
Vergaderjaar 2022–2023

36 360

Financieel Jaarverslag van het Rijk 2022

Nr. 1

FINANCIEEL JAARVERSLAG VAN HET RIJK
Ontvangen 17 mei 2023

INHOUDSOPGAVE

| | |
|---|-----------|
| Voorwoord | 3 |
| Samenvatting Financieel Jaarverslag Rijk 2022 | 4 |
| 1 Het economisch en budgettair beeld | 9 |
| 1.1 De ontwikkeling van brede welvaart | 9 |
| 1.2 De economische ontwikkelingen | 16 |
| 1.3 Overheidsfinanciën | 24 |
| 2 De ontwikkeling van de uitgaven en ontvangsten | 31 |
| 2.1 De ontwikkeling van de uitgaven | 31 |
| 2.2 De ontwikkeling van de ontvangsten | 49 |
| 3 Financieel Management | 56 |
| 3.1 Inleiding | 56 |
| 3.2 Rechtmatigheid en tolerantiegrenzen | 58 |
| 3.3 Beleidsinformatie en beleidsevaluatie | 67 |
| 3.4 EU-middelen | 68 |
| 3.5 Financiële informatievoorziening | 74 |
| 3.6 Rijksbrede financiële bedrijfsvoering | 79 |
| Lijst van gebruikte afkortingen | 82 |

VOORWOORD

In 2022, het jaar waarop dit jaarverslag ziet, ging dit kabinet aan de slag met een ambitieuze investeringsagenda voor brede welvaart, om de grote uitdagingen op het gebied van onder meer klimaat, onderwijs en de woningmarkt het hoofd te bieden. Het was een uitzonderlijk jaar, waarin de coronamaatregelen zijn beëindigd, en de oorlog in Oekraïne begon.

Dit kabinet richt zich op concrete verbeteringen in de levens van mensen, dus toen dat vorig jaar nodig bleek, nam het een ongekend pakket aan maatregelen om mensen door de energiecrisis heen te helpen. Maar het is niet alleen hun portemonnee die bepaalt hoe mensen welvaart ervaren. Het welvaren van mensen wordt ook bepaald door hun gezondheid, het onderwijs dat ze hebben genoten, de kansen of achterstanden die ze hebben, de omgeving waarin ze leven, en nog veel meer.

Traditioneel kijken we in een Financieel Jaarverslag van het Rijk naar de financieel-economische ontwikkelingen van het voorgaande jaar. Dit jaar staan we voor het eerst ook uitgebreid stil bij de brede welvaart – nu, maar ook later en elders. We kijken niet alleen naar wat er vorig jaar de schatkist binnenkwam en wat er uitging, maar ook naar wat de gevolgen hiervan zijn voor mens en omgeving, op langere termijn.

Deze bredere blik op welvaart past bij de transitie waarin ons land verkeert. Als we gericht blijven op consumptie en groei, zal de planeet ons een halt toeroepen. Het is beter om regie te houden en zelf de transformatie van Nederland ter hand te nemen, nu dat nog kan.

Als we kijken naar de brede welvaart in ons land, dan zien we een gemengd beeld: over het algemeen is de brede welvaart in Nederland van een hoog niveau, al is er op sommige thema's winst te behalen. Vooral indicatoren die gaan over de dimensie 'later', zoals de ontwikkeling van natuurlijk kapitaal, staan in het rood. Het is dus van groot belang dat we de ambitieuze doelen halen die we ons in 2021 met het coalitieakkoord op het gebied van klimaat en natuur hebben gesteld.

Net zo goed als de gevolgen van de besluiten die wij hier en nu nemen, straks en elders voelbaar zijn, hebben ontwikkelingen buiten Nederland consequenties voor ons. In 2022 gold dat bij uitstek voor de oorlog in Oekraïne. De Russische agressie trof in de eerste plaats de Oekraïners, maar laat ook ons zien dat vrijheid, veiligheid en welvaart in brede zin niet vanzelfsprekend zijn.

Of we nou naar de toekomst kijken, naar het heden of naar het verleden: overal zien we de noodzaak van solide financieel beleid. Alleen met een stevig fundament zijn we in staat om de transitie naar een groene economie te maken, en maatregelen te nemen die onze natuur en ons klimaat beschermen – nu en in de toekomst. En dat is hard nodig; onze kinderen – en die van hen - verdienen het.

De minister van Financiën,

Sigrid Kaag

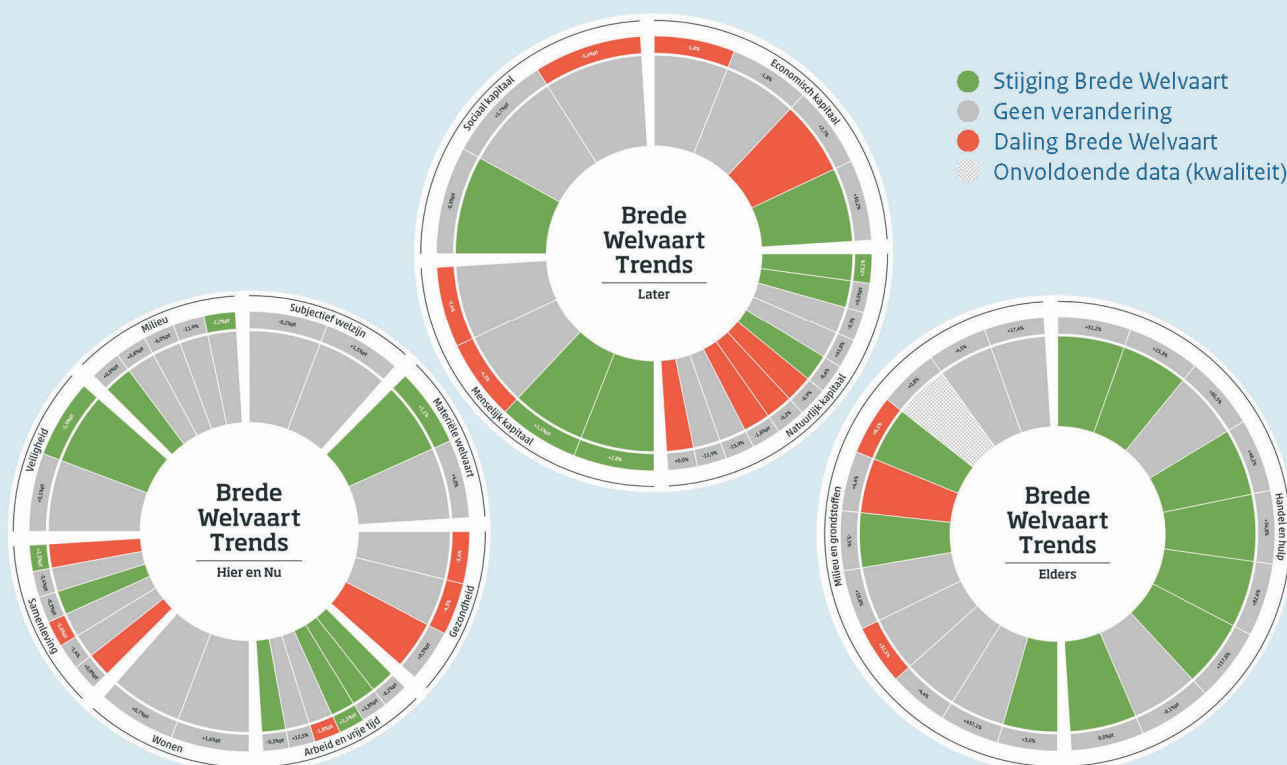
Samenvatting Financieel Jaarverslag van het Rijk 2022

Bepalende momenten en maatregelen in 2022



De ontwikkeling van brede welvaart

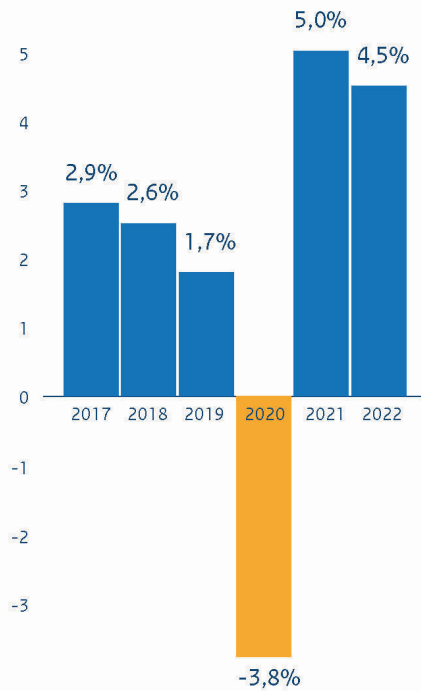
Het FJR 2022 toont de ontwikkelingen van de brede welvaart in aansluiting op de Monitor Brede Welvaart en de SDG's 2023 van het CBS. De binnenkant het taartdiagram toont de trendmatige ontwikkeling (2015-2022) op het gebied van brede welvaart. De buitenste ring van het taartdiagram toont de meest recente jaar-op-jaar ontwikkeling.



De economie groeide en werkloosheid was laag, maar de inflatie was hoog

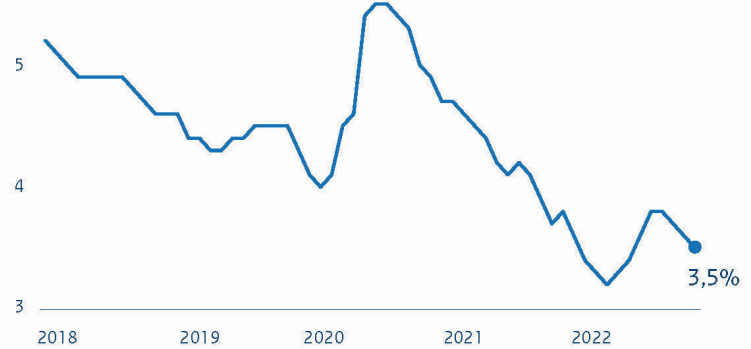
Ontwikkeling bbp

Het Nederlands bruto binnenlands product groeide in 2022 met 4,5%. In 2021 steeg het bruto binnenlands product met 5%.



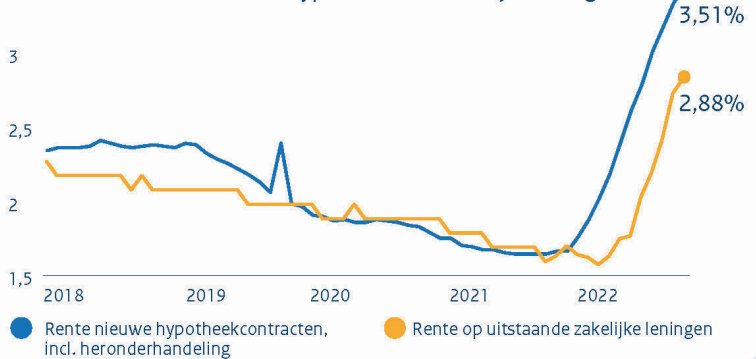
Economische Indicatoren - werkloosheid

De werkloosheid was in 2022 in historisch perspectief zeer laag. Gemiddeld genomen was 3,5% van de beroepsbevolking werkloos.



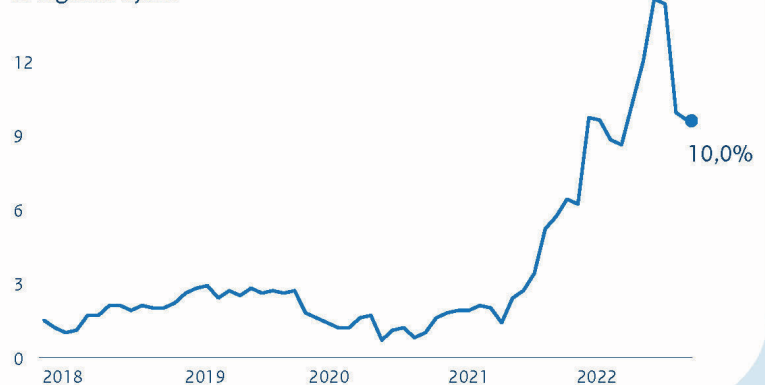
Economische Indicatoren - Rente

Om de hoge inflatie te dempen verhoogde de Europese Centrale Bank haar beleidsrentes. Mede daardoor stegen de rentes in de economie, waaronder voor hypotheekleningen en zakelijke leningen.



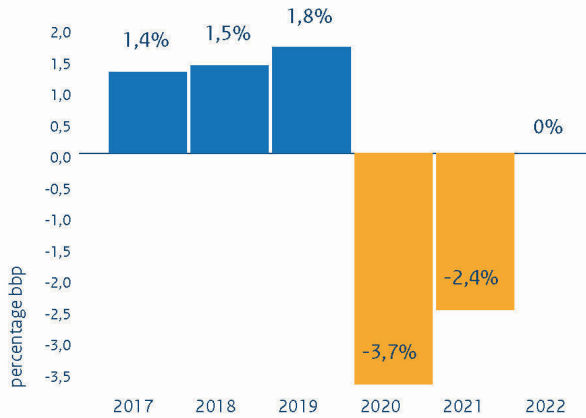
Economische Indicatoren - Inflatie

In 2022 liep de inflatie sterk op, met name door hogere energieprijzen. Gemiddeld was de inflatie in 2022 10,0% ten opzichte van het voorgaande jaar.



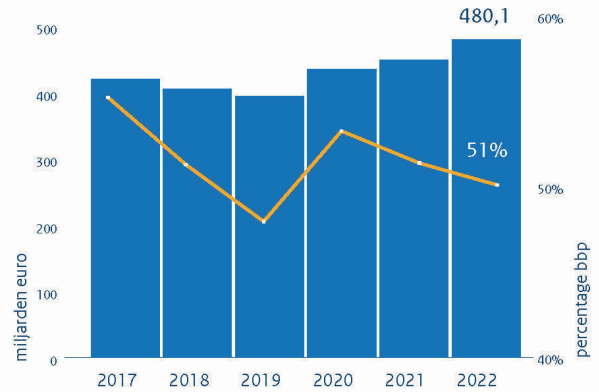
Ondanks extra maatregelen stonden de overheidsfinanciën er beter voor dan in 2021

Overheidssaldo



Ondanks de maatregelen als gevolg van de oorlog in Oekraïne en het herstellen van de koopkracht, viel het overheidssaldo positiever uit dan in 2021. Het EMU-saldo voor 2022 komt uit op een klein overschot van 88 miljoen euro, ofwel afgerond 0% van het bbp. Hiermee zijn de uitgaven en inkomsten van de overheid in evenwicht. Dit is het gevolg van de relatief hoge onderuitputting en lagere uitgaven aan coronamaatregelen.

Overheidsschuld



De overheidsschuld viel lager uit dan de afgelopen jaren. De daling van de schuldquote komt mede door het feit dat de hoge inflatie heeft geleid tot een hoger nominaal bbp, wat zorgt voor een lagere procentuele staatschuld ten opzichte van het bbp (het noemereffect). De overheidsschuld (EMU-schuld) steeg tot 480,1 miljard euro, ofwel 51% van het bbp.

Extra uitgaven voor Oekraïne en koopkrachtmaatregelen

Sinds de Russische invasie in Oekraïne steunt het kabinet Oekraïne met uitgaven bovenop reguliere uitgaven aan militaire en humanitaire ondersteuning, noodopvang en medische zorg. In totaal is in 2022 voor bijna 2 miljard euro aan steun geleverd. In Nederland leidde deze oorlog onder andere tot fors gestegen energieprijzen. Op Prinsjesdag heeft het kabinet een omvangrijk maatregelenpakket aangekondigd om de effecten hiervan in de samenleving te dempen.

Overzicht voor koopkrachtmaatregelen



Btw op energie per 1 juli 2022 tijdelijk verlaagd van 21% naar 9%.



Accijnzen op benzine, diesel en lpg zijn tijdelijk met 21% verlaagd per 1 april 2022.



Nederlandse huishoudens hebben in november en december een tijdelijke toelage van 190 euro per maand ontvangen.

Uitgavenoverzicht voor Oekraïne in miljoen euro



Opvang ontheemden **1.079**



Militaire en humanitaire ondersteuning **357**



Financiële ondersteuning **200**



Onderwijs **200**



Wederopbouw **72**



Zorg **54**



Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid **3**

1.965
miljoen
euro
in 2022

Rechtmatigheidsbeeld verbeterd ten opzichte van 2021

Rechtmatigheid financiële transacties

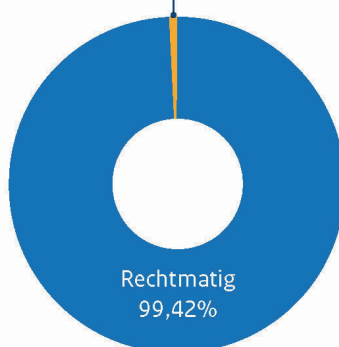
Financiële transacties



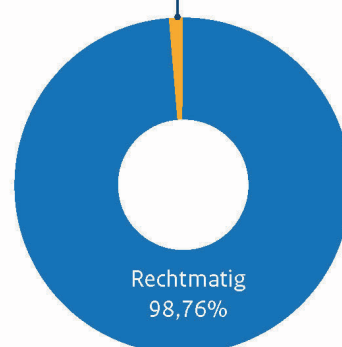
Rechtmatig*



Uitgaven fout of onzeker 0,58%



Verplichtingen* fout of onzeker 1,24%



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

*verplichtingen tot toekomstige uitgaven

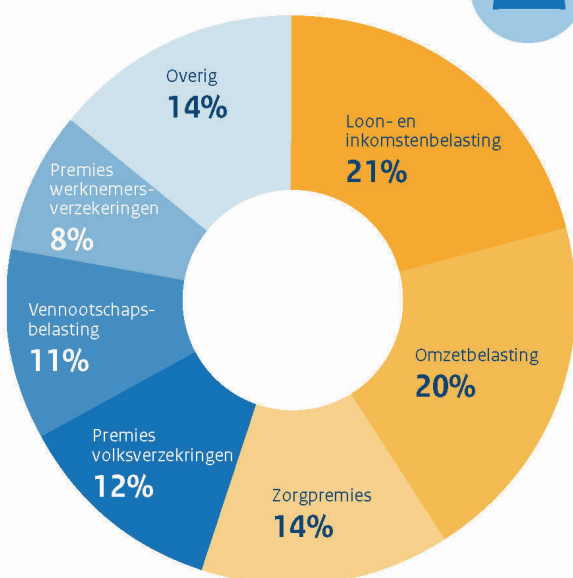
- rechtmatig** voldoet
- Fout** voldoet niet (= onrechtmatig)
- Onzeker** kan niet met zekerheid gezegd worden

Voorbeelden van fouten en onzekerheden

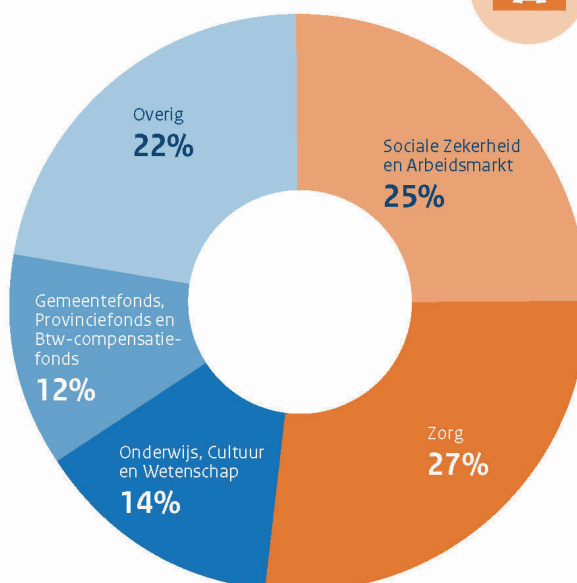
- Niet alle aanbestedingsregels zijn gevolgd
- Of de prestatie is geleverd, kan niet met zekerheid worden vastgesteld
- Er is onvoldoende zekerheid of de subsidies volgens de regels zijn besteed

