

Vergaderjaar 2019–2020

35 200

Financieel jaarverslag van het Rijk 2018

Nr. 33

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 september 2019

Uw Kamer heeft bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2018 de motie van het lid Nijboer¹ aangenomen waarin het kabinet wordt gevraagd om zoveel mogelijk inzichtelijk te maken wat de incidentele en wat de structurele componenten zijn van de factoren die in 2018 hebben geleid tot een onderbesteding van 5,2 miljard euro. Daarnaast verzoekt de motie het kabinet om inzichtelijk te maken welk deel van deze 5,2 miljard euro beschikbaar blijft voor de specifieke begrotingen in de komende jaren en voor welk deel dat niet geldt, en daarbij een uitsplitsing te maken naar de verschillende begrotingen. In het Voorjaarsdebat heb ik verder met uw Kamer gesproken over de aard en inzet van onderuitputting en beloofd daarop terug te komen.

Deze brief start met een samenvattende conclusie. Vervolgens presenteert paragraaf 2 de beknopte achtergrond bij de systematiek van het uitgaven-plafond en de omgang met onderuitputting. Paragraaf 3 gaat dieper in op de verklaringen van de onderuitputting in 2018 en maakt inzichtelijk welk deel beschikbaar blijft voor de begrotingen.

1. Samenvattende conclusie

In het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2018 is een totale onderschrijding van 5,2 miljard euro gemeld. De onderschrijding treedt op onder alle drie de deelplafonds. Tabel 1 maakt de verdeling inzichtelijk.

Tabel 1. Plafondtoets Financieel Jaarverslag van het Rijk 2018 (bedragen in miljarden euro, – is onderschrijding)

Plafond	Onderschrijding FJR 2018
Rijksbegroting	– 2,8
Sociale Zekerheid	– 0,5

¹ Kamerstuk 35 200, nr. 19

Plafond	Onverschrijding FJR 2018
Zorg	- 1,9
Totale uitgavenplafond	- 5,2

De belangrijkste verklaring van de onverschrijding op het plafond Rijksbegroting is de onderuitputting op de departementale begrotingen van 3 miljard euro. Veruit de grootste onderuitputting doet zich voor bij Infrastructuur en Waterstaat (0,9 miljard euro) en Defensie (1,3 miljard euro) en betreft voornamelijk onderuitputting op de investeringsmiddelen. Dit valt met name te verklaren door de ambitieuze investeringsagenda voor het eerste kabinetsjaar. Het kost immers tijd om extra mensen aan te nemen of materieel aan te schaffen. De hoge economische groei in 2018 versterkte dit, want daardoor was er meer vraag naar werknemers en producten. Deze onderuitputting is incidenteel van aard, want de middelen blijven via de fondssystematiek bij lenW en het investeringsartikel bij Defensie beschikbaar om in latere jaren alsnog te worden besteed aan concrete projecten. De resterende onderuitputting (0,8 miljard euro) op de overige begrotingen wordt toegelicht in paragraaf 3.

Van de onderuitputting op de departementale begrotingen van 3 miljard euro blijft circa 2,7 miljard euro behouden voor de begrotingen. Dit bedrag wordt via de eindejaarsmarge meegenomen naar een volgend jaar. In paragraaf 3 is het beeld per begroting inzichtelijk gemaakt. Het deel van de onderuitputting dat niet via de eindejaarsmarge is meegenomen naar een volgend jaar leidt tot een lagere staatsschuld. Middelen die via de eindejaarsmarge zijn meegenomen naar een volgend jaar kunnen door departementen worden ingezet om overlopende verplichtingen te voldoen of incidentele problematiek op te lossen. De inzet van de eindejaarsmarge wordt aan de Kamer expliciet toegelicht in bijlage 17 van de Miljoenennota (Verticale Toelichting) en de departementale begrotingen.

De onverschrijding van het deelplafond Sociale Zekerheid is relatief laag en is relatief beperkt in vergelijking met de totale uitgaven onder dit deelplafond. De onverschrijding wordt voornamelijk veroorzaakt door meevallers op de Algemene Ouderdomswet (AOW) en de Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA). Dit uitgavenplafond kent veel verschillende uitkeringsregelingen en toeslagen waarvoor de uitgaven meerdere malen, tussen begroting en jaarverslag, worden bijgesteld. Deze bijstellingen worden gedaan op basis van de meest recente informatie uit verschillende bronnen (bijvoorbeeld CPB en CBS). In de ramingen worden ook de beschikbare realisaties van de uitvoeringsinstanties verwerkt. De verwachte uitgaven worden dus meerdere keren per jaar meerjarig bijgesteld. Dit zorgt ervoor dat er bij elke raming een op dat moment beste voorspelling van de uitgaven op basis van de beschikbare informatie wordt gemaakt. De mee- en tegenvallers die dit oplevert ten opzichte van de vorige raming worden betrokken bij de daaropvolgende besluitvormingsronde. Zo is een meerjarige meevaller onder dit plafond (ca. 0,2 miljard euro) bij Voorjaarsnota 2018 reeds ingezet, onder meer voor de opgave rond Groningengas.

