis te dempen. Dit heeft net als in 2020 geleid tot hogere uitgaven. Deze coronagerelateerde uitgaven zijn niet ten koste gegaan van de reguliere uitgaven, waardoor het verlies aan economische activiteit zo veel mogelijk is opgevangen. Het plaatsen van de coronagerelateerde uitgaven buiten de begrotingskaders is een uitzonderlijke keuze, die het kabinet in maart 2020 bewust heeft gemaakt vanwege het unieke karakter van deze crisis. In de paragrafen 1.3.1 en 2.1.4 van dit Financieel Jaarverslag van het Rijk wordt uitgebreider stilgestaan bij deze coronagerelateerde maatregelen.

Door de extra coronagerelateerde uitgaven zijn zowel het begrotingstekort als de overheidsschuld gestegen. Ondank deze stijging voldeed Nederland in 2021, in tegenstelling tot de verwachting bij Najaarsnota 2021, aan de Europese criteria voor het overheidssaldo en de overheidsschuld uit de correctieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Deze positieve bijstelling heeft diverse oorzaken. Zo kwamen er door het krachtige economische herstel meer belasting- en premie-inkomsten binnen dan verwacht bij Najaarsnota 2021. Daarnaast zijn de coronagerelateerde uitgaven lager uitgevallen dan eerder geraamde. Tot slot valt op dat het EMU-saldo van de decentrale overheden en de sociale fondsen positiever uitvalt dan eerder geraamde. Voor de decentrale overheden is het EMU-saldo zelfs omgeslagen van een begrotingstekort naar een overschat.

Centraal in 2021 stond ook de verdere afhandeling van het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK). Hiervoor zijn aanzienlijke middelen uitgetrokken. Daarnaast heeft het kabinet extra middelen uitgetrokken voor jeugdzorg. Deze extra middelen zijn niet gecompenseerd met lagere uitgaven elders, waardoor er een

plafondoverschrijding is ontstaan. Tegenover deze plafondoverschrijding stond in 2021 een hoge onderuitputting bij het plafond Rijksbegroting, zoals te zien is in figuur 1.3.1. Hierin valt op dat de onderuitputting hoger is dan de afgelopen zes jaar en bijna twee keer zo hoog als de onderuitputting in 2020. De oorzaken hiervoor zijn divers en worden, net als de uitgaven, nader toegelicht in paragraaf 2.1 van dit Financieel Jaarverslag van het Rijk.

Figuur 1.3.1 Onderuitputting plafond Rijksbegroting



Dat het een bijzonder jaar was voor de Nederlandse overheidsfinanciën, blijkt ook uit een andere manier waarop de coronacrisis haar weerslag had op het begrotingsproces. Afgelopen jaar is namelijk uitzonderlijk vaak een beroep gedaan op artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016 (CW): in totaal 59 keer. Hierdoor konden ministeries in uitzonderlijke gevallen verplichtingen aangaan en uitgaven doen vóórdat de Staten-Generaal deze officieel hadden geautoriseerd. Met een uitgebreid aantal (63 in totaal) incidentele suppleaire begrotingen (ISB's) werd de Staten-Generaal zo adequaat mogelijk geïnformeerd over de maatregelen en de budgettaire gevolgen daarvan. (Ter vergelijking: in 2019 waren er vijf ISB's en werd er geen beroep gedaan op artikel 2.27 van de CW.) Deze manier van handelen stelde het kabinet in staat om in tijden van crisis snel te handelen. Het zette echter ook het begrotingsproces onder druk. In hoofdstuk 3 van dit Financieel Jaarverslag van het Rijk wordt hier uitgebreid bij stilgestaan.

Tot slot schetst en vergelijkt tabel 1.3.1 de overheidsfinanciën van de Miljonnnota 2021 en van dit Financieel Jaarverslag van het Rijk. Deze budgettaire kerngegevens worden nader toegelicht in hoofdstuk 2 van dit Financieel Jaarverslag van het Rijk.

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

	MN 2021	FJR 2021	Verschil
<b>Inkomsten (belastingen en sociale premies)</b>	<b>293,0</b>	<b>322,4</b>	<b>29,3</b>
<b>Nood- en steunmaatregelen corona relevant voor EMU-saldo (uitgaven)</b>	<b>12,3</b>	<b>31,1</b>	<b>18,8</b>
<b>Reguliere netto-uitgaven onder het uitgavenplafond</b>	<b>314,5</b>	<b>315,9</b>	<b>1,3</b>
Rijksbegroting	148,4	152,0	3,6
Sociale Zekerheid	90,9	87,8	- 3,1
Zorg	75,3	76,1	0,8
<b>Overige netto-uitgaven en correcties voor het EMU-saldo</b>	<b>9,8</b>	<b>- 1,1</b>	<b>- 10,9</b>
<b>Totale netto-uitgaven en correcties voor het EMU-saldo</b>	<b>336,6</b>	<b>345,8</b>	<b>9,2</b>
<b>EMU-saldo centrale overheid</b>	<b>- 43,5</b>	<b>- 23,4</b>	<b>20,1</b>
<b>EMU-saldo decentrale overheden</b>	<b>- 1,4</b>	<b>1,5</b>	<b>2,9</b>
<b>EMU-saldo collectieve sector</b>	<b>- 44,9</b>	<b>- 21,9</b>	<b>23,0</b>
<b>EMU-saldo collectieve sector (in procenten bbp)</b>	<b>- 5,5%</b>	<b>- 2,5%</b>	<b>2,9%</b>
<b>EMU-schuld collectieve sector</b>	<b>502</b>	<b>448</b>	<b>- 54</b>
<b>EMU-schuld collectieve sector (in procenten bbp)</b>	<b>61,1%</b>	<b>52,1%</b>	<b>- 9,0%</b>
<b>Bruto binnenlands product (bbp)</b>	<b>822</b>	<b>861</b>	<b>39</b>

### 1.3.1 Maatregelen coronacrisis

Ook in 2021 waren in verschillende periodes van het jaar contactbeperkende maatregelen van kracht om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan. Hierdoor werd de economische activiteit in veel sectoren beperkt en waren de automatische stabilisatoren alleen onvoldoende om de economische gevolgen van de coronacrisis op te vangen. Om het verlies aan economische activiteit deels te compenseren heeft het kabinet besloten om de eerder ingestelde nood- en steunmaatregelen te verlengen of te intensiveren. Op <https://www.rijksfinancien.nl/overheidsfinancien-coronatijd> worden de individuele maatregelen nader toegelicht.

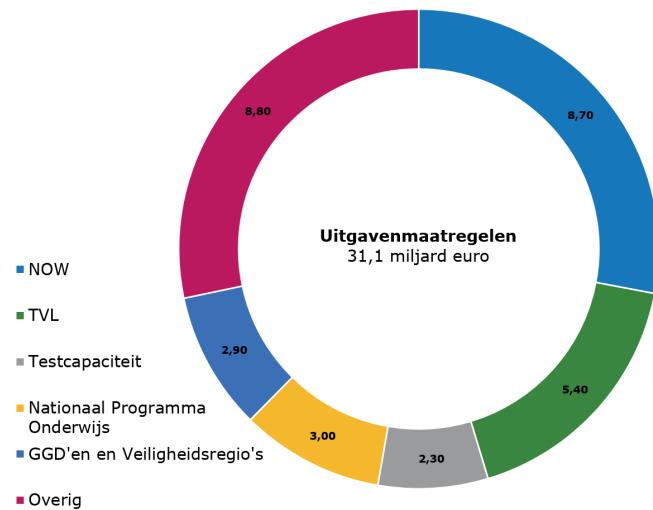
In totaal is er over 2020 en 2021 gezamenlijk 61,1 miljard euro uitgegeven aan coronagerelateerde maatregelen. Specifiek voor 2021 bedroegen de uitgaven aan coronagerelateerde maatregelen 31,7 miljard euro. Bij 31,1 miljard euro hiervan ging het om EMU-relevante uitgaven. In paragraaf 2.1.4 worden de coronagerelateerde uitgaven toegelicht.

De stand van het bedrag aan belastinguitstel voor ondernemers bedroeg eind 2021 in totaal 18,5 miljard euro. Dit is het uitstel dat verleend is over 2020 en 2021 gezamenlijk. In 2021 werd in totaal 5,5 miljard euro aan uitstel verleend. De ontwikkeling van de inkomsten wordt besproken in paragraaf 2.2.

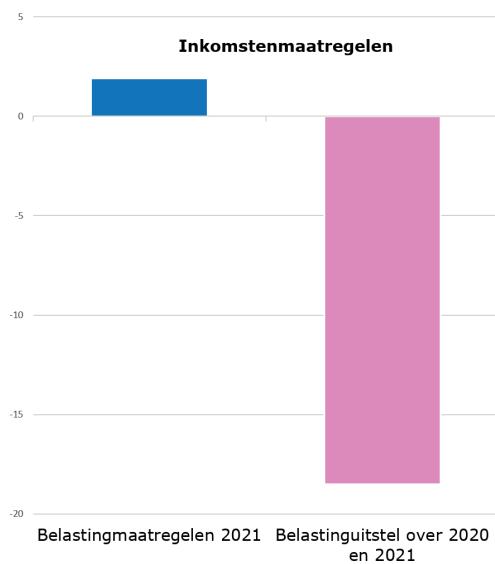
Daarnaast heeft het kabinet geprobeerd om onzekerheden in de economie gedeeltelijk weg te nemen door verschillende risicoregelingen in te stellen. Eind 2021 staat er nog voor 40 miljard euro open aan coronagerelateerde garanties en leningen. Hiervan viel 1,8 miljard euro onder niet-EMU-relevante uitgaven aan leningen. Deze leningen en garanties worden toegelicht in bijlage 8.

In figuren 1.3.2 tot en met 1.3.4 staan de totalen over 2021, en daar waar nodig ook over 2020, van uitgaven door de verschillende soorten nood- en steunmaatregelen als gevolg van de coronacrisis. De gevolgen voor de overheidsfinanciën worden besproken in het vervolg van dit Financieel Jaarverslag van het Rijk.

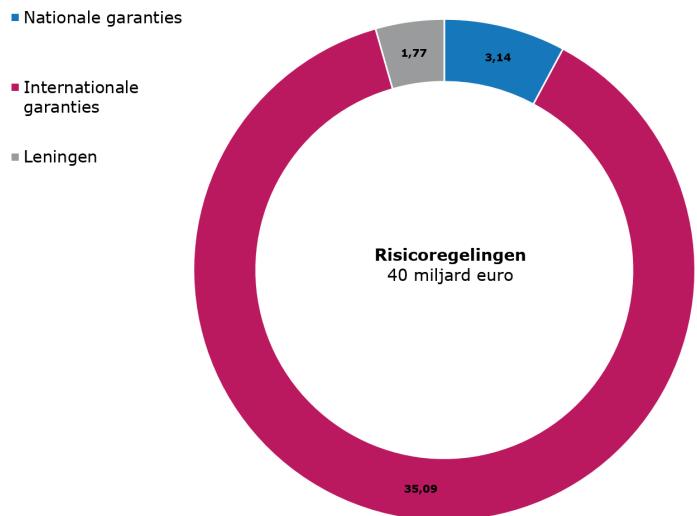
**Figuur 1.3.2 Uitgaven gerelateerd aan coronamaatregelen 2021  
(in miljarden euro)**



**Figuur 1.3.3 Inkomsten gerelateerd aan coronamaatregelen (in miljarden euro's)**



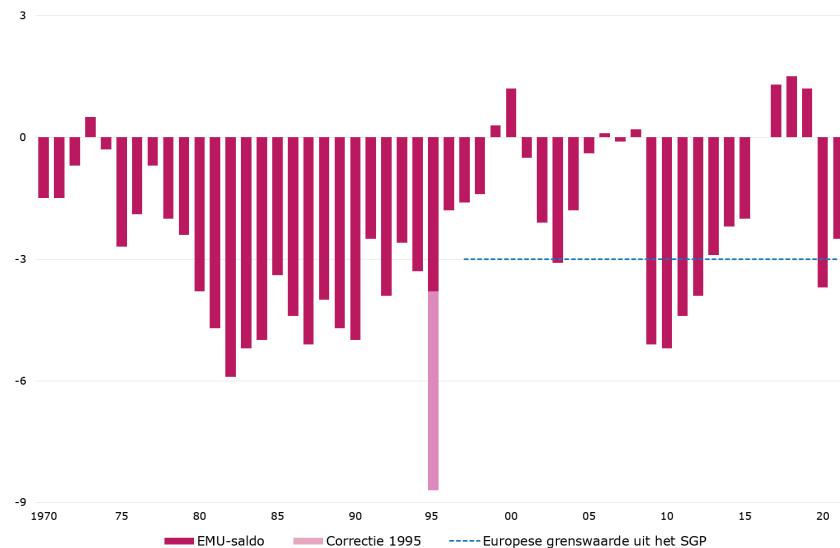
**Figuur 1.3.4 Risicoregelingen gerelateerd aan coronamaatregelen  
(in miljarden euro's)**



### 1.3.2 Ontwikkeling van het overheidssaldo

Zoals voorzien bij Miljoenennota 2021 leiden de hogere uitgaven en lagere inkomsten tot een tekort. Het EMU-saldo bedroeg in 2021 – 2,5 procent van het bbp, zoals figuur 1.3.5 laat zien. Bij Miljoenennota 2021 werd er nog gerekend op een tekort van 5,5 procent van het bbp. Het overheidssaldo is daarmee 3 procentpunt positiever gebleken dan bij Miljoenennota 2021 werd verwacht. Dit komt voornamelijk door hogere inkomsten en een beter economisch herstel dan eerder geraamde. Daarnaast verbetert het saldo door onderuitputting op de begrotingen en hogere ontvangen dividenden van financiële staatsdeelnemingen. Door dit EMU-tekort blijft Nederland in 2021 binnen de Europese grenswaarde van 3 procent van het bbp.

**Figuur 1.3.5 Ontwikkeling van het overheidssaldo<sup>1</sup> (in procenten bbp)**



Het EMU-saldo is ook minder negatief dan de – 5,1 procent van het bbp dat bij Najaarsnota 2021 werd geraamde. De verbetering ten opzichte van deze raming wordt hoofdzakelijk veroorzaakt doordat de uitgaven aan coronasteun lager uitvallen dan verwacht. De mutaties sinds de Miljoeennota 2021 met gevolgen voor het EMU-saldo worden in tabel 1.3.2 uiteengezet.

**Tabel 1.3.2 Verticale toelichting EMU-saldo**

(+ is saldoverbeterend)	Miljoenen euro	Procenten bbp
<b>EMU-saldo MN 2021</b>	<b>– 44.897</b>	<b>– 5,5%</b>
Noemereffect		0,2%
Belasting en premie-inkomsten	29.320	3,4%
Coronamaatregelen (uitgaven op kasbasis)	– 18.799	– 2,2%
Loon- en prijsbijstelling	– 626	– 0,1%
Niet-beleidsmatige mutatie WW en bijstand	3.220	0,4%
Reguliere uitgaven onder het uitgavenplafond	– 3.923	– 0,5%
Dividend financiële staatsdeelnemingen	438	0,1%
Ontvangsten ETS	524	0,1%
Nationaal Groefonds	968	0,1%
EMU-saldo lokale overheden	2.914	0,3%
Overige uitgaven niet-relevant voor het uitgavenplafond	7.637	0,9%
Kastransactieverzillen coronamaatregelen	– 760	– 0,1%
Storting in begrotingsreserves en risicovoorzieningen	– 338	0,0%
Overig	2.434	0,3%
<b>EMU-saldo Financieel Jaarverslag Rijk 2021</b>	<b>– 21.888</b>	<b>– 2,5%</b>

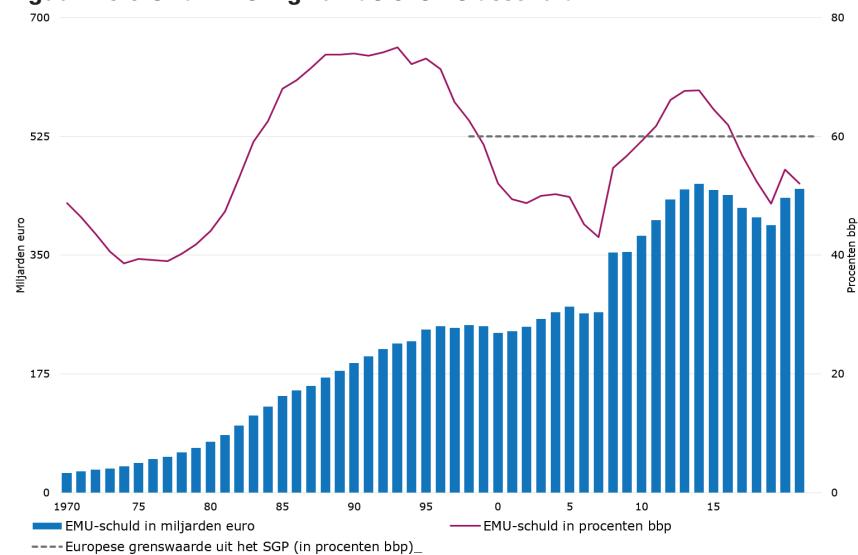
Bij de overschrijding van het uitgavenplafond gaat het om enkele mutaties die nader worden toegelicht in paragraaf 2.1.

<sup>1</sup> Het EMU-saldo 1995 wordt vertekend door een eenmalige saldobelasting van 4,9 procent van het bbp wegens de balansverkorting tussen het Rijk en woningbouwcorporaties in dat jaar

### 1.3.3 Ontwikkeling van de overheidsschuld

In het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2021 is de EMU-schuld ultimo 2021 uitgekomen op 52,1 procent van het bbp, zoals figuur 1.3.6 laat zien. Doordat in goede jaren buffers zijn opgebouwd, is er ook nu nog budgettaire ruimte om de toename aan uitgaven op te vangen. Dit dempt sterke economische schommelingen.

**Figuur 1.3.6 Ontwikkeling van de overheidsschuld**



De EMU-schuld is lager dan de 56,4 procent van het bbp die werd verwacht bij Najaarsnota 2021 en de verwachte 61,1 procent van het bbp in de Miljoenennota 2021. Deze verbetering ten opzichte van die ramingen heeft zich voorgedaan dankzij een beter EMU-saldo, maar ook dankzij een hoger bbp dan eerder werd verwacht (het noemereffect) en een lagere schuld eind 2020. Hierdoor blijft Nederland onder de Europese grenswaarde van 60 procent van het bbp uit het SGP.

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

(+ is toename van de schuld)	Miljoenen euro	Procenten bbp
<b>EMU-schuld Miljoenennota 2021</b>	<b>501.999</b>	<b>61,1%</b>
Noemereffect		- 2,8%
Doorwerking lagere schuld 2020	- 27.934	- 3,2%
Mutatie EMU-saldo	- 23.009	- 2,7%
Coronagerelateerde leningen	454	0,1%
Studieleningen	- 530	- 0,1%
Kastransactieverschil belastinguitstel	10.978	1,3%
Voortijdige beeindiging derivaten	- 1.529	- 0,2%
Overig	- 12.319	- 1,4%
<b>EMU-schuld Financieel jaarverslag van het Rijk 2021</b>	<b>448.110</b>	<b>52,1%</b>

## 2 DE ONTWIKKELING VAN DE UITGAVEN EN ONTVANGSTEN

Mede door de uitgaven vanwege de coronacrisis zijn de uitgaven van het Rijk in 2021 hoog. Het kabinet beheert de uitgaven van het Rijk door per kabinetsperiode vaste uitgavenplafonds te hanteren. Deze geven het maximum aan van de uitgaven in een gegeven jaar. Het kabinet zorgt ervoor dat de totale uitgaven dit maximum niet overschrijden. De ruimte onder het uitgavenplafond hoeft echter niet volledig benut te worden. Het uitgavenplafond wordt daarnaast aangepast voor niet-beleidsmatige ontwikkelingen van de uitgaven aan Werkeloosheidswet (WW) en bijstand. Als deze toenemen, bijvoorbeeld door een stijgende werkloosheid, hoeft er dus niet te worden bezuinigd op andere uitgaven.