Verdeling inkomsten en uitgaven Rijk 2022

Overzicht inkomsten



Overzicht uitgaven

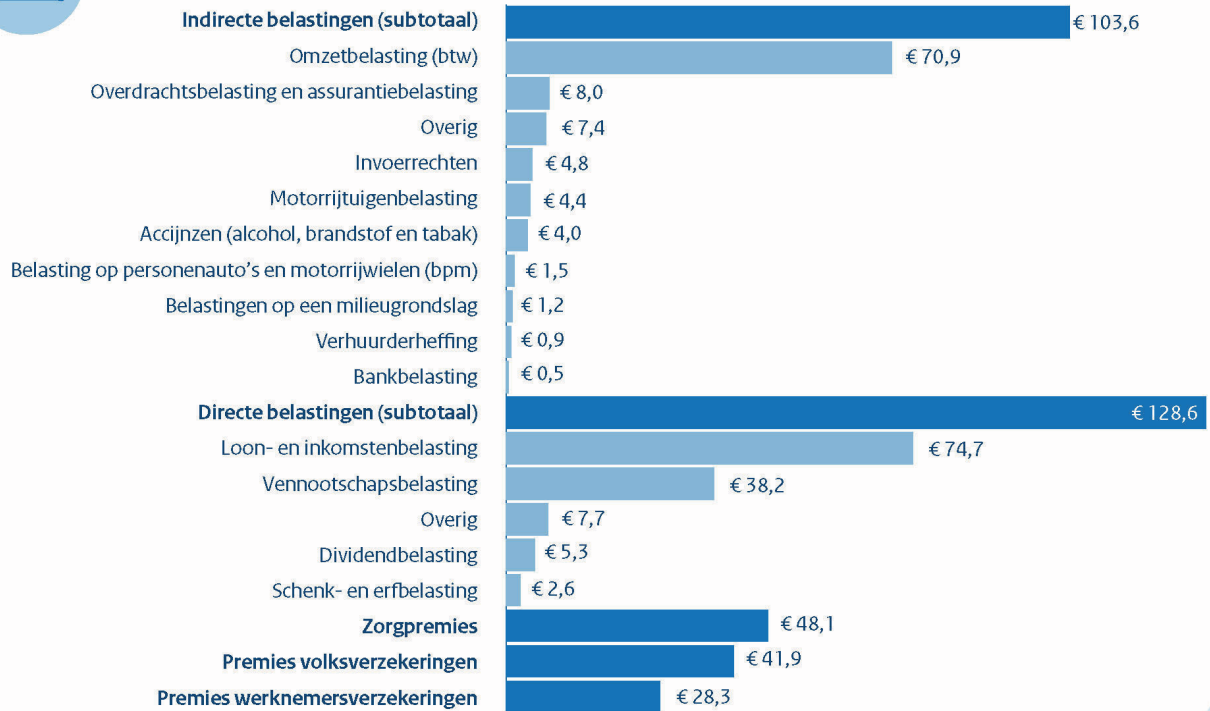


Inkomsten en uitgaven Rijksbegroting 2022

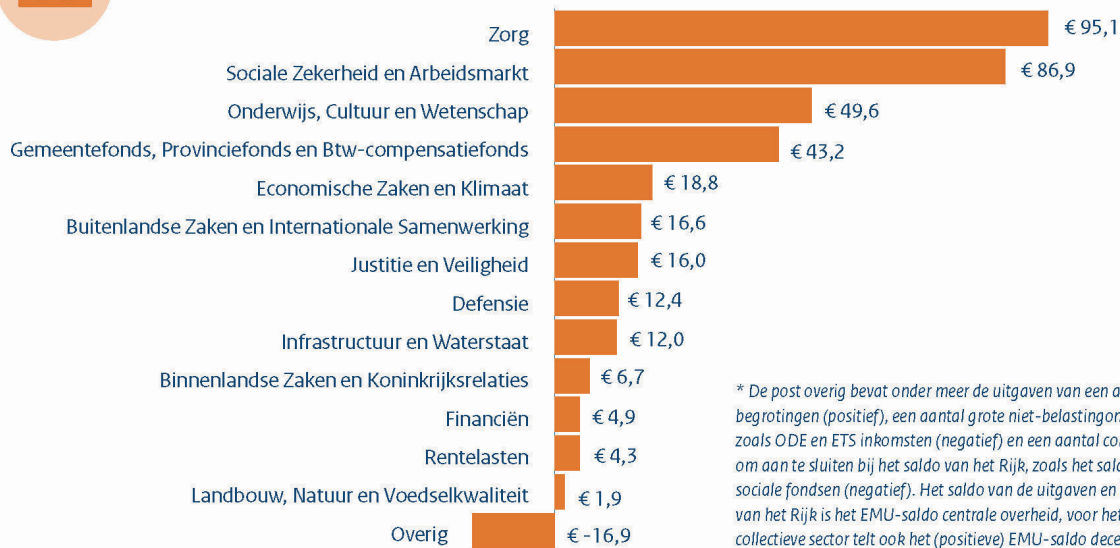
Inkomsten: 350,5 miljard euro

Uitgaven: 351,5 miljard euro

Inkomsten (miljard euro)



Uitgaven (miljard euro)



* 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.

1 HET ECONOMISCH EN BUDGETTAIR BEELD

1.1 De ontwikkeling van brede welvaart

In het voorjaar van 2022 zijn de laatste contactbeperkende coronamaatregelen afgebouwd. De maatschappij toonde veerkracht en leefde op. De coronacrisis lag echter nog niet achter ons of de volgende crisis diende zich aan, toen Rusland Oekraïne aanviel in februari 2022. Deze oorlog heeft op de eerste plaats verschrikkelijke gevolgen voor de bevolking van Oekraïne. Tegelijkertijd vormt de oorlog ook breder een bedreiging voor de vrede en veiligheid in Europa en Nederland, en deze heeft impact op de burgers en bedrijven in ons land via onder andere de hogere energieprijzen.

Bij de terugblik op 2022 kijken we naar de ontwikkeling van de brede welvaart. Brede welvaart gaat over de kwaliteit van het leven in het hier en nu, en de mate waarin dit invloed heeft op de kwaliteit van leven van toekomstige generaties en mensen elders op de wereld.¹ Dit is breder dan alleen de financieel-economische resultaten. Het kabinet zet stappen om brede welvaart te integreren in de begrotingscyclus.² De planbureaus CPB, SCP en PBL werken gezamenlijk aan een denkkader op het gebied van brede welvaart. De planbureaus hebben in hun voortgangsrapportage op dit onderzoekstraject acht brede-welvaartthema's voor dit denkkader gedefinieerd.³ Na een verdere ontwikkeling kan dit denkkader op termijn in de begrotingscyclus worden geïntegreerd om voor de lange termijn brede welvaart op een consistente, politiek neutrale en wetenschappelijk onderbouwde manier toe te passen.

Daarnaast heeft het kabinet een visie op de invulling van het begrip brede welvaart binnen deze kabinetsperiode. Het kabinet streeft naar een duurzaam welvarend land voor huidige en toekomstige generaties, waarin alle inwoners naar vermogen mee kunnen doen. Met een fundament van bestaanszekerheid voor iedereen en het perspectief van vooruitgang in het (samen)leven. Ook heeft het kabinet zeven prioriteiten op het gebied van brede welvaart gesteld: voor de economie, de democratische rechtsorde, veiligheid, gezondheid, duurzaamheid, gelijke kansen, en internationale samenwerking.⁴ Het kabinet voert beleid om invulling te geven aan deze prioriteiten om de brede welvaart te versterken, zowel voor huidige als toekomstige generaties.

Tegelijk met het Financieel Jaarverslag van het Rijk verschijnt de zesde editie van de Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals (SDG's) (hierna: de Monitor) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (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 zesde Monitor is dat de periode 2015-2022. In de beschrijving van brede welvaart in dit Financieel Jaarverslag Rijk sluit het kabinet aan bij de Monitor. Per Kamerbrief heeft het kabinet gereageerd op de uitkomsten van de Monitor.⁵ Daarnaast bevat dit Financieel Jaarverslag van het Rijk de ontwikkeling

¹ CBS.nl

² Kamerbrief 'Brede welvaart in de begrotingssystematiek', 23 mei 2022.

³ CPB/SCP/PBL (2022). Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek, 30 juni 2022.

⁴ Miljoenennota 2023, p. 7.

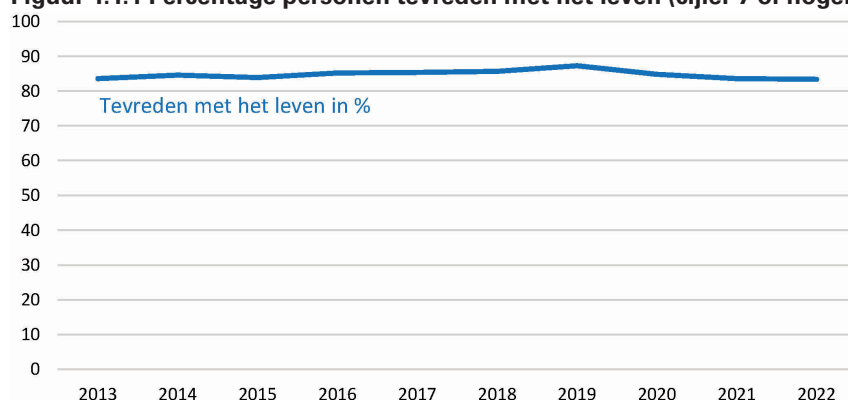
⁵ Kamerbrief 'Kabinetsreactie Monitor brede welvaart & SDG's', 17 mei 2023.

van verschillende onderdelen van brede welvaart. Zo kan breder worden teruggekeken op 2022 en verder worden vormgegeven aan de ambitie om brede welvaart verder te integreren in begrotingsstukken.

Het cijfermatige beeld van brede welvaart laat voor de periode 2015-2022 zowel positieve als negatieve ontwikkelingen zien. Dit geldt ook voor de meest recente jaarmutaties, mede door de onzekere en onrustige tijd waarin we ons bevinden. Bij een aantal indicatoren in de dimensie «hier en nu» kleurt de middellangetermijntrend groen. Tegelijkertijd heeft de hoge kwaliteit van leven in het «hier en nu» wel gevolgen voor de brede welvaart 'later'. Zo is de ontwikkeling op verschillende onderdelen van het natuurlijk kapitaal negatief: bij vier van de tien indicatoren kleurt de trend rood. In de dimensie «elders» blijkt dat Nederland als handelsland en via ontwikkelingssamenwerking op positieve wijze bijdraagt aan brede welvaart in andere landen.

De ontwikkeling van subjectief welzijn, levensverwachting en gezondheid
Het subjectieve welbevinden van Nederlanders in het algemeen is al lange tijd hoog en stabiel. Er zijn wel duidelijke verschillen tussen bevolkingsgroepen. Het percentage Nederlanders dat in 2022 het leven beoordeelt met een 7 of hoger is 83,4 procent. Dit is een hoog percentage, maar wel een lichte afname ten opzichte van 2021 (83,6 procent). Op basis van de meerjarige trend (gebaseerd op datapunten in de periode 2015-2022) is er geen significante afname of toename van het percentage Nederlanders die het leven een 7 of hoger geven.

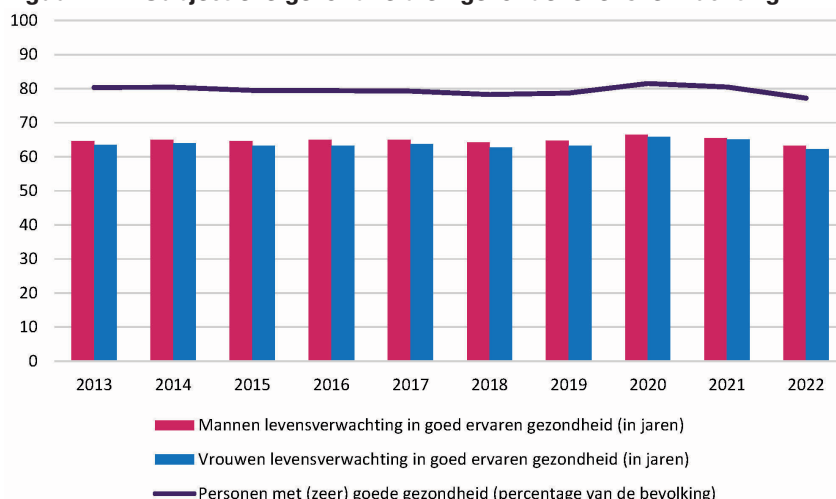
Figuur 1.1.1 Percentage personen tevreden met het leven (cijfer 7 of hoger)



Bron: CBS

De ervaren gezondheid van mensen is in het jaar 2022 afgenomen. Het percentage van de bevolking dat de eigen gezondheid (zeer) goed vindt, is gezakt van 80,5 procent in 2021 naar 77,2 procent in 2022. Bezien vanuit de meerjarige ontwikkeling is dit (nog) geen trendmatige daling. Ook de gezonde levensverwachting van mannen en die van vrouwen laten in het jaar 2022 geen trendmatige afname of toename zien, hoewel in de ontwikkeling van 2021 op 2022 wel een afname zichtbaar is. Bij de mannen ging de levensverwachting in een gezondheid die zij als goed ervaren, van 65,4 jaar in 2021 naar 63,2 jaar in 2022. De levensverwachting van vrouwen in als goed ervaren gezondheid daalde nog iets meer van 65,1 jaar in 2021 naar 62,3 jaar in 2022.

Figuur 1.1.2 Subjectieve gezondheid en gezonde levensverwachting

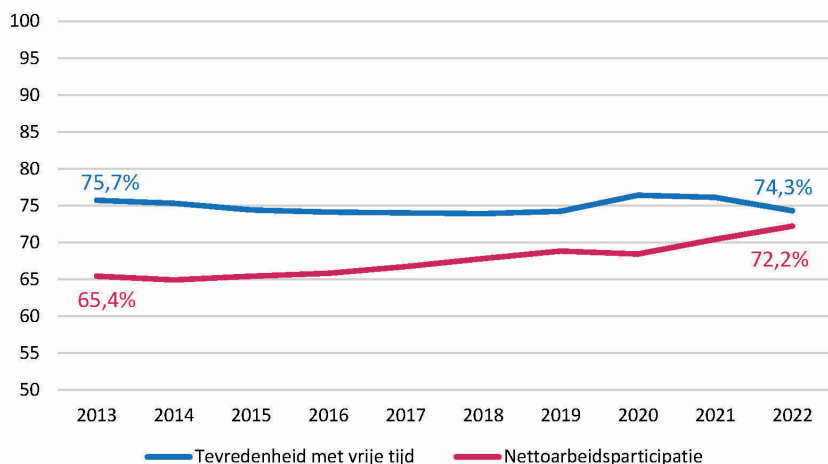


Bron: CBS

Werk, vrije tijd en participatie

Veel mensen in Nederland zijn aan het werk: in 2022 is de nettoarbeidsparticipatie verder gestegen naar 72,2 procent van de bevolking, ten opzichte van 70,4 procent in 2021. Dat betekent dat 72,2 procent van de bevolking van 15 t/m 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 met de hoeveelheid vrije tijd. Toch is dit cijfer ook hoog, al daalde het licht van 76,1 procent in 2021 naar 74,3 procent in 2022.

Figuur 1.1.3 Arbeidsparticipatie en tevredenheid met vrije tijd

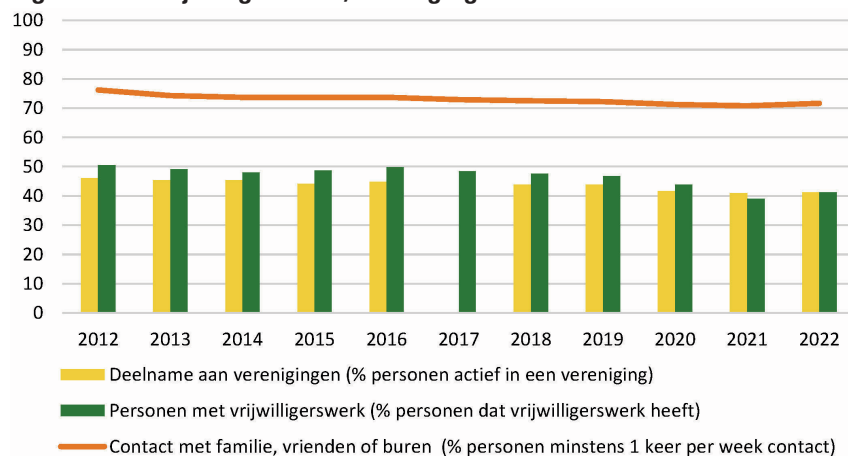


Bron: CBS

Uit de cijfers op het gebied van brede welvaart blijkt dat Nederlanders actief zijn, ook naast hun betaalde werk. Zowel het percentage mensen dat in georganiseerd verband vrijwilligerswerk doet, als het percentage dat actief deelneemt aan een vereniging, steeg in 2022 (iets), mogelijk mede door de afbouw van coronamaatregelen. Het aantal personen dat vrijwilligerswerk doet, steeg van 38,9 procent in 2021 naar 41,2 procent in 2022. En het aantal personen dat deelneemt aan een vereniging, steeg van 41 procent

in 2021 naar 41,2 procent in 2022. Ook het deel dat minstens één keer per week om sociale redenen familieleden, vrienden of buren ontmoette, was in 2022 groter dan in 2021. De middellangetermijntrend (2015-2022) is bij alle drie de indicatoren echter wel dalend.

Figuur 1.1.4 Vrijwilligerswerk, verenigingen en sociaal contact



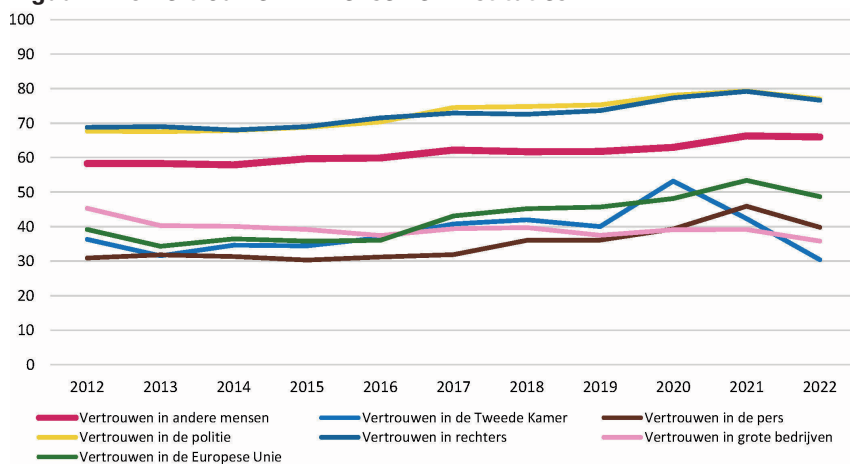
Bron: CBS

Vertrouwen in Nederland is hoog, en ook neemt de veiligheid toe

Het percentage van de bevolking in Nederland dat de meeste andere mensen te vertrouwen vindt is in recente jaren trendmatig aan het stijgen (op basis van datapunten 2015-2022). Ook in 2022 is deze trendmatige stijging nog waarneembaar. In 2022 vindt 66 procent van de bevolking van 15 jaar of ouder de meeste mensen te vertrouwen.

Het vertrouwen in verschillende instituties is in 2022 (licht) gedaald ten opzichte van 2021. Op basis van de meerjarige analyse is echter voor geen enkele indicator ten aanzien van vertrouwen een trendmatige daling waarneembaar. Sterker, wat betreft het vertrouwen in de pers, rechters, politie en de Europese Unie is een trendmatige stijging te zien. De trendmatige ontwikkeling van het vertrouwen in de Tweede Kamer is neutraal, alhoewel het vertrouwen op jaarbasis wel is gedaald van 42,3 procent in 2021 naar 30,4 procent in 2022.

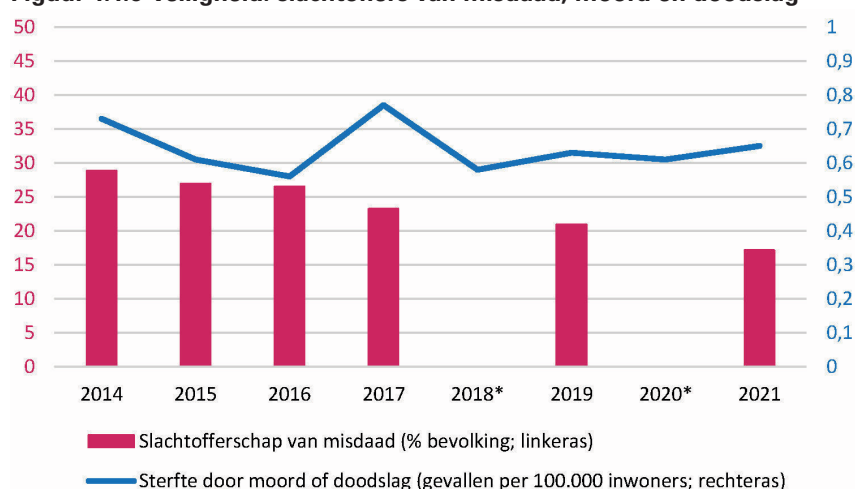
Figuur 1.1.5 Vertrouwen in mensen en instituties



Bron: CBS

Het aantal slachtoffers van misdaad neemt al jaren trendmatig af, becijfert het CBS op basis van een trendanalyse van de jaren 2015-2022. In 2015 was 26,9 procent van de bevolking van 15+ jaar of ouder slachtoffer van een misdaad. In 2021 was dit percentage 17,1 procent. Bezien specifiek vanuit een van de ergste vormen van misdaad, moord en doodslag, is deze trend nog niet waarneembaar. In 2015 was de sterfte door moord en doodslag 0,61 per 100.000 inwoners, terwijl in 2021 dat aantal 0,65 was. Dit is wel een toename, maar de trendmatige ontwikkeling op basis van de cijfers 2015-2022 is neutraal. Voor het jaar 2022 zijn deze cijfers overigens nog niet beschikbaar.