Op het deelplafond Zorg is een onverschrijding van 1,9 miljard euro ten opzichte van Startnota zichtbaar. Hierbij is het belangrijk om aan te tekenen dat een onverschrijding geen invloed heeft op de aanspraken voor burgers. Dit wordt in paragraaf 2 verder toegelicht. De onverschrijding bestaat voor 0,9 miljard euro uit de doorwerking van realisatiecijfers uit 2017. Deze onverschrijding leidde tot ruimte die in de Miljoen-

nennota 2019 reeds is benut onder meer voor de opgave rond Groningengas. Daarnaast vloeide uit de voorlopige realisatiecijfers over 2018 een onderschrijding van 1,1 miljard euro voort. Deze onderschrijding is betrokken bij de besluitvorming in opmaat naar de Miljoenennota 2020. Bij de Miljoenennota 2020 zijn de ramingen voor de zorguitgaven voor 2019 en verder naar aanleiding van deze onderuitputting structureel verlaagd met ca. 0,4 miljard euro. Het gaat met name om aanpassingen in de Zorgverzekeringswet (0,3 miljard), onder meer van 63 miljoen bij geneesmiddelen, 57 miljoen bij hulpmiddelen, 47 miljoen bij grensoverschrijdende zorg en in totaal 99 miljoen bij diverse sectoren in de overige eerstelijnszorg.

De structurele ruimte als gevolg van de onderschrijding van 0,4 miljard euro in de zorg is in de Miljoenennota 2020 benut voor de in de Miljoenennota beschreven opgaven op het terrein van Groningengas, asiel en migratie, pensioen, klimaat, defensie, jeugdzorg, woningmarkt en onderwijs.

2. Achtergrond uitgavenplafond en omgang met onderuitputting conform begrotingssystematiek

Het kabinet stelt aan het begin van zijn regeerperiode het jaarlijkse uitgavenplafond vast voor de jaren 2018–2021. Dat is het maximale niveau van de netto-uitgaven van de overheid. De netto-uitgaven zijn onderverdeeld in drie deelplafonds: Rijksbegroting, Sociale Zekerheid en Zorg. Als het uitgavenniveau hoger ligt dan het uitgavenplafond is sprake van een overschrijding. Als het uitgavenniveau lager ligt dan het uitgavenplafond is sprake van een onderschrijding.

Om de oorzaak van een onderschrijding te kunnen duiden is het van belang om na te gaan of de uitgave een budget of een raming betreft. De meeste uitgaven op deelplafond Rijksbegroting betreffen budgetten die in begrotingen door de Tweede Kamer worden vastgesteld. Dit zijn de maximale uitgaven bedoeld om een specifiek beleidsdoel te bereiken. Indien het niet lukt om het begrote budget uit te geven is sprake van onderuitputting. Deze onderuitputting kan worden veroorzaakt doordat het beleidsdoel goedkoper kan worden gerealiseerd dan werd verwacht in de begroting. Ook kan onderuitputting veroorzaakt worden doordat het beleidsdoel in het betreffende jaar nog niet of in mindere mate dan voorzien kan worden gerealiseerd.

Met betrekking tot onderuitputting geldt in zijn algemeenheid dat pas wanneer het uitvoeringsjaar vergeschorst is, duidelijk wordt op welke plaatsen binnen de begroting zich onderuitputting voordoet. Het is dan over het algemeen niet meer mogelijk om de ruimte die dan ontstaat in de resterende maanden van het kalenderjaar doelmatig en doeltreffend te zetten voor een ander bestedingsdoel. Om ondoelmatige besteding te voorkomen mogen departementen via de eindejaarsmarge 1% van hun begrotingstotaal meenemen naar een volgend jaar. Daarnaast zijn een aantal specifieke afspraken van kracht, zoals bijvoorbeeld voor het Infrastructuur- en Deltafonds bij IenW en het investeringsfonds bij Defensie waarop middelen onbeperkt naar een volgend jaar mogen worden meegenomen.

