

Vergaderjaar 2019–2020

35 450

Voorjaarsnota 2020

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2020

Inhoudsopgave

	Blz.
1 Inleiding	1
2 Kabinetsbeleid ten tijde van de corona-uitbraak	2
3 Beeld van de economie en overheidsfinanciën	4
4 Inschatting EMU-saldo en EMU-schuld	6
5 Uitgaven noodmaatregelen corona-uitbraak	8
6 Uitgaven lopend kabinetsbeleid	13

Bijlagen¹

- Bijlage 1: Regeerakkoordmiddelen op de aanvullende post
- Bijlage 2: Overzicht van de uitgekeerde eindejaarsmarges
- Bijlage 3: Verticale toelichting

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

1 Inleiding

De Voorjaarsnota 2020 is de eerste rapportage van het kabinet over de uitvoering van de begroting van 2020. In de eerste maanden van dit jaar is het leven wereldwijd en ook in Nederland ingrijpend veranderd. De uitbraak van het coronavirus heeft verstrekende gevolgen. In de eerste plaats voor mensen die ziek worden, iemand aan de ziekte verliezen of werk dreigen te verliezen. Het virus en de genomen maatregelen om het virus te bedwingen hebben ook grote gevolgen voor de budgettaire besluitvorming.

Deze Voorjaarsnota geeft een eerste beeld van de gevolgen voor de begroting van de corona-uitbraak. Het gaat om de budgettaire gevolgen van de maatregelen om verspreiding van het virus tegen te gaan en van de noodmaatregelen waarmee het kabinet de impact van de coronacrisis voor werkenden, ondernemers en bedrijven zoveel mogelijk wil beperken.

Daarnaast geeft deze Voorjaarsnota zoals gebruikelijk ook inzicht in de stand van zaken van de reguliere begroting. Juist ook in deze uitzonderlijke tijden is het belangrijk om geplande investeringen en voorgenomen beleid zoveel mogelijk door te laten gaan en om gemaakte afspraken na te komen.

Deze Voorjaarsnota bevat niet de gebruikelijke actualisatie van de kabinetsraming van belastinginkomsten en geen gedetailleerde raming van het EMU-saldo en de EMU-schuld. Op dit moment is er veel onzekerheid over met name de economische ontwikkeling en de impact hiervan op belastinginkomsten, EMU-saldo en EMU-schuld. Ook onzekerheid over het beroep op de noodmaatregelen van het kabinet zorgt ervoor dat een accurate inschatting van inkomsten en saldo lastig is. Het kabinet baseert diens budgettaire ramingen altijd op de economische ramingen van het CPB. Er is op dit moment geen CPB-raming beschikbaar die rekening houdt met de actuele situatie. De eerstvolgende CPB-raming, de juniraming, wordt verwacht op 16 juni. Na doorrekening van de juniraming zal het kabinet het parlement informeren met een actueel beeld van inkomsten, EMU-saldo en EMU-schuld.

Gezien de behoefte vanuit de Kamer bevat deze Voorjaarsnota wel een grove inschatting van het EMU-saldo in 2020 met grote onzekerheden omgeven. Dit betreft nadrukkelijk geen raming die zoals gebruikelijk is opgebouwd uit afzonderlijke ramingen van inkomsten- en uitgavenposten (*bottom-up*), maar het betreft een inschatting op basis van macro-economische verbanden (elasticiteiten) om de orde van grootte in beeld te brengen. Deze inschatting is met onzekerheid omgeven onder andere doordat de verbanden tussen macro-economische variabelen in deze tijd kunnen afwijken van langjarige gemiddelden.

Deze Voorjaarsnota begint in paragraaf 2 met de uitgangspunten van het kabinetsbeleid in deze uitzonderlijke omstandigheden. Vervolgens schetst paragraaf 3 aan de hand van de verschillende scenario's van het CPB wat de impact kan zijn van de corona-uitbraak op de economie en de overheidsfinanciën. Paragraaf 4 bevat een grove inschatting van het EMU-saldo en de EMU-schuld in 2020. Paragraaf 5 beschrijft de budgettaire effecten van de noodmaatregelen die het kabinet heeft genomen aan de uitgavenkant van de begroting. De laatste paragraaf gaat in op de uitgavenmutaties bij het lopende kabinetsbeleid.

De Voorjaarsnota kent drie bijlagen¹. Bijlage 1 geeft inzicht in de overboekingen van Regeerakkoordmiddelen van de aanvullende post. Bijlage 2 geeft de omvang van de uitgekeerde eindejaarsmarge per begrotingshoofdstuk weer. Bijlage 3 bevat voor iedere begroting een cijfermatig overzicht van budgettaire veranderingen die zich hebben voorgedaan sinds de Miljoenennota 2020 (verticale toelichting).

2 Kabinetsbeleid ten tijde van de corona-uitbraak

Bestrijding van de gevolgen van de corona-uitbraak vergt een maximale inspanning. Dit jaar vindt de budgettaire besluitvorming plaats onder uitzonderlijke omstandigheden. De uitbraak van het corona-virus heeft verstreckende gevolgen, in de eerste plaats voor de mensen die ziek worden of zelfs overlijden, en hun naasten. De essentie van de bestrijding van de corona-uitbraak is om het virus maximaal te controleren, waarbij we vooral kwetsbare groepen willen beschermen. Als mensen geen contact hebben, dan kunnen ze anderen niet besmetten en verspreidt het coronavirus zich niet. Het doel is om te zorgen dat patiënten

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

de zorg kunnen krijgen die ze nodig hebben. Daarom is het belangrijk dat zorgaanbieders en zorgprofessionals zo goed mogelijk hun werk kunnen blijven doen in deze zware omstandigheden.

De uitbraak van het coronavirus en de maatregelen die het kabinet heeft moeten nemen ter bestrijding van het virus hebben grote economische en maatschappelijke gevolgen. Om contacten tussen mensen te beperken zijn activiteiten in diverse sectoren deels of helemaal tot stilstand gekomen. Door de afnemende economische activiteit (wereldwijd) en de onzekerheid worden ook andere sectoren geraakt. Veel Nederlanders dreigen hierdoor hun werk of opdrachten te verliezen. Dit heeft ingrijpende effecten voor de mensen die hiermee te maken krijgen, maar ook voor de economie als geheel. Nederland komt onafwendbaar in een recessie terecht.

Het kabinet doet wat nodig is. Het doet wat nodig is om in de eerste plaats het virus te bestrijden, maar ook om de gevolgen van de recessie voor burgers en bedrijven zoveel mogelijk te beperken. In de Kamerbrief van 17 maart jl. heeft het kabinet daarom een uitgebreid noodpakket aangekondigd, dat qua omvang uniek is in de geschiedenis. Daarna heeft het kabinet nog een aantal aanvullende maatregelen aangekondigd. De maatregelen hebben als doel dat zo veel mogelijk mensen hun baan behouden en zo veel mogelijk ondernemingen overeind blijven. Hiermee zet het kabinet alles op alles om deze moeilijke fase te overbruggen en de economische gevolgen te beperken. Zodat gezonde bedrijven na deze crisis zo veel mogelijk kans hebben om verder te kunnen, ZZP'ers hun zaken weer op kunnen pakken en zoveel mogelijk mensen in dienst blijven. Om de economische effecten te beperken is het daarbij belangrijk dat de contactbeperkende maatregelen – daar waar dit verantwoord is – gefaseerd versoepeld kunnen worden. Omdat ontwikkelingen elkaar snel opvolgen, blijft het kabinet de situatie nauwlettend monitoren. Vanzelfsprekend heeft het kabinet daarbij ook oog voor de wijze waarop de maatregelen uitpakken, en hoe het kan bijsturen op het moment dat de situatie daarom vraagt. Als het nodig is, zal het kabinet het pakket verlengen, aanpassen of aanvullende maatregelen nemen. Dit laat onverlet dat dit economisch een moeilijke tijd is voor veel mensen en dat de overheid niet kan voorkomen dat er toch bedrijven failliet gaan en mensen hun werk kwijtraken.

De buffers die zijn opgebouwd worden hiervoor ingezet. Voor de bestrijding van het virus en het beperken van de economische en maatschappelijke gevolgen moeten er veel kosten gemaakt worden. Het kabinet vindt het belangrijk dat zorgaanbieders en zorgprofessionals hun werk kunnen doen en zich in deze tijd geen zorgen hoeven te maken over hun financiële positie. Daarom worden zorgaanbieders onder andere gecompenseerd voor gederfde omzet en worden de extra kosten als gevolg van de crisis vergoed. De precieze budgettaire consequenties zijn daarbij zeer moeilijk te voorspellen. Ook het pakket met noodmaatregelen heeft hoge kosten. Daarnaast loopt het kabinet op korte termijn veel inkomsten mis als gevolg van de afnemende economische activiteit en de mogelijkheid van tijdelijk belastinguitstel². Hierdoor geeft het kabinet op korte termijn veel meer uit dan er binnen komt en loopt de schuld op korte termijn flink op. Dit kan ook, omdat in goede economische tijden de overheidsfinanciën op orde zijn gebracht en de staatsschuld omlaag is gebracht. Hoe ver de schuld zal oplopen is lastig te voorspellen en is afhankelijk van het verdere verloop van de crisis. Als de recessie langer

² De geraamde terugloop in de inkomsten voor de maanden april tot en met juni is eerder met het parlement gedeeld (zie Kamerstuk 35 420, nr. 2). Een raming van de effecten op jaarbasis hangt sterk samen met de ontwikkeling van de economische situatie voor de rest van 2020.

aanhoudt en de werkloosheid flink oploopt dan wordt de economische schade groter. De CPB-scenario's laten zien dat de EMU-schuld in twee jaar tijd flink op kan lopen tot boven de 70 procent van het bbp (zie paragraaf 3).

Verder houdt het kabinet koers: dat biedt zekerheid aan burgers en bedrijven. Het kabinet houdt ook in deze extreme omstandigheden verder zo veel mogelijk koers. Dit betekent dat het kabinet zich voor de reguliere begroting (de begroting zonder de crisismaatregelen) blijft houden aan de begrotingsregels. De afspraken die het kabinet heeft gemaakt over de uitgaven zorgden ervoor dat we de afgelopen jaren – toen het economisch mee zat – niet meer mochten uitgeven. Daar staat tegenover dat we nu het flink tegen zit niet direct hoeven te bezuinigen of de belastingen moeten verhogen. Door de opgebouwde buffers kunnen we nu opvangen dat de belastinginkomsten – zoals de btw, de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting – flink teruglopen door de economische situatie en de mogelijkheid van belastinguitstel. Het kabinet kan hierdoor stabiel beleid blijven voeren, wat zekerheid biedt voor burgers en bedrijven. Dat geeft houvast voor de economische ontwikkeling op dit moment.

Het kabinet houdt ook vast aan gemaakte afspraken. Koers houden betekent ook: voorgenomen beleid zo veel als mogelijk uitvoeren en gemaakte afspraken nakomen. Dat betekent dat we bijvoorbeeld doorgaan met de afbouw van winning van het Groningengas, maatregelen die zijn gericht op het terugdringen van de CO₂-uitstoot (Urgenda-vonnis) en de verlaging van stikstofdepositie. Ook houden we ons aan de afspraken over de compensatie aan ouders en het herstel van de uitvoering van de kinderopvangtoeslag. Afgezien van de maatregelen die nodig zijn om de crisis te bestrijden, zorgt het kabinet ervoor dat de uitgaven binnen de afgesproken kaders blijven. Tegenvallers moeten daarom elders binnen de begroting worden gecompenseerd. Tegenvallers doen zich voor op het terrein van justitie, asiel, onderwijs, zorg en de sociale zekerheid. Deze worden zoveel als mogelijk gedekt uit de per saldo meevallers op de generale dossiers, uit ramingsbijstellingen en uit de inzet van structurele onderuitputting op specifieke begrotingshoofdstukken. Zo wordt voorkomen dat nu moet worden bezuinigd op staand beleid.

Gezonde overheidsfinanciën zijn geen gegeven en vragen blijvend aandacht. Hoewel onze overheidsfinanciën er nog goed voorstaan en we een flinke economische klap kunnen opvangen, laat deze Voorjaarsnota ook zien dat gezonde overheidsfinanciën geen gegeven zijn. Hier is door het huidige kabinet en ook door de vorige kabinetten hard aan gewerkt. De focus ligt op dit moment op het bestrijden van deze crisis. Op het moment dat deze achter de rug is zullen we moeten kijken hoe de overheidsfinanciën er op dat moment voorstaan en wat verstandig beleid is om de overheidsfinanciën te laten herstellen. Het is daarom per definitie verstandig om nu al na te denken over beleid dat het herstel na de crisis kan bevorderen en over beleid dat Nederland weerbaarder kan maken mocht een volgende crisis zich voordoen.

3 Beeld van de economie en overheidsfinanciën

De impact van het coronavirus op de economie en de overheidsfinanciën is nog zeer moeilijk te voorspellen. De economische situatie is op zeer korte termijn enorm veranderd. De cijfers voor de uitgaven in deze Voorjaarsnota zijn dan ook nog gebaseerd op de raming uit het Centraal Economisch Plan (CEP) van 17 maart. In deze raming werd nog aangenomen dat het virus snel onder controle zou komen en de gevolgen beperkt zouden blijven tot China. Om een beeld te geven van de impact

op de economie worden de scenario's die het CPB op 26 maart heeft gepubliceerd hier kort besproken. Deze scenario's zijn niet bedoeld en ook niet specifiek genoeg voor gebruik in de begroting. Daarom zijn ze niet gebruikt bij het opstellen van de begrotingscijfers. Voor een volledige doorrekening van de effecten op de economie en overheidsfinanciën moet eerst duidelijker zijn hoe de crisis zich verder zal ontwikkelen. Hiervoor wordt de volgende reguliere CPB-raming in juni afgewacht. In paragraaf 4 wordt daarom slechts een eerste grove inschatting gegeven van het EMU-saldo.

Bij grote onzekerheden kunnen scenario's helpen om inzicht te krijgen in de orde van grootte van de economische effecten. De scenario's van het CPB zijn zo gekozen om enkele van de voornaamste onzekerheden te illustreren, en zo een indruk te geven van wat mogelijke economische consequenties zijn. De grote onzekerheden zijn met name de duur en economische doorwerking van de contactbeperkende maatregelen en de impact op de financiële stabiliteit en wereldhandel. Andere scenario's zijn denkbaar en de scenario's dienen dan ook niet te worden opgevat als een onder- of bovengrens van mogelijke uitkomsten.

Tabel 3.1 Uitkomsten scenario's CPB

	Bbp-groei (%)		Werkloosheid (%)		EMU-saldo (% bbp)		EMU-schuld (% bbp)	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
CEP 2020:	1,4	1,6	3,2	3,4	1,1	0,1	46,3	45,2
Scenario's:								
1: 3 mnd. beperkingen	-1,2	3,5	4	4,5	-1,3	-0,5	49,9	48,4
2: 6 mnd. beperkingen	-5	3,8	4,2	5,3	-4,6	-2,9	55,4	56,1
3: 6 mnd. beperkingen, doorwerking negatiever	-7,7	2	6,3	8,4	-6,8	-5,7	60,4	65,5
4: 12 mnd. Beperkingen	-7,3	-2,7	6,1	9,4	-7,3	-9,9	61,7	73,6

De analyse van het CPB maakt duidelijk dat de economische impact zeer groot is, ongeacht welk scenario realiteit wordt. In elk scenario treedt in 2020 een recessie op, al verschilt de omvang van de economische krimp. Grote delen van de economie liggen stil, ook in het buitenland. De terugval in economische activiteit en in de wereldhandel zijn op de korte termijn dan ook zo groot dat een recessie in 2020 niet te voorkomen is. In het tweede kwartaal van 2020 zal de economie hard getroffen worden door de contactbeperkende maatregelen. Hoewel moeilijk in te schatten door het gebrek aan concrete cijfers lijkt een terugval met 10–20 procent in het tweede kwartaal waarschijnlijk. De ramingen van andere instellingen zoals Nederlandse banken en het IMF wijzen erop dat het denkbaar is dat we in een van de meer ingrijpende scenario's terecht komen.

De werkloosheid loopt in alle scenario's op, maar de noodmaatregelen helpen om de klap te verzachten. Door de zeer krappe arbeidsmarkt voor de uitbraak van het coronavirus zullen veel bedrijven mogelijk hun personeel in dienst houden in afwachting van betere tijden. Dit deed zich ook voor in de eerste jaren na de financiële crisis van 2008–2009. Ondersteund door de tegemoetkoming in de loonkosten door de overheid zal naar verwachting de werkloosheid initieel niet evenredig toenemen met de afname van de economische activiteit. Veel hangt af van de duur van de contactbeperkingen en vooral van de mate van herstel na de crisis. Als de coronamaatregelen langer aanhouden of overlopen in een «traditionele» economische recessie zal de werkloosheid forser oplopen, ook omdat tijdelijke contracten dan vaker niet worden verlengd en de mensen die afstuderen moeilijk een baan zullen vinden.

Het kabinet houdt in zijn economische reactie op de crisis niet rekening met één scenario, maar kiest voor een adaptieve aanpak. Het noodpakket is erop gericht om de economische schade zoveel mogelijk te beperken. Dat is in elk scenario verstandig, aangezien er hoe dan ook een recessie plaatsvindt als gevolg van het coronavirus. De onzekerheid zit vooral in de omvang en duur van de economische terugval. Het kabinet monitort daarom permanent de economische situatie op basis van actuele cijfers. Het noodpakket zal waar nodig worden aangepast of aangevuld met andere maatregelen, en kan indien noodzakelijk worden verlengd.³

Het noodpakket en het laten werken van de automatische stabilisatoren leiden tot een omvangrijk begrotingstekort, maar de scenario-analyse van het CPB laat zien dat de overheidsfinanciën tegen een stootje kunnen. Er is in elk scenario sprake van omvangrijke begrotingstekorten, maar ook in het slechtste van de vier scenario's komt de houdbaarheid van de overheidsschuld op korte termijn niet direct in gevaar. Sinds 2016 is er sprake geweest van begrotingsoverschotten. De overheidsschuld is daardoor gedaald tot 48,6 procent bbp in 2019. Hierdoor heeft Nederland ruimte om de gevolgen van het coronavirus op te vangen.