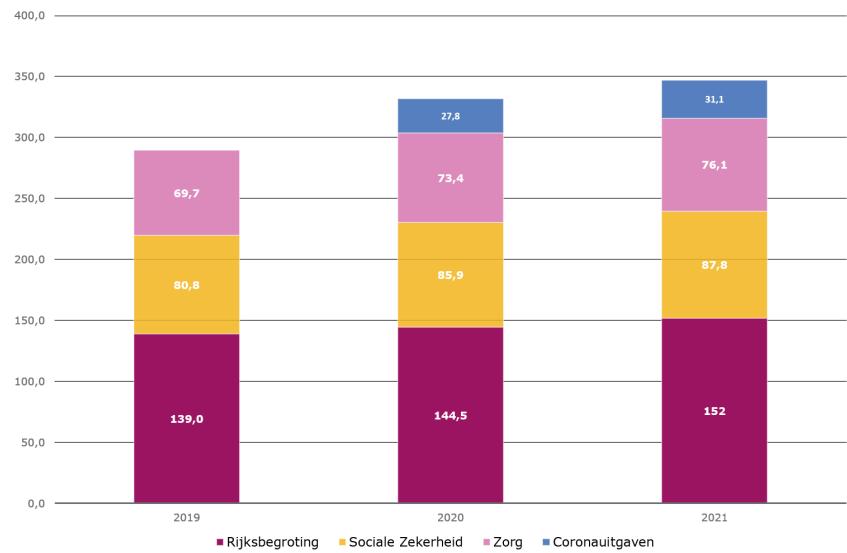
Tegenover de uitgaven staan de ontvangsten (belasting- en premie-inkomsten). Deze bewegen mee met de conjunctuur van de economie. Hierdoor verbetert het overheidssaldo in goede economische tijden, als de belasting- en premie-inkomsten stijgen door een groeiende economie. Het saldo verslechtert in mindere tijden, als de belasting- en premie-inkomsten dalen. Doordat de ontvangsten meebewegen met de conjunctuur, ontstaat een stabielere economische ontwikkeling.

### 2.1 De ontwikkeling van de uitgaven

In deze paragraaf worden de uitgaven van de Rijksbegroting in 2021 besproken. Hierbij is bijzondere aandacht voor de mutaties sinds de Miljoeennota 2021. Net als in 2020 kende het jaar 2021 bijzondere uitgaven in het kader van de coronacrisis. De coronagerelateerde uitgaven zijn net als vorig jaar buiten het plafond geplaatst. Zo is voorkomen dat deze uitgaven ertoe leidden dat er minder kon worden uitgegeven aan andere zaken. Figuur 2.1.1 laat zien dat de coronagerelateerde uitgaven redelijk vergelijkbaar zijn met het jaar 2020. Aan het einde van deze paragraaf wordt daarbij uitgebreid stilgestaan.

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

**Figuur 2.1.1 Totale uitgaven per deelplafond (in miljarden euro)**



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

Ten opzichte van de Miljoenennota 2021 is de overschrijding op het deelplafond Rijksbegroting toegenomen en is de onderschrijding op het deelplafond Zorg afgenummerd. De onderschrijding op deelplafond Zorg compenseert de overschrijding op het deelplafond Sociale Zekerheid. In de Najaarsnota 2021 sloot het uitgavenplafond voor 2021 nog op een overschrijding van 5,4 miljard euro. Sindsdien is er bij de reguliere uitgaven nog een aantal meevalters gemeld, waaronder een forse onderuitputting die wordt toegelicht in paragraaf 2.1.1. Per saldo is het totale uitgavenplafond in 2021 met 4 miljard euro overschreden.

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

**Tabel 2.1.1 Plafondtoets Financieel Jaarverslag van het Rijk 2021  
(in miljarden euro, - is onderschrijding)<sup>1</sup>**

	Miljoenennota 2021	FJR 2021	Verschil
<b>Rijksbegroting</b>			
Uitgavenplafond regulier	147,6	148,1	0,6
Uitgavenniveau regulier	148,4	152,0	3,6
Uitgaven coronamaatregelen	6,7	21,6	14,9
<b>Over-/onderschrijding reguliere uitgaven</b>	<b>0,8</b>	<b>3,9</b>	<b>3,1</b>
<b>Sociale Zekerheid</b>			
Uitgavenplafond regulier	90,5	87,4	- 3,1
Uitgavenniveau regulier	90,9	87,8	- 3,1
Uitgaven coronamaatregelen	5,5	9,3	3,8
<b>Over-/onderschrijding reguliere uitgaven</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>	<b>- 0,0</b>
<b>Zorg</b>			
Uitgavenplafond regulier	76,4	76,3	- 0,1
Uitgavenniveau regulier	75,3	76,1	0,8
Uitgaven coronamaatregelen	0,1	0,2	0,2
<b>Over-/onderschrijding reguliere uitgaven</b>	<b>- 1,1</b>	<b>- 0,3</b>	<b>0,9</b>
<b>Totale uitgavenplafond</b>			
Uitgavenplafond regulier	314,5	311,9	- 2,6
Uitgavenniveau regulier	314,5	315,9	1,3
Uitgaven coronamaatregelen	12,3	31,1	18,8
<b>Over-/onderschrijding reguliere uitgaven</b>	<b>0,0</b>	<b>4,0</b>	<b>3,9</b>

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

Het totale uitgavenplafond voor 2021 is ten opzichte van de Miljoenennota 2021 met 2,6 miljard euro verlaagd voor de reguliere uitgaven. Dit komt onder andere doordat het uitgavenplafond, volgens de reguliere systematiek, wordt gecorrigeerd voor uitgaven aan WW en bijstand. Deze uitgaven vallen 3,1 miljard lager uit dan wat bij de Miljoenennota 2021 werd verwacht.

Het is niet wenselijk om andere uitgaven te verminderen vanwege de uitgaven aan de nood- en steunpakketten. Daarom gaan de uitgaven aan deze maatregelen buiten het reguliere uitgavenplafond om. In de technische verwerking wordt dit gerealiseerd via een plafondcorrectie. De totale uitgaven hieraan zijn voor 2021 uitgekomen op 31,1 miljard euro.

### 2.1.1 Plafondtoets Rijksbegroting

De uitgaven onder het deelplafond Rijksbegroting zijn hoger uitgekomen dan geraamd in de Miljoenennota 2021. De overschrijding van het uitgavenplafond is ook groter dan verwacht in de Miljoenennota 2021. Tabel 2.1.2 toont een uitsplitsing van de ontwikkelingen onder het deelplafond Rijksbegroting.

**Tabel 2.1.2 Ontwikkeling deelplafond Rijksbegroting (in miljoenen euro (- is onderschrijding)**

	2021
<b>1 Uitgavenplafond bij Miljoenennota 2021</b>	<b>147.573</b>
<i>Aanpassingen van het uitgavenplafond naar aanleiding van:</i>	
2 Overboekingen met Sociale Zekerheid en Zorg	- 150

	2021
3 Loon- en prijsontwikkeling	544
4 Volkshuisvestingsfonds	450
5 Plafondcorrectie Infrastructuurfonds en Deltafonds	– 291
6 Valutaontwikkeling Defensie-uitgaven	– 16
7 Correctie coronagerelateerde uitgaven	– 27
8 Overige plafondcorrecties	52
<b>9 Uitgavenplafond bij Financieel Jaarverslag Rijk 2021 (= 1 t/m 8)</b>	<b>148.134</b>
<b>10 Reguliere uitgaven bij Miljoenennota 2021</b>	<b>148.388</b>
<i>Uitgavenmutaties met aanpassing van het uitgavenplafond:</i>	
11 Overboekingen met Sociale Zekerheid en Zorg	– 150
12 Loon- en prijsontwikkeling	544
13 Volkshuisvestingsfonds	450
14 Plafondcorrectie Infrastructuurfonds en Deltafonds	– 291
15 Valutaontwikkeling Defensie-uitgaven	– 16
16 Correctie coronagerelateerde uitgaven	– 27
17 Overige plafondcorrecties	52
<i>Uitgavenmutaties met beslag op budgettaire ruimte:</i>	
18 HGIS-bijstelling vanwege bni-volume	74
19 EU-afdrachten	771
20 Rente staatsschuld	504
21 Dividend staatsdeelnemingen	– 214
22 Schikking ABN AMRO	– 300
23 Gemeente-, Provincie- en Btw-compensatiefonds	328
24 Limburg	38
25 Leerlingenraming	– 72
26 Studiefinanciering	39
27 Verhogen lerarenbeurs	17
28 Uitvoeringskosten BIK	– 17
29 Prognosemodel Justitiële Ketens	209
30 Afpakken	84
31 Asielketen	– 25
32 Inburgering	– 19
33 Huurtoeslag	158
34 Jeugdzorg	613
35 Hersel toeslagengedupeerde	1.306
36 POK informatiehuishouding en dienstverlening	427
37 Schadeherstel en versterking Groningen	721
38 Bestuurlijke afspraken Groningen	386
39 Ontvangsten NAM Groningen	1.355
40 Investeringspakket Landen	93
41 Veteranen en tekort munitie, opleiding en training	90
42 Kasschuiven	– 274
43 Onderuitputting	– 4.844
44 Eindejaarsmarge (incl. GF/PF en HGIS)	956
45 Aanvullende in=uit-taakstelling	– 956
46 Invulling in=uit-taakstelling	1.923
47 Diversen	– 294
<b>48 Reguliere uitgaven bij Financieel Jaarverslag Rijk 2021 (= 10 t/m 47)</b>	<b>152.026</b>
<b>49 Over/onderschrijding uitgavenplafond bij Miljoenennota 2021 (=10-1)</b>	<b>815</b>
<b>50 Over/onderschrijding uitgavenplafond bij Financieel Jaarverslag Rijk 2021 (=48-9)</b>	<b>3.891</b>
<b>51 Corona-uitgaven bij Financieel Jaarverslag Rijk 2021</b>	<b>21.559</b>
<b>52 Totale uitgaven bij Financieel Jaarverslag Rijk 2021 (=48+51)</b>	<b>173.585</b>

Het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2021 laat een overschrijding zien op het deelplafond Rijksbegroting van 3,9 miljard euro in 2021. Dit is meer dan de overschrijding van 815 miljoen euro die in de Miljoenennota 2021 werd verwacht.

#### **Uitgavenmutaties met plafondaanpassing**

Het deelplafond Rijksbegroting wordt aangepast voor een aantal soorten mutaties. In lijn met de begrotingsregels zijn dit onder andere de overboekingen tussen de verschillende deelplafonds en de indexatie voor loon- en prijsontwikkeling. Bij deze uitgavenmutaties beweegt het plafond mee met de mutatie.

##### *11. Overboekingen met Sociale Zekerheid en Zorg*

Dit zijn overboekingen van middelen van het deelplafond Rijksbegroting naar de deelplafonds Sociale Zekerheid en Zorg, en vice versa.

##### *12. Loon- en prijsontwikkeling*

De budgetten onder het deelplafond Rijksbegroting worden gedurende het jaar bijgesteld op basis van de loon- en prijsontwikkeling die het CPB raamt. De bijstelling voor de loon- en prijsontwikkeling leidt voor 2021 tot hogere uitgaven ten opzichte van Miljoenennota 2021. De aanpassing van het uitgavenplafond is gelijk aan de uitgekeerde loon- en prijsbijstelling.

##### *13. Volkshuisvestingsfonds*

Dit is een overboeking naar de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor het in 2021 ingerichte Volkshuisvestingsfonds. Met een specifieke uitkering zijn middelen uitgekeerd aan gemeenten om de woningvoorraad te herstructureren en de leefbaarheid te verbeteren. Het Volkshuisvestingsfonds is geen begrotingsfonds als bedoeld in de Comptabiliteitswet 2016.

##### *14. Plafondcorrectie Infrastructuurfonds en Deltafonds*

In 2020 zijn de uitgaven op het Infrastructuurfonds en het Deltafonds versneld. Hiervoor is bij de Najaarsnota 2020 het plafond verhoogd. Bij de Voorjaarsnota 2021 is dit plafond met hetzelfde bedrag verlaagd.

##### *15. Valutaontwikkeling Defensie-uitgaven*

De raming van het CPB (april 2020) van de wisselkoersen van buitenlandse valuta met de euro leidt tot lagere uitgaven in euro's op het Defensiematerieelbegrotingsfonds. Daarnaast zijn hogere uitgaven ontstaan door verschillen in de dagkoersen ten opzichte van de raming van de euro-dollarkoers uit het Centraal Economisch Plan (CEP) van het Centraal Planbureau (CEP 2020). Het Agentschap verzorgt de inkoop van dollars voor Defensie. Volgens de kabinettsafspraak komen budgettaire mee- en tegenvalters door valutaschommelingen direct ten gunste of ten laste van het EMU-saldo. Dit wordt verwerkt via een correctie van het uitgavenplafond.

##### *16. Correctie coronagerelateerde uitgaven*

Dit is een verzamelpost voor middelen die bij de Miljoenennota 2021 als reguliere uitgaven in de begroting waren verwerkt, maar die bij nader inzien als corona-uitgaven hadden moeten worden aangemerkt en vice versa. De grootste posten zijn het EZK-bedrijvenpakket van 250 miljoen euro in 2021 dat nu als coronamaatregel wordt verwerkt en middelen op de SZW-begroting die bij nader inzien niet coronagerelateerd geboekt hadden moeten worden. Dit leidt ertoe dat het uitgavenplafond in 2021 per saldo licht naar beneden wordt bijgesteld.

### *17. Overige plafondcorrecties*

Deze post bevat alle overige mutaties waarvoor het plafond van de Rijksbegroting is gecorrigeerd. Dit zijn onder andere de compensatie voor huurbevriezingen en de apparaatskosten voor het Nationaal Groefonds. Deze laatste kosten vielen eerder nog niet onder het uitgavenplafond Rijksbegroting. De compensatie is gedekt aan de inkomstenkant en legt daarom geen beslag op het deelplafond Rijksbegroting.

### **Uitgavenmutaties met budgettair beslag**

#### *18. HGIS-bijstelling als gevolg van bni-volume*

Volgens de reguliere systematiek zijn de middelen voor Official Development Assistance (ODA) binnen de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) bijgesteld op basis van de groeiverwachting van het bruto nationaal inkomen (bni) van het CPB.

#### *19. EU-afdrachten*

De post EU-afdrachten is een saldo van verschillende mutaties. De afdrachten vielen in 2021 771 miljoen euro hoger uit dan geraamd. Een belangrijk element is de afdracht van de invoerrechten in de laatste maanden van 2021, die 343 miljoen euro hoger uitviel dan geraamd. Hier staat ook een hogere ontvangst tegenover, waardoor dit per saldo budgettair neutraal is. Daarnaast is een aantal afdrachten onder voorbehoud aan de Europese Commissie gedaan vanwege geschillen over de heffing van invoerrechten (in totaal 296 miljoen euro).

#### *20. Rente staatsschuld*

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

#### *21. Dividend staatsdeelnemingen*

De onzekerheid in de dividendramingen als gevolg van de coronapandemie is gedaald, dit leidt tot hogere dividendontvangsten.

#### *22. Schikking ABN AMRO*

ABN AMRO en het Openbaar Ministerie hebben in 2021 een schikking getroffen inzake de witwasfraude waartegen de bank onvoldoende actie ondernomen had. De totale schikking bedroeg 480 miljoen euro. Dit bedrag bestond voor 300 miljoen euro uit boete.

#### *23. Gemeente-, Provincie- en Btw-compensatiefonds*

De post Gemeente-, Provincie- en Btw-compensatiefonds bevat de overboekingen van en naar de fondsen, beleidsmatige mutaties op de fondsen en de ontwikkeling van de jaarlijkse indexatie van de fondsen. De jaarlijkse indexatie van deze fondsen heet het accres (normeringssystematiek, ook trap-op-trap-af-systematiek genoemd). In het voorjaar van 2020 heeft het kabinet, in overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO), besloten het accres voor 2020 en 2021 vast te zetten op de standen uit de Voorjaarsnota 2020. Ook het effect op het accres op het plafond van het Btw-compensatiefonds is volgens de normeringssystematiek bevoren. Het accres is daarom gelijk aan het begrote accres bij Miljoenennota 2021. Om deze reden is de reguliere bijlage met de accresontwikkeling sinds de Miljoenennota niet opgenomen.

#### *24. Limburg*

In 2021 zijn Rijkswaterstaat en ProRail gecompenseerd voor kosten die zij gemaakt hebben vanwege het hoogwater in Limburg. Daarnaast zijn er uitgaven voor de Regeling tegemoetkoming schade 2021 onder de Wet tegemoetkoming schade (Wts).

#### *25. Leerlingenraming*

In het Nationaal Programma (NP) Onderwijs is generaal budget beschikbaar gesteld om de structurele gevolgen te dekken van de extra studentenaantallen in de Referentieraming. Dit is in de zesde incidentele suppletaire begroting (ISB) verwerkt. In het eerste jaar leidde dit tot een meevaller.

#### *26. Studiefinanciering*

De tegenval op de relevante uitgaven op artikel 11 komt grotendeels door hogere studentenaantallen.

#### *27. Verhogen lerarenbeurs*

Naar aanleiding van amendement Nijboer zijn de uitvoeringskosten voor de Baangerelateerde Investeringskorting (BIK) alternatief ingezet voor de lerarenbeurs. Dit gaat om een bedrag van 17,1 miljoen euro voor 2021.

#### *28. Uitvoeringskosten BIK*

Het kabinet had het voornemen om de uitvoering van de BIK te beleggen bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de Belastingdienst. De uitvoeringskosten waren geraamd op 69,2 miljoen euro voor de periode 2021-2024, waarvan de meeste uitgaven in de uitvoeringsjaren 2021 en 2022 waren geraamd. In de eerste ISB 2021 zijn de middelen hiervoor toegevoegd aan de begrotingen van EZK en Financiën. Het kabinet heeft na publicatie van de eerste ISB besloten de ontwikkeling van de BIK stop te zetten.

De niet-bestede uitvoeringskosten komen nu toen goede van de uitvoering van het aangenomen amendement-Nijboer ([35 850 VIII nr. 7](#)). Dit betekent dat het niet-bestede deel van de uitvoeringskosten bij ontwerpbegroting 2022 in mindering worden gebracht op de EZK-begroting en worden toegevoegd aan de begroting van Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). De uitvoeringskosten die de Belastingdienst al had gemaakt (17 miljoen euro), zijn gecorrigeerd op de toevoeging aan de OCW-begroting.

#### *29. Prognosemodel Justitiële Ketens*

Het Prognosemodel Justitiële Ketens raamt de meerjarige capaciteitsbehoefte in de justitiële keten. Uit de raming in 2021 voor de komende jaren blijkt een forse stijging in de capaciteitsbehoefte. Hieruit volgt een stijging in uitgaven, die in 2021 209 miljoen euro bedroegen.

#### *30. Afpakken*

De afpak-ontvangsten zijn ongeveer 84 miljoen euro lager dan geraamd. Dit komt voornamelijk doordat afpakontvangsten sterk afhankelijk zijn van de realisatie van grote schikkingen. Hoewel er in 2021 wel twee grote schikkingen zijn geweest (groter dan 10 miljoen euro), hadden deze schikkingen vooral een hoge boete-component en verhoudingsgewijs een beperkte afpak-component.

### *31. Asielketen*

In de Meerjaren Productie Prognose (MPP) in het voorjaar 2021, is rekening gehouden met een lagere instroom dan in 2020 en een uitstroom van vergunninghouders volgens de taakstelling. Op basis hiervan is de MPP-raming voor de asieluitgaven in 2021 generaal neerwaarts bijgesteld. In de loop van het jaar bleek de bezetting bij het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) toch groter te zijn dan verwacht. Daarom is het asielbudget bij het COA bij de Najaarsnota verhoogd met een bedrag uit de asielreserve. Hiervoor is het uitgavenplafond niet aangepast.

### *32. Inburgering*

Deze reeks is een saldoreeks van de mutaties op drie dossiers binnen het inburgeringsterrein. Allereerst leidt de vertraagde inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel tot een neerwaartse bijstelling van het budget voor het nieuwe stelsel. Gemeenten worden gecompenseerd voor de financiële gevolgen hiervan. Daarnaast zijn er hoger dan voorziene kosten die verband houden met de nieuwe inburgeringswet (zoals implementatie- en uitvoeringskosten). Ook wordt de specifieke uitkering (SPUK) voor inburgeringsvoorzieningen naar boven bijgesteld als gevolg van een hoger dan eerder geraamde asielinstroom. Tot slot worden de uitgaven voor maatschappelijke begeleiding in 2022 opwaarts bijgesteld. Dit is het gevolg van de vertraagde invoering van de Wet inburgering, waardoor er in 2021 meer trajecten plaatsvonden. Daarnaast komt dit door een hogere taakstelling huisvesting vergunninghouders in 2021 ten opzichte van de eerdere raming.