De deelplafonds Sociale Zekerheid en Zorg bestaan voornamelijk uit ramingen van het beroep dat wordt gedaan op een wettelijke regeling. In wetgeving zijn aanspraken vastgelegd op basis waarvan een burger een beroep kan doen op zorg (bijv. Zorgverzekeringswet of Wet langdurige zorg) en sociale zekerheid (bijv. AOW). In de praktijk kan het voorkomen dat er een kleiner beroep wordt gedaan op zorg die valt onder de Zorgverzekeringswet dan werd verwacht in de raming. In dat geval is sprake van een onderschrijding. Het is belangrijk om aan te tekenen dat in

dat geval iedereen die recht heeft op zorg op basis van de Zorgverzekeringswet hierop aanspraak kan blijven maken, zowel in 2018 als in de toekomst. De hoogte van de uitgaven zijn ramingen van deze aanspraken en geen budgetten. Een onder- of overschrijding heeft geen invloed op de aanspraken voor burgers.

3. Toelichting op de onderuitputting in 2018

In tabel 1 van deze brief is de totale onderschrijding in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2018 zichtbaar. Deze bedraagt 5,2 miljard en treedt op onder alle deelplafonds. De belangrijkste verklaringen van de onderschrijdingen op de deelplafonds Sociale Zekerheid en Zorg zijn in paragraaf 1 reeds toegelicht. Deze paragraaf gaat dieper in op de verklaringen achter de onderuitputting op de departementale begrotingen.

Deelplafond Rijksbegroting

De belangrijkste verklaring achter de onderschrijding op het plafond Rijksbegroting is de onderuitputting op de departementale begrotingen van 3 miljard euro. In lijn met het gevraagde uit de motie Nijboer wordt de onderuitputting hieronder verder uitgesplitst en toegelicht. Een toelichting op de overige factoren achter de onderschrijding onder het deelplafond Rijksbegroting is opgenomen in het Financieel jaarverslag 2018. In tabel 2 is per begroting de onderuitputting en welk deel via de eindejaarsmarge voor de begrotingen behouden blijft in een volgend jaar, inzichtelijk gemaakt. Onder de tabel wordt per begroting de aard van de onderuitputting toegelicht.²

Tabel 2. Uitgavenplafond Rijksbegroting: onderuitputting en eindejaarsmarge (bedragen in miljoenen euro's)

Begroting	Onderuitputting 2018 ¹	Eindejaarsmarge 2018
De Koning	0	0
Staten-Generaal	2	- 2
Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten en de Kiesraad	- 3	1
Algemene Zaken	- 3	1
Koninkrijksrelaties	0	0
Justitie en Veiligheid	- 25	25
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	- 61	55
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	- 10	10
Financiën	11	- 11
Defensie	- 1.282	1.282
Infrastructuur en Waterstaat (incl. fondsen)	- 942	913
Economische Zaken en Klimaat (incl. LNV)	- 17	17
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	- 91	10
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	- 169	35
Gemeentefonds	- 311	311
Provinciefonds	0	0
Algemeen	- 116	0
HGIS ²	- 16	3
Totaal	- 3.031	2.652

¹ De bedragen bij onderuitputting zijn niet gecorrigeerd voor plafondcorrecties dan wel overboekingen tussen verschillende begrotingen.

² De HGIS-eindejaarsmarge mag verspreid worden over drie jaar.

² Indien de onderuitputting kleiner is dan 1 miljoen euro, dan wordt deze niet verder toegelicht.

Staten-Generaal

De overschrijding op de begroting van de Staten-Generaal is incidenteel en deels het gevolg van de taakstelling Rutte I en II, waarvan de Eerste en Tweede Kamer hebben aangegeven deze niet geheel te kunnen invullen. Daarnaast heeft er in 2018 een eindheffing van de werkkostenregeling 2017 plaatsgevonden. Deze eindheffing heeft bijgedragen aan de overschrijding.

Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten en de Kiesraad

De onderuitputting van de Hoge Colleges van Staat, Kabinetten en de Kiesraad is voornamelijk te verklaren door vertraging met de informatievoorzieningskalender (IV-kalender) van de Raad van State en is daarmee incidenteel. De IV-kalender betreft de samenhangende programmering van onder andere de digitalisering van het primaire proces, de beveiliging van gegevens, verbindingen en systemen en de vervanging van het zaakvolgsysteem van bestuursrechtspraak door een Raadbreed systeem. Daarnaast was er bij de Algemene Rekenkamer in 2018 sprake van incidentele onderbezetting, vertraging op het gebied van huisvesting gerelateerde posten en incidentele meerontvangsten voor detacheringen van medewerkers op internationale projecten.