Figuur 1.1.6 Veiligheid: slachtoffers van misdaad; moord en doodslag



Bron: CBS *Voor de jaren 2018 en 2020 zijn de gegevens over slachtofferschap van misdaad niet beschikbaar

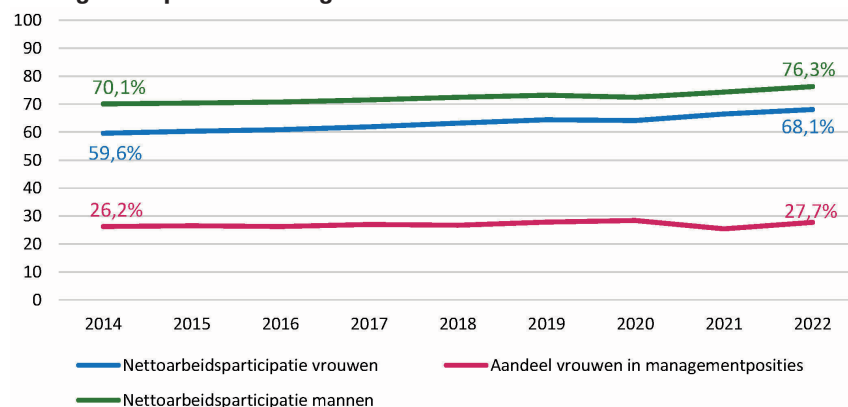
Er is nog forse ongelijkheid op basis van gender

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 ten aanzien van de veiligheid van vrouwen. Ook brede welvaart raakt aan gendergelijkheid en het onderwerp heeft een prominente plek gekregen in de Monitor Brede Welvaart en

SDG's. Met de integratie van brede welvaart in begrotingsstukken neemt het kabinet daarom ook een stap om gender meer aandacht te geven in begrotingen, in opvolging van de toezegging over *gender budgeting* aan de Eerste Kamer tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen vorig jaar. Meer aandacht voor gender in de begrotingscyclus helpt ons bij het realiseren van de ambities om gendergelijkheid te bevorderen. Daarnaast is gendergelijkheid een belangrijk onderdeel van het factsheet Brede Welvaart bij de begroting van het Ministerie van OCW. Het CBS is momenteel bezig met de ontwikkeling van factsheets waarin indicatoren uit de Monitor Brede Welvaart en SDG's op hoofdlijnen gekoppeld worden aan departementale beleidsterreinen. Deze factsheets verschijnen voor het eerst op Prinsjesdag 2023. Door de integratie van brede welvaart in begrotingsstukken komt er in de begrotingen meer aandacht voor bredere maatschappelijke thema's zoals gendergelijkheid, maar ook bijvoorbeeld voor klimaat, veiligheid en subjectief welzijn.

De arbeidsparticipatie van vrouwen is structureel lager dan van mannen, hoewel dit verschil in recente jaren licht afneemt. Daar waar het verschil in arbeidsparticipatie in 2014 en 2015 rond de 10 procentpunt ligt, is dit ongeveer 8 procentpunt in 2021 en 2022. In 2022 hadden 76,3 van de mannen een betaalde baan ten opzichte van 68,1 van de vrouwen. Vrouwen hebben daarnaast relatief veel minder vaak een managementpositie: het aandeel vrouwen in managementposities is slechts 27,7 procent in 2022. Bovendien is dit percentage vrijwel niet gestegen in de afgelopen jaren. Op basis van de datapunten 2015-2022 concludeert het CBS dat de trend neutraal is.

Figuur 1.1.7 Arbeidsparticipatie, economische zelfstandigheid en managementposities naar geslacht



Bron: CBS

Klimaat en leefomgeving

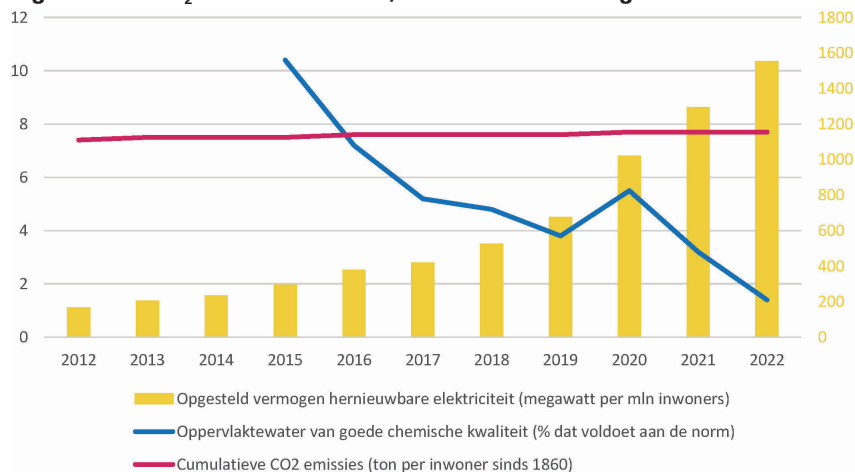
Het hoge niveau van brede welvaart in het 'hier en nu' blijkt volgens de cijfers in de Monitor Brede Welvaart ten koste te gaan van de kapitalen die worden nagelaten aan komende generaties (brede welvaart 'later'). Het natuurlijk kapitaal (klimaat en milieu) staat onder druk. Vier van de tien indicatoren op het thema natuurlijk kapitaal laten een trendmatige achteruitgang zien.

De cumulatieve CO₂-emissies per Nederlander laten nog steeds een (lichte) trendmatige stijging zien. Per persoon wordt in 2022 cumulatief 7,7 ton CO₂ uitgestoten (zie figuur 1.1.8). Het Planbureau voor de Leefomgeving concludeerde ook dat de klimaatdoelen op basis van huidig beleid niet worden

gehaald.⁶ De maatregelen van het kabinet tellen op dit moment op tot naar schatting 50 procent CO₂-reductie in 2030 ten opzichte van 1990, terwijl het wettelijke doel 55 procent is en het streefdoel 60 procent. Daarom heeft het pakket een omvangrijk pakket aan aanvullende klimaatmaatregelen voorgesteld.⁷

De data uit de Monitor van het CBS laten daarnaast zien dat het milieu op verschillende onderdelen onder druk staat. Het percentage van het oppervlaktewater in Nederland van goede chemische kwaliteit is gedaald van 10,4 procent in 2015 naar 1,4 procent in 2022. Uit de data blijkt echter ook dat er werk wordt gemaakt van de energietransitie: de hoeveelheid opgesteld vermogen hernieuwbare energie is in de afgelopen jaren fors toegenomen.

Figuur 1.1.8 CO₂-uitstoot uitstoot, hernieuwbare energie en waterkwaliteit



Bron: CBS

De verdeling van brede welvaart

Verschillende aspecten van brede welvaart zijn ongelijk verdeeld. In een studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) blijkt bijvoorbeeld dat ongelijkheid niet alleen afhangt van opleiding, beroep, inkomen en financieel vermogen (economisch kapitaal), maar ook samenhangt met 'wie je kent' (sociaal kapitaal), 'waar je past' (cultureel kapitaal) en 'wie je bent' (persoonlijk kapitaal: gezondheid en aantrekkelijkheid). Uit het onderzoek blijkt dat een op de zes Nederlanders (16,3 procent) een achterstand heeft op deze vier terreinen.⁸

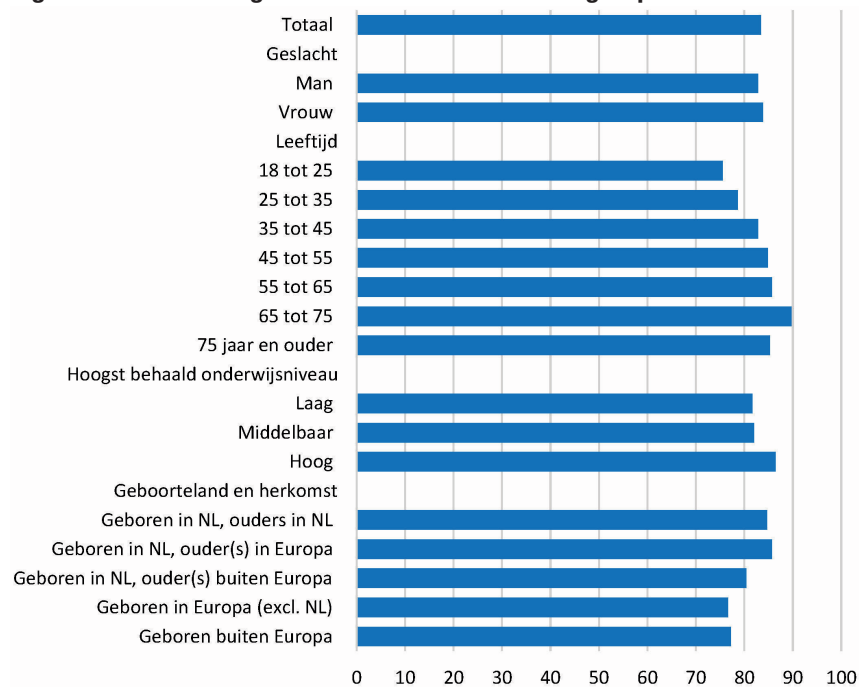
Tal van factoren dragen bij aan de uiteindelijke waardering die mensen aan hun leven geven. Bij de vraag aan mensen of zij tevreden zijn met het leven is ook forse ongelijkheid waarneembaar. In 2022 zijn vrouwen (83,8 procent) gemiddeld vaker tevreden met het leven dan mannen (82,9 procent). Ook is er aanzienlijke ongelijkheid in dit cijfer voor verschillende leeftijden. Het minst tevreden met het leven zijn de jongeren van de leeftijd 18 tot 25 jaar (75,5 procent), terwijl ouderen van 65 tot 75 jaar het meest tevreden met het leven zijn (89,7 procent). Daarnaast zijn mensen met een theoretische opleiding gemiddeld genomen vaker tevreden, en hetzelfde geldt voor mensen die in Nederland zijn geboren.

⁶ PBL (2022). Klimaat- en Energieverkenning 2022, 1 november 2022.

⁷ Voorjaarsnota 2023.

⁸ SCP (2023). Onderzoeksrapport eigentijdse ongelijkheid, 7 maart 2023.

Figuur 1.1.9 Percentage tevreden met het leven in groepen



Bron: CBS

1.2 De economische ontwikkelingen

De Nederlandse economie kende in 2022 veel positieve cijfers, ondanks de uitdagingen die de hoge inflatie met zich meebracht. De economische (inhaal)groei was fors en de werkloosheid laag. Bovendien herstelde de economie in 2021 al sterk, na een initiële klap van de coronacrisis. Ook ontwikkelde de Nederlandse economie zich relatief sterker dan die in veel andere landen. Dit kwam mede door de veerkracht en het aanpassingsvermogen die de Nederlandse economie en maatschappij hebben laten zien: mensen en bedrijven pasten zich aan tijdens oplevingen van het coronavirus. De samenleving toont eenzelfde veerkracht en aanpassingsvermogen bij de uitdagingen van 2022, zoals de gevolgen van de oorlog in Oekraïne.

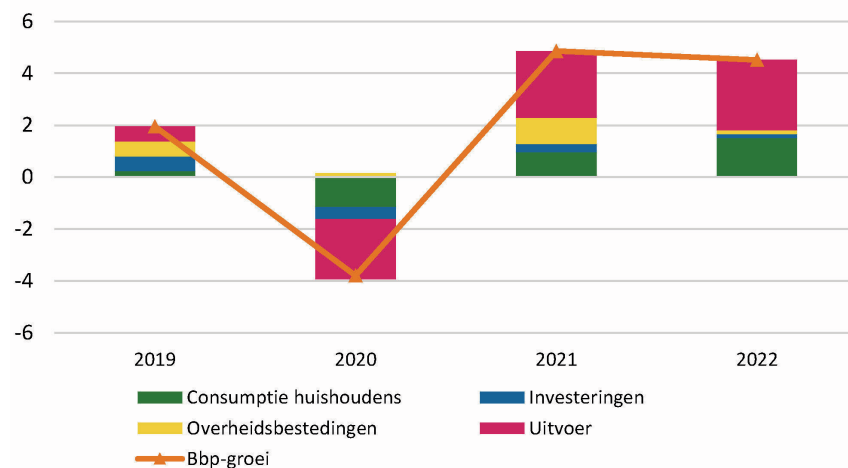
Sterke economische groei en lage werkloosheid

Na een economische groei van 0,4 procent in het eerste kwartaal van 2022, groeide de Nederlandse economie bijzonder hard in het tweede kwartaal met 2,6 procent op kwartaalbasis. Deze groei werd met name gedreven door de toegenomen handel en de consumptie, die voor een belangrijk deel werd ondersteund door de opheffing van coronabeperkingen. In het derde kwartaal koelde de economie echter af. De economie kromp namelijk met 0,2 procent op kwartaalbasis. Hoewel gevreesd werd voor een neergang van de economie, bleef een recessie achterwege. In het vierde kwartaal was er namelijk weer economische groei: 0,6 procent.

Als zodanig groeide de Nederlandse economie over het geheel van 2022 met 4,5 procent. Dit was sterker dan de gemiddelde groei van de eurozone van 3,5 procent. Met name de consumptie van huishoudens en een toename van de uitvoer droegen bij aan deze groei (zie figuur 1.2.1). De consumptie steeg in 2022 fors met 6,6 procent, ondanks de hoge inflatie en lager

consumentenvertrouwen. Ook de wereldhandel ontwikkelde zich over het algemeen positief in 2022 (toename van 6,9 procent), waarvan Nederland als handelsland profiteert. Minder dan in 2021 droegen investeringen en overheidsbestedingen – het geld dat de overheid zelf besteedt aan goederen en diensten – ook enigszins bij aan de groei.

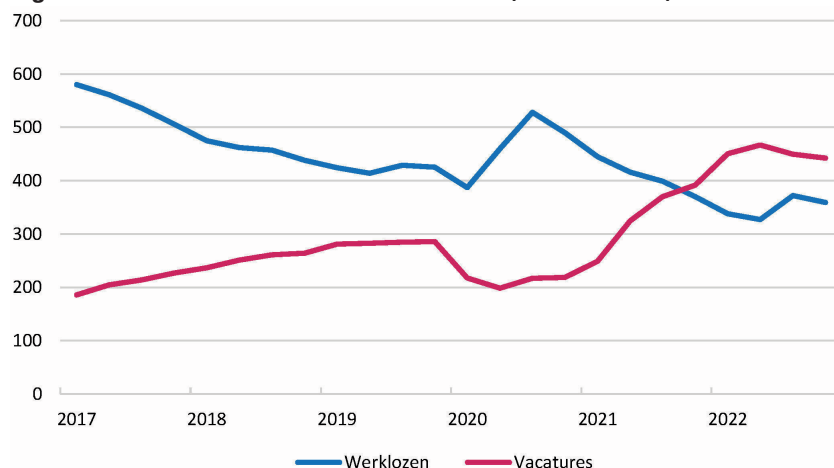
Figuur 1.2.1 Bbp-groei en groeibijdragen (in procenten)



Bron: CBS en CPB

Het aantal werklozen in Nederland is de afgelopen jaren gedaald. In 2022 lijkt deze trend enigszins te keren, maar blijft de werkloosheid in historisch perspectief zeer laag. In het eerste kwartaal van 2022 bedroeg het aantal werklozen 338 duizend personen; in het vierde kwartaal is dit aantal gestegen naar 359 duizend personen. Desalniettemin blijft de werkloosheid historisch laag: het aantal werklozen als percentage van de beroepsbevolking daalde van 3,6 procent in januari 2022 naar 3,5 procent in december 2022. Dit is positief voor de inkomens van huishoudens en het geeft mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt meer kans om toe te treden. Tegelijkertijd is het vanuit het perspectief van werkgevers nu moeilijker om mensen te werven en is het moeilijker overheidsbeleid uit te voeren op bijvoorbeeld kinderopvang, zorg of energietransitie. Met 359 duizend werkloze personen tegenover 442 duizend vacatures in het vierde kwartaal van 2022 blijft de arbeidsmarkt immers historisch krap.

Figuur 1.2.2 Aantal werklozen en vacatures (in duizenden)



Bron: CBS

Hoge inflatie en beperkte loongroei hebben effect op koopkracht

In de tweede helft van 2021 begon inflatie wereldwijd te stijgen, zo ook in Nederland. Dit had op de eerste plaats te maken met het feit dat coronamaatregelen werden afgebouwd; de economie leefde op en de toegenomen vraag naar zowel diensten als goederen leidde tot een opwaartse druk op prijzen. Tegelijkertijd zorgden lockdowns in onder andere China voor verstoringen in aanbodketens. Daarbovenop volgde de stijging van energie- en voedselprijzen, voor een belangrijk deel gedreven door de Russische oorlog tegen Oekraïne. Al met al leidde dit in september 2022 tot een piek in de inflatie van 14,5 procent jaar-op-jaar. Over het geheel van 2022 bedroeg de inflatie gemiddeld genomen 10,0 procent.

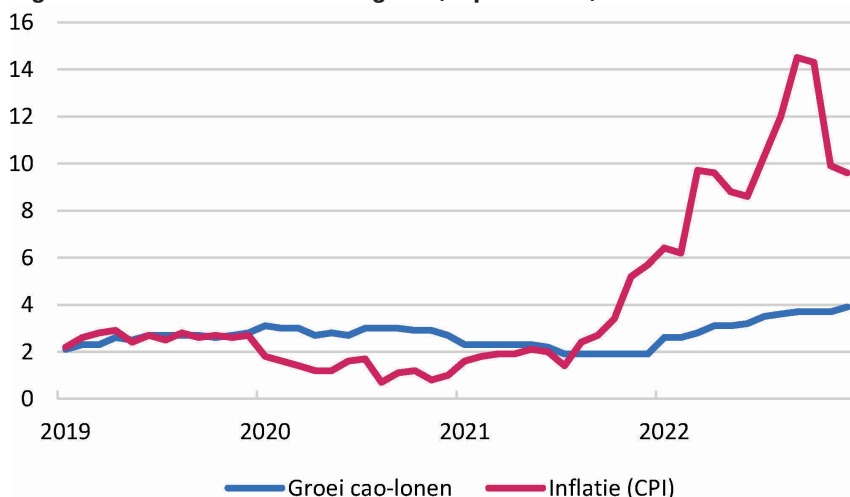
Een nadere opsplitsing laat zien dat het inflatiecijfer voor een belangrijk deel verklaard kan worden door hoge energieprijzen, al is met name in de laatste maanden van 2022 de inflatedruk verbreed naar andere consumptie categorieën, zoals voedsel en diensten. Dit geldt niet alleen voor Nederland, maar ook voor veel andere landen.

Tot slot is de hoogte van het inflatiecijfer voor een deel toe te schrijven aan de meetmethode voor inflatie van het CBS. Het CBS gebruikt de prijzen in nieuwe energiecontracten voor het bepalen van de inflatie, maar neemt daarmee niet de prijzen van bestaande contracten van huishoudens mee. Daardoor is het gemeten (energie)inflatiecijfer bij forse prijsstijgingen hoger dan de daadwerkelijk ervaren inflatie door huishoudens. Omgekeerd geldt dit ook: als de energieprijzen fors dalen, zou deze meetmethode de daadwerkelijk ervaren inflatie onderschatten.⁹

De hoge inflatie en de krappe arbeidsmarkt vertaalden zich in 2022 nog niet direct in fors hogere lonen. De cao-loongroei in 2022 bedroeg 3,3 procent ten opzichte van 2021. Alhoewel de cao-loongroei daarmee ver onder het inflatiecijfer bleef, accelereerde deze wel: van 2,6 procent loonstijging in januari ten opzichte van januari vorig jaar, steeg de loongroei naar 3,9 procent in december ten opzichte van december vorig jaar.

⁹ Zie voor meer informatie: CBS.nl, 'CBS introduceert nieuwe meetmethode energieprijzen', 2 maart 2023. [Link](#).

Figuur 1.2.3 Inflatie en cao-loongroei (in procenten)

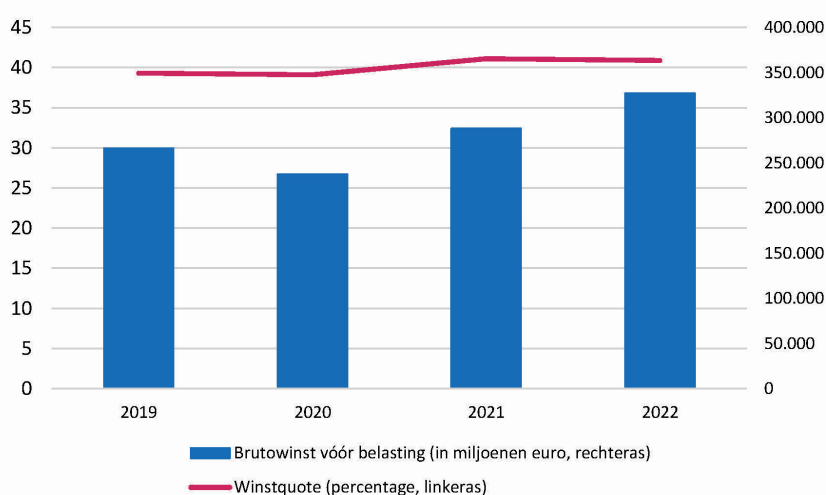


Bron: CBS

Ondanks verschillende uitdagingen voor bedrijven zoals de gestegen energie-importprijzen zijn de winsten gemiddeld genomen hoog in 2022. Ook binnenlandse producenten van energieproducten profiteren van de hogere prijzen, mede waardoor de winsten van Nederlandse bedrijven in 2022 gemiddeld genomen hoog zijn. De totale brutowinst voor belasting van niet-financiële vennootschappen steeg van 288.047 miljoen euro in 2021 naar 326.992 miljoen euro in 2022, een stijging van 13,5 procent. De winstquote van bedrijven blijft daarbij stabiel.