### *33. Huurtoeslag*

De uitgaven aan de huurtoeslag vallen hoger uit. Dit komt voornamelijk door de coronacrisis en de inflatie. Ook vallen de ontvangsten bij de huurtoeslag lager uit dan geraamd. Dit hangt samen met een milder incassoregime en een tijdelijke verlaging van de invorderingsrente in verband met de coronacrisis. Daarnaast leidt de uitvoering van het amendement-Lodders tot lagere ontvangsten. De dekking van dit amendement wordt geëffectueerd bij de eerstvolgende materiële wijziging in het huurtoeslagstelsel of uiterlijk bij Voorjaarsnota 2022.

### *34. Jeugdzorg*

Het kabinet heeft in 2021 613 miljoen euro beschikbaar gesteld aan gemeenten voor het oplossen van de acute problematiek in de jeugdzorg. Dit is onder meer voor het uitbreiden van de crisiscapaciteit in de Jeugd Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) en het aanpakken van wachttijden.

### *35. Herstel toeslagengedupeerden*

Het afgelopen jaar heeft het kabinet op verschillende momenten extra middelen beschikbaar gesteld voor toeslagengedupeerden. Deze middelen zijn onder andere voor de Catshuisregeling, de integrale beoordelingen, het kwijtschelden van publieke schulden en private schulden, en het apparaatsbudget. In totaal is tot en met 2024 cumulatief 5,2 miljard euro geraamd voor herstel toeslagengedupeerden. In 2021 is 1,3 miljard euro hiervan onder het plafond Rijksbegroting verwerkt.

### *36. POK informatiehuishouding en dienstverlening*

In reactie op het rapport van de POK heeft het kabinet in januari 2021 structureel middelen gereserveerd oplopend tot 833 miljoen euro in 2026. Dit bedrag is voor het verder op orde brengen van de rijksbrede informatiehuishouding en het verbeteren van dienstverlening van de overheid voor alle mensen. In 2021 is hieraan 427 miljoen euro besteed.

### *37. Schadeherstel en versterking Groningen*

In de Voorjaarsnota 2021 is tot en met 2027 een bedrag van 8,8 miljard euro geraamd voor de uitgaven aan schadeherstel, de versterkingsoperatie en uitvoeringskosten Groningen. Sinds de publicatie van de Voorjaarsnota heeft het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) een nieuwe werkwijze aangekondigd voor de afhandeling van fysieke schade. De budgettaire gevolgen van deze nieuwe werkwijze zijn in die Miljoenennota 2022 verwerkt. Hierin is meegenomen de doorwerking in de raming van de btw-component en de voorgenomen kapitaalinjectie voor Energie Beheer Nederland (EBN).

### *38. Bestuurlijke afspraken Groningen*

In november 2020 sloten het kabinet en de regio de bestuurlijke afspraken Groningen. Hiermee is 1,51 miljard euro gemoeid. In 2021 zijn de benodigde middelen grotendeels aan de begroting van het ministerie van BZK toegevoegd. In de tabel is het bedrag voor 2021 opgenomen. Het restant staat op de Aanvullende post en wordt op een later moment overgeboekt.

### *39. Ontvangsten Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) Groningen*

De geraamde ontvangsten voor het ministerie van BZK zijn deze met 266 miljoen euro naar beneden bijgesteld. De NAM heeft namelijk te kennen gegeven de openstaande facturen vooralsnog niet geheel te willen voldoen. Het kabinet ziet er streng op toe dat de NAM aan haar betaalverplichting voldoet. De Kamer wordt nader geïnformeerd over de vervolgstappen.

De bijstelling bij het ministerie van EZK is het gevolg van uitstel van de heffing die aan de NAM wordt opgelegd voor schadeherstel. Sinds 1 juli 2020 worden de kosten van de schadeafhandeling in Groningen op basis van artikel 15 van de Tijdelijke wet Groningen aan NAM doorbelast. Zorgvuldige onderbouwing van heffingsbesluiten vergt meer tijd dan eerder verwacht. De eerder geraamde ontvangsten van 959 miljoen euro worden daardoor pas in 2022 verwacht. Daarnaast komt 130 miljoen euro pas begin 2022 binnen, omdat de daarmee samenhangende uitgaven later dan verwacht zijn gerealiseerd.

### *40. Investeringspakket Landen*

Dit is het meerjarige en deels structurele investeringspakket voor zowel Curaçao, Aruba als Sint-Maarten. Het gaat om maatregelen die gericht zijn op onder andere het structureel versterken van de rechtsstaat, oprichting van een hervormingsentiteit, ondersteuning van het bedrijfsleven en verbetering van de onderwijsvesting.

### *41. Veteranen en tekort munitie, opleiding en training*

Er is structureel geïnvesteerd in de zorg voor veteranen en geoefendheid van militairen. Zo zijn er aanvullende middelen beschikbaar gesteld voor het Nationaal Fonds Ereschuld voor veteranen, die als gevolg van missies fysieke of mentale schade hebben opgelopen. Daarnaast zijn er extra middelen beschikbaar voor munitie, opleiding en training van militairen. Hiermee is geïnvesteerd in een toename van de gereedheid van Defensie.

### *42. Kasschuiven*

In 2021 is per saldo voor 247 miljoen euro aan uitgaven naar latere jaren geschoven. Enerzijds zijn er middelen doorgeschoven naar latere jaren, zoals ODA-middelen, middelen voor de aanpak stikstof en klimaat, compensatie vanwege POK en informatiehuishouding. Anderzijds zijn er

middelen naar voren geschoven, zoals middelen voor de woningbouwimpuls, het Pensioenakkoord, Openbaar Vervoer (OV)-bedrijven aangaande studiefinanciering, en middelen uit het Infrastructuurfonds.

#### *43. Onderuitputting*

Tabel 2.1.3 toont de onderuitputting per begrotingshoofdstuk onder het plafond Rijksbegroting. Dit is de gemelde onderuitputting vanaf Najaarsnota 2021.

Tabel 2.1.3 Onderuitputting (in miljoenen euro, - is onderschrijding)	
Begrotingshoofdstuk	2021
Staten-Generaal	0
Hoge Colleges van Staat, Kabinetten en Kiesraad	- 10
Algemene Zaken	- 3
Koninkrijksrelaties	- 29
Justitie en Veiligheid	- 153
Binnenlandse Zaken	- 200
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	- 310
Financiën	- 841
Defensie	- 143
Infrastructuur en Waterstaat	- 106
Economische Zaken en Klimaat	- 363
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	- 197
Sociale Zaken en Werkgelegenheid (deelplafond R)	- 87
Volksgezondheid, Welzijn en Sport (deelplafond R)	- 46
Gemeentefonds	- 262
Provinciefonds	- 10
Infrastructuurfonds	- 241
Deltafonds	- 286
Defensiematerieelfonds	- 577
HGIS	- 246
Aanvullende post	- 733
<b>Totaal</b>	<b>- 4.844</b>

Hieronder wordt de onderuitputting per begrotingshoofdstuk toegelicht.

#### *Hoge Colleges van Staat, Kabinetten en Kiesraad*

De onderuitputting op begrotingshoofdstuk 2B is een saldo van diverse mee- en tegenvallers. Op bijna alle artikelen is onderuitputting te zien, maar de onderuitputting zit met name bij de Raad van State en de Kiesraad.

#### *Algemene Zaken*

De onderuitputting bij Ministerie Algemene Zaken (AZ) bedraagt per saldo 3 miljoen euro over 2021. Deze onderuitputting wordt grotendeels verklaard door vertraging van het Informatie- en communicatietechnologie (ICT) - project AZ-Next en lagere uitgaven bij de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten en het Kabinet van de Koning.

#### *Koninkrijksrelaties*

De onderuitputting bij Koninkrijksrelaties is grotendeels te verklaren door een stijging van de wisselkoersreserve op de begroting. Door wisselkoersmeevallers in 2021 is deze post in omvang toegenomen. Daarnaast bestaat een kleiner deel van de onderuitputting uit middelen voor de Koninklijke Marchausse, de Douane en Caribisch Orgaan voor Hervorming en Ontwikkeling (COHO) uit de landspakketten van Curaçao, Aruba en Sint Maarten.

#### *Justitie en Veiligheid*

De onderuitputting bij Justitie en Veiligheid in 2021 bestaat uit meerdere mutaties, waaronder een meevaller op het dossier rechtsbijstand (52 miljoen euro) en een meevaller die betrekking heeft op het apparaat van het Openbaar Ministerie (OM) (17 miljoen euro).

#### *Binnenlandse Zaken*

Over 2021 is er per saldo een totale overschrijding van 66 miljoen euro op de begroting van Binnenlandse Zaken. Deze overschrijding is veroorzaakt doordat de ontvangsten van de NAM voor de versterkingsuitgaven over het tweede, derde en vierde kwartaal 2021 niet zijn gerealiseerd. Wanneer er wordt gecorrigeerd voor de ontvangsten van de NAM bedraagt de onderuitputting 200 miljoen euro. Deze onderuitputting komt grotendeels door lagere uitgaven voor Groningen, voor diverse POK-regelingen en voor de energietransitie in de gebouwde omgeving.

#### *Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)*

Het totaal aan meevallers is circa 200 miljoen euro op de OCW-begroting. Hiervan wordt ruim 60 miljoen euro verklaard door meevallers op studiefinanciering en op het lesgeld. Daarnaast wordt ruim 36 miljoen euro op de bekostiging van het primair onderwijs geboekt als onderuitputting. Naast deze meevallers bestaat een deel van de onderuitputting uit overlopende verplichtingen (ongeveer 62 miljoen euro). Tot slot is er ruim 47 miljoen euro voor de afhandeling van de kwijtschelding van de kinderopvangtoeslag-schulden afgeboekt om in te zetten volgend jaar.

#### *Financiën*

De onderuitputting op de begroting van Financiën wordt met name verklaard door de hogere niet-belastingontvangsten op artikel 1 (per saldo 410 miljoen euro). Abstraherend van de niet-belastingontvangsten is de onderuitputting per saldo 430 miljoen euro en deze vindt plaats op nagenoeg alle artikelen. Een groot gedeelte hiervan vindt plaats bij de Belastingdienst (192 miljoen euro), met name bij externe inhuur en bij de materiële uitgaven van het apparaat. Zo is een groter deel van de taken binnen de eigen capaciteit opgelost en vielen een aantal kosten lager uit door het thuiswerkbeleid als gevolg vanwege corona.

Daarnaast is de onderuitputting op artikel 6 van het BTW-compensatiefonds 135 miljoen euro. De bijdrage aan gemeenten en provincies is lager uitgevallen, omdat zij minder btw hebben gedeclareerd dan verwacht. De hogere niet-belastingontvangsten op artikel 1 worden met name veroorzaakt door de definitieve verdeelsleutel van de inkomstenbelasting/ premies volksverzekeringen. Hierdoor is van de niet-belastingontvangsten een groter deel dan voorzien is toegerekend aan de Financiënbegroting en een kleiner deel aan de Sociale Fondsen. De verdeelsystematiek wijzigt met ingang van 2022 om zo een meer stabiele verdeling te bereiken.

#### *Defensie*

Deze onderuitputting is ontstaan door de gestrande onderhandelingen over de cao van Defensie. De gesprekken zijn in 2022 opgepakt en lopen momenteel nog.

#### *Infrastructuur en Waterstaat*

Er is circa 106 miljoen euro aan specifieke onderuitputting voor het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Dit komt met name door forse onderuitputting op het artikel Apparaatsuitgaven van circa 41 miljoen euro

en een meevalller op stikstof op het artikel Scheepvaart en Havens van circa 15 miljoen euro. Daarnaast zijn er veel lagere realisaties en kleine meevallers.

#### *Economische Zaken en Klimaat (EZK)*

De onderuitputting op de begroting van EZK komt gecorrigeerd voor de vertraagde NAM-ontvangsten op 363 miljoen euro. De onderuitputting vindt voornamelijk plaats op artikel 3 Toekomstfonds (93,1 miljoen euro). De onderuitputting is ontstaan doordat de verschillende regelingen een trager ritme van uitfinanciering hebben door bijvoorbeeld lagere participaties. Ook was sprake van onderuitputting op de klimaatmaatregelenindustrie (19,1 miljoen euro), diverse bedrijfslevensubsidies (25,3 miljoen euro) en per saldo onderuitputting van 30,3 miljoen euro op artikel 4 (Een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering).

#### *Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*

De onderuitputting van 197 miljoen euro komt voornamelijk doordat stikstofmiddelen niet zijn besteed (168 miljoen euro). Het grootste gedeelte van deze onderuitputting is met de Najaarsnota gemeld en is bij de Startnota opgeboekt om behouden te blijven voor de aanpak stikstof (160 miljoen euro). De overige onderuitputting op stikstofmiddelen (8 miljoen euro) is gemeld bij de Slotwet. De onderuitputting zonder stikstof is dus circa 27 miljoen euro. Dit is een incidentele onderuitputting op onder andere mestbeleid (9,6 miljoen euro), energie-efficiëntie glastuinbouw (7,3 miljoen euro) en personele uitgaven (5 miljoen euro).

#### *Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)*

Op de begroting van SZW was er afgelopen jaar 87 miljoen euro onderuitputting. 84 miljoen euro daarvan is ontstaan door minder uitgaven, 2 miljoen euro volgt uit extra ontvangsten. De onderuitputting doet zich met name voor op subsidies en opdrachten (56 miljoen euro) en apparaatsuitgaven (20 miljoen euro).

#### *Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)*

Er zijn bij VWS hogere ontvangsten dan verwacht (52,4 miljoen euro). Verder doet de meeste onderuitputting zich voor op het apparaatsartikel (51,2 miljoen euro) en 27,1 miljoen euro bij de budgetten voor zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Er zijn ook overschrijdingen, zoals 28,2 miljoen euro op de subsidiebudgetten en 53,5 miljoen euro op de opdrachtenbudgetten. Deze overschrijdingen zijn verspreid over diverse beleidsartikelen.

#### *Gemeentefonds*

De onderuitputting op het Gemeentefonds komt doordat er een lager bedrag aan gemeenten is uitgekeerd dan bij de tweede ISB werd verwacht. Deze middelen komen later alsnog tot uitkering aan de gemeenten.

#### *Provinciefonds*

De onderuitputting op het Provinciefonds komt doordat er een lager bedrag aan provincies is uitgekeerd dan bij de tweede ISB werd verwacht. Deze middelen komen later alsnog tot uitkering aan de provincies.

#### *Infrastructuurfonds*

Op het Infrastructuurfonds is de onderuitputting 241 miljoen euro. Dit komt onder andere door vertragingen op het artikel Hoofdwegennet (circa 27 miljoen euro) en lagere uitgaven op het artikel Hoofdvaarwegennet (circa

104 miljoen euro). Oorzaak hiervan is dat projecten doorschuiven naar volgende jaren. Daarnaast zijn er op andere artikelen ook veel lagere uitgaven en worden projecten doorgeschoven.

#### *Deltafonds*

Op het Deltafonds is 286 miljoen euro onderuitputting. Dit komt onder andere door vertragingen in subsidieaanvragen en daarmee realisatie van projecten op het artikel Investeren in Waterveiligheid (circa 196 miljoen euro) en vertragingen bij het afsluiten van een overeenkomst op het DBFM-project Afsluitdijk (circa 47 miljoen euro). Daarnaast zijn op veel andere projecten vertragingen en daarmee lagere realisaties.

#### *Defensiematerieelbegrotingsfonds*

Er zijn twee belangrijke oorzaken voor onderuitputting op het Defensiematerieelbegrotingsfonds. Ten eerste komt deze door vertragingen in productie en leveringen. Daarnaast zijn onder andere risicoreserveringen en delta-exploitatiereksen niet tot betaling gekomen. Enkele projecten die hieronder vallen zijn de conventionele munitie (45 miljoen euro), de Defensie Bewakings- en Beveiligingssystemen (DBBS) (35 miljoen euro), de verwerving van de F35 (83 miljoen euro) en de Chinook (107 miljoen euro). Daarnaast betreft dit ongeveer 60 miljoen euro aan onderuitputting bij Munitie.

#### *HGIS*

De totale HGIS-onderuitputting bedraagt in 2021 246 miljoen euro. Het grootste deel van de onderuitputting is te vinden op de begrotingen van Buitenlandse Zaken (BZ) en Defensie. Op de BZ-begroting is als gevolg van de situatie in Afghanistan een project gericht op de veiligheid van hoogrisicoposten niet tot besteding gekomen (24,4 miljoen euro). Hiernaast is op artikel 2.4 een contributie aan het crisisbeheersingsprogramma van de Verenigde Naties (VN) lager uitgevallen (15,7 miljoen euro). Ook is er in het kader van de middelenafspraak huisvesting sprake van in totaal 33,7 miljoen euro aan onderuitputting op het apparaat, voortkomend uit de verkoop van vastgoed. Bij Defensie is sprake van 63 miljoen euro aan onderuitputting op het Budget Internationale Veiligheid en zijn de uitkeringsregeling Dutchbat III en Srebrenica in 2021 niet volledig tot realisatie gekomen (15,8 miljoen euro).

#### *Aanvullende post*

Op de Aanvullende post gaat het enerzijds om onderuitputting op regeerakkoordmiddelen van het vorige regeerakkoord voor onder andere Groningen, regionale knelpunten en klimaat. Anderzijds is er onderuitputting op de reserveringen voor de compensatie van Zeeland, Groningen en Digitale Veiligheid. Deze middelen worden doorgeschoven naar 2022.

#### *44. Eindejaarsmarge (incl. GF/PF en HGIS)*

Via de eindejaarsmarge kondigen departementen een deel van de niet-bestede middelen uit 2020 meenemen naar 2021. Op deze manier wordt ondoelmatige besteding van middelen aan het einde van het jaar voorkomen. De eindejaarsmarge kent een maximum van 1,0 procent van de totale begroting, uitgezonderd het Defensiematerieelbegrotingsfonds, Deltafonds, Infrastructuurfonds, Gemeentefonds, Provinciefonds en Toekomstfonds. Deze fondsen hebben een eindejaarsmarge van 100 procent. In 2021 is er voor 956 miljoen euro aan eindejaarsmarge uitgekeerd.

**45. Aanvullende in=uittaakstelling & 46. Invulling in=uittaakstelling**  
 De in=uit-taakstelling is de tegenhanger van de eindejaarsmarge. Om te voorkomen dat het uitgavenplafond wordt overschreden als gevolg van de eindejaarsmarge, wordt tegelijkertijd een even grote taakstelling ingeboekt. Dit is de zogenoemde in=uit-taakstelling. De in=uit-taakstelling kent geen concrete invulling, maar wordt gaandeweg ingevuld met onder andere onderuitputting of andere meevalters. De taakstelling is bij Najaarsnota voor 105 miljoen euro ingevuld. De resterende in=uit-taakstelling van 1.818 miljoen euro is geheel ingevuld bij Slotwet.

#### 47. Diversen

De post Diversen bevat het saldo van alle resterende uitgavenmutaties onder deelplafond Rijksbegroting. Deze post bevat onder andere de afboekingen op diverse begrotingen onder het plafond Rijksbegroting vanwege overboekingen naar het Gemeentefonds, Provinciefonds en Btw-compensatifonds.