4 Inschatting EMU-saldo en EMU-schuld

Deze Voorjaarsnota bevat niet de gebruikelijke actualisatie van de kabinetsraming van belastinginkomsten en geen gedetailleerde raming van het EMU-saldo en de EMU-schuld. Op dit moment is er veel onzekerheid over met name de economische ontwikkeling en de impact hiervan op belastinginkomsten, EMU-saldo en EMU-schuld. Ook het beroep op de noodmaatregelen van het kabinet zorgt ervoor dat een accurate inschatting van inkomsten en saldo lastig is.

Tegelijkertijd constateert het kabinet dat er behoefte is vanuit het parlement aan een actueel beeld van de overheidsfinanciën. Ook is het van belang dat het Agentschap zo snel mogelijk duidelijkheid kan verschaffen aan de financiële markten hoe het invulling kan geven aan de verhoogde financieringsbehoefte. Daarom bevat deze Voorjaarsnota een eerste grove inschatting van het EMU-saldo in 2020 met grote zekerheden omgeven.

Een grove inschatting van het EMU-saldo in 2020 laat een tekort zien van 11,8 procent bbp. Dit betreft nadrukkelijk geen gebruikelijke raming die is opgebouwd uit afzonderlijke ramingen van inkomsten- en uitgavenposten (*bottom-up*), maar het betreft een inschatting op basis van de groeiverwachting van het IMF en macro-economische verbanden uit het verleden (elasticiteiten). Tabel 4.1 geeft inzicht in de wijze waarop verschillende standaard macro-economische verbanden voor de Nederlandse economie doorwerken in het EMU-saldo van Nederland. Vanwege deze grove benadering is deze schatting met beduidend meer onzekerheid omgeven dan voorgaande kabinetsramingen van het EMU-saldo.

De grove inschatting van het EMU-saldo bestaat uit de volgende elementen. Bij de meeste recente CEP-raming (maart jl.) ging het CPB voor 2020 uit van een overschot van 9,1 miljard euro ofwel 1,1 procent

³ In het WGO over het Noodpakket banen en economie van 25 maart vroeg de heer Sneller naar het economische scenario dat het kabinet hanteert, als reactie op de economische scenario's die het CPB op 26 maart heeft gepubliceerd. In dat debat heb ik toegezegd om hier op terug te komen. Dat doe ik bij deze.

bbp. Uitgaande van een economische krimp in 2020 van 7,5 procent (raming IMF) en een door de Europese Commissie geschatte begrotingselasticiteit van 0,6 verslechtert het EMU-saldo met 5,4 procentpunt bbp. Dit effect betreft enkel de autonome doorwerking van de economie op het EMU-saldo (automatische stabilisatoren). Daarnaast heeft het kabinet noodmaatregelen genomen die leiden tot hogere uitgaven en lagere inkomsten en zo zorgen voor een aanvullende verslechtering van het EMU-saldo in 2020. De ramingen van hogere uitgaven en lagere inkomsten zijn met grote onzekerheid omgeven. Er is voor gekozen om voor de uitgaven aan te sluiten bij de uitgaven die gemeld zijn aan het parlement. Dit is de beste inschatting van het moment. Dat betekent dat ervan uit gegaan wordt dat toegenomen risico's op bijvoorbeeld garanties zich niet materialiseren in grotere mate dan begroot. Tabel 5.1 in deze Voorjaarsnota presenteert een uitsplitsing van alle uitgavenmaatregelen die aan uw Kamer zijn gemeld. De extra gedeerde inkomsten hebben vooral betrekking op uitstel van belastingbetaling, die in latere jaren in beginsel alsnog gerealiseerd worden maar in 2020 tot een hoger tekort leiden.⁴ Bij de budgettaire grootte van dit uitstel is aangenomen dat ondernemers deze uitstelkans gemakkelijk weten te vinden en dat terugbetaling van de uitgestelde belasting voor het overgrote deel niet meer in 2020 gebeurt. Ook het tweede fiscale pakket van 4 miljard euro maakt hier onderdeel van uit. Deze uitgaven- en inkomstenmaatregelen verslechteren het EMU-saldo in 2020 potentieel naar – 11,8 procent bbp. Het IMF heeft vanwege de eerdere publicatiedatum niet alle noodmaatregelen meegenomen in hun raming. De EMU-schuld neemt op basis van deze grove schatting per eind 2020 toe tot 65,2 procent bbp. Dit komt enerzijds door de doorwerking van het EMU-saldo, maar ook door de krimp van het bbp (noemereffect).

Tabel 4.1: Grove schatting EMU-saldo en EMU-schuld

(– = saldooverslechterend en schuldverbeterend)	Miljarden euro's	Procenten bbp
EMU-saldo CPB bij CEP 2020	9	1,1
Autonome doorwerking 7,5 procent economische krimp	– 45	– 5,4
<i>Uitgaven beleidsmatig</i>		
Uitgaven noodmaatregelen	– 20	– 2,7
<i>Inkomsten beleidsmatig</i>		
Uitstel betaling belasting (incl. tweede fiscale pakket)	– 36 ¹	– 4,8 ¹
Grove inschatting EMU-saldo	- 92¹	- 11,8¹
EMU-schuld CPB bij CEP 2020	387	46,3
Doorwerking grove inschatting EMU-saldo	101	12,9
Noemereffect		6,0
Grove inschatting EMU-schuld	489	65,2

¹ Deze inschatting is opgebouwd op basis van verschillende aannames en daarmee met grote onzekerheid omgeven (zie toelichting onder tabel).

De grove inschatting van het EMU-saldo in 2020 kent belangrijke onzekerheden en dient enkel om de orde van grootte in beeld te brengen. De onzekerheid heeft ten eerste betrekking op de economische ontwikkeling. Het is onzeker met welk verloop van het virus en met welke economische ontwikkeling rekening moet worden gehouden. Bij deze

⁴ Naast het belastinguitstel is een aan het noodpakket gerelateerde maatregel aan de inkomstenkant in 2020 de tijdelijke aanpassing van de wet arbeidsmarkt in balans (wab), waarbij is besloten tot een generieke uitzondering voor de 30% herzieningssituaties. Deze generieke uitzondering zorgt ervoor dat er in een beperkt aantal situaties minder WW-premies worden afgedragen.

inschatting is gekozen voor de meest recente inschatting van het IMF. Ten tweede is het denkbaar dat de reguliere verhouding tussen de economische groei en het EMU-saldo gedurende deze uitzonderlijke crisissituatie niet opgaat mede door de contactbeperkende maatregelen die kunnen leiden tot een andere uitwerking van de schok op de overheidsfinanciën. Zo is het mogelijk dat de noodmaatregelen getroffen door het kabinet, zoals de NOW-regeling, het beroep op de automatische stabilisatoren zoals de WW beperken. Tevens is het mogelijk dat door maatregelen zoals de NOW de daling van de belastinginkomsten, waaronder de loonheffing, lager uitvalt dan op basis van de historische elasticiteit verwacht kon worden. Ten derde is het gebruik van de faciliteiten en regelingen onzeker. Het kabinet gaat in bovenstaande berekening verder uit van zeer omvangrijk gebruik van uitstel van betaling van belasting door bedrijven. Deze regeling kent immers geen plafond. Het bedrag aan uitgestelde belasting dat in 2020 niet meer binnenkomt is geschat op 32 miljard euro. De drie grootste componenten daarbinnen betreffen de loonheffing en premies, de omzetbelasting en de vennootschapsbelasting. Deze drie belastingsoorten belopen ongeveer 90% van het totaal. Een uitsplitsing tussen belastingsoorten is zeer gevoelig voor aannames over hoe de economische schok zal uitwerken op de economie. Om deze gevoeligheid te beperken wordt dit als totaalbedrag gepresenteerd. Deze inschatting over het totaalgebruik van de uitstelmogelijkheid is echter zeer onzeker omdat een dergelijke brede uitstelregeling niet eerder is getroffen. Daarbij wordt nog bezien in hoeverre dit op langere termijn tot een derving van de inkomsten leidt. Zo is het ook mogelijk dat bij een sneller economisch herstel dan hierboven geschetst een omvangrijk deel van het uitstel alsnog gedurende 2020 geïnd wordt. In dat geval valt het tekort mogelijk lager uit. Ten vierde is nog onduidelijk in hoeverre uitstel van betaling relevant is voor het EMU-saldo. In de hierboven genoemde scenario's van het CPB zit het uitstel van betaling niet in de berekening van het EMU-saldo. Dat draagt bij aan het verschil in EMU-saldo tussen de CPB-scenario's en deze grove inschatting.

De eerstvolgende CPB-raming (juniraming) die rekening houdt met de actuele economische situatie wordt verwacht op 16 juni. Daarnaast komen in de komende periode de Europese Commissie (7 mei) en DNB (juni) met een nieuwe raming. Het kabinet baseert diens budgettaire ramingen altijd op de economische ramingen van het CPB. Na doorrekening van de juniraming zal het kabinet het parlement informeren met een actueel beeld van inkomsten, EMU-saldo en EMU-schuld.