De winstquote geeft aan welk deel van de toegevoegde waarde in de economie toekomt aan kapitaaleigenaren, en daarmee toekomt aan werkenden of de overheid via belastingen. De winstquote was 40,9 procent in 2022.

Figuur 1.2.4 Winsten bij niet-financiële vennootschappen

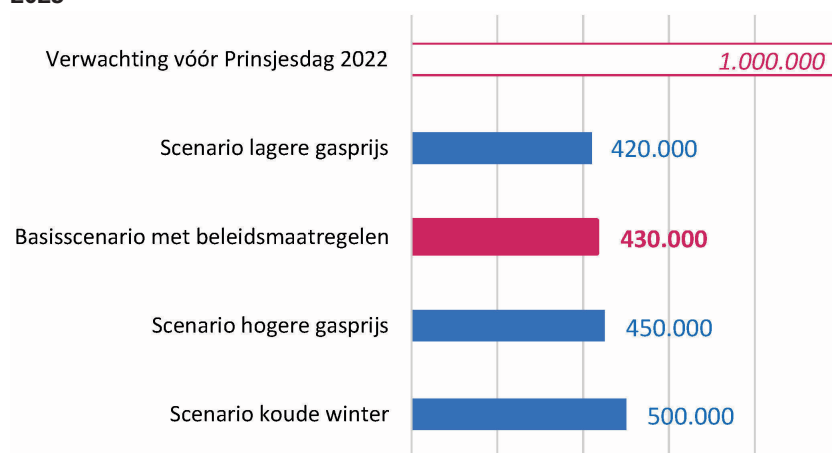


Bron: CBS

Door de hoge inflatie daalde de koopkracht van een doorsnee huishouden met 2,7 procent in het jaar 2022. Huishoudens in het algemeen gingen er in 2022 dus op achteruit. Kwetsbare huishoudens werden hierbij relatief hard geraakt, omdat zij een relatief groot deel van hun inkomen uitgeven aan energie en voedsel. Om deze huishoudens te beschermen, heeft het kabinet historisch grote koopkrachtpakketten ingesteld, met onder andere de verhoging van het minimumloon, de verhoging van verschillende toeslagen en het instellen van het tijdelijk prijsplafond voor energie.

Uit de cijfers blijkt dat deze maatregelen huishoudens op grote schaal effectief ondersteunen. Het percentage personen in armoede daalde van 5,6 procent in 2021 naar 4,7 procent in 2022. Daarnaast dreigde het aantal huishoudens met mogelijke betalingsproblemen op te lopen naar 1 miljoen in 2023. In een financiële stresstest voor huishoudens schat CPB dat door de koopkrachtpakketten dit aantal naar verwachting 430.000 zal zijn.

Figuur 1.2.5 Verwachte aantal huishoudens met betalingsproblemen in 2023

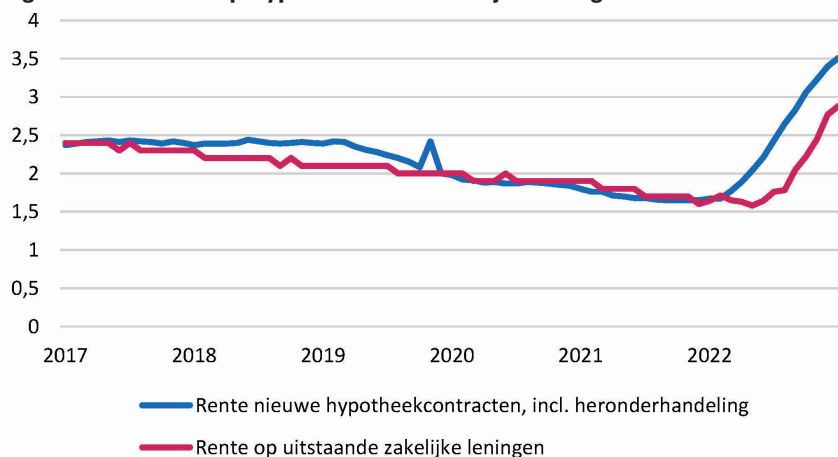


Bron: CPB, 'Scenario's energieprijzen', december 2022.

Hogere rente en inflatie hebben onder andere effect op huizenprijzen
 Vanwege de inflatie verhoogde de Europese Centrale Bank net als andere centrale banken de rente. Mede door deze renteverhogingen van de centrale bank stegen ook verschillende rentes in de financiële markten, zoals de hypotheekrente en de rente op zakelijke leningen. De gemiddelde hypotheekrente voor nieuwe hypotheekcontracten is gestegen van 1,67 procent in januari 2022 naar 3,51 procent in december 2022.

Voor uitstaande zakelijke leningen steeg het rentepercentage van 1,64 procent in januari 2022 naar 2,88 procent in december 2022. Hierdoor stijgen voor veel bedrijven de kosten. Daarnaast vindt mogelijk een verschuiving in de economie plaats van minder rendabele bedrijven naar gezondere bedrijven, die de hogere financieringskosten wel kunnen dragen. Op de lange termijn is dit een gezond effect, op korte termijn kan het echter tot faillissementen leiden. In de ontwikkeling van het aantal faillissementen is deze verschuiving nog niet te zien; in 2022 was dit relatief laag.

Figuur 1.2.6 Rente op hypotheek en zakelijke leningen



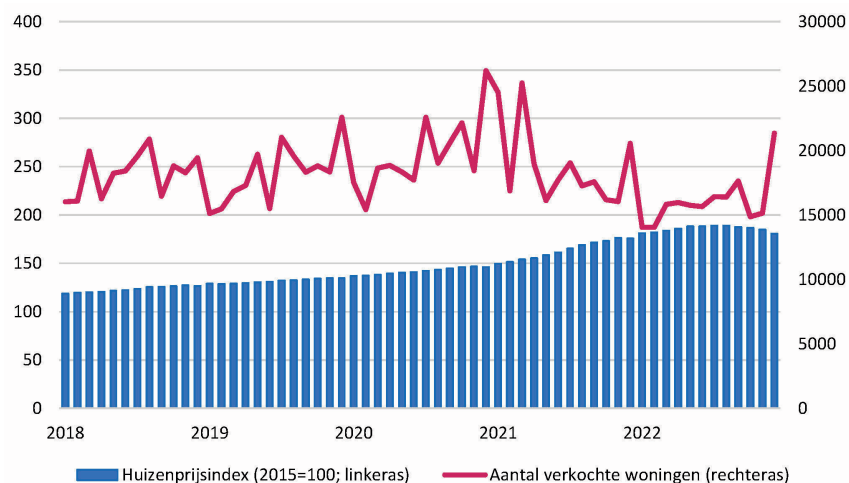
Bron: CBS

Mede als gevolg van de hogere rente begonnen de huizenprijzen aan het eind van 2022 wat te dalen, na een jarenlange stijging. In januari 2022 was er nog een piek in de prijsstijgingen van woningen: de prijzen waren in die maand 21,1 procent hoger dan in dezelfde maand een jaar eerder. In december 2022 waren de huizenprijzen echter nog maar 2,7 procent hoger dan een jaar eerder. Wanneer onderliggend wordt gekeken naar de ontwikkeling in de laatste maanden van 2022, is een daling te zien in de prijzen op maandbasis: in december 2022 daalden de prijzen met 2,3 procent ten opzichte van november 2022.

Vanwege de hoge prijsstijgingen van woningen in de afgelopen jaren heeft deze daling niet direct grote gevolgen op macro-economisch niveau. Wanneer de daling van huizenprijzen doorzet kan dit echter wel een risico voor de economie vormen, met name wanneer huishoudens bijvoorbeeld hun consumptie verminderen vanwege de ontwikkeling van de huizenprijzen. Uit een scenario-analyse van De Nederlandsche Bank blijkt dat bij een daling van de huizenprijzen met 20 procent, 8 procent van de huishoudens onder water komt te staan.¹⁰

¹⁰ DNB (2022). Overzicht Financiële Stabiliteit.

Figuur 1.2.7 Huizenprijzen en aantal verkochte woningen



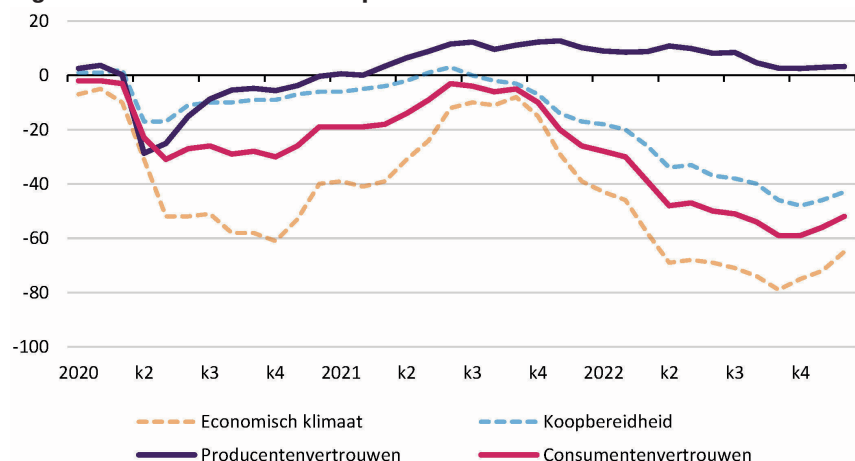
Bron: CBS

Vertrouwen in de economie daalt in 2022, maar de Nederlandse economie ontwikkelt zich sterk in internationaal perspectief

In de loop van 2022 nam het consumentenvertrouwen snel af, mede door zorgen over de opkomende inflatie. In september bereikte het consumentenvertrouwen een (historisch) dieptepunt van – 59, waarna het weer enigszins opliep tot – 52 in december. Dit cijfer is gebaseerd op het oordeel van mensen bij verschillende vragen over de economische situatie en hun persoonlijke financiële situatie. Hoewel het consumentenvertrouwen zeer laag was, vertaalde zich dat niet in lagere consumptie. De consumptie van huishoudens steeg in 2022 immers met 6,6 procent ten opzichte van het vorige jaar.

Het producentenvertrouwen daalde in 2022 ook, maar bleef ten opzichte van het consumentenvertrouwen toch relatief hoog. Van het cijfer 9 in januari daalde het cijfer naar 2,5 in november, om vervolgens weer te stijgen naar 3,3 in december. Dit cijfer geeft de stemming aan onder de ondernemers in de Nederlandse industrie.

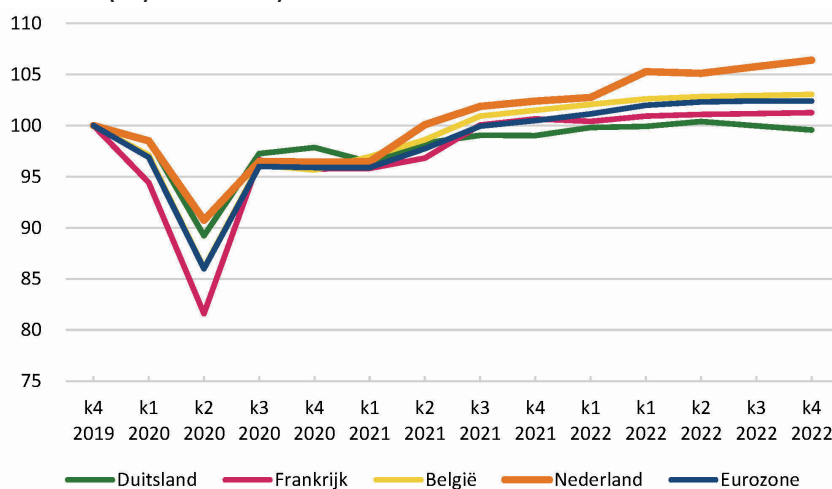
Figuur 1.2.8 Consumenten- en producentenvertrouwen



Bron: CBS

Het bbp van de Nederlandse economie is sinds de situatie vóór de coronacrisis relatief sterker gegroeid dan in omliggende landen. De Nederlandse economie lag in het tweede kwartaal van 2021 alweer op precoronaniveau, terwijl dat voor andere landen later was, en groeide vervolgens gestaag door. In het vierde kwartaal van 2022 is de Nederlandse economie 6,4 procent groter dan het vierde kwartaal van 2019 (pre-corona). In Frankrijk en België was de groei in deze periode respectievelijk 1,3 procent en 3,1 procent. Voor het gemiddelde van de eurozone was de groei 2,4 procent ten opzichte van het vierde kwartaal van 2019. De economie van Duitsland ontwikkelt zich minder sterk en is in het vierde kwartaal zelfs 0,4 procent gekrompen ten opzichte van pre-corona, mede doordat de Duitse industrie hard is geraakt door coronagerelateerde knelpunten in aanbodketens en meer recent de hoge energieprijzen.¹¹

Figuur 1.2.9 Bbp-ontwikkeling in Nederland en buurlanden (index vierde kwartaal (k4) 2019 = 100)



Bron: CBS en Eurostat

Samenvattend is de macro-economische ontwikkeling sterk in termen van de groei (4,5 procent) en lage werkloosheid (3,6 procent), maar vormt de hoge inflatie (10,0 procent) een uitdaging. Het bbp in 2022 is ook fors hoger dan bij de Miljoenennota verwacht werd en de werkloosheid is lager. Meest opvallend daarentegen is de inflatie: er werd 1,8 procent verwacht bij Miljoenennota, maar uiteindelijk werd het dus 10,0 procent. De contractlonen zijn ook meer gestegen dan verwacht, maar in verhouding tot de inflatie zijn ze in 2022 achter gebleven.

Tabel 1.2.1 Verschil verwachtingen Miljoenennota (MN) 2022 en realisaties Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) 2022

| | MN | FJR |
|---|-------|-------|
| Bruto binnenlands product (in miljarden euro) | 894,8 | 943,3 |
| Economische groei | 1,8 | 4,5 |
| Inflatie (CPI) | 1,8 | 10,0 |
| Groei contractlonen marktsector | 2,2 | 3,1 |
| Werkloze beroepsbevolking (in duizenden) | 360 | 349 |

¹¹ Shikh, M. & Stuut, K. (2022). Terwijl de Duitse industrie-export inzakt, groeit de Nederlandse.

1.3 Overheidsfinanciën

In 2022 stond het kabinet voor grote uitdagingen. In het begin van het jaar bevond Nederland zich nog in een lockdown vanwege de coronapandemie. Ook de oorlog in Oekraïne, die nog onverminderd voortduurt, had grote gevolgen afgelopen jaar, waaronder een toenemende vluchtelingenstroom en stijgende energieprijzen. Door de stijgende (energie)prijzen was het kabinet genoodzaakt om snel beslissingen te nemen, om te voorkomen dat burgers letterlijk in de kou kwamen te staan. In paragraaf 1.3.3 worden de diverse energie- en koopkrachtmaatregelen voor 2022 verder toegelicht. De overheid heeft met deze maatregelen snel kunnen reageren en zo huishoudens en bedrijven kunnen ondersteunen. Dit was essentieel om de grote onzekerheid weg te nemen. Dit betekent wel dat het kabinet niet altijd het reguliere begrotingsproces heeft kunnen volgen. Er was sprake van doorlopende besluitvorming en maatregelen volgden elkaar in hoog tempo op. Dit bracht onzekerheid voor de overheidsfinanciën met zich mee. Het kabinet vond dit nodig en geoorloofd, gezien de grote uitdagingen waarmee Nederland en Nederlandse huishoudens geconfronteerd werden.

Naast deze ingrijpende maatschappelijke ontwikkelingen heeft het kabinet een ambitieus coalitieakkoord vormgegeven, om zo de urgente maatschappelijke uitdagingen van deze tijd aan te pakken. Er ligt een grote investeringsopgave op het gebied van, onder andere, natuurbehoud, onderwijs, woningbouw en verduurzaming. Om deze doelen te bewerkstelligen, heeft het kabinet een Stikstoffonds en een Klimaat- en Transitiefonds ingesteld. In de Voorjaarsnota 2022 zijn de financiële kaders vastgesteld.

Tabel 1.3.1 schetst en vergelijkt de overheidsfinanciën van de Miljoenennota 2022 en van dit Financieel Jaarverslag van het Rijk. Deze budgettaire kerngegevens worden nader toegelicht in hoofdstuk 2 van dit Financieel Jaarverslag van het Rijk.

Tabel 1.3.1 Budgettaire kerngegevens

| | MN 2022 | FJR 2022 | Vershil |
|--|---------------|--------------|---------------|
| Inkomsten (belastingen en sociale premies) | 334,1 | 350,5 | 16,4 |
| Nood- en steunmaatregelen corona relevant voor EMU-saldo (uitgaven) | 0,0 | 11,2 | 11,2 |
| Reguliere netto-uitgaven onder het uitgavenplafond | 346,3 | 345,9 | - 0,4 |
| Rijksbegroting | 171,7 | 162,3 | - 9,4 |
| Sociale Zekerheid | 93,3 | 88,5 | - 4,7 |
| Zorg | 81,4 | 81,2 | - 0,1 |
| Investerings | | 13,8 | 13,8 |
| Overige netto-uitgaven en correcties voor het EMU-saldo | 6,6 | - 5,6 | - 12,2 |
| Totale netto-uitgaven en correcties voor het EMU-saldo | 353,0 | 351,5 | - 1,5 |
| EMU-saldo centrale overheid | - 18,9 | - 1,0 | 17,8 |
| EMU-saldo decentrale overheden | - 2,4 | 1,1 | 3,5 |
| EMU-saldo collectieve sector | - 21,3 | 0,1 | 21,4 |
| EMU-saldo collectieve sector (in procenten bbp) | - 2,4% | 0,0% | 2,4% |
| EMU-schuld collectieve sector | 516,6 | 480,1 | - 36,6 |
| EMU-schuld collectieve sector (in procenten bbp) | 57,7% | 51,0% | - 6,7% |
| Bruto binnenlands product (bbp) | 894,8 | 941,2 | 46,4 |

1.3.1 Maatregelen coronacrisis

In de eerste maand van 2022 bevond Nederland zich nog in een lockdown, om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan. Om de economische gevolgen hiervan te beperken, heeft het kabinet besloten om de eerder ingestelde nood- en steunmaatregelen gedeeltelijk te verlengen. In bijlage 12 van dit Financieel Jaarverslag van het Rijk zijn deze maatregelen weergegeven. Daarnaast worden alle individuele maatregelen nader toegelicht in de coronamonitor op de Rijksfinanciën-website.¹²

Sinds het begin van de coronacrisis in maart 2020 heeft het kabinet 70 miljard euro uitgegeven aan nood- en steunpakketten, waarvan 11,2 miljard euro in 2022. Gegeven deze uitzonderlijke situatie is besloten dat deze uitgaven niet onder het reguliere uitgavenplafond vallen. Op deze manier zijn deze uitgaven niet ten koste van andere uitgaven gegaan en waren er geen bezuinigingen of lastenverzwaringen nodig om de pandemie het hoofd te bieden. Wel zorgden deze uitgaven voor een verslechtering van het EMU-saldo en een verhoging van de EMU-schuld.

In 2022 waren er geen fiscale coronamaatregelen meer van kracht. Ook de mogelijkheid om belastinguitstel aan te vragen is in het begin van 2022 beëindigd. Per oktober 2022 moeten bedrijven de uitgestelde belastingen verplicht terugbetalen gedurende een periode van vijf jaar. Op 1 oktober hadden 266 duizend ondernemers een openstaande coronabelasting-schuld, met een totale waarde van 19,6 miljard euro.

1.3.2 Oekraïne

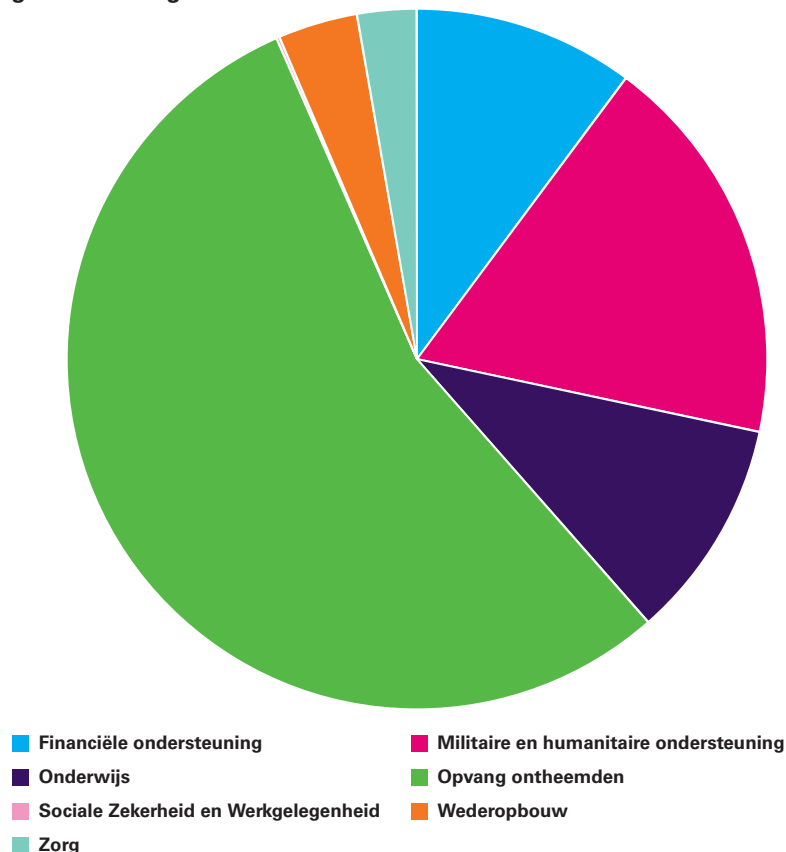
Ruim een jaar geleden begon de militaire invasie van Rusland in Oekraïne. De oorlog is een ongekende daad van agressie tegen een democratisch Europees land met vreselijke gevolgen voor alle Oekraïners. Het kabinet ondersteunt Oekraïne dan ook met overgave, in Oekraïne en in Nederland.