Algemene Zaken

De onderuitputting bij Algemene Zaken is incidenteel. Het betreft onder meer een neerwaartse bijstelling van 1,2 miljoen euro onder andere door de vertraging en het doorschuiven van een aantal ICT-projecten. Als gevolg van de inhuizing van de Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden (TIB) en de verhuizing van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) was er een capaciteitstekort voor de uitvoering van een aantal ICT-projecten. Tevens hebben een aantal innovatieprojecten vertraging opgelopen of een kleiner financieel beslag gehad dan voorzien.

Justitie en Veiligheid

De totale onderuitputting van Justitie en Veiligheid (JenV) in 2018 bedraagt 25 miljoen euro. De grootste post (12 miljoen euro) betreft ontvangen EU-subsidies voor opvang asielzoekers die niet tot betaling zijn gekomen in 2018. Dit is een incidentele meevaller en deze middelen komen naar verwachting tot betaling in 2019. Verder zijn projecten in het kader van de herziening van de rechtsbijstand in 2018 vertraagd (6 miljoen euro). Ook diverse migratieprojecten zijn in 2018 vertraagd waardoor er eenmalig een onderuitputting is opgetreden van 5 miljoen euro. De programma-uitgaven bij Politie zijn ook eenmalig 6 miljoen euro lager uitgekomen. Beleidsprogramma's op het terrein van de rechtspleging en rechtshandhaving zijn voor 5 miljoen euro niet tot besteding gekomen. Dit betreft incidentele onderuitputting. De realisatie op het budget vergoeding voor onrechtmatige detentie is in 2018 5 miljoen euro lager uitgekomen. Dit betreft een openeinderegeling waarbij de jaarlijkse realisatie kan fluctueren.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De onderuitputting op de begroting van BZK is voornamelijk te verklaren door een netto meevaller van 40 miljoen euro in de huurtoeslag. De voornaamste oorzaken hiervan zijn lagere voorschotten en lagere nabetalingen aan huurtoeslagontvangers in 2018. Deze oorzaken hebben deels een meerjarige doorwerking op de raming van huurtoeslag in latere

jaren, maar leiden niet tot structurele onderuitputting. De doorwerking van de realisatie 2018 is meegenomen in de raming die bij de eerste suppletoire begroting 2019 is verwerkt.

Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

De onderuitputting bij OCW is in 2018 incidenteel en wordt voor een groot deel veroorzaakt door een incidentele meevaller van 18,5 miljoen euro op de bekostiging in het primair onderwijs vanwege een lager aantal achterstandsl leerlingen. In 2019 deed zich nog eenmaal eenzelfde meevaller voor; in het voorjaar 2019 is 18 miljoen euro ingezet als dekking van tegenvallers. Omdat met ingang van 1 augustus 2019 een nieuwe toewijzingsregeling van kracht is, zal in de toekomst geen onderuitputting meer optreden op dit budget.

Financiën

Op de begroting van het Ministerie van Financiën heeft zich over 2018 een overschrijding van 11 miljoen euro voorgedaan. Dit wordt met name veroorzaakt door een eenmalige tegenvaller in de ontvangsten op het apparaatsartikel en een tegenvaller bij de belasting- en invorderingsrente.

Defensie en Infrastructuur en Waterstaat (incl. fondsen)

De huidige onderuitputting bij de Ministeries van IenW en Defensie is incidenteel van aard. Dit betreft hoofdzakelijk projectmiddelen die niet in 2018 tot besteding zijn gekomen als gevolg van vertragingen maar in latere jaren alsnog benodigd zijn. De middelen blijven via de fondssystematiek bij IenW en het investeringsartikel bij Defensie beschikbaar om in latere jaren alsnog te worden besteed aan de beoogde projecten. De onderuitputting die zich in 2018 op enkele projecten heeft voorgedaan heeft geleid tot een kasschuif naar latere jaren. De afgelopen periode is gebruikt om de projectportefeuille van Infrastructuur en Waterstaat en Defensie te analyseren en is het risico op onderuitputting verder in kaart gebracht. Hieruit blijkt dat een ander kasritme nodig is dan verondersteld ten tijde van het Regeerakkoord. In de Miljoenennota 2020 zijn de nieuwe kasritmes n.a.v. deze analyse verwerkt.