### 2.1.2 Plafondtoets Sociale Zekerheid

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

	2021
<b>1 Uitgavenplafond bij Miljoenennota 2021</b>	<b>90.519</b>
2 Overboekingen met Rijksbegroting en Zorg	204
3 Loon- en prijsontwikkeling	104
4 Uitgaven aan WW en bijstand	– 3.220
5 Overige plafondcorrecties	– 161
<b>6 Uitgavenplafond bij Financieel Jaarverslag Rijk 2021 (= 1 t/m 5)</b>	<b>87.446</b>
<b>7 Reguliere uitgaven bij Miljoenennota 2021</b>	<b>90.888</b>
<i>Uitgavenmutaties met plafondaanpassing</i>	
8 Overboekingen met Rijksbegroting en Zorg	204
9 Loon- en prijsontwikkeling (incl. GF/PF)	104
10 Uitgaven aan WW en bijstand	– 3.220
11 Overige uitgavenmutaties zonder beslag budgettaire ruimte	– 161
<i>Uitgavenmutaties met budgettair beslag</i>	
12 Algemene Ouderdomswet (AOW)	– 281
13 Arbeidsongeschiktheidsregelingen	– 63
14 Bijstand voor zelfstandigen (Bbz)	57
15 Compensatie transitievergoeding langdurige arbeidsongeschiktheid	293
16 Kinderopvangtoeslag	249
17 Re-integratiebudget	– 42
18 Toeslagenwet	– 64
19 Uitvoeringskosten UWV	– 147
20 Verlofregelingen	157
21 Wet op het Kindgebonden Budget (WKB)	– 69
22 Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl)	– 41
23 Ziektekosten	94
24 Kasschuiven	– 75
25 Diversen	– 88
<b>26 Reguliere uitgaven bij Financieel Jaarverslag Rijk 2021 (= 7 t/m 25)</b>	<b>87.793</b>
<b>27 Over/onderschrijding bij Miljoenennota 2021 (= 7-1)</b>	<b>368</b>
<b>28 Over/onderschrijding bij Financieel Jaarverslag Rijk 2021 (= 26-6)</b>	<b>347</b>
<b>29 Uitgavenniveau corona bij Financieel Jaarverslag Rijk 2021</b>	<b>9.272</b>

	2021
<b>30 Totale uitgaven bij Financieel Jaarverslag Rijk 2021 (= 26+29)</b>	<b>97.065</b>

De toets op het deelplafond Sociale Zekerheid laat in 2021 een overschrijding van het plafond zien van 347 miljoen euro. Bij Miljoenennota 2021 was er sprake van een verwachte overschrijding van het uitgavenplafond Sociale Zekerheid van 368 miljoen euro.

#### **Uitgavenmutaties met plafondaanpassing**

##### **8. Overboekingen met Rijksbegroting en Zorg**

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

##### **9. Loon- en prijsontwikkeling**

De loon- en prijsontwikkeling van de uitkeringsregelingen onder het uitgavenplafond Sociale Zekerheid wordt gedurende het jaar geactualiseerd op basis van de economische ramingen van het CPB. De loon- en prijsontwikkeling voor 2021 is opwaarts bijgesteld ten opzichte van de Miljoenennota 2021. De aanpassing van het uitgavenplafond is gelijk aan de bijstelling van de loon- en prijsontwikkeling.

##### **10. Uitgaven aan WW en bijstand**

Aan het begin van de coronacrisis zijn de meerjarige ramingen van de WW en de bijstand flink omhoog bijgesteld. Onder andere door de steunpakketten is de werkloosheid uiteindelijk beperkt gestegen en daarna snel gedaald. De uitgaven aan de WW en bijstand zijn verschillende keren gedurende het jaar 2021 naar beneden bijgesteld, wat in totaal tot een neerwaartse bijstelling van ongeveer 3,2 miljard euro heeft geleid. Dit is gebeurd op basis van de verschillende CPB-ramingen van de werkloze beroepsbevolking en op basis van de realisatiecijfers gedurende het jaar.

##### **11. Overige plafondcorrecties**

Het uitgavenplafond wordt gecorrigeerd voor mutaties in het aandeel eigenrisicodragers in de Ziektekostenwet (ZW). Het plafond wordt opwaarts gecorrigeerd, doordat er meer eigenrisicodragers waren dan verwacht. Daarnaast wordt er een verschuiving tussen corona- en niet-coronamiddelen verwerkt.

#### **Uitgaven met budgettair beslag**

##### **12. Algemene Ouderdomswet (AOW)**

De uitgaven aan de AOW waren in 2021 lager dan verwacht. Dit komt voornamelijk doordat het aantal AOW-gerechtigden minder sterk is gestegen dan verwacht. Oorzaak hiervan lijkt de hogere sterfte door de coronapandemie. Daarnaast viel de gemiddelde AOW-uitkering lager uit dan verwacht door een lager percentage alleenstaanden (die recht hebben op een hogere AOW-uitkering dan gehuwden).

##### **13. Arbeidsongeschiktheidsregelingen**

Er was in 2021 een meevalle op de Inkomensvoorziening Volledige Arbeidsongeschiktheid (IVA). Deze werd voornamelijk veroorzaakt doordat het aantal IVA-uitkeringen lager was dan eerder verwacht. Het aantal uitkeringen in de Werkhervatting Gedeeltelijke Arbeidsgeschikten (WGA) daarentegen ligt hoger dan eerder verwacht. Dit komt door conjuncturele effecten op de instroom. In een aantrekkendeconjunctuur is er minder instroom van zieke werklozen en meer instroom van zieke werknemers (want er werken meer mensen). Dit laatste effect blijkt sterker dan tot nu toe verwacht werd. Daarom is de instroom opwaarts bijgesteld.

*14. Bijstand voor zelfstandigen (Bbz)*

Op basis van de bijgestelde Tozo-raming is ook de doorstroom van Tozogebruikers naar het Bbz na afloop van de Tozo bijgesteld (een plus van 65 miljoen euro). Op basis van realisatiecijfers van gemeenten zijn de verwachte uitgaven aan Bbz-levensonderhoud (9 miljoen euro) naar beneden bijgesteld.

*15. Compensatie transitievergoeding langdurige arbeidsongeschiktheid (CTVLAO)*

De regeling Compensatie transitievergoeding bij ontslag vanwege langdurige arbeidsongeschiktheid is per april 2020 in werking getreden. De raming is op basis van realisaties bijgesteld. De uitgaven komen hoger uit dan ten tijde van het opstellen van de begroting werd verwacht. Zowel het volume als de gemiddelde compensatie zijn hoger uitgekomen. Het volume komt deels hoger uit door het doorschuiven van uitbetalingen van 2020 naar 2021. Ook komt het aantal aanvragen hoger uit. De gemiddelde hoogte van de compensatie komt met name hoger uit door langere dienstverbanden dan eerder geraamd.

*16. Kinderopvangtoeslag*

De uitgaven aan kinderopvangtoeslag kwamen in 2021 hoger uit dan bij het opstellen van de Miljoenennota 2021 was geraamd. De ramingsbijstelling hangt vooral samen met een hoger gebruik van kinderopvang. Kinderen gaan gemiddeld meer uren naar de opvang.

*17. Re-integratiebudget*

In 2021 heeft er onderuitputting plaatsgevonden op het re-integratiebudget Uitvoeringsinstituut voor Werknemersverzekeringen (UWV). Daarnaast heeft SZW baten ontvangen uit het Europees Sociaal Fonds voor dit doel.

*18. Toeslagenwet*

De raming van de Toeslagenwet is op basis van uitvoeringsinformatie van het UWV en werkloosheidsverwachtingen van het CPB naar beneden bijgesteld in 2021. Vooral de gemiddelde uitkeringshoge voor 2021 is naar beneden bijgesteld. Dit komt voornamelijk door een lager uitgevalle uitkeringshoge van aanvullingen op de WW, WAO, WIA en Wajong. Het aantal toeslagen in 2021 is ook naar beneden bijgesteld, met name bij de WW. Daarnaast heeft SZW in 2021 21 miljoen euro ontvangen van UWV, omdat er over 2020 teveel bevoorschot was.

*19. Uitvoeringskosten UWV*

Op basis van de jaarrekening UWV 2021 zijn de premiegefincierde uitvoeringskosten 2021 neerwaarts bijgesteld. Het verschil is grotendeels te verklaren doordat de uitvoeringskosten in 2021 lager zijn uitgevallen dan eerder voorzien, door de lager gerealiseerde volumes (vooral bij de WW).

*20. Verlofregelingen*

De uitgaven aan de verlofregelingen zijn hoger uitgekomen dan verwacht. Dit heeft te maken met een hoger aantal geboortes dan waarvan eerder uit werd gegaan en een hogere gemiddelde uitkering. De verlofregelingen bestaan in 2021 uit de WAZO werknemers (zwangerschaps- en bevallingsverlof, adoptieverlof en pleegzorgverlof), de ZEZ (zwangerschaps- en bevallingsverlof zelfstandigen) en aanvullend geboorteverlof (WIEG).

#### *21. Wet op het kindgebonden budget (WKB)*

De uitgaven aan WKB komen lager uit dan bij het opstellen van de Miljoenennota 2021 was geraamde. Dit komt met name doordat het effect van corona op de inkomens van huishoudens lager uitvalt dan eerder verwacht.

#### *22. Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl)*

De realisatiecijfers van de Wtl over 2020 (uitbetaling in 2021) laten een meevaller zien op de loonkostenvoordeelen (LKV), een meevaller op het lage-inkomensvoordeel (LIV) en een tegenvaller op het jeugd-LIV. Op basis van deze realisaties zijn de verwachte uitgaven aan de LKV meerjarig neerwaarts bijgesteld. De uitgaven aan de LKV's waren in 2020 lager dan begroot, doordat het gebruik van de LKV's achterbleef bij de verwachting.

#### *23. Ziektekostenwet (ZW)*

Het beroep op de ZW is hoger uitgevallen dan eerder werd verwacht. Dit komt met name door een groter beroep van vrouwen op een ZW-uitkering voor ziekte bij zwangerschap in verband met een hoger aantal geboortes. Ook komt dit door een hoger aantal ziektemeldingen door het coronavirus.

#### *24. Kasschuiven*

Er hebben verschillende kasschuiven plaatsgevonden op plafond Sociale Zekerheid. De grootste hiervan is een kasschuiif op de ontvangsten van de kinderopvangtoeslag (KOT). Het kwijtschelden van de openstaande KOT-schulden van KOT-gedupeerde en hun huidige partner leidt tot minder ontvangsten. De middelen ter dekking van deze derving zijn overgeboekt van de begroting van het ministerie van Financiën en worden met deze kasschuiif in het juiste ritme over de jaren verdeeld. Daarnaast hebben er kasschuiven plaatsgevonden op de middelen voor de Veranderopgave Inburgering (VOI) en voor loondoorketting bij ziekte.

#### *25. Diversen*

Onder Diversen vallen onder andere een opwaartse bijstelling van de uitgaven aan de participatiewet en de Wajong, en neerwaartse bijstellingen op de uitgaven aan de AIO, compensatie transitievergoeding bij bedrijfsbeëindiging, inburgering en de IOAW.

#### *29. Uitgaven corona*

Het kabinet heeft sinds de uitbraak van het coronavirus verschillende noodmaatregelen genomen. Het kabinet acht het niet wenselijk om voor deze noodmaatregelen andere uitgaven te verminderen. Daarom wordt het uitgavenplafond aangepast voor deze mutaties. Dit wordt technisch verwerkt in een plafondcorrectie.

### **2.1.3 Plafondtoets Zorg**

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

	2021
<b>1 Uitgavenplafond bij Miljoenennota 2021</b>	<b>76.410</b>
2 Overboekingen met Rijksbegroting	– 54
3 Loon- en prijsontwikkeling	– 26
4 Verwerking middellangetermijnverkenning (MLT) 2022-2025	4
<b>5 Uitgavenplafond bij Financieel Jaarverslag Rijk 2021 (= 1 t/m 4)</b>	<b>76.335</b>
 <b>6 Reguliere uitgaven bij Miljoenennota 2021</b>	 <b>75.266</b>
<i>Uitgavenmutaties met plafondaanpassing</i>	

	2021
7 Overboekingen met Rijksbegroting	– 54
8 Loon- en prijsontwikkeling	– 26
9 Verwerking MLT 2022-2025	4
<i>Uitgavenmutaties met budgettair beslag</i>	
10 Actualisatie uitgaven Wet langdurige zorg (Wlz) (VJN)	– 63
11 Beschikbaarheidsbijdrage opleidingen Zorgverzekeringswet (Zvw) (VJN)	50
12 Eigen bijdragen Wlz (VJN)	63
13 Nacalculatie overheveling geestelijke gezondheidszorg (ggz) naar Wlz (VJN en MN)	313
14 Middelen standaardisatie inkoop- en verantwoordingseisen (MN)	– 6
15 Wlz tegenvaller (MN)	157
16 Actualisatie Zvw o.b.v. Q3 (NJN)	220
17 Eigen risico (NJN)	23
18 Actualisatie Zvw o.b.v. Q4	114
19 Realisatie subsidies	– 38
20 Diversen	31
<b>21 Reguliere uitgaven bij Financieel Jaarverslag Rijk 2021 (= 6 t/m 20)</b>	<b>76.054</b>
<b>22 Over/onderschrijding uitgavenplafond bij Miljoenennota 2021 (= 6-1)</b>	
<b>23 Over/onderschrijding uitgavenplafond bij Financieel Jaarverslag Rijk 2021 (= 21-5)</b>	<b>– 281</b>
<b>24 Uitgavenniveau corona bij Financieel Jaarverslag Rijk 2021</b>	<b>231</b>
<b>25 Totale uitgaven bij Financieel Jaarverslag Rijk 2021 (= 21+24)</b>	<b>76.285</b>

Het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2021 laat een onderschrijding zien van het uitgavenplafond Zorg van 0,3 miljard euro. In de Miljoenennota 2021 werd een onderschrijding verwacht van 1,1 miljard euro. De uitgaven onder het deelplafond Zorg voor 2021 zijn 787 miljoen euro hoger dan geraamd in de Miljoenennota 2021. De totale netto zorguitgaven bedragen 76,3 miljard euro, inclusief de corona-uitgaven.

#### **Uitgavenmutaties met plafondaanpassing**

Het uitgavenplafond Zorg wordt verlaagd als gevolg van overboekingen naar het uitgavenplafond Rijksbegroting. Ook wordt het plafond Zorg, volgens begrotingsregels, verlaagd op basis van de nieuwe CPB-raming van de loon- en prijsontwikkeling en de doorrekening van de nieuwe middellangetermijnraming.

#### **Uitgavenmutaties met budgettair beslag**

##### *10. Actualisatie uitgaven Wet langdurige zorg (Wlz) (VJN)*

Op basis van het februari-advies van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) over de benutting van het Wlz-kader doet zich een incidentele meevaler voor van 58 miljoen euro in 2021. Daarnaast is in de tandheelkundige zorg sprake van een meevaler van 5 miljoen euro structureel.

##### *11. Beschikbaarheidsbijdrage opleidingen Zorgverzekeringswet (Zvw) (VJN)*

De beschikbare opleidingscapaciteit wordt beter benut dan waarmee eerder in de raming rekening is gehouden. De vermoedelijke oorzaken van de stijging in instroom zijn betere voorlichting over opleidingsaanvragen en vereenvoudiging van het aanvraagproces. Hierdoor is de raming met 50 miljoen euro structureel verhoogd.

*12. Eigen bijdragen Wlz (VJN)*

Dit gaat om de actualisering van de opbrengst eigen bijdragen op basis van cijfers van het Zorginstituut.

*13. Nacalculatie overheveling geestelijke gezondheidszorg (ggz) naar Wlz (VJN en MN)*

Dit is een verschuiving van ggz-clients van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) naar de Wlz, waartoe besloten is in het Regeerakkoord 2017-2021. Dit wordt bij septembercirculaire verrekend met de Wmo, wanneer de nacalculatie volledig is afgerond en de verdeling over gemeenten bekend is. Er is sprake van een tekort oplopend tot 296,6 miljoen euro vanaf 2026 (waarvan 310 miljoen euro uitgaven en 13,4 miljoen euro ontvangsten vanwege het effect op de eigen bijdragen).

*14. Middelen standaardisatie inkoop- en verantwoordingseisen (MN)*

Bij de begrotingsvoorbereiding 2020 is besloten in een aantal sectoren de inkoop- en verantwoordingseisen te standaardiseren. Hierdoor zijn zorgaanbieders minder tijd kwijt aan administratieve lasten. De besparing is verwerkt als taakstelling op de Zvw. Voor de voorbereiding en uitwerking is 7 miljoen euro beschikbaar gesteld in 2021 en 2022. Omdat dit nog niet tot besteding is gekomen, wordt 6 miljoen euro uit 2021 en 1 miljoen euro uit 2022 doorgeschoven naar 2023.

*15. Wlz-tegenvaller (MN)*

De NZa raamt in haar augustusadvies over de benutting van het budgettair Wlz-kader extra uitgaven van 157 miljoen euro in 2021 en 478 miljoen euro vanaf 2022. Het gaat om extra uitgaven in de sectoren Verpleging en Verzorging, en de ggz in de Wlz. De overschrijding in de ggz wordt veroorzaakt door een fors hogere instroom dan verwacht, vanwege het openstellen van de Wlz voor mensen met een psychische stoornis. Het kader wordt opgehoord om te waarborgen dat zorgkantoren voldoende zorg kunnen blijven contracteren voor alle clients die daarop recht hebben volgens de Wlz.

*16. Actualisatie Zvw op basis van Q3 (NJN)*

Op basis van actuele ramingen van zorgverzekeraars zijn de Zvw-uitgaven 2021, inclusief de effecten van COVID-19, geactualiseerd. Deze cijfers zijn gebaseerd op de daadwerkelijke declaraties van de eerste drie kwartalen van 2021, aangevuld met een raming voor de nog te verwachten lasten van 2021.

*17. Eigen risico (NJN)*

Dit is een tegenval op de opbrengstenraming van het eigen risico naar aanleiding van de derdekwartaalcijfers.

*18. Actualisatie Zvw op basis van Q4*

Op basis van actuele ramingen van zorgverzekeraars zijn de Zvw-uitgaven 2021, inclusief de effecten van COVID-19, geactualiseerd.

*19. Realisatie subsidies*

Op diverse subsidieregelingen die vallen onder het uitgavenplafond Zorg is sprake van onderuitputting (38 miljoen euro), onder meer bij de regelingen voor Opleidingen, beroepenstructuur en arbeidsmarkt.

## 20. Diversen

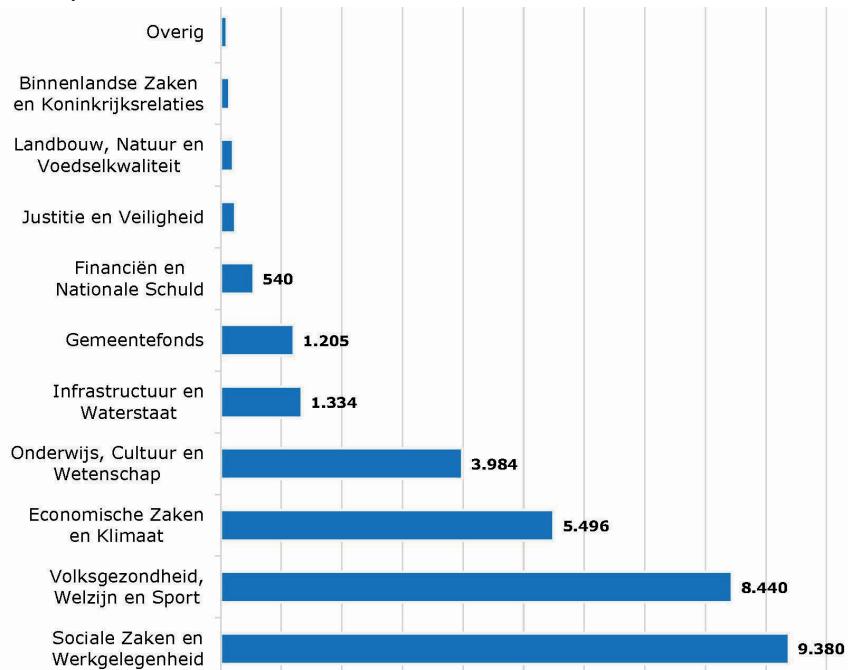
Hieronder valt onder meer een bijstelling bij de ambulancezorg. Er komen meerkosten naar voren uit kostenonderzoek van de NZa voor de herijking van de loonnormbedragen in de sector ambulancevervoer. Aangezien deze meerkosten niet volledig binnen het beschikbare budget kunnen worden ingepast, is de raming voor deze sector met 12,5 miljoen euro verhoogd.

### 2.1.4 Overzicht van coronagerelateerde uitgaven

Naast de uitgaven binnen het uitgavenplafond zijn in 2021 maatregelen genomen om de coronacrisis te bestrijden. Figuur 2.1.2 toont deze uitgaven per begrotingshoofdstuk. Dit betreft enkel de netto-uitgaven (dus de bruto-uitgaven minus de niet-belastingontvangsten) die meetellen voor het EMU-saldo. Coronamaatregelen die niet meetellen voor het EMU-saldo, zoals leningen voor de TOZO of aan KLM, zijn niet meegenomen in deze tabel. In bijlage 12 worden alle corona gerelateerde uitgavenmaatregelen in meer detail uitgelicht.

Bij de meeste coronagerelateerde uitgaven gaat het enerzijds om de kosten van financiële steunmaatregelen zoals de Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW) en de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) en anderzijds om kosten ter bestrijding van de coronacrisis zoals uitgaven aan vaccins en testcapaciteit. Daarnaast zijn er kosten gemaakt voor het Nationaal Programma Onderwijs.

**Figuur 2.1.2 Uitgavenmaatregelen per begrotingshoofdstuk (in miljarden euro's)**



### 2.2 De ontwikkeling van de ontvangst

In 2021 zijn de belasting- en premieontvangsten 29,3 miljard euro hoger (+10 procent) uitgekomen dan werd geraamde in de Miljoenennota 2021. Dit forse verschil wordt veroorzaakt doordat deze Miljoenennota opgesteld is in de eerste periode van de coronacrisis, toen de economische vooruitzichten nog

zeer somber waren. Uiteindelijk heeft de economie zich sindsdien, mede dankzij de steunpakketten, een stuk gunstiger ontwikkeld dan verwacht. Tabel 2.2.1 toont het verschil in miljarden euro voor de belasting- en premieontvangsten tussen de Miljoenennota 2021 en het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2021.

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

	Miljoenennota 2021	FJR 2021	Verschil
Belastingen en premies volksverzekeringen	220,9	250,6	29,6
- waarvan belastingen	183,9	211,9	28,0
- waarvan premies volksverzekeringen	37,1	38,7	1,6
Premies werknemersverzekeringen	72,1	71,8	- 0,3
Totaal	293,0	322,4	29,3

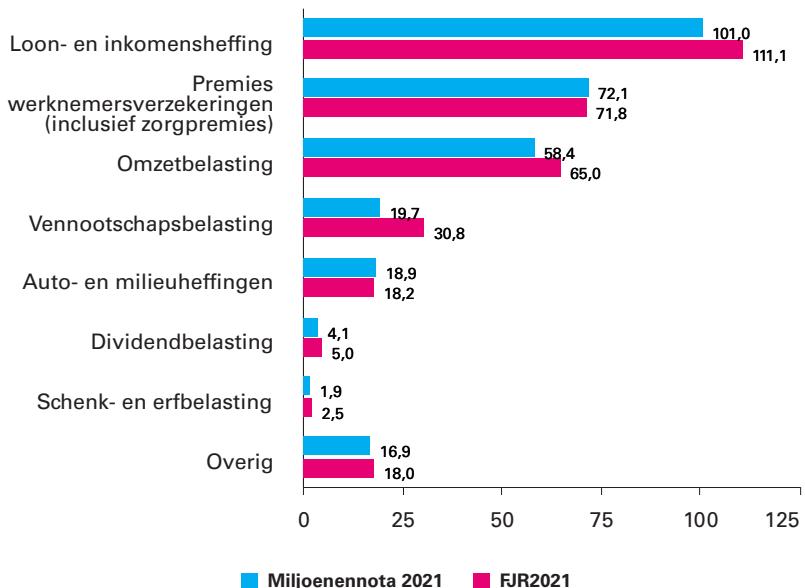
Deze paragraaf licht de ontwikkeling van de ontvangsten toe aan de hand van de veranderingen in onderliggende macro-economische indicatoren. Daarbij komt eerst het verschil aan bod tussen de uiteindelijke ontvangsten over 2021 en de geraamde ontvangsten in de begroting voor dat jaar (verticale toelichting). Daarna volgt de ontwikkeling van 2021 in aansluiting op 2020 (de horizontale ontwikkeling).

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

Het totale verschil tussen de raming voor de Miljoenennota 2021 en dit FJR is veel groter dan in voorgaande jaren. Dit heeft te maken met de discrepantie tussen de verwachte en de daadwerkelijke economische gevolgen van de coronapandemie. De verwachting bij het opstellen van de Miljoenennota 2021 was een economische krimp van 5,0 procent in 2020 en een gedeeltelijk herstel van 3,5 procent in 2021. In praktijk bleef de daling in 2020 beperkt tot 3,8 procent, terwijl de groei in 2021 juist groter was dan verwacht: 4,8 procent. De consumptie en bedrijfswinsten stegen harder dan verwacht, terwijl de werkloosheid eind 2021 op het laagste niveau lag sinds het begin van de maandelijkse metingen in 2003. Dit alles is niet los te zien van de voortzetting en verruiming van de steun- en herstelpakketten gedurende 2021. Bij de raming van de Miljoenennota 2021 was het beleidsuitgangspunt dat deze pakketten zouden worden uitgefaseerd gedurende 2021.

Figuur 2.2.1 laat zien dat de hogere ontvangsten zich in absolute zin concentreren bij drie grote belastingsoorten: de vennootschapsbelasting (vpb, +11,1 miljard euro), de loon- en inkomensheffing (+10,1 miljard euro) en omzetbelasting (btw, +6,6 miljard euro). De gunstige economische ontwikkelingen werken direct door in de opbrengst van deze belastingen. Hogere bedrijfswinsten zorgen voor hogere vpb-opbrengsten, lagere werkloosheid zorgt voor meer opbrengsten in de loon- en inkomensheffing en de btw stijgt als gevolg van meer consumptie.

**Figuur 2.2.1 Raming uit Miljoenennota 2021 en gerealiseerde belasting- en premieontvangsten in 2021 (in miljarden euro)**



Tabel 2.2.2 splitst het verschil in totale ontvangsten uit in verschillen die zijn ontstaan door nieuw beleid dat na de Miljoenennota 2021 tot stand is gekomen en de zogenoemde endogene ontwikkeling. De endogene ontwikkeling volgt bijvoorbeeld uit een hogere of lagere economische groei dan werd geraamd, of uit wijzigingen in de uitvoering die niet voorzien waren.

**Tabel 2.2.2 Ontwikkeling ontvangsten vanaf Miljoenennota 2021 gesplitst naar oorzaak op EMU-basis (in miljarden euro)**

Miljoenennota 2021	293,0
<b>Totale mutatie</b>	<b>29,3</b>
<b>Beleidsmatige ontwikkeling</b>	<b>- 8,9</b>
- waarvan venootschapsbelasting	- 4,7
- waarvan dividendbelasting	- 1,3
- waarvan omzetbelasting	- 1,2
- waarvan loon- en inkomensheffing	1,2
- waarvan premies werknehmersverzekeringen (inclusief zorgpremies)	- 2,1
- waarvan overige belastingsoorten	- 0,9
<b>Endogene ontwikkeling</b>	<b>38,2</b>
- waarvan venootschapsbelasting	15,8
- waarvan loon- en inkomensheffing	8,9
- waarvan omzetbelasting	7,8
- waarvan premies werknehmersverzekeringen	1,8
- waarvan accijnzen	- 0,7
- waarvan overdrachtsbelasting	0,4
- waarvan schenk- en erfbelasting	0,6
- waarvan invoerrechten	0,3
- waarvan belastingen op een milieugrondslag	0,2
- waarvan dividendbelasting	2,2
- waarvan belasting op personenauto's en motorrijtuigen	0,0

Miljoenennota 2021	293,0
- waarvan overige belastingsoorten	1,1
<b>Financieel Jaarverslag van het Rijk 2021</b>	<b>322,4</b>

#### *Beleidswijzigingen na de Miljoenennota 2021*

Beleidswijzigingen die na de Miljoenennota 2021 in de begroting verwerkt zijn, zorgen voor 8,9 miljard euro lagere ontvangsten. Dit is aanzienlijk meer dan gebruikelijk is. Deze wijzigingen hangen vrijwel volledig samen met de beslissing om de juridische omvorming van ProRail van een B.V. naar een zelfstandig bestuursorgaan uit te stellen. Dit leidt tot een lagere ontvangst in 2021 in de vpb, btw, en dividendbelasting in 2021. Overigens is deze operatie voor de begroting als geheel budgetneutraal, omdat een vergelijkbare post aan de uitgavenkant optreedt. Fiscale beleidswijzigingen die na de Miljoenennota 2021 zijn ingevoerd met een relatief grote budgettaire impact zijn het afzien van de geplande invoering van de BIK, en de gedeeltelijke compensatie hiervan middels verlaging van de werkloosheidspremie. Dit leidt tot 2 miljard euro hogere ontvangsten in de loon- en inkomensheffing, en 1 miljard euro lagere ontvangsten voor de premies werknemersverzekeringen.

#### *Endogene ontwikkeling*

Onder de endogene ontwikkeling van de belastingontvangsten valt bijvoorbeeld het effect van een lagere of hogere dan verwachte economische groei, consumptie, loonsom, of winst. Onder endogene ontwikkeling aan de inkomenenkant verstaan we ook mogelijke inverdieneffecten van beleid dat getroffen is aan de uitgavenkant van de begroting. Een belangrijk actueel voorbeeld hiervan is de doorwerking van de steun- en herstelpakketten op de economie en in het verlengde, op de belastinginkomsten. Ter illustratie: de steun die bedrijven ontvangen onder bijvoorbeeld de NOW valt direct onder de winstbelasting. Bovendien kunnen bedrijven dankzij de steun het loon van hun personeel blijven voldoen, wat zich vertaalt in een op peil blijvende loonheffing. De consumptie van dat personeel valt vervolgens minder terug dan als zij zouden zijn ontslagen, waardoor bijvoorbeeld de btw-ontvangsten op peil blijven.

De gerealiseerde belasting- en premieontvangsten pakken door dergelijke endogene ontwikkelingen 38,2 miljard euro hoger uit dan geraamd in de Miljoenennota 2021. Dit is een stijging ten opzichte van de verwachting in de Miljoenennota 2021 van 13,0 procent. Dit betreft een zeer groot verschil. Bijna de helft hiervan (17,8 miljard euro) is toe te schrijven aan hogere ontvangsten in 2020 dan geraamd in de Miljoenennota 2021. Deze afwijking wordt toegelicht in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2020. Het overige deel volgt uit hogere groei van de belastingontvangsten in 2021 zelf.

Het economisch herstel in 2021 was ondanks nieuwe epidemische golven veel sterker dan ingeschat bij de Miljoenennota 2021. De omvang van de economie (nominaal bbp) komt in 2021 uit op ca. 859 miljard euro, terwijl een omvang van 822 miljard werd geraamd. Deze afwijking in algemene economische activiteit zien we terug in diverse belangrijke deelindicatoren: de bestedingen van consumenten waren hoger in 2021 dan geraamd, de woningprijs was hoger, en de werkloosheid was juist lager.

De endogene opbrengst van de loon- en inkomensheffing bedraagt 8,9 miljard euro meer dan verwacht, waarvan 4,9 miljard euro volgt uit de doorwerking van hogere ontvangsten in 2020. Tabel 2.2.3 geeft de ontwikkeling van economische indicatoren relevant voor de loon- en inkomensheffing weer. Deze indicatoren hebben grotendeels betrekking op de

arbeidsmarkt. Zowel de werkgelegenheid als de lonengroei waren hoger dan verwacht. De omvang van de hypotheekrenteafrek neemt juist sneller af dan geraamd: ook dit heeft een opwaarts effect op de belastingontvangsten, er is immers minder sprake van belastingkorting. Deze en andere ontwikkelingen leiden gezamenlijk tot een extra opbrengst van 8,9 miljard euro. Grotendeels dezelfde indicatoren spelen ook een rol bij de opbrengst van de premies werknemersverzekeringen.

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

	Miljoenennota 2021	FJR 2021	Verschil
arbeidsvolume in arbeidsjaren	– 0,1%	1,6%	1,7%
contractloonstijging	1,3%	2,2%	0,9%
incidentele loonstijging	0,1%	– 0,5%	– 0,6%
tabelcorrectiefactor	1,6%	1,6%	0,0%
aftrek pensioenpremies	0,3%	0,2%	– 0,1%
omvang hypotheekrenteafrek	– 0,4%	– 3,1%	– 2,7%
arbeidsinkomenquote (niveau)	72,9%	73,3%	0,4%

De endogene opbrengst van de vpb kent met een meevalller van 15,8 miljard euro veruit de grootste afwijking, zowel relatief als gemeten in absolute euro's. De vpb is van nature een volatiele belastingsoort. Dit hangt samen met het feit dat de grondslag een saldo is (omzet minus kosten), waarbij afwijking in één van deze onderdelen al snel tot een grote afwijking in het totaalsaldo kan leiden. Normaal gesproken leidt deze dynamiek er toe dat de opbrengst stevig daalt tijdens een crisis, maar juist gedurende een hoogconjunctuur flink kan oplopen. In de Miljoenennota 2021 werd om deze reden verwacht dat de opbrengst van de vpb fors zou dalen, vergelijkbaar met de daling ten tijde van de financiële crisis in 2008. Dankzij de relatieve gunstige economische ontwikkeling en de (directe en indirecte effecten van de) steunpakketten zijn de winsten echter op peil gebleven, en zelfs iets gestegen. Dit zien we ook terug in een opbrengst van de vpb die juist groeit ten opzichte van 2019 (pre-corona). Dit gaat nadrukkelijk om de gemiddelde winsten: individuele bedrijven hebben de coronacrisis verschillend doorgemaakt. De positieve afwijking bij de dividendbelasting kent overigens in belangrijke mate een soortgelijke verklaring.

Tabel 2.2.4. geeft de ontwikkeling van de economische indicatoren relevant voor de btw weer. Deze hangt grotendeels samen met de bestedingen van consumenten, en in mindere mate met investeringen van de overheid en investeringen in woningen. De per saldo positieve afwijking van 7,8 miljard euro komt grotendeels door de doorwerking in 2021 van de hoger dan verwachte realisatie in 2020. Daarnaast was in 2021 sprake van een iets hogere groei van de particuliere consumptie dan verwacht.

Tabel 2.2.4 Macro-economische indicatoren relevant voor de omzetbelasting

	Miljoenennota 2021	FJR 2021	verschil
particuliere consumptie, waardemutatie	6,0%	6,8%	0,7%
investeringen in woningen, waardemutatie	– 1,4%	9,0%	10,3%
overheidsinvesteringen, waardemutatie	10,8%	3,1%	– 7,7%

Tot slot geeft tabel 2.2.5 enkele overige economische indicatoren weer die relevant zijn voor de belastingontvangsten. De groei van het nominale bbp is hoger dan geraamd. Dit kent zowel een reële verklaring (meer economische activiteit) als een nominale verklaring (hogere inflatie). De fors hogere prijsontwikkeling op de huizenmarkt speelt een rol bij de hogere opbrengst bij de overdrachtsbelasting. Enkele overige afwijkingen bij belastingsoorten kunnen niet verklaard worden vanuit algemene economische indicatoren maar kennen een meer specifieke oorzaak. Bij de hogere opbrengst van de schenk- en erfbelasting spelen hogere huizenprijzen een rol, maar hangt de stijging in 2021 vooral samen met een enkele zeer hoge aangifte. De tegenvallende opbrengst bij de accijnzen van 0,7 miljard euro komt met name door een lagere opbrengst van de brandstofaccijnzen. Dit hangt samen met in 2021 voortdurend lager dan normaal weggebruik.

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

	Miljoenennota 2021	FJR 2021	verschil
BBP-groei, waardeontwikkeling	5,0%	7,4%	2,4%
prijsmutatie, verkopen bestaande woningen	- 2,3%	15,2%	17,4%
volumemutatie verkopen bestaande woningen	- 9,5%	- 2,1%	7,4%

### *2.2.2 Belasting- en premieontvangsten in 2021 ten opzichte van 2020 (horizontale toelichting)*

Ten opzichte van 2020 stijgen de endogene totale belasting- en premieontvangsten (dus gecorrigeerd voor beleid) met 5,9 procent. Dit terwijl het nominale bbp steeg met 7,4 procent. Tabel 2.2.6 geeft de horizontale, endogene ontwikkeling weer per belastingsoort.

De totale kostprijsverhogende belastingen namen in 2021 endogeen toe met 6,7 procent. Hiervan is de omzetbelasting de grootste belastingsoort, met een aandeel van ongeveer 60 procent. De sterke nominale groei van de btw met 9,1 procent hing in 2021 vooral samen met stijgende consumptie en stijgende investeringen in woningen.

Overige opvallende endogene effecten bij de indirecte belastingen zijn te zien bij de invoerrechten (+22,5 procent) en de bpm (+20,3 procent). Bij deze belastingen is in belangrijke mate sprake van herstelgroei na een (zeer grote) daling van de ontvangsten in 2020. Desondanks is het niveau van de bpm-ontvangsten nog altijd fors lager dan voor de coronacrisis. Bij de overdrachtsbelasting is juist sprake van een relatief grote endogene daling van de opbrengst (-14,9 procent). Hierbij speelt een rol dat in 2020 sprake was van eenmalige extra ontvangsten in anticipatie op de tariefsverhoging voor zakelijke transacties per 2021.

De directe belastingen en de premies volksverzekeringen namen in 2021 endogeen met 7,1 procent toe ten opzichte van 2020. De endogene opbrengst van de loon- en inkomensheffing steeg met 5,4 procent dankzij hogere lonen en lagere werkloosheid. De endogene stijging van de vpB met 14,5 procent opbrengst leidt ertoe dat in 2021 de vpB-opbrengst alweer hoger is dan pre-corona. Dit is een enorm verschil met het verloop van de vpB-opbrengst na de financiële crisis in 2008. Destijds duurde het tot 2016 voordat de vpB zijn oude niveau weer had bereikt. In samenhang met het snelle herstel van de vpB-opbrengst stegen de ontvangsten uit de dividendbelasting met 11,3 procent. De opbrengst van de kansspelbelasting daalt in 2021 juist fors, terwijl dit ook al in 2020 het geval was. Casino's zijn ook in

2021 een groot deel van het jaar gesloten geweest. Tot slot is er juist sprake van een forse groei van de ontvangsten van de erf- en schenkbelasting als gevolg van een klein aantal grote aangiften.

Ten slotte steeg de opbrengst van de premies werknemersverzekeringen in 2021 ten opzichte van een jaar eerder met 2,9 procent. Evenals de loonheffing hangt de ontwikkeling van de premies werknemersverzekeringen vooral samen met de werkgelegenheid en de lonen.

**Tabel 2.2.6 Endogene ontwikkeling van belasting- en premieontvangsten in 2021**

	2021
<b>Kostprijsverhogende belastingen</b>	<b>6,7%</b>
Invoerrechten	22,5%
Omzetbelasting	9,1%
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	20,3%
Accijnzen	– 2,4%
Overdrachtsbelasting	– 14,9%
Assurantiebelasting	5,2%
Motorrijtuigenbelasting	3,5%
Belastingen op een milieugrondslag	2,8%
Verhuurderheffing	11,8%
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken en andere producten	– 0,4%
Belasting op zware motorrijtuigen	6,2%
Bankbelasting	6,1%
<b>Belastingen op winst, inkomen en vermogen en premies volksverzekeringen</b>	<b>7,1%</b>
Loon- en inkomensheffing	5,4%
Dividendbelasting	11,3%
Kansspelbelasting	– 13,7%
Vennootschapsbelasting	14,5%
Erf- en schenkbelasting	7,5%
Bronbelasting op rente en royalty's	0,0%
Overige belastingontvangsten	– 40,5%
<b>Belastingen en premies volksverzekeringen in totaal</b>	<b>6,9%</b>
Premies werknemersverzekeringen	2,9%
<b>Belastingen en premies volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen in totaal</b>	<b>5,9%</b>
<b>Nominale groei bbp</b>	<b>7,4%</b>

### *2.2.3 Correctie van belasting- en premieontvangsten voor uitstel van betaling*

Evenals in 2020 hebben ondernemers in 2021 de mogelijkheid gehad om gebruik te maken van bijzonder uitstel van betaling vanwege de coronacrisis. De opgebouwde ‘coronaschuld’ bedraagt ultimo 2021 ca. 18,5 miljard euro. Dit bedrag bestaat zowel uit schuld die betrekking heeft op begrotingsjaar 2020 als op begrotingsjaar 2021.