Dit doet het kabinet met additionele uitgaven bovenop regulier beleid. Hieronder vallen onder andere uitgaven aan militaire en humanitaire ondersteuning in Oekraïne, de noodopvang van Oekraïense ontheemden en medisch noodzakelijke zorg voor deze mensen in Nederland.

In totaal is in 2022 voor bijna 2 miljard euro aan steun geleverd. De steun die in 2022 is toegezegd leidt ook in latere jaren tot extra uitgaven.

¹² <https://www.rijksfinancien.nl/overheidsfinancien-coronatijd>

Figuur 1.3.2 Uitgaven Oekraïne in 2022



Tabel 1.3.2 Uitgaven Oekraïne in 2022 (in miljarden euro)

| | 2022 |
|--|-------|
| Financiële ondersteuning | 200 |
| Militaire en humanitaire ondersteuning | 357 |
| Onderwijs | 200 |
| Opvang ontheemden | 1.079 |
| Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid | 3 |
| Wederopbouw | 72 |
| Zorg | 54 |

Nederlandse hulp voor Oekraïne

Nederland steunt Oekraïne, bijvoorbeeld met geld voor humanitaire hulp, wederopbouw, hulp aan slachtoffers, en met medicijnen en goederen. Ook organiseerde Nederland in 2022 twee internationale conferenties voor Oekraïne: één conferentie tegen straffeloosheid en één over de wederopbouw van Oekraïne.

Militaire steun en inzet

Nederland ondersteunt Oekraïne verder met wapens, training, uitrusting en ander materiaal dat nodig is voor de Oekraïense troepen om zichzelf te verdedigen. In 2022 heeft Nederland voor ongeveer 1 miljard euro aan militaire steun aan Oekraïne toegezegd. Ook draagt Nederland op verschillende manieren bij aan het versterken van de oostflank van het verdragsgebied van de NAVO.

Opvang ontheemden

In korte tijd slaagde Nederland erin om ongeveer 90.000 Oekraïners een veilige haven te bieden. Ze worden opgevangen, ondersteund en krijgen de mogelijkheid om te werken en naar school te gaan.

Huisvesting

Oekraïners die gevlucht zijn voor de oorlog zijn opgevangen in particuliere en collectieve opvanglocaties. Dit was een forse opgave die vroeg om extra inspanningen van alle ketenpartners. Eind 2022 waren 93.930 ontheemden geregistreerd in Nederland. Van deze groep verbleven eind 2022 64.126 ontheemden in gemeentelijke noodopvanglocaties. Daarnaast konden Oekraïners rekenen op de gastvrijheid van de Nederlanders, waardoor 2.650 Oekraïense vluchtelingen (tijdelijk) bij mensen thuis konden verblijven. De resterende groep van 27.154 ontheemden heeft eigen opvang geregeld, waaronder niet door de overheid gereguleerde particuliere opvang.

Zelfredzaamheid

Oekraïense vluchtelingen hebben gedwongen en in alle haast hun thuisland moeten verlaten. In Nederland wordt hun een veilig onderkomen geboden van waaruit zij voor zover mogelijk hun leven kunnen oppakken. Wetgeving is aangepast om ervoor te zorgen dat zij kunnen werken of gemeenten hen naar werk kunnen begeleiden. Hiermee wordt ondersteund dat Oekraïners snel een hoge mate van zelfredzaamheid bereiken. Met resultaat: er waren 1 november 2022 ruim 30.000 Oekraïners aan het werk, wat neerkomt op 46% van de 15- tot 65-jarige Oekraïense ontheemden.

Onderwijs

Om Oekraïense vluchtelingen onderwijs te kunnen bieden, is bijvoorbeeld 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) worden scholen ondersteund, zodat zij kinderen uit Oekraïne zo snel mogelijk les kunnen geven. Ook is er budget beschikbaar gesteld aan gemeenten voor leerlingvervoer en tijdelijke onderwijshuisvesting.

1.3.3 Koopkrachtmaatregelen

De oorlog in Oekraïne woedt nog altijd onverminderd. Ook in Nederland merken we de effecten, onder andere door de fors gestegen energieprijzen. Dit heeft gevolgen voor zowel huishoudens als bedrijven en organisaties. Zij maken zich zorgen of zij de eindjes nog wel aan elkaar kunnen knopen of operationeel kunnen blijven door de gestegen energiekosten. Om aan deze zorgen tegemoet te komen, heeft het kabinet een omvangrijk maatregelenpakket aangekondigd om de effecten van de hoge inflatie voor grote groepen in de samenleving te dempen. Zo is de btw op energie per 1 juli 2022 tijdelijk verlaagd van 21% naar 9%. De accijnzen op benzine, diesel en lpg zijn tijdelijk met 21% verlaagd per 1 april 2022. Ook hebben Nederlandse huishoudens in november en december een tijdelijke toelage van 190 euro per maand ontvangen. De uitgaven die gepaard gaan met de steunmaatregelen zijn fors, maar het kabinet acht dit noodzakelijk en daarom verantwoord.

De overheid kan de gevolgen van de hoge inflatie niet helemaal wegnemen. Daarnaast blijft het belangrijk om de rekening niet bij toekomstige generaties neer te leggen. Het maatregelenpakket dat is aangekondigd in de Miljoenennota 2023 is grosso modo gedekt. Om de kosten

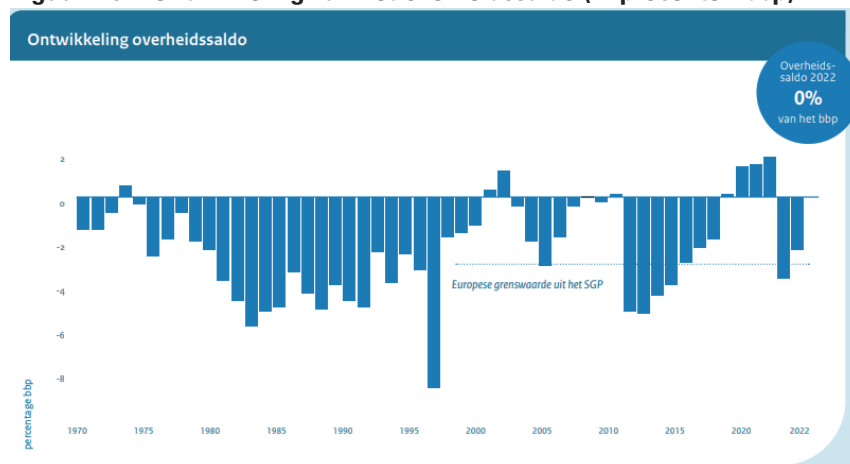
van het energieplafond te dekken, worden de middelen gebruikt die gereserveerd zijn voor de in de Miljoenennota voorgenomen verlaging van de energiebelasting in 2023. Deze keuze is mede gemaakt, omdat het energieplafond ingrijpt op de energierekening, net als de verlaging van de energiebelasting.

1.3.4 Ontwikkeling van het overheidssaldo

Het overheidssaldo valt positiever uit dan in 2021, ondanks de omvangrijke maatregelen rondom de oorlog in Oekraïne en het herstellen van de koopkracht. Het EMU-saldo voor 2022 komt uit op een klein overschot van 88 miljoen euro, ofwel 0,0% van het bbp. Dit betekent dat de uitgaven en inkomsten van de overheid in evenwicht zijn. Het saldo valt positiever uit dan de – 1,0% van het bbp die was geraamd bij de Najaarsnota 2022. Bij de Miljoenennota 2023 werd een EMU-saldo van – 0,9% van het bbp geraamd. Dit komt met name door het positieve EMU-saldo van de decentrale overheden en onderuitputting op verschillende uitgavenposten, vooral vanwege de krapte op de arbeidsmarkt. Deze ontwikkelingen worden nader toegelicht in hoofdstuk 2.

In het Financieel Jaarverslag van het Rijk wordt gebruikelijk gekeken naar de ontwikkeling tussen het verwachte saldo bij de Miljoenennota en de uiteindelijke realisatie over het desbetreffende begrotingsjaar. In de Miljoenennota 2022 werd een EMU-saldo geraamd van – 2,4%. De ontwerpbegroting 2022 is echter opgesteld voordat er een nieuw kabinet was. Vanuit het coalitieakkoord kwamen additionele middelen om de kabinetsambities vorm te geven. Bij de Startnota en de Voorjaarsnota zijn deze middelen verwerkt in de begroting. Bij de Voorjaarsnota 2022 werd er nog een tekort van – 3,4% geraamd, bij de Najaarsnota 2022 werd dat bijgesteld naar – 1%, en nu komt het saldo uit op 0,0%. Deze verbetering wordt veroorzaakt door hogere belasting- en premieinkomsten, door verbetering van het saldo mede- overheden en is het gevolg van onderuitputting en lagere uitgaven aan coronamaatregelen. Niet alle middelen die voor beleidsdoelen gereserveerd waren, zijn uitgegeven. Bij de Najaarsnota is het eerste beeld hiervan meegenomen, maar sinds de Najaarsnota is sprake van meer onderuitputting over 2022 (zie voor verdere toelichting paragraaf 2.1.1). Dat er sprake is van onderuitputting, betekent echter niet per definitie dat er meer budgettaire ruimte is voor komende jaren. De gereserveerde middelen op de begrotingen voor investeringen komen bijvoorbeeld op een gegeven moment tot besteding, wat in latere jaren het saldo belast. Met een EMU-saldo van 0,0% blijft Nederland in 2022 binnen de Europese grenswaarde van 3% van het bbp, zoals vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact. De ontwikkeling van het overheidssaldo sinds 1970 is weergegeven in figuur 1.3.4.

Figuur 1.3.4 Ontwikkeling van het overheidssaldo (in procenten bbp)



Tabel 1.3.4 Verticale toelichting EMU-saldo

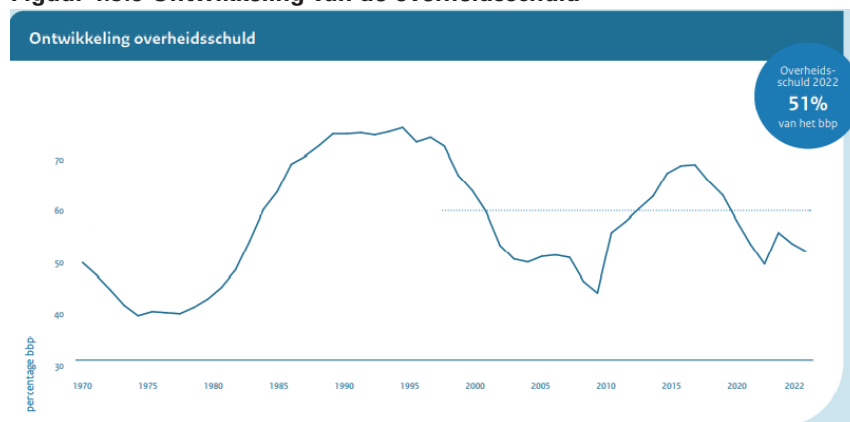
| (in procenten bbp, + is saldoverbeterend) | Miljoenen euro | Procenten bbp |
|---|-----------------|---------------|
| EMU-saldo MN 2022 | - 21.276 | - 2,4% |
| Noemereffect | | 0,1% |
| Belasting en premie-inkomsten | 16.354 | 1,7% |
| Coronamaatregelen (uitgaven op kasbasis) | - 11.198 | - 1,2% |
| Loon- en prijsbijstelling | - 1.677 | - 0,2% |
| Niet-beleidsmatige mutatie WW en bijstand | 34 | 0,0% |
| Reguliere uitgaven onder het uitgavenplafond | 2.088 | 0,2% |
| Dividend financiële staatsdeelnemingen | - 88 | 0,0% |
| Ontvangsten ETS | 236 | 0,0% |
| Nationaal Groeifonds | 2.218 | 0,2% |
| EMU-saldo lokale overheden | 3.539 | 0,4% |
| Overige uitgaven niet-relevant voor het uitgavenplafond | 1.659 | 0,2% |
| Kastransactiever verschillen coronamaatregelen | - 4.067 | - 0,4% |
| Storting in begrotingsreserves en risicovoorzieningen | 1.021 | 0,1% |
| KTV gasbaten | 7.271 | 0,8% |
| Overig | 3.975 | 0,4% |
| EMU-saldo Financieel Jaarverslag van het Rijk 2022 | 88 | 0,0% |

1.3.5 Ontwikkeling van de overheidsschuld

De EMU-schuld in 2022 bedroeg 480,1 miljard euro, ofwel 51,0% van het bbp. De schuld viel hiermee lager uit dan verwacht bij de Miljoenennota 2022 (57,7% van het bbp), maar hoger dan geraamd bij de Najaarsnota 2022 (50,4% van het bbp). De schuld viel lager uit dan de afgelopen jaren (52,1% in 2021 en 54,5% in 2020). De daling van de schuld komt mede 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). Daarnaast heeft het CBS de schuld voor 2021 door technische correcties naar beneden bijgesteld; dit werkt ook door in de EMU-schuld 2022. Een volledige toelichting van de ontwikkeling van de schuld wordt gegeven in tabel 1.3.5. Dat de schuld hoger is ten opzichte van de Najaarsnota komt deels doordat er op kasbasis meer geleend is ten opzichte van de stand in november. Het EMU-saldo wordt op transactiebasis berekend, terwijl het financieringssaldo op kasbasis direct doorwerkt in de schuld. In 2022 bleef de Nederlandse overheidsschuld onder de Europese

grenswaarde van 60% van het bbp, zoals vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact. De ontwikkeling van de overheidsschuld sinds 1970 is weergegeven in figuur 1.3.5.

Figuur 1.3.5 Ontwikkeling van de overheidsschuld



Tabel 1.3.5 Verticale toelichting EMU-schuld

| (+ is toename van de schuld) | Miljoenen euro | Procenten bbp |
|--|----------------|---------------|
| EMU-schuld Miljoenennota 2022 | 516.628 | 57,7% |
| Noemereffect | | - 2,8% |
| Doorwerking lagere schuld 2021 | - 41.843 | - 4,4% |
| Mutatie EMU-saldo | - 21.364 | - 2,3% |
| Coronagerelateerde leningen | - 179 | - 0,0% |
| Studieleningen | - 556 | - 0,1% |
| Kastransactievoorschil belastinguitstel | 7.355 | 0,8% |
| Voortijdige beëindiging derivaten | - 248 | - 0,0% |
| Overig | 20.272 | 2,2% |
| EMU-schuld Financieel jaarverslag van het Rijk 2022 | 480.065 | 51,0% |

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 bij de Voorjaarsnota 2022. Dit 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. Wanneer er aan het einde van het jaar nog ruimte over blijft, is er sprake van onderuitputting. 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 wanneer deze uitgaven toenemen, bijvoorbeeld bij stijgende werkloosheid door economische tegenslag. Het kabinet heeft ervoor gekozen om de uitgaven gerelateerd aan corona en de oorlog in Oekraïne buiten het uitgavenplafond te plaatsen, zodat deze uitgaven niet ten koste gaan van andere uitgaven.

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 deze paragraaf worden de uitgaven van de Rijksbegroting in 2022 besproken. De paragraaf start met een overzicht van de uitgaven binnen het reguliere uitgavenplafond. Daarnaast is er aandacht voor uitgaven die gedaan zijn buiten het reguliere uitgavenplafond, zoals de uitgaven gerelateerd aan de coronacrisis en aan de oorlog in Oekraïne. Ook wordt de totale onderuitputting in 2022 toegelicht.

Het kabinet voert beleid om de welvaart van zowel de huidige als toekomstige generaties te waarborgen. Naast de maatschappelijke uitdagingen van vandaag ligt er een grote investeringsopgave. In het coalitieakkoord heeft het kabinet zich gecommitteerd aan een ambitieuze investeringsagenda. Op deze agenda staan onder andere stikstofreductie, onderwijs, woningbouw en verduurzaming.

Het blijft echter belangrijk om de maatregelen en uitgaven zorgvuldig af te wegen. De overheid werkt iedere dag aan het maken van (nieuw) beleid en het realiseren van de ambitieuze plannen. Het afgelopen jaar hebben we gemerkt dat er ook buiten de financiële kaders restricties zijn waar we rekening mee moeten houden. Zo zit de overheid wat betreft uitvoeringskracht aan haar grenzen. Dit zien we onder meer terug in de zeer hoge onderuitputting op de begroting. Daarnaast vormt de historisch krappe arbeidsmarkt een uitdaging. Door de krapte is het voor zowel bedrijven als de overheid moeilijker om gekwalificeerd personeel aan te trekken. Hierdoor kunnen er vertragingen optreden in de planning en uitvoering van beleid en investeringsprojecten.

Daarnaast moeten we ons realiseren dat het leven voor iedereen duurder is geworden door de hogere energieprijzen mede als gevolg van de oorlog in Oekraïne. De middelen en de capaciteit van de overheid zijn omvangrijk, maar niet oneindig. Het is de taak van de overheid om in ieder geval de kwetsbaren in onze samenleving te beschermen. In deze tijd zijn het echter niet alleen de kwetsbare groepen die moeite hebben om rond te komen; ook worden de lage middeninkomens relatief hard getroffen. Koopkrachtmaatregelen worden – voor zover in de uitvoering mogelijk – zo veel mogelijk op deze groepen gericht, omdat generieke compensatie een groter risico met zich meebrengt om de inflatie verder aan te wakkeren. Bovendien werkt generieke compensatie van bedrijven tegen de dynamiek van de economie in. Het is van belang dat op termijn economische processen worden ingericht op nieuwe situaties. De Nederlandse economie heeft dit innovatievermogen.

In het coalitieakkoord 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 Voorjaarsnota 2022, omdat de plafonds van dit kabinet toen zijn vastgesteld. Tabel 2.1 geeft de plafondtoets weer van de vier verschillende deelplafonds en het totale uitgavenplafond. Ten opzichte van de Voorjaarsnota 2022 is er een overschrijding op de plafonds Rijksbegroting, Sociale Zekerheid en Zorg, en een overschrijding op het plafond Investeringsplafond. De overschrijding op de deelplafonds Rijksbegroting, Sociale Zekerheid en Zorg compenseert de overschrijding op het deelplafond Investeringsplafond. Per saldo is het totale uitgavenplafond in 2022 met 3,7 miljard euro onderschreden. Bij de Najaarsnota was dit nog een overschrijding van per saldo 0,8 miljard euro; deze is toegenomen door de sindsdien gemelde onderuitputting. De ontwikkeling van de uitgaven onder de vier deelplafonds wordt in deze paragraaf nader toegelicht.