Economische Zaken en Klimaat

Deze post betreft zowel de begroting van EZK als die van LNV aangezien in 2018 de departementen nog een gezamenlijke begroting hadden. Voor EZK betreft de onderuitputting over 2018 19,2 miljoen euro. Deze onderuitputting is opgebouwd uit onderuitputting op de middelen die in 2018 uit de Klimaatvelop aan de begroting zijn toegevoegd (o.a. Verduurzaming Industrie à 8,2 miljoen euro), 7,6 miljoen euro voor transitiekosten Invest-NL en 6,3 miljoen euro verduurzamingsmiddelen van de NCG. Hier stond echter ook overuitputting op andere begrotingsartikelen tegenover (waaronder lager dan geraamde boete-inkomsten ACM). EZK heeft deze middelen in 2019 weer aan de begroting toegevoegd, grotendeels aan de oorspronkelijke doelstellingen. Er is bij EZK geen sprake van structurele onderuitputting op deze posten. EZK heeft wel structurele onderuitputting op het SDE+-budget. Deze onbenutte middelen worden gestort in de begrotingsreserve duurzame energie. Daarmee blijven deze middelen beschikbaar voor de subsidiering van duurzame energieproductie. In de Kamerbrief over jaarverslag en Slotwet Economische Zaken en Klimaat (Kamerstuk 35 200 XIII, nr.24) wordt deze SDE+-systematiek nader uitgelegd. Bij LNV was sprake van een incidentele overschrijding van 2,0 miljoen euro.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Een groot deel van de onderuitputting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, meetellend op het plafond Rijksbegroting, is incidenteel van aard. Het betreft voornamelijk overboekingen naar andere departementen en/of begrotingen en onderuitputting op de subsidie- en opdrachtenbudgetten van verschillende artikelen zoals onderuitputting op het aflopende budget voor een subsidie WW 55+. Daarnaast zijn er middelen ontvangen als gevolg van de afwikkeling van een waarborgfonds voor de Kinderopvangtoeslag. Een klein deel was structureel van aard en is ingezet voor besluitvorming.

Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Dit betreft het saldo van mee- en tegenvallers op alle instrumenten. De onderuitputting bij VWS treedt vooral op bij de subsidiebudgetten (82 miljoen euro) en opdrachtbudgetten (45 miljoen euro); deze is wijdverspreid over de beleidsartikelen. Een deel van deze onderuitputting is structureel; daarmee is onder meer de taakstellende onderuitputting bij Miljoenennota 2020 structureel ingevuld (41 miljoen euro).

Gemeentefonds

De onderuitputting in 2018 op het gemeentefonds betrof een betaling aan gemeenten voor zowel de algemene uitkeringen als de decentralisatieuitkering die niet meer in 2018 maar in 2019 heeft plaatsgevonden. Dit leidde daarmee in 2018 tot incidentele onderuitputting.

Algemeen

De 116 miljoen euro onderuitputting in 2018 op de aanvullende post Algemeen is volledig incidenteel van aard en wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de vrijval van 91 miljoen euro aan niet-bestede middelen op de reservering voor Groningen. Afgesproken is dat deze middelen in de meerjarenraming in 2025 worden toegevoegd aan de reservering voor Groningen. Hiermee blijven de middelen uit 2018 voor Groningen behouden.

HGIS

De HGIS kent een nominale eindejaarsmarge van 181,5 miljoen euro. Deze kan naar de drie opvolgende begrotingsjaren worden meegenomen. De onderuitputting in 2018 was in totaal 16 miljoen euro. Dit bedrag is opgebouwd uit een saldo van mutaties. Binnen de HGIS is een betaling aan de Wereldbank, die gepland stond voor 2019, al in 2018 betaald. Hier stond tegenover dat er sprake was van incidentele onderuitputting op het Budget Internationale Veiligheid (55 miljoen euro), een vertraging bij de geplande betaling aan het Rijksvastgoedbedrijf op de JenV-begroting (16 miljoen euro) en onderuitputting op de BZ-begroting (73 miljoen euro). De onderuitputting op de BZ-begroting vond plaats op verschillende artikelen en was incidenteel van aard.

Tot slot

Met deze brief geeft het kabinet verdere invulling aan de motie Nijboer. Een meer gedetailleerde toelichting op individuele posten is te vinden in bijlagen 1 (Budgettaire kerngegevens en plafondtoetsen) en 17 (Verticale Toelichting) bij de Miljoenennota 2020 en in de departementale begrotingen.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra