
Vergaderjaar 2023–2024

36 560

Financieel Jaarverslag van het Rijk 2023

Nr. 1

FINANCIEEL JAARVERSLAG VAN HET RIJK 2023
Ontvangen 15 mei 2024

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	3
Visuele samenvatting	5
1 Het economisch en budgettair beeld	11
1.1 De ontwikkeling van brede welvaart	11
1.2 De economische ontwikkelingen	16
1.3 Overheidsfinanciën	22
2 De ontwikkeling van de uitgaven en ontvangsten	30
2.1 De ontwikkeling van de uitgaven	30
2.2 De ontwikkeling van de inkomsten	53
3 Financieel Management	59
3.1 Inleiding	59
3.2 Rechtmatigheid en tolerantiegrenzen	61
3.3 Beleidsinformatie en beleidsevaluatie	73
3.4 EU-middelen	75
3.5 Financiële informatievoorziening	80
3.6 Verzelfstandigingsbeleid	84
Lijst van gebruikte afkortingen	86

VOORWOORD

Voor u ligt het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2023. Terugkijkend zien we dat het jaar financieel beter is afgesloten dan verwacht, in heel onrustige tijden. We kregen te maken met ernstige geopolitieke ontwikkelingen, zoals de voortdurende oorlog in Oekraïne. Vrede en welvaart zijn nog minder vanzelfsprekend dan aan de start van dit kabinet. De economische gevolgen hiervan waren ook in onze eigen samenleving merkbaar met stijgende energieprijzen en hoge inflatie.

Het kabinet heeft voor 2023 een ongekend pakket aan koopkrachtmaatregelen genomen, zoals het instellen van het prijsplafond voor energie. Hierdoor bleef het verlies aan koopkracht voor huishoudens beperkt. Met de verhoging van het minimumloon met ruim 10%, het verhogen van verschillende toeslagen en het verlagen van de lasten voor werkenden heeft het kabinet een stijging van de armoede voorkomen.

Als het kabinet toen niets had gedaan, zou de energierekening onbetaalbaar zijn geweest en het aantal kinderen én volwassenen die in Nederland in armoede leven, zijn gestegen. Het extra geld van het kabinet kan voor sommigen het verschil maken tussen ontbijten voordat je naar school gaat of niet, tussen een cadeautje naar een verjaardagsfeest meenemen, of niet, tussen lid worden van de voetbalvereniging of niet.

In 2023 kwamen plannen uit de ambitieuze investeringsagenda van dit kabinet verder tot besteding. We investeerden in belangrijke maatschappelijke uitdagingen, zoals kansengelijkheid, onderwijs, klimaat, en defensie. Hierbij werd ook steeds duidelijk dat de belemmeringen lang niet altijd komen door het budget, maar ook door krapte aan personeel. Bij het realiseren van beleidsdoelen lopen we tegen de grenzen aan van milieu en ruimte. Extra geld lost niet alle problemen op.

Het afgelopen jaar werden dan ook niet alle middelen voor deze ambities uitgegeven. Er bleef 13 miljard euro over. Hiervan hebben we 5,8 miljard doorgeschoven naar latere jaren, om alsnog te besteden aan doelen waarvoor ze bestemd waren. De overige 7,2 miljard is de zogeheten onderuitputting. Er bleef vooral veel geld over bij de investeringsbudgetten en bij complexe opgaven, zoals de hersteloperatie Toeslagen, Groningen en de aanpak van de stikstofcrisis.

Het verschil tussen de ramingen en realisatie was groot in 2023. We hebben hiervan geleerd en hebben deze inzichten ook meegenomen bij het opstellen van de Voorjaarsnota. Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer zich de afgelopen jaren kritisch uitgelaten over ons financieel beheer. Samen met alle departementen is hard gewerkt om dat te verbeteren. Belangrijk, omdat de burger erop vertrouwt dat wij verantwoord omgaan met belastinggeld. Met andere woorden: geven we het geld netjes volgens de afgesproken regels uit.

Dit jaar is dankzij alle inspanningen de rechtmatigheid verder verbeterd, alleen de verplichtingen komen nog net boven de tolerantiegrens van de Algemene Rekenkamer uit. Dit blijft een punt van aandacht.

Tot slot: de monitor brede welvaart van het CBS laat zien dat de brede welvaart in ons land over het algemeen hoog is. 84,2% van de Nederlanders beoordeelt het leven met een 7 of hoger. Tegelijkertijd heeft dit ook een keerzijde. Het CBS laat zien dat het hoge niveau van brede welvaart in het

hier-en-nu ten koste kan gaan van de welvaart van latere generaties. Het klimaat staat onder zware druk. Er zijn keuzes nodig om ervoor te zorgen dat de aarde leefbaar blijft voor mensen elders en de generaties die na ons komen. Het kabinet heeft in 2023 fors geïnvesteerd om hier een begin mee te maken.

De Minister van Financiën

S.P.R.A. Van Weyenberg

Samenvatting Financieel Jaarverslag van het Rijk 2023

Terugblik 2023

2023 was een onrustig jaar, zowel binnen als buiten Nederland. In de zomer van 2023 viel kabinet Rutte IV. Daarnaast bleef de wereld in de ban van diverse geopolitieke conflicten, waaronder de oorlogen in Oekraïne en Gaza. Deze conflicten zorgden voor onzekerheid, en leidden tot lagere groei van de wereldhandel en hogere (energie)prijzen. Om de grootste klappen voor de burgers te kunnen opvangen, kondigde het kabinet eind 2022 een omvangrijk energiepakket aan voor 2023. De belangrijkste maatregel uit dit pakket was het prijsplafond energie, dat in 2023 in werking trad. Dit verlaagde de energiekosten voor huishoudens en verbeterde de koopkracht.

Bepalende momenten en maatregelen in 2023



Extra uitgaven voor Oekraïne en koopkrachtmaatregelen

Koopkrachtmaatregelen

- Prijsplafond energie
- Verhogen minimumloon met ruim 10%
- Verhogen zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget
- Verlagen lasten voor werkenden: verhogen arbeidskorting en verlagen tarief eerste schijf inkomstenbelasting

Extra uitgaven voor Oekraïne (in miljoenen euro's)

Internationale steun 1.511

- Militaire ondersteuning **965**
- Humanitaire ondersteuning en wederopbouw **521**
- Financiële ondersteuning **25**

Binnenlandse regelingen 3.853

- Opvang ontheemden **3.436**
- Zorg **170**
- Onderwijs **222**
- Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid **25**

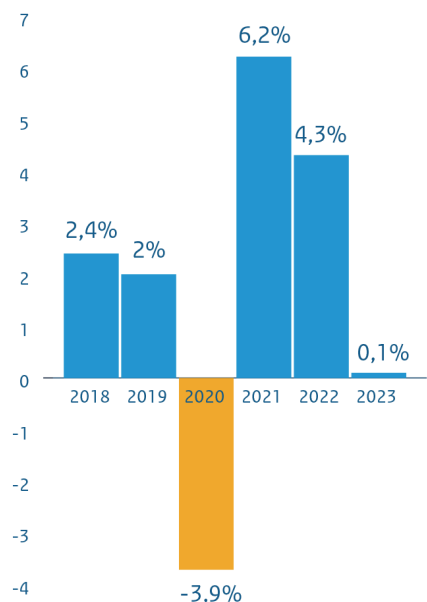
Leveringszekerheid 68

5.432 miljoen euro
in 2023

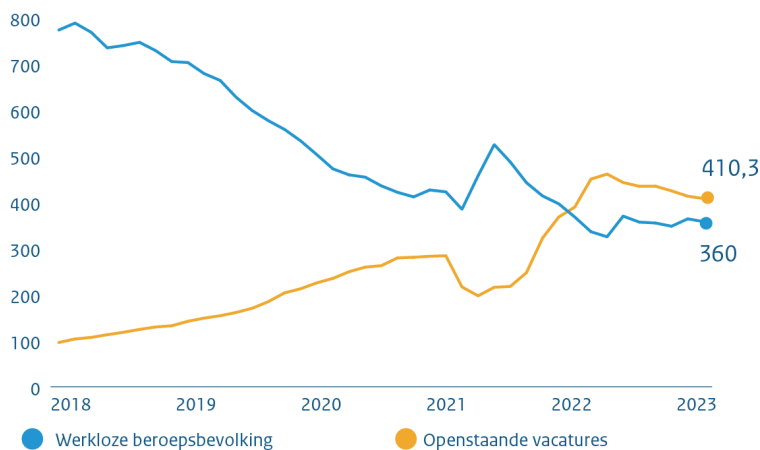
Ontwikkeling macro-economie in 2023

Mede door de hoge inflatie en de gestegen rente viel de economische groei in Nederland stil in 2023. De eerste drie kwartalen van 2023 werden gekenmerkt door lichte economische krimp. Dit tijt keerde in het vierde kwartaal, waardoor het beeld over heel 2023 licht positief is. De stagnatie van de economie ging gepaard met een aanhoudende lage werkloosheid en sterk stijgende lonen, waardoor de koopkracht van veel huishoudens gedurende de tweede helft van het jaar verbeterde.

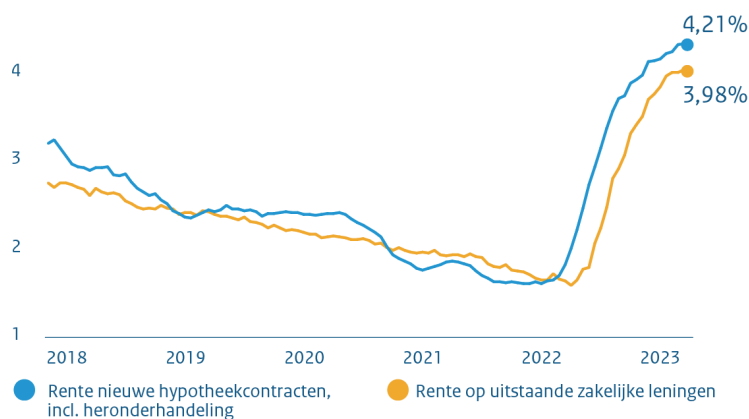
Bruto Binnenlands Product (BBP)



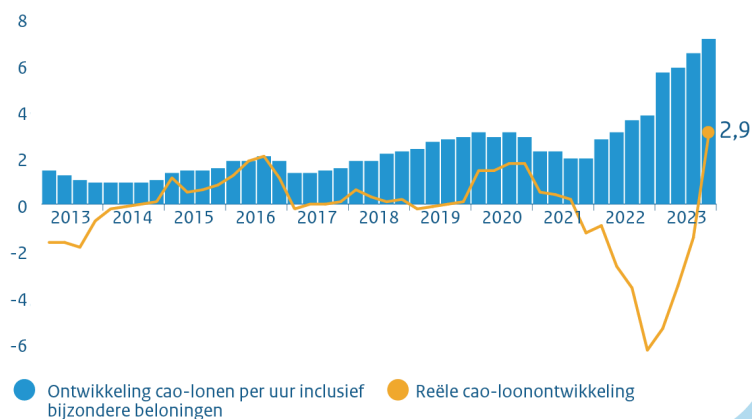
Werkloosheid (in x1000 personen, seizoengecorrigeerd)



Rente



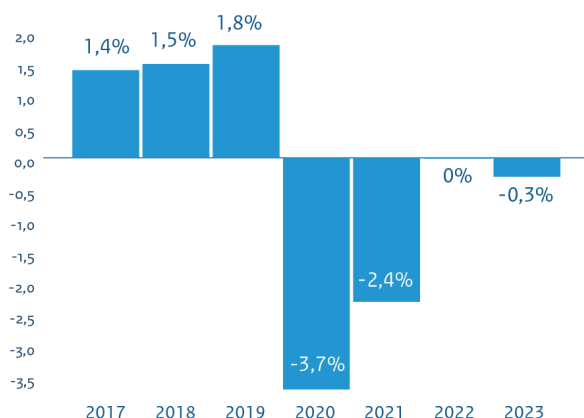
Loongroei (% verandering t.o.v. een jaar eerder)



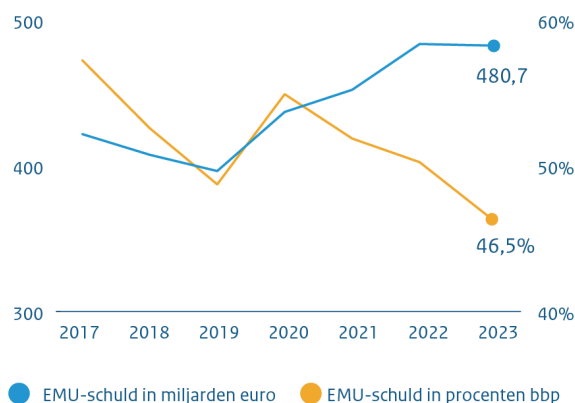
Realisatie overheidsfinanciën

De realisatie van de overheidsfinanciën in 2023 is beter dan verwacht, met een EMU-saldo van -0,3% en een EMU-schuld van 46,5%. Het geraamde tekort bij de Miljoenennota 2023 was 3% en is in dit FJR gedaald naar 0,3%. Dit heeft meerdere oorzaken. Ten eerste waren de gerealiseerde inkomsten in 2023 ruim hoger (19,1 miljard euro) dan de raming uit de Miljoenennota 2023. Dit komt door beleidsmatige wijzigingen, zoals het terugdraaien van de verlaging van de energiebelasting, en door economische ontwikkelingen. Een tweede oorzaak is de onderuitputting. Kabinet Rutte IV heeft bij het coalitieakkoord een ambitieuze investeringsagenda opgesteld, vanwege de urgente maatschappelijke uitdagingen. Het is niet mogelijk gebleken om alle gereserveerde middelen uit te geven, waaronder door arbeidsmarktkrapte. Tot slot hadden ook decentrale overheden in 2023 een overschot en uitgaven die worden toegerekend aan een ander begrotingsjaar. Een deel van deze uitgaven zal in latere jaren worden besteed.

Overheidssaldo (in % bbp)



Overheidsschuld

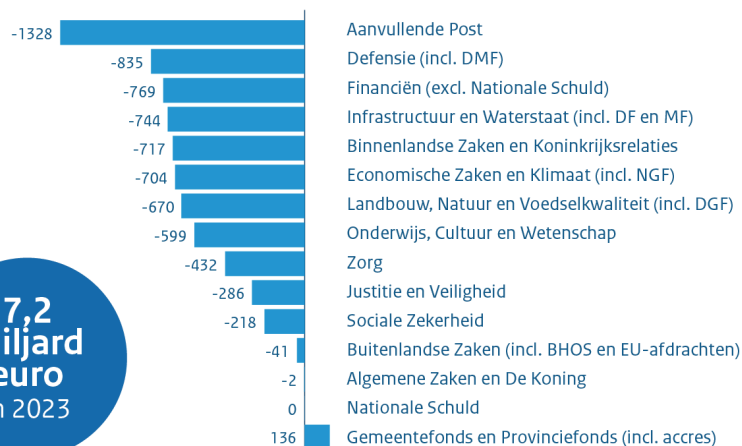


Onderuitputting

Het is gebruikelijk dat ministeries geld overhouden aan het einde van het jaar. Ze mogen ook een deel van deze onderuitputting meenemen naar het volgende jaar. In 2023 was de onderuitputting echter uitzonderlijk: 7,2 miljard euro. Er blijft vooral veel geld over bij de investeringsbudgetten en bij complexe dossiers, zoals herstel toeslagen, herstel en versterking Groningen en de aanpak van de stikstofcrisis. In de loop van 2023 is er al 5,8 miljard euro doorgeschoven naar

latere jaren. Samen met de onderuitputting telt dit op tot 13 miljard euro die in 2023 begroot was, maar niet uitgegeven. Het blijkt steeds lastiger om al het begrote geld uit te geven in het verwachte jaar. Dit laat zien dat er grenzen zijn aan de uitvoeringskracht van de overheid. Dit komt onder andere door krapte op de arbeidsmarkt. Ook zijn er restricties voor ruimte en milieu. Dit benadrukt dat extra geld niet altijd de oplossing is voor maatschappelijke uitdagingen.

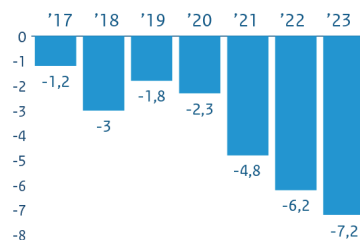
Onderuitputting per begroting (in miljoenen euro's)



**7,2
miljard
euro
in 2023**

Onderuitputting 2017 - 2023 (in miljarden euro's)

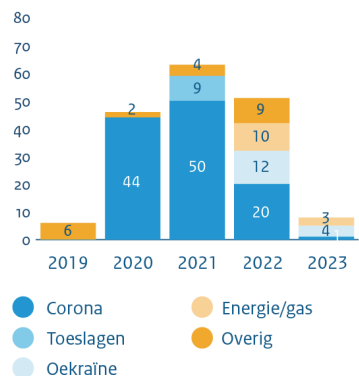
In 2023 was de onderuitputting uitzonderlijk: 7,2 miljard euro. Dit is 1 miljard euro hoger dan in 2022 en 2,4 miljard hoger dan in 2021.



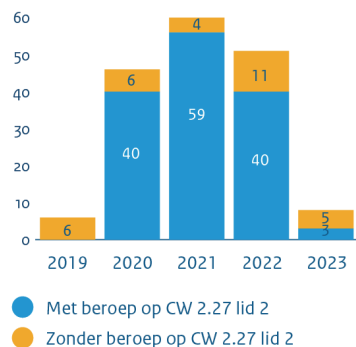
Daling aantal incidentele suppletoire begrotingen (ISB)

In 2023 is het gebruik van ISB's ten opzichte van 2022 sterk gedaald. Bij een ISB wordt de begroting gedurende het jaar aangepast. Ook het aantal keren dat een beroep is gedaan op artikel 2.27 tweede lid CW 2016 is fors gedaald. Het kabinet kan een beroep doen op dit artikel om met spoed uitgaven te doen in het belang van de staat. Met het artikel vraagt het kabinet voorafgaand aan de behandeling in de Tweede Kamer toestemming om alvast uitgaven te doen.

Onderverdeling ISB's naar achtergrond

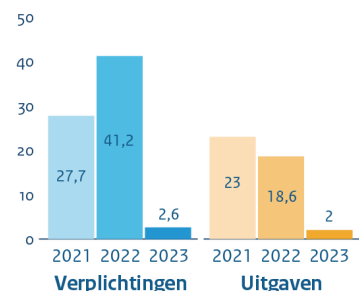


ISB's met/zonder beroep op CW 2.27 lid 2



ISB's (in miljarden euro's)

De daling van het aantal ISB's leidt ook tot een forse daling van de bedragen die ermee gemoeid waren.



De ontwikkeling van brede welvaart

Overheidsbeleid is gericht op het vergroten van brede welvaart voor iedereen. Brede welvaart draait om meer dan geld. Het gaat om alles wat mensen van waarde vinden, bijvoorbeeld: gezondheid, bestaanszekerheid, de kwaliteit van onderwijs, milieu en een veilige leefomgeving. In het hier en nu, voor toekomstige generaties en elders op de wereld.



Brede welvaart was in 2023 over het algemeen hoog

- 84,2% van de Nederlanders beoordeelt het leven met een 7 of hoger.
- 77,5% van de Nederlanders beoordeelt de eigen gezondheid als goed.
- Het vertrouwen in rechters, politie en de Europese Unie is in 2023 gestegen.
- Veel mensen zijn aan het werk: in 2023 werkt 73,1% van de bevolking, ten opzichte van 72,2% in 2022.
- Nederland telde in 2023 het meeste aantal zonnepanelen per hoofd van de bevolking van alle landen ter wereld.



Voorbeelden van uitdagingen ten aanzien van brede welvaart

- Er is nog forse ongelijkheid op basis van gender. In 2023 had 77,2% van de mannen een betaalde baan en 68,9% van de vrouwen. Het aandeel vrouwen in managementfuncties is slechts 29,2% in 2023.
- Het hoge niveau van brede welvaart in het hier en nu gaat ten koste van latere generaties. Klimaat en milieu staan onder druk. Zo is slechts 0,2% van het oppervlaktewater is nog van voldoende chemische kwaliteit.
- Brede welvaart is ongelijk verdeeld. Zo zijn jongeren minder tevreden met hun leven dan ouderen.

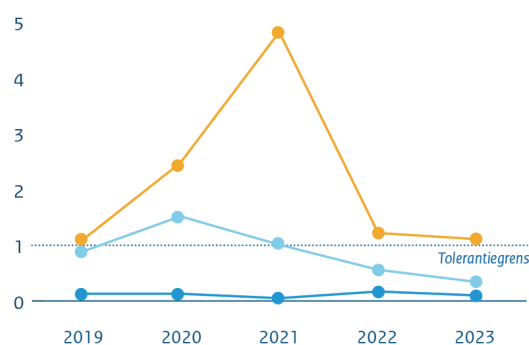


Ontwikkeling rechtmatigheid

Het financieel management van het Rijk stond het afgelopen jaar in het teken van verbetering financieel beheer, afhandeling van corona- en energiesteunmaatregelen uit voorgaande jaren en de hulp aan Oekraïne. In 2023 was het niveau van rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het Rijk respectievelijk 98,89 procent, 99,66 procent en 99,9 procent. Ten opzichte van de afgelopen jaren is daarmee het rechtmatigheidspercentage verder verbeterd.

- Rechtmatigheid en deugdelijke weergave ontvangsten Rijk
- Rechtmatigheid en deugdelijke weergave uitgaven Rijk
- Rechtmatigheid en deugdelijke weergave verplichtingen Rijk

Rechtmatigheidspercentages



Rechtmatig of onrechtmatig?

Jaarlijks controleert de Algemene Rekenkamer of de financiële transacties van de Rijksoverheid rechtmatig waren. Een financiële transactie is rechtmatig als deze voldoet aan Nederlandse en Europese regelgeving. De Algemene Rekenkamer geeft 3 soorten oordelen:



Rechtmatig
de transactie voldoet aan de regelgeving.



Onrechtmatig
de transactie voldoet niet aan de regelgeving.



Onzeker
het is niet met zekerheid te zeggen of een transactie voldoet aan de regelgeving.

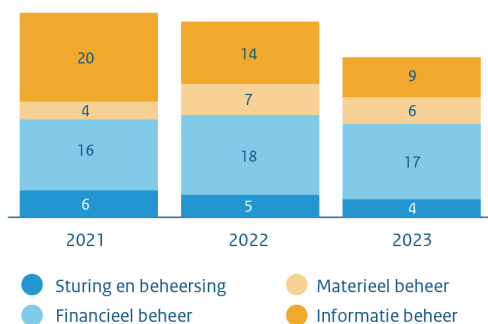
Bijvoorbeeld omdat de informatie te laat naar beide Kamers is gestuurd, of omdat niet alle aanbestedingsregels zijn gevolgd.

Bijvoorbeeld omdat er onvoldoende informatie is om de juiste naleving van de subsidievoorschriften vast te stellen.

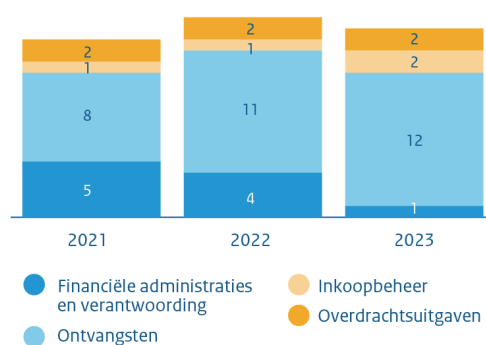
Ontwikkeling aantal onvolkomenheden

Voor de continuïteit van het beleid is het belangrijk dat de bedrijfsvoering op orde is en goed functioneert. De Algemene Rekenkamer duidt de risico's in de bedrijfsvoering aan als onvolkomenheden. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is gebleken dat het aantal onvolkomenheden in 2023 is gedaald naar 36 tegenover 44 in 2022. De verbetering is met name zichtbaar bij het informatie-beheer. De meeste onvolkomenheden zijn op het gebied van financieel beheer (17), met name bij het inkoopbeheer (12). Oorzaken hiervan zijn onder meer fouten en onzekerheden bij de (complexe) aanbestedingen en in de vaststelling van de geleverde prestaties.

Ontwikkeling onvolkomenheden 2021 – 2023



Ontwikkeling onvolkomenheden financieel beheer 2021 – 2023

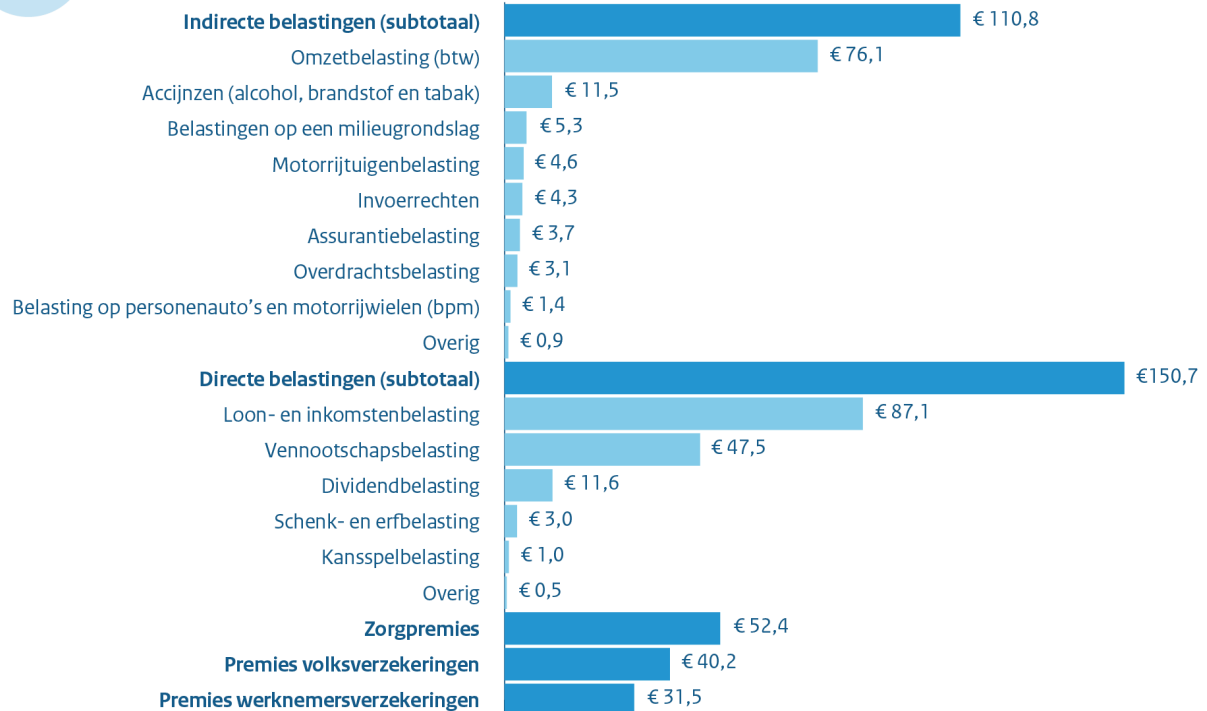


Inkomsten en uitgaven Rijksbegroting 2023

Inkomsten: 385,5 miljard euro*

Uitgaven: 390,3 miljard euro

Inkomsten (in miljarden euro's)



Uitgaven (in miljarden euro's)



De post overig bevat onder meer de uitgaven van een aantal kleinere begrotingen (positief), een aantal grote niet-belastingontvangsten zoals ODE en ETS inkomsten (negatief) en een aantal correctieposten om aan te sluiten bij het saldo van het Rijk, zoals het saldo van de sociale fondsen (negatief). Het saldo van de uitgaven en inkomsten van het Rijk is het EMU-saldo centrale overheid, voor het EMU-saldo collectieve sector telt ook het (positieve) EMU-saldo decentrale overheden mee.

* Door afrondingen kan het totaal afwijken van de som der onderdelen.

1 HET ECONOMISCH EN BUDGETTAIR BEELD

1.1 De ontwikkeling van brede welvaart

Bij de terugblik op 2023 kijken we naar de ontwikkeling van de brede welvaart. Hiervoor kijken we zowel naar de kwaliteit van leven in het «Hier & Nu» als naar de mate waarin dit de kwaliteit van leven van toekomstige generaties en mensen elders op de wereld beïnvloedt.

Afgelopen jaren heeft het kabinet stappen gezet om brede welvaart te integreren in de begrotingscyclus.¹ In de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) wordt uitgebreid aandacht besteed aan brede welvaart. Daarnaast zijn er afgelopen jaar op Prinsjesdag voor ieder departement factsheets van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gepubliceerd, met daarin indicatoren voor brede welvaart. Het kabinet houdt het parlement op de hoogte van ontwikkelingen voor wat betreft de uitwerking van brede welvaart in de begrotingscyclus, ook via de budgettaire nota's, conform de toezegging aan het Kamerlid Aerdts tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen vorig jaar. Onder deze ontwikkelingen valt ook gender.

Het kabinet heeft een visie op de invulling van het begrip brede welvaart in deze kabinetsperiode. Het kabinet streeft naar een duurzaam welvarend land voor huidige en toekomstige generaties, waarin alle inwoners kunnen mee doen. Het fundament is bestaanszekerheid voor iedereen en het perspectief van vooruitgang in het (samen)leven. Daarvoor heeft het kabinet zeven prioriteiten op het gebied van brede welvaart gesteld: de economie, de democratische rechtsorde, veiligheid, gezondheid, duurzaamheid, gelijke kansen, en internationale samenwerking.² Het kabinet voert beleid om invulling te geven aan deze prioriteiten om de brede welvaart te versterken, voor zowel huidige als toekomstige generaties. Per Kamerbrief heeft het kabinet gereageerd op de uitkomsten van de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals.³

Tegelijk met het Financieel Jaarverslag van het Rijk verschijnt de zevende editie van de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals (SDG's) (hierna: de Monitor) van het CBS. De Monitor laat zien hoe de brede welvaart zich in Nederland ontwikkelt in de dimensies 'Hier & Nu', 'Later' en 'Elders'. Centraal daarbij staat de ontwikkeling op de middellange termijn. Voor deze zevende Monitor is dat de periode 2016-2023. In de beschrijving van brede welvaart in dit Financieel Jaarverslag van het Rijk sluit het kabinet aan bij de Monitor. Zo kan breder worden terug gekeken op 2023 en kan de ambitie om brede welvaart verder te integreren in begrotingsstukken verder worden vormgegeven.