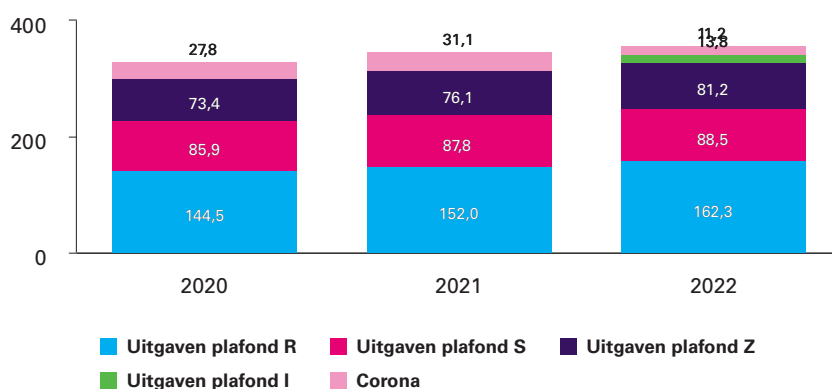
Tabel 2.1 Plafondtoets Financieel Jaarverslag Rijk

| | Voorjaarsnota 2022 | FJR 2022 | Verschil |
|--|--------------------|--------------|--------------|
| Rijksbegroting | | | |
| Uitgavenplafond regulier | 156,4 | 164,6 | 8,3 |
| Uitgavenniveau regulier | 156,4 | 162,3 | 5,9 |
| Uitgaven coronamaatregelen | 18,9 | 13,5 | - 5,3 |
| Over-/overschrijding reguliere uitgaven | 0,0 | - 2,3 | - 2,3 |
| Sociale Zekerheid | | | |
| Uitgavenplafond regulier | 89,8 | 89,1 | - 0,7 |
| Uitgavenniveau regulier | 89,8 | 88,5 | - 1,3 |
| Uitgaven coronamaatregelen | 3,6 | - 2,6 | - 6,2 |
| Over-/overschrijding reguliere uitgaven | 0,0 | - 0,6 | - 0,6 |
| Zorg | | | |
| Uitgavenplafond regulier | 82,1 | 82,1 | 0,0 |
| Uitgavenniveau regulier | 82,1 | 81,2 | - 0,9 |
| Uitgaven coronamaatregelen | 0,3 | 0,3 | 0,0 |
| Over-/overschrijding reguliere uitgaven | 0,0 | - 0,9 | - 0,9 |
| Investeringsplafond | | | |
| Uitgavenplafond regulier | 14,1 | 13,7 | - 0,4 |
| Uitgavenniveau regulier | 14,1 | 13,8 | - 0,3 |
| Uitgaven coronamaatregelen | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

| | Voorjaarsnota 2022 | FJR 2022 | Vershil |
|--|--------------------|--------------|--------------|
| Over-/overschrijding reguliere uitgaven | 0,0 | 0,1 | 0,1 |
| Totale uitgavenplafond | | | |
| Uitgavenplafond regulier | 342,4 | 349,6 | 7,2 |
| Uitgavenniveau regulier | 342,4 | 345,9 | 3,4 |
| Uitgaven coronamaatregelen | 22,8 | 11,2 | - 11,6 |
| Over-/overschrijding reguliere uitgaven | 0,0 | - 3,7 | - 3,7 |

Het totale uitgavenplafond is sinds de Voorjaarsnota met 7,2 miljard euro verhoogd voor de reguliere uitgaven. Conform de reguliere systematiek is het uitgavenplafond aangepast voor de loon- en prijsontwikkeling en voor de WW en bijstand. De verhoging komt onder andere door Oekraïne-gerelateerde uitgaven, uitgaven gerelateerd aan het Norg-Akkoord, de mijnbouwheffing en de ontvangsten van Energie Beheer Nederland (EBN). De uitgaven en plafondaanpassingen onder de verschillende deelplafonds worden in figuur 2.1 weergegeven.

Figuur 2.1 Totale uitgaven per deelplafond (in miljarden euro)



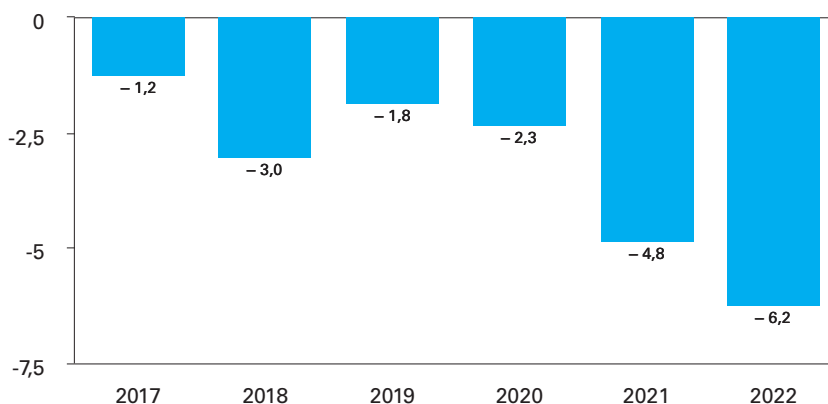
2.1.1 Onderuitputting

Jaarlijks wordt een deel van de uitgaven in de begroting 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.

Daarnaast worden gedurende het jaar ook kasritmes aangepast en kasschuiven verwerkt om uitgaven in een realistischer bestedingsritme te plaatsen. Bij het vaststellen van de uitgavenplafonds in de Voorjaarsnota zijn de uitgaven in 2022 met 5,2 miljard euro neerwaarts bijgesteld, bestaande uit een bijstelling van het kasritme voor 2,8 miljard euro en 2,4 miljard euro aan kasschuiven naar latere jaren. Na het vaststellen van de uitgavenplafonds zijn de uitgaven met nog eens circa 1 miljard euro neerwaarts bijgesteld. Deze bijstellingen zijn geen onderdeel van de onderuitputting.

Voor 2022 komt de totale onderuitputting uit op 6,2 miljard euro. Dit is substantieel hoger dan andere jaren. Ten opzichte van 2021 is de onderuitputting 1,4 miljard euro hoger en ten opzichte van 2020 is de onderuitputting in 2022 bijna drie keer zo groot.¹³

Figuur 2.1.1 Onderuitputting per jaar



In 2022 hebben het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (938 miljoen euro) en het ministerie van Defensie (814 miljoen euro) de meeste onderuitputting. Onderstaande tabel geeft de onderuitputting per departement weer. Toelichting op de onderuitputting per begroting is opgenomen in de verticale toelichting (bijlage 11) en de departementale jaarverslagen.

Tabel 2.1.1 Onderuitputting per begroting

| (In miljoenen euro, - is onderschrijding) | 2022 |
|---|----------------|
| Algemene Zaken en De Koning | - 6 |
| Justitie en Veiligheid | - 134 |
| Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | - 938 |
| Onderwijs, Cultuur en Wetenschap | - 542 |
| Financiën (incl. Nationale Schuld) | - 515 |
| Defensie (incl. Defensiematerieelbegrotingsfonds) | - 814 |
| Infrastructuur en Waterstaat (incl. Mobiliteitsfonds en Deltafonds) | - 633 |
| Economische Zaken en Klimaat (incl. Nationaal Groeifonds) | - 301 |
| Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (incl. Diergezondheidsfonds) | - 190 |
| Volksgezondheid, Welzijn en Sport | - 365 |
| Gemeentefonds en Provinciefonds (incl. accres) | - 657 |
| Homogene Groep Internationale Samenwerking | - 249 |
| Aanvullende Post | - 710 |
| Sociale Zaken en Werkgelegenheid | - 131 |
| Totaal | - 6.184 |

¹³ De jaren 2017 tot en met 2021 betreffen enkel de onderuitputting op plafond Rijksbegroting, omdat de onderuitputting op de deelplafonds Zorg en Sociale Zekerheid beperkt is. Met de invoering van het uitgavenplafond Investeren in 2022 betreft de onderuitputting in 2022 de onderuitputting voor alle uitgavenplafonds.

2.1.2 Plafondtoets Rijksbegroting

De uitgaven onder het deelplafond Rijksbegroting zijn hoger uitgekomen dan geraamd in de Voorjaarsnota 2022. Omdat het plafond Rijksbegroting sinds de Voorjaarsnota 2022 omhoog is bijgesteld, is echter wel overschrijding opgetreden van 2,3 miljard euro. Tabel 2.1.3 toont een uitsplitsing van de ontwikkelingen onder het deelplafond Rijksbegroting.

| Tabel 2.1.3 Ontwikkeling uitgavenplafond Rijksbegroting | |
|---|----------------|
| in miljoenen euro (- is onderschrijding) | 2022 |
| 1 Uitgavenplafond bij Voorjaarsnota 2022 | 156.361 |
| <i>Aanpassingen van het uitgavenplafond naar aanleiding van:</i> | |
| 2 Overboekingen met Sociale Zekerheid, Zorg en Investerings | - 63 |
| 3 Loon- en prijsontwikkeling | 2 |
| 4 Oekraïne uitgaven | 383 |
| 5 Norg Akkoord | 3.639 |
| 6 Lagere ontvangsten Mijnbouwheffing | 1.713 |
| 7 Lagere ontvangsten EBN | 2.586 |
| 8 Overige plafondcorrecties | - 2 |
| 9 Uitgavenplafond bij Financieel Jaarverslag van het Rijk 2022 (= 1 t/m 8) | 164.618 |
| 10 Reguliere uitgaven bij Voorjaarsnota 2022 | 156.361 |
| <i>Uitgavenmutaties met aanpassing van het uitgavenplafond:</i> | |
| 11 Overboekingen met Sociale Zekerheid, Zorg en Investerings | - 63 |
| 12 Loon- en prijsontwikkeling | 2 |
| 13 Oekraïne-uitgaven | 383 |
| 14 Norg Akkoord | 3.639 |
| 15 Lagere ontvangsten Mijnbouwheffing | 1.713 |
| 16 Lagere ontvangsten EBN | 2.586 |
| 17 Overige plafondcorrecties | - 2 |
| <i>Uitgavenmutaties met beslag op budgettaire ruimte:</i> | |
| 18 Koopkrachtpakket juli | 247 |
| 19 Koopkrachtpakket augustus | - 407 |
| 20 Tussenvariant prijsplafond van 1 november tot 1 januari | 3.124 |
| 21 Voorschot tijdelijk prijsplafond | 371 |
| 22 Kasschuif energietoelage | 500 |
| 23 Gasbaten | - 1.942 |
| 24 Asiel | 383 |
| 25 Afpakken en boetes | 345 |
| 26 Waterschade Limburg | - 176 |
| 27 Bni-bijstelling HGIS | 28 |
| 28 EU-afdrachten | - 262 |
| 29 Dividenden staatsdeelnemingen | - 37 |
| 30 Rente-uitgaven | 499 |
| 31 Accres Gemeentefonds, Provinciefonds en BCF | - 41 |
| 32 Studiefinanciering renteontvangsten | 5 |
| 33 Kasschuiven | - 196 |
| 34 Taakstellende onderuitputting | - 2.100 |
| 35 Aanvullende taakstelling | 2.100 |
| 36 Invullen in =uit-taakstelling | 228 |
| 37 Onderuitputting | - 4.827 |
| 38 Toeslagen | - 62 |
| 39 Diversen | - 117 |
| 40 Reguliere uitgaven bij Financieel Jaarverslag van het Rijk 2022 (= 10 t/m 39) | 162.281 |

| | |
|---|---------|
| 41 Over/onderschrijding uitgavenplafond bij Voorjaarsnota 2022 (= 10 - 1) | - |
| 42 Over/onderschrijding uitgavenplafond bij Financieel Jaarverslag van het Rijk 2022 (= 40 - 9) | - 2.337 |
| 43 Uitgavenniveau corona bij Financieel Jaarverslag van het Rijk 2022 | 13.511 |
| 44 Totale uitgaven bij Financieel Jaarverslag van het Rijk 2022 (= 40 + 43) | 175.791 |

Uitgavenmutaties met aanpassing van het uitgavenplafond

11. Overboekingen met Sociale Zekerheid, Zorg en Investerings

Het uitgavenplafond Rijksbegroting werd bij de Najaarsnota met 63 miljoen euro neerwaarts bijgesteld voor overboekingen naar de deelplafonds Sociale Zekerheid, Zorg en Investerings.

12. 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. De in deze plafondtoets opgenomen neerwaartse bijstelling is het gevolg van een technische correctie op deze bijstelling, die heeft plaatsgevonden op de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

13. Oekraïne-uitgaven

De uitgaven die direct samenhangen met de oorlog in Oekraïne worden buiten het uitgavenplafond verwerkt, met uitzondering van de kosten die vanuit bestaande budgetten worden gedekt. Voor deze regelingen is het uitgavenplafond gecorrigeerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor uitgaven die verband houden met het onderwijs aan ontheemden en de kosten die verband houden met de zorg aan onverzekerden. In bijlage 13 is een overzicht van alle Oekraïne-uitgaven opgenomen.

14. 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. Bij de Miljoenennota 2023 was de vergoeding voor 2022 nog niet definitief, daarom heeft in de Najaarsnota een bijstelling plaatsgevonden. De 3,6 miljard euro is een optelsom van de vastgestelde raming in de Miljoenennota en de bijstelling in de Najaarsnota.

15. Ontvangsten Mijnbouwwet

Circa 1,7 miljard euro hiervan is pas begin 2023 ontvangen vanwege technische problemen met de aanslag en ontvangst van de betaling. Hierdoor zijn de ontvangsten in 2022 lager dan verwacht.

16. Dividenden EBN

Hier is zichtbaar dat EBN geen dividenden heeft uitgekeerd dit jaar. Dit hangt samen met solidariteitsbijdrage, die al is vermeld in de zogenoemde veegbrief. Daardoor is het verwachte bedrag niet ontvangen.

17. Overige plafondcorrecties

Deze post bevat alle overige mutaties waarvoor het plafond van de Rijksbegroting is gecorrigeerd.

Uitgavenmutaties met beslag op budgettaire ruimte

18. Koopkrachtpakket juli

In juli is besloten de energietoelage voor huishoudens te verhogen. De extra uitgaven in 2022 zijn gedeeltelijk gedekt met de gestegen gasbaten in 2023.

19. Koopkrachtpakket augustus

Deze post betreft het uitgavendeel onder het plafond Rijksbegroting van het koopkrachtpakket waartoe het kabinet in augustus heeft besloten. Dit is verder toegelicht in paragraaf 2.2.1 van de Miljoenennota.

20. Tussenvariant prijsplafond energie van 1 november tot 1 januari

Op de tussenvariant van het prijsplafond is 30 miljoen euro minder gerealiseerd van de 3,1 miljard euro die begroot was voor de tegemoetkoming voor huishoudens in november en december 2022. Dit betekent dat er een realisatie is van 3,1 miljard euro.

21. Voorschot tijdelijk prijsplafond energie

Het tijdelijk prijsplafond kent een realisatiebijstelling van 1 miljard euro. De reden hiervoor is dat enkele grote energieleveranciers niet in 2022 maar in 2023 een subsidieaanvraag hebben ingediend. Dit betekent dat er 371 miljoen euro is gerealiseerd.

22. Kasschuif energietoelage

In 2023 is net als in 2022 1,4 miljard euro beschikbaar om huishoudens met een laag inkomen ondersteuning te bieden voor de gestegen energiekosten. Gemeenten kunnen huishoudens die leven van maximaal 120 procent van het sociaal minimum een bedrag van 1300 euro uitkeren in 2023. Om huishoudens in 2022 nog beter te ondersteunen, kregen gemeenten de mogelijkheid om 500 euro per huishouden al in 2022 uit te keren. Om deze reden werd 500 miljoen euro van de begroting 2023 naar 2022 geschoven. De middelen werden verdeeld via de algemene uitkering op grond van de reguliere verdeelsleutel voor de bijzondere bijstand.

23. Gasbaten

Dit betreft hogere gasbaten als gevolg van de hoge gasprijs in 2022. De gasbaten zijn in totaal met 1,9 miljard euro naar boven bijgesteld ten opzichte van de stand bij de Voorjaarsnota 2022. Deze bijstelling bestaat uit een positieve bijstelling van 2,4 miljard euro bij de Miljoenennota en een negatieve bijstelling van 0,5 miljard euro bij de Slotwet.

24. Asiel

Bij de augustusbesluitvorming heeft het kabinet extra middelen beschikbaar gesteld voor crisisopvang van asielzoekers en huisvesting en inburgering van statushouders. Voor 2022 gaat het om 383 miljoen euro. Het totaal van 383 miljoen bestaat uit de generaal onderuitputting bij NJN 2022 (200 miljoen euro) en de middelen die generaal bij augustusbrief zijn vrij gemaakt (183 miljoen euro). Daarnaast hebben zich in 2022 door de verhoogde instroom van reguliere asielzoekers ten opzichte van de oorspronkelijke raming tegenvallers voorgedaan bij het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA, 380 miljoen euro), Nidos (27 miljoen euro), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND, 20 miljoen euro) en VluchtelingenWerk Nederland (4 miljoen euro). De totale tegenvaller is 431 miljoen euro. Een deel van deze meerkosten wordt opgevangen vanuit Official Development Assistance (ODA)-budgetten voor de opvang van eerstejaars-asielzoekers (160 miljoen euro). Het resterende deel wordt gedekt uit de onderuitputting bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) (71 miljoen euro) en de rijksbrede onderuitputting (200 miljoen euro).

25. Afpakken en boetes

Er doet zich een forse tegenvaller voor van circa 277 miljoen euro op de begrote ontvangsten uit het afpakken van crimineel geld en goederen door het uitblijven van grote transacties. Daarnaast doet zich op de ontvangsten

uit boetes en transacties een tegenvaller voor van circa 68 miljoen euro. Deze wordt veroorzaakt door mobiliteitsbepurende coronamaatregelen aan het begin van het jaar, aanpassing van het rijgedrag als gevolg van de hogere brandstofprijzen en het vervangen van flitspalen en trajectcontroles waardoor deze tijdelijk moesten worden uitgezet.

26. Waterschade Limburg

Voor de regeling Tegemoetkoming waterschade in Limburg was 256 miljoen euro gereserveerd op de JenV-begroting en 5,5 miljoen euro op de begroting van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Het beroep op deze regeling is minder groot dan geraamd. Daarom valt een deel van het budget vrij. Op de JenV-begroting valt 175 miljoen euro in 2022 vrij. Hiervan wordt echter 35 miljoen euro doorgeschoven naar 2023 voor het afhandelen van de in dat jaar geraamde vertraagde uitbetalingen. Op de LNV-begroting valt 1,4 miljoen euro in 2022 vrij.

27. Bni-bijstelling HGIS

Conform de reguliere systematiek is het budget voor Official Development Assistance (ODA) van de HGIS bijgesteld op basis van de verwachte prijsontwikkeling van het bruto nationaal inkomen (bni) uit de CPB-raming (MEV 2022). Dit leidt tot een meevaller van 28 miljoen euro in 2022.

28. EU-afrachten

De afrachten vielen in 2022 262 miljoen euro lager uit dan geraamd. Bij Miljoenennota is de raming reeds met 40 miljoen naar beneden bijgesteld, en daarna bleken de afrachten nog 222 miljoen lager uit te vallen. Dit heeft verschillende oorzaken. Een belangrijk element is de bni-afracht die 309 miljoen euro lager uitviel, doordat Nederland deze raamt op het Meerjarig Financieel Kader (MFK)-plafond in plaats van op de begroting. Dit bedrag wordt via de jaarlijkse technische aanpassing opgeteld bij de MFK-plafonds van de toekomstige jaren. Deze technische mutatie wordt jaarlijks met de Miljoenennota verwerkt. Daarnaast was er nog een nabetaling van de invoerrechten waardoor deze uitgaven met 135 miljoen euro zijn gestegen en daarmee is de perceptiekostenvergoeding met 31 miljoen euro gestegen. De resterende 17 miljoen euro is een saldo van een aantal kleinere mutaties.

29. Dividenden staatsdeelnemingen

Een actualisatie van de dividendramingen van de staatsdeelnemingen leidt tot een positieve bijstelling (37 miljoen euro), door de definitieve vaststellingen van de dividenden.

30. Rente-uitgaven

De rentelasten nationale schuld zijn hoger uitgevallen door de gestegen rente. Bij verwerking van de Macroeconomische Verkenning-raming in augustus zijn de rentetarieven opwaarts bijgesteld, de lange rente is gestegen van 0% naar 1,15%. Dit heeft geleid tot een tegenvaller van 499 miljoen euro op de rentelasten.

31. 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 2022.

32. Studiefinanciering renteontvangsten

Er doet zich op de raming van renteontvangsten op studiefinanciering een tegenvaller voor. De renteontvangsten zijn in de eerste jaren omlaag bijgesteld vanwege de lage rentestand. In het voorjaar van 2022 waren alle vijf de geldende rentes 0%. De renteontvangsten die nog binnenkomen betreffen veelal achterstallige rentebetalingen.

33. Kasschuiven

In Miljoenennotajaar 2022 is een aantal middelen vanuit 2022 doorgeschoven naar 2023. Ook zijn middelen vanuit latere jaren naar 2022 gehaald. Het gaat onder andere om kasschuiven op middelen voor toeslagen (1,2 miljard euro van 2022 naar latere jaren) en een kasschuif voor de vooruitbetaling van het openbaar vervoer (1 miljard euro van 2023 naar 2022). Per saldo is er 196 miljard euro uit 2022 weggeschoven.

34 en 35 Taakstellende onderuitputting, inclusief invulling

Om extra middelen voor de augustusbesluitvorming mogelijk te maken is een aanvullende taakstellende onderuitputting ingeboekt voor de jaren 2022 tot en met 2024. Voor 2022 betrof dit 2,1 miljard euro. Deze taakstellende onderuitputting werkt hetzelfde als de in=uit-taakstelling en is voor 2022 bij Najaarsnota volledig ingevuld met de onderuitputting op de departementale begrotingen.

36. Invullen in=uitaakstelling

De in=uitaakstelling is de tegenhanger van de eindejaarsmarge. 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 procent van de bruto uitgaven onder deelplafond Rijksbegroting. Om te voorkomen dat het uitgavenplafond wordt overschreden door de uitkering van de eindejaarsmarge, wordt tegelijkertijd een even grote taakstelling ingeboekt, de zogenoemde in=uitaakstelling. De in=uit-taakstelling wordt gaandeweg het jaar ingevuld. De invulling kan bestaan uit onderuitputting of andere meevallers.

De reguliere in=uit-taakstelling voor 2022 op deelplafond Rijksbegroting was 228 miljoen euro. Deze is bij de Najaarsnota voor 186 miljoen euro ingevuld met de onderuitputting op de departementale begrotingen. De resterende 42 miljoen euro is ingevuld met de onderuitputting bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk.

37. Onderuitputting

De totale onderuitputting over alle deelplafonds bedraagt 6,2 miljard euro. De oorzaken van de onderuitputting zijn toegelicht in paragraaf 2.1.1. Van dit bedrag betreft 4,8 miljard euro onderuitputting op het deelplafond Rijksbegroting.