5 Uitgaven noodmaatregelen corona-uitbraak

Gezien de plotselinge en uitzonderlijke situatie heeft het kabinet heeft op 17 maart 2020 besloten tot een pakket van noodmaatregelen om de economische gevolgen van het coronavirus het hoofd te bieden. In de weken daarna is besloten tot verschillende aanvullende noodmaatregelen. Gegeven de uitzonderlijke situatie heeft het kabinet besloten om het uitgavenplafond aan te passen om de extra uitgaven mogelijk te maken. Dit betekent dat de extra uitgaven niet ten koste gaan van andere uitgaven, maar dat ze zorgen voor een verslechtering van het EMU-saldo en een verhoging van de EMU-schuld. Het kabinet heeft daarnaast ook maatregelen genomen die gevolgen hebben voor de inkomsten van belastingen en premies. Het reguliere uitgavenplafond geldt dus niet voor de uitgaven uit het noodpakket en de uitgaven leiden daarom niet tot een effect op het accres (indexatie van Gemeentefonds en Provinciefonds). Gemeenten ontvangen via het noodpakket middelen

om toename in uitvoeringskosten te dekken⁹. Daarnaast blijft het Rijk de financiële situatie van gemeenten en effecten als gevolg van de coronacrisis monitoren.

De budgettaire gevolgen van de verschillende noodmaatregelen zijn aan de Kamer voorgelegd in incidentele suppletoire begrotingen of ze worden voorgelegd als onderdeel van de eerste suppletoire begrotingen. Tabel 5.1 presenteert een overzicht van alle noodmaatregelen aan de uitgavenkant die aan het parlement zijn gemeld en waarvoor het uitgavenplafond is aangepast.

Het kabinet blijft monitoren in hoeverre de genomen noodmaatregelen voldoende zijn om burgers en bedrijven tijdens de coronacrisis te ondersteunen. Mocht besloten worden tot een uitbreiding van de maatregelen, dan zullen deze eveneens leiden tot incidentele suppletoire begrotingen.

Tabel 5.1 Noodmaatregelen uitgaven en niet-belastingontvangsten waarvoor het uitgavenplafond is aangepast

(in miljoenen euro's, + = hogere netto-uitgaven)	2020
Koninkrijksrelaties	
Liquiditeitssteun Aruba, Curaçao en Sint Maarten	135
Buitenlandse Zaken	
Consulaire bijstand	7
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	
Cultuur	300
Financiën	
Verzuimboetes en kostenvervolgning	59
Belasting- en invorderingsrente	88
Herverzekering leverancierskredieten	970
Economische Zaken en Klimaat	
Garantie Ondernemingsfinanciering	80
Garantie Ondernemingsfinanciering coronamodule	1.000
Borgstelling MKB	203
Oredits	31
Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren COVID-19	1.670
Regionale ontwikkelingsmaatschappijen	100
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	
Borgstelling MKB-Landbouw	10
Verruiming Borgstelling MKB-Landbouw	4
Sierteelt en fritesaardappelen*	650
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	
Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid	10.000
Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers	3.800
Compensatie eigen bijdrage kinderopvang	175
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	
Aanschaf, distributie en verkoop medische hulpmiddelen	680
Bijdrage vaccinonderzoek (CEPI)	50
Zorgkosten Caribisch Nederland	32
Opleiden extra zorgpersoneel	23
Onderzoek ZonMw	20
Diverse corona-gerelateerde maatregelen (w.o. RIVM en GGD)	27
Totaal	20.113

Liquiditeitssteun Aruba, Curaçao en Sint Maarten

In verband met de financiële gevolgen van de Coronacrisis is, voor de maand april en de eerste helft van de maand mei, acute liquiditeitssteun verstrekt aan Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De steun is verstrekt door middel van een *bulletening* met een looptijd van twee jaar en een rente van 0 procent. Betaling heeft plaatsgevonden via DNB en de middelen worden via een incidentele suppletoire begroting geboekt op hoofdstuk IV.

⁹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2019/2020, 35 420, nr. 11.

De middelen moeten vooral ten goede komen aan het deel van de bevolking dat het zwaarst getroffen wordt door deze crisis.

Consulaire bijstand

Dit betreft een bijdrage van de rijksoverheid aan het convenant *Bijzondere Bijstand Buitenland*, voor het waarborgen van een veilige terugkeer van Nederlandse reizigers naar Nederland.

Cultuur

De liquiditeitsproblemen van instellingen in de culturele en creatieve sector vormen een probleem voor het voortbestaan van vitale onderdelen in de culturele en creatieve infrastructuur. Het kabinet voegt daarom 300 miljoen euro additionele middelen toe aan het bestaande instrumentarium om de vitale onderdelen in de culturele infrastructuur in stand te houden.

Verzuimboetes en kostenvervolgning

De Belastingdienst zal voor drie maanden boetes voor het niet (tijdig) betalen achterwege laten of terugdraaien.

Belasting- en Invorderingsrente

Om ondernemers tegemoet te komen zal de Belastingdienst het tarief van de belasting- en invorderingsrente voor alle belastingen voor drie maanden verlagen naar 0,01 procent.

Herverzekering leverancierskredieten

De nieuwe garantie *Herverzekering leverancierskredieten* heeft een garantieplafond van 12 miljard euro en heeft tot doel om te voorkomen dat de kortlopende omzetmarkt stilvalt doordat limieten op leverancierskredieten beëindigd worden. Deze garantie leidt naar huidig inzicht tot 970 miljoen euro hogere netto-uitgaven op de begroting van Financiën. Dit bedrag valt uiteen in 1.470 miljoen euro voor geraamde schade-uitkering en uitvoeringskosten en 500 miljoen euro aan niet-belastingontvangsten voor premies en schaderestituties.

Garantie Ondernemingsfinanciering (GO)

Het garantieplafond van de Garantie Ondernemingsfinanciering (GO) wordt verhoogd van 400 miljoen tot 1,5 miljard euro. Hierdoor kunnen meer bedrijven aanspraak maken op deze regeling. Dit leidt naar verwachting tot hogere kosten voor de overheid om toekomstige verliesdeclaraties op te vangen.

Borgstelling MKB

Het borgstellingskrediet van de Borgstelling MKB-kredieten (BMKB) wordt met 200 miljoen euro verhoogd en verruimd. Financiers kunnen daardoor gemakkelijker en sneller krediet verruimen waardoor meer MKB-bedrijven eerder meer geld kunnen lenen. Dit leidt naar verwachting tot hogere kosten voor de overheid om toekomstige verliesdeclaraties op te vangen.

Qredits

Qredits, verstrekker van microkredieten, wordt gecompenseerd voor minder opbrengsten door het uitstel van de aflossingsverplichting en een rentekorting op leningen voor geraakte ondernemingen in de kredietportefeuille.

Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren COVID-19

Er is een noodloket ingericht voor een tegemoetkoming van eenmalig 4.000 euro als noodvoorziening naast de overige regelingen, voor ondernemers die direct zijn getroffen door overheidsmaatregelen ter

bestrijding van de coronacrisis en die hun omzet daardoor geheel of grotendeels zien verdwijnen.

Regionale ontwikkelingsmaatschappijen

Het kabinet maakt overbruggingskredieten toegankelijk voor een brede groep bedrijven die met eigen vermogen of risicodragend vermogen gefinancierd zijn en geen bankrelatie hebben (met name start-ups en scale-ups). Deze bedrijven kunnen als gevolg van de coronacrisis moeilijk bij een bank terecht voor een overbruggingskrediet. De Regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) zullen op verzoek van het kabinet deze kredieten verstrekken. Hiervoor wordt als eerste tranche 100 miljoen euro beschikbaar gesteld.

Borgstelling MKB – Landbouw

Door een tijdelijke gunstigere borgstelling voor werkkapitaal onder de regeling Borgstelling MKB-Landbouwkredieten (BL) kunnen de liquiditeitsproblemen van land- en tuinbouwbedrijven verlicht worden zodat bedrijven met een gezond toekomstperspectief gefinancierd kunnen blijven. Er is hiervoor geen verhoging nodig van het garantiëplafond. Voor uitvoeringskosten en verwachte verliesdeclaraties is 10 miljoen euro gereserveerd.

Verruiming borgstelling MKB-landbouw

De Borgstelling MKB-landbouwkredieten wordt uitgebreid met een tijdelijke kredietfaciliteit (BL-C) om op korte termijn liquiditeitssteun te bieden. Daarnaast worden ook visserij- en aquacultuurbedrijven met liquiditeitssteun geholpen door deze faciliteit ook voor hen open te stellen. Tevens heeft het kabinet besloten om de provisiekosten voor de BL-C te halveren.

Sierteelt en fritesaardappelen

Het kabinet heeft geconstateerd dat de bestaande noodmaatregelen, zoals de NOW-regeling, bij de sierteelt, specifieke onderdelen van de voedings- en tuinbouw en bij telers van fritesaardappelen onvoldoende soelaas bieden. Zij hebben te maken met een combinatie van situaties. Ten eerste gaat de productie door terwijl er nauwelijks omzet wordt gemaakt. Daarnaast zijn producten slecht of niet houdbaar vanwege bederfelijkheid en zijn er geen of beperkte alternatieve toepassingsmogelijkheden. Bovendien kennen deze bedrijven in de periode maart, april, mei onder normale omstandigheden een grote seizoenspiek in productie, personele bezetting en omzet. Voor de sierteelt en specifieke onderdelen van voedingstuinbouw komt er een regeling ter hoogte van 600 miljoen euro. Ook telers van fritesaardappelen worden gesteund met een compensatieregeling van 50 miljoen euro. De incidentele suppletore begroting voor deze noodmaatregelen is in voorbereiding.

Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW)

Werkgevers ontvangen 90 procent van hun loonkosten als subsidie uitgekeerd, gerelateerd aan het omzetverlies dat zij verwachten door het coronavirus. De initiële subsidieperiode duurt maximaal drie maanden. Werkgevers hebben een loondoorbetalingsverplichting gedurende de subsidieperiode. Dit betekent dat zij gedurende de subsidieperiode geen werknemers mogen ontslaan om bedrijfseconomische redenen en 100 procent loon moeten doorbetalen. Een grove schatting van de kosten van de eerste subsidietermijn (max. drie maanden) ligt op 10 miljard euro. Dit is inclusief uitvoeringskosten van het UWV. Er wordt vanuit gegaan dat een kwart van alle werkgevers een aanvraag indienen voor gemiddeld 45 procent van hun loonsom.

Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (TOZO)

Er is een tijdelijke voorziening getroffen voor drie maanden voor zelfstandige ondernemers (waaronder ZZP'ers) met financiële problemen. Ondersteuning kent twee vormen, (1) een aanvullende uitkering voor levensonderhoud en (2) een lening voor bedrijfskapitaal. De uitkering voor levensonderhoud vult het inkomen aan tot het sociaal minimum. De lening voor bedrijfskapitaal is gericht op het oplossen van liquiditeitsproblemen. Vanwege de spoed worden enkele geldende voorwaarden losgelaten. De toets op levensvatbaarheid vervalt en de vermogens- en partnertoets wordt geschrapt. Gemeenten voeren de regeling uit en worden hiervoor gecompenseerd.

Compensatie eigen bijdrage kinderopvang

Omdat ouders wordt gevraagd de factuur van de kinderopvangorganisaties door te betalen wordt de eigen bijdrage door de overheid gecompenseerd. Het bedrag van 175 miljoen euro heeft betrekking op de periode van 16 maart tot en met 28 april. Dat was de periode waarvan bij het indienen van de tweede incidentele suppletore begroting bekend was dat de kinderopvang gesloten was. Inmiddels is bekend dat deze periode wordt verlengd. De budgettaire gevolgen van deze verlenging konden niet meer meegenomen worden in deze Voorjaarsnota en worden op een later moment in de begroting verwerkt.

Aanschaf, distributie en verkoop medische hulpmiddelen

Voor de aanschaf van medische hulpmiddelen zoals mondkapjes en beschermingsbrillen (700 miljoen euro) en beademingsapparatuur (250 miljoen euro) worden middelen beschikbaar gesteld. Daarnaast worden middelen beschikbaar gesteld voor de opslag en distributie van de hulpmiddelen en het opstarten van testcapaciteit in Nederland (20 miljoen euro). Het betreft hier zowel de reeds gedane uitgaven als de uitgaven die tot circa 1 juni naar verwachting zullen plaatsvinden gegeven de huidige ontwikkelingen. Tegenover de uitgaven aan medische hulpmiddelen staan ontvangsten (290 miljoen euro) voor deze beschermingsmiddelen die aan zorgaanbieders geleverd worden.

Bijdrage vaccinonderzoek (CEPI)

Voor een bijdrage aan internationaal onderzoek naar een vaccin voor COVID-19 wordt 50 miljoen euro beschikbaar gesteld aan de Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI).

Zorgkosten Caribisch Nederland

Om de zorgcapaciteit vanwege corona op Aruba, Sint-Maarten en Curaçao te versterken wordt 32 miljoen euro beschikbaar gesteld. Het betreft onder meer tijdelijke uitbreiding van de ic-capaciteit en bemensing van ic-units.

Opleiden extra zorgpersoneel

Er is een extra categorie aan het Sectorplan Plus toegevoegd (23 miljoen euro). Deze middelen worden ingezet om extra personeel op te kunnen leiden om zorg te verlenen aan corona-patiënten.

Onderzoek ZonMw

ZonMw heeft een expertgroep gevraagd om onderzoeksvoorstellen te prioriteren, die op korte termijn mogelijkheden bieden om verdere verspreiding van het coronavirus te voorkomen en het herstel van de Nederlandse bevolking te bespoedigen. De projecten zijn al gestart of starten op zeer korte termijn.

Diverse corona-gerelateerde maatregelen (w.o. RIVM en GGD)

Ook worden middelen beschikbaar gesteld voor diverse corona-gerelateerde maatregelen, zoals een elektronisch platform voor huisartsen (5,7 miljoen euro), het Landelijk Coördinatiecentrum Patiëntenspreiding en mobiel medisch vervoer (5,5 miljoen euro), het uitvoeren van tests en (contact)onderzoek door het RIVM (6,8 miljoen euro) en de GGD (5,9 miljoen euro), en de herregistratie van zorgpersoneel (1,7 miljoen euro). Naast bovenstaande maatregelen die in tabel 5.1 zijn benoemd, worden enkele maatregelen genomen op de VWS-begroting die van specifieke dekking zijn voorzien. Waaronder een bijdrage aan de stichting Waarborgfonds Sport (10 miljoen euro), een bijdrage aan de stichting ZWiC (Zorg na Werk in Coronazorg) (10 miljoen euro) en een tijdelijke vrijstelling voor het abonnementstarief Wmo (18 miljoen euro).

6 Uitgaven lopend kabinetsbeleid

In het Regeerakkoord¹⁰ is vastgelegd wat voor de kabinetsperiode het maximale uitgavenniveau per jaar is. Dat heet het uitgavenplafond. Hiervoor is een verdeling gemaakt in drie deelplafonds. Deze paragraaf toetst de uitgaven aan het totaalplafond en de verschillende deelplafonds. Zoals eerder beschreven is het uitgavenplafond aangepast om ruimte te maken voor noodmaatregelen die het gevolg zijn van de corona-uitbraak.

Tabel 6.1 laat zien dat het niveau van de begrote uitgaven in 2020 gelijk is aan het totale uitgavenplafond. De uitgaven onder het deelplafond Rijksbegroting en Sociale Zekerheid zijn hoger dan in het regeerakkoord vastgelegd. Deze worden gecompenseerd door een overschrijding van het deelplafond Zorg.

De mutaties per deelplafond worden in deze paragraaf verder toegelicht. In bijlage 3 en in de suppletoire begrotingen worden de mutaties ten opzichte van Miljoenennota 2020 in meer detail toegelicht.

Tabel 6.1 Plafondtoets Voorjaarsnota 2020

(in miljarden euro's; – is overschrijding)	2020
Totaal uitgavenplafond	
Uitgavenplafond	321,7
Uitgavenniveau	321,8
Over-/overschrijding	0,0
Rijksbegroting	
Uitgavenplafond	148,5
Uitgavenniveau	149,3
Over-/overschrijding	0,8
Sociale zekerheid	
Uitgavenplafond	98,6
Uitgavenniveau	98,9
Over-/overschrijding	0,3
Zorg	
Uitgavenplafond	74,6
Uitgavenniveau	73,6
Over-/overschrijding	- 1,0

Door afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.

¹⁰ Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34.

Deelplafond Rijksbegroting

Tabel 6.2 Ontwikkeling uitgaven Rijksbegroting

(in miljoenen euro's; – is onderschijding)		2020
1	Uitgavenplafond bij Miljoenennota 2020	142.562
2	Overboekingen met Sociale zekerheid en Zorg	179
3	Aanpassingen uitgavenplafond vanwege loon- en prijsontwikkeling	412
4	Plafondcorrectie volumebesluit gaswinning	- 20
5	Plafondcorrecties noodmaatregelen corona	5.321
6	Overige plafondcorrecties	56
7	Uitgavenplafond bij Voorjaarsnota 2020 (= t/m 6)	148.509
8	Uitgaven bij Miljoenennota 2020	143.546
9	Overboekingen met Sociale zekerheid en Zorg	179
10	Loon- en prijsontwikkeling	318
11	Uitgaven noodmaatregelen corona	5.321
12	Overige uitgavenmutaties zonder beslag budgettaire ruimte	56
13	HGIS	30
14	Accres Gemeente-, Provincie- en BTW-compensatiefonds (GF, PF en BCF)	72
15	Overboekingen naar GF, PF en BCF	237
16	EU-afdrachten	88
17	Rente	46
18	Winstafdracht DNB	- 308
19	Prognosemodel justitiële keten (PMJ)	113
20	Asiel	143
21	Dwangsommen IND	65
22	Dekking hogere uitgaven JenV	- 142
23	Extra middelen aanpak ondermijning	29
24	Tegenvaller referentieraming en studiefinancieringsraming	42
25	Reservering aanpak lerarentekort	29
26	Belasting- en invorderingsrente (BIR)	- 100
27	Toeslagen (compensatie ouders en herstelacties)	235
28	Herstellen toeslagen	80
29	Verbeteren dienstverlening Belastingdienst	61
30	Borgen stabiliteit Belastingdienst	111
31	Korting beleidsartikelen VWS-begroting	- 133
32	Maatregelenpakket stikstof	125
33	Onttrekking begrotingsreserve duurzame energie	- 63
34	Maatregelen Urgenda Voorjaarsnota	63
35	Eindejaarsmarge Rijksbegroting (incl. GF/PF en HGIS)	1.336
36	In=uittaakstelling	- 1.336
37	Taakstellende onderuitputting	- 500
38	Kasschuiven bij Najaarsnota 2019	60
39	Kasschuiven Voorjaarsnota 2020	- 391
40	Diversen	- 150
41	Uitgaven bij Voorjaarsnota 2020 (= 8 t/m 40)	149.261
42	Over-/onderschijding uitgavenplafond bij Miljoenennota 2020 (= 8 – 1)	985
43	Over-/onderschijding uitgavenplafond bij Voorjaarsnota 2020 (= 41 – 7)	752