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

belastingclaim daadwerkelijk betaald wordt. Door de uitstelregeling wordt een aanzienlijk deel van de ontvangsten die relevant zijn voor het EMU-saldo van 2021 naar verwachting pas betaald in de komende jaren. Omdat de belastingclaim is ontstaan in 2021, gelden deze ontvangsten wel als EMU-relevant voor 2021. De in deze paragraaf gepresenteerde belastingontvangsten zijn daarom gerapporteerd inclusief de nog te verwachten ontvangsten die betrekking hebben op 2021.

Hierbij wordt een correctieslag gemaakt op de uitgestelde belastingclaim, omdat de verwachting is dat niet het volledige uitgestelde bedrag alsnog geïnd wordt. Bijvoorbeeld doordat sommige bedrijven failliet zullen gaan. Om rekening te houden met dit effect, wordt een afslag gemaakt op de uitstaande coronaschuld. Deze afslag komt overeen met de gemaakte afslag in het Financieel Jaarverslag 2020 (6,8%). Echter is dit percentage gebaseerd op een macro-economische analyse van het aantal faillissementen en hoogst onzeker. Het ministerie van Financiën werkt op het moment van schrijven aan een nieuwe analyse op bedrijfsniveau. Tabel 2.2.7 geeft de in deze paragraaf toegepaste correctie voor corona-uitstel weer per belastingsoort.<sup>2</sup> Voor enkele (kleinere) belastingsoorten is de correctie negatief. Dat betekent dat in 2021 juist sprake was van per saldo afbouw van coroneschulden.

**Tabel 2.2.7 Toegepaste correcties ten behoeve van vaststellen EMU-relevante inkomsten als gevolg van uitstel van betaling**

	Netto corona-uitstel over EMU-jaar 2021	Prognose afstel	Toegepaste correctie
<b>Kostprijsverhogende belastingen</b>	<b>- 18</b>	<b>1</b>	<b>- 17</b>
Invoerrechten	0	0	0
Omzetbelasting	0	0	0
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	35	- 2	33
Accijnzen	- 59	4	- 55
Overdrachtsbelasting	0	0	0
Assurantiebelasting	0	0	0
Motorrijtuigenbelasting	0	0	0
Belastingen op een milieugrondslag	5	0	5
Verhuurderheffing	0	0	0
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken en andere producten	0	0	0
Belasting op zware motorrijtuigen	0	0	0
Bankbelasting	0	0	0
<b>Belastingen op winst, inkomen en vermogen en premies volksverzekeringen</b>	<b>2847</b>	<b>- 194</b>	<b>2653</b>
Loon- en inkomensheffing	2361	- 161	2200
Dividendbelasting	0	0	0
Kansspelbelasting	62	- 4	58
Vennootschapsbelasting	424	- 29	395
Erf- en schenkelasting	0	0	0
Overige belastingontvangsten	0	0	0

<sup>2</sup> Voor de omzetbelasting is de correctie 0. Er is geen aanvullende correctie nodig, omdat voor de omzetbelasting de EMU-definitie gelijk is aan de transactiebasis. Uitstel van betaling heeft namelijk geen invloed op de transactiebasis. De coronaschuld voor de omzetbelasting over transactiejaar 2021 bedraagt na januari 2021 circa 2,4 miljard euro.

	Netto corona- uitstel over EMU-jaar 2021	Prognose afstel	Toegepaste correctie
<b>Belastingen en premies volksverzekeringen in totaal</b>	<b>2828</b>	<b>- 192</b>	<b>2636</b>
Premies werknemersverzekeringen	861	- 59	803
<b>Belastingen en premies volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen in totaal</b>	<b>3690</b>	<b>- 251</b>	<b>3439</b>

## 3 FINANCIËEL MANAGEMENT

### 3.1 Inleiding

De financiële functie van het Rijk omvat de controlefunctie van de directies Financieel-Economische Zaken en bij de agentschappen en andere onderdelen van de ministeries. De Auditdienst Rijk vervult daarnaast de interne auditfunctie en de Algemene Rekenkamer externe controle. De financiële functie zorgt ervoor dat de financiële processen beheerst en in continuïteit worden doorlopen. De controlefunctie is decentraal ingericht, maar departementen werken samen ten behoeve van de financiële bedrijfsvoering. Hiervoor zijn diverse overlegstructuren ingericht op verschillende niveaus binnen het Rijk.

Het financieel management van het Rijk stond in 2021 onder druk. Net als in 2020 stond het afgelopen jaar grotendeels in het teken van de coronacrisis. Het afgelopen jaar was tevens een jaar met andere financieel omvangrijke problematiek, zoals compensatieregelingen voor Groningen en herstel kinderopvangtoeslag, waarbij snel gehandeld moest worden. Dit heeft grote invloed gehad op de uitvoering van beleid en op de financiële functie. Departementen hebben onder grote tijdsdruk diverse regelingen opgesteld. In sommige gevallen ging dat ten koste van de rechtmatigheid van de financiële transacties, bijvoorbeeld omdat de Kamers niet tijdig zijn geïnformeerd of inkoopregels niet goed zijn opgevolgd. Het is daarom zaak om terug te keren naar een normaal en ordentelijk besluitvormingsproces met minder incidentele budgettaire besluitvormingsmomenten, waarbij ook gekeken moet worden hoe zorgvuldig handelen in de financiële processen meer aandacht kan krijgen. Doel hiervan is voorkomen dat incidentele besluitvorming leidt tot een structurele toename van onrechtmatigheden.

Jaarlijks brengt de Algemene Rekenkamer het niveau van rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in beeld. In 2021 was het niveau van rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het Rijk respectievelijk 95,17 procent, 98,99 procent en 99,95 procent. Voor de verplichtingen betekent dit een aanzienlijke verslechtering van het rechtmatigheidspercentage ten opzichte van de afgelopen jaren. Paragraaf 3.2.3 gaat nader in op de achterliggende oorzaken van de daling van dit percentage.

Bij de jaarverslagen van alle begrotingshoofdstukken op een na, heeft de Auditdienst Rijk een goedkeurende controleverklaring afgegeven. De ministers moeten in de bedrijfsvoeringsparagraaf van hun jaarverslag fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid melden, als het bedrag daarvan boven een bepaalde grens (rapporteringstolerantie) ligt. Als dit juist en volledig gebeurt, staat dit een goedkeurende controleverklaring van de Auditdienst Rijk niet in de weg.

Bij de financiële verantwoording van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft de Auditdienst Rijk een controleverklaring met beperking afgegeven, omdat de Auditdienst Rijk van bepaalde uitgaven de getrouwheid niet kon vaststellen. Oorzaak hiervan was het ontbreken van betrouwbare informatie waaruit blijkt dat overeengekomen prestaties ook feitelijk zijn geleverd.

### 3.1.1 (Systeem)verantwoordelijkheid

De minister van Financiën en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) dragen een bijzondere verantwoordelijkheid. Zij hebben kaderstellende en voorwaardenscheppende bevoegdheden voor de riksbrede bedrijfsvoering.

De minister van Financiën heeft op grond van de Comptabiliteitswet 2016<sup>3</sup> een coördinerende en kaderstellende taak (systeemverantwoordelijkheid) bij het begrotingsbeheer en de riksbrede financiële bedrijfsvoering. Op grond van het 'Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering Rijksdienst 2011'<sup>4</sup> heeft de minister van BZK coördinerende bevoegdheden voor de riksbrede niet-financiële bedrijfsvoering. Daarbij gaat het om zaken als personeel, informatie- en communicatietechnologie, huisvesting, inkoop, facilitaire dienstverlening en beveiliging. In dit besluit staat ook dat de minister van BZK in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR) een beeld geeft van de organisatie en de bedrijfsvoering van het Rijk. De minister van BZK overhandigt deze rapportage op Verantwoordingsdag aan de Staten-Generaal.

Het eerdergenoemde Coördinatiebesluit is met ingang van 8 oktober 2018 aangevuld met nieuwe kaderstellende bevoegdheden voor de minister van BZK<sup>5</sup>. Vanuit deze bevoegdheden coördineert de minister de ontwikkeling en uitbreiding van informatiesystemen. Het doel hiervan is dat de minister ook hier de noodzakelijke riksbrede eenheid, kwaliteit en efficiëntie kan bevorderen en borgen. In 2021 was de coördinatie van de riksbrede bedrijfsvoering aan de staatssecretaris gedelegeerd.

**Figuur 3.1.1 (Systeem)verantwoordelijkheden**



### 3.1.2 Ministeriële verantwoordelijkheid

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

- de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangst van het ministerie;
- het financieel beheer dat het ministerie heeft gevoerd;
- het materieelbeheer dat het ministerie heeft gevoerd;
- de totstandkoming van de beleidsinformatie van het ministerie;
- de overige aspecten van de bedrijfsvoering van het ministerie.

<sup>3</sup> Stb. 2017, 139.

<sup>4</sup> Stb. 2011, 18.

<sup>5</sup> Stb. 2018, 354.

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

#### Leeswijzer

Paragraaf 3.2 gaat nader in op de rechtmatigheidspercentages en de tolerantiegrenzen. Ook wordt hier stil gestaan bij de coronamaatregelen en het gebruik van artikel 2.27, tweede lid van de Comptabiliteitswet. Vervolgens besteedt paragraaf 3.3 aandacht aan de beleidsinformatie en de beleidsevaluaties.

De Europese middelen komen aan bod in paragraaf 3.4. Paragraaf 3.5 besteedt aandacht aan de financiële informatievoorziening. Tot slot beschrijft paragraaf 3.6 de ontwikkelingen op het gebied van de riksbrede financiële bedrijfsvoering. In deze paragraaf komt het focusonderwerp van 2021 aan de orde: 'Financiële wendbaarheid van de uitvoeringsorganisaties'.

### 3.2 Rechtmatigheid en tolerantiegrenzen

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

Figuur 3.2.1 Infographic rechtmatigheid

## Rechtmatig of onrechtmatig?

Per kalenderjaar toetst de Algemene Rekenkamer of de financiële transacties van de Rijksoverheid **rechtmatig** waren. Wat houdt dat in?

Toetsing	→	Voldoet deze financiële transactie aan alle Nederlandse en Europese regelgeving die over financiële transacties gaat?
Financiële transacties		Rechtmatig?
 _____		✓
 _____		✓
 _____		✓
 _____		?
 _____		✗

**✓ Rechtmatig**  
Voldoet

**✗ Fout = onrechtmatig**  
Voldoet niet  
*Voorbeelden:*  
– De Kamers zijn te laat geinformeerd  
– Niet alle aanbestedingsregels zijn gevuld

**?** Onzeker  
Kan niet met zekerheid gezegd worden  
*Voorbeelden:*  
– Er is geen staatssteuentoets uitgevoerd  
– Er is onvoldoende informatie om naleving subsidievooraarden vast te stellen

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

#### *Rapporteringstoleranties en tolerantiegrenzen*

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

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

#### **3.2.1 Verplichtingen-kasstelsel**

De begrotingssystematiek van het verplichtingen-kasstelsel en het daarmee samenhangende budgetrecht rust op twee pijlers: de verplichtingen en de kasuitgaven. Kasbetalingen worden geadministreerd in de kasboekhouding. De verplichtingen worden vastgelegd in de verplichtingenboekhouding. De verplichtingenboekhouding zorgt ervoor dat de kasuitgaven over meerdere jaren beter worden beheerst.

In de Comptabiliteitswet 2016<sup>6</sup> (CW) worden verplichtingen gedefinieerd als: de voorwaardelijke of onvoorwaardelijke verplichting tot een toekomstige kasbetaling aan een derde of aan een ander dienstonderdeel. Hierbij kan het gaan om afgesloten contracten, maar ook om toegekende subsidies. Belangrijk bij de uitoefening van het budgetrecht van de Staten-Generaal is dat de CW voorschrijft dat deze financiële verplichtingen altijd controleeerbaar moeten zijn. Zowel het budget om verplichtingen aan te gaan, als het budget om kasbetalingen te doen, worden via de begrotingswetten ter goedkeuring voorgelegd aan de Staten-Generaal.

#### **3.2.2 Rechtmatigheid van de ontvangsten, uitgaven en verplichtingen**

De rechtmatigheid van de ontvangsten van het Rijk kwam uit op 99,95 procent en van de rechtmatigheid van de uitgaven op 98,99 procent. De rechtmatigheid van de verplichtingen van het Rijk was 95,17 procent. In de tabellen 3.2.1 tot en met 3.2.3 is de ontwikkeling in rechtmatigheid te zien tussen 2017 en 2021.

**Tabel 3.2.1 Rechtmatigheid ontvangsten (in procenten)**

	2017	2018	2019	2020	2021
Rechtmatigheid en deugdelijke weergave ontvangsten Rijk	99,95	99,83	99,87	99,87	99,95

**Tabel 3.2.2 Rechtmatigheid uitgaven (in procenten)**

	2017	2018	2019	2020	2021
Rechtmatigheid en deugdelijke weergave uitgaven Rijk	99,52	99,34	99,12	98,48	98,99

<sup>6</sup> Stb. 2017, 139.

Tabel 3.2.3 Rechtmatigheid verplichtingen (in procenten)					
	2017	2018	2019	2020	2021
Rechtmatigheid en deugdelijke weergave verplichtingen Rijk	99,28	99,07	98,92	97,52	95,17

### 3.2.3 Fouten en onzekerheden

In de bedrijfsvoeringsparagrafen van de departementale jaarverslagen is gerapporteerd welke rapporteringstoleranties zijn overschreden in 2021.

De rechtmatigheid van de begrotingshoofdstukken afzonderlijk is in 2021 binnen de gehanteerde tolerantiegrenzen gebleven, met uitzondering van de volgende begrotingshoofdstukken:

- V. Buitenlandse Zaken
- VI. Justitie en Veiligheid
- VII. Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties
- VIII. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- IX. Financiën en Nationale Schuld
- X. Defensie
- XIII. Economische Zaken en Klimaat
- XIV. Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- XVI. Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- K. Defensiematerieelbegrotingsfonds

Het rechtmatigheidspercentage bij de verplichtingen, zoals gemeld in paragraaf 3.2.2, is afgenoemt ten opzichte van voorgaande jaren. Dit levert een zorgelijk beeld op. Om beter inzicht te krijgen in waar de meeste (rijksbrede) problematiek zich voordeut, zijn dit jaar de geconstateerde onrechtmatigheden bij de verplichtingen en de uitgaven uitgesplitst. Onderscheid is gemaakt naar corona en niet-corona gerelateerde onrechtmatigheden en daarbinnen een indeling naar meest voorkomende categorieën. In de tabel 3.2.4 is deze uitsplitsing opgenomen. Deze tabel maakt zichtbaar in welke categorie de meeste (rijksbrede) onrechtmatigheden vallen, zodat beter duiding van de problemen gegeven kan worden en verbetermaatregelen gerichter ingezet kunnen worden.

Tabel 3.2.4 Uitsplitsing onrechtmatigheden verplichtingen en uitgaven (in miljoenen euro's)				
	Verplichtingen		Uitgaven	
	Corona	Niet corona	Corona	Niet corona
Niet tijdig informeren Kamers	4.862	1.586	–	–
Niet naleven comptabiele regelgeving	–	140	191	112
Inkoop - aanbesteding	3.026	1.965	–	3
Inkoop - overig	–	368	1.483	4
Staatssteun	265	218	–	–
M&O	–	–	18	38
Overig	261	2.156	46	1.170
Getrouw beeld	–	664	–	209
Totaal	8.414	7.097	1.738	1.536

Uit deze tabel blijkt dat veel fouten en onzekerheden te koppelen zijn aan de coronasteunmaatregelen. Een belangrijk deel van de optelsom van fouten en onzekerheden op de verplichtingen (circa 54%) en uitgaven (circa 53%) is coronagerelateerd en zijn in beginsel van incidentele aard. Zo is, met name in het eerste kwartaal van 2021, in sommige gevallen verzuimd

om beide Kamers der Staten-Generaal tijdig te informeren. Voor de te volgen procedures bij het informeren van beide Kamers is in het tweede kwartaal van 2021 (na het Verantwoordingsdebat 2021) riksbreed extra aandacht gevraagd en is deze omissie daarna beduidend minder voorgekomen. Het komend jaar zal deze actie worden voortgezet, zodat deze verbetering wordt vastgehouden en het budgetrecht van de Kamers nog beter wordt nageleefd.

Andere (omvangrijke) oorzaken van fouten en onzekerheden in 2021 waren:

- het niet (geheel) voldoen aan de aanbestedingsregels en (contract)voorwaarden;
- het ontbreken van een wettelijke grondslag voor verplichtingen en gedane uitgaven bij compensatieregelingen;
- het niet met zekerheid kunnen vaststellen dat de prestatie geleverd is.

Bovenstaand beeld laat zien dat grote onrechtmachtheden volgden uit de hoge druk en snelheid van handelen bij incidentele besluitvorming over maatschappelijk zwaarwegende onderwerpen zoals maatregelen in verband met de coronacrisis, compensatieregelingen Groningen en herstel kinderopvangtoeslag. In veel gevallen is voor snel handelen gekozen na een dialoog tussen het kabinet en de Kamers. Deze gewenste snelheid van handelen sluit niet altijd aan op het volgen van de procedures. Het opstellen van een wet die als grondslag dient voor het uitvoeren van steunmaatregelen kost tijd, evenals de behandeling van de (suppleatoire) begrotingen door het parlement of het volgen van de juiste inkoop- en aanbestedingsregels. Het is daarom zaak om terug te keren naar een normaal en ordentelijk besluitvormingsproces met minder incidentele budgettaire besluitvormingsmomenten, waarbij ook moet worden bezien hoe besluitvorming en financiële processen beter op elkaar kunnen aansluiten. Doel hiervan is het voorkomen van een structurele toename van onrechtmachtheden als gevolg van incidentele besluitvorming.

Ongeacht de omstandigheden is het van belang dat het kabinet het budgetrecht van de Kamers respecteert en departementen een zorgvuldig financieel beheer voeren. Dat betekent dat stappen moeten worden gezet om ervoor te zorgen dat de financiële functie bij de departementen, ook onder tijdsdruk en in turbulente omstandigheden, goed kan presteren. Reeds ingezette acties, zoals het volgen van de juiste procedures ten aanzien van het tijdig informeren van de Kamers, worden komend jaar voortgezet. Daarnaast worden extra maatregelen getroffen om met name het verplichtingenbeheer te verbeteren. Daarbij zal het kabinet ook de interne procedures en regelgeving onder de loep nemen om eventuele knelpunten te verhelpen. Het verbeteren van financieel beheer is complex en het oplossen van de problemen is niet eenvoudig. Op korte termijn resulteren eerder getroffen maatregelen daarom niet in het volledig oplossen van de onvolkomenheden.

#### *Artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet (CW)*

Net als in 2020 is ook in 2021, mede als gevolg van de coronacrisis, een frequent beroep gedaan op artikel 2.27 van de CW, namelijk in 59 incidentele suppleatoire begrotingswetten (ISB's). In artikel 2.27 van de CW is bepaald dat in uitzonderlijke spoedeisende gevallen ministeries verplichtingen mogen aangaan en uitgaven mogen doen voordat de Staten-Generaal deze officieel heeft geautoriseerd. Een beroep op artikel 2.27 van de CW heeft daardoor effect op het budgetrecht en op de riksfinanciën. Als de bestrijding van de coronacrisis nieuw beleid vereiste, is zo veel mogelijk

geprobeerd de Staten-Generaal vooraf per brief te informeren en het spoedeisende belang aan te geven. Daar waar de bestrijding van de corona-crisis meer financiële ruimte vereiste voor bestaand beleid, is zo veel mogelijk geprobeerd terughoudend te zijn. Indien de Kamers tijdig zijn geïnformeerd, kunnen de Kamers wel al een oordeel geven - de materiële autorisatie -, maar vindt de formele autorisatie van de voorgestelde begrotingswijziging later plaats.

Met een beroep op artikel 2.27 van de CW hebben departementen kwalitatief inhoud proberen te geven aan het materiële budgetrecht van de Staten-Generaal.

In de Najaarsnota 2020<sup>7</sup> is de toezegging nagekomen om een overzicht op te nemen van het aantal ISBs dat is ingediend sinds de coronacrisis begon. Bij dit overzicht is weergegeven of er bij een ISB een beroep is gedaan op artikel 2.27 van de CW. Tijdens het najaarsnotadebat is toegezegd een gespecificeerd overzicht te geven van de ISB's. Naast het beroep op artikel 2.27 van de CW staat hierin vermeld welke uitgaven daadwerkelijk waren gedaan vóórdat de Staten-Generaal ze had geautoriseerd. Een tabel met deze informatie staat in bijlage 13. In deze tabel zijn ook de nota's van wijziging opgenomen, die potentieel op een ISB kunnen volgen. Het overzicht is in lijn met wat is toegezegd. Dit betekent dat hierin alleen gedane uitgaven staan en geen aangegane verplichtingen. Tabel 3.2.5 biedt een samenvattend overzicht van de tabel in bijlage 13.

**Tabel 3.2.5 Samenvattend overzicht incidentele suppletaire begrotingen, beroep op CW artikel 2.27 en doorlooptijd**

Aantal ISBs	Beroep op CW art. 2.27	Beroep op CW art. 2.27 en uitgaven voor autorisatie (%)	Doorlooptijd parlementair proces (in dagen)	min	gemiddeld	max
63	59	80%	21	113	257	

### 3.3 Beleidsinformatie en beleidsevaluatie

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

Deze paragraaf gaat in op de resultaten van de operatie Inzicht in kwaliteit, die is gestart om het evaluatiestelsel te versterken. Met het einde van het vorige regeerakkoord in 2021, is ook een einde gekomen aan de operatie. Deze paragraaf beschrijft de voornaamste resultaten van de afgelopen drie jaar. Allereerst is dat het kader 'Beleidskeuzes uitgelegd', een nieuwe werkwijze die in november 2021 is ingegaan. Verder wordt ingegaan op de Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Tenslotte staat hierin een update over de interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's).

#### 3.3.1 Beleidskeuzes uitgelegd (CW 3.1)

Met de operatie Inzicht in Kwaliteit is gewerkt aan het versterken van het evaluatiestelsel. Daarnaast zijn departementen vanuit deze operatie ondersteund met kennisdeling en bij de opbouw van vaardigheden en

<sup>7</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2020–2021, 35 650, nr. 1

gedragsverandering. Om het evaluatiestelsel te versterken is onder meer het kader ‘Beleidskeuzes uitgelegd’ geïntroduceerd. Dit kader is ontwikkeld op basis van de resultaten van de pilot CW3.1, een focusonderwerp voor het FJR 2020. In dit kader is de verplichte onderbouwing van beleidsvoorstellen volgens artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet nader uitgewerkt. Sinds 1 november 2021 dienen beleidsvoorstellen met significante financiële gevolgen die naar de Kamer worden gestuurd voorzien te worden van dit kader. Hierin worden onder andere de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsvoorstellen onderbouwd en worden afspraken vastgelegd over monitoring en evaluatie. Hiermee wordt de controlierende taak en het budgetrecht van het parlement versterkt.

### 3.3.2 Strategische Evaluatie Agenda

Een ander belangrijk element van de versterking van het evaluatiestelsel is de introductie van de SEA. Deze biedt een overzicht van de belangrijke beleidsthema’s van een departement, een toelichting op de inzichtbehoefte per thema en een daarbij passende agendering van evaluatieonderzoek en periodieke rapportages. De SEA is een nieuw instrument. Bij de lancering is de afspraak gemaakt dat vanaf begrotingsjaar 2021 elk departement een SEA opneemt in zijn begroting waarbij 2021-2023 overgangsjaren zijn. Onderzoeksureau Berenschot heeft een externe evaluatie uitgevoerd naar de SEA en deze is op 30 maart jl. met het parlement gedeeld. Primair doel van deze evaluatie is om *good practices* te identificeren en te stimuleren dat departementen hierin van elkaar leren. De SEA wordt geborgd in de herziene Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Deze herziening is in 2021 tot stand gekomen via een intensief interdepartementaal afstemmingstraject. Daarin heeft een advies van de Algemene Rekenkamer een belangrijke rol gespeeld. Op 8 december 2021 is de RPE-herziening naar de Tweede Kamer gestuurd.

### 3.3.3 Interdepartementale beleidsonderzoeken

Met Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO’s) ontwikkelt het Rijk op een gestructureerde manier beleidsopties voor bestaand beleid op brede beleidsthema’s. IBO’s vinden plaats in opdracht van het kabinet en worden uitgevoerd door interdepartementale ambtelijke werkgroepen met een onafhankelijk voorzitter. Zodra een rapport is afgerond, wordt dit met een kabinetsreactie aangeboden aan de Tweede Kamer. In de ronde 2021-2022 worden IBO’s uitgevoerd voor de volgende onderwerpen:

- Publieke investeringen in een politiek bestuurlijke context
- Vermogensverdeling
- Ouderenzorg
- Vereenvoudiging sociale zekerheid
- Sturing op kwaliteit van onderwijs
- Jeugdcriminaliteit

## 3.4 EU-middelen

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

en middelen in gedeeld beheer van de EC en de lidstaten (circa 80 procent). De inkomsten en uitgaven van de EU-begroting zijn gescheiden en kennen eigen regels en een eigen verantwoordingsstructuur en -ritme.<sup>8</sup>

### 3.4.1 EU-afdrachten

De Europese begroting wordt grotendeels gefinancierd met jaarlijkse afdrachten van de lidstaten. De afdrachten van de EU-lidstaten kennen op dit moment vier categorieën:

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

Daarnaast ontvangt de EU overige inkomsten, zoals bijdragen van derden, rente- en boete-inkomsten en inkomsten door het uittredingsverdrag van het Verenigd Koninkrijk.

De totale afdrachten van Nederland in 2021 zoals verantwoord op de begroting van Buitenlandse Zaken<sup>9</sup>, bedroegen netto 9,7 miljard euro (de totale afdrachten minus de perceptiekostenvergoeding voor inning van de invoerrechten). Dit was 0,8 miljard euro hoger dan voorzien in de Miljoenennota 2021. De totale EU-afdrachten bestaan voor netto 3,0 miljard euro uit invoerrechten. De Nederlandse begroting is voor de invoerrechten in zekere zin een doorgeefluik. De Nederlandse douane int de invoerrechten voor de Europese begroting.

In het jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en in de verticale toelichting bij het FJR (zie bijlage 8) staat een overzicht van alle mutaties die er het afgelopen begrotingsjaar zijn geweest in de Nederlandse EU-afdrachten. Figuur 3.4.1 laat zien hoe de afdrachten in 2021 zijn onderverdeeld. De perceptiekostenvergoeding wordt gepresenteerd als een negatieve afdracht. Die bedraagt 25 procent<sup>10,11</sup>. De lidstaten maken de opbrengsten in hun geheel over aan de EC en houden daarop een vergoeding in voor de kosten voor heffing en inning. Dit is de zogenoemde perceptiekostenvergoeding. In 2021 droeg Nederland netto (bruto-afdracht minus perceptiekostenvergoeding) 3,0 miljard euro aan de EU af voor de douanerechten. Deze afdracht is uit te splitsen in 3,9 miljard euro bruto-afdracht en 0,9 miljard perceptiekostenvergoeding.

---

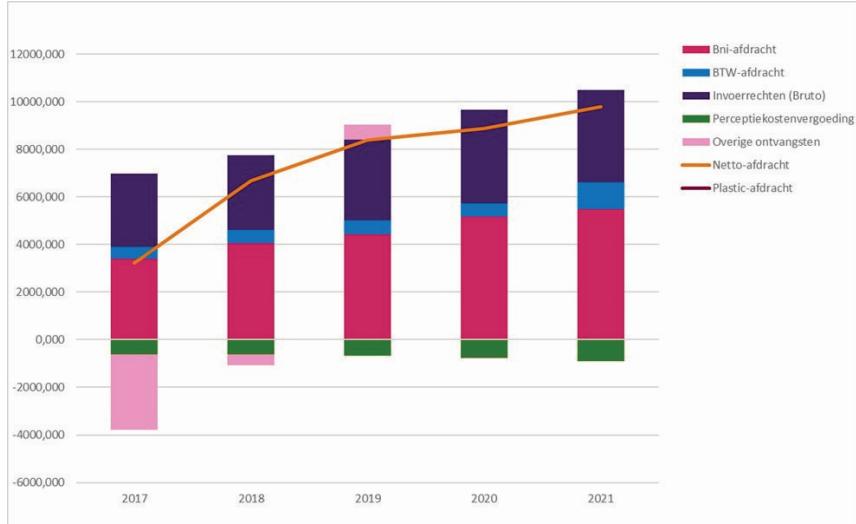
<sup>8</sup> Op de uitgaven, de implementatie en het begrotingsbeheer is het Financieel Reglement van toepassing (EU-verordening 2018/1046). Voor de inkomsten geldt het zogenoemde Eigen-middelenbesluit.

<sup>9</sup> Begroting V, Buitenlandse Zaken, artikel 3.1 en artikel 3.10.

<sup>10</sup> Dit percentage is in het Meerjarig Financieel Kader (MFK, 2021-2027) verhoogd van 20% naar 25%.

<sup>11</sup> Begroting Financiën XIB, beleidsartikel 1.

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



#### *Btw-afdracht*

De btw-afdracht wordt vastgesteld op basis van een uniform afdrachtenpercentage (0,3 procent<sup>12</sup>) van de geharmoniseerde btw-grondslag. Omdat afzonderlijke lidstaten verschillende btw-tarieven hanteren, wordt afgedragen op basis van een gewogen gemiddelde btw-grondslag. Het bij wet onafhankelijke Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)<sup>13</sup> levert de input aan het Ministerie van Financiën om dit gewogen gemiddelde te berekenen. In 2021 bedroeg de btw-afdracht van Nederland aan de EU circa 1,0 miljard euro.

#### *Plastic-afdracht*

In het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021-2027 is per 1 januari 2021 een nieuwe afdracht ingevoerd op basis van een grondslag voor niet gerecycled plastic verpakkingsafval. Voor deze grondslag geldt een tarief van 0,80 eurocent per kilogram. Ook is er een compensatiemechanisme voor minder welvarende lidstaten. De totale Nederlandse plastic-afdracht over 2021 bedroeg 205 miljoen euro. Dit is 11 miljoen minder dan bij de Miljoenennota 2021 werd verwacht.

#### *Bruto nationaal inkomen-afdracht*

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

<sup>12</sup> Eigen middelenbesluit, verordening 2020/2053, artikel 2 (b).

<sup>13</sup> Wet CBS, artikel 18.

Het CBS biedt de bni-cijfers jaarlijks rechtstreeks aan Eurostat aan, en daarmee aan de Europese Commissie. Het CBS publiceert deze cijfers op datzelfde moment ook op zijn website.<sup>14</sup> Daarbij stelt het CBS ook een kwaliteitsrapport op, dat inzicht biedt in mogelijke fluctuaties van de cijfers. De Europese Commissie stelt vervolgens de bni-afdracht voor Nederland vast. Het toezicht hierop wordt gehouden door Eurostat, die de gegevens op zijn website publiceert.<sup>15</sup> Mogelijke verschillen tussen eerder afgedragen totalen en de uiteindelijk definitief vastgestelde afdrachten worden verrekend met de lidstaten. De bni-cijfers kunnen met terugwerkende kracht tot en met vier jaar terug worden aangepast, omdat dan pas vastgesteld kan worden hoe groot het bni van de lidstaten daadwerkelijk was. Dit betekent dat de bni-afdracht pas na vier jaar definitief vaststaat. In 2021 bedroeg de bni-afdracht van Nederland ongeveer 5,5 miljard euro. Nederland heeft ook op de bni-afdracht een jaarlijkse korting bedongen in de vorm van een lumpsum, die in 2021 1,5 miljard euro bedroeg (deze korting is al meegenomen in de totale 5,5 miljard euro bni-afdracht).

#### *Overige ontvangsten*

Bij de overige ontvangsten worden vooral betalingen en ontvangsten geboekt die betrekking hebben op voorgaande jaren en die om de transparantie te vergroten apart worden verantwoord. In 2021 zijn er geen mutaties verwerkt op dit artikel.

#### **3.4.2 EU-fondsen in gedeeld beheer**

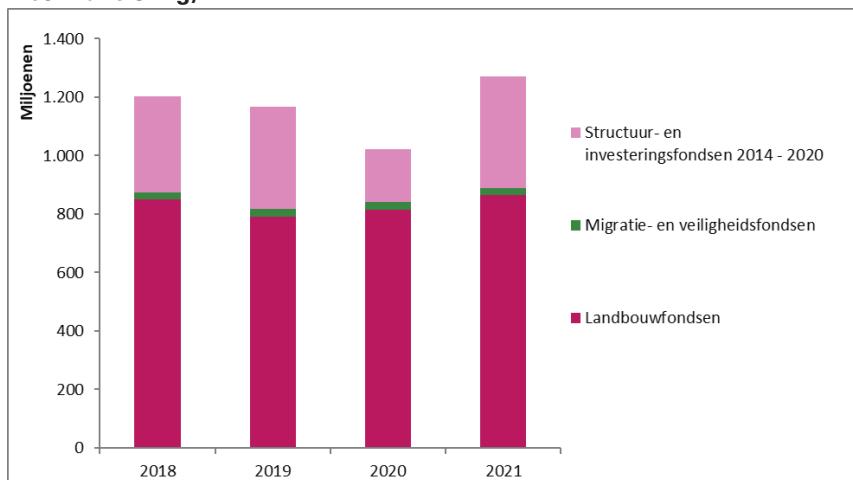
Van de totale Europese uitgaven wordt ongeveer 80 procent uitgegeven via fondsen in gedeeld beheer. Bij deze fondsen zijn de lidstaten er medeverantwoordelijk voor dat de beheers- en controlessystemen goed functioneren en de EU-middelen op de juiste manier worden besteed. Jaarlijks leggen de beleidsverantwoordelijke departementen hierover verantwoording af in departementale jaarverslagen. Onderdelen van de verantwoording zijn de subsidiabele kosten en daarmee de totale uitgaven, en de werking van de beheers- en controlessystemen. Nederland heeft in 2021 voor alle fondsen samen 1,27 miljard euro aan kosten gedeclareerd. Het totaalbedrag van subsidiabele kosten is licht gestegen ten opzichte van het vorige jaar (1,02 miljard euro).

---

<sup>14</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/economie/macro-economie/bijstellingen/economische%20groei-1/bni-cijfers-voor-de-bepaling-van-de-afdracht-voor-de-eigen-middelen-van-de-eu>.

<sup>15</sup> [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Monitoring\\_GNI\\_for\\_own\\_resource\\_purposes](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Monitoring_GNI_for_own_resource_purposes).

**Figuur 3.4.2 Ontwikkeling totale subsidiabele kosten via EU-fondsen (fonds + cofinanciering)**



#### *Landbouwfondsen*

Het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) kent twee fondsen: het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Het ELGF richt zich op stabielere landbouwinkomens. Het ELFPO heeft als doel de kwaliteit van alle plattelandsgebieden in de EU te verbeteren.<sup>16</sup> Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is beleidsverantwoordelijk voor de uitvoering van de fondsen. In het gebroken boekjaar 2020-2021 heeft Nederland rond de 865 miljoen euro gedeclareerd voor beide landbouwfondsen.

#### *Structuur- en investeringsfondsen*

De Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI) hebben als doel het regionaal beleid van de EU uit te voeren. Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF) zijn bedoeld om de economische en sociale cohesie in de EU te versterken door te zorgen voor evenwicht tussen de regio's. Het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV) is gericht op de ontwikkeling van een verantwoorde visserijketen. Ook maakt dit fonds afspraken die de stabiliteit van de vismarkt bevorderen. Het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (EFMB) versterkt de sociale samenhang door te proberen armoede onder de meest behoeftigen terug te dringen<sup>17</sup>. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verantwoordelijk voor het ESF en EFMB. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat is verantwoordelijk voor het EFRO en het Ministerie van LNV is verantwoordelijk voor het EFMZV. In het gebroken boekjaar 2020-2021 declareerde Nederland in totaal 382 miljoen euro bij de Europese structuur- en investeringsfondsen.

<sup>16</sup> Officieel behoort het ELFPO ook tot de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI). Het fonds is echter gerangschikt onder de landbouwfondsen vanwege de beleidsoriëntatie en de gemeenschappelijke bepalingen met het ELGF.

<sup>17</sup> Het EFMB valt officieel niet onder de ESI-fondsen, maar is gerelateerd aan het ESF en wordt daarom gemakshalve gerekend tot deze categorie.

### *Migratie- en veiligheidsfondsen*

Onder de Europese migratie- en veiligheidsfondsen vallen het Asiel-, Migratie- en Integratiefonds (AMIF) en het Fonds voor de Interne Veiligheid (ISF). Het Ministerie van Justitie en Veiligheid is beleidsverantwoordelijk voor de uitvoering van beide fondsen. Vanuit deze fondsen stimuleert het ministerie het efficiënt beheer van migratiebewegingen. Ook zijn de fondsen erop gericht het gezamenlijk asiel- en immigratiebeleid te versterken, te ontwikkelen en uit te voeren. Bovendien stimuleren de fondsen de uitvoering van de Europese «Internal security strategy» en samenwerking rond rechtshandhaving. Tot slot beheert het ministerie vanuit de fondsen de buittengrenzen van de EU. In het gebroken boekjaar 2020-2021 declareerde Nederland in totaal 23 miljoen euro voor de migratie- en veiligheidsfondsen.

### **3.4.3 Beheers- en controlesystemen en rechtmateigheid**

Uit de Europese begrotingsregels vloeien taken voort voor de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de fondsen. Zij moeten goed werkende beheers- en controlesystemen inrichten bij de besteding van EU-middelen. Met goed werkende systemen worden fouten in de uitgaven op tijd ontdekt. De onafhankelijke controleur (auditautoriteit) beoordeelt de kwaliteit van de beheers- en controlesystemen en de declaraties. In Nederland is de Auditdienst Rijk onafhankelijk controleur. Het foutenpercentage in de einddeclaratie van een fonds mag niet hoger zijn dan 2 procent. Volgens de departementale jaarverslagen wijzen de controllerapporten van de auditautoriteit erop dat in Nederland de beheers- en controlesystemen in het gebroken boekjaar 2020-2021 naar behoren functioneerden. Tabel 3.4.1 geeft een overzicht van de systeemoordelen en de foutpercentages per fonds.

**Tabel 3.4.1 Systeemoordelen en foutpercentages in EU-fondsen, in het gebroken boekjaar 2020-2021**

Fonds	Systeemoordeel	Foutpercentage	Totale subsidiabele kosten (x 1.000 euro)
ELGF en ELFPO	Functioneert	<2%	€ 864.715
ESF en EFMB	Functioneert	<2%	€ 193.761
EFRO	Functioneert	<2%	€ 169.631
EFMZV	Functioneert	<2%	€ 19.055
Migratie- en veiligheidsfondsen	Functioneert	<2%	€ 26.927
<b>Totaal fondsen</b>			€1.270.308

### **3.5 Financiële informatievoorziening**

Het Rijk is voortdurend bezig om de financiële informatievoorziening te verbeteren. Hierbij gaat het om zowel de informatievoorziening naar buiten als de interne informatievoorziening die de bedrijfsvoering ondersteunt. Zoals toegezegd in de [Kamerbrief van 11 december 2019](#) bevat deze paragraaf een beschrijving van de ontwikkelingen in 2021.

#### **3.5.1 Digitale informatievoorziening**

Het project achter [www.rijksfinancien.nl](http://www.rijksfinancien.nl) is in 2021 formeel geëindigd. De ontwikkeling is afgerond en de website heeft een stevige fundering. Dat betekent dat 2022 in het teken staat van het verder uitbouwen van de

beheerfase, waarin documentatie en uitvoering centraal staan. Daarnaast bestaat nog steeds enige ruimte om aanvullende visualisaties te ontwikkelen. Zo staat op de planning om de financiële uitkomsten uit het coalitieakkoord te visualiseren.

In 2021 zijn de eerste stappen gezet om samen met de departementen te verkennen hoe de financiële administraties er in de toekomst uit moeten zien, en wat de route daarnaartoe moet zijn.

Ook onder de motorkap gingen in 2021 de ontwikkelingen door. Zo ligt er nu een eerste concept van een begrippenkader waarin de financiële terminologie in onderlinge samenhang vastligt. Dit zorgt voor een uniform begrip en gebruik door mensen in de financiële functie. Tevens ondersteunt dit digitale ontwikkelingen doordat ook voor de computer de begrippen eenduidig zijn gedefinieerd. Daarnaast zijn er in 2021 belangrijke stappen gezet in het automatiseren van de budgettaire tabellen van beleid in begrotingen en jaarverslagen. Dit gebeurt op basis van een koppeling met Interdepartementaal Budgettair Overleg Systeem (IBOS). Het belang van deze stap is moeilijk te overschatten: de witte stukken, het begrotingsbeheersysteem en de digitale auteursomgeving worden direct gekoppeld op basis van *linked data*. Dat betekent bijvoorbeeld dat we toe kunnen werken naar een situatie waarin deze koppeling eenmalig onderwerp van een audit is, en de output daarna automatisch voldoet. Dit neemt bewerkelijkhed en foutgevoeligheid weg. De vrijgekomen capaciteit kan vervolgens ingezet worden op meer inhoudelijke begrotingszaken. Dat is overigens nog een traject van enige jaren.

### **3.5.2 Verslaggegingsstelsel rijksoverheid**

In 2021 is het verslaggegingsstelsel van de rijksoverheid geëvalueerd. Daarbij is onderzocht hoe dit stelsel kan worden verbeterd en geharmoniseerd. De uitkomsten van deze evaluatie worden in mei 2022 naar het parlement gestuurd.

## **3.6 Rijksbrede financiële bedrijfsvoering**

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

In deze paragraaf komen de financiële bedrijfsvoeringsrisico's aan de orde, evenals het verzelfstandigingsbeleid van het Rijk en het focusonderwerp 'Financiële wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties'.

### **3.6.1 Risico's financiële bedrijfsvoering Rijk**

Over het begrotingsjaar 2021 heeft de Auditdienst Rijk enkele risico's geïdentificeerd in de financiële bedrijfsvoering. Deze risico's duidt de Auditdienst Rijk aan als bevindingen en aandachtspunten.

Uit de controle van de Auditdienst Rijk is gebleken dat het aantal bevindingen en aandachtspunten in 2021 licht is toegenomen ten opzichte van 2020. Er zijn twaalf bevindingen opgelost, maar ook vijftien nieuwe bevindingen bijgekomen. Doordat de problematiek complex en hardnekkig

is, kost het tijd om de bestaande problemen op te lossen met de maatregelen die worden getroffen. Aan het reduceren en oplossen van de problemen, wordt voortdurend aandacht besteed.

De meeste bevindingen gaan over:

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

### **3.6.2 Verzelfstandigingsbeleid**

Bij de uitvoering van beleid ontmoeten burgers en bedrijven de overheid in de praktijk. Het werk van uitvoeringsorganisaties is belangrijk voor het vertrouwen in de overheid en is ook essentieel voor hoe de overheid functioneert. Het verzelfstandigingsbeleid van het Rijk vergt daarom continu aandacht.

#### *Ontwikkelingen rondom uitvoeringsorganisaties*

In 2021 zijn er twee onderzoeken gedaan naar de set aan regelgeving van organisaties op afstand. In mei 2021 is een rapport met de Tweede Kamer gedeeld onder de titel: IBO Agentschappen: Samen werken aan publieke waarde.<sup>18</sup> De eindrapportage «Brede evaluatie organisatiekaders voor riksorganisaties op afstand» is in december 2021 naar de Staten-Generaal gestuurd.<sup>19</sup> De appreciatie van de rapporten door het kabinet wordt in 2022 gedeeld.

### **3.6.3 Focusonderwerp «Financiële wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties»**

Evenals in voorgaande jaren ontving de minister van Financiën van de Tweede Kamer een verzoek om in het FJR specifiek in te gaan op een focusonderwerp. Voor 2021 is het thema bekostigingssystemen van uitvoeringsorganisaties. Daarbij wijst de Tweede Kamer in het bijzonder op de impact die de coronacrisis had op de financiële wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties. Bijkomend wordt het focusonderwerp gezien als een goede aanvulling op het toekomstige werk van de parlementaire enquête dienstverlening, handhaving en fraudebestrijding bij overheidsdiensten.

In zijn brief van 8 september 2021 heeft de minister van Financiën het belang en de actualiteit van het focusonderwerp onderschreven. De uitvoering is bij uitstek de plek waar de overheid en de samenleving met elkaar in contact staan en is dus bepalend voor het aanzien van de overheid. Voor het bredere vraagstuk van de kwaliteit van uitvoering vormen de financiële weerbaarheid, wendbaarheid en slagkracht van uitvoeringsorganisaties belangrijke bouwstenen. Daarbij komen vragen als: in welke mate werden uitvoeringsorganisaties financieel door de corona getroffen? In hoeverre konden uitvoeringsorganisaties dit uit eigen middelen opvangen? En, waar dit niet kon, hoe is dit dan wel opgelost?

Om de wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties te analyseren, sluit dit FJR aan bij de inventarisatie die is meegestuurd met de brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 2 februari

---

<sup>18</sup> [Aanbiedingsbrief bij eindrapport IBO Agentschappen - Samen werken aan publieke waarde | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>19</sup> [Kamerbrief Eerste Kamer eindrapportage brede evaluatie organisatiekaders voor riksorganisaties op afstand | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

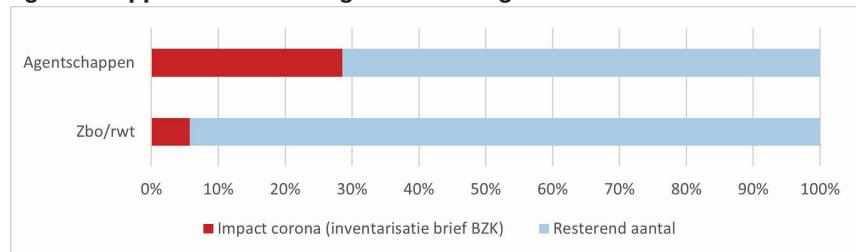
2021 (TK 31490 nr. 296). De bijlage bij deze brief signaleerde dat de coronacrisis druk zette op de financiële wendbaarheid van een aantal uitvoeringsorganisaties en inventariseerde om welke uitvoeringsorganisaties dit ging. Er werden in totaal 21 uitvoeringsorganisaties genoemd. Daarbij maakte de brief onderscheid tussen twee soorten impact, namelijk: (a) inkomsten die als gevolg van de coronacrisis wegvalLEN en (b) onvoorzien extra kosten en te nemen coronamaatregelen.

#### **Zelfstandige bestuursorganen, agentschappen en andere uitvoeringsorganisaties**

Hoewel het gebruikelijk is om te spreken over uitvoeringsorganisaties, is dit eigenlijk een verzamelbegrip waaronder heel verschillende organisaties vallen. Bijvoorbeeld dienstonderdelen als de Belastingdienst, agentschappen als het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en ook zelfstandige bestuursorganen als de Sociale Verzekeringsbank. De 21 organisaties waarbij op 2 februari 2021 een druk werd gesignaleerd op de financiële wendbaarheid als gevolg van corona, vallen uiteen in acht organisaties in de categorie zelfstandige bestuursorganen/rechtspersonen met een wettelijke taak, één sui generis-organisatie (de rechtspraak), acht agentschappen en vier organisaties in de categorie overige (dienstonderdeel, deelneming, shared-serviceorganisatie).

De selectie van onderzochte uitvoeringsorganisaties – op basis van de eerder signalering dat juist bij deze organisaties door corona druk kwam te staan op de financiële wendbaarheid – vormt een minderheid van het totale aantal uitvoeringsorganisaties. Volgens het zbo-register zijn er rijksbreed 122 zelfstandige bestuursorganen; het aantal agentschappen bedraagt 28. Uitgesplitst naar deze twee categorieën betekent dit dat bij minder dan 6 procent van de zelfstandige bestuursorganen de financiële wendbaarheid onder druk staat en bij bijna een derde van alle agentschappen.

**Figuur 3.6.1 Aandeel uitvoeringsorganisaties met gesignaleerde druk op financiële wendbaarheid als gevolg van corona, uitgesplitst naar agentschappen en zelfstandige bestuursorganen**



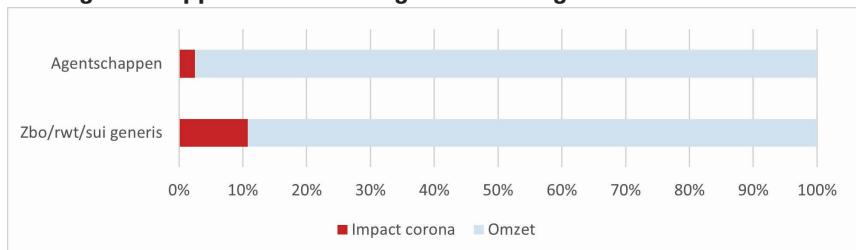
Om inzicht te krijgen in het focusonderwerp is voor al deze 21 uitvoeringsorganisaties in kaart gebracht hoeveel inkomsten als gevolg van corona zijn weggevallen, en hoeveel extra kosten gemaakt zijn. Ook is inzichtelijk gemaakt op welke manier de betreffende organisaties dit financieel hebben opgevangen. Voor de specifieke uitvoeringsorganisaties is dit opgenomen in de departementale jaarverslagen. Hieronder wordt het beeld op geaggregeerd niveau toegelicht. Om recht te doen aan de verschillen tussen uitvoeringsorganisaties, wordt daarbij zo veel mogelijk onderscheid gemaakt tussen het totaal, de agentschappen en de zelfstandige bestuursorganen/rechtspersonen met wettelijke taak.

### **Mate waarin uitvoeringsorganisaties financieel werden getroffen door corona**

In deze paragraaf wordt onderscheid gemaakt tussen de inkomsten die wegvielen als gevolg van corona en de extra gemaakte kosten door corona. Ten opzichte van het oorspronkelijke overzicht met 21 uitvoeringsorganisaties blijven in de onderstaande analyse vier organisaties buiten beschouwing, omdat deze niet goed passen in een analyse van wegvalende inkomsten of extra kosten. Het gaat om de Kamer van Koophandel (KVK), de Dopingautoriteit, de RVO en het RIVM. Bij de KVK viel de financiële impact mee. Het aantal uitschrijvingen en faillissementen was minder hoog dan eerder gevreesd. Daarnaast bleef de vraag naar de dienstverlening van de KVK grotendeels intact; bij de Dopingautoriteit leidde de vermindering van werkzaamheden tot minder kosten en bijgevolg tot een begrotingsoverschot. De RVO voerde grote COVID-19-steunmaatregelen uit zoals TVL (extra opdrachten). Bij het RIVM is enorm opgeschaald, maar ook dat kan financieel worden gezien als extra opdrachten. Voor de transparantie wordt de situatie van deze vier organisaties wel nader uitgewerkt in de departementale jaarverslagen.

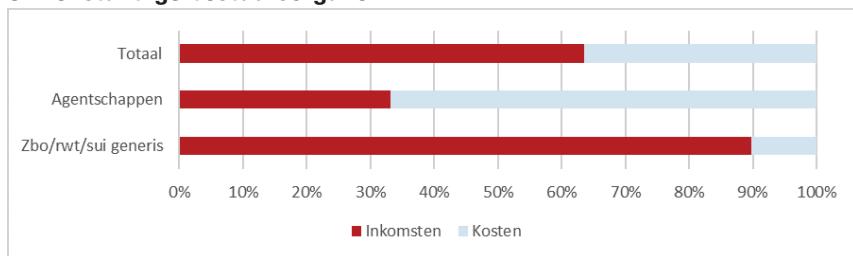
De totale financiële impact voor de resterende zeventien uitvoeringsorganisaties bedroeg meer dan 370 miljoen euro. Gerelateerd aan de omzet van de betreffende uitvoeringsorganisaties blijkt dan dat de impact voor de agentschappen beperkt bleef tot zo'n 2,5 procent van de omzet van 2020. Bij de zbo's was de impact zo'n 12 procent van de omzet van 2020. Dit hoge percentage wordt grotendeels verklaard doordat het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) en de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) zwaar getroffen werden door corona. Als deze twee organisaties buiten beschouwing worden gelaten, ontstaat ook voor de zbo's een gunstiger beeld van de financiële impact van minder dan 5 procent omzetverlies.

**Figuur 3.6.2 Financiële impact als percentage van de omzet, uitgesplitst naar agentschappen en zelfstandige bestuursorganen**



De totale financiële impact voor de genoemde uitvoeringsorganisaties bedroeg meer dan 370 miljoen euro. Dit kwam voor het grootste deel (circa 238 miljoen euro) door minder inkomsten. Voor de rest ging het om extra kosten. Wat opvalt is het verschil van de impact bij agentschappen en zelfstandige bestuursorganen. Agentschappen hadden overwegend te maken met extra kosten; bij zbo's zaten de gevolgen vooral aan de inkomstenkant. Belangrijk hierbij is dat veel zbo's (deels) tariefgefincierd zijn. Organisaties zoals het CBR liepen direct inkomsten mis toen ze geen examens konden afnemen, en de LVNL wordt gefinancierd op basis van vluchtbewegingen.

**Figuur 3.6.3 Aard van de financiële impact, uitgesplitst naar agentschappen en zelfstandige bestuursorganen**

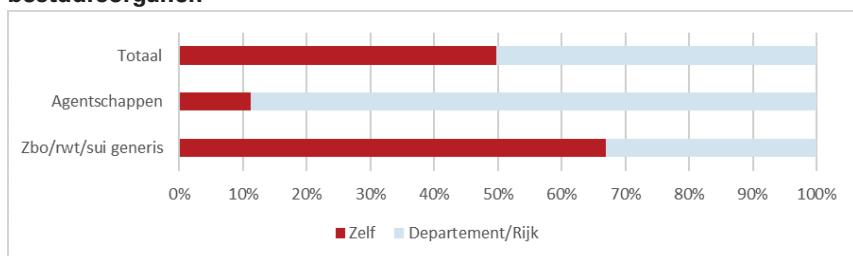


**Manier waarop de financiële impact van corona werd opgevangen**

Zowel agentschappen als zelfstandige bestuursorganen werken vanuit een governancemodel waarin drie rollen worden onderscheiden: eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Het idee hierachter is dat de organisatorische scheiding van verantwoordelijkheden zorgt voor doelmatigheidsprikkels binnen de uitvoeringsorganisatie. Tijdens de coronacrisis kwam bij verschillende organisaties de nadruk minder te liggen op de scheiding van verantwoordelijkheden en juist meer op de verbinding tussen uitvoeringsorganisaties en departement. Het ging vooral om vragen of – en zo ja, hoe – je bepaalde taken realiseert.

Daarbij hoorden bepaalde afwegingen. Het CBR koos er vanuit werkgeversverantwoordelijkheid bijvoorbeeld voor om ook de mondkapjes voor de geëxamineerden te verstrekken. Zo wist deze organisatie zeker dat de geboden bescherming toereikend was. Bij ProRail moesten de verkeersleiding (en de incidentenbestrijders) beschikbaar blijven, ook al reden er minder treinen en zaten deze minder vol. Doel was ervoor te zorgen dat mensen in kritische functies, zoals zorgmedewerkers, met de trein naar hun werk konden komen. De opgave stond voorop. Een laatste voorbeeld is de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), waar de coronariso's voor justitiabelen werden beperkt door onderscheid te maken tussen justitiabelen die al wel en nog niet in quarantaine waren geweest. Bij het vervoer werden deze twee groepen niet gemengd. Dit heeft erin geresulteerd dat er meerritten zijn gemaakt met kleinere groepen justitiabelen.

**Figuur 3.6.4 Manier waarop de financiële impact van corona werd opgevangen, uitgesplitst naar agentschappen en zelfstandige bestuursorganen**



Om de extra kosten als gevolg van de corona te financieren, zien we enerzijds dat er binnen de bedrijfsvoering soms meevalters waren, omdat medewerkers minder reisbewegingen maakten of minder opleidingen volgden. Soms werd er geschoven met de timing van werkzaamheden, en in het bijzonder bij zbo's kon soms worden ingeteerd op reserves. Anderzijds zijn de departementen financieel bijgesprongen, zeker bij de agentschappen. Het overkoepelende beeld is dat uitvoeringsorganisaties er niet alleen voor hebben gestaan. De continuïteit en de financiële wendbaarheid

van uitvoeringsorganisaties kan niet enkel begrepen worden vanuit de scheiding tussen beleid en uitvoering. In de coronacrisis stond de maatschappelijke opgave voorop en is gezamenlijk gewerkt aan het realiseren van de publieke taken. De continuïteit van de uitvoeringsorganisaties is hierdoor in alle gevallen gewaarborgd gebleken.

## LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

Afkortingenlijst	
AIO	Aanvulling inkomensvoorziening ouderen
AMIF	Asiel-, Migratie-, en Integratiefonds
AOW	Algemene Ouderdomswet
AZ	Ministerie van Algemene Zaken
bbp	bruto binnenlands product
Bbz	Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen
BIK	Baangerelateerde Investeringskorting
Bni	Bruto nationaal inkomen
bpm	belasting van personenauto's en motorrijwielen
btw	belasting over de toegevoegde waarde
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
cao	collectieve arbeidsovereenkomst
CBR	Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEP	Centraal Economisch Plan
COA	Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers
COHO	Caribisch Orgaan voor Hervorming en Ontwikkeling
CPB	Centraal Planbureau
CPI	consumentenprijsindex
CTVLAO	Compensatie transitievergoeding langdurige arbeidsongeschiktheid
CW	Comptabiliteitswet
DBBS	Defensie Bewakings- en Beveiligingssysteem
DBFM	Design, Build, Finance and Maintain
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DNB	De Nederlandsche Bank
EBN	Energie Beheer Nederland
EC	Europese Commissie
ECB	Europese Centrale Bank
EFMB	Europees Fonds voor Meest Behoeftigen
EFMZV	Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
ELFPO	Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling
ELGF	Europees Landbouwgarantiefonds
EMU-	Economische en Monetaire Unie
ESF	Europees Sociaal Fonds
ESI	Europese structuur- en investeringsfondsen
ETS	Emissiehandel
EU	Europese Unie
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
FJR	Financieel Jaarverslag van het Rijk
GF	Gemeentefonds
ggz	geestelijke gezondheidszorg
GLB	Gemeenschappelijk landbouwbeleid
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
IBO	interdepartementaal beleidsonderzoek
IBOS	Interdepartementaal Budgettair Overleg Systeem
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IMG	Instituut Mijnbouwschade Groningen
IOAW	Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IPO	Interprovinciaal Overleg
ISB	Incidentele Suppleaire Begroting

ISF	Fonds voor de Interne Veiligheid
IVA	Inkomensvoorziening Volledige Arbeidsongeschiktheid
JBR	Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk
KOT	kinderopvangtoeslag
KVK	Kamer van Koophandel
LIV	lage-inkomensvoordeel
LKV	Loonkostenvoordeel
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LVNL	Luchtverkeersleiding Nederland
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
MFK	Meerjarig Financieel Kader
MLT	Middellangetermijn
MN	Miljoenennota
MPP	Meerjaren Productie Prognose
NAM	Nederlandse Aardolie Maatschappij
NJN	Najaarsnota
NOW	Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid
NP	Nationaal Programma
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
ODA	Official Development Assistance (Officieel erkende financiering ontwikkelingssamenwerking)
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OM	Openbaar Ministerie
OV	Openbaar Vervoer
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PF	Provinciefonds
POK	Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SDG	Sustainable Development Goal
SEA	Strategische evaluatie- en onderzoeksagenda
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
SPUK	Specifieke Uitkering
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TOZO	Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers
TVL	Tegemoetkoming Vaste Lasten
UWV	Uitvoeringsinstituut voor Werknemersverzekeringen
VJN	Voorjaarsnota
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VOI	Veranderopgave Inburgering
vpb	vennootschapsbelasting
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wajong	Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZO	Wet Arbeid en Zorg
WGA	Werkhervatting Gedeeltelijke Arbeidsgeschikten
WIA	Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen
WIEG	Wet Invoering Extra Geboorteverlof
WKB	Wet op het kindgebonden budget
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wtl	Wet tegemoetkomingen loondomein
Wts	Wet tegemoetkoming schade

WW	Werkloosheidswet
zbo	zelfstandig bestuursorgaan
ZEZ	Zwangerschaps- en bevallingsverlof zelfstandigen
Zvw	Zorgverzekeringswet
ZW	Ziektewet