38. Toeslagen

De uitgaven aan Toeslagenherstel zijn 62 miljoen lager uitgevallen dan begroot, omdat het uitbetalingsritme van de programmamiddelen verschilde van de raming, bijvoorbeeld bij de uitbetalingen aan medeoverheden en toeslagengeduceerden. Er worden middelen meegenomen naar 2023 om alsnog uitgekeerd te worden.

39. Diversen

De post Diversen bevat het saldo van alle resterende uitgavenmutaties onder het deelplafond Rijksbegroting. De post bevat onder andere dekking voor de Traditionele Eigen Middelen (TEM)-nabetaling van bruto 135 miljoen euro aan de Europese Unie naar aanleiding van een herbeoordeling van dossiers. Deze middelen zijn na aftrek van perceptiekostenvergoeding overgeheveld vanaf de reservering op de aanvullende post naar de BZ-begroting. Van deze bruto betalingen is 68 miljoen euro onder voorbehoud en 67 miljoen euro definitief.

2.1.3 Plafondtoets Sociale Zekerheid

| Tabel 2.1.3 Plafond Sociale Zekerheid | |
|--|---------------|
| (in miljoenen euro, min = onderschrijding) | 2022 |
| 1 Uitgavenplafond bij Voorjaarsnota 2022 | 89.807 |
| <i>Aanpassingen van het uitgavenplafond naar aanleiding van:</i> | |
| 2 Overboekingen met andere uitgavenplafonds | - 102 |
| 3 Niet-beleidsmatige mutaties Werkloosheidswet en Bijstand | - 507 |
| 4 Oekraïne uitgaven | - 61 |
| 5 Uitgavenplafond bij Financieel Jaarverslag van het Rijk 2022 (= 1 t/m 4) | 89.137 |
| 6 Reguliere uitgaven bij Voorjaarsnota 2022 | 89.807 |
| <i>Uitgavenmutaties met aanpassing van het uitgavenplafond:</i> | |
| 7 Overboekingen met andere uitgavenplafonds | - 102 |
| 8 Niet-beleidsmatige mutaties WW en Bijstand | - 507 |
| 9 Oekraïne uitgaven | - 61 |
| <i>Uitgavenmutaties met beslag op budgettaire ruimte:</i> | |
| 10 Verhoging Wet kindgebonden budget (WKB) | 76 |
| 11 Wajong | - 83 |
| 12 Kinderopvangtoeslag | 157 |
| 13 Compensatieregeling Transitievergoeding | - 51 |
| 14 Wet Arbeid en Zorg (WAZO) | - 63 |
| 15 Wet Betaald Ouderschapsverlof (WBO) | - 120 |
| 16 AOW | - 85 |
| 17 Ziektewet | - 63 |
| 18 WIA: Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA) | - 85 |
| 19 Onderuitputting | - 36 |
| 20 Kasschuiven | - 47 |
| 21 Diversen | - 201 |
| 22 Reguliere uitgaven bij Financieel Jaarverslag van het Rijk 2022 (= 6 t/m 21) | 88.538 |
| 23 Over/onderschrijding uitgavenplafond bij Voorjaarsnota 2022 (=6-1) | 0 |
| 24 Over/onderschrijding uitgavenplafond bij Financieel Jaarverslag van het Rijk 2022 (=22-5) | - 599 |
| 25 Uitgavenniveau corona bij Financieel Jaarverslag van het Rijk 2022 | - 2.589 |
| 26 Totale uitgaven bij Financieel Jaarverslag van het Rijk 2022 (= 22+25) | 85.949 |

7. Overboekingen met andere uitgavenplafonds

Overboekingen met andere plafonds leidden tot een neerwaartse bijstelling van de uitgaven onder het plafond Sociale Zekerheid van 102 miljoen euro. Dit betrof voornamelijk overboekingen met het plafond Rijksbegroting.

8. 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 Voorjaarsnota 2022 met 507 miljoen euro naar beneden bijgesteld. Dit komt met name doordat het werkloosheidsniveau lager uitviel dan eerder werd verondersteld.

9. Oekraïne uitgaven

Door de oorlog in Oekraïne was de verwachting dat meer bedrijven aanspraak zouden maken op de regeling werktijdverkorting. Hiervoor is bij de eerste suppletoire begroting 2022 budget toegevoegd aan de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Uit realisatiecijfers blijkt echter dat het gebruik van de regeling werktijdverkorting niet is toegenomen. Het budget van 64 miljoen euro is daarom weer volledig afgeboekt. De uitgaven aan de kindregelingen voor Oekraïense ontheemden worden in 2022 op 3 miljoen euro ingeschat. Per saldo zijn de uitgaven in verband met Oekraïne met 61 miljoen euro naar beneden bijgesteld. Het uitgavenplafond is aan deze mutaties aangepast.

10. Verhoging Wet Kindgebonden Budget (WKB)

Het kabinet heeft het kindgebonden budget verhoogd per 2023. Deze verhoging leidt via de voorschotsystematiek ook al in 2022 tot 64 miljoen euro aan hogere uitgaven. Daarnaast zijn op basis van de uitvoeringsinformatie van de afdeling Toeslagen de uitgaven met 7 miljoen euro naar beneden bijgesteld en de ontvangsten met 19 miljoen naar beneden bijgesteld. Per saldo nemen de uitgaven aan het kindgebonden budget vanaf de Voorjaarsnota 2022 met 76 miljoen euro toe.

11. Wajong

Op basis van de uitvoeringsinformatie van het UWV zijn de uitgaven aan de Wajong vanaf de Voorjaarsnota 2022 met 83 miljoen euro naar beneden bijgesteld. Dit is onder andere het gevolg van een lager aantal uitkeringsgerechtigden en een hoger aantal uitkeringsgerechtigden dat werkt.

12. Kinderopvangtoeslag

Op basis van de uitvoeringsinformatie van de afdeling Toeslagen zijn de bruto-uitgaven aan de kinderopvangtoeslag sinds de Voorjaarsnota 2022 met 110 miljoen euro naar boven bijgesteld. Dit komt omdat meer kinderen gebruikmaken van kinderopvang en het aantal uren kinderopvang per kind is toegenomen. Daarnaast zijn de ontvangsten met 47 miljoen euro naar beneden bijgesteld. Dit komt voornamelijk doordat de terugvorderingen lager zijn uitgekomen dan was verwacht. Per saldo nemen de netto-uitgaven sinds de Voorjaarsnota 2022 met 157 miljoen euro toe.

13. Compensatieregeling Transitievergoeding

De uitgaven aan de compensatieregeling Transitievergoeding (CRTV) zijn in 2022 met 51 miljoen euro naar beneden bijgesteld. Voor compensatie na twee jaar ziekte worden meer aanvragen uit 2022 pas in 2023 behandeld dan eerder verwacht, waardoor minder werd uitgegeven in 2022. De gemiddelde hoogte van de compensatie na twee jaar ziekte was ook lager. De uitgaven aan compensatie voor stoppende mkb ondernemingen was fors lager dan verwacht. De raming was erg onzeker, omdat de regeling pas een jaar in werking was getreden en het om relatief kleine aantallen gaat met sterke fluctuaties per maand.

14. Wet arbeid en zorg (Wazo)

De uitgaven aan de Wazo zijn sinds de Voorjaarsnota 2022 met 63 miljoen euro naar beneden bijgesteld, omdat minder mensen gebruik maakten van de regeling.

15. Wet betaald ouderschapsverlof (Wbo)

De uitgaven aan de Wet betaald ouderschapsverlof zijn 120 miljoen euro naar beneden bijgesteld. Dit komt doordat het gebruik lager uitviel verwacht. De regeling is sinds augustus 2022 in werking getreden en de uitkering wordt (in drie termijnen) na afloop van het genoten verlof aangevraagd. Dit is een mogelijke verklaring waarom de volumes tot nu toe lager uitvallen. De gemiddelde uitkeringshoogte was daarentegen hoger dan verwacht.

16. AOW

De uitgaven aan de AOW zijn sinds de Voorjaarsnota met 85 miljoen euro naar beneden bijgesteld. Dit komt voornamelijk doordat de oversterfte van AOW-gerechtigden hoger was dan verwacht.

17. Ziektewet

Sinds de Voorjaarsnota 2022 zijn de uitgaven aan de Ziektewet (ZW) met 63 miljoen euro naar beneden bijgesteld. Dit komt met name doordat de ZW-doelgroepen einddienstverbanders en zieke WW-gerechtigden een lager beroep hebben gedaan op de Ziektewet dan verwacht.

18. WIA: werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA)

Binnen de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) zijn de uitgaven aan de WGA-uitkering voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten 85 miljoen euro lager uitgevallen. Dit komt met name doordat de instroom van uitkeringsgerechtigden lager is dan verwachten en de uitstroom hoger dan verwacht. Ook de gemiddelde uitkering ligt iets lager dan verwacht.

19. Onderuitputting

In 2022 was er 36 miljoen euro onderuitputting onder het uitgavenplafond voor Sociale Zekerheid verspreid over zowel uitgaven als ontvangsten van diverse artikelen.

20. Kasschuiven

In 2022 is voor 47 miljoen euro aan uitgaven naar latere jaren geschoven. Dit betrof onder meer een bedrag van 37 miljoen euro voor het AOW data-initiatief dat niet in 2022 maar in 2023 wordt uitgegeven.

21. Diversen

Sinds de Voorjaarsnota 2022 zijn diverse uitgaven en ontvangsten bijgesteld. Dit betreft onder andere de afrekening met UWV en SVB over 2021 (-34 miljoen euro) en lagere uitgaven aan de Toeslagenwet (-30 miljoen euro).

2.1.4 Plafondtoets Zorg

| Tabel 2.1.4 Plafondtoets Zorg | |
|---|---------------|
| | 2022 |
| 1 Uitgavenplafond bij Voorjaarsnota 2022 | 82.140 |
| 2 Overboekingen met Rijksbegroting | 1 |
| 3 Uitgavenplafond bij Financieel Jaarverslag Rijk 2022 (= 1 t/m 2) | 82.141 |

| | |
|--|---------------|
| 4 Reguliere uitgaven bij Voorjaarsnota 2022 | 82.140 |
| <i>Uitgavenmutaties met plafondaanpassing</i> | |
| 5 Overboekingen met Rijksbegroting | 1 |
| <i>Uitgavenmutaties met budgettair beslag</i> | |
| 6 Actualisatie uitgaven Wet langdurige zorg (Wlz) | - 134 |
| 7 Actualisatie uitgaven Zorgverzekeringswet (Zvw) | - 589 |
| 8 Realisatie subsidies | - 62 |
| 9 Beleidsregel energiecompensatie | 30 |
| 10 Kasschuiven | - 201 |
| 11 Eigen risico Zvw | 73 |
| 12 Eigen bijdragen Wlz | - 42 |
| 13 Diversen | 20 |
| 14 Reguliere uitgaven bij Financieel Jaarverslag Rijk 2022 (= 4 t/m 13) | 81.237 |
| 15 Over/onderschrijding bij Voorjaarsnota 2022 (= 4-1) | - |
| 16 Over/onderschrijding bij Financieel Jaarverslag Rijk 2022 (= 14-3) | - 904 |
| 17 Uitgavenniveau corona bij Financieel Jaarverslag Rijk 2022 | 277 |
| 18 Totale uitgaven bij Financieel Jaarverslag Rijk 2022 (= 14 + 17) | 81.513 |

De toets op het deelplafond Zorg laat een onderschrijding zien bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk van 904 miljoen euro in 2022. De totale netto zorguitgaven bedragen 81,5 miljard euro, inclusief de corona-uitgaven. De corona-uitgaven op het deelplafond Zorg betreffen onder meer meerkosten in de Wlz (200 miljoen euro), opschaling IC-capaciteit (35 miljoen euro) en verlenging van de paramedische herstelzorg (38,7 miljoen euro).

Uitgavenmutaties met aanpassing van het uitgavenplafond

5. Overboekingen met Sociale zekerheid en Rijksbegroting

Dit betreft een aantal overboekingen met het uitgavenplafond Rijksbegroting. Het gaat onder meer om een bijdrage aan de sportprojecten in Caribisch Nederland (6,9 miljoen euro), een herschikking van het subsidie-budget van curatieve zorg (-2,3 miljoen euro) en het overhevelen van de prijsbijstelling (-5,4 miljoen euro).

Uitgavenmutaties met beslag op budgettaire ruimte

6. Actualisatie uitgaven Wet langdurige zorg (Wlz)

In de Wlz is een meevaller van 134 miljoen euro verwerkt. Dat gebeurde op basis van de adviezen van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) over de benutting van het Wlz-kader 2022 en op basis van de (voorlopige) realisatiecijfers van het Zorginstituut over de kosten buiten contracteerruimte 2022 in de Wlz.

7. Actualisatie uitgaven Zorgverzekeringswet (Zvw)

Op basis van de (voorlopige) realisatiecijfers van het Zorginstituut, gebaseerd op de actuele gegevens van zorgverzekeraars, zijn de uitgaven in de Zvw in 2022 naar beneden bijgesteld met 589 miljoen euro.

8. Realisatie subsidies

Voor innovatieve stages is in 2022 budget beschikbaar gekomen. Dit budget is binnen de VWS-begroting onder het Uitgavenplafond Zorg verwerkt. Echter vallen de realisaties onder het Uitgavenplafond Rijksbegroting. Om die reden is het Uitgavenplafond Zorg met 60,2 miljoen euro verlaagd. Daarnaast is er onderuitputting op diverse subsidiebudgetten op de VWS-begroting verwerkt (1,6 miljoen euro).

9. Beleidsregel energiecompensatie

Er is voor de Wlz een specifieke beleidsregel 2022 gemaakt die het mogelijk maakt voor zorgkantoren en zorgaanbieders binnen de Wlz om maatwerkafspraken te maken vanwege de bovenmatig gestegen (energie)prijzen in 2022 die niet door maatregelen binnen de exploitatie kunnen worden opgevangen. Er wordt vanuit de onderuitputting op het uitgavenplafond Zorg 30 miljoen euro extra beschikbaar gesteld, naast de ruimte van 70 miljoen euro die nog op de begroting beschikbaar was vanwege de overdekking op de begroting van de Wlz-kaders.

10. Kasschuiven

Diverse middelen onder het uitgavenplafond Zorg worden naar latere jaren geschoven. Dit betreft middelen voor valpreventie, het scheiden van wonen en zorg, juiste zorg op de juiste plek, passende zorg als norm en het Integraal Zorgakkoord.

11. Eigen risico Zvw

Op basis van de (voorlopige) realisatiecijfers van het Zorginstituut, gebaseerd op de actuele gegevens van zorgverzekeraars, is de opbrengstenraming van het eigen risico naar beneden bijgesteld met 73 miljoen euro.

12. Eigen bijdragen Wlz

Op basis van de (voorlopige) realisatiecijfers van het Zorginstituut, gebaseerd op de actuele gegevens van zorgverzekeraars, is de opbrengstenraming van de eigen bijdrage in de Wlz naar boven bijgesteld met 42 miljoen euro.

13. Diversen

Dit betreft onder meer een tegenvaller doordat meer zwangere vrouwen een niet-invasieve prenatale test (NIPT) lieten doen (3,3 miljoen euro), hogere zorgkosten voor inhaalzorg in Caribisch Nederland (5,8 miljoen euro) en wisselkoerseffecten van zorgcontracten in Caribisch Nederland (13,6 miljoen euro).

2.1.5 Plafondtoets Investerings

De uitgaven onder het deelplafond Investerings zijn lager uitgekomen dan geraamd in de Voorjaarsnota 2022. Het plafond is echter ook aangepast om aan te sluiten bij de gewijzigde kasritmes door kasschuiven. Daardoor is er een overschrijding ontstaan van 110 miljoen euro. Tabel 2.1.5 toont een uitsplitsing van de ontwikkelingen onder het deelplafond Investerings.

| Tabel 2.1.5 Plafondtoets Investerings | |
|--|---------------|
| in miljoenen euro (- is onderschrijding) | 2022 |
| 1 Uitgavenplafond bij Voorjaarsnota 2022 | 14.131 |
| <i>Aanpassingen van het uitgavenplafond naar aanleiding van:</i> | |
| 2 Overboekingen met plafond Rijksbegroting | 164 |

| | |
|--|---------------|
| in miljoenen euro (- is onderschrijding) | 2022 |
| 3 Aanpassing kasritmes | - 670 |
| 4 Valuta defensie | 79 |
| 5 Oekraïne | 7 |
| 6 Uitgavenplafond bij Financieel Jaarverslag van het Rijk 2022 (= 1 t/m 5) | 13.711 |
| 7 Reguliere uitgaven bij Voorjaarsnota 2022 | 14.131 |
| <i>Uitgavenmutaties met aanpassing van het uitgavenplafond:</i> | |
| 8 Overboekingen met plafond Rijksbegroting | 164 |
| 9 Aanpassing kasritmes | - 670 |
| 10 Valuta defensie | 79 |
| 11 Oekraïne | 7 |
| <i>Uitgavenmutaties met beslag op budgettaire ruimte:</i> | |
| 12 Kasschuiven regulier | 251 |
| 13 Invulling in=uittaakstelling | 1.181 |
| 14 Onderuitputting | - 1.311 |
| 15 Diversen | - 11 |
| 16 Reguliere uitgaven bij Financieel Jaarverslag van het Rijk 2022 (= 7 t/m 15) | 13.821 |
| 17 Over/onderschrijding uitgavenplafond bij Voorjaarsnota 2022 (= 7 - 1) | - |
| 18 Over/onderschrijding uitgavenplafond bij Financieel Jaarverslag van het Rijk 2022 (= 16 - 6) | 110 |
| 19 Corona-uitgaven bij Financieel Jaarverslag van het Rijk 2022 | - |
| 20 Totale uitgaven bij Financieel Jaarverslag van het Rijk 2022 (= 16 + 19) | 13.821 |

Uitgavenmutaties met aanpassing van het uitgavenplafond

8. Overboekingen met plafond Rijksbegroting

Per saldo wordt in 2022 budget van het plafond Rijksbegroting overgeboekt naar het plafond Investeringsfondsen. De overboekingen zijn nodig, omdat bepaalde middelen niet op de departementale begrotingen worden uitgegeven, maar op de fondsen.

9. 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. Vanwege externe factoren, zoals corona en de oorlog in Oekraïne, zijn leveringen vertraagd. Daarnaast betreft het kasschuiven voor de aanschaf van munitie en voor investeringen in IT en vastgoed.

10. Valuta ontwikkeling Defensie-uitgaven

Defensie heeft te maken met hogere uitgaven als gevolg van verschillen in de dagkoersen ten opzichte van de raming van met name de euro/dollarkoers. Volgens de kabinetsafspraken komen budgettaire mee- en tegenvallers als gevolg van valutaschommelingen direct ten gunste of ten laste van het EMU-saldo. De verwerking vindt plaats via een correctie van het uitgavenplafond.

11. Oekraïne-uitgaven

Dit betreft de uitgaven voor Oekraïne waarvoor het uitgavenplafond wordt aangepast. Deze zijn naar boven bijgesteld met 7 miljoen euro. Defensie heralloceert de generale middelen vanuit het Budget Internationale Veiligheid (BIV) naar de artikelen op het Defensiematerieelbegrotingsfonds.

Uitgavenmutaties met beslag op budgettaire ruimte

12. Kasschuiven regulier

Voor diverse reeksen is het kasritme aangepast en worden de middelen in een realistischer bestedingsritme gezet. Een grote kasschuif heeft betrekking op middelen uit het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur in oprichting die van 2023 naar 2022 zijn geschoven voor de provinciale aanpak stikstof.

13. Invulling in=uittaakstelling

De in=uit-taakstelling is de tegenhanger van de eindejaarsmarge. Op het deelplafond Investerings geldt 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.

14. Onderuitputting

De totale onderuitputting over alle deelplafonds bedraagt 6,2 miljard euro. De oorzaken van de onderuitputting zijn toegelicht in paragraaf 2.1.1. Van dit bedrag betreft 1,3 miljard euro onderuitputting op het deelplafond Investerings.