Bij Voorjaarsnota is er in 2020 een overschijding van het uitgavenplafond Rijksbegroting van 752 miljoen euro (regel 43 in tabel 6.2). In Miljoenennota 2020 werd de overschijding voor dat jaar ingeschat op 985 miljoen euro (regel 42). Ten opzichte van Miljoenennota 2020 wordt er 5.715 miljoen euro meer dan verwacht uitgegeven op Rijksbegroting (som van regels 9 t/m 40). Wanneer de uitgaven voor de noodmaatregelen corona hiervan worden uitgezonderd zijn de verwachte uitgaven 394 miljoen euro hoger. Tegelijkertijd is het uitgavenplafond Rijksbegroting opwaarts bijgesteld met 5.947 miljoen euro (regels 2 t/m 6). Gecorrigeerd voor de noodmaatregelen rond corona wordt het uitgavenplafond opwaarts bijgesteld met 626 miljoen euro ten opzichte van de stand bij de Miljoenennota.

Aanpassingen uitgavenplafond (2 t/m 6)

Overboekingen van de deelplafonds Sociale Zekerheid en Zorg leiden tot een opwaartse bijstelling van het deelplafond Rijksbegroting. Het betreft onder andere middelen voor dak- en thuislozen (73 miljoen euro in 2020).

De loon- en prijsontwikkeling is hoger dan geraamd in de Miljoenennota 2020. Dit leidt tot een opwaartse bijstelling van de uitgaven aan deze post, en een opwaartse aanpassing van het uitgavenplafond die gelijk is aan de mutatie in de uitgaven.

Conform de begrotingsregels vallen volumebeslissingen over gas onder het deelplafond Rijksbegroting. Voor 2020 leidt dit tot een neerwaartse bijstelling van het uitgavenplafond met 20 miljoen euro, waardoor de budgettaire ruimte onder het plafond daalt.

De overige plafondcorrecties betreffen onder meer een correctie voor het gebruik van een *Design, Build, Finance and Maintain*-contract (DBFM) voor een infrastructureel project (– 143 miljoen euro). Als het kabinet kiest voor een DBFM-constructie, dan past het kabinet het gereserveerde budget aan het betaalritme van het DBFM-contract aan. In plaats van een hoge investering in een korte periode is de gebruiksvergoeding dan lager over een veel langere periode. Conform begrotingsregels wordt het uitgavenplafond hiervoor aangepast. Daarnaast bestaat de post uit de verwerking van een correctie van de schade-uitkeringen van de exportkredietverzekeringen (EKV). Bij de revisie van de nationale rekeningen verwerkt het CBS de schade-uitkeringen van de exportkredietverzekeringen als financiële transacties. Pas bij het sluiten van de polis wordt de schade geboekt ten laste van het uitgavenplafond.

Bijstellingen uitgaven (9 t/m 40)

De bijstellingen van de uitgaven die samenhangen met overboekingen tussen deelplafonds, loon- en prijsontwikkeling, noodmaatregelen corona en overige plafondcorrecties zijn hierboven reeds toegelicht.

HGIS

De ODA-middelen (*official development assistance*) binnen de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) zijn, conform reguliere systematiek, bijgesteld op basis van de groeiverwachting van het BNI in het Centraal Economisch Plan (CEP).

Accres Gemeente-, Provincie- en Btw-Compensatiefonds (GF, PF en BCF)

De hoogte van de uitgaven van het Rijk werkt via de normeringssystematiek door in de indexatie van het Gemeentefonds, Provinciefonds en in het plafond van het Btw-compensatiefonds (het accres). De afrekening van het accres 2019 en de actualisatie van het uitgavenbeeld voor 2020 leiden tot een stijging van het accres. Daarnaast leidt ook de afrekening van het BCF over 2019 tot een positieve afstorting in het Gemeente- en Provinciefonds.

Overboekingen naar GF, PF en BCF

De grondslag van het GF, PF en BCF neemt toe als gevolg van overhevelingen van middelen voor onder andere buurtsportcoaches en de uitvoeringskosten inburgering (voi).

EU-afdrachten

De ontwikkelingen omtrent het Covid-19 virus en de verschillende voorstellen voor crisismaatregelen vanuit de Europese Commissie zullen naar verwachting in 2020 een substantieel opwaarts effect hebben op de Nederlandse EU-afdrachten. Op dit moment is er nog onvoldoende informatie om de ramingen in de begroting van Buitenlandse Zaken

hiervoor aan te passen. Daarentegen is de Nederlandse afdrachtenraming, normaliter gebaseerd op het betalingsplafond, voor 2020 bij Ontwerpbegroting 2020 incidenteel met 810 miljoen euro naar beneden bijgesteld, omdat toentertijd de verwachting was dat het onderliggende beleid en de daar uit volgende betalingen pas op een later moment zouden worden uitgevoerd. Door de crisismaatregelen die de Europese Commissie naar verwachting zal gaan nemen, zal de ruimte tussen de Nederlandse raming en het betalingsplafond in 2020 alsnog (grotendeels) benut gaan worden. Het surplus over het voorgaande jaar dat de Europese Unie normaliter in juni 2020 teruggeeft aan de lidstaten (meevaller), zal naar alle verwachting in elk geval nodig zijn om de hogere uitgaven vanwege Covid-19 te financieren. Daarom wordt deze nu niet in de Nederlandse afdrachtenraming verwerkt, zodat er alvast een (kleine) buffer is voor te verwachten tegenvallers later dit jaar. Op het moment dat er meer concrete informatie beschikbaar komt over de te verwachten toename van de afdrachten zal deze in de raming worden verwerkt.

Rente

De rentelasten stijgen in 2020 als gevolg van geactualiseerde rentestanden in het CEP 2020 van het CPB en doordat de verwachte financieringsbehoefte op basis van het CEP is geactualiseerd.

Winstafdracht DNB

De winstafdracht DNB in 2020 wordt opwaarts bijgesteld als gevolg van de gerealiseerde winst in 2019. De gevolgen van Covid-19 voor de winstafdracht 2021 en verder worden verwerkt in de Ontwerpbegroting 2021.

Prognosemodel justitiële keten (PMJ)

Het Prognosemodel Justitiële Keten (PMJ) van het WODC geeft de capaciteitsbehoefte aan van de justitiële keten. Binnen de justitiële keten worden de komende jaren fors oplopende uitgaven geraamd, vooral voor het gevangeniswezen, de forensische zorg, TBS en de justitiële jeugdinrichtingen. Hiervoor worden middelen beschikbaar gesteld.

Asiel

Als gevolg van de hoger dan verwachte asielinstroom en een langere verblijfsduur in de asielopvang loopt de bezetting in het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) op. De kosten van de eerstejaars opvang van asielzoekers uit DAC-landen (*Development Assistance Committee*) worden toegerekend aan *official development assistance* (ODA). Het overige deel van de opvangkosten wordt generaal ingepast. Dit geldt ook voor de tegenvallers bij de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en de Raad voor de Rechtspraak (RvdR).

Dwangsommen IND

Op basis van de laatste stand van zaken is de verwachting dat de uitgaven aan dwangsommen bij de IND 65,4 miljoen euro zullen zijn. JenV dekt deze onder andere uit meevallers in de afrekeningen over 2019 en uit een voorziening van de IND.

Dekking hogere uitgaven JenV

Dit betreft meerdere maatregelen, waaronder diverse specifieke sleutels ter dekking van interne problematiek, ramingsbijstellingen, gedeeltelijke inzet van de prijsbijstelling, het afkomen van exploitatieoverschotten bij uitvoeringsorganisaties, inzet van het surplus aan eigen vermogen van het COA, inzet van de asielreserve, inzet van een voorziening van de IND en meevallers uit de afrekeningen over 2019 bij COA en Nidos.

Extra middelen aanpak ondermijning

Het kabinet stelt in 2020 29 miljoen euro beschikbaar voor de aanpak van ondermijning. Samen met specifieke dekking vanuit de begroting van JenV is in 2020 88 miljoen euro beschikbaar. De specifieke dekking bestaat onder andere uit gedeeltelijke inzet van de prijsbijstelling en onderuitputting op de gelden die bij Najaarsnota 2019 beschikbaar zijn gesteld voor de aanpak van ondermijning.

Tegenvaller referentieraming en studiefinancieringsraming

Uit de Referentieraming 2020 blijkt dat de aantallen leerlingen en studenten hoger uitvallen dan de aantallen die in de OCW-begroting in 2019 zijn verwerkt. De voornaamste oorzaak van de tegenvaller is de nieuwe bevolkingsprognose van het CBS. Ook op de aanvullende bekostiging voor nieuwkomers in het primair en voortgezet onderwijs is er een tegenvaller van structureel 62 miljoen euro. Op de studiefinancieringsraming is sprake van hogere uitgaven vanwege meer studenten, onder andere bij het studentenreisproduct. De tegenvaller loopt op naar structureel 510 miljoen euro en is voor structureel circa 450 miljoen euro generaal gecompenseerd. OCW dekt structureel circa 60 miljoen euro van de tegenvaller specifiek op de niet-bekostigingsbudgetten op de eigen begroting.

Reservering aanpak lerarentekort

Voor de aanpak van het lerarentekort wordt in 2020 29 miljoen euro en structureel 32 miljoen euro beschikbaar gesteld op de aanvullende post, in afwachting van een nadere uitwerking van de maatregel door OCW.

Belasting- en invorderingsrente (BIR)

Dit betreft een structurele ramingsbijstelling van de BIR-ontvangsten als gevolg van wijzigingen in de grondslag en de verdeelsleutels.

Toeslagen (compensatie ouders en herstelacties)

Gedupeerde ouders worden gecompenseerd. Het kabinet heeft, zoals aangegeven in de «Kabinetsreactie op het eindrapport van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen, het rapport van de ADR en het Zwartboek» van 13 maart jl., besloten middelen beschikbaar te stellen om de schade van een onredelijk hard toeslagenstelsel zo veel mogelijk te repareren.

Herstellen Toeslagen

Er worden structureel middelen toegekend om een ingrijpende verbetering in de uitvoering voor het herstel van Toeslagen mogelijk te maken, waarbij meer ruimte komt voor een individuele benadering. Daarnaast worden middelen beschikbaar gesteld voor de ontvlechting van Douane en Toeslagen van de Belastingdienst.

Verbeteren dienstverlening Belastingdienst

Burgers en bedrijven moeten op de dienstverlening van de Belastingdienst kunnen vertrouwen. Middelen worden ingezet om de klantgerichte en individuele benadering van de Belastingdienst te verbeteren, de Belastingtelefoon beter bereikbaar te maken en door te laten ontwikkelen tot een visitekaartje van de Belastingdienst, en om te zorgen dat bezwaren tijdig worden afgehandeld.

Borgen stabiliteit cruciale processen Belastingdienst

Dit betreft de middelen die, door de druk op cruciale onderdelen van de Belastingdienst te verlagen en de uitvoeringscapaciteit op een gelijk niveau te houden, dienen te voorkomen dat nieuwe problemen ontstaan.

Korting beleidsartikelen VWS Begroting

Ter dekking van problematiek op de VWS-begroting wordt, vooruitlopend op de jaarlijkse onderuitputting, reeds een korting verwerkt op diverse beleidsartikelen. Daarmee wordt beoogd om gedurende het jaar minder onderuitputting op te laten treden.

Maatregelenpakket aanpak stikstofproblematiek

Het kabinet komt met een aanvullend maatregelenpakket dat de stikstofneerslag verder beperkt en de natuur herstelt. Hiervoor worden middelen gereserveerd op de aanvullende post.

Onttrekking begrotingsreserve duurzame energie bij Voorjaarsnota

Met deze onttrekking komen de middelen beschikbaar voor de Urgenda-maatregelen waarvan financiering in de Voorjaarsnota wordt verwerkt.

Maatregelen Urgenda Voorjaarsnota

Dit betreft het deel van de Urgenda-maatregelen waarvan financiering in de Voorjaarsnota wordt verwerkt. Hiervoor gelden specifieke afspraken met betrekking tot de eindejaarsmarge en kasschuiven.

Eindejaarsmarge Rijksbegroting (incl. GF/PF en HGIS) en in=uittaakstelling

Departementen kunnen een deel van de in 2019 niet-bestede middelen via de eindejaarsmarge doorschuiven naar 2020. Als tegenhanger van de eindejaarsmarge wordt een in=uittaakstelling geboekt op de aanvullende post. De gedachte achter de in=uittaakstelling is dat er aan het einde van dit jaar weer in dezelfde mate als in 2019 sprake zal zijn van onderbesteding op de begrotingen. Door hiervoor alvast een taakstelling in te boeken zorgt het uitkeren van de eindejaarsmarge 2019 niet voor een belasting van het uitgavenplafond.

Taakstellende onderuitputting

Bovenop de jaarlijkse in=uittaakstelling is in 2020 een taakstellende onderuitputting verwerkt van 500 miljoen euro. In de afgelopen 3 jaar was dat sprake van forse onderuitputting op de departementale begrotingen. Om te voorkomen dat ruimte onder het uitgavenplafond die gedurende 2020 ontstaat niet meer (doelmatig) kan worden ingezet, heeft het kabinet besloten hierop te anticiperen door een taakstellende onderuitputting te verwerken. Het kabinet creëert zo eenmalig maximale ruimte voor extra uitgaven in 2020. De taakstelling wordt gedurende 2020 ingevuld met onderuitputting en per saldo meevallers op de begrotingshoofdstukken.

Kasschuiven bij Najaarsnota 2019

Dit betreft kasschuiven op Rijksbegroting waarbij middelen uit 2019 zijn doorgeschoven naar 2020. De afboeking in 2019 is budgettair verwerkt in de Najaarsnota 2019. De opboeking in 2020 wordt nu verwerkt. De belangrijkste kasschuiven zijn een kasschuif op middelen voor de Transitieautoriteit Jeugd en het Vangnet cruciale jeugdhulp op de begroting van VWS (samen 54 miljoen euro).

Kasschuiven bij Voorjaarsnota

Er worden diverse kasschuiven verwerkt op de departementale begrotingen. De grootste kasschuiven vinden plaats op investeringsmiddelen binnen het Infrastructuurfonds en Deltafonds. Uit 2020 wordt circa 260 miljoen euro doorgeschoven naar latere jaren. De reeks is gebaseerd op een actualisatie van het projectenportfolio. Andere kasschuiven hebben onder andere betrekking op middelen voor duurzame energie, Woningbouwimpuls en de OV-studentenkaart.

Diversen

De post diversen bevat het saldo van de resterende uitgavenmutaties op de departementale begrotingen. Hieronder vallen onder mee de overboekingen van departementale begrotingen naar het GF, PF en BCF en de inzet van de eindejaarsmarge ter dekking van hogere uitgaven op verschillende begrotingen.

Deelplafond Sociale Zekerheid

Tabel 6.3 Ontwikkeling uitgaven Sociale Zekerheid

(in miljoenen euro's; – is onderschrijding)		2020
1	Uitgavenplafond bij Miljoenennota 2020	84.916
2	Overboekingen met Rijksbegroting en Zorg	– 85
3	Aanpassingen uitgavenplafond vanwege loon- en prijsontwikkeling	178
4	Aanpassingen uitgavenplafond vanwege conjuncturele effect WW en Bijstand	– 386
5	Plafondcorrecties noodmaatregelen corona	13.975
6	Overige plafondcorrecties	1
7	Uitgavenplafond bij Voorjaarsnota 2020 (= 1 t/m 6)	98.598
8	Uitgaven bij Miljoenennota 2020	85.204
9	Overboekingen met Rijksbegroting en Zorg	– 85
10	Loon- en prijsontwikkeling	178
11	WW en Bijstand	– 386
12	Uitgaven noodmaatregelen corona	13.975
13	Overige mutaties waarvoor plafond is aangepast	1
14	Wet tegemoetkomingen loondomein	– 80
15	Transitievergoeding	– 64
16	Ziektewet	95
17	Kinderopvangtoeslag	125
18	Veranderopgave Inburgering	– 43
19	Kasschuiven plafond Sociale zekerheid	72
20	Diversen	– 111
21	Uitgaven bij Voorjaarsnota 2020 (= 8 t/m 20)	98.881
22	Over-/onderschrijding uitgavenplafond bij Miljoenennota 2020 (= 8–1)	288
23	Over-/onderschrijding uitgavenplafond bij Voorjaarsnota 2020 (= 21 – 7)	282

In de plafondtoets Sociale Zekerheid Voorjaarsnota worden de meest recente ramingen vergeleken met de stand Miljoenennota 2020. De cijfers betreffen verwachte uitgaven en geen realisaties.

Bij de Voorjaarsnota is er in 2020 voor het uitgavenplafond Sociale Zekerheid sprake van een verwachte overschrijding van 282 miljoen euro (regel 23 in tabel 6.3). Bij Miljoenennota 2020 was er sprake van een verwachte overschrijding van het uitgavenplafond Sociale Zekerheid van 288 miljoen euro in 2020 (regel 22). Ten opzichte van de Miljoenennota wordt naar verwachting 13.677 miljoen euro meer uitgegeven aan sociale zekerheid (som van regels 9 t/m 20). Wanneer de uitgaven voor de noodmaatregelen corona hiervan worden uitgezonderd zijn de verwachte uitgaven 298 miljoen euro lager. Voor het uitgavenplafond Sociale Zekerheid geldt dat deze met de nieuwe plafondaanpassingen naar boven wordt bijgesteld met 13.683 miljoen euro (som van regels 2 t/m 6). Gecorrigeerd voor de noodmaatregelen corona wordt het uitgavenplafond neerwaarts bijgesteld met 292 miljoen euro ten opzichte van de stand bij Miljoenennota.

Aanpassingen uitgavenplafond (2 t/m 6)

In de begrotingsregels van dit kabinet is afgesproken het uitgavenplafond aan te passen voor de loon- en prijsontwikkeling en voor niet-beleidsmatige mutaties in de WW en bijstand. Dit betekent dat als de kosten voor de WW en de bijstand oplopen, er niet op andere zaken hoeft te worden bezuinigd. Ook wordt het uitgavenplafond aangepast voor statistische correcties en overboekingen met uitgavenplafonds Rijksbegroting en Zorg. Daarnaast zijn er in verband met de gevolgen van het coronavirus meerdere maatregelen genomen met financiële gevolgen. Ook voor deze uitgaven is het uitgavenplafond aangepast.

Wet tegemoetkomingen loondomein

Binnen de Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl) laten de realisatiecijfers een meevaller zien op de loonkostenvoordelen (LKV), een tegenvaller op het lage-inkomensvoordeel (LIV) en een meevaller op het jeugd-LIV. Per saldo is er sprake van een meevaller.

Transitievergoeding

De meevaller op de transitievergoeding is tweeledig. Ten eerste vinden er naar verwachting in 2020 op kasbasis minder uitgaven plaats aan de compensatie transitievergoeding bij langdurige arbeidsongeschiktheid dan eerder voorzien. Ten tweede heeft de invoering per 1 januari 2020 van de Wet arbeidsmarkt in balans (WAB) een grotere impact dan verwacht op de transitievergoeding.

Ziektewet

De verwachte uitgaven aan de Ziektewet zijn opwaarts bijgesteld door een stijging van het volume. De grootste oorzaak is een stijging van het aantal uitzendkrachten dat een beroep doet op de Ziektewet. Daarnaast is er een sterkere toename dan verwacht bij het aantal uitkeringen voor zwangere vrouwen en mensen die onder de no-riskpolis vallen.

Kinderopvangtoeslag

Een sterkere stijging van het gebruik van kinderopvang in 2019 dan verwacht verklaart de hogere verwachte uitgaven aan de kinderopvangtoeslag in 2020. Daarnaast zijn de terugontvangsten van kinderopvangtoeslag afgenomen doordat er minder terugvorderingen zijn aan het einde van het jaar.

Veranderopgave inburgering

Per medio 2021 wordt het nieuwe inburgeringsstelsel VOI (Veranderopgave Inburgering) van kracht, waarbij gemeenten de regie krijgen over inburgering. Voor het nieuwe stelsel maakt SZW structureel extra middelen vrij op de eigen begroting. Een deel van deze middelen valt onder deelplafond Sociale Zekerheid, het overige deel valt onder het deelplafond Rijksbegroting.

Kasschuiven plafond Sociale zekerheid

verwacht, deze schuiven op naar 2020. Waardoor bij de Najaarsnota 2019 83 miljoen euro verschoven is naar 2020.

Diversen

Onder de diversen valt onder andere een meevaller op de Participatiewet door lagere uitgaven aan de IOAW. Op de Wajong doet zich een meevaller voor, onder andere door een vrijval als gevolg van vertraging van het wetsvoorstel vereenvoudiging Wajong. Daarnaast is er per saldo een meevaller op de WKB door een afname van de uitgaven als gevolg van een positievere inkomensontwikkeling dan verwacht. Ten slotte wordt een meevaller verwacht op de Anw door een lager aantal aanvragen dan verwacht.

Deelplafond Zorg

Tabel 6.4 Ontwikkeling uitgaven Zorg

(in miljoenen euro's; – is onderschrijding)		2020
1	Uitgavenplafond bij Miljoenennota 2020	74.713
2	Overboekingen met Rijksbegroting	– 94
3	Aanpassingen uitgavenplafond vanwege loon- en prijsontwikkeling	– 17
4	Plafondcorrecties noodmaatregelen corona	32
5	Uitgavenplafond bij Voorjaarsnota 2020 (= 1 t/m 4)	74.634
<hr/>		
6	Uitgaven bij Miljoenennota 2020	73.443
7	Overboekingen met Rijksbegroting	– 94
8	Loon- en prijsontwikkeling	– 17
9	Uitgaven noodmaatregelen corona	32
10	Actualisatie Wijkverpleging (Zvw)	– 341
11	Actualisatie overige Zvw-uitgaven (niet HLA-sectoren)	56
12	Ramingsbijstelling genees- en hulpmiddelen	– 168
13	Besparingsverlies vertraging WGP	88
14	Tegenvaller Wlz-kader	480
15	Sociaal domein	134
16	Diversen	– 4
17	Uitgaven bij Voorjaarsnota 2020 (= 6 t/m 16)	73.610
18	Over-/onderschrijding uitgavenplafond bij Miljoenennota 2020 (= 6 – 1)	– 1.270
19	Over-/onderschrijding uitgavenplafond bij Voorjaarsnota 2020 (= 17 – 5)	– 1.025

Bij de Voorjaarsnota 2020 is er sprake van een onderschrijding van het uitgavenplafond Zorg van 1.025 miljoen euro (regel 19 in tabel 6.4). Bij Miljoenennota 2020 was er sprake van een onderschrijding van uitgavenplafond Zorg van 1.270 miljoen euro (regel 18). Ten opzichte van Miljoenennota 2020 wordt er 166 miljoen euro meer dan verwacht uitgegeven aan Zorg (som van regels 7 t/m 16). Tegelijkertijd is het uitgavenplafond Zorg neerwaarts bijgesteld met 79 miljoen euro (som van regels 2 t/m 4).

Aanpassingen uitgavenplafond (2 t/m 4)

Het uitgavenplafond Zorg wordt verlaagd als gevolg van overboekingen naar het uitgavenplafond Rijksbegroting, voornamelijk middelen voor dak- en thuislozen (75 miljoen euro). Daarnaast is, ten opzichte van de CPB-raming bij Miljoenennota, de raming van loon- en prijsontwikkeling in de zorg op basis van het CEP 2020 naar beneden bijgesteld. Als laatste zijn er middelen toegevoegd om de zorgcapaciteit vanwege Covid-19 op Aruba, Sint-Maarten en Curaçao te versterken. Het uitgavenplafond Zorg is hiervoor gecorrigeerd.

Bijstellingen uitgaven (7 t/m 16)

Op basis van de voorlopige realisatiecijfers over 2019 van het Zorginstituut Nederland zijn de uitgaven van de wijkverpleging geactualiseerd. De uitgaven aan de wijkverpleging zijn in 2019 441 miljoen euro lager uitgevallen dan geraamd. Vanaf 2020 wordt 341 miljoen euro structureel verwerkt in de begroting. Deze onderschrijding wordt ingezet om de structurele tegenvaller van de Wet langdurige zorg (Wlz) te dekken.

Op basis van de voorlopige realisatiecijfers over 2019 van het Zorginstituut Nederland zijn de uitgaven van niet HLA-sectoren geactualiseerd. De uitgaven aan diverse sectoren zijn in 2019 lager uitgevallen dan geraamd. Vanaf 2020 wordt een deel van deze lagere uitgaven structureel verwerkt in de begroting. Het gaat onder meer om aanpassingen van 58 miljoen euro bij genees- en hulpmiddelen, 53 miljoen euro bij

tweedelijnszorg en 30 miljoen euro bij ziekenvervoer. Bij de afgelopen ontwerpbegroting is in 2020 al 200 miljoen euro actualisatie verwerkt op nominaal en onverdeeld, per saldo resteert dus nu een overschrijding van 56 miljoen euro in 2020 (– 144 miljoen euro + 200 miljoen euro).

De uitgaven aan geneesmiddelen zijn in 2020 en verder, op basis van een raming van Zorginstituut Nederland, naar verwachting lager dan eerder geraamd. Dit leidt tot een neerwaartse bijstelling van de uitgaven aan geneesmiddelen van 88 miljoen euro in 2020 oplopend tot 100 miljoen euro in 2021 en verder. Daarnaast ontstaat in 2020 door uitstel van de aanpassing van Wet geneesmiddelenprijzen (Wgp) een besparingsverlies (zie regel 13). Deze kosten worden opgevangen binnen de genees- en hulpmiddelen raming.

De NZa heeft in de Maartbrief een tekort van 550 miljoen euro geraamd voor de Wlz als gevolg van extra volumegroei en de groei van wachtlijsten. Na inzet van de resterende herverdeelmiddelen in het Wlz-kader resteert een knelpunt van 480 miljoen euro.

Voor het sociaal domein gaan er extra middelen naar gemeenten. Ten eerste betreft dit 39 miljoen euro structureel voor de uitbreiding van diverse taken voor Veilig Thuis. Ten tweede is er 16 miljoen euro structureel beschikbaar om 35 centrumgemeenten te ondersteunen in hun verantwoordelijk voor vrouwenopvang. Als laatste zijn incidentele middelen voor dak- en thuislozen (75 miljoen euro in 2020 en 125 miljoen euro in 2021) beschikbaar. Het aantal daklozen is sinds 2016 met 10.000 gestegen. Hierdoor zijn gemeenten op dit moment niet in staat voldoende woonplekken met begeleiding aan dak- en thuislozen te bieden.

De post diversen betreft het saldo van een aantal kleinere mutaties.