Het cijfermatige beeld van brede welvaart laat zowel positieve als negatieve ontwikkelingen zien. Dit geldt ook voor de meest recente jaren, mede door de onzekere en onrustige tijd waarin we ons bevinden. De coronapandemie, hoge inflatie en (de gevolgen van) de oorlog in Oekraïne dragen negatief bij aan de brede welvaart⁴. Wel blijven Nederlanders hun welbevinden hoog

¹ Kamerbrief 'Brede welvaart in de begrotingssystematiek', 23 mei 2022.

² Miljoenennota 2023, p. 7.

³ Kamerbrief 'Kabinetsreactie Monitor brede welvaart & SDG's', 15 mei 2024.

⁴ CBS Monitor Brede Welvaart & SDG's 2024

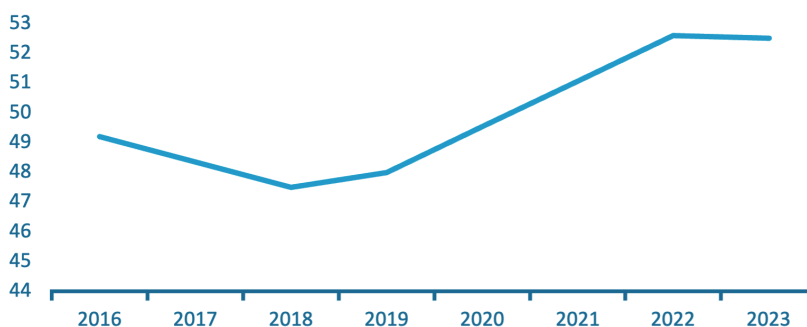
beoordelen. Het vertrouwen in Nederlandse instituties is over het algemeen hoog. Het vertrouwen in de Tweede Kamer is echter gedaald na een stijging in 2020.

In de cijfers zien we terug dat niet alles tegelijk kan. Het menselijk kapitaal wordt in Nederland breed ingezet. De arbeidsparticipatie is wederom gestegen en ook het verschil in arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen neemt licht af. Het natuurlijk kapitaal staat volgens de cijfers van het CBS onder druk. Hoewel de CO₂-uitstoot per Nederlander is gedaald, blijven de Klimaatdoelen ambitieus en staan ook andere aspecten van het milieu sterk onder druk.

Het subjectief welzijn blijft hoog

Het subjectieve welbevinden van Nederlanders in het algemeen is al lange tijd hoog en stabiel. Het percentage Nederlanders dat in 2023 het leven beoordeelt met een 7 of hoger is 84,2%. Daarnaast kan het ervaren van regie over het eigen leven bijdragen aan de subjectieve tevredenheid. Iets meer dan de helft van de bevolking, 52,5% in 2023, heeft het gevoel in hoge mate zelf regie over het eigen leven te hebben (score 4 en 5 op een schaal van 1 t/m 5). Anderen hebben meer moeite om regie te houden in een wereld van globalisering en flexibilisering van de economie.

Figuur 1.1.1 Ervaren regie over eigen leven (in procenten)

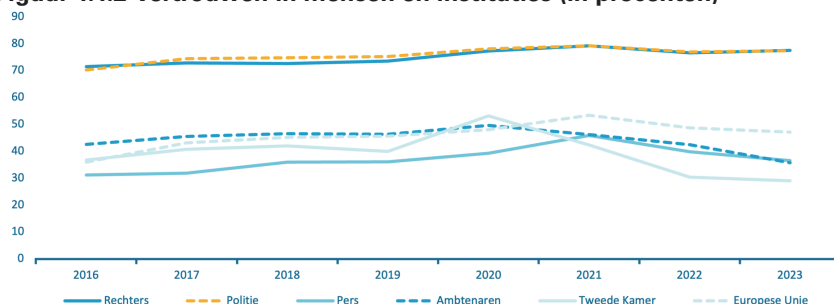


Bron: CBS, bewerking door Ministerie van Financiën

Vertrouwen in andere mensen in Nederland is hoog

Het vertrouwen in andere mensen is in recente jaren trendmatig aan het stijgen. In 2023 vindt 66,7% van de bevolking van 15 jaar of ouder de meeste mensen te vertrouwen (een score van 6 of hoger op een schaal van 0 t/m 10). Het vertrouwen in verschillende instituties is in 2023 ongeveer gelijk gebleven ten opzichte van 2022, ook voor de Tweede Kamer. Wat betreft het vertrouwen in rechters, politie en de Europese unie is wel een trendmatige stijging te zien.

Figuur 1.1.2 Vertrouwen in mensen en instituties (in procenten)

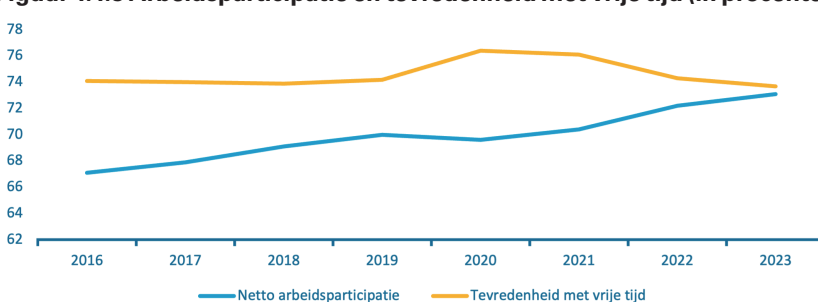


Bron: CBS, bewerking door Ministerie van Financiën

Ondanks hoge arbeidsparticipatie zijn Nederlanders tevreden met vrije tijd

De krappe arbeidsmarkt is ook terug te zien in de cijfers over arbeidsparticipatie. Veel mensen in Nederland zijn aan het werk: in 2023 is de nettoarbeidsparticipatie verder gestegen naar 73,1% van de bevolking, ten opzichte van 72,2% in 2022. Dit betekent dat 73,1% van de bevolking van 15-74 jaar (beroepsbevolking en niet-beroepsbevolking) werk heeft. Men kan daarbij verwachten dat, als veel mensen aan het werk zijn, dit ten koste kan gaan van de tevredenheid over de hoeveelheid vrije tijd. Toch is dit cijfer stevast ook hoog, en blijft het schommelen rond de 75%.

Figuur 1.1.3 Arbeidsparticipatie en tevredenheid met vrije tijd (in procenten)



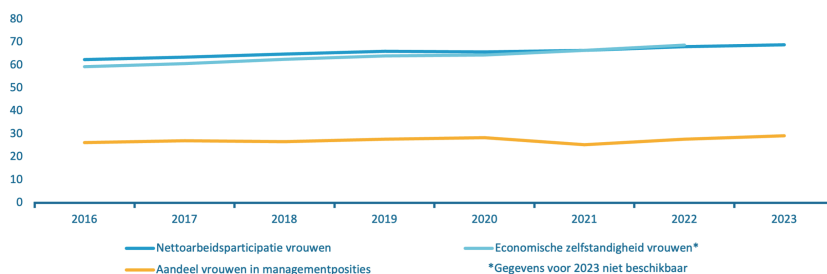
Bron: CBS, bewerking door Ministerie van Financiën

Er is nog forse ongelijkheid op basis van gender

Gendergelijkheid is een belangrijk thema voor het kabinet. Het kabinet zet zich in om gendergelijkheid te bevorderen, onder andere door maatregelen op de arbeidsmarkt, in het onderwijs en voor de veiligheid van vrouwen. De arbeidsparticipatie van vrouwen is structureel lager dan die van mannen, hoewel dit verschil in recente jaren licht afneemt. Daar waar het verschil in arbeidsparticipatie in 2016 boven de 9%-punt ligt, is dit ongeveer 8%-punt in 2023. In 2023 hadden 77,2% van de mannen een betaalde baan ten opzichte van 68,9% van de vrouwen. Vrouwen hebben daarnaast relatief veel minder

vaak een managementpositie: het aandeel vrouwen in managementposities is slechts 29,2% in 2023. Bovendien is dit percentage vrijwel niet gestegen in de afgelopen jaren. Op basis van de datapunten 2016-2023 concludeert het CBS dat de trend neutraal is.

Figuur 1.1.4 Arbeidsparticipatie, economische zelfstandigheid en managementposities naar geslacht (in procenten)

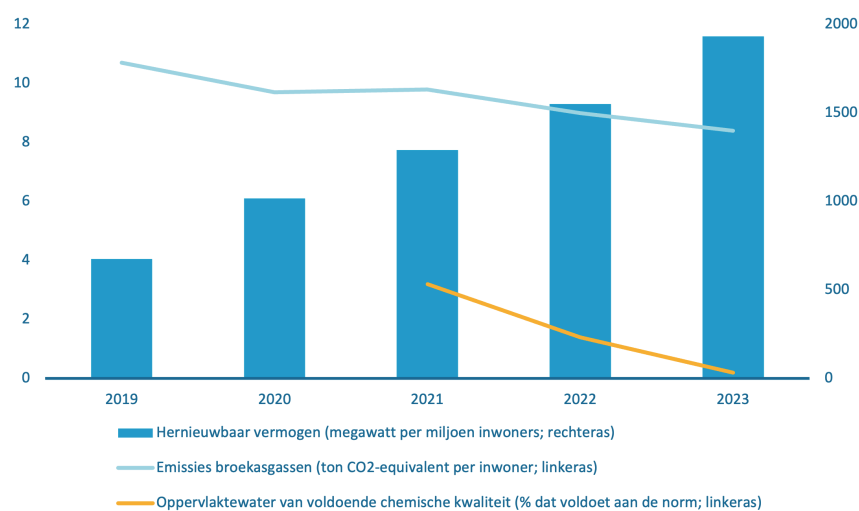


Bron: CBS, bewerking door Ministerie van Financiën

De CO₂-uitstoot neemt af, maar natuurlijk kapitaal blijft onder druk staan
Het hoge niveau van brede welvaart in het 'hier en nu' blijkt volgens de cijfers in de Monitor ten koste te gaan van de kapitalen die worden nagelaten aan komende generaties (brede welvaart 'later'). Het natuurlijk kapitaal (klimaat en milieu) staat onder druk. Vier van de tien indicatoren op het thema natuurlijk kapitaal laten een trendmatige achteruitgang zien. Zo laat zowel de index voor de fauna op het land als de index voor de fauna van zoet water en moeras een trendmatige verslechtering zien. Het percentage van het oppervlaktewater in Nederland van voldoende chemische kwaliteit is gedaald tot 0,2% in 2023.

De CO₂-emissies per Nederlander zijn afgelopen jaren gedaald. In 2023 gaf het PBL voor het eerst aan dat de gestelde doelen voor 2030 binnen bereik zijn.⁵ De maatregelen van het kabinet tellen op dit moment op tot naar schatting 46 tot 57% CO₂-reductie in 2030 ten opzichte van 1990. Dit betekent dat wanneer de klimaatmaatregelen op de meest ambitieuze manier worden uitgevoerd, het wettelijke doel van 55% en het streefdoel van 60% dichterbij komen. Hernieuwbare energie speelt een belangrijke rol bij het behalen van de klimaatdoelen. Afgelopen jaren is het opgesteld vermogen aan hernieuwbare energie fors toegenomen. Zo telde Nederland in 2023 het grootste aantal zonnepanelen per hoofd van de bevolking van alle landen ter wereld.

Figuur 1.1.5 CO₂-uitstoot per persoon, hernieuwbare energie en waterkwaliteit



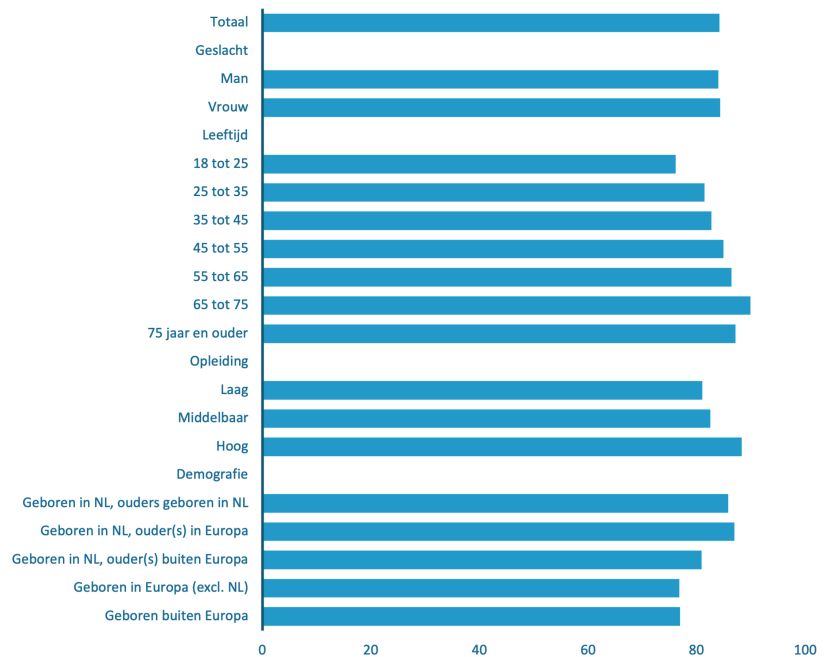
Bron: CBS, bewerking door Ministerie van Financiën

⁵ PBL (2023). Klimaat- en Energieverkenning 2023, 26 oktober 2023.

Brede welvaart is hoog, maar ongelijk verdeeld

Verschillende aspecten van brede welvaart zijn ongelijk verdeeld. Tal van factoren dragen immers bij aan de uiteindelijke waardering die mensen aan hun leven geven. In 2023 zijn vrouwen (84,3%) iets vaker tevreden met het leven dan mannen (84,0%). Jongeren zijn minder vaak tevreden met het leven dan ouderen. Het minst tevreden met het leven zijn de jongeren van de leeftijd 18 tot 25 jaar (76,1%), terwijl ouderen van 65 tot 75 jaar het meest tevreden zijn met het leven (89,9%). Daarnaast zijn mensen met een theoretische opleiding gemiddeld genomen vaker tevreden. Hetzelfde geldt voor mensen die in Nederland zijn geboren.

Figuur 1.1.6 Percentage tevreden met het leven in groepen



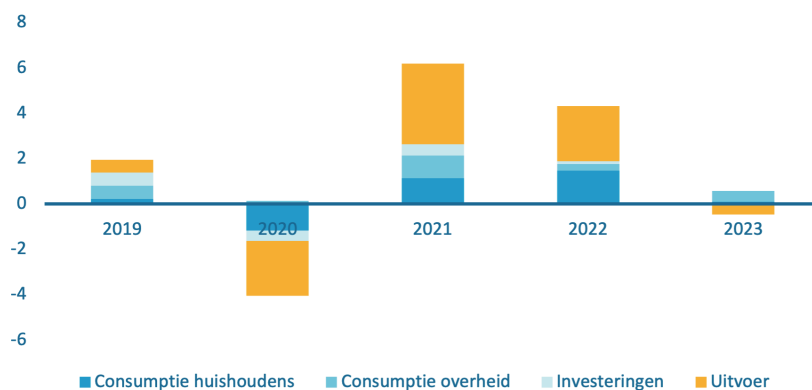
Bron: CBS, bewerking door Ministerie van Financiën

1.2 De economische ontwikkelingen

Beperkte economische groei

Na een sterk herstel van de economie in 2021 en 2022 na de coronapandemie, is de economische groei in 2023 vrijwel stilgevallen, mede als gevolg van de hoge inflatie en gestegen rente. De eerste drie kwartalen werden gekenmerkt door lichte economische krimp. Doordat het vierde kwartaal wel groei kende, viel het beeld over het hele jaar licht positief uit. Opmerkelijk is dat ondanks de terugval in groei de werkloosheid aanhoudend laag bleef. Sterk stijgende lonen hebben er aan bijgedragen dat de koopkracht van veel huishoudens in de tweede helft van het jaar verbeterde. In cijfers uitgedrukt is de economie in 2023 gegroeid met 0,1% ten opzichte van 2022. Deze groei werd gedreven door een toename van de overheidsinvesteringen en consumptie van huishoudens. Met name de bedrijfstak cultuur, sport, recreatie en overige diensten is in 2023 hard gegroeid met 6%.

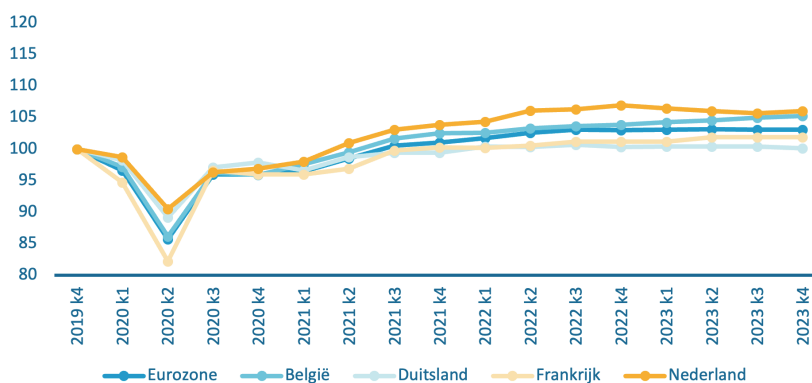
Figuur 1.2.1 Bbp-groei en groeibijdragen (in procenten)



Bron: CPB, CEP 2024, bewerking door Ministerie van Financiën

De Nederlandse economie is na de pandemie sterker gegroeid dan in omringende landen. In het vierde kwartaal was de Nederlandse economie 6,0% groter dan het vierde kwartaal van 2019. Ter vergelijking: in Frankrijk en België lagen de groeicijfers in dezelfde periode respectievelijk op 1,0% en 5,3%, en voor de eurozone als geheel op 2,4%.

Figuur 1.2.2 Bbp-ontwikkeling in Nederland en buurlanden (index vierde kwartaal (k4) 2019 = 100)

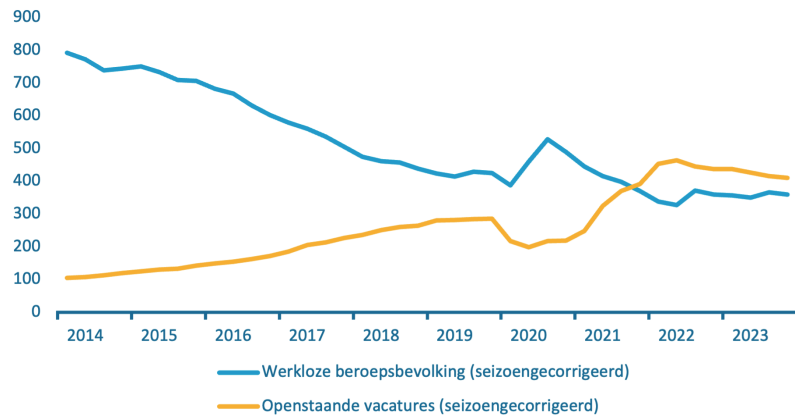


Bron: CBS, Eurostat, bewerking door Ministerie van Financiën

De arbeidsmarkt blijft krap

Het aantal werklozen in Nederland is vanaf 2014 vrijwel continu gedaald. In 2023 bleef de werkloosheid stabiel op een historisch laag niveau, rond de 3,5%. De sterke arbeidsmarkt is positief voor het inkomen van huishoudens en geeft mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt meer kans om toe te treden. De aanhoudende lage werkloosheid zorgt echter wel voor spanning op de arbeidsmarkt. Ondanks een lichte daling in het aantal vacatures blijft het voor werkgevers moeilijk om voldoende personeel te werven. De arbeidsmarktkrapte betekent ook dat het voor de overheid lastiger is om beleid uit te voeren voor bijvoorbeeld kinderopvang, zorg of de energietransitie.

Figuur 1.2.3 Aantal werklozen en vacatures (in duizenden)

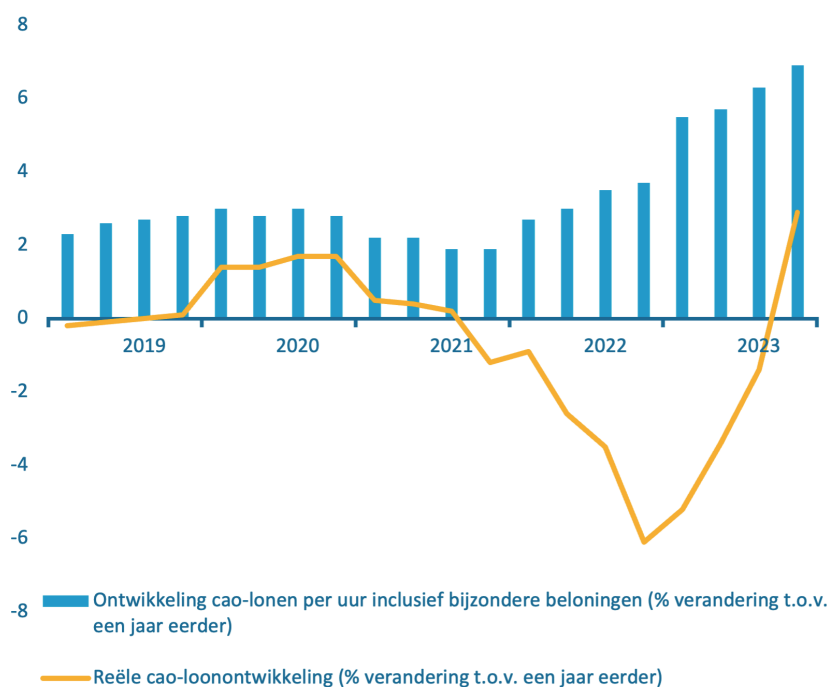


Bron: CBS, bewerking door Ministerie van Financiën

Inflatie en loonontwikkeling

Na de piek in 2022 is de inflatie in 2023 langzaam afgenomen. Vooral de doorwerking van de hogere energieprijzen hield de inflatie hoog. Zo stegen de prijzen van industriële goederen, voedingsmiddelen en diensten sterk gedurende het jaar. De energieprijzen zelf verlaagden de inflatie juist, mede door het energieprijzplafond. De hoge inflatie en de krappe arbeidsmarkt begonnen zich in 2023 te vertalen in hogere loongroei. In het eerste kwartaal liep de cao-loongroei met 5,5% nog achter bij de inflatie ten opzichte van een jaar eerder. Door de afnemende inflatie en de stijging van de lonen is de reële cao-loonontwikkeling in het vierde kwartaal van 2023 omgeslagen naar een stijging. Voor het eerst sinds eind 2021 was er sprake van een reële loonstijging van 2,9% ten opzichte van een jaar eerder. Door de sterke daling van lonen in reële termijn in de eerste helft van 2023 blijft er over het gehele jaar sprake van een daling van de reële lonen ten opzichte van 2022 met 2,1%, maar de trend lijkt wel gekeerd.

Figuur 1.2.4 Inflatie en cao-loongroei (in procenten)



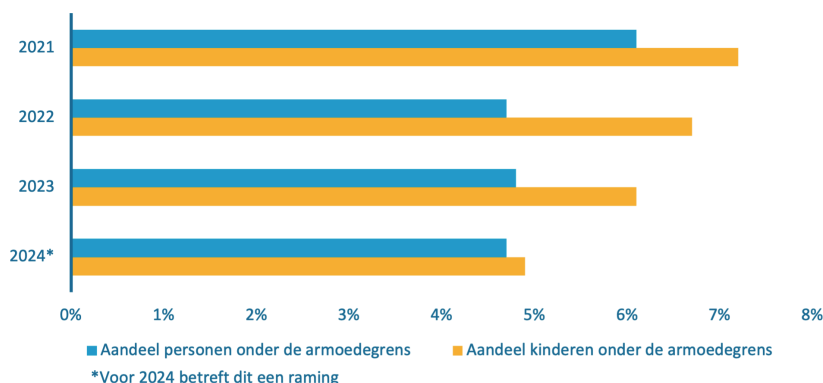
Bron: CBS, bewerking door Ministerie van Financiën

Hoge inflatie heeft de koopkracht verslechterd

Door de hoge inflatie daalde de koopkracht van een doorsnee huishouden in 2023 met 0,8%. Kwetsbare huishoudens werden relatief hard geraakt door de inflatie, omdat zij een relatief groot deel van hun inkomen uitgeven aan energie en voedsel. Om deze huishoudens te ondersteunen, heeft het kabinet historisch grote koopkrachtpakketten ingesteld, met onder andere de verhoging van het minimumloon, de verhoging van verschillende toeslagen en het tijdelijke energieprijzplafond. Ondanks de fors gestegen prijzen bleef het percentage personen in armoede met 4,8% ongeveer gelijk ten opzichte van een jaar eerder. Het percentage kinderen in armoede is door de maatregelen zelfs afgenomen; van 6,7% in 2022 naar 6,1% in 2023.

Hiermee zijn stappen gezet om de doelstelling van het kabinet te halen: het halveren van kinderarmoede in vier jaar. De percentages blijven echter, mede door de hoge inflatie, verwijderd van de doelstelling van 3,6%.

Figuur 1.2.5. Armoede onder personen en kinderen (aandeel in procenten)

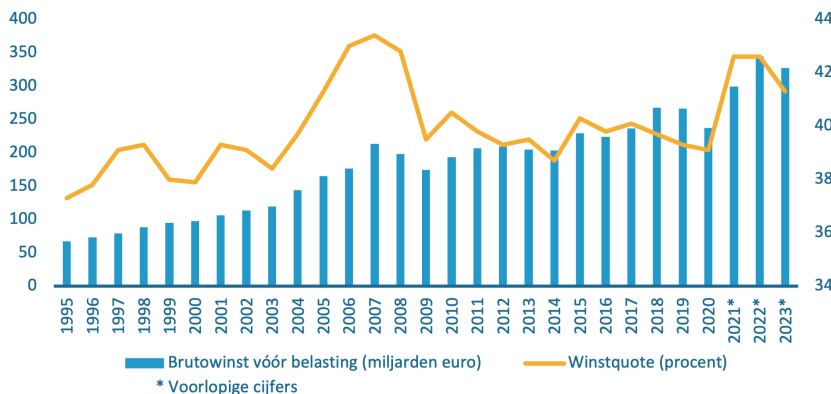


Bron: CPB, bewerking door Ministerie van Financiën

Invloed van de economie op het bedrijfsleven

De afnemende economische groei in 2023 is terug te zien in de ontwikkeling van de bedrijfswinsten. De winstquote van bedrijven nam iets af van 42,6% in 2022 naar 41,3% in 2023. Hierbij speelt ook een afname van ontvangen niet-productgebonden subsidies een rol, onder andere door het wegvallen van coronasteunmaatregelen in 2023. Ook de nominale brutowinst voor belasting van niet-financiële vennootschappen daalde beperkt; deze bedroeg 344 miljard euro in 2022 en 327 miljard euro in 2023.

Figuur 1.2.6 Winsten bij niet-financiële vennootschappen

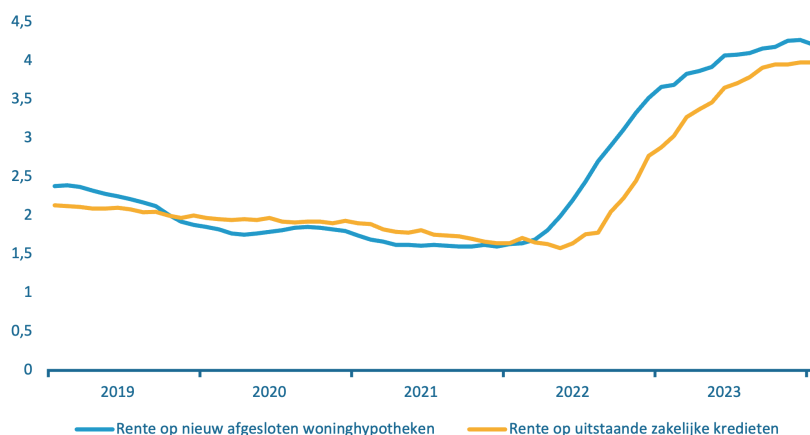


Bron: CBS, bewerking door Ministerie van Financiën

Vanwege de hoge inflatie en het daarop volgende monetaire beleid zijn in 2022 en 2023 onder andere de hypotheekrente en de rente op zakelijke leningen opgelopen. De gemiddelde hypotheekrente voor nieuwe hypotheekcontracten is gestegen van 1,67% in januari 2022 naar 3,82% in december 2023. De rente die bedrijven betalen op uitstaande zakelijke kredieten steeg van 1,64% in januari 2022 naar 3,98% in december 2023. Hierdoor stijgen voor veel bedrijven de kosten. Dit leidt tot een verschuiving in de economie van minder rendabele bedrijven naar gezondere bedrijven, die de hogere financieringskosten wel kunnen dragen. Op de lange termijn

is dit een gezond effect van creatieve vernieuwing, op korte termijn kan het echter tot faillissementen leiden. In 2023 is het aantal faillissementen met 3271 dan ook sterk toegenomen ten opzichte van 2022. Toen waren er 2145 faillissementen. In historisch perspectief blijft dit aantal nog steeds erg laag.

Figuur 1.2.7 Rente op hypotheek en zakelijke leningen

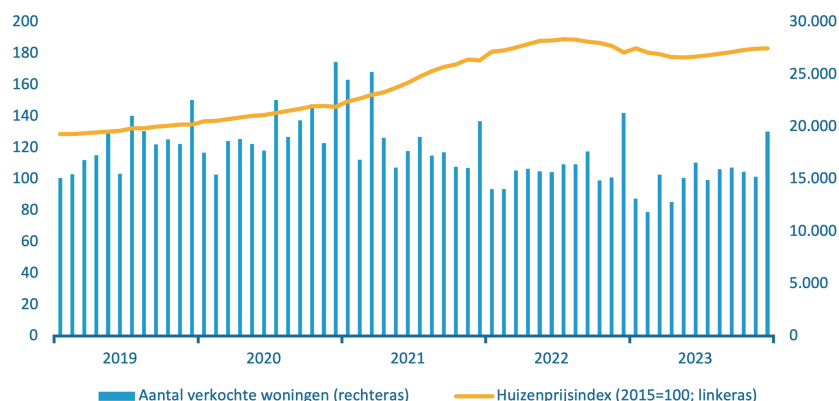


Bron: CBS, bewerking door Ministerie van Financiën

Ondanks hogere rentes stijgen de woningprijzen weer

De hogere rente beperkt de leencapaciteit van huishoudens en beïnvloedt zo hoeveel zij kunnen betalen voor hun nieuwe woning. Onder invloed van de hoge rentes begonnen de huizenprijzen halverwege 2022 dan ook wat te dalen, na een jarenlange stijging. Ten opzichte van het hoogtepunt in juli 2022 waren de prijzen in mei 2023 met 6,1% gedaald. Door stijgende lonen en een vertraging van de stijging van hypotheekrentes gedurende 2023, is de leencapaciteit van huishoudens gedurende de tweede helft van het jaar weer toegenomen. Dit heeft er aan bijgedragen dat de woningprijzen vanaf mei 2023 weer zijn gaan stijgen. Eind 2023 lagen de huizenprijzen ongeveer 3,3% hoger ten opzichte van het dieptepunt in mei. Ten opzichte van eind 2022 lagen de prijzen 1,6% hoger.

Figuur 1.2.8 Huizenprijzen en aantal verkochte woningen

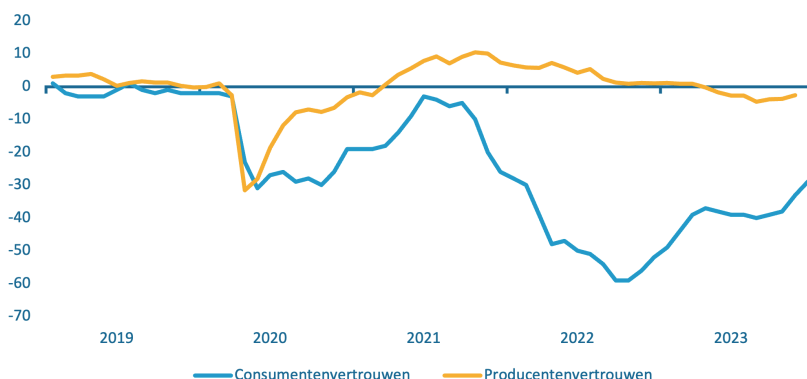


Bron: CBS, bewerking door Ministerie van Financiën

Vertrouwen in de economie is laag, maar consumptie blijft op peil

Na een dieptepunt in 2022 nam het consumentenvertrouwen gedurende 2023 toe. Waar deze aan het begin van het jaar nog – 49 was, bedroeg deze in december – 27. In vergelijking met eerdere jaren blijft dit een relatief laag niveau. Dit cijfer is gebaseerd op het oordeel van mensen bij verschillende vragen over de economische situatie en hun persoonlijke financiële situatie. Hoewel het consumentenvertrouwen laag bleef, vertaalde zich dat niet in lagere consumptie. De consumptie van huishoudens steeg in 2023 met 0,4% ten opzichte van het vorige jaar. Het producentenvertrouwen daalde in 2023. Van het cijfer 1,1 in januari daalde het cijfer naar – 5,7 in december. Dit cijfer geeft de stemming aan onder de ondernemers in de Nederlandse industrie.

Figuur 1.2.9 Consumenten- en producentenvertrouwen



Bron: CBS, bewerking door Ministerie van Financiën

Samenvattend heeft de economie in 2023 een pas op de plaats gemaakt: na jaren van sterke economische ontwikkeling was het een jaar van stagnatie. De economische groei was minder dan verwacht in september 2022 bij het opstellen van de Miljoenennota. Wel bleef de werkloosheid lager dan verwacht (3,5%) en was de loongroei hoger dan verwacht.

Tabel 1.2.1 Verschil verwachtingen Miljoenennota (MN) 2023 en realisaties Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) 2023

	MN	FJR
Bruto binnenlands product (in miljarden euro)	994	1033,2
Economische groei (volume)	1,5	0,1
Inflatie (CPI)	2,6	3,8
Groei contractlonen marktsector	3,7	5,9
Werkloze beroepsbevolking (in duizenden)	385	358

1.3 Overheidsfinanciën

De overheidsfinanciën vallen positiever uit dan eerder geraamd. Het EMU-saldo komt uit op – 0,3% van het bbp en de EMU-schuld komt uit op 46,5% van het bbp. Hiermee blijft Nederland binnen de Europese referentiewaarden van het Stabiliteits- en Groepact (SGP). Het positiever uitvallen van het saldo en de schuld kent meerdere oorzaken. Zo heeft het kabinet een ambitieuze investeringsagenda opgesteld, waarvan dit jaar slechts een deel tot besteding is gekomen. Meerdere factoren spelen hier een rol, waaronder arbeidsmarktkrapte. In paragrafen 1.3.1 en 1.3.2 worden de hoogte van het saldo en de schuld nader toegelicht. Tabel 1.3.1 schetst en vergelijkt de overheidsfinanciën bij de Miljoenennota 2023 en bij dit

Financieel Jaarverslag van het Rijk. Deze budgettaire kerngegevens worden nader toegelicht in hoofdstuk 2. Paragraaf 1.3.3 licht de uitgaven gerelateerd aan de oorlog in Oekraïne verder toe, evenals de budgettaire verwerking hiervan. De oorlog heeft impact op de macro-economische ontwikkeling, en hiermee ook op de overheidsfinanciën. De koopkrachtmaatregelen die het kabinet heeft genomen naar aanleiding van de hoge (energie)prijzen worden nader toegelicht in paragraaf 1.3.4.

Tabel 1.3.1 Budgettaire kerngegevens (in miljarden euro's)

	MN 2023	FJR 2023	Vershil
Inkomsten (belastingen en sociale premies)	366,4	385,6	19,1
Nood- en steunmaatregelen corona relevant voor EMU-saldo (uitgaven)	5,2	2,1	– 3,1
Reguliere netto-uitgaven onder het uitgavenplafond	372,6	373,8	1,3
Rijksbegroting	161,5	170,8	9,3
Sociale Zekerheid	99,7	98,6	– 1,0
Zorg	89,4	87,7	– 1,7
Investerings	22,0	16,6	– 5,4
Overige netto-uitgaven en correcties voor het EMU-saldo	17,2	14,4	– 2,8
Totale netto-uitgaven en correcties voor het EMU-saldo	395,0	390,3	– 4,7
EMU-saldo centrale overheid	– 28,5	– 4,8	23,8
EMU-saldo decentrale overheden	– 1,0	1,2	2,2
EMU-saldo collectieve sector	– 29,6	– 3,5	26,0
EMU-saldo collectieve sector (in procenten bbp)	– 3,0%	– 0,3%	2,6%
EMU-schuld collectieve sector	491,7	480,7	– 11,0
EMU-schuld collectieve sector (in procenten bbp)	49,5%	46,5%	– 3,0%
Bruto binnenlands product (bbp)	993,8	1.034,1	40,3

1.3.1 Ontwikkeling van het overheidssaldo

Realisatie EMU-saldo

Het EMU-saldo is tussen de Miljoenennota 2023 en dit FJR gestegen van – 3,0% naar – 0,3%. In deze paragraaf wordt duiding gegeven aan dit verschil. Via deze toelichting wordt er ook invulling gegeven aan het verzoek van de heer Van der Lee om nadere duiding te krijgen van het verschil in raming van het EMU-saldo bij de begroting en de realisatie. Het grootste deel van het verschil wordt verklaard door inkomsten die 19,1 miljard euro hoger waren dan de raming bij de Miljoenennota 2023, zowel door meevallende economische ontwikkelingen als ten gevolge van beleid. Ook de onderuitputting was in 2023 hoger dan bij de Miljoenennota 2023 rekening mee was gehouden. Tot slot hadden de decentrale overheden te maken met een overschot. Hieronder worden deze drie voornaamste componenten verder uitgelegd.

Tabel 1.3.1.1 Verticale toelichting EMU-saldo

(in procenten bbb, + is saldoverbeterend)	Miljoenen euro	Procenten bbb
EMU-saldo MN 2023	- 29.562	- 3,0%
Noemereffect		0,1%
Belasting en premie-inkomsten	19.113	1,8%
Reguliere uitgaven onder het uitgavenplafond	1.869	0,2%
Uitgaven niet-relevant voor het uitgavenplafond	813	0,1%
Storting in begrotingsreserves en risicovoorzieningen	1.504	0,1%
Kastransverschil gasbaten	- 3.614	- 0,3%
Overige uitgaven en kastransverschillen	960	0,1%
EMU-saldo lokale overheden	2.248	0,2%
Kastransverschil decentrale overheden	3.121	0,3%
EMU-saldo Financieel Jaarverslag Rijk 2023	- 3.548	- 0,3%

De hogere opbrengsten worden in ongeveer gelijke mate gedreven door beleidsmatige wijzigingen na de Miljoenennota als door economische ontwikkelingen. Beleidsmatig is ten eerste het energiepakket van belang. Als dekking voor dit pakket is de aangekondigde verlaging van de energiebelasting (ter hoogte van 5,4 miljard euro) teruggedraaid. Daarnaast is het incidentele anticipatie-effect binnen de dividendbelasting – in verband met tariefswijzigingen in box 2 per 2024 – fors hoger uitgepakt dan verwacht (5,0 miljard euro). Op economisch vlak hebben met name de hogere bedrijfswinsten en contractloonstijging bijgedragen aan hogere ontvangsten bij respectievelijk de vennootschapsbelasting en loon- en inkomensheffing. Deze meevallers wegen ruimschoots op tegen tegenvallers in de energiebelasting en overdrachtsbelasting.

Ten tweede verklaren de uitgaven onder het uitgavenplafond 0,2% van het verschil in het EMU-saldo tussen de Miljoenennota 2023 en het FJR. Dit lijkt een beperkt effect, maar is in feite de som van meerdere factoren die deels tegen elkaar wegvallen. De eerste relevante factor is onderuitputting, waar dit FJR veel aandacht aan besteedt. In paragraaf 2.1.1 is te lezen dat de totale onderuitputting over 2023 7,2 miljard euro bedroeg. Hiermee was deels al rekening gehouden in de begroting. Bij de Miljoenennota 2023 was 2,1 miljard euro aan aanvullende onderuitputting opgenomen. Daarnaast is de zogeheten in=uit-taakstelling, de tegenhanger van de eindejaarsmarge, ter hoogte van 4,3 miljard euro volledig ingevuld. In paragraaf 2.1.1 wordt deze systematiek verder uitgelegd. Hiermee leidde de onderuitputting tot 0,8 miljard euro aan saldoverbetering. Verder is 5,8 miljard euro aan middelen naar achteren geschoven door middel van kasschuiven.

In het voorjaar was er sprake van een grote dekkingsopgave aan de uitgavenkant. De voornaamste posten waren het energiepakket, de tegenvallende gasbaten, asiel en rente. Deze tegenvallers zijn gedekt door een pakket aan uitgaven- en inkomstenmaatregelen, waarbij ook een deel van de dekking uit latere jaren kwam. Ook zijn de uitgaven aan corona in 2023 lager uitgekomen dan initieel begroot. Voor de uitgaven onder het plafond geldt dus dat enerzijds de onderuitputting en kasschuiven hebben geleid tot een aanzienlijke meevaller. Anderzijds leiden de kosten van het prijsplafond en de hogere uitgaven voor rente en asiel tot een bijna even grote tegenvaller. Per saldo resteert er daarom een meevaller van 0,2%.

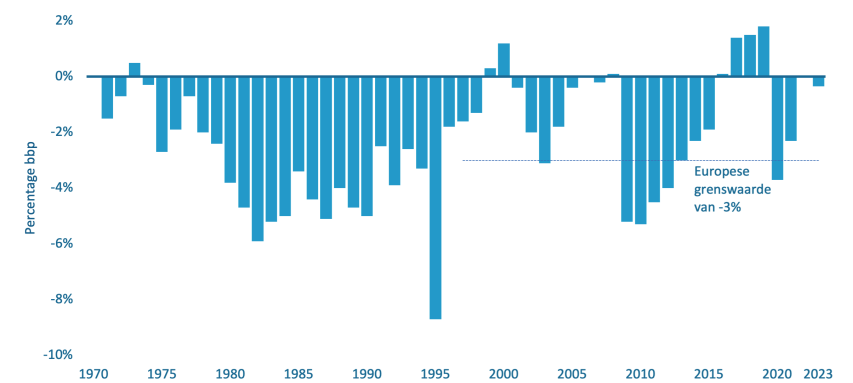
Tot slot zijn bij de decentrale overheden tussen de Najaarsnota 2023 en het FJR overschotten zichtbaar geworden. Het EMU-saldo van de decentrale overheden is ten opzichte van de Miljoenennota 2023 met

ongeveer 2 miljard euro verbeterd, wat betekent dat medeoverheden meer overhouden dan verwacht. Verder geeft de post kastransverschillen (ktv) decentrale overheden in tabel 1.3.1.1 de middelen weer die decentrale overheden ontvingen uit algemene en specifieke uitkeringen, maar niet wisten uit te geven. Deze zullen wel in een ander jaar tot besteding komen en worden in dat jaar dan ook ten laste gebracht van het EMU-saldo. De crisisregeling Oekraïne is een voorbeeld van een uitkering waarvoor een overschot is.

Stabiliteits- en Groeipact

Met een EMU-saldo van – 0,3% blijft Nederland in 2023 binnen de Europese grenswaarde van 3% van het bbp, zoals vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). De ontwikkeling van het overheidssaldo sinds 1970 is weergegeven in figuur 1.3.1. In 2023 vonden er onderhandelingen plaats over de herziening van het Europese begrotingsraamwerk. Deze werden begin 2024 afgerond met een akkoord met het Europees parlement.

Figuur 1.3.1 Ontwikkeling EMU-saldo



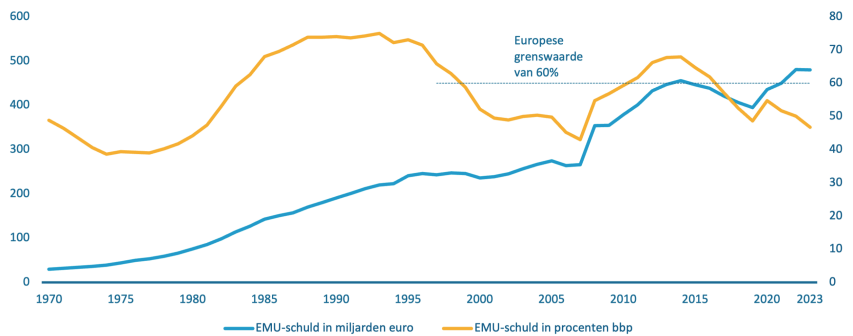
1.3.2 Ontwikkeling van de overheidsschuld

De EMU-schuld in 2023 bedroeg 480,7 miljard euro, ofwel 46,5% van het bbp. De schuld viel hiermee lager uit dan verwacht bij de Miljoenennota 2023 (49,5% van het bbp) en lager dan bij de Najaarsnota 2023 (47,6% van het bbp). De schuld viel lager uit dan de afgelopen jaren (51,0% in 2022 en 52,1% in 2021). De daling van de schuld komt vooral door de hoge inflatie, die zich doorvertaalt in een hoger nominaal bbp, en daarmee een lagere procentuele staatsschuld ten opzichte van dit hogere bbp (het noemereffect). Tabel 1.3.2 geeft een volledige toelichting van de ontwikkeling van de schuld.

Tabel 1.3.2. Verticale toelichting EMU-schuld		
(in procenten bbp, + is toename van de schuld)	Miljoenen euro	Procenten bbp
EMU-schuld Miljoenennota 2023	491.686	49,5%
Noemereffect		– 1,9%
Doorwerking hogere schuld 2022	15.651	1,5%
Mutatie EMU-saldo	– 26.014	– 2,5%
Coronagerelateerde leningen	1.019	0,1%
Studieleningen	– 1.263	– 0,1%
Kastransactieverschil belasting	– 1.685	– 0,2%
Overig	1.277	0,1%
EMU-schuld Financieel jaarverslag van het Rijk 2023	480.671	46,5%

In 2023 bleef de Nederlandse overheidsschuld onder de Europese grenswaarde van 60% van het bbp, zoals vastgelegd in het SGP. De ontwikkeling van de overheidsschuld sinds 1970 is weergegeven in figuur 1.3.2.

Figuur 1.3.2 Ontwikkeling EMU-schuld



1.3.3 Oekraïne

Op 24 februari 2024 was het twee jaar geleden dat Rusland de groot-schalige invasie van Oekraïne startte. De oorlog is een ongeken-de daad van agressie tegen een democratisch Europees land met vreselijke gevolgen voor alle Oekraïners. Ook in 2023 heeft het kabinet Oekraïne ondersteund, zowel binnen de grenzen van Oekraïne als in Nederland. Dit heeft het kabinet onder andere gedaan met een combinatie van militaire en niet-militaire ondersteuning (zoals herstel- en wederopbouwbijs-tand en begrotingssteun) in Oekraïne. In 2023 is hiervoor ruim 1,5 miljard euro beschikbaar gesteld. Ook zijn meerjarig middelen toegezegd, die in latere jaren tot uitgaven leiden. Daarnaast is in Nederland in 2023 aan 105.000 Oekraïense ontheemden een veilige haven geboden. Ze worden opgevangen, ondersteund en krijgen de mogelijkheid om te werken en naar school te gaan.

Tabel 1.3.3 Uitgaven Oekraïne in 2023	
in miljoenen euro, + is saldobelastend	
	2023
Totaal	5.432
Internationale steun	1.511
Militaire ondersteuning	965
Humanitaire ondersteuning en wederopbouw	521
Financiële ondersteuning	25
Binnenlandse regelingen	3.853
Opvang ontheemden	3.436
Zorg	170
Onderwijs	222
Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid	25
Leveringszekerheid	68

Internationale steun

In internationaal verband heeft het kabinet Oekraïne ondersteund op militair gebied, draagt het kabinet bij aan humanitaire ondersteuning en biedt het hulp bij de acute wederopbouw en herstelwerkzaamheden. Ook heeft Nederland op verschillende manieren financiële ondersteuning geboden.

Militaire ondersteuning

Het ministerie van Defensie verleent steun aan Oekraïne door het leveren van militaire goederen. Sinds het uitbreken van de oorlog in 2022 is voor circa 6 miljard euro beschikbaar gesteld. In 2023 is 965 miljoen euro uitgegeven. Dit betreft met name betalingen voor munitieleveringen en wapensystemen als tanks en Patriots. Voor zover de leveringen uit eigen (operationele) voorraad hebben plaatsgevonden, is de vervangingswaarde geraamd en is er een inschatting gemaakt van het moment waarop vervanging kan plaatsvinden.

Humanitaire ondersteuning en wederopbouw

In 2023 hebben de ministers van Buitenlandse Zaken (BZ) en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) met drie pakketten steun verleend aan Oekraïne.⁶ Nederland heeft onder andere steun geboden op het gebied van ontminning, landbouw, waarheidsvinding en gerechtigheid (*accountability*) en gezondheidszorg. Ook heeft Nederland bijdrages verleend aan steunprogramma's van verschillende internationale financiële instellingen, zoals de Wereldbank en de European Bank for Reconstruction and Development (EBRD).

Financiële ondersteuning

Nederland heeft 25 miljoen euro bijgedragen aan de EBRD. Deze bijdrage gebruikt de EBRD voor het garanderen van operaties op het gebied van voedselzekerheid in Oekraïne. Hierbij kan worden gedacht aan investeringen in of leningen aan bedrijven die actief zijn in de productie, de opslag, het transport en de export van voedsel en landbouwproducten. Hiermee draagt Nederland via de EBRD bij aan de bedrijvigheid in de voedselsector van Oekraïne en aan mondiale voedselzekerheid.

Binnenlandse regelingen

Opvang ontheemden

In 2023 is voor opvang van Oekraïense ontheemden in totaal 3,35 miljard euro uitgegeven. Mede dankzij de inzet van ketenpartners is het gelukt om in 2023 in de opvang van ruim 105.000 Oekraïense ontheemden te voorzien. Hiervan zijn circa 87.000 opgevangen in gemeentelijke opvanglocaties. Om afstemming met medeoverheden beter te laten aansluiten bij de gebruikelijke structuren is een bestuurlijk afsprakenkader ontwikkeld. Bovendien zijn een aantal regels voor de opvang gewijzigd. Zo is het mogelijk om de uitkering van leefgeld te beperken wanneer er sprake is van inkomen uit arbeid en zijn er stappen gezet om overlast in de gemeentelijke opvang tegen te gaan. Ook heeft in 2023 opnieuw een kostenonderzoek plaatsgevonden om de bekostiging van gemeenten en veiligheidsregio's beter aan te laten sluiten bij de werkelijke kosten. Dit leidde tot een aangepaste Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne die per 1 januari 2024 is ingegaan. Daarnaast is in 2023 de Tijdelijke wet opvang ontheemden

⁶ Kamerbrief eerste steunpakket Oekraïne (Kamerstuk [36 336, nr. 3](#)), Kamerbrief tweede steunpakket Oekraïne (Kamerstuk [36 045, nr. 165](#)), Kamerbrief derde steunpakket Oekraïne (Kamerstuk [36 045, nr. 169](#))

Oekraïne ingediend en is er een start gemaakt met een verkenning van verblijfsrecht en terugkeer van ontheemden na een mogelijke afloop van de Richtlijn Tijdelijk Bescherming (RTB) op 4 maart 2025.

Onderwijs

Om Oekraïense vluchtelingen onderwijs te kunnen bieden, is onder meer de reguliere nieuwkomersbekostiging uitgebreid, zodat ook Oekraïense leerlingen hiervan gebruik kunnen maken. Via LOWAN (de ondersteuningsorganisatie voor het nieuwkomersonderwijs, gesubsidieerd door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)) worden scholen ondersteund, zodat zij kinderen uit Oekraïne zo snel mogelijk les kunnen geven. Ook is er budget beschikbaar gesteld aan gemeenten voor voorschoolse educatie, leerlingenvervoer en tijdelijke onderwijshuisvesting

Zorg

De Europese Richtlijn Tijdelijke Bescherming (2001/55 EG) geeft ontheemden uit Oekraïne onder andere recht op medische zorg. De Regeling Medische zorg Ontheemden uit Oekraïne (RMO) voorziet hierin. In 2023 zijn de totale kosten voor deze regeling 135 miljoen euro. Daarnaast is in 2023 ruim 20 miljoen aan gemeenten beschikbaar gesteld, ter compensatie voor de meerkosten die zij maken bij de uitvoering van de gemeentelijke zorgtaken voor Oekraïense ontheemden. Tot slot is met de Regeling medisch noodzakelijke zorg voor onverzekerden (SOV) 15 miljoen euro uitgegeven aan zorg voor Oekraïense ontheemden.

Sociale zekerheid en werkgelegenheid

De post Sociale zekerheid en werkgelegenheid bestaat uit taalonderwijs (15 miljoen euro) en kindregelingen (10 miljoen euro). In 2023 zijn middelen beschikbaar gesteld aan gemeenten om taalonderwijs aan te bieden aan Oekraïense ontheemden. Daarnaast liepen de uitgaven aan de kinderbijslag en kinderopvangtoeslag in de eerste helft van 2023 mee op de begroting van SZW om aansluitend onderdeel te worden van de regulieren uitgaven kindregelingen.

Leveringszekerheid

Om de leveringszekerheid van gas te borgen, is een vulgraadverplichting afgesproken. Omdat in de huidige marktomstandigheden marktprikkels voor het vullen van de berging in Bergermeer kunnen ontbreken, is Energie Beheer Nederland (EBN) aangewezen om voor rekening van de overheid gas op te slaan in de gasberging in Bergermeer. Hiervoor heeft de overheid in 2023 67,9 miljoen euro betaald aan EBN.

1.3.4 Koopkrachtmaatregelen

Maatregelen om de koopkracht van huishoudens te versterken

Om de grootste klappen op te vangen van de hoge inflatie, die via de energieprijzen met name neerslaat bij lagere inkomens, heeft het kabinet in 2023 een aantal maatregelen genomen. Zo gold er een prijsplafond voor de energierekening en konden huishoudens gebruik maken van het Tijdelijk Noodfonds Energie wanneer het prijsplafond niet voldoende verlichting bood. Ook kon een gerichte groep een beroep doen op de energietoeslag en werd de brandstofaccijnsverlaging doorgezet. Daarnaast heeft het kabinet fors ingezet op werken lonender maken met een verhoging van het wettelijk minimumloon (WML).

Een aantal van de eerder genomen maatregelen, onder andere om kwetsbare huishoudens te ondersteunen bij de hoge energieprijzen, zijn per 1 januari 2024 afgelopen, waaronder het prijsplafond. Hier tegenover staat een nieuw gedekt pakket dat gericht is op het niet verder laten oplopen van het aantal huishoudens in armoede en het percentage kinderen in armoede te verminderen. Dit gaat om een verhoging van de huurtoeslag en het kindgebonden budget, het verhogen van de arbeidskorting, het bevriezen van de afbouw in de bijstand en het terugdraaien van de halvering van de jonggehandicaptenkorting. Dit is onder meer gedekt met het beperkter indexeren van de aanvangspunten in de inkomstenbelasting.

2 DE ONTWIKKELING VAN DE UITGAVEN EN ONTVANGSTEN

Het kabinet beheerst de uitgaven van het Rijk door per kabinetsperiode een vast uitgavenplafond te hanteren. De kaders hiervoor zijn vastgelegd in de Startnota van kabinet Rutte IV. Het uitgavenplafond is opgedeeld in vier deelplafonds: Rijksbegroting, Sociale Zekerheid, Zorg en Investerings. Deze plafonds geven het maximum aan van de uitgaven in een gegeven jaar en mogen niet overschreden worden. Het uitgavenplafond wordt jaarlijks aangepast voor niet-beleidsmatige ontwikkelingen, zoals uitgaven aan de Werkloosheidswet (WW) en de bijstand. Op deze manier hoeft het kabinet niet te bezuinigen als deze uitgaven toenemen, bijvoorbeeld bij stijgende werkloosheid door economische tegenslag. Daarnaast kiest het kabinet er voor om bepaalde uitgaven buiten het uitgavenplafond te plaatsen, zoals uitgaven gerelateerd aan oorlog in Oekraïne. Op deze manier gaan deze uitgaven niet ten koste van andere uitgaven. In bijlages 4 en 5 worden verschillende uitgavencategorieën nader toegelicht.

Tegenover de uitgaven staan de ontvangsten van het Rijk, in de vorm van belasting- en premie-inkomsten. Deze bewegen mee met de economische conjunctuur. In tijden van economische groei stijgen de belasting- en premie-inkomsten, waardoor het overheidssaldo verbetert. Bij economische tegenwind nemen de inkomsten af, bijvoorbeeld door dalende consumptie van huishoudens. Hierdoor verslechtert het overheidssaldo. Het meebewegen van de ontvangsten met de conjunctuur zorgt voor een automatische stabilisatie van de economische ontwikkeling.

2.1 De ontwikkeling van de uitgaven

In het coalitieakkoord en de bijbehorende Startnota heeft het kabinet afgesproken hoeveel er elk jaar maximaal mag worden uitgegeven. Met plafondtoetsen controleert het kabinet of het verwachte uitgavenniveau binnen het vastgestelde uitgavenplafond blijft. De plafondtoetsen in deze nota worden opgemaakt ten opzichte van de Miljoenennota 2023. Tabel 2.1.1 geeft de plafondtoets weer van de vier verschillende deelplafonds en het totale uitgavenplafond.

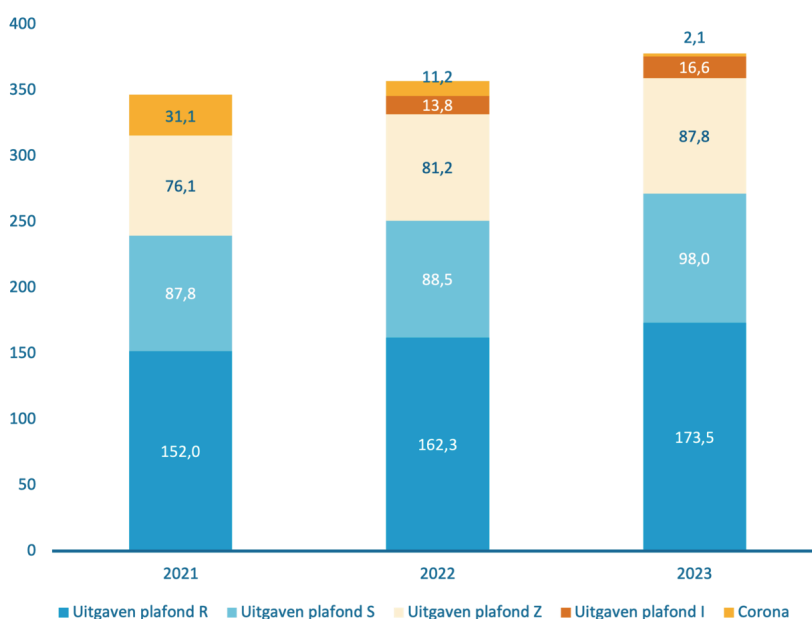
Totaalbeeld uitgavenplafond

Het totaalplafond wordt overschreden met 7,6 miljard euro. De overschrijding vindt voornamelijk plaats op het plafond Rijksbegroting. De overschrijding kent meerdere oorzaken, waaronder de maatregelen om de energieprijzen voor huishoudens te dempen. Deze uitgaven zijn onder andere gedekt door een verhoging van de mijnbouwheffing en structurele maatregelen om de lasten op arbeid en vermogen beter met elkaar in balans te brengen. Ook de toegenomen rente-uitgaven en de tegenvallers op asiel en de gasbaten hebben voor hogere uitgaven binnen het plafond Rijksbegroting gezorgd dan verwacht bij de Miljoenennota 2023. De ontwikkeling van de uitgaven onder de vier deelplafonds wordt vanaf paragraaf 2.1.2 toegelicht. De uitgaven onder het deelplafond Rijksbegroting zijn 8,1 miljard hoger dan geraamd in de Miljoenennota 2023. Ook het deelplafond Sociale Zekerheid wordt in dit FJR, net als in de Miljoenennota 2023, overschreden. De deelplafonds Zorg en Investerings worden allebei onderschreden, met respectievelijk 1,9 miljard euro en 0,7 miljard euro.

Tabel 2.1 Plafondtoets Financieel Jaarverslag Rijk

(in miljarden euro, - is onderschrijding)	Miljoenennota 2023	FJR 2023	Vershil
Rijksbegroting			
Uitgavenplafond regulier	167,8	165,4	– 2,4
Uitgavenniveau regulier	166,4	173,5	7,1
Over-/onderschrijding reguliere uitgaven	– 1,4	8,1	9,6
Sociale Zekerheid			
Uitgavenplafond regulier	96,5	95,9	– 0,7
Uitgavenniveau regulier	99,9	98,0	– 2,0
Over-/onderschrijding reguliere uitgaven	3,4	2,1	– 1,3
Zorg			
Uitgavenplafond regulier	90,0	89,7	– 0,3
Uitgavenniveau regulier	89,4	87,8	– 1,7
Over-/onderschrijding reguliere uitgaven	– 0,5	– 1,9	– 1,4
Investerings			
Uitgavenplafond regulier	21,9	17,4	– 4,5
Uitgavenniveau regulier	22,0	16,6	– 5,4
Over-/onderschrijding reguliere uitgaven	0,1	– 0,7	– 0,9
Totale uitgavenplafond			
Uitgavenplafond regulier	376,2	368,3	– 7,9
Uitgavenniveau regulier	377,8	375,9	– 1,9
Over-/onderschrijding reguliere uitgaven	1,6	7,6	6,0

Figuur 2.1 Uitgaven opgedeeld in de uitgavenplafonds



2.1.1 Focusonderwerp: duiding van onderuitputting

De Tweede Kamer heeft het kabinet verzocht om in de verantwoording over het jaar 2023 aandacht te besteden aan resultaatbereik in relatie tot onderuitputting, als gevolg van bijvoorbeeld arbeidskrapte. Dit jaar is

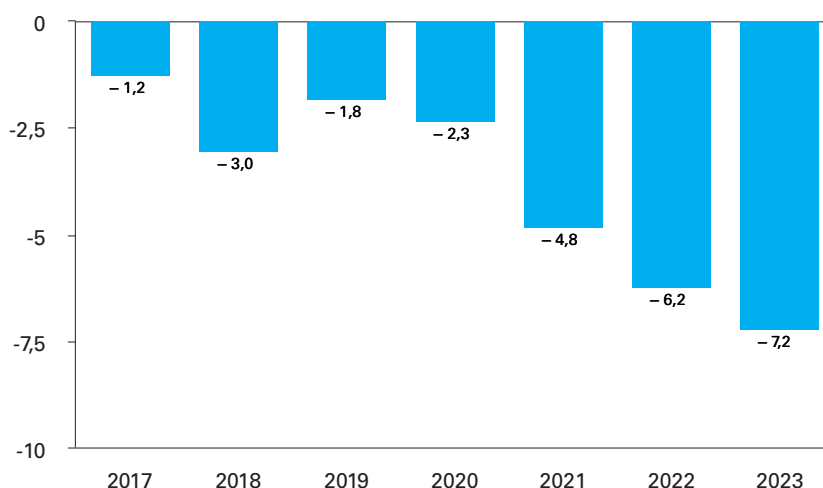
onderuitputting daarom het focusonderwerp van het Financieel Jaarverslag van het Rijk. Ook alle departementen hebben dit jaar een bijlage onderuitputting toegevoegd aan hun jaarverslagen.

Jaarlijks wordt een deel van de begrote uitgaven niet gerealiseerd; dit wordt onderuitputting genoemd. Het is gebruikelijk dat een deel van de uitgaven niet tot besteding komt in het jaar waarin de uitgaven begroot zijn. Om ondoelmatige besteding aan het eind van het jaar te voorkomen, mogen departementen een deel van deze onderuitputting meenemen naar het volgende jaar via de eindejaarsmarge. De eindejaarsmarge is bedoeld om ondoelmatige besteding van middelen aan het einde van het jaar te voorkomen door onbestede middelen (deels) naar het volgende jaar door te schuiven. Daarnaast worden gedurende het jaar kasschuiven verwerkt om uitgaven in een realistischer bestedingsritme te plaatsen. Ook is het relevant dat de bedragen in de begroting maxima betreffen, waar de verantwoordelijke minister autorisatie van het parlement voor vraagt. Een zekere mate van onderuitputting is om deze redenen inherent aan hoe we de begroting hebben ingericht.

Omvang van de onderuitputting

De mate waarin onderuitputting momenteel optreedt, is echter uitzonderlijk. Voor 2023 komt de totale onderuitputting uit op 7,2 miljard euro. De totale onderuitputting laat een stijgende trend zien. Ten opzichte van 2022 is de onderuitputting 1 miljard euro hoger en ten opzichte van 2021 is de onderuitputting in 2023 2,4 miljard euro hoger.⁷ Een substantieel deel van de groei in onderuitputting treedt op bij de investeringsbudgetten. Het gaat om 2,8 miljard euro, bijna 40% van de totale onderuitputting in 2023. Dit is tevens een ruime verdubbeling van de onderuitputting in 2022. Daarnaast valt op dat de onderuitputting zich veel heeft voorgedaan bij uitgaven die gerelateerd zijn aan politiek of bestuurlijk complexe dossiers, zoals Toeslagen Herstel, Groningen en de aanpak van de stikstofcrisis.

Figuur 2.1.1 Onderuitputting per jaar (in miljoenen euro), periode 2017-2023



⁷ De jaren 2017 tot en met 2021 gaan alleen over de onderuitputting op het deelplafond Rijksbegroting, omdat de onderuitputting op de deelplafonds Zorg en Sociale Zekerheid beperkt is. Met de invoering van het uitgavenplafond Investerings in 2022 is de onderuitputting in 2022 de onderuitputting voor alle uitgavenplafonds.

**Tabel 2.1.1 Onderuitputting als percentage van de netto
Ontwerpbegroting, periode 2017-2023**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Onderuitputting als percentage van de netto Ontwerpbe- groting	– 1,1%	– 2,6%	– 1,3%	– 1,6%	– 3,1%	– 3,7%	– 3,8%

Verder is er in 2023 voor 5,8 miljard euro aan middelen vanuit 2023 naar latere jaren geschoven om de budgetten in een realistischer bestedingsritme te zetten. Samen met de gerealiseerde onderuitputting van 7,2 miljard euro telt dit op tot een totaal van 13 miljard euro dat in 2023 niet is uitgegeven. Het is de afgelopen jaren steeds lastiger gebleken om al het begrote geld uit te geven in het verwachte jaar. Dit laat zien dat de overheid tegen restricties aan loopt, onder andere in de uitvoeringskracht.

Met de stijgende trend in de hoogte van de onderuitputting werd in de begroting van 2023 al rekening gehouden. In 2023 is in totaal 4,3 miljard euro aan in=uittakstelling ingeboekt. Daarbovenop is in 2023 voor 2,1 miljard euro aan aanvullende onderuitputting geboekt. Het totaal van 6,4 miljard euro is gedurende het begrotingsjaar ingevuld. Bij de Miljoenennota is 255 miljoen euro ingevuld, bij de Najaarsnota 5,6 miljard euro en het restant van afgerond 0,5 miljard euro bij het FJR. De totale gerealiseerde onderuitputting van 7,2 miljard euro ligt dicht bij de totale vooraf ingeboekte onderuitputting van 6,4 miljard euro. Dit laat zien dat de inschatting van onderuitputting redelijk accuraat is geweest. Het inboeken van aanvullende onderuitputting heeft echter niet de voorkeur. Het is beter om budgetten op de departementale begrotingen in een realistisch bestedingsritme te plaatsen of onderuitputting met concrete maatregelen in de begroting te zetten.

Tabel 2.1.2 Invulling in=uittakstelling en aanvullende onderuitputting

in miljoenen euro, + is saldobelastend	2023
In=uittakstelling	– 4.318
Aanvullende onderuitputting	– 2.100
Totaal in te vullen	– 6.418
Ingevuld bij Miljoenennota 2024	255
Ingevuld bij Najaarsnota 2023	5.617
Ingevuld bij Financieel Jaarverslag 2023	547
Totaal ingevuld	6.418
Gerealiseerde onderuitputting	– 7.207
Kasschuiven	– 5.780
Totaal (gerealiseerde onderuitputting + kasschuiven)	– 12.987

Onderuitputting per departement

Tabel 2.1.3 geeft de onderuitputting per departement weer. Een uitgebreide toelichting op de onderuitputting per begroting in relatie tot het resultaatbereik is opgenomen in de bijlage Onderuitputting bij de departementale jaarverslagen.

In 2023 hebben het ministerie van Defensie (835 miljoen euro), het ministerie van Financiën (769 miljoen euro), het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (inclusief het Deltafonds en Mobiliteitsfonds)

(744 miljoen euro) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (717 miljoen euro) veel onderuitputting op de begroting. Op de Aanvullende Post vindt in totaal de meeste onderuitputting plaats (1,3 miljard euro). Het betreft reserveringen voor beleidsdoelen die departementen niet meer opvragen voor concrete beleidsvoorstellen. Van de totale 1,3 miljard euro wordt 622 miljoen euro meegenomen naar volgend jaar, omdat de verwachting is dat de departementen deze middelen nog zullen opvragen. Het gaat ook hier voor een aanzienlijk deel om investeringsmiddelen en reserveringen voor politiek, bestuurlijk complexe dossiers als Groningen en de stikstofcrisis.

Oorzaken onderuitputting

Bij het ministerie van Defensie (inclusief het Defensiematerieelfonds), het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (inclusief het Deltafonds en Mobiliteitsfonds) en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat bestaat de totale onderuitputting met name uit niet-bestede investeringsbudgetten. Bij het Defensiematerieelfonds heeft de krappe arbeids- en defensiemarkt ervoor gezorgd dat investeringen onder druk komen te staan. Ook bij de onderuitputting op het Deltafonds en het Mobiliteitsfonds hebben arbeidstekorten in meerdere gevallen een rol gespeeld. Bij het Klimaatfonds en Nationaal Groeifonds is er ook sprake van hoge onderuitputting, die onder andere is te verklaren door vertraging in de uitvoering. Voor de investeringsbudgetten geldt de veronderstelling dat de middelen op termijn wel tot besteding komen. Voor deze budgetten mogen de niet-bestede middelen ongelimiteerd meegenomen worden naar het volgende jaar.

De cijfers over onderuitputting laten zien dat de forse ambities, in combinatie met de krappe arbeidsmarkt, het lastig hebben gemaakt om alle beleidsdoelen tegelijkertijd te realiseren. Uit de bijlages Onderuitputting bij de departementale jaarverslagen wordt duidelijk dat op elke begroting sprake is van vertraging in het realiseren van een of meerdere beleidsdoelen. De krappe arbeidsmarkt heeft een rol gespeeld bij vertraging in investeringen en ervoor gezorgd dat ministeries moeite hadden met het invullen van vacatures. Bij veel ministeries is er, om wisselende redenen, sprake van minder subsidie- en opdrachtaanvragen dan verwacht. Verder hebben voordelige koersverschillen op enkele begrotingen gezorgd voor meevallende valuta-uitgaven.

Tabel 2.1.3 Onderuitputting in 2023 per departement, uitgesplitst naar plafond

(In miljoenen euro, - is onderschijding)	Rijksbegroting, Sociale zekerheid en Zorg	Investerings	Totaal
Aanvullende Post	- 1.098	- 230	- 1.328
Defensie (incl. DMF)	- 133	- 702	- 835
Financiën (excl. Nationale Schuld)	- 769	0	- 769
Infrastructuur en Waterstaat (incl. DF en MF)	- 32	- 711	- 744
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	- 713	- 4	- 717
Economische Zaken en Klimaat (incl. NGF)	166	- 869	- 704
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (incl. DGF)	- 467	- 203	- 670
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	- 495	- 104	- 599
Zorg	- 427	- 5	- 432
Justitie en Veiligheid	- 286	0	- 286
Sociale Zekerheid	- 218	0	- 218
Buitenlandse Zaken (incl. BHOS en EU-afdrachten)	- 41	0	- 41
Algemene Zaken en De Koning	- 2	0	- 2
Nationale Schuld	0	0	0
Gemeentefonds en Provinciefonds (incl. accres)	136	0	136
Totaal	- 4.378	- 2.829	- 7.207

Invulling in=uittakstelling en aanvullende onderuitputting

De in=uittakstelling is de tegenhanger van de eindejaarsmarge. Om te voorkomen dat het uitgavenplafond wordt overschreden door de jaarlijkse uitkering van de eindejaarsmarge, wordt tegelijkertijd een even grote taakstelling ingeboekt, de zogenoemde in=uittakstelling. Hierdoor levert het doorschuiven via de eindejaarsmarge dus geen extra middelen op in het jaar waarnaar wordt doorgeschoven. De in=uittakstelling kent geen concrete invulling, maar wordt gaandeweg het jaar ingevuld. De invulling kan bestaan uit onderuitputting of andere meevallers op generale dossiers.

2.1.2 Plafondtoets Rijksbegroting

De uitgaven onder het deelplafond Rijksbegroting zijn hoger uitgekomen dan geraamd in de Miljoenennota 2023. Omdat het plafond Rijksbegroting sinds de Miljoenennota 2023 omhoog is bijgesteld, is er wel onderschijding opgetreden van 1,4 miljard euro. Tabel 2.1.4 toont een uitsplitsing van de ontwikkelingen onder het deelplafond Rijksbegroting.

Tabel 2.1.4 Ontwikkeling uitgavenplafond Rijksbegroting

in miljoenen euro (- is onderschrijding)	2023
1 Uitgavenplafond bij Miljoenennota 2023	162.909
<i>Aanpassingen van het uitgavenplafond naar aanleiding van:</i>	
2 Overboekingen met Sociale Zekerheid, Zorg en Investerings	746
3 Loon- en prijsontwikkeling	1.449
4 Extra LPO-uitkering	325
5 Oekraïne plafondcorrecties	907
6 Bijstelling energiepakket en gasbaten 2023	- 743
7 Norg Akkoord	- 1.515
8 Bijstelling dividend EBN	381
9 Bijstelling ontvangsten Mijnbouwwet	- 1.713
10 Koopkrachtpakket augustus	58
11 Grondbank	- 190
12 Overige plafondcorrecties	68
13 Uitgavenplafond bij Financieel Jaarverslag Rijk 2023 (= 1 t/m 12)	162.682
14 Reguliere uitgaven bij Miljoenennota 2023	161.484
<i>Uitgavenmutaties met aanpassing van het uitgavenplafond:</i>	
15 Totaal aanpassingen uitgavenplafond	- 227
<i>Uitgavenmutaties met beslag op de budgettaire ruimte:</i>	
16 HGIS	95
17 EU-aftrekten	- 653
18 Rente	1.057
19 Dividenden	- 149
20 Accres Gemeentefonds, Provinciefonds en BCF	- 7
21 Meevaller BCF	- 248
22 Meevaller SDE	- 1.294
23 Maatregelen energiepakket	11.364
24 Raming Schade en herstel Groningen	403
25 Vrijval TEM	- 57
26 WarmtelinQ	- 427
27 Asiel	1.119
28 Spreidingswet	235
29 Afpakken en boetes	278
30 Diversen JenV (Efficiency taakstelling JenV en bewaken en beveiligen)	- 14
31 Toeslagen	299
32 TenneT	- 220
33 Rente ontvangsten belasting- en invorderingsrente en studiefinanciering	- 36
34 Jeugdbescherming	43
35 LPO-tranche 2023 en volgende primair onderwijs en voortgezet onderwijs en LPO-transitiefonds	- 73
36 Onbenutte eindejaarsmarge OCW	- 117
37 SLIM-regeling	- 147
38 Huurtoeslag	- 232
39 Pallas	16
40 Update VWS-begroting	- 273
41 Kasschuiven	- 2.008
42 Onderuitputting	- 4.367
43 Eindejaarsmarge	2.960
44 In=uit-taakstelling	- 2.897
45 Invulling in=uit-taakstelling en aanvullende onderuitputting	5.029
46 Diversen	- 117
47 Reguliere uitgaven bij Financieel Jaarverslag Rijk 2023 (= 16 t/m 46)	170.820
48 Over/onderschrijding uitgavenplafond bij Miljoenennota 2023 (= 14-1)	- 1.425
49 Over/onderschrijding uitgavenplafond bij Financieel Jaarverslag Rijk 2023 (= 47-13)	8.137
50 Uitgavenniveau corona bij Financieel Jaarverslag Rijk 2023	2.679
51 Totale uitgaven bij Financieel Jaarverslag Rijk 2023 (= 47 + 50)	173.499

Uitgavenmutaties met aanpassing van het uitgavenplafond

2. Overboekingen met Sociale Zekerheid, Zorg en Investerings

Het uitgavenplafond Rijksbegroting werd bij de Voorjaarsnota 2023 met 458 miljoen euro, bij de Miljoenennota 2023 met 265 miljoen euro en in dit FJR met 30 miljoen euro opwaarts bijgesteld voor overboekingen met de deelplafonds Sociale Zekerheid, Zorg en Investerings.

3. Loon- en prijsontwikkeling

De budgetten onder het deelplafond Rijksbegroting worden ieder jaar bijgesteld op basis van de loon- en prijsontwikkeling die het CPB raamt. Dit gebeurt volgens reguliere systematiek bij de Voorjaarsnota.

4. Extra LPO-uitkering

De eenmalige extra prijsbijstelling komt voort uit de toezegging uit de Najaarsnota 2022 om extra prijsbijstelling uit te keren om de (semi-)collectieve sector structureel extra te compenseren voor de hoge inflatie in 2022.

5. Oekraïne plafondcorrecties

In 2023 hebben de ministers van Buitenlandse Zaken (BZ) en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) met drie pakketten steun verleend aan Oekraïne. Nederland heeft onder andere steun geboden op het gebied van ontmijning, landbouw, waarheidsvinding en gerechtigheid (*accountability*) en gezondheidszorg. Ook heeft Nederland bijdrages verleend aan steunprogramma's van verschillende internationale financiële instellingen, zoals de Wereldbank en de European Bank for Reconstruction and Development (EBRD).

6. Bijstelling energiepakket en gasbaten 2023

Om rust in het begrotingsproces te brengen is bij de Voorjaarsnota 2023 besloten om op basis van het Centraal Economisch Plan (CEP) 2023 de precieze dekkingsopgave voor het energiepakket voor 2023 vast te zetten. Dit betekent dat budgettaire gevolgen van verdere prijsontwikkeling gedurende het jaar ten laste of ten gunste van het saldo van 2023 komen. Hiervoor wordt het uitgavenplafond gecorrigeerd. Ook wordt de ontwikkeling van de gasbaten in 2023 als plafondcorrectie meegenomen, omdat deze ook afhankelijk is van de gasprijs.

7. Norg Akkoord

Aan de hand van de in arbitrage vastgestelde berekeningswijze wordt na afloop van elk gasjaar berekend wat de vergoeding is die de overheid dat jaar moet betalen voor de gewijzigde inzet van de gasberging in Norg.

8. Bijstelling dividend EBN

Als gevolg van de ingevoerde solidariteitsbijdrage is het dividend van EBN lager. Hiervoor is het plafond gecorrigeerd.

9. Bijstelling ontvangsten Mijnbouwwet

Als gevolg van vertraagde ontvangsten uit 2022 die in 2023 zijn ontvangen, is het plafond hiervoor in 2023 gecorrigeerd.

10. Koopkrachtpakket augustus

In paragraaf 2.2.1 van de Miljoenennota 2024 wordt dit pakket toegelicht.

11. Grondbank

Deze middelen zijn bedoeld voor de aankoop van gronden, als onderdeel van de Transitie Landelijk Gebied. In 2023 is hiermee geen grond aangekocht. Met deze mutatie wordt 100 miljoen euro overgeheveld naar 2024 en 90 miljoen euro komt niet tot besteding.

12. Overige plafondcorrecties

Deze post bevat alle overige mutaties waarvoor het plafond van de Rijksbegroting is gecorrigeerd. Dit zijn onder andere de budgettaire effecten van de amendementen die zijn aangenomen bij de begrotingsbehandelingen en de behandeling van de Prinsjesdag ISB. Voor deze kasschuiven op de begrotingen van SZW en BHOS wordt het uitgavenplafond bij de Najaarsnota 2023 gecorrigeerd.

Uitgavenmutaties met beslag op de budgettaire ruimte

16. Homogene groep internationale samenwerking (HGIS)

Conform de reguliere systematiek is het budget voor Official Development Assistance (ODA) van de HGIS bijgesteld op basis van de verwachte volumeontwikkeling van het bni uit de meest recente CPB-raming (MEV). Deze positieve bijstelling leidt tot een verhoging van de BHOS-begroting, maar leidt tot een generale tegenvaller van 95 miljoen euro in 2023.

17. EU-afdrachten

Dit betreft het saldo van alle uitgaven- en ontvangstenmutaties die op de EU-afdrachten hebben plaatsgevonden in 2023. Bij de Voorjaarsnota 2023 is de raming van de EU-afdrachten naar beneden bijgesteld. Deze bijstelling werd veroorzaakt door onder andere de afrekening van de vijfde aanvullende begroting van 2022 en een actualisatie van de korting die Nederland ontvangt op de bni-afdracht. Bij de Miljoenennota 2023 is onder andere de lenteraming van de Europese Commissie verwerkt. Bij de Najaarsnota 2023 zijn de EU-afdrachten naar beneden bijgesteld door de verwerking van de vierde aanvullende begroting van de Europese Commissie, waarin onderuitputting op de cohesiefondsen werd verwerkt. Tot slot zijn bij de Slotwet de realisaties verwerkt. De EU-afdrachtenraming is hierbij naar boven bijgesteld, omdat de lagere afdrachten uit de Najaarsnota neerslaan in 2023 in plaats van 2024. Een uitgebreide toelichting van alle onderliggende mutaties is te vinden in het jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

18. Rente

In de CEP-raming van het CPB zijn de rentestanden bij de Voorjaarsnota 2023 meerjarig opwaarts bijgesteld ten opzichte van de standen die in de Miljoenennota verwerkt zijn. In combinatie met de wijzigingen in het kassaldo leidt dit tot een meerjarige tegenvaller die oploopt tot 7,4 miljard euro in 2028. Volgens de begrotingsregels worden macro-economische uitgavenmutaties na de kabinetsperiode niet betrokken in de besluitvorming. Daarmee is de oploep in de rente na de kabinetsperiode geen onderdeel van de besluitvorming. De structurele dekkingsopgave als gevolg van de opgelopen rente-uitgaven is 2,5 miljard euro. De mutaties op de rente van de vlottende schuld zijn sterk afhankelijk van de rente en het kassaldo op de korte termijn. Deze mutaties worden vanaf 2025 niet betrokken bij de dekkingsopgave.

19. Dividenden

De dividendraming wordt aangepast aan de meest recente informatie over het verwachte dividend van de staatsdeelnemingen, als gevolg van de huidige marktomstandigheden.

20. Accres Gemeentefonds, Provinciefonds en BCF

Deze post bevat het accres voor het Gemeentefonds en Provinciefonds en de mutaties als gevolg van de voorlopige afrekening van het btw-compensatiefonds (BCF) voor 2023.

21. Meevaller BCF

De bijdrage aan gemeenten is lager uitgevallen, omdat gemeenten minder btw hebben gedeclareerd dan geraamd. Het is op voorhand niet exact vast te stellen hoeveel btw gemeenten declareren, dit betreft altijd een schatting.

22. Meevaller SDE

Als gevolg van hogere energieprijzen worden de SDE-uitgaven naar beneden bijgesteld (5 miljard euro in de periode 2023-2025). De subsidieregeling vergoedt namelijk de onrendabele top van projecten, en deze wordt kleiner bij hogere energieprijzen waardoor de subsidie-uitgaven lager zullen zijn. In 2023 betreft dit een meevaller van 1,3 miljard euro.

23. Maatregelen energiepakket

Bij de Voorjaarsnota 2023 is het energiepakket op basis van het CEP 2023 herijkt. Deze herijking resulteerde in een resterende dekkingsopgave. Deze opgave is bij de Voorjaarsnota 2023 gedekt aan de uitgavenkant met de meevaller uit de SDE. Het energiepakket bestaat uit de gasbaten, het tijdelijk prijsplafond voor kleinverbruikers, het prijsplafond Caribisch Nederland, de tegemoetkoming energiekosten (TEK), de tijdelijke tegemoetkoming blokaansluitingen en de uitvoeringskosten voor deze maatregelen.

24. Raming Schade en herstel Groningen

Jaarlijks wordt bij de Voorjaarsnota de schade- en versterkingsraming bijgesteld op basis van nieuwe inzichten en wordt het nieuwe begrotingsjaar toegevoegd.

25. Vrijval TEM

Het Hof van Justitie heeft in de Landen en Gebieden Overzee (LGO)-zaak bepaald dat Nederland een bedrag van 17 miljoen euro verschuldigd is, wat is gedekt vanuit de Traditionele Eigen Middelen (TEM) reservering op de Aanvullende Post. Hiervoor is 34 miljoen euro geraamd, waarvan 17 miljoen euro bij de Miljoenennota 2024 vrijvalt. Daarnaast valt 40 miljoen euro bij de Miljoenennota 2024 vrij op de Aanvullende Post als gevolg van de lager uitgevallen nabetaling over de invoer van Lage Waarde Textiel en Schoenen (LWTS).

26. WarmtelinQ

Bij de Miljoenennota 2023 is 427 miljoen euro in 2023 overgeheveld van de Aanvullende Post naar de EZK-begroting voor WarmtelinQ. Deze middelen zijn echter pas benodigd in latere jaren, daarom wordt 427 miljoen euro in 2023 doorgeschoven naar latere jaren.

27. Asiel

Bij de Voorjaarsnota 2023 volgde uit de Meerjaren Productie Prognose (MPP) een hogere asielinstroom dan waar in de begroting rekening mee gehouden was. Een hogere geraamde asielinstroom heeft consequenties voor onder andere het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en Nidos (voor alleenstaande minderjarige vluchtelingen), omdat er meer opvang nodig is en meer asielaanvragen behandeld moeten worden. Voor de budgettaire verwerking is het medio-scenario uit de MPP als uitgangspunt gehanteerd. Dit heeft geleid tot budgettaire bijstellingen voor de periode 2023 tot en met 2026,

waarbij vanwege de onzekerheid in de asielprognose in 2026 uitgegaan is van het uitgavenniveau in 2025. Conform de reguliere systematiek is een deel van de kosten van eerstejaars asielopvang gefinancierd uit het ODA-budget van de BHOS-begroting.

28. Spreidingswet

In afwachting van parlementaire goedkeuring voor de Spreidingswet is bij de Voorjaarsnota 2023 structureel budget voor de uitvoering en voor de bonussystematiek op de Aanvullende Post gereserveerd.

29. Afpakken en boetes

Bij de Voorjaarsnota 2023 was een tegenvaller op de boeteontvangsten voorzien van circa 151 miljoen euro, als gevolg van het uitvallen van flitspalen en trajectcontroles wegens onderhoudswerkzaamheden en door na-ijlende corona-effecten in de ramingsmethodiek. Bij de Najaarsnota 2023 bleek de mobiliteit te zijn aangetrokken en was er sprake van een meevaller van 157,5 miljoen euro. Bij afpakken deed zich door het uitblijven van grote transacties en schikkingen bij de Najaarsnota 2023 een tegenvaller voor van circa 284 miljoen euro.

30. Diversen JenV (Efficiencytaakstelling JenV en bewaken en beveiligen)

In verband met de rijksbrede dekkingsopgave is er door JenV een taakstelling op de apparaatsuitgaven ingeboekt. De efficiencytaakstelling is circa 28 miljoen euro in 2023. Het stelsel Bewaken en Beveiligen is een instrument in het beschermen van de democratische rechtsstaat en in de strijd tegen (georganiseerde) criminaliteit. Voor het versterken van de capaciteit en doorontwikkeling van het stelsel heeft het kabinet structureel aanvullende middelen beschikbaar gesteld bij de Voorjaarsnota 2023. Voor 2023 was dit 14 miljoen euro.

31. Toeslagen

Op basis van de actuele inzichten over de realisatie en voortgang van de Hersteloperatie Toeslagen wordt het totaal meerjarig beschikbare budget op de FIN-begroting IX naar boven bijgesteld met 299 miljoen euro in 2023.

32. TenneT

Na validatie door een extern adviseur is de kapitaalinjectie 2023 voor TenneT naar beneden bijgesteld (220 miljoen euro) bij de Miljoenennota 2024. Deze bijstelling is het gevolg van de toekenning van financieringsvoordelen van TenneT Holding aan TenneT Nederland. Daarmee is de kapitaalbehoefte voor de Nederlandse activiteiten in 2023 lager dan eerder geraamd. In 2024 is de geraamde terugbetaling van de kapitaalinjectie navenant neerwaarts bijgesteld.

33. Rente ontvangsten belasting- en invorderingsrente en studiefinanciering

De raming van de belasting- en invorderingsrente (BIR) is meerjarig herijkt, mede als gevolg van de doorwerking van renteverhogingen door de ECB op de belasting- en invorderingsrente. De BIR-rentepercentages worden daarnaast aangepast. Het nettoresultaat van hogere uitgaven en hogere ontvangsten draagt het ministerie van Financiën bij aan het generale beeld. Wegens een hogere rente zijn de renteontvangsten omhoog bijgesteld. Hierdoor is er een structurele meevaller ontstaan op de rente-ontvangsten van de studiefinanciering. In het jaar 2023 was dit een meevaller van 8 miljoen. Structureel leidt dit tot een meevaller van 246 miljoen euro.

34. Jeugdbescherming

Bij de Voorjaarsnota 2023 heeft het kabinet structureel aanvullende middelen beschikbaar gesteld voor jeugdbescherming. Voor 2023 was dit 43 miljoen euro.

35. LPO-tranche 2023 en volgende primair onderwijs en voortgezet onderwijs en LPO-transitiefonds

Een deel van de ontvangen loon- en prijsbijstelling op artikel 1 en 3 (Primair en voortgezet onderwijs) wordt ingezet om te voldoen aan de rijksbrede dekkingsopgave. LNV heeft in 2023 2 miljoen euro bijgedragen aan de dekkingsopgave voor de rentetegenvaller. Dit budget is afkomstig van de loon- en prijsbijstelling van het Transitiefonds.

36. Onbenutte eindejaarsmarge OCW

OCW heeft in het voorjaar 117 miljoen euro van de eindejaarsmarge ingezet als onderdeel van de rijksbrede dekkingsopgave.

37. SLIM-regeling

De scholingssubsidie STAP, die in 2024 wordt stopgezet, is in 2023 conform motie-Van der Lee c.s. gerichter vormgegeven. Hierdoor valt in 2023 een bedrag vrij van 147 miljoen euro bij de Miljoenennota 2024. Van dit bedrag wordt 73,5 miljoen euro aangewend om het budget voor de scholingssubsidie SLIM incidenteel te verhogen van 2024 tot en met 2027. Hiermee wordt (eveneens volgens motie-Van der Lee c.s.) individuele scholing beschikbaar gesteld.

38. Huurtoeslag

De huurtoeslag-raming is bijgesteld op basis van de raming van het CPB. De betreft onder andere de gevolgen van beleidsbeslissingen in de huurtoeslag hervorming, afspraken met woningcorporaties over de hoogte van huren en het afgenomen aantal huurtoeslagontvangers.

39. Pallas

De resterende dekking voor de publieke investering in Pallas is gevonden in de groeiruinimte Zvw. Deze is overgeheveld van plafond Zorg naar plafond Rijksbegroting.

40. Update VWS-begroting

Bij de Voorjaarsnota 2023 is er 96 miljoen euro aan onderuitputting structureel ingeboekt op de VWS-begroting. Bij de Miljoenennota waren er in 2023 lagere uitgaven bij diverse beleidsprogramma's van VWS (-176 miljoen euro), waaronder de versterking van de basiszorg (-17 miljoen euro) en bij ZonMw (-45,5 miljoen euro).

41. Kasschuiven

Sinds de Miljoenennota 2023 is een aantal kasschuiven verwerkt. Per saldo is er 2 miljard euro uit 2023 geschoven naar latere jaren.

42. Onderuitputting

De totale onderuitputting over alle deelplafonds bedraagt 7,2 miljard euro. Van dit bedrag is 4,4 miljard euro onderuitputting op het deelplafond Rijksbegroting. Een uitgebreidere toelichting bij de totale onderuitputting is te vinden in paragraaf 2.1.1.

43. Eindejaarsmarge

Bij de Voorjaarsnota 2023 is de eindejaarsmarge ten hoogte van 2,96 miljard euro op het deelplafond Rijksbegroting geboekt. De eindejaarsmarge is bedoeld om ondoelmatige besteding van middelen aan het einde van het jaar te voorkomen door onbestede middelen naar het volgende jaar door te schuiven. Hiervoor geldt een maximum van 1,0% van de bruto uitgaven onder het deelplafond Rijksbegroting.

44. In=uit-taakstelling

Bij de Voorjaarsnota 2023 is de reguliere in=uit-taakstelling ten hoogte van 2,897 miljard euro op deelplafond Rijksbegroting ingeboekt. De in=uit-taakstelling is de tegenhanger van de eindejaarsmarge. Om te voorkomen dat het uitgavenplafond wordt overschreden door de uitkering van de eindejaarsmarge, wordt tegelijkertijd een even grote taakstelling ingeboekt, de zogenoemde in=uit-taakstelling. De in=uit-taakstelling wordt gaandeweg het jaar ingevuld. De invulling kan bestaan uit onderuitputting of andere meevallers op generale dossiers.

45. Invullen in=uit-taakstelling en aanvullende onderuitputting

Gedurende het jaar is de in=uit-taakstelling en aanvullende onderuitputting ingevuld. Het is hierbij van belang om naar het totaal te kijken in plaats van naar de verwerking per deelplafond. De verwerking op de verschillende deelplafonds is nodig om administratieve redenen. In paragraaf 2.1.1 wordt ingegaan op de invulling van de totale in=uit-taakstelling en aanvullende onderuitputting.

46. Diversen

De post Diversen bevat het saldo van alle resterende uitgavenmutaties onder het deelplafond Rijksbegroting.

2.1.3 Plafondtoets Sociale Zekerheid

Tabel 2.1.5 Plafond Sociale Zekerheid	
(in miljoenen euro, min is onderschijding)	2023
1 Uitgavenplafond bij Miljoenennota 2023	96.231
<i>Aanpassingen van het uitgavenplafond naar aanleiding van:</i>	
2 Koopkrachtpakket: verhoging kindgebonden budget	82
3 Maatregel: lage-inkomensvoordeel	211
4 Overboekingen met andere uitgavenplafonds	– 108
5 Niet-beleidsmatige mutaties WW en bijstand	– 321
6 Nominale ontwikkeling	495
7 Overige plafondcorrecties	– 79
8 Uitgavenplafond bij FJR 2023 (= 1 t/m 7)	96.509
9 Reguliere uitgaven bij Miljoenennota 2023	99.655
<i>Uitgavenmutaties met aanpassing van het uitgavenplafond:</i>	
Totaal aanpassingen uitgavenplafond	279
<i>Uitgavenmutaties met beslag op de budgettaire ruimte:</i>	
10 Transitievergoeding	96
11 Macrobudget Participatiewet	67
12 Meersporenbeleid slavernijverleden	50
13 Algemene Kinderbijslagwet	44
14 Lage-inkomensvoordeel	– 41
15 WAO	– 59
16 Kinderopvangtoeslag	– 158
17 Kindgebonden budget	– 133
18 Wajong	– 124
19 Verlofregelingen	– 190
20 AOW	– 315
21 Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen	– 373
22 Eindejaarsmarge uitgavenplafond	6
23 Vaststellen in=uittaakstelling	– 6
24 Invullen in=uittaakstelling	6
25 Onderuitputting op uitgavenplafond	– 38
26 Diversen	– 143
27 Reguliere uitgaven bij FJR 2023 (= 9 t/m 26)	98.624
28 Over/onderschijding uitgavenplafond bij MJN 2023 (= 9-1)	3.425
29 Over/onderschijding uitgavenplafond bij FJR 2023 (= 27-8)	2.115
30 Uitgavenniveau corona bij FJR 2023	– 637
31 Totale uitgaven bij FJR 2023 (= 27+30)	97.987

Uitgavenmutaties met aanpassing van het uitgavenplafond

2. Koopkrachtpakket: verhoging kindgebonden budget

Tijdens de koopkrachtbesluitvorming in 2023 heeft het kabinet besloten het kindgebonden budget structureel te verhogen vanaf 2024. Vanwege de voorschotsystematiek is het bedrag voor januari 2024 al in december 2023 uitgekeerd. De dekking van deze maatregel is gevonden aan de inkomstenkant van de Rijksbegroting. Daarom wordt het uitgavenplafond voor deze maatregel gecorrigeerd.

3. Maatregel: lage-inkomensvoordeel

Het lage-inkomensvoordeel (LIV) neemt eenmalig toe als gevolg van de verhoging over het jaar 2022 (met terugwerkende kracht) met 211 miljoen euro. Deze wordt immer achteraf betaald, de uitgaven vallen dus in 2023. Deze eenmalige verhoging komt voort uit de in de Miljoenennota aangekondigde lastenverlichting voor het mkb en daarom wordt het uitgavenplafond voor deze verhoging gecorrigeerd.

4. Overboekingen met andere uitgavenplafonds

Overboekingen met andere plafonds leiden tot een neerwaartse bijstelling van de uitgaven onder het plafond Sociale Zekerheid van 108 miljoen euro. Dit betrof hoofdzakelijk overboekingen met het plafond Rijksbegroting.

5. Niet-beleidsmatige mutaties WW en bijstand

In de begrotingsregels is vastgelegd dat het uitgavenplafond Sociale Zekerheid wordt aangepast voor niet-beleidsmatige uitgavenmutaties in de Werkloosheidswet (WW) en bijstand. Hierdoor hebben deze mutaties geen invloed op de ruimte onder het uitgavenplafond Sociale Zekerheid. De uitgaven aan de WW en bijstand zijn ten opzichte van de Miljoenennota 2023 met 321 miljoen euro naar beneden bijgesteld. Dit komt met name doordat het werkloosheidsniveau in 2023 lager uitviel dan eerder werd verondersteld.

6. Nominale ontwikkeling

De raming van de nominale ontwikkeling (verwachte indexatie van de socialezekerheidsuitkeringen op basis van loon- en prijsontwikkeling) is geactualiseerd aan de hand van de macro-economische ramingen van het CPB uit 2023. De nominale ontwikkeling voor 2023 is hoger uitgevallen ten opzichte van de Miljoenennota 2023 doordat zowel de contractloonontwikkeling als de groei van het wettelijk minimumloon (WML) groter waren dan eerder verwacht. Ook de beleidsmatige extra verhoging van het WML per 1 januari 2023 heeft hieraan bijgedragen. Conform de rijksbrede begrotingsregels wordt het uitgavenplafond voor deze mutaties aangepast.

7. Overige plafondcorrecties

De maximum uurprijzen in de kinderopvangtoeslag (KOT) zijn per 2024 verhoogd. Doordat het voorschot van de KOT voor januari 2024 reeds in december 2023 aan de ouders is uitbetaald, zijn er in 2023 hogere uitgaven.

Meerdere grote ondernemingen zijn afgelopen jaar eigenrisicodragers geworden voor de Ziektewet (ZW), waardoor de ZW-uitgaven afnemen. Hiervoor wordt het uitgavenplafond Sociale Zekerheid gecorrigeerd. Tegelijkertijd nemen de premieontvangsten voor de ZW af. Ook vallen onder deze post diverse relatief kleine plafondcorrecties.

Uitgaven met beslag op de budgettaire ruimte

10. Transitievergoeding

De uitgaven zijn in 2023 hoger uitgekomen dan geraamd bij de ontwerp-begroting. Dit komt voornamelijk door een hoger aantal aanvragen dan verwacht, waarbij er ook minder aanvragen werden afgewezen dan verwacht. Verder is het aantal uitbetalingen hoger in 2023 door het eenmalig wegwerken van een deel van de voorraad.

11. Macrobudget Participatiewet

Naar aanleiding van de uitvoeringsinformatie van gemeenten over 2022 worden de uitgaven onder andere aan de Wet inkomensondersteuning oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW)

en Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) neerwaarts bijgesteld (19 miljoen euro). Daarnaast is de doorstroom van de WW naar de IOAW opnieuw berekend (10 miljoen euro). Dit zorgt tevens voor een neerwaartse bijstelling. De uitgaven aan de bijstand worden naar boven bijgesteld als gevolg van de hoge huisvestingstaakstelling voor statushouders in 2023 (99 miljoen euro). Een deel van de statushouders dat wordt gehuisvest in een gemeente stroomt de bijstand in en daarom zorgt de hogere huisvestingstaakstelling voor meer uitgaven.

12. Meersporenbeleid slavernijverleden

Het kabinet heeft in 2023 besloten om middelen vrij te maken voor het meersporenbeleid slavernijverleden. Het gaat hier om maatregelen op het terrein van bewustwording, betrokkenheid en doorwerking van het slavernijverleden. Het gaat om de bijdrage van SZW volgens de afgesproken verdeelsleutel. Dit is met een overboeking overgeheveld naar de begroting van BZK.

13. Algemene Kinderbijslagwet

Als gevolg van een hogere CBS-bevolkingsprognose heeft een bijstelling plaatsgevonden op de uitkeringslasten van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW). Daarnaast is de indexatie van de AKW hoger uitgevallen in 2023. Tot slot is bij de Najaarsnota de lopende raming naar beneden bijgesteld, omdat het aantal kinderen waarvoor recht bestaat op AKW lager was dan verwacht.

14. Lage-inkomensvoordeel

Op basis van de realisaties is een meevaller van 41 miljoen euro geboekt. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat de cao-lonen in 2022 relatief hard zijn gestegen. Dit betekent dat relatief veel werknemers buiten het uurlooncriterium van 100-125% WML vallen. Voor 2022 werd voor het uurlooncriterium namelijk uitgegaan van het WML van 1 januari 2022. Als het uurloon hard stijgt in een jaar, kan het dus zijn dat het gemiddelde uurloon van veel werknemers net boven de 125% valt.

15. WAO

De meevaller van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) wordt voor iets meer dan de helft veroorzaakt door een lager aantal uitkeringen en voor het overige deel door een lager dan verwachte gemiddelde uitkeringshoogte.

16. Kinderopvangtoeslag

Deze post betreft een aantal mutaties die optellen tot per saldo 158 miljoen euro minder uitgaven. Allereerst zijn uitgaven aan de kinderopvangtoeslag (KOT) lager doordat het gemiddelde vergoedingspercentage lager is uitgekomen dan verwacht. Daarnaast was er sprake van minder nabetaalingen over eerdere jaren. Het aantal kinderen dat in 2023 naar de opvang is juist hoger uitgekomen dan verwacht. Tot slot zijn de terugontvangsten KOT naar beneden bijgesteld.

17. Kindgebonden budget

De uitgaven vanwege de Wet op het kindgebonden budget (WKB) zijn per saldo naar beneden bijgesteld, voornamelijk als gevolg van het feit dat de bevoorschotting van de WKB in 2023 achterbleef bij de eerder geraamde uitgaven voor dat jaar. De oorzaak van de lage bevoorschotting is vermoedelijk dat Dienst Toeslagen bij het vaststellen van de voorschotten voor 2023 gemiddeld genomen een te hoge loonstijging voor de WKB-gerechtigden heeft aangehouden. Een hoge loonstijging resulteert daarbij

(voorlopig) in lagere voorschotbedragen. Tegelijkertijd viel de inkomensontwikkeling van huishoudens met kinderen in de CEP-raming van het CPB licht hoger uit dan eerder verwacht. Een hoger inkomen leidt tot een lager recht op WKB. Ook viel het voorschot voor januari 2024 in december 2023 hoger uit dan eerder werd verwacht. Tot slot zijn de WKB-ontvangsten lager uitgevallen dan verwacht.

18. Wajong

De uitgaven voor de Wajong in 2023 zijn in totaal met 124 miljoen euro neerwaarts bijgesteld. Dit is onder andere als gevolg van een neerwaartse bijstelling op de instroom Wajong 2015 en een grotere uitstroom uit de oude Wajong-regelingen. De ontvangsten betreffen een terugbetaling van het UWV aan te veel ontvangen middelen in 2022, als gevolg van een te hoge gemiddelde jaaruitkering en een daling van de instroom van de Wajong 2015.

19. Verlofregelingen

De uitgaven voor de verlofregelingen (WAZO, WIEG, ZEZ en de WBO) in 2023 zijn in totaal met 190 miljoen euro neerwaarts bijgesteld. De bijstellingen zijn gedaan op basis van uitvoeringsinformatie en op basis van de CBS-bevolkingsprognose. De lagere uitgaven komen voornamelijk doordat er minder geboortes waren dan eerder verwacht op basis van de CBS-bevolkingsprognose, ondanks het feit dat de gemiddelde uitkeringshoogte hoger was dan verwacht.

20. AOW

De uitgaven aan de AOW zijn neerwaarts bijgesteld. Dit komt voornamelijk door een dalend aantal AOW-gerechtigden in Nederland als gevolg van oversterfte. De inzichten uit de laatste bevolkingsprognose van het CBS laten zien dat het herstel van de levensverwachting na de coronapandemie langzamer gaat dan verwacht. Het aantal AOW-gerechtigden in het buitenland valt iets hoger uit dan geraamd.

21. Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen

De meevaller op deze post wordt veroorzaakt door zowel een prijs als een volume-effect. Op basis van de realisaties is het aantal uitkeringen neerwaarts naar beneden bijgesteld (met name in de WGA). Het prijseffect wordt veroorzaakt doordat er in de raming voor de begroting 2023 gerekend is met een te hoge prijsstijging. Op basis van realisaties is de gemiddelde uitkeringshoogte later in het jaar naar beneden bijgesteld.

22. Eindejaarsmarge uitgavenplafond

Deze post omvat het toekennen voor de eindejaarsmargeruimte van 6 miljoen euro bij de Voorjaarsnota voor middelen op Sociale Zekerheid.

23. Vaststellen in=uit-taakstelling

Deze post omvat het vaststellen van de in=uit-taakstelling van 6 miljoen euro bij de Voorjaarsnota. Om te voorkomen dat het uitgavenplafond wordt overschreden als gevolg van de eindejaarsmarge, wordt tegelijkertijd een even grote taakstelling ingeboekt, de zogenaamde in=uit-taakstelling. Hierdoor levert het doorschuiven via de eindejaarsmarge dus geen extra middelen op in het jaar waarnaar wordt doorgeschoven. De in=uit-taakstelling wordt gaandeweg ingevuld via onderuitputting of meevallers.

24. Invullen in=uit-taakstelling

Deze post omvat het invullen van de in=uit-taakstelling voor 6 miljoen euro bij de Slotwet.

25. Onderuitputting op uitgavenplafond

De totale onderuitputting op plafond Sociale Zekerheid bedraagt in 2023 38 miljoen euro, nadat eerder een taakstelling van circa 36 miljoen euro is ingevuld.

26. Diversen

Deze post betreft diverse relatief kleine mutaties onder het uitgavenplafond Sociale Zekerheid. Het gaat onder andere om de uitgaven aan de Toeslagenwet (TW). Deze komen in 2023 circa 31 miljoen euro lager uit. Daarnaast zijn de uitgaven aan de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW) met bijna 28 miljoen euro naar beneden bijgesteld. Ook de uitgaven aan de ziektewet (ZW) zijn in 2023 met iets meer dan 14 miljoen euro naar beneden bijgesteld. De totale post diversen bevat een neerwaartse bijstelling van circa 180 miljoen euro.

2.1.4 Plafondtoets Zorg

Tabel 2.1.6 Plafondtoets Zorg - oud	
(in miljoenen euro; - is onderschrijding)	2023
1 Uitgavenplafond bij Miljoenennota 2023	89.913
Aanpassingen van het uitgavenplafond n.a.v.:	
2 Overboekingen met plafond Rijksbegroting	- 177
3 Loon- en prijsontwikkeling	- 114
4 Uitgavenplafond bij Financieel Jaarverslag Rijk 2023 (= 1 t/m 3)	89.622
5 Uitgaven bij Miljoenennota 2023	89.389
<i>Uitgavenmutaties met aanpassing van het uitgavenplafond</i>	
6 Totaal aanpassingen uitgavenplafond (2 en 3)	- 291
<i>Uitgavenmutaties met beslag op de budgettaire ruimte</i>	
7 Actualisatiecijfers Zvw	- 1.021
8 Actualisatiecijfers Wlz	25
9 Vrijval nominaal en onverdeeld Zvw	- 30
10 Modernisering Geneesmiddelenvergoedingensysteem	140
11 VG7 (gehandicaptenzorg)	40
12 Paramedische herstellzorg	21
13 Dekking voor uitgavenmutaties 10 t/m12	- 199
14 Korting op beleidsartikelen	- 9
15 Kasschuiven	- 373
16 Onderuitputting	16
17 Diversen	26
18 Uitgaven bij Financieel Jaarverslag Rijk 2023 (= 5 t/m 17)	87.734
19 Over-/onderschrijding uitgavenplafond bij Miljoenennota 2023 (= 5 - 1)	- 524
20 Over-/onderschrijding uitgavenplafond bij Financieel Jaarverslag Rijk 2023 (=18- 4)	- 1.888
21 Uitgavenniveau corona bij Financieel Jaarverslag Rijk 2024	40
22 Totale uitgaven bij FJR 2023 (= 18 + 21)	87.774

De toets op het deelplafond Zorg laat een onderschrijding zien bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk van 1,9 miljard euro in 2023. De totale netto zorguitgaven bedragen 87,8 miljard euro, inclusief de corona-uitgaven. De corona-uitgaven onder het deelplafond Zorg (40,3 miljoen euro) betreffen in 2023 de uitgaven voor de verlenging van de paramedische herstellzorg (43 miljoen euro) en uitgaven aan de BES-eilanden (0,8 miljoen

euro). Daarnaast levert de in 2023 afgeronde verantwoording op geleverde persoonsgebondenbudget-zorg (PGB-zorg) in 2021 een meevaller op van 3,5 miljoen euro.

Uitgavenmutaties met aanpassing van het uitgavenplafond

2. Overboekingen met plafond Rijksbegroting

Dit betreft een aantal overboekingen met het uitgavenplafond Rijksbegroting en de bijstelling van de loon- en prijsontwikkeling. De overboekingen naar het uitgavenplafond Rijksbegroting betreffen onder andere 150 miljoen euro structureel voor de gemeenten voor de doelstellingen uit het Integraal Zorgakkoord (IZA), 97,3 miljoen euro structureel voor passende zorg als norm en 21,1 miljoen euro structureel voor pandemische paraatheid.

3. Loon- en prijsontwikkeling

De raming van de loon- en prijsontwikkeling in de zorg is naar beneden bijgesteld op basis van de actuele macro-economische inzichten van het CPB (114 miljoen euro).

Uitgavenmutaties met beslag op de budgettaire ruimte

7. Actualisatie uitgaven Zvw

Op basis van de (voorlopige) realisatiecijfers van het Zorginstituut, gebaseerd op de actuele gegevens van zorgverzekeraars, zijn de uitgaven in de Zorgverzekeringswet (Zvw) in 2023 naar beneden bijgesteld met 1 miljard euro.

8. Actualisatiecijfers Wlz

In de Wet langdurige zorg (Wlz) is een per saldo tegenvaller van 25 miljoen euro verwerkt, waarvan 102 miljoen euro aan hogere uitgaven en 77 miljoen aan hogere ontvangsten op de eigen bijdrage Wlz. Dat gebeurde op basis van de adviezen van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) over de benutting van het Wlz-kader 2023 en op basis van de (voorlopige) realisatiecijfers van het Zorginstituut over de kosten buiten contracteerruimte 2023 in de Wlz.

9. Vrijval nominaal en onverdeeld Zvw

Niet alle middelen gereserveerd op het artikel nominaal en onverdeeld voor de Zvw zijn tot besteding gekomen (30 miljoen euro).

10. Modernisering geneesmiddelenvergoedingensysteem

Door afstel van de modernisering van het Geneesmiddelenvergoedingensysteem (GVS) ontstond er in 2023 een besparingsverlies van 140 miljoen euro.

11. VG7 (gehandicaptenzorg)

De compensatie voor geleverde VG7-zorg in de gehandicaptenzorg heeft ertoe geleid dat aanbieders in toenemende mate terughoudend zijn met het leveren van deze zorg. Om in 2023 de compensatie voor geleverde VG7-zorg te kunnen verhogen, is de contracteerruimte in de Wlz met 40 miljoen euro verhoogd. Hierdoor hadden zorgkantoren de ruimte om met maatwerkafspraken een lager kortingspercentage af te spreken met aanbieders, waardoor de vergoeding voor de geleverde gehandicaptenzorg is verhoogd.

12. Paramedische herstelzorg

De regeling paramedische herstelzorg voor corona-patiënten is in 2023 verlengd. De kosten hiervoor bedroegen in 2023 21 miljoen euro.

13. Dekking voor uitgavenmutaties 10 t/m 12

De dekking voor het besparingsverlies modernisering GVS komt uit de loon- en prijsbijstelling op genees- en hulpmiddelen (140 miljoen euro). De dekking voor VG7 en paramedische herstelzorg komt ook de prijsbijstelling (31,6 miljoen euro) en is er overdekking gebruikt op de Wlz-begroting (27,5 miljoen euro).

14. Korting op beleidsartikelen

Er is een korting doorgevoerd op diverse beleidsartikelen van de VWS-begroting (8,8 miljoen euro).

15. Kasschuiven

Er zijn diverse middelen met een kasschuif naar latere jaren verschoven. Dit betreft onder meer de transformatiemiddelen IZA (196,6 miljoen euro), middelen voor gegevensuitwisseling (135 miljoen euro), pandemische paraatheid (22,7 miljoen euro) en middelen voor passende zorg als norm (9,4 miljoen euro).

16. Onderuitputting

De uitgaven aan zorg in Caribisch Nederland vallen met 10 miljoen euro hoger uit. Verder is er een overschrijding op diverse subsidie-uitgaven (circa 6 miljoen euro).

17. Diversen

Deze post gaat onder andere om een tegenvaller op de zorguitgaven in Caribisch Nederland (8,8 miljoen euro) door een toename in de medische uitzendingen en farmaceutische zorg, hogere uitvoeringskosten voor de VIPP5-regeling (5,8 miljoen euro) en een toename in het aantal abortussen (3,7 miljoen euro).

2.1.5 Plafondtoets Investerings

De uitgaven onder het deelplafond Investerings zijn ongeveer 1 miljard euro lager uitgekomen dan geraamd in de Miljoenennota 2023. Het plafond is echter ook aangepast om aan te sluiten bij de gewijzigde kasritmes door kasschuiven. Daardoor is er een onderschrijding ontstaan van 742 miljoen euro. Tabel 2.1.7 toont een uitsplitsing van de ontwikkelingen onder het deelplafond Investerings.

Tabel 2.1.7 Plafondtoets Investerings	
(in miljoenen euro, min = onderschrijding)	2023
1 Uitgavenplafond bij Miljoenennota 2023	21.903
<i>Aanpassingen van het uitgavenplafond naar aanleiding van:</i>	
2 Overboekingen met plafond Rijksbegroting	– 461
3 Aanpassing kasritmes	– 4.226
4 Compensatie valutaschommelingen Defensie	75
5 Oekraïne-uitgaven	40
6 Overige plafondcorrecties	43
7 Uitgavenplafond bij Financieel Jaarverslag Rijk 2023 (= 1 t/m 6)	17.375
8 Reguliere uitgaven bij Miljoenennota 2023	22.028
<i>Uitgavenmutaties met aanpassing van het uitgavenplafond:</i>	
9 Totaal aanpassingen uitgavenplafond	– 4.528
<i>Uitgavenmutaties met beslag op de budgettaire ruimte:</i>	
10 Aanvullende Post	– 1.378
11 BZK (incl. KR en BES)	150
12 Defensie	646
13 EZK (incl. NGF en KF)	156
14 IenW (incl. MF en DF)	389
15 LNV (incl. DGF en TF)	96
16 OCW	53
17 Kasschuiven	467
18 Onderuitputting	– 2.829
19 Invulling in=uittaakstelling	1.384
20 Diversen	1
21 Reguliere uitgaven bij Financieel Jaarverslag Rijk 2023 (10 t/m 20)	16.633
22 Over/onderschrijding uitgavenplafond bij Miljoenennota 2023 (=8-1)	125
23 Over/onderschrijding uitgavenplafond bij Financieel Jaarverslag Rijk 2023 (=21-7)	– 742
24 Totale uitgaven bij Financieel Jaarverslag Rijk 2023 (=21)	16.633

Uitgavenmutaties met aanpassing van het uitgavenplafond

2. Overboekingen met plafond Rijksbegroting

Per saldo wordt in 2023 budget van het plafond Investerings overgeboekt naar het plafond Rijksbegroting.

3. Aanpassing kasritmes

Voor diverse reeksen is het kasritme aangepast en zijn de middelen in een realistischer bestedingsritme gezet. De grootste aanpassingen zijn doorgevoerd op het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF) voor investeringen, instandhouding en vastgoed. Vanwege externe factoren, zoals krapte op de arbeids- en defensiemarkten, zijn leveringen vertraagd.

4. Compensatie valutaschommelingen Defensie

Jaarlijks worden op basis van het CEP van het CPB de verwachte effecten van de wisselkoersmutaties verwerkt op de begroting van Defensie. Defensie is met name gevoelig voor schommelingen in wisselkoersen bij aanschaf (en in mindere mate bij instandhouding) van materieel. Daarom worden de middelen overgeheveld van de begroting hoofdstuk X Defensie naar het hoofdstuk Defensiematerieelbegrotingsfonds. Ontwikkelingen in de wisselkoersen van US dollars en Zweedse kronen leiden bij de Najaarsnota en dit FJR tot een teruggave van de compensatie die Defensie heeft ontvangen voor valutaschommelingen.

5. Oekraïne-uitgaven

Defensie heralloceert de generale middelen vanuit het Budget Internationale Veiligheid (BIV) naar de artikelen op het Defensiematerieelbegrotingsfonds, van waaruit de leverantie van militaire goederen aan Oekraïne zijn verstrekt uit eigen (operationele) voorraad. Hierdoor worden de middelen binnen het uitgavenplafond geplaatst. Tevens is compensatie van misgelopen verkoopopbrengsten toebedeeld.

6. Overige plafondcorrecties

Bij de Voorjaarsnota 2023 was er een totaal van circa 43 miljoen euro aan overige plafondcorrecties. Dit wordt veroorzaakt door dekking voor de werkkostenregeling bij EZK (-241 miljoen euro), het opkopen van landbouwgrond door LNV om Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, [36 350, nr. 1](#) 28 de doelen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) te behalen (200 miljoen euro) en compensatie van valuta bij Defensie (circa 84 miljoen euro).

Uitgavenmutaties met beslag op de budgettaire ruimte

10. Aanvullende Post

De eindejaarsmarges werden toegevoegd aan de begrotingen bij de Voorjaarsnota 2023. Als tegenhanger van de eindejaarsmarge wordt een in=uit-taakstelling geboekt op de Aanvullende Post. De gedachte achter de in=uit-taakstelling is dat aan het einde van dit jaar weer in dezelfde mate als in 2023 sprake zal zijn van onderbesteding. Door hiervoor alvast een in=uit-taakstelling in te boeken, zorgt het uitkeren van de eindejaarsmarge niet voor een belasting van het uitgavenplafond in 2024.

11. BZK (inclusief KR en BES)

Het kabinet stelt in totaal 300 miljoen euro beschikbaar in 2023 voor de lokale isolatie aanpak van gemeenten in de kwetsbare koop en voor de opschaling van energiefixers en energiefixteams. Hiermee wordt getracht de energiekosten zoveel mogelijk te verminderen. Deze kosten worden gedekt uit het budget voor het Nationaal Isolatieprogramma en uit een deel van de Prinsjesdagmiddelen bestemd voor kwetsbare huishoudens, en hiervoor worden middelen vanuit 2024 (50 miljoen euro) en 2025 (100 miljoen euro) naar 2023 geschoven.

12. Defensie

Dit betreft de toevoeging van de eindejaarsmarge van 2022 van circa 646 miljoen euro aan het Defensiematerieelbegrotingsfonds bij de Voorjaarsnota 2023.

13. EZK (inclusief NGF en KF)

De belangrijkste mutaties die bij de Voorjaarsnota 2023 vallen binnen de reeks van EZK zijn: de kasschuif IPCEI Waterstof golf 2 (64 miljoen euro in 2023 en doorlopend), de kasschuif voor het NGF-project Photondelta

(51,5 miljoen euro in 2023 en doorlopend), de kasschuif voor het NGF-project Circulaire Plastics NL (30,8 miljoen euro in 2023 en doorlopend) en het opvragen van eindejaarsmarge voor het NGF-project QuantumDeltaNL (21,9 miljoen euro in 2023). Het resterende bedrag in de reeks bestaat voornamelijk uit het opvragen van onbenutte klimaatfondsmiddelen, welke zijn verspreid over meerdere kleine mutaties. Bij de Miljoenennota 2023 bevatten de kasschuiven voor EZK een kasschuif voor IPCEI Waterstof golf 3 (291 miljoen euro) en IPCEI Waterstof golf 4 (110 miljoen euro). Daarnaast wordt 14 miljoen euro doorgeschoven naar 2024 voor de NIKI. Voor het NGF is de raming bij de Voorjaarsnota 2023 licht naar beneden bijgesteld. Bij de Miljoenennota 2024 is de raming verder naar beneden bijgesteld, met de grootste bijstelling in 2023. Er zijn verschillende kasschuiven verwerkt om budget naar latere jaren te schuiven. De oorzaak hiervan is voornamelijk projecten die vertraging hebben opgelopen. Daarnaast is bij de Miljoenennota 2024 een grote kasschuif doorgevoerd om de onverdeelde middelen in het juiste kasritme te zetten. Dit komt door een aanpassing in de eerder gemaakte planning voor de (voorwaardelijke) toekenningen. Op de fondsbegroting staat nog 8 miljard euro aan onverdeelde middelen die bestemd zijn voor ronde 4 en 5, daarnaast zijn er in de onverdeelde middelen reserveringen die in eerdere rondes zijn toegekend.

14. lenW (inclusief MF en DF)

Dit betreft de toevoeging van de eindejaarsmarge van 2022 op de beleidsbegroting (circa 12 miljoen euro), het Mobiliteitsfonds (circa 291 miljoen euro) en het Deltafonds (circa 231 miljoen euro) bij de Voorjaarsnota 2023. Ook wordt de rijksbrede dekkingsopgave ingevuld door lenW. Van het Mobiliteitsfonds wordt in 2023 circa 97 miljoen euro bijgedragen en van het Deltafonds wordt in 2023 circa 21 miljoen euro bijgedragen.

15. LNV (inclusief DGF en TF)

Sinds de Voorjaarsnota 2022 hebben enkele overhevelingen van de Aanvullende Post naar de LNV-begroting plaatsgevonden. Hierbij is budget geschoven om het in het juiste kasritme te zetten. Zo is er met een Nota van Wijziging budget naar voren geschoven voor de uitvoeringskosten van provincies en LNV. In de Voorjaarsnota 2023 wordt er budget naar voren geschoven voor de piekbelastersaanpak en de uitvoering daarvan. Verder wordt er budget naar voren geschoven voor cellulaire agricultuur en uitvoeringskosten van waterschappen en gemeenten. Tot slot wordt er budget dat niet tot besteding is gekomen in 2022 opnieuw aan de begroting van LNV toegevoegd voor het betalen van overlopende verplichtingen.

16. OCW

Er zijn in 2022 voor verschillende NGF projecten middelen aan de OCW-begroting toegevoegd, zoals de projecten ontwikkelkracht, collectief laaggeletterdheid, digitaliseringsimpuls en de nationale LLO Katalysator. In 2022 zijn niet alle middelen besteed, bijvoorbeeld doordat projecten nog in de opstartfase zitten. Middelen uit het NGF kunnen met de 100% eindejaarsmarge op het investeringsplafond worden doorgeschoven naar 2023. Dit is het geval voor afgerond 53 miljoen euro, verdeeld over verschillende projecten.

17. Kasschuiven

Sinds de Miljoenennota 2023 is een aantal kasschuiven verwerkt. Per saldo is er 467 miljoen euro naar 2023 geschoven uit latere jaren.

18. Onderuitputting

De totale onderuitputting over alle deelplafonds bedraagt 7,2 miljard euro. Van dit bedrag betreft 2,8 miljard euro onderuitputting op het deelplafond Rijksbegroting. Een uitgebreidere toelichting bij de totale onderuitputting is te vinden in paragraaf 2.1.1.

19. Invulling in=uittaakstelling

De in=uit-taakstelling is de tegenhanger van de eindejaarsmarge. Op het deelplafond Investeringsgeldt een eindejaarsmarge van 100%, wat betekent dat alle onbestede middelen naar het volgende jaar doorschuiven. Om te voorkomen dat het uitgavenplafond wordt overschreden als gevolg van de uitkering van de eindejaarsmarge, wordt tegelijkertijd een even grote taakstelling ingeboekt, de zogenoemde in=uittaakstelling. De in=uittaakstelling wordt gaandeweg het jaar ingevuld. De invulling kan bestaan uit onderuitputting of andere meevallers.

20. Diversen

De post Diversen bevat het saldo van alle resterende uitgavenmutaties onder het deelplafond Investeringsgeldt.

2.2 De ontwikkeling van de inkomsten

Ook aan de inkomstenkant wordt er ingezoomd op de mutaties die de cijfers over 2023 verklaren, zowel ten opzichte van de begroting als ten opzichte van 2022. Daarbij wordt een koppeling gemaakt met de economische groei en beleidsontwikkelingen.

In 2023 zijn de belasting- en premieontvangsten ('de ontvangsten') 19,1 miljard euro hoger (5,2%) uitgekomen dan werd geraamd in de Miljoenennota 2023. Tabel 2.2.1 toont het verschil in miljarden euro voor de ontvangsten tussen de Miljoenennota 2023 en het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2023.

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

	Miljoenennota 2023	Realisatie 2023	Vershil
Belastingen en premies volksverzekeringen op EMU-basis	283,8	301,7	17,9
- waarvan belastingen	242,4	261,5	19,0
- waarvan premies volksverzekeringen	41,3	40,2	- 1,1
Premies werknemersverzekeringen	82,7	83,9	1,2
Totaal	366,4	385,5	19,1

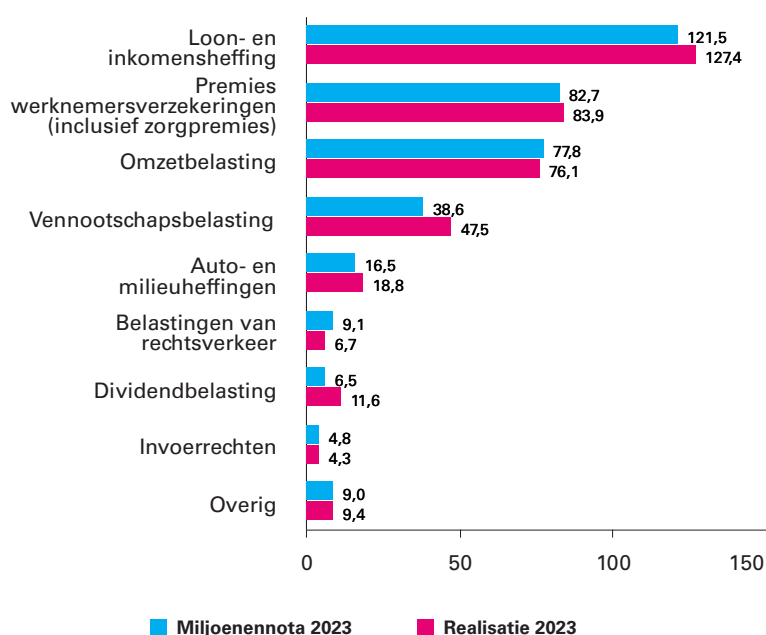
Hierna wordt de ontwikkeling van de ontvangsten toegelicht aan de hand van de veranderingen in onderliggende macro-economische indicatoren. Daarbij komt eerst het verschil aan bod tussen de uiteindelijke ontvangsten over 2023 en de geraamde ontvangsten in de begroting voor dat jaar (verticale toelichting, paragraaf 2.2.1). Daarna volgt de ontwikkeling van 2023 in aansluiting op 2022 (de horizontale ontwikkeling, paragraaf 2.2.2).

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

Het verschil tussen de raming van de ontvangsten uit de Miljoenennota 2023 en de uiteindelijke realisatie over 2023 bedraagt ruim 19 miljard euro (5,2%) en is daarmee relatief groot. Dit verschil wordt voor ongeveer de helft verklaard door fiscaal beleid dat bij het opstellen van de Miljoenennota 2023 nog niet in beeld was en voor de andere helft door gunstigere economische ontwikkelingen. Beide effecten worden hierna in meer detail toegelicht.

Figuur 2.2.1 laat zien dat de hogere ontvangsten zich vooral concentreren bij een aantal directe belastingen: de vennootschapsbelasting, de loon- en inkomensheffing en de dividendbelasting. Bij de indirecte belastingen is overwegend juist sprake van lagere ontvangsten (met name omzetbelasting en overdrachtsbelasting, deels gecompenseerd door de energiebelasting).

Figuur 2.2.1 Raming uit de Miljoenennota 2023 en gerealiseerde belasting- en premieontvangsten op EMU-basis in 2023 (in miljarden euro)



Tabel 2.2.2 splitst het verschil in totale ontvangsten uit in verschillen die zijn ontstaan door de doorwerking van realisaties uit 2022, door nieuw beleid dat na de Miljoenennota 2023 tot stand is gekomen en door de zogenoemde endogene ontwikkeling in 2023. De realisaties uit 2022 vormen het uitgangspunt voor de raming van 2023, dus lagere ontvangsten in 2022 werken direct negatief door op de ontvangsten in 2023. De endogene ontwikkeling volgt voornamelijk uit onderliggende economische ontwikkelingen in 2023 die anders uitpakten dan vooraf verwacht werd.

Tabel 2.2.2 Ontwikkeling ontvangsten vanaf de Miljoenennota 2023 gesplitst naar oorzaak op EMU-basis (in miljarden euro)	
Miljoenennota 2023	366,4
Totale mutatie	19,1
Doorwerking 2022	- 3,0
- waarvan indirecte belastingen	- 1,6
- waarvan directe belastingen en premies volksverzekeringen	- 1,8
- waarvan premies werknemersverzekeringen en overig	0,4
Beleid in 2023	10,4
- waarvan dividendbelasting	5,0
- waarvan belastingen op een milieugrondslag	5,3
- waarvan verbruiksbelasting	- 0,3
- waarvan overig	0,4
Endogeen in 2023	11,7
- waarvan vennootschapsbelasting	9,1
- waarvan loon- en inkomensheffing	7,2
- waarvan premies werknemersverzekeringen	0,8
- waarvan belastingen op een milieugrondslag	- 2,7
- waarvan overdrachtsbelasting	- 2,1
- waarvan omzetbelasting	- 0,8
- waarvan invoerrechten	- 0,7
- waarvan overige belastingsoorten	1,0
Financieel Jaarverslag van het Rijk 2023	385,5

Beleidswijzigingen na de Miljoenennota 2023

Na het publiceren van de Miljoenennota 2023 zijn nog enkele beleidswijzigingen doorgevoerd die een groot effect hebben gehad op de ontvangsten van 2023. De belangrijkste wijziging betreft het pakket om huishoudens te ondersteunen bij de stijgende energieprijzen. In de Miljoenennota 2023 bestond dat pakket onder meer uit een verlaging van de energiebelasting met circa 5,4 miljard euro. Deze fiscale maatregel is teruggedraaid en in plaats daarvan is een (niet-fiscaal) prijsplafond ingevoerd. Deze aanpassing heeft een fors opwaarts effect gehad op de belastingontvangsten. Een andere maatregel met budgettaire impact in 2023 is uitstel van de verhoging van de verbruiksbelasting op niet-alcoholische dranken met 1 jaar (-0,3 miljard euro).

Daarnaast is er sprake van een anticipatie-effect bij de dividendbelasting als gevolg van het introduceren van twee schijven in box 2. Met dit effect was in de raming van de Miljoenennota 2023 al wel rekening gehouden, maar de omvang ervan blijkt fors groter dan vooraf verwacht. Dit heeft geleid tot een incidentele extra ontvangst van 5 miljard euro in 2023.

Endogene ontwikkeling

Onder de endogene ontwikkeling van de belastingontvangsten valt bijvoorbeeld het effect van economische groei, consumptie, loonsom of winst die lager of hoger is dan verwacht. De gerealiseerde belasting- en premieontvangsten pakken door endogene ontwikkelingen per saldo 8,7 miljard euro hoger uit dan geraamd in de Miljoenennota 2022. De realisaties uit 2022 (die doorwerken naar 2023) waren 3,0 miljard euro lager dan verwacht, maar gunstigere economische ontwikkelingen in 2023 hadden een opwaarts effect van 11,7 miljard euro.

De endogene opbrengst van de loon- en inkomensheffing en de premies werknemersverzekeringen groeide in 2023 in totaal 8,0 miljard euro (3,9%) meer dan verwacht. Tabel 2.2.3 geeft de ontwikkeling weer van economische indicatoren die relevant zijn voor deze belastingsoorten. Deze indicatoren hebben grotendeels betrekking op de arbeidsmarkt. Met name de contractloonstijging was fors hoger dan verwacht. Dit leidt tot hogere ontvangsten. De omvang van de hypotheekrenteaftrek is ook sterker gegroeid dan verwacht, wat een dempend effect heeft op de belastingontvangsten.

Tot slot valt op dat de arbeidsinkomensquote ondanks de gestegen lonen een stuk lager uitgevallen is. Dit is een indicatie dat de winsten van bedrijven sneller gestegen zijn dan de lonen. Dat wordt zichtbaar in de opbrengst van de vennootschapsbelasting, die 9,1 miljard euro hoger is dan verwacht, met 23,5% een relatief grotere toename. Net als in 2022 heeft dit er vooral mee te maken dat bedrijven hogere belastingen betalen over het belastingjaar voorafgaand aan het actuele kasjaar ('t-1', in dit geval belastingjaar 2022). Tot en met 2020 was het gebruikelijk dat deze opbrengsten schommelden tussen 3,5 en 5,5 miljard euro. In 2023 is de opbrengst over t-1 echter opgelopen naar 15,6 miljard euro. Dit duidt erop dat bedrijven in 2022, achteraf gezien, fors hogere winsten hebben gemaakt dan zij toen hadden verwacht. In dat geval volgt een nabetaling een jaar later.

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

	MN23	FJR23	Verschil
Arbeidsvolume in arbeidsuren	0,55%	0,25%	- 0,30%
Contractloonstijging	3,57%	6,07%	2,50%
Incidentele loonstijging	0,64%	0,79%	0,15%
Tabelcorrectiefactor	6,30%	6,30%	0,00%
Aftrek pensioenpremies	0,01%	0,13%	0,12%
Omvang hypotheekrenteaftrek	22,77%	25,62%	2,85%
Arbeidsinkomensquote marktsector	73,3%	70,0%	- 3,30%

Tabel 2.2.4 geeft de ontwikkeling weer van de economische indicatoren die relevant zijn voor de btw. De btw-opbrengst hangt vooral samen met de nominale bestedingen van consumenten (dus inclusief inflatie) en met investeringen van de overheid en investeringen in woningen. De consumptie is wat harder gestegen dan verwacht, maar de investeringen juist minder. Per saldo resteert een beperkte tegenvaller van 0,8 miljard euro.

Tabel 2.2.4 Macro-economische indicatoren relevant voor de omzetbelasting

	MN23	FJR23	Vershil
Particuliere consumptie, waardemutatie	6,80%	9,31%	2,51%
Investerings in woningen, waardemutatie	4,66%	1,94%	- 2,72%
Overheidsinvesteringen, waardemutatie	8,94%	4,78%	- 4,16%

Tot slot geeft tabel 2.2.5 enkele overige economische indicatoren weer die relevant zijn voor de belastingontvangsten. De groei van het nominale bbp was 1,3% hoger dan geraamd, wat een opwaarts effect heeft op diverse belastingsoorten. Op de woningmarkt zagen we in 2023 een daling van zowel de verkoopprijs als het aantal woningverkoop, terwijl in beide gevallen op groei was gerekend. Dit verklaart de stevige tegenvaller bij de overdrachtsbelasting van 2,1 miljard euro.

De endogene afwijking bij de belastingen op milieugrondslag (-2,7 miljard euro) kan niet verklaard worden vanuit algemene economische indicatoren, maar heeft een specifiekere oorzaak. Bij het opstellen van de Miljoenennota 2023 lag de inschatting voor het gas- en elektriciteitsverbruik in 2023 nog beduidend hoger dan in de praktijk het geval blijkt. De daling doet zich vooral voor bij het gasverbruik: op basis van aangiftecijfers lijkt dit verbruik in de eerste schijf (voornamelijk gebouwde omgeving) met circa 35% gedaald te zijn ten opzichte van 2021 en het totale gasverbruik zelfs nog iets meer. Hierbij wordt een vergelijking met 2021 gemaakt, omdat dat het laatste jaar is voordat de energieprijzen zeer fors toenamen. Het elektriciteitsverbruik kent ook een daling, maar van beperktere omvang. Tot slot speelt nog mee dat veel belastingplichtigen in 2022 minder energie hebben verbruikt dan vooraf ingeschat, waardoor ze in 2023 nog een belastingteruggave ontvangen.

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

	MN23	FJR23	Vershil
Bbp-groei, waardeontwikkeling	6,48%	7,79%	1,31%
Prijsmutatie verkopen bestaande woningen	2,71%	- 2,77%	- 5,48%
Volumemutatie verkopen bestaande woningen	3,90%	- 5,50%	- 9,40%

2.2.2 Belasting- en premieontvangsten in 2023 ten opzichte van 2022 (horizontale toelichting)

Ten opzichte van 2022 stijgen de endogene totale belasting- en premieontvangsten (dus gecorrigeerd voor beleid) met 6,7%. Dit is iets lager dan de groei van het nominale bbp van 7,8%. Tabel 2.2.6 geeft de horizontale, endogene ontwikkeling weer per belastingsoort.

De totale kostprijsverhogende belastingen namen in 2022 endogeen af met 1,0%. Hoewel de omzetbelasting (de grootste indirecte belastingsoort met een aandeel van ongeveer 70%) gestegen is met 4,5%, blijft met name door de overdrachtsbelasting en de belastingen op milieugrondslag per saldo toch een daling over. De daling bij deze twee belastingsoorten wordt veroorzaakt door de afkoeling op de woningmarkt en het sterk verminderde energieverbruik. Daarnaast was bij de overdrachtsbelasting in 2022 sprake van een anticipatie-effect op nieuw beleid, waardoor de ontvangsten in 2022 hoger waren en in 2023 juist lager. Bij de invoerrechten was in 2022 sprake van een incidenteel hoge opbrengst, die in 2023 weer gedaald is naar een gebruikelijker niveau.

De directe belastingen en de premies volksverzekeringen namen in 2023 endogeen met 11,2% toe ten opzichte van 2022. De endogene opbrengst van de loon- en inkomensheffing steeg met 8,7%, vooral dankzij een contractloonstijging van ruim 6%. De endogene stijging van de vennootschapsbelasting is met 19,6% hoog, net als vorig jaar het geval was. De bedrijfswinsten zijn de afgelopen jaren sterk gegroeid en daarnaast spelen gedaalde rentekosten en goede beursresultaten een rol. Gestegen winsten (en uitkering daarvan) zorgen ook voor een toename van de dividendbelasting. De sterke stijging bij de bronbelasting is in absolute termen vrij beperkt (circa 50 miljoen euro). De opbrengst van deze belastingsoort was de afgelopen jaren hoger dan verwacht en zal waarschijnlijk de komende jaren weer teruglopen.

Tot slot steeg de opbrengst van de premies werknemersverzekeringen in 2023 ten opzichte van een jaar eerder met 7,4%. Evenals de loonheffing hangt de ontwikkeling van premies werknemersverzekeringen vooral samen met de werkgelegenheid en de lonen.

Tabel 2.2.6 Endogene ontwikkeling van belasting- en premieontvangsten in 2023

	2023
Indirecte belastingen	- 1,0%
Invoerrechten	- 11,1%
Omzetbelasting	4,5%
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	4,9%
Accijnzen	6,7%
Overdrachtsbelasting	- 57,4%
Assurantiebelasting	7,8%
Motorrijtuigenbelasting	5,1%
Belastingen op een milieugrondslag	- 192,2%
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken e.a.	- 2,7%
Belasting op zware motorrijtuigen	3,0%
Bankbelasting	- 2,9%
Directe belastingen en premie volksverzekeringen	11,2%
Loon- en inkomensheffing	8,7%
Dividendbelasting	16,3%
Kansspelbelasting	10,0%
Vennootschapsbelasting	19,6%
Bronbelasting op rente en royalty's	90,9%
Schenk- en erfbelasting	14,9%
Overige belastingontvangsten	8,1%
Totaal belastingen en premie volksverzekeringen	6,6%
Premies werknemersverzekeringen	7,4%
Totaal belasting- en premieontvangsten	6,7%
Nominale groei bbp	7,8%

3 FINANCIEEL MANAGEMENT

3.1 Inleiding

De financiële functie van het Rijk omvat de controlfunctie van de directies Financieel-Economische Zaken, bij de agentschappen en andere onderdelen van de ministeries. Daarnaast vervult de Auditdienst Rijk de interne auditfunctie en de Algemene Rekenkamer doet de externe controle. De financiële functie zorgt ervoor dat de financiële processen beheerst en in continuïteit worden doorlopen. De controlfunctie 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 het afgelopen jaar in het teken van de verbetering van het financieel beheer, de afhandeling van corona- en energiesteunmaatregelen uit voorgaande jaren, en de hulp aan Oekraïne.

Jaarlijks brengt de Algemene Rekenkamer het niveau van rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in beeld. In 2023 was het niveau van rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het Rijk respectievelijk 98,89 procent, 99,66 procent en 99,90 procent. Ten opzichte van de afgelopen jaren is daarmee het rechtmatigheidspercentage verder verbeterd. Paragraaf 3.2 gaat nader in op het rechtmatigheidsbeeld en de achterliggende oorzaken van de rechtmatigheidsbevindingen.

Bij de jaarverslagen van alle begrotingshoofdstukken 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.

3.1.1 (Systeem)verantwoordelijkheid

De minister van Financiën en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) dragen een bijzondere verantwoordelijkheid voor de rijksbrede bedrijfsvoering.

De minister van Financiën heeft op grond van de Comptabiliteitswet 2016⁸ een coördinerende en kaderstellende taak (systeemverantwoordelijkheid) bij het begrotingsbeheer en de rijksbrede financiële bedrijfsvoering. Op grond van het 'Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering Rijksdienst 2011'⁹ heeft de minister van BZK coördinerende bevoegdheden voor de rijksbrede niet-financiële bedrijfsvoering. Het doel hiervan is om te zorgen voor een rijksbrede eenheid, kwaliteit en efficiëntie van de bedrijfsvoering. Sinds 2018 is het Coördinatiebesluit aangevuld met de coördinerende bevoegdheden voor de informatiesystemen en informatiebeveiliging¹⁰. In

⁸ Stb. 2017, 139.

⁹ Stb. 2011, 18.

¹⁰ Stb. 2018, 354.

dit Coördinatiebesluit 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 samen met de staatssecretaris op Verantwoordingsdag aan de Staten-Generaal.

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 ontvangsten 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.

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 rijksbrede (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, inclusief nadere duiding van de geconstateerde onrechtmatigheden, de ontwikkelingen op het gebied van de rijksbrede bedrijfsvoering en de resultaten van de Taskforce Verbetering Financieel beheer. Vervolgens besteedt paragraaf 3.3 aandacht aan de beleidsinformatie en de beleidsevaluaties.

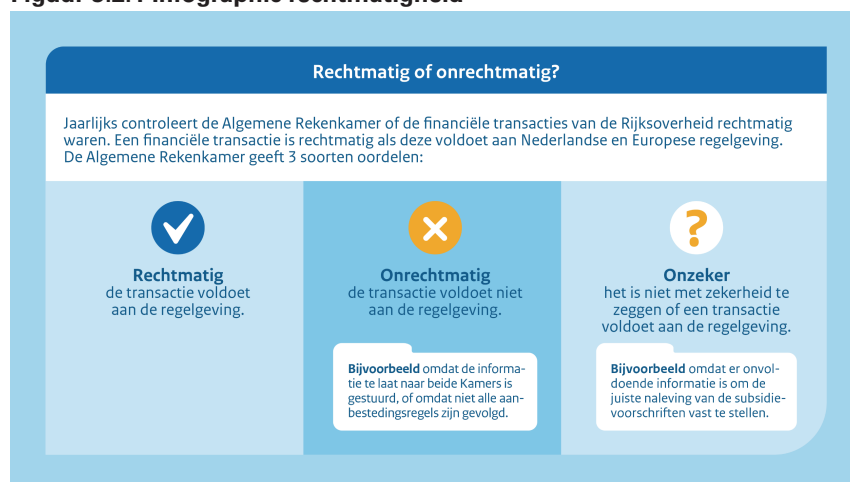
De Europese middelen komen aan bod in paragraaf 3.4. Paragraaf 3.5 besteedt aandacht aan de financiële informatievoorziening. Tot slot beschrijft paragraaf 3.6 de ontwikkelingen op het gebied van het verzelfstandigingsbeleid.

3.2 Rechtmatigheid en tolerantiegrenzen

Definitie rechtmatigheid

Een financiële transactie is rechtmatig als deze in overeenstemming is met de bepalingen, opgenomen in de begrotingswetten en met de internationale regelgeving, Nederlandse wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen, 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



Voor het rechtmatigheidsbeeld van een departement tellen de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer de fouten en onzekerheden op. Voor het rechtmatigheidsbeeld van het Rijk telt de Algemene Rekenkamer de fouten en onzekerheden op totaalniveau (optelsom van alle departementen) ook op.

Als onrechtmatigheden (fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid) zijn geconstateert, betekent dat meestal niet dat sprake is van fraude of dat middelen zijn verdwenen of verspild. Het betekent over het algemeen dat de financiële transacties niet zijn uitgevoerd of verantwoord volgens de geldende procedures van de regelgeving.

Rapporteringstoleranties en tolerantiegrenzen

De rapporteringstoleranties bepalen boven welk bedrag (tolerantiegrens) een minister verplicht is om de fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag te melden. De rapporteringstoleranties zijn opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

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. Voor de rijksrekening geldt een rapporteringstolerantie van 1 procent voor zowel de verplichtingen, de uitgaven als 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.

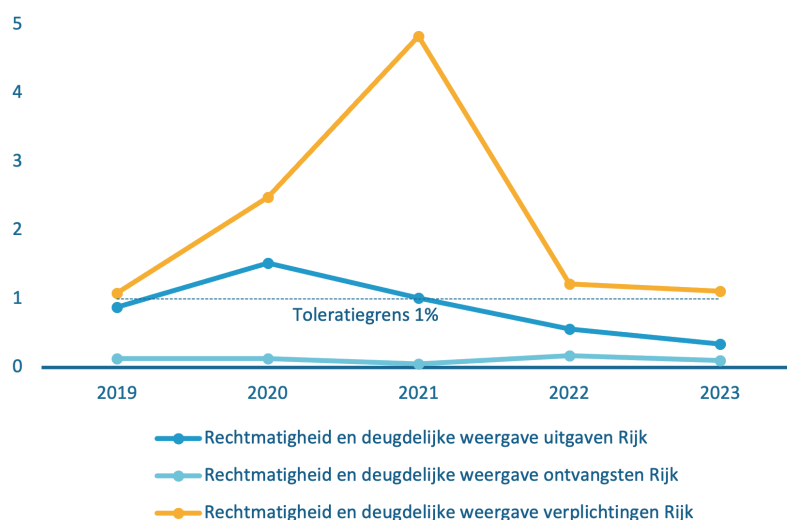
In de Comptabiliteitswet 2016¹¹ (CW) worden verplichtingen gedefinieerd als: de voorwaardelijke of onvoorwaardelijke verplichting tot een toekomstige kasbetaling aan een derde of aan een ander dienstonderdeel. Hierbij kan het gaan om afgesloten contracten, maar ook om toegekende subsidies. Belangrijk bij de uitoefening van het budgetrecht van de Staten-Generaal is dat de CW voorschrijft dat deze financiële verplichtingen altijd controleerbaar moeten zijn. Zowel het budget om verplichtingen aan te gaan als het budget om kasbetalingen te doen, wordt via de begrotingswetten ter goedkeuring voorgelegd aan de Staten-Generaal.

¹¹ Stb. 2017, 139.

3.2.2 Rechtmatigheid van de ontvangsten, uitgaven en verplichtingen

De rechtmatigheid van de ontvangsten van het Rijk komt uit op 99,90 procent en de rechtmatigheid van de uitgaven op 99,66 procent. De rechtmatigheid van de verplichtingen van het Rijk is 98,89 procent. In onderstaande figuur 3.2.2 en de tabellen 3.2.1 tot en met 3.2.3 is de ontwikkeling in rechtmatigheid te zien tussen 2019 en 2023.

Figuur 3.2.2 Verloop rechtmatigheidspercentages 2019 – 2023



Tabel 3.2.1 Rechtmatigheid ontvangsten (in procenten)

	2019	2020	2021	2022	2023
Rechtmatigheid en deugdelijke weergave ontvangsten Rijk	99,87	99,87	99,95	99,83	99,9

Tabel 3.2.2 Rechtmatigheid uitgaven (in procenten)

	2019	2020	2021	2022	2023
Rechtmatigheid en deugdelijke weergave uitgaven Rijk	99,12	98,48	98,99	99,44	99,66

Tabel 3.2.3 Rechtmatigheid verplichtingen (in procenten)

	2019	2020	2021	2022	2023
Rechtmatigheid en deugdelijke weergave verplichtingen Rijk	98,92	97,52	95,17	98,78	98,89

3.2.3 Duiding geconstateerde fouten en onzekerheden

In de bedrijfsvoeringsparagrafen van de departementale jaarverslagen is gerapporteerd welke rapporteringstoleranties in 2023 zijn overschreden. In 2023 is de rechtmatigheid binnen de grenzen van de gehanteerde rapporteringstoleranties gebleven, met uitzondering van de volgende acht begrotingshoofdstukken:

- VI. Justitie en Veiligheid
- VII. Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- IX. Financiën en Nationale Schuld
- XII. Infrastructuur en Waterstaat

- XIII. Economische Zaken en Klimaat
- XIV. Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- XVI. Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- K. Defensiematerieelbegrotingsfonds

Dit is lichte verhoging aan het aantal begrotingshoofdstukken met overschrijdingen in 2022. Toen was sprake van overschrijdingen van rapporteringstolernaties bij zeven begrotingshoofdstukken. Het rechtmatigheidspercentage bij de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, zoals gemeld in paragraaf 3.2.2, is verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren.

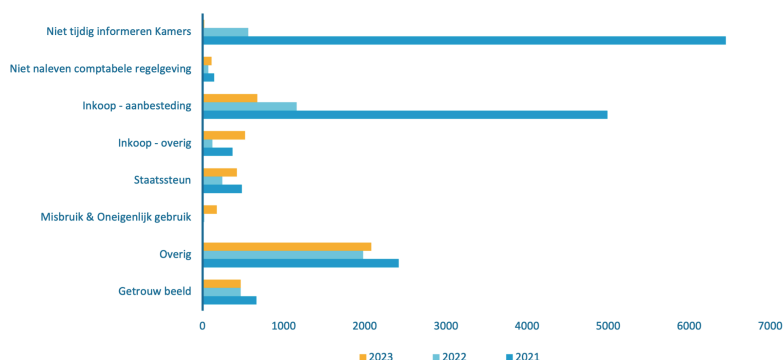
Net als de afgelopen twee jaar zijn, gebaseerd op de departementale jaarverslagen, de geconstateerde onrechtmatigheden bij de verplichtingen en de uitgaven uitgesplitst naar meest voorkomende categorieën. Zo ontstaat beter inzicht in waar de meeste (rijksbrede) problematiek zich voordoet. In tabel 3.2.4 en onderstaande figuren 3.2.3 en 3.2.4 zijn de bedragen (in miljoenen euro's) per categorie opgenomen. Aan de hand van de categorieën van meeste (rijksbrede) onrechtmatigheden is inzichtelijk waar de problematiek zich voordoet en kunnen verbetermaatregelen gericht worden ingezet.

Tabel 3.2.4 Uitsplitsing onrechtmatigheden verplichtingen en uitgaven (in miljoenen euro's)

	Verplichtingen			Uitgaven		
	2023	2022	2021	2023	2022	2021
Niet tijdig informeren Kamers	2	562	6.448	–	–	–
Niet naleven comptabele regelgeving	107	71	140	130	110	303
Inkoop - aanbesteding	674	1.158	4.991	–	40	3
Inkoop - overig	523	120	368	48	640	1.487
Staatssteun	422	242	483	–	–	–
Misbruik & Oneigenlijk gebruik	175	18	–	31	–	56
Overig	2.080	1.978	2.417	941	834	1.216
Getrouw beeld	467	469	664	103	244	209
Totaal	4.450	4.618	15.511	1.253	1.868	3.274

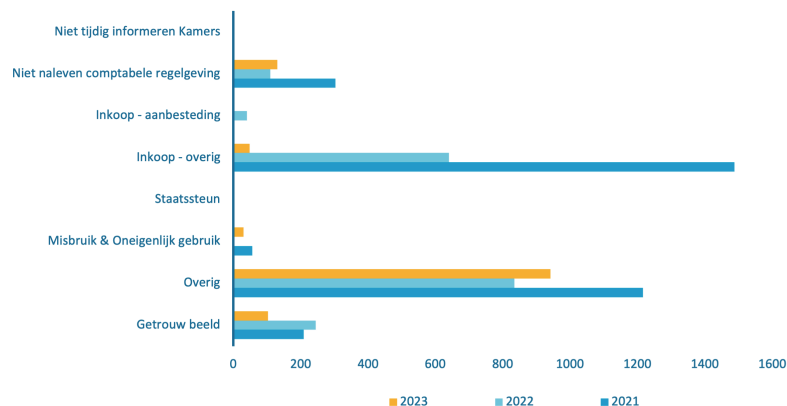
Het afgelopen jaar hebben de departementen hard gewerkt om het financieel beheer te verbeteren. In vergelijking met 2022 is de financiële omvang van de onrechtmatigheden afgenomen.

Figuur 3.2.3 Uitsplitsing onrechtmatigheden verplichtingen 2021 – 2023



De meest omvangrijke onrechtmatigheden bij de verplichtingen in 2023 bevinden zich in de categorie «Inkoop - aanbesteden» en in de categorie «Inkoop - overig». Dit betreft onder meer het niet (geheel) naleven van (Europese) aanbestedingsregels en (contract)voorwaarden.

Figuur 3.2.4 Uitsplitsing onrechtmatigheden uitgaven 2021 – 2023



Bij de uitgaven deden zich (omvangrijke) onrechtmatigheden voor in de categorie «Comptabele regelgeving». Hier gaat het om bevindingen gerelateerd aan de uitvoering van compensatieregelingen.

De categorie «Overig», zowel bij de verplichtingen als uitgaven, bevat voor het grootste deel de optelsom van de geconstateerde onrechtmatigheden bij de departementen waar geen sprake is van overschrijding van tolerantiegrenzen. Bij de verplichtingen betreft dit met name onrechtmatigheden in het beleid ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O), waarbij de risico's op M&O niet voldoende zijn afgedekt.

Andere omvangrijke onrechtmatigheden in 2023 hebben zich voorgedaan bij de afrekening van (voornamelijk coronagerelateerde) voorschotten die in eerdere jaren zijn verstrekt (circa 2,6 miljard euro in 2023 tegenover circa 5,6 miljard euro in 2022). Bij de afwikkeling van deze voorschotten bestaat onzekerheid over de rechtmatigheid, omdat onvoldoende informatie ter onderbouwing hiervan is verkregen. Daarnaast hebben zich onrechtmatigheden voorgedaan bij de verantwoording van de agentschappen. Dit betreft onder andere het niet (geheel) naleven van (Europese) aanbestedingsregels en het niet met zekerheid kunnen vaststellen van de geleverde prestaties.

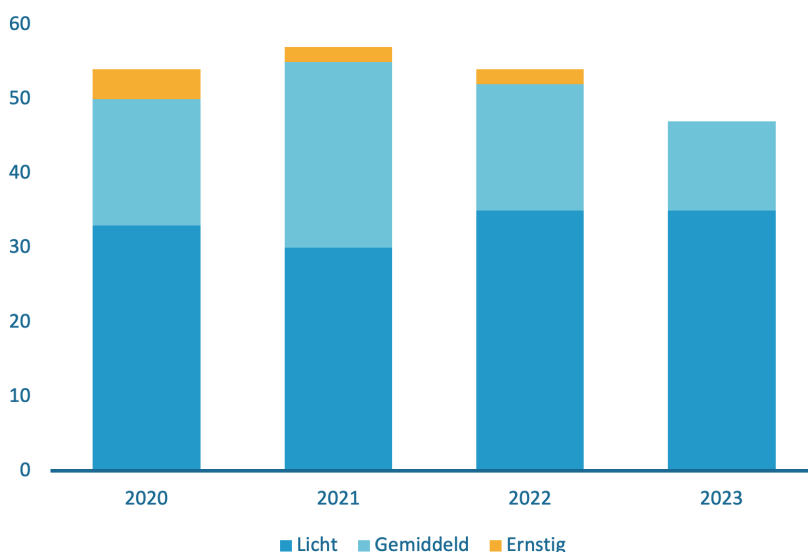
Zoals eerder aangegeven betekenen bovenstaande onrechtmatigheden (fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid) meestal niet dat sprake is van fraude, maar dat de financiële transacties niet volgens de geldende procedures van de regelgeving zijn uitgevoerd of verantwoord. Of dat onvoldoende informatie beschikbaar is om de rechtmatigheid aan te tonen.

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 de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer.

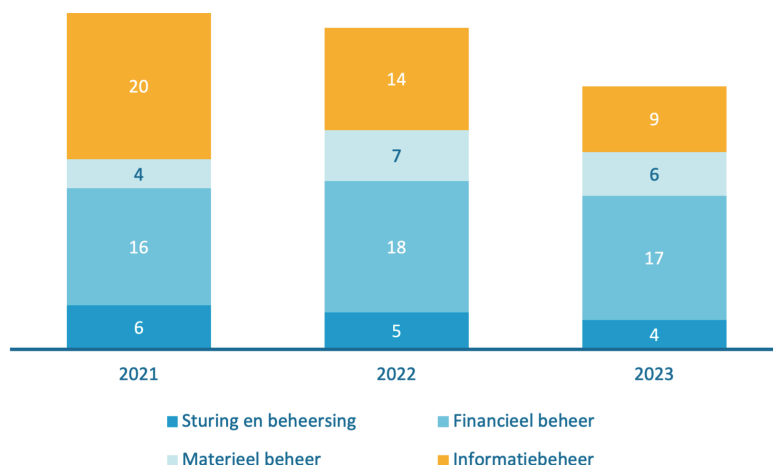
Over het begrotingsjaar 2023 heeft de Auditdienst Rijk bij de departementen een aantal risico's geïdentificeerd in de financiële bedrijfsvoering. Deze risico's duidt de Auditdienst Rijk aan als bevindingen. Uit de controle van de Auditdienst Rijk is gebleken dat het aantal bevindingen in 2023 is verbeterd ten opzichte van 2022. In totaal zijn 47 bevindingen over 2023 gerapporteerd tegenover 54 in 2022. In totaal zijn er 35 lichte bevindingen en 12 gemiddelde bevindingen. Over 2023 zijn geen ernstige bevindingen meer geconstateerd. Dit is een verbetering ten opzichte van 2022, toen was nog sprake van 2 ernstige bevindingen. De meeste bevindingen zijn op het gebied van IT-beheersprocessen en het beheer van de financiële en materiële bedrijfsvoering. In figuur 3.2.5 is het verloop van de bevindingen over de jaren 2020 tot en met 2023 opgenomen.

Figuur 3.2.5 Verloop bevindingen Auditdienst Rijk 2020 – 2023



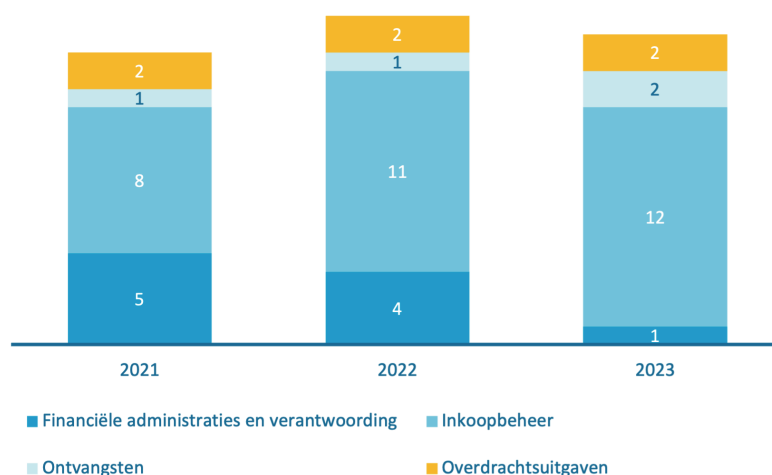
De Algemene Rekenkamer duidt de risico's in de bedrijfsvoering aan als onvolkomenheden. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat het aantal onvolkomenheden in 2023 is verbeterd. In totaal zijn onvolkomenheden 36 geconstateerd, waarvan 17 onvolkomenheden financieel beheer. In 2022 was nog sprake van 44 onvolkomenheden, waarvan 18 financieel beheer. Over 2023 zijn geen ernstige onvolkomenheden meer gerapporteerd (tegenover 1 ernstige onvolkomenheid in 2022). Figuur 3.2.6 laat de ontwikkeling van het aantal onvolkomenheden naar hoofdcategorie over de jaren 2021 tot en met 2023 zien.

Figuur 3.2.6 Ontwikkeling onvolkomenheden 2021 – 2023



De onvolkomenheden in het financieel beheer zijn onder te verdelen in een aantal subcategorieën. In onderstaande figuur 3.2.7 is de ontwikkeling van deze subcategorieën binnen financieel beheer over de jaren 2021 tot en met 2023 opgenomen. Daaruit blijkt dat de meeste onvolkomenheden in het financieel beheer op het gebied van inkoopbeheer zijn. De onvolkomenheden bij inkoopbeheer betreffen bevindingen bij zowel inkoop - en aanbesteden als prestatieverklaren.

Figuur 3.2.7 Ontwikkeling onvolkomenheden financieel beheer 2021 – 2023



Het is van belang dat de aandacht voor financieel beheer blijft en niet verslapt. Doordat onrechtmatigheden en onvolkomenheden in het financieel beheer hardnekkig en complex van aard zijn, is voortdurende aandacht nodig. De Taskforce Verbetering Financieel beheer heeft ook afgelopen jaar weer aandacht gevraagd bij de departementen voor dit onderwerp. De Taskforce heeft daarbij in 2023 verschillende activiteiten ondernomen om de problematiek in het financieel beheer te verbeteren. In paragraaf 3.2.4 wordt hier verder op ingegaan. Komende periode worden deze activiteiten verder ingebed in de reguliere processen, zodat structurele aandacht voor financieel beheer blijft.

3.2.4 Taskforce Verbetering Financieel Beheer

In 2022 heeft de minister van Financiën de Taskforce Verbetering Financieel beheer (hierna Taskforce) ingesteld. De oprichting van de Taskforce volgt vanuit de systeemverantwoordelijkheid van de minister van Financiën voor het financieel beheer. Elke minister is verantwoordelijk voor het financieel beheer op het eigen departement. De Taskforce is ondersteunend aan deze verantwoordelijkheid. Deze paragraaf geeft in het kort weer wat de belangrijkste activiteiten en resultaten van de Taskforce zijn geweest in 2023.

De Tweede Kamer heeft op 29 september 2023¹² een detailplanning ontvangen van het actieplan van de Taskforce. Deze planning gaat in op de acties die de Taskforce in 2023/2024 onderneemt ter ondersteuning van het

¹² Kamerbrief Detailplanning actieplan Taskforce Verbetering Financieel beheer voortgang september 2023

financieel beheer en is gebaseerd op de gesignaleerde knelpunten binnen het financieel beheer naar aanleiding van de Verantwoording 2022. De Taskforce ging hierbij te werk langs vijf lijnen, te weten:

1. het vergroten van de aandacht voor het financieel beheer;
2. het doorlichten van de rijksbrede regelgeving;
3. het versnellen van inzicht in de tekortkomingen;
4. het versterken van de expertise en informatie-uitwisseling;
5. de wijze van ondersteuning aan het Ministerie van VWS.

De Taskforce heeft begin februari 2024¹³ gerapporteerd over de belangrijkste activiteiten en resultaten, mede ter voorbereiding op de technische briefing aan de commissie Rijksuitgaven. Deze briefing is eind februari gehouden.

De belangrijkste activiteiten en resultaten van de Taskforce betreffen:

- Het blijvend vragen van aandacht bij de departementen voor het belang van goed financieel beheer. Afgelopen jaar is onder andere met de Secretarissen Generaal en de directeuren Financieel Economische Zaken gesproken over financieel beheer. De aandacht voor financieel beheer is hierdoor binnen de departementen gegroeid. Dit is belangrijk om de rechtmatigheid van de financiële transacties te vergroten.
- Het naar de vaste Kamercommissies laten sturen van de interimrapportages per departement van de Auditdienst Rijk (ADR). Alle ministers hebben deze proactief naar de vaste Kamercommissies gestuurd. Op deze manier kan de vaste Kamercommissie tussentijds op basis van de verkregen informatie over beheeronderwerpen vragen stellen aan de verantwoordelijke bewindspersonen.
- Het analyseren van de tekortkomingen in het inkoopbeheer en het gezamenlijk met de inkoop- en aanbestedingsverantwoordelijke departementen aanpakken van de oorzaken. Door het analyseren van de knelpunten wordt duidelijk welke oplossingsrichtingen mogelijk zijn. De problematiek binnen het inkoopbeheer oplossen is echter complex, omdat het in grote mate om ketenproblematiek gaat. Door een gezamenlijke aanpak te kiezen, kan het inkoopbeheer echter wel worden verbeterd.
- Het verder doorontwikkelen van het rijksbrede rechtmatigheidsdashboard. Het dashboard wordt in samenwerking met de departementen verder uitgewerkt en moet sneller inzicht geven in de rechtmatigheid bij een departement.
- Het inbedden van financieel beheer en verplichtingenbeheer in de opleidingen. Afgelopen jaar zijn een opleiding van een dagdeel en een e-learning over financieel beheer ontwikkeld. Beide draaien inmiddels bij een aantal basisopleidingen voor medewerkers in een financiële functie.
- Het ontwikkelen van een simulatie over financieel beheer. Afgelopen maanden is gewerkt aan een simulatie waar in het beleidsproces financieel beheer een rol speelt. Deze simulatie gaat helpen om onrechtmatigheden te voorkomen wanneer beleidskeuzes worden gemaakt.

Rond Verantwoordingsdag 2024 ontvangt de Tweede Kamer een volgende voortgangsrapportage van de Taskforce.

¹³ [Kamerbrief Taskforce Verbetering Financieel beheer voortgang januari 2024](#)

3.2.5 Analyse Incidentele Suppletoire Begrotingen 2023

Het parlementaire budgetrecht in de artikelen 2.25 en 2.27 van de CW 2016 is ten opzichte van de CW 2001 aangescherpt om het budgetrecht te versterken. Artikel 2.25 heeft betrekking op de ontwerpbegrotingsstaten die op Prinsjesdag worden ingediend. Artikel 2.27 heeft betrekking op de uitvoering van de suppletoire begrotingsstaten, namelijk de eerste en de tweede suppletoire begrotingsstaten en de extra Incidentele Suppletoire Begrotingen (ISB's) ter wijziging van de lopende begrotingswetten. Dit zijn de begrotingswetvoorstellen die ministers indienen om gedurende de looptijd van het begrotingsjaar de ontwerpbegroting bij te stellen. Het tweede lid van artikel 2.27 stelt dat nieuw beleid alleen mag worden uitgevoerd als sprake is van spoedeisend belang en als het parlement daarover is geïnformeerd.

Amendement Heinen

Op 11 juli 2023 is het amendement van het Kamerlid Heinen (Kamerstuk II 2022, 36 360-IX, nr. 10 en 11) op artikel 2.27, tweede lid, CW 2016, door het parlement aangenomen. Met de codificatie van dit amendement in artikel 2.27, tweede lid, CW 2016 en de inwerkingtreding op 26 september 2023 is dit artikellid verder aangescherpt. Dit betekent dat de Tweede en de Eerste Kamer eerst moeten oordelen of zij zich bij het beroep op dit artikellid deugdelijk geïnformeerd achten. Er is dus vooraf een oordeel van het parlement nodig. Deze 'nee, tenzij'-clausule biedt ruimte om de uitvoering van dat beleid vóór de formele autorisatie en de inwerkingtreding van de begrotingswet in gang te zetten. Daarbij gelden twee voorwaarden:

- er is een spoedeisend belang: uitstel van de uitvoering van het nieuwe beleid is naar motivering van de betrokken minister niet in het belang van het Rijk; en
- het parlement daarover naar hun onverwijlde oordeel is geïnformeerd.

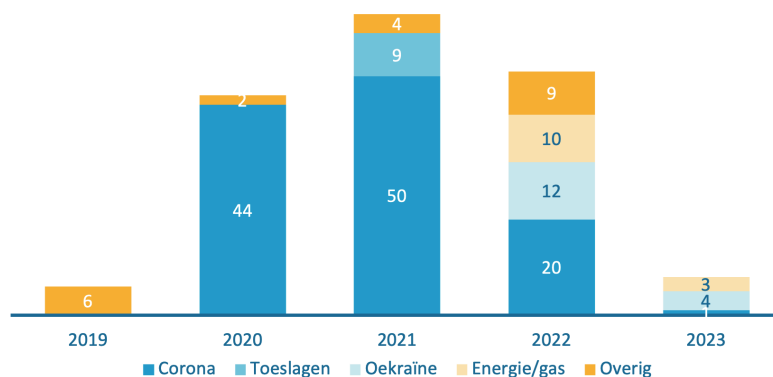
Nadat het parlement heeft geoordeeld deugdelijk geïnformeerd te zijn, mag de minister overgaan tot uitvoering van beleid.

Analyse ISB's 2023

Het focusonderwerp voor het Financieel Jaarverslag Rijk 2022 was «De terugkeer naar een regulier en voorspelbaar begrotingsproces». De reden hiervoor was de sterke toename van het aantal ISB's sinds 2020. Als onderdeel van het focusonderwerp is in het FJR 2022 een analyse gemaakt van de ISB's die in 2022 zijn ingediend. Deze analyse is ook gemaakt voor de ingediende ISB's in 2023. De reguliere suppletoire begrotingen en de suppletoire begrotingen Prinsjesdag (22) zijn hier niet in meegenomen.

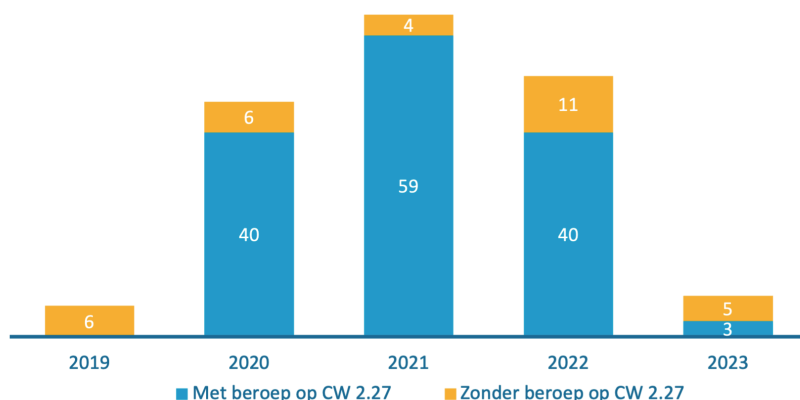
Uit de analyse blijkt dat het aantal ingediende ISB's in 2023 fors is gedaald, net als het aantal keren dat een beroep is gedaan op artikel 2.27, tweede lid, CW 2016. Het afgelopen jaar zijn in totaal 8 ISB's ingediend ten opzichte van 51 in 2022. Deze 8 ISB's zijn allemaal gerelateerd aan crisismaatregelen, zoals maatregelen die te maken hebben met corona (1), Oekraïne (4) en energiecompensatie (3). Onderstaande figuur 3.2.8 geeft een overzicht van het aantal ISB's over de afgelopen vijf jaar, onderverdeeld naar achtergrond.

Figuur 3.2.8 Aantal ingediende ISB's 2019 – 2023 onderverdeeld naar categorie

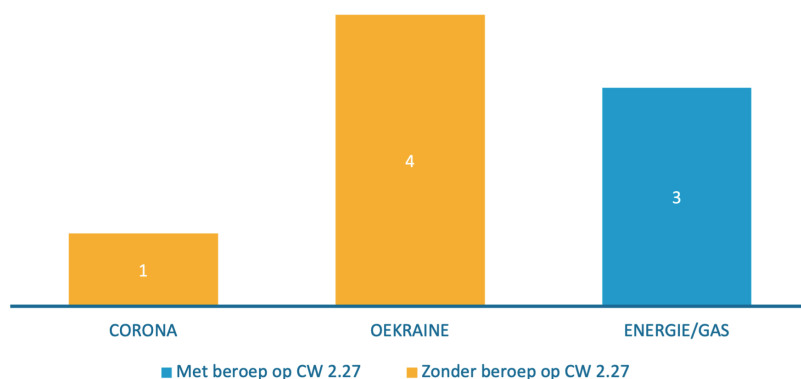


Bij 3 ISB's (tegenover 40 in 2022) is een beroep gedaan op artikel 2.27, tweede lid, CW 2016. Alle drie hangen samen met de energiecompensatiemaatregelen. De figuren 3.2.9 en 3.2.10 laten het gebruik van ISB's met het beroep op artikel 2.27, tweede lid, CW 2016 en de achtergrond van de ingediende ISB zien. Verder werd in 2023 eenmaal een beroep gedaan op artikel 2.27, tweede lid, CW 2016 voor een reguliere suppletoire begroting (zie bijlage 14). Daarnaast biedt artikel 2.27, eerste lid, CW 2016 ook de mogelijkheid om lopend beleid voort te zetten en te intensiveren nog voordat een suppletoire begroting is behandeld. Deze beroepen op artikel 2.27 CW 2016 bij reguliere begrotingen zijn niet in de analyse meegenomen.

Figuur 3.2.9 Onderverdeling ISB's 2019 – 2023 met beroep op artikel 2.27 lid 2 CW 2016

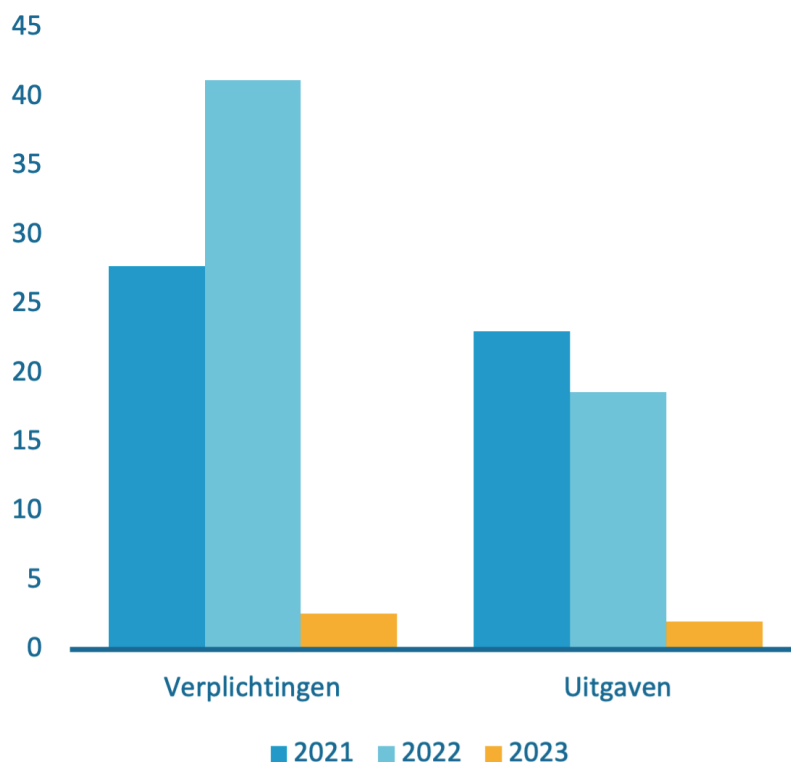


Figuur 3.2.10 Onderverdeling ingediende ISB's 2023 met beroep op 2.27 lid 2 CW 2016



Met de daling van het aantal ISB's is ook sprake van een forse daling te zien van de bedragen die gemoeid zijn met deze ISB's. Op het gebied van verplichtingen was met de ISB's in 2023 een bedrag van 2,6 miljard euro gemoeid tegenover 41,2 miljard euro in 2022 en 27,7 miljard euro in 2021. Ook bij de uitgaven is een forse daling zichtbaar: 2 miljard euro in 2023 ten opzichte van 18,6 miljard euro in 2022 en 23 miljard euro in 2021. In figuur 3.2.11 is de ontwikkeling van de financiële omvang van de ISB's over de afgelopen drie jaar weergegeven.

Figuur 3.2.11 Ontwikkeling financiële omvang ISB's 2021 – 2023



Terugkeer naar een regulier en voorspelbaar begrotingsproces

Afgelopen jaar is een start gemaakt met een aanpak om terug te keren naar een regulier en voorspelbaar begrotingsproces en het aantal ISB's terug te dringen. De tweede suppletoire begrotingen met de Najaarsnota (uiterlijk 1 december) komen vrij laat in het jaar, als de begrotingswet naar de letter wordt uitgevoerd. Mede daarom is in 2023 een pilot uitgevoerd met een extra begrotingsmoment rond Prinsjesdag. Op deze dag zijn 22 suppletoire begrotingen ingediend. Hiermee wordt de periode tussen de eerste en de tweede suppletoire begroting overbrugd en is een extra begrotingsmoment dat mogelijk zorgt voor minder ISB's. In de hoofdlijnenbrief met de kabinetsreactie op de evaluatie van de CW 2016, gepland voor juni 2024, komt het kabinet met plannen om het begrotingsproces verder te optimaliseren.

3.2.6 Evaluatie Comptabiliteitswet 2016

In 2023 is de evaluatie van de Comptabiliteitswet 2016 aan het parlement toegezonden ([Kamerstukken II 33 670, nr. 16](#)). De kabinetsreactie op deze evaluatie volgt medio 2024, vergezeld van een hoofdlijnenbrief. In die hoofdlijnenbrief zal een meerjarige agenda geboden worden voor aanpassingen in het comptabele bestel, het begrotingsproces en de financiële informatievoorziening.

3.3 Beleidsinformatie en beleidsevaluatie

Het rijksbrede 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 achtereenvolgens in op de geplande en gerealiseerde beleidsdoorlichtingen en periodieke rapportages, de Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's) en de naleving van Beleidskeuzes uitgelegd (artikel 3.1 CW).

3.3.1 Beleidsdoorlichtingen en Periodieke Rapportages

Begrotingsjaar 2023 was het laatste jaar dat departementen beleidsdoorlichtingen konden uitvoeren. Vanaf begrotingsjaar 2024 worden de Beleidsdoorlichtingen volledig vervangen door Periodieke Rapportages, in lijn met de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) 2022. Periodieke Rapportages sluiten aan bij de aanpak van de Strategische Evaluatie Agenda's (SEA). Met de SEA wordt beoogd dat er een goede evaluatieplanning tot stand komt, zodat een goede basis wordt gecreëerd voor de Periodieke Rapportages.

Het overzicht van de evaluatieplanning per departement is te vinden in de departementale SEA's. Het overzicht van alle geplande en uitgevoerde Beleidsdoorlichtingen en Periodieke Rapportages is te vinden bij [Ingepland en uitgevoerd onderzoek](#) op de vernieuwde evaluatiepagina's op rijksfinancien.nl.

3.3.2 Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's)

Met interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) ontwikkelt het Rijk beleidsopties voor belangrijke beleidsterreinen. Het kabinet geeft opdracht tot IBO's en interdepartementale werkgroepen voeren ze uit. IBO's zijn ambtelijke onderzoeken die onafhankelijk van de politiek worden uitgevoerd.

In de ronde 2023/2024 zijn IBO's opgestart naar Breder instrumentarium woningbouw en grond, Bedrijfsfinanciering, Doelmatig hoger onderwijs, Pensioenopbouw en Problematische schulden. In 2023 zijn IBO's gepubliceerd over Klimaat, Biodiversiteit, de Toekomstbestendigheid van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) (ronde 2022/2023), Jeugdcriminaliteit, Sturing op kwaliteit van onderwijs, Ouderenzorg en Vereenvoudiging sociale zekerheid (ronde 2021/2022). De overige IBO's uit de ronde 2021/2022 (Vermogensverdeling en Publieke investeringen) waren al in 2022 gepubliceerd. Een volledig en actueel overzicht van alle gepubliceerde IBO's is te zien onder het overzicht [Ingepland en uitgevoerd onderzoek](#) op [rijksfinancien.nl](#).

In bijlage 15 van dit jaarverslag wordt ingegaan op het vervolg dat is gegeven aan de IBO's die sinds 2022 zijn gepubliceerd.

3.3.3 Beleidskeuzes uitgelegd (artikel 3.1 CW)

[Artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet](#) schrijft voor dat beleidsvoorstellen van de regering een toelichting bevatten op onder andere financiële gevolgen, doeltreffendheid en doelmatigheid. Het Ministerie van Financiën en de vakdepartementen voldoen hieraan door het kader «Beleidskeuzes uitgelegd (CW 3.1)» op te nemen als verplicht onderdeel in voorstellen voor de Staten-Generaal die financiële gevolgen hebben van 20 miljoen euro of meer in enig jaar. Het Ministerie van Financiën houdt de naleving van deze werkwijze bij.

Hieronder staat een overzicht per departement van het aantal beleidsvoorstellen uit 2023 die vallen onder de werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd (CW 3.1). Daarbij is aangegeven hoeveel daarvan het kader Beleidskeuzes uitgelegd bevatten. Het nalevingspercentage in 2023 was 41%. In 2022 was het nalevingspercentage 56%. De naleving is bestempeld als een punt van zorg in de evaluatie Beleidskeuzes uitgelegd die in 2023 is uitgevoerd, en in de kabinetsreactie daarop. Hierin ligt voor het komende jaar een uitdaging.

Tabel 3.3.1 Naleving werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd (CW 3.1)

	Aantal voorstellen binnen scope	Waarvan conform werkwijze
BZ/BHOS	0	0
JenV	1	1
BZK	5	0
OCW	7	0
FIN	2	2
DEF	0	0
IenW	2	1
EZK	9	7
LNV	2	2
SZW	6	4
VWS	10	1

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 *afdrachten aan de EU-begroting*. De uitgaven van de EU-begroting zijn onder te verdelen in middelen in direct beheer van de EC (circa 20 procent van de EU-begroting) en middelen in gedeeld beheer van de EC en de lidstaten (circa 80 procent). De inkomsten en uitgaven van de EU-begroting zijn gescheiden en kennen eigen regels en een eigen verantwoordingsstructuur en -ritme.¹⁴

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.

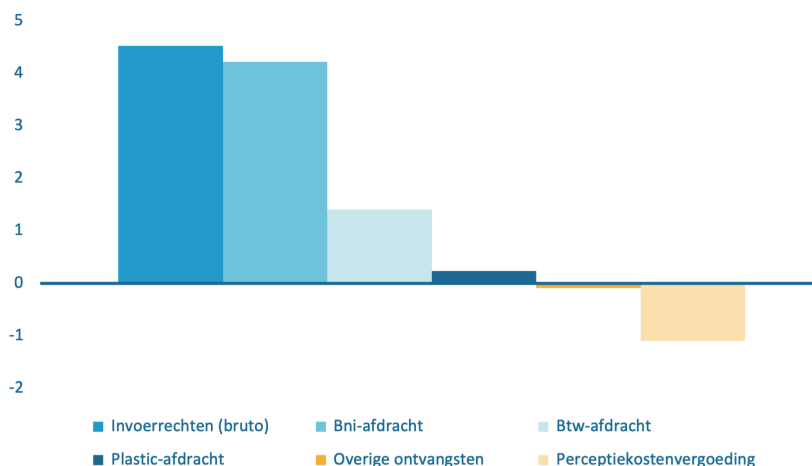
De totale afdrachten van Nederland in 2023 zoals verantwoord op de begroting van Buitenlandse Zaken¹⁵, bedroegen netto 9,2 miljard euro (de totale afdrachten minus de perceptiekostenvergoeding voor inning van de invoerrechten en de overige ontvangsten). Dit was 1 miljard euro lager dan voorzien in de Miljoenennota 2023. De totale EU-afdrachten bestaan voor netto 3,4 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ Begroting V, Buitenlandse Zaken, artikel 3.1 en artikel 3.10.

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-afrachten. Figuur 3.4.1 laat zien hoe de afdrachten in 2023 zijn onderverdeeld.

Figuur 3.4.1 Nederlandse EU-afrachten 2023



Invoerrechten

De invoerrechten die Nederland ophaalt worden grotendeels overgemaakt aan de EU. Hierop houdt Nederland een percentage van 25 procent in als vergoeding voor heffing en inning. Dit is de zogenoemde perceptiekostenvergoeding. In 2023 droeg Nederland netto (bruto afdracht minus perceptiekostenvergoeding) 3,4 miljard euro aan de EU af voor de douanerechten. Deze afdracht is te splitsen in 4,5 miljard euro bruto-afracht en 1,1 miljard euro perceptiekostenvergoeding.

Btw-afracht

De btw-afracht wordt vastgesteld op basis van een uniform afdrachtenpercentage (0,3 procent¹⁶) van de geharmoniseerde btw-grondslag. Er wordt afgedragen op basis van een gewogen gemiddelde btw-grondslag, omdat afzonderlijke lidstaten verschillende btw-tarieven hanteren. Het bij wet onafhankelijke Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)¹⁷ levert de input aan het Ministerie van Financiën om dit gewogen gemiddelde te berekenen. In 2023 bedroeg de btw-afracht van Nederland aan de EU circa 1,4 miljard euro.

Plastic-afracht

In het Meerjarig Financieel Kader 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-afracht over 2023 bedroeg 233 miljoen euro.

¹⁶ Eigen middelenbesluit, verordening 2020/2053, artikel 2 (b).

¹⁷ Wet CBS, artikel 18.

Afdracht bruto nationaal inkomen (bni)

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. 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. De Nederlandse bni-afdracht is 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). De Kamer is over de nacalculatie van 2023 per brief geïnformeerd. De nacalculatie van 2023 levert voor Nederland een tegenvaller van netto 216 miljoen euro op.

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 op zijn website.¹⁸ 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. Eurostat houdt toezicht hierop en publiceert de gegevens op zijn website.¹⁹ 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 2023 bedroeg de bni-afdracht van Nederland ongeveer 4,2 miljard euro. Nederland heeft ook op de bni-afdracht een jaarlijkse korting bedongen in de vorm van een lumpsum, die in 2023 1,6 miljard euro bedroeg (deze korting is al meegenomen in de totale 4,2 miljard euro bni-afdracht).

Overige ontvangsten

Bij de overige ontvangsten worden vooral betalingen en ontvangsten geboekt die betrekking hebben op voorgaande jaren. Om de transparantie te vergroten, worden deze apart verantwoord. In 2023 is er 87 miljoen euro ontvangen. Hiervan is 83,8 miljoen euro een terugbetaling van een betaling onder voorbehoud uit 2021 voor de casus Lage Waarde Textiel en Schoenen (LWTS).

3.4.2 EU-fondsen in gedeeld beheer

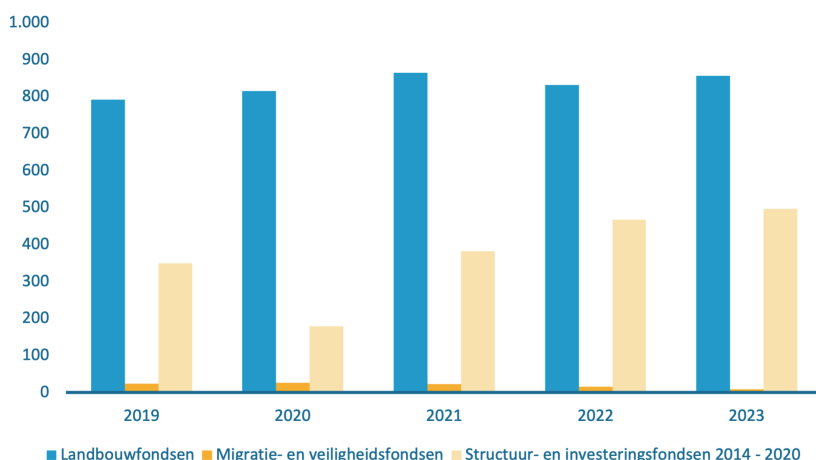
Van de totale Europese uitgaven wordt ongeveer 80 procent uitgegeven via fondsen in gedeeld beheer. Bij deze fondsen zijn de lidstaten er medeverantwoordelijk voor dat de beheers- en controlesystemen goed functioneren en de EU-middelen op de juiste manier worden besteed. Jaarlijks leggen de beleidsverantwoordelijke 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 controlesystemen. Nederland heeft in 2023 voor alle fondsen

¹⁸ <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/diversen/2023/bijstelling-bbp-en-bni-in-2021-en-2022/3-bijstellingen-bruto-nationaal-inkomen--bni-->

¹⁹ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Verification_of_GNI_for_own_resource_purposes

samen 1,36 miljard euro aan kosten gedeclareerd. Het totaalbedrag van subsidiabele kosten is licht gestegen ten opzichte van het vorige jaar (2022: 1,32 miljard euro).

Figuur 3.4.2 Ontwikkeling totale subsidiabele kosten via EU-fondsen (fonds + cofinanciering) in miljoenen euro



Landbouwfondsen

Het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) kent twee fondsen: het Europees Landbouwgaraantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Het ELGF richt zich op stabielere landbouwininkomens. Het ELFPO heeft als doel de kwaliteit van alle plattelandsgebieden in de EU te verbeteren.²⁰ Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is beleidsverantwoordelijk voor de uitvoering van de fondsen. In het gebroken boekjaar 2022-2023 heeft Nederland rond de 856 miljoen euro gedeclareerd voor beide landbouwfondsen. Dat is 24 miljoen euro meer dan in boekjaar 2021-2022 (832 miljoen euro).

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 dringen²¹. 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

²⁰ 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.

²¹ Het EFMB valt officieel niet onder de ESI-fondsen, maar is gerelateerd aan het ESF en wordt daarom gemakshalve gerekend tot deze categorie.

het EFMZV. In het gebroken boekjaar 2022 – 2023 declareerde Nederland in totaal 497 miljoen euro bij de Europese structuur- en investeringsfondsen. Dat is 115 miljoen euro meer dan in boekjaar 2021-2022 (382 miljoen euro).

Migratie- en veiligheidsfondsen

Onder de Europese migratie- en veiligheidsfondsen vallen voor de subsidieperiode 2014-2020²² 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. Het AMIF heeft drie hoofdthema's, namelijk Asiel & Opvang, Integratie en Terugkeer. Vanuit dit fonds stimuleert het ministerie het efficiënt beheer van migratiebewegingen. Ook is het fonds erop gericht het gezamenlijk asiel- en immigratiebeleid te versterken, te ontwikkelen en uit te voeren. Het ISF bestaat uit twee onderdelen: Politiesamenwerking, criminaliteitsbestrijding en crisisbeheersing en Buitengrenzen/Visa. Doel van het ISF is de uitvoering van de EU Internal Security Strategy te stimuleren. Ook draagt dit fonds bij aan samenwerking op het gebied van rechtshandhaving en het beheer van de buitengrenzen van de EU. In het gebroken boekjaar 2022-2023 declareerde Nederland in totaal 9 miljoen euro voor de migratie- en veiligheidsfondsen. Dit is bijna de helft minder dan in boekjaar 2021-2022 (16 miljoen euro).

3.4.3 Beheers- en controlesystemen en rechtmatigheid

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. Voor het ELGF constateert de Auditdienst Rijk als steekproefresultaat een foutmarge van 3,29 procent. Deze is dus hoger dan toegestaan. Hierdoor heeft de Auditdienst Rijk geen goedkeurende verklaring kunnen afgeven voor het ELGF. Vanwege eerdere bevindingen heeft de EU een conformiteitsprocedure uitgevoerd, die in 2023 is afgerond. Naar aanleiding van deze procedure zal een bedrag van 41,3 miljoen euro, dat voor 100 procent was gedeclareerd ten laste van de EU-begroting maar als 50/50 procent cofinanciering diende, voor het volledige bedrag uit de Nederlandse begroting worden gefinancierd.

²² Voor de subsidieperiode 2021-2027 is er naast het Asiel-, Migratie- en Integratiefonds (AMIF) en het Fonds voor de Interne Veiligheid (ISF) sprake van een derde fonds, namelijk het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (BMVI). Dit is een onderdeel van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer, waarin naast BMVI ook douane faciliteiten zijn opgenomen. In het boekjaar 2022-2023 zijn hiervoor echter nog geen kosten gedeclareerd. De drie fondsen zijn pas in de tweede helft van 2022 goedgekeurd en de eerste betalingsaanvragen worden pas vanaf boekjaar 2024-2025 verwacht.

Volgens de departementale jaarverslagen wijzen de controlerapporten van de auditautoriteit erop dat in Nederland de beheers- en controlesystemen in het gebroken boekjaar 2022-2023 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 2022-2023

Fonds	Systeemoordeel	Foutpercentage	Totale subsidiabele kosten (x € 1000)
ELGF en ELFPO	functioneert	>2%	€ 856.433,07
ESF en EFMB	functioneert	<2%	€ 124.718,29
EFRO	functioneert	<2%	€ 364.206,72
EFMZV	functioneert	<2%	€ 7.680,64
Migrate- en veiligheidsfondsen	functioneert	<2%	€ 8.707,71
Totaal fondsen			€ 1.361.746,43

3.4.4 Herstel- en Veerkrachtplan

Met de implementatie van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (HVF) werkt Europa gezamenlijk aan duurzaam economisch herstel na de coronacrisis. De Europese Raad heeft het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan (HVP) in 2022 goedgekeurd. In 2023 heeft Nederland een herzien HVP ingediend met een REPowerEU-hoofdstuk. Met REPowerEU beoogt de Europese Unie de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen terug te dringen en de transitie naar schone energie te versnellen. Het herziene Nederlandse HVP is op 17 oktober 2023 goedgekeurd en omvat nu 22 hervormingen en 28 investeringen ter waarde van 5,4 miljard euro. De maatregelen in het plan richten zich op thema's als volkshuisvesting en de arbeidsmarkt en dragen bij aan een veerkrachtige, duurzame en innovatieve Nederlandse economie. Meer dan de helft van de investeringen draagt bij aan de groene transitie.

2024 staat in het teken van de implementatie van het plan en de bijbehorende verantwoording. Het kabinet verwacht in het tweede kwartaal het eerste betaalverzoek uit de HVF van 1,3 miljard euro in Brussel in te dienen en in het vierde kwartaal het tweede verzoek ter waarde van 1,2 miljard euro.

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. Deze paragraaf bevat een beschrijving van de ontwikkelingen in 2023.

3.5.1 Digitale informatievoorziening

Rijksfinancien.nl

De website rijksfinancien.nl fungeert als integraal informatieportaal voor de begroting en verantwoording waar doorlopend nieuwe informatiebronnen aan worden toegevoegd. Afgelopen jaar zijn bijvoorbeeld de [factsheets brede welvaart](#) op Rijksfinancien.nl gepubliceerd en geïntegreerd met de begrotingshoofdstukken. De informatie bij de begrotingen is daarnaast nog uitgebreid met de adviezen van de Raad van State. Voor de verkiezingen en formatie 2023 is een aparte pagina ingericht waar verschillende relevante (ambtelijke) rapporten en adviezen voor mogelijke politieke keuzes bij

elkaar zijn gepubliceerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om het [17de rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte](#) en de [Ombuigingslijst 2023](#) met bijbehorende [visualisatie](#).

Naar aanleiding van de evaluatie van Rijksfinancien.nl zijn er gebruiksonderzoeken gedaan om een nieuwe voorpagina te ontwerpen en de begrotingsinformatie op de website van meer context en uitleg te voorzien. Hiervoor is in 2023 een project «Uitleg Begrotingsproces» opgezet (2023 - 2024). Daarnaast is er voor de sectie beleidsevaluaties een geheel nieuw subdomein opgezet, waar het overzicht van beleidsevaluaties is geïntegreerd met uitleg over het evaluatiestelsel en de toolbox beleidsevaluaties. [Evaluaties.rijksfinancien.nl](#) wordt in het voorjaar van 2024 gelanceerd.

Om de datakwaliteit verder te verbeteren is de aanlevering en publicatie van begrotingsdata zo veel mogelijk geautomatiseerd. Hiervoor sluiten we aan bij innovaties zoals het programma Toekomst Financiële Administratie (TFA) en de digitale koppeling begrotingsgegevens en witte stukken. Beide innovaties worden hieronder toegelicht.

Programma Toekomst Financiële Administratie (TFA)

Het programma Toekomst Financiële Administratie (TFA) geeft uitvoering aan de strategische IOFEZ-agenda voor het onderdeel datagedreven werken. DG Rijksbegroting coördineert het programma om samen met de departementen de financiële administraties bij de ministeries te moderniseren en klaar te maken voor de toekomst. Het doel is te komen tot een rijksbreed financieel informatiesysteem. In 2023 is de initiatiefase afgerond en in 2024 gaat het programma verder in de ontwikkelfase, waarin de nadruk ligt op uniforme standaarden en een rijksbrede taxonomie. Vanuit deze standaarden kunnen we gebruik maken van technieken als data-analyse en robotica om snel de juiste informatie te leveren en de medewerkers in de financiële functie te ondersteunen in hun werk.

Digitale koppeling begrotingsgegevens en witte stukken

In 2023 is de digitale koppeling tussen de begrotingsadministratie (IBOS) en de begrotings- en verantwoordingsstukken gereed gekomen en in gebruik genomen. Hiermee wordt het proces van verschillende budgettaire tabellen geautomatiseerd in begrotingen en jaarverslagen. Dit vermindert de bewerkelijkheid en foutgevoeligheid bij het opstellen van de witte stukken.

3.5.2 Verslaggevingsstelsel Rijksoverheid

Verbetervoorstellen

In het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2022 is een beschrijving gegeven van de Evaluatie Verslaggevingsstelsel Rijksoverheid 2022²³. Uit de evaluatie blijkt dat het verslaggevingsstelsel voldoende functioneert, maar het eindrapport bevat ook twee voorstellen die de informatie(voorziening) kunnen verbeteren. Het eerste verbetervoorstel betreft de informatie(voorziening) op het gebied van (toekomstige) financiële risico's. De eerste resultaten uit dit verbetervoorstel zijn in het Financieel Jaarverslag Rijk 2022 toegelicht. In dit hoofdstuk wordt het vervolg van dit traject toegelicht. Het tweede verbetervoorstel betreft de informatie(voorziening) op het gebied van investeringsprojecten en bezittingen, dat ook in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2022 is toegelicht. Met dit verbetervoorstel wordt mede opvolging gegeven aan

²³ Kamerbrief over evaluatie verslaggevingsstelsel rijksoverheid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

de aanbevelingen uit het rapport 'Zicht op Rijksbezit' van de Algemene Rekenkamer. De verbetering van de informatievoorziening over rijksbezit is nog in gang en wordt hieronder toegelicht.

Verslaggeving financiële risico's (bij juridische procedures)

Naar aanleiding van de evaluatie van het rijksbrede verslaggevingsstelsel is het verbetervoorstel gedaan om toekomstige financiële risico's in de begroting en/of verantwoording inzichtelijk te maken. Het eerste verbetervoorstel is de informatievoorziening te verbeteren op het gebied van (toekomstige) financiële risico's die voortkomen uit lopende juridische procedures. In het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2022 is de aanpak en uitwerking van dit verbetervoorstel opgenomen.

Daarnaast is dit voorstel verder uitgewerkt in het kader van de Rijksbegrotingsvoorschriften 2024. Hierover heeft afstemming plaatsgevonden met zowel de financiële als de juridische afdelingen van alle departementen. Vanaf het jaarverslag 2023 is het de bedoeling dat departementen een overzicht opnemen van financiële risico's die voortkomen uit juridische procedures. De criteria om deze risico's te vermelden in het jaarverslag zijn de volgende:

- Het gaat om lopende rechtszaken.
- Het geclaimde bedrag van is 25 miljoen euro of hoger.
- De risico's mogen alleen vermeld worden als de vertrouwelijkheid of geheimhoudingsplicht het toelaat.
- De risico's mogen alleen vermeld worden als dit de onderhandelingspositie en procespositie van de Staat niet schaadt.
- Er geldt een uitzondering voor:
 - arbitragezaken en bindend adviesprocedures;
 - procedures over belastingopbrengsten;
 - claimbrieven van advocaten die nog niet hebben geleid tot een rechtszaak.

In de zomer van 2024 vindt een nadere beschouwing van deze criteria plaats.

De tabel 3.5.1 geeft een overzicht weer van de casussen die in de jaarverslagen 2023 zijn opgenomen. Een nadere toelichting is te vinden in de departementale jaarverslagen. In een enkel geval zijn hier overigens ook risico's opgenomen die niet juridisch van aard zijn. Deze zijn in de tabel buiten beschouwing gelaten.

Tabel 3.5.1 Financiële risico's voortkomend uit juridische procedures (2023)

Departement	Casus
EZK	Er loopt een rechtszaak over (on)rechtmatigheid van de Wet verbod op kolen. Deze is aangespannen door RWE en Uniper tegen de Staat (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat).
IenW	Er loopt een rechtsprocedure, VIA15 RWS versus GelreGroen bij de Raad van State, tot in 2024. Dit kan mogelijk leiden tot een schadevergoeding van 30 miljoen euro.
JenV	De Staat (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Ministerie van Justitie en Veiligheid en Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) is aansprakelijk gesteld door N.V. HVC en AEB Exploitatie B.V. over schade die geleden is als gevolg van het per 1 januari 2023 ingevoerde lachgasverbod. De mogelijke schade wordt geschat op 65 miljoen. Het is nog onduidelijk welk aandeel hiervan betrekking heeft op JenV.
LNV	Er loopt een rechtszaak over (on)rechtmatigheid van de Tijdelijke subsidieregeling vermindering gevolgen brexit voor de visserij met een mogelijke schade van 185 miljoen euro.
OCW	Er loopt een rechtszaak van 222 schoolbesturen tegen de Staat (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) die gaat over wel of niet te weinig ontvangen bekostiging door schoolbesturen vanwege een verandering van bekostigingssystematiek. De mogelijke schade hiervan wordt geschat op 251 miljoen euro.
SZW	Er loopt een rechtszaak van gemeente Den Haag tegen de Staat (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) over de vaststelling van het budget bijstand en loonkostensubsidie (LKS) 2017-2022. De mogelijke schade hiervan wordt geschat op 105 miljoen.
VWS	Er loopt een rechtszaak over de gunning in 2012 van een opdracht voor Valys-vervoer van Connexxion Taxi Services B.V. tegen de Staat (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) met een mogelijke schade van 89 miljoen euro.

Informatievoorziening rond rijksbezit

Een van de verbetervoorstellen richt zich op de informatievoorziening rondom bezittingen. Inzicht in bezittingen is essentieel, enerzijds vanuit de operationele aanwending en anderzijds vanwege de verantwoording van het geïnvesteerd maatschappelijk kapitaal.

Tot de rijksbezittingen behoren essentiële maatschappelijke voorzieningen waarvan burgers en bedrijven afhankelijk zijn zoals gebouwen, wegen, bruggen en sluizen. Maar ook defensiematerieel behoort hiertoe. In de Evaluatie Verslaggevingsstelsel Rijksoverheid 2022 is geconcludeerd dat de huidige informatievoorziening over bezittingen kan worden verbeterd.

De werkgroep Interne informatievoorziening werkt hierom aan een project dat zich richt op de verbetering van de verslaggeving over rijksbezit. Het project wordt naar verwachting in 2024 afgerond en de werkgroep zal haar bevindingen dan uitbrengen in het rapport *Bezit beter in beeld*. Dit rapport biedt besluitvormers en bestuurders binnen de Rijksoverheid aanbevelingen om de interne informatievoorziening en externe verantwoording van bezittingen te verbeteren. Het rapport geeft verdere achtergrond bij de aanbevelingen en vormt een naslagwerk voor departementen bij het versterken van de informatievoorziening over bezittingen.

Als onderdeel van het project lopen twee deelprojecten bij Defensie en Rijkswaterstaat, gericht op het verbeteren van de administratie, interne sturing en verslaggeving. Deze deelprojecten geven inzicht in de praktijkuitwerkingen.

- Project Inzicht in Kosten (Defensie): het Ministerie van Defensie werkt aan een programma dat beoogt de betrouwbaarheid te verbeteren van intracomptabele en meerjarige levensduurinformatie voor de belangrijkste materiële vaste activa van Defensie (wapensystemen, IT, infrastructuur en vastgoed). Door het inzicht te vergroten in de

- omvang, samenstelling, levensduur en waarde van deze activa, kan beter worden gestuurd op de met de investeringen samenhangende kosten gedurende de gehele levensduur. Dit project zal bijdragen aan een betrouwbaardere meerjareninvesterings- en onderhoudsplanning en betere besluitvorming over vervangingsinvesteringen.
- Project assetmanagement (RWS): om de toenemende instandhoudingsopgave van infrastructuur aan te pakken is het Ontwikkelplan Assetmanagement lenW ingesteld. Bij assetmanagement gaat het om systematische en gecoördineerde activiteiten waarmee een organisatie optimaal haar bedrijfsmiddelen beheert. Dit houdt in dat prestaties, risico's en kosten van assets van grote invloed zijn op besluitvorming om de strategische doelen van de organisatie te realiseren. Het Ontwikkelplan is gericht op de verdere ontwikkeling van het assetmanagement, om zo bij te dragen aan realistische en efficiënte keuzes in de instandhouding van de infrastructuur. Hiervoor is een meerjarig ontwikkeltraject ingezet met korte termijn verbeteringen en centrale sturing. Het assetmanagementproces en daaraan gerelateerde RWS-processen worden in hun totaliteit gezien en opnieuw beschreven. Het ontwikkeltraject is gestart in 2021.

3.6 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. In 2023 zijn er ook nieuwe verzelfstandigde organisaties bijgekomen. Deze zijn opgenomen in bijlage 3b uit de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk.

Onderzoeken naar de set aan regelgeving voor rijksorganisaties op afstand
In 2021 zijn twee onderzoeken opgeleverd over de regelgeving van rijksorganisaties op afstand: de «Brede evaluatie naar organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand» en het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de Regeling agentschappen 'Samenwerken aan publieke waarde'.²⁴ In september 2022 heeft het kabinet op beide rapporten gereageerd.²⁵ Het kabinet wilde inzicht krijgen in de kaders voor en samenhang tussen organisaties op afstand (zoals de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, de Regeling agentschappen en de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties). De bedoeling hiervan was om te zien waar verzelfstandigingsbeleid beter kan aansluiten bij het huidige tijdsbeeld. Daarin zijn zowel doelmatigheid en doeltreffendheid belangrijk maar ook andere waarden zoals responsiviteit, rechtvaardigheid en menselijke maat.

Het kabinet werkte in 2023 door aan de aanpassing van de Regeling agentschappen, het kader voor stichtingen en het proces om de huidige Aanwijzingen inzake rijksinspecties aan te passen en vorm te geven als Wet op de Rijksinspecties. De richting en planning voor deze trajecten is uiteengezet in hiervoor genoemde kabinetsreactie.

²⁴ Kamerbrief Eerste Kamer eindrapportage brede evaluatie organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand | Kamerstuk | Rijksverheid.nl en Aanbiedingsbrief bij eindrapport IBO Agentschappen - Samen werken aan publieke waarde | Kamerstuk | Rijksverheid.nl

²⁵ Kamerbrief met reactie op brede evaluatie organisatiekaders van overheidsorganisaties op afstand | Kamerstuk | Rijksverheid.nl

Werk aan Uitvoering

Het kabinet heeft niet alleen gewerkt aan de set aan regelgeving van organisaties op afstand, maar heeft ook stappen gezet om bestaande verzelfstandigde organisaties te ondersteunen. Dit gebeurt onder andere via het overheidsbrede programma Werk aan Uitvoering (WaU). In het kader van dit programma is er meer aandacht gevestigd op goede publieke dienstverlening en uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving, ook vanuit het perspectief van iedereen die gebruik maakt van publieke dienstverlening. Maar daarmee is het einddoel nog niet bereikt, het kabinet blijft zich daarom met het programma WaU toeleggen op een menselijke, wendbare en toekomstbestendige dienstverlening. In 2023 is daarbij een herijking van het programma WaU voorbereid, die op 9 februari 2024 aan de Tweede Kamer is aangeboden. Het kabinet houdt het parlement met voortgangsrapportages op de hoogte van de vorderingen.²⁶ Verder wordt sinds 2022 budget vrijgemaakt om de uitvoering en dienstverlening te verbeteren. Het gaat om 600 miljoen euro per jaar tot aan het jaar 2031.

²⁶ [Kamerbrief Voortgangsrapportage en Herijking Werk aan Uitvoering | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

Afkorting	
Afkorting	Betekenis
ADR	Auditdienst Rijk
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
AMIF	Asiel, Migratie en Integratiefonds
AOW	Algemene Ouderdomswet
AR	Algemene Rekenkamer
bbp	bruto binnenlands product
BCF	btw-compensatiefonds
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BHOS	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
BIR	belasting- en invorderingsrente
BIV	Budget Internationale Veiligheid
bni	bruto nationaal inkomen
btw	belasting toegevoegde waarde
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
cao	collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEP	Centraal Economisch Plan
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
CPB	Centraal Planbureau
CW	Comptabiliteitswet
DF	Deltafonds
DMF	Defensie materieel fonds
EBN	Energie Beheer Nederland
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EC	Europese Commissie
ECB	European Central 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 Landbouw Garantiefonds
EMU	European Monetary Union
ESF	Europees Sociaal Fonds
ESI	Europees Structuur en Investeringsfondsen
EU	Europese Unie
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
FJR	Financieel Jaarverslag van het Rijk
GLB	Gemeenschappelijk Landbouw Beleid
GVS	Geneesmiddelenvergoedingensysteem
HGIS	Homogene groep internationale samenwerking
HVF	Herstel- en Veerkrachtfaciliteit
HVP	Herstel- en Veerkrachtplan
IBO	Interdepartementale Beleidsonderzoeken
IBOS	Interdepartementaal Budgettair Overleg Systeem
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOAW	Wet inkomensondersteuning oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
IOFEZ	Interdepartementaal Overleg Financieel-Economische Zaken

Afkorting	Betekenis
IOW	Wet inkomensvoorziening oudere werklozen
ISB	Incidentele Suppletoire Begroting
ISB	Incidentiële suppletoire begroting
ISF	Fonds voor de Interne Veiligheid
IZA	Integraal Zorgakkoord
JBR	Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
KF	Klimaatfonds
KOT	Kinderopvangtoeslag
ktv	kastransverschillen
LGO	Landen en Gebieden Overzee
LIV	lage-inkomensvoordeel
LLO	Leven lang ontwikkelen
LVN	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LPO	loon- en prijsbijstelling
LWTS	Lage Waarde Textiel en Schoenen
LWTS	Lage Waarde Textiel en Schoenen
MB	Mobiliteitsfonds
MEV	Macro-economische verkenning
MFK	Meerjarig Financieel Kader
MKB	midden- en kleinbedrijf
Monitor	Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals
MPP	Meerjaren Productie Prognose
NGF	Nationaal Groeifonds
NPLG	Nationaal Programma Landelijk Gebied
NZa	Nederlandse zorgautoriteit
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
ODA	Official Development Assistance
PGB	Persoonsgebonden budget
RMO	Regeling Medische zorg Ontheemden uit Oekraïne
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
RTB	Richtlijn Tijdelijke Bescherming
RWE	Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk
RWS	Rijkswaterstaat
SBR	Studiegroep Begrotingsruimte
SDE	Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie
SDG's	Sustainable Development Goals
SEA	Strategische Evaluatie Agenda
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
SOV	Regeling medisch noodzakelijke zorg voor onverzekerden
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TEK	Tegemoetkoming energiekosten
TEM	Traditionele eigen middelen
TFA	Toekomst Financiële Administratie
TW	Toeslagenwet
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WaU	Werk aan Uitvoering
WAZO	Wet Arbeid en Zorg
WIEG	Wet Invoering Extra Geboorteverlof
WKB	Wet op het kindgebonden budget
Wlz	Wet langdurige zorg
WML	Wettelijk minimumloon
WW	Werkloosheidswet

Afkorting	Betekenis
ZEZ	Regeling Zelfstandige en Zwanger
Zvw	Zorgverzekeringswet
ZW	Ziektewet