15. Diversen

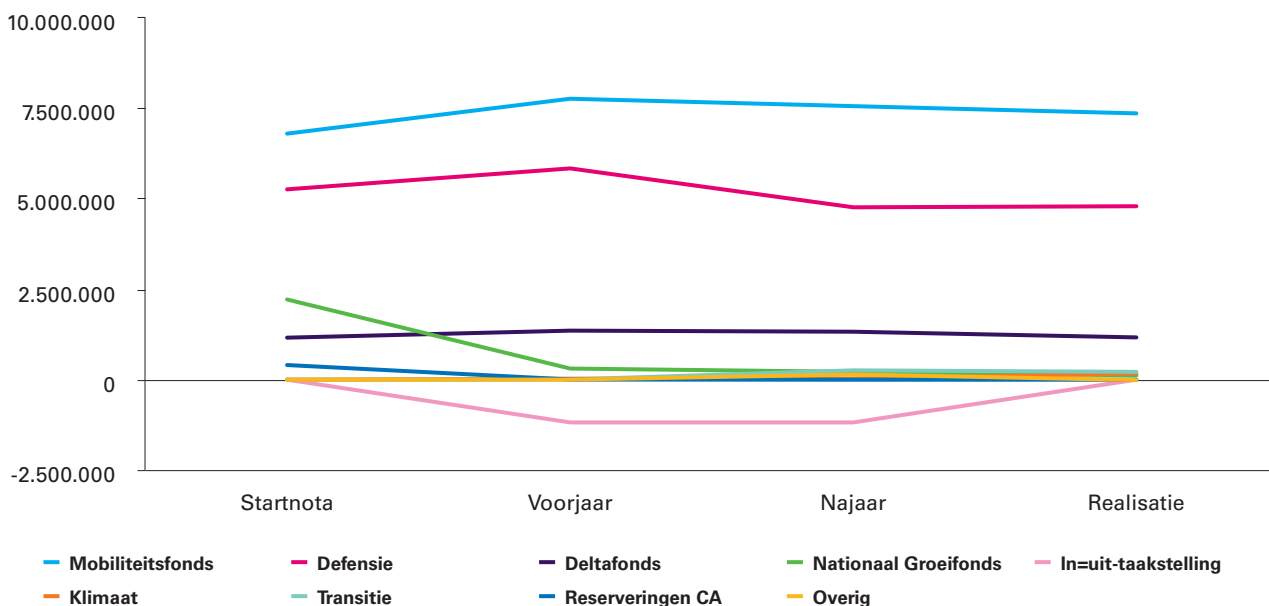
De post Diversen bevat het saldo van alle resterende uitgavenmutaties onder het deelplafond Rijksbegroting.

Algemeen

Figuur 2.1.5 geeft het totaal aan investeringen weer onder het investeringsplafond bij de verschillende begrotingsmomenten vanaf de Startnota van Rutte IV.

Ten opzichte van de Startnota is circa 2 miljard euro minder uitgegeven dan begroot. Dit wordt voor een groot deel verklaard door het Nationaal Groeifonds. In het coalitieakkoord is afgesproken om de infrastructuurpijler toe te voegen aan het Mobiliteitsfonds. Dit betekent een verschuiving van het Nationaal Groeifonds naar het Mobiliteitsfonds. Daarnaast zijn op de andere pijlers diverse kasschuiven doorgevoerd om de middelen in het juiste kasritme te zetten. Hierna wordt voor de verschillende thema's een nadere toelichting gegeven. Voor de uitgaven aan de fondsen wordt gekeken naar de bijdrage vanuit de moederdepartementen (ministeries van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en Defensie). De uitgaven op de fondsen zijn per saldo hoger doordat de fondsen ook gevoed worden met ontvangsten van derden (waar uitgaven tegenover staan) die niet via het moederdepartement lopen.

Figuur 2.1.5 Overzicht investeringsplafond over 2022



Mobiliteitsfonds

Bij de Startnota is het totaal aan uitgaven op het Mobiliteitsfonds geraamd op circa 7 miljard euro. In de Voorjaarsnota is de infrastructuurpijler uit het Nationaal Groeifonds toegevoegd (300 miljoen euro in 2022), het eerste deel van de coalitieakkoordmiddelen voor instandhouding van infrastructuur (75 miljoen euro in 2022) en de Lelylijn (4,5 miljoen euro in 2022) en de loon- en prijsontwikkeling. Per saldo is de begroting bij de Voorjaarsnota met ruim 900 miljoen euro gegroeid. De infrastructuur bestaat uit drie ov-infrastructuur projecten die moeten bijdragen aan verdere economische groei, brede welvaart en het verdienvermogen van Nederland. De toevoeging van deze pijler heeft echter niet geleid tot een verhoging van het aanlegbudget voor ov-infrastructuur projecten. Door diverse kasschuiven en de coalitieakkoordmiddelen voor instandhouding is het budget Exploitatie, vernieuwing en onderhoud voor spoorwegen met circa 350 miljoen euro gestegen. Hiervan wordt 88 miljoen euro verklaard door prijsstijgingen. In de Najaarsnota is onderuitputting gemeld van circa 200 miljoen euro. In het Financieel Jaarverslag van het Rijk is circa 200 miljoen euro aan onderuitputting gemeld. Ten opzichte van de Startnota is per saldo ruim 500 miljoen euro meer uitgegeven dan begroot.

Defensiematerieelbegrotingsfonds

Bij de Startnota is het totaal aan uitgaven op het Defensiematerieelbegrotingsfonds geraamd op circa 5,3 miljard euro. In de Voorjaarsnota zijn de prijsbijstelling en de eindejaarsmarge toegevoegd. Daarnaast zijn diverse kasschuiven doorgevoerd om de middelen in het juiste kasritme te zetten. Dit betrof aanschaf van munitie en voor investeringen in IT en vastgoed. Per saldo is de begroting bij de Voorjaarsnota met ruim 570 miljoen euro gegroeid. De begroting is bij de Najaarsnota per saldo met circa 1,1 miljard euro gedaald. Dit komt door onderuitputting van ruim 650 miljoen euro en kasschuiven. Deze verlaging was voornamelijk het gevolg van gewijzigde externe omstandigheden. Zo leidt de oorlog in Oekraïne tot krapte op de defensiemarkten, wat tot vertragingen in geplande investeringen leidde. Daarnaast zorgde de COVID-19-pandemie nog tot

vertragingen – bijvoorbeeld door verstoorde toeleveringsketen en tekorten aan microchips – en zorgde de krapte op de arbeidsmarkt voor vertragingen in de planning en uitvoering van investeringsprojecten. Investeringsprojecten werden hierom doorgeschoven naar latere jaren. Bij de Slotwet is de begroting gegroeid met circa 30 miljoen euro. Dit werd met name veroorzaakt door hogere uitgaven op artikel 1 Defensiebreed materieel voor het project Defensiebrede Vervanging Wielvoertuigen. Ten opzichte van de Startnota is per saldo circa 500 miljoen minder uitgegeven dan begroot.

Deltafonds

Bij de Startnota is het totaal aan uitgaven op het Deltafonds geraamd op ruim 1,1 miljard euro. In de Voorjaarsnota is het eerste deel van de coalitieakkoordmiddelen voor instandhouding van infrastructuur (20 miljoen euro in 2022) toegevoegd. Ook zijn middelen met een kasschuif naar 2022 gehaald voor betalingen voor de Afsluitdijk (circa 200 miljoen euro in 2022). Per saldo is de begroting bij de Voorjaarsnota met circa 200 miljoen euro gegroeid. In de Najaarsnota is de loon- en prijsbijstelling toegevoegd en is onderuitputting gemeld. Daarnaast zijn de coalitieakkoordmiddelen voor instandhouding (20 miljoen in 2022) doorgeschoven naar latere jaren. Per saldo is de begroting bij de Najaarsnota met circa 30 miljoen euro gedaald. Bij de Slotwet is ruim 150 miljoen euro aan onderuitputting gemeld. Ten opzichte van de Startnota is circa 10 miljoen euro meer uitgegeven dan begroot.

Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur in oprichting

Ten opzichte van de Startnota is in 2022 216 miljoen euro meer uitgegeven dan begroot. Bij de Startnota was in 2022 namelijk geen budget geraamd voor het Transitiefonds. Vanwege onder andere provinciale versnellingsvoorstellen is bij de Miljoenennota 2023 229 miljoen euro van 2023 naar 2022 geschoven voor de integrale aanpak voor stikstof, klimaat en water. Daarnaast is bij de Najaarsnota 21 miljoen euro van 2023 naar 2022 geschoven voor de uitvoeringskosten van het Transitiefonds. Verder is voor circa 30 miljoen euro aan onderuitputting gemeld.

Klimaatfonds in oprichting

In 2022 zijn vooruitlopend op de start van het Klimaatfonds in 2023 al middelen toegekend voor een aantal urgente voorstellen. Zo is bij de voorjaarsbesluitvorming budget overgeboekt naar het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), IenW en LNV voor Wind op Zee (circa 1,2 miljard euro). Daarnaast is er via een incidentele suppletoire begroting (ISB) budget beschikbaar gesteld voor de IPCEI Waterstof; dit betreft circa 1,4 miljard euro. In de Miljoenennota zijn middelen overgeboekt naar diverse departementen, bijvoorbeeld voor een subsidie warmtenetten (200 miljoen euro) en IPCEI Waterstof golf 4 (199 miljoen euro).

Nationaal Groeifonds (NGF)

In 2022 heeft de tweede ronde van het NGF plaatsgevonden. Tijdens deze ronde zijn 23 projecten omgezet naar een definitieve toekenning. Deze middelen zijn overgeboekt tijdens de voorjaarsbesluitvorming. Bij de Voorjaarsnota zijn ook middelen overgeboekt van voorwaardelijke toekenningen die zijn omgezet naar een definitieve toekenning. Tot slot is in het voorjaar ook de loon- en prijsbijstelling toegevoegd aan de begroting (circa 370 miljoen euro). Verder zijn in 2022 geen middelen overgeboekt vanaf het NGF.

Technisch

Onder deze post valt de in=uit-taakstelling. Per saldo is deze post nul. De in=uit-taakstelling is in het Financieel Jaarverslag van het Rijk volledig ingevuld.

Reservering coalitieakkoord

Op de aanvullende post zijn de coalitieakkoordmiddelen bij de Startnota gereserveerd. Bij de Voorjaarsnota is het grootste deel voor 2022 toegevoegd aan de begrotingen. Bij de Najaarsnota is een deel van de middelen voor de Lelylijn (5,5 miljoen euro) niet tot besteding gekomen.

Overig

Onder deze post vallen middelen voor de loon- en prijsbijstelling die bij de Voorjaarsnota zijn gereserveerd en die bij de volgende begrotingsmomenten toegekend zijn aan de verschillende begrotingen onder het investeringsplafond.

2.2 De ontwikkeling van de ontvangsten

In 2022 zijn de belasting- en premieontvangsten ('de ontvangsten') 16,3 miljard euro hoger (+4,9 procent) uitgekomen dan werd geraamd in de Miljoenennota 2022. Tabel 2.2.1 toont het verschil in miljarden euro voor de ontvangsten tussen de Miljoenennota 2022 en het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2022.

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

| | Miljoenennota 2022 | Realisatie 2022 | Vershil |
|--|-----------------------|--------------------|-------------|
| Belastingen en premies volksverzekeringen op EMU-basis | 261,0 | 274,0 | 13,0 |
| - waarvan belastingen | 222,8 | 232,2 | 9,4 |
| - waarvan premies volksverzekeringen | 38,2 | 41,9 | 3,6 |
| Premies werknemersverzekeringen | 73,1 | 76,4 | 3,3 |
| Totaal | 334,1 | 350,5 | 16,3 |

Deze paragraaf licht de ontwikkeling van de ontvangsten¹⁴ toe aan de hand van de veranderingen in onderliggende macro-economische indicatoren. Daarbij komt eerst het verschil aan bod tussen de uiteindelijke ontvangsten over 2022 en de geraamde ontvangsten in de begroting voor dat jaar (verticale toelichting). Daarna volgt de ontwikkeling van 2022 in aansluiting op 2021 (de horizontale ontwikkeling).

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

Het totale verschil tussen de raming voor de Miljoenennota 2022 en dit Financieel Jaarverslag van het Rijk is relatief groot. Dit heeft enerzijds te maken met verschillen tussen de verwachte en de gerealiseerde economische ontwikkeling. Er waren een aantal economische ontwikkelingen die in 2022 bepalend zijn geweest voor de belastingontvangsten.

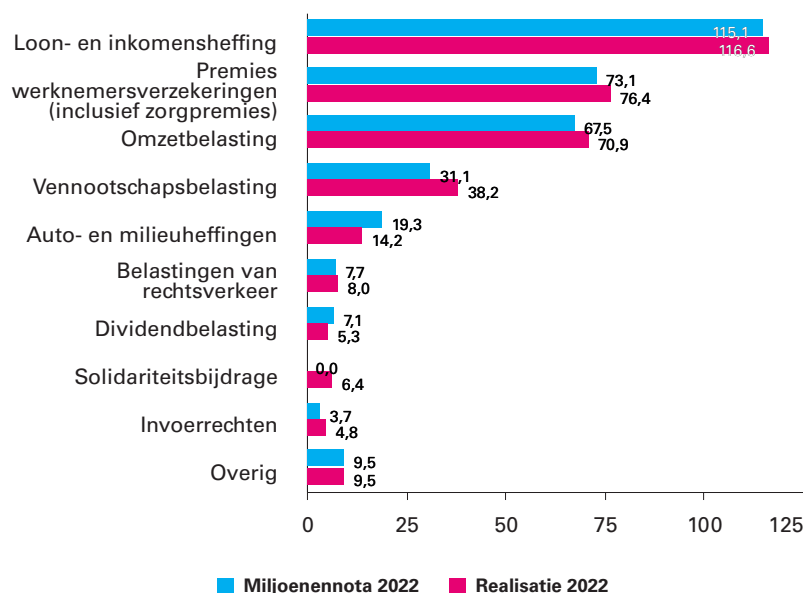
¹⁴ Bij de ontvangsten op EMU-basis is een correctie gemaakt voor het aan corona gerelateerde belastinguitstel: terugbetalingen van het uitstel worden toegerekend aan het jaar waarop ze oorspronkelijk betrekking hebben. In de Voorjaarsnota 2023 is een nieuwe raming opgenomen voor het deel van het uitstel dat naar verwachting niet terugbetaald wordt, maar hier wordt nog uitgegaan van de oorspronkelijke raming. Het verschil tussen beide ramingen is voor 2022 beperkt.

Denk aan het verdere herstel uit de coronaperiode en de economische gevolgen van de oorlog in Oekraïne. De verwachting bij het opstellen van de Miljoenennota 2022 was een reële economische groei van 3,9 procent in 2021 en van 3,5 procent in 2022. Uiteindelijk was sprake van een groei van 4,9 procent respectievelijk 4,5 procent. De hoge inflatie heeft een zware stempel op het economisch beeld gedrukt. De consumentenprijzen stegen in 2022 met 10,0 procent, in plaats van de geraamde 1,8 procent. Deze inflatie beïnvloedt de Rijksbegroting zowel aan de uitgaven- als de inkomstenkant. Zo speelt dit een belangrijke rol voor de nominale opbrengsten uit de btw.

Daarnaast is in 2022, grotendeels in reactie op deze economische ontwikkelingen, ook sprake geweest van forse fiscale beleidswijzigingen die na het publiceren van de Miljoenennota 2022 nog doorgevoerd zijn. Deze beleidswijzigingen waren zowel opbrengstverhogend als -verlagend. De introductie van een tijdelijke solidariteitsbijdrage voor overwinsten in de fossiele sector heeft bijvoorbeeld de ontvangsten verhoogd, terwijl meerdere maatregelen om de koopkracht van burgers te versterken juist een opbrengstverlagend effect hebben gehad.

Figuur 2.2.1 toont de geraamde en gerealiseerde ontvangsten voor enkele belangrijke belastingsoorten. Het opvallendste verschil is te zien in de vennootschapsbelasting (vpb, +7,1 miljard euro). Dit verschil is extra opvallend, omdat beleidswijzigingen sinds de Miljoenennota 2022 juist een neerwaarts effect hebben gehad op de vpb-opbrengst. Andere opvallende verschillen treden op in de btw (+3,5 miljard euro), de premies werknemersverzekeringen (+3,3 miljard euro) en de auto- en milieuheffingen (-5,1 miljard euro). Binnen die laatste categorie betreft het vooral de energiebelasting (-3,5 miljard euro), de brandstofaccijnzen (-1,2 miljard euro) en de bpm (-0,5 miljard euro).

Figuur 2.2.1 Raming uit Miljoenennota 2022 en gerealiseerde belasting- en premieontvangsten op EMU-basis in 2022 (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 2021, door nieuw beleid dat na de Miljoenennota 2022 tot stand is gekomen en door de zogenoemde endogene ontwikkeling in 2022. De endogene ontwikkeling volgt bijvoorbeeld uit een hogere of lagere economische groei in 2022 dan vooraf werd verwacht, of uit wijzigingen in de uitvoering die niet voorzien waren.

Tabel 2.2.2 Ontwikkeling ontvangsten vanaf Miljoenennota 2022 gesplitst naar oorzaak op EMU-basis (in miljarden euro)

| | |
|---|--------------|
| Miljoenennota 2022 | 334,1 |
| Totale mutatie | 16,3 |
| Doorwerking 2021 | 8,0 |
| - waarvan indirecte belastingen | 2,1 |
| - waarvan directe belastingen en premies volksverzekeringen | 5,7 |
| - waarvan premies werknemersverzekeringen en overig | 0,2 |
| Beleid in 2022 | - 6,1 |
| - waarvan solidariteitsbijdrage | 6,4 |
| - waarvan premies werknemersverzekeringen | 1,7 |
| - waarvan verhuurderheffing | - 0,9 |
| - waarvan accijnzen | - 1,0 |
| - waarvan omzetbelasting | - 1,7 |
| - waarvan loon- en inkomensheffing | - 1,9 |
| - waarvan dividendbelasting | - 2,0 |
| - waarvan belastingen op een milieugrondslag | - 3,2 |
| - waarvan vennootschapsbelasting | - 3,5 |
| Endogeen in 2022 | 14,5 |
| - waarvan vennootschapsbelasting | 7,4 |
| - waarvan omzetbelasting | 3,0 |
| - waarvan loon- en inkomensheffing | 1,9 |
| - waarvan premies werknemersverzekeringen | 1,2 |
| - waarvan invoerrechten | 0,8 |
| - waarvan kansspelbelasting | 0,3 |
| - waarvan belastingen op een milieugrondslag | - 0,1 |
| - waarvan belasting op personenauto's en motorrijtuigen | - 0,4 |
| - waarvan dividendbelasting | - 0,6 |
| - waarvan overige belastingsoorten | 1,0 |
| Financieel Jaarverslag van het Rijk 2022 | 350,5 |

Beleidswijzigingen na de Miljoenennota 2022

Beleidswijzigingen die na de Miljoenennota 2022 in de begroting verwerkt zijn, zorgen gezamenlijk voor 6,1 miljard euro lagere ontvangsten. Dit is aanzienlijk meer dan gebruikelijk is. Deze wijzigingen ontstaan grotendeels door vier factoren. Ten eerste is er een belangrijk dervend effect geweest van verschillende (deels fiscale) pakketten om huishoudens en bedrijven te ondersteunen met de hoge energieprijzen. Dit gaat onder meer om verlaging van de energiebelasting, verlaging van de btw op energie, en verlaging van brandstofaccijnzen. Ten tweede zijn er enkele maatregelen getroffen naar aanleiding van de hoge energieprijzen, die juist tot hogere ontvangsten leiden. Dit betreft de tijdelijke solidariteitsbijdrage voor fossiele energiebedrijven (boeking in 2022) en de inframarginale heffing voor elektriciteitsproducenten (boeking in 2023).

Deze heffingen beogen overwinsten te belasten bij bedrijven die juist profijt hebben van de hoge energieprijzen. Ten derde heeft het arrest van de Hoge Raad over box 3 geleid tot terugbetalingen op eerder betaalde aanslagen (rechtsherstel) en tot lagere ontvangsten in 2022 zelf. Ten vierde is derving ontstaan door de beslissing om de juridische omvorming van ProRail van een B.V. naar een zelfstandig bestuursorgaan uit te stellen. De verwachte ontvangst in 2022 in de vpb, btw, en dividendbelasting ging daarmee niet door. Overigens is deze operatie voor de begroting als geheel budgetneutraal, omdat een vergelijkbare post aan de uitgavenkant optreedt.

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. Onder endogene ontwikkeling aan de inkomstenkant verstaan we ook mogelijke inverdieneffecten van beleid dat getroffen is aan de uitgavenkant van de begroting. Een belangrijk actueel voorbeeld hiervan zijn de eerder genoemde koopkrachtpakketten die huishoudens ondersteunen bij de hoge energieprijzen. Dankzij deze steun hebben zij meer te besteden. Dit leidt tot extra bestedingen van huishoudens (of in veel gevallen: minder noodzaak tot bezuinigen), wat doorwerkt in bijvoorbeeld de btw-ontvangsten. Er is dus sprake van een wisselwerking tussen de effecten van beleid en de endogene ontwikkeling. De gepresenteerde uitsplitsing is daarmee een benadering van een complexere realiteit.

De gerealiseerde belasting- en premieontvangsten pakken door endogene ontwikkelingen 22,5 miljard euro hoger uit dan geraamd in de Miljoenennota 2022. De stijging is voor 8,0 miljard euro toe te schrijven aan de realisaties in 2021 die hoger waren dan geraamd. Deze afwijking wordt toegelicht in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2021. Het overige deel (14,5 miljard euro) is het gevolg van hogere groei van de belastingontvangsten in 2022 zelf.

De economische groei en daarmee de groei in de belastingontvangsten in 2022 was ondanks de oorlog in Oekraïne sterker dan ingeschat bij de Miljoenennota 2022. Deels zijn de belastingontvangsten gegroeid door deze reële economische ontwikkeling, maar deels ook door de stijging van het prijspeil (inflatie). Dit laatste zien we bijvoorbeeld terug in de ontwikkeling van de btw-opbrengst.

De endogene opbrengst van de loon- en inkomensheffing en de premies werknemersverzekeringen bedraagt in 2022 gezamenlijk 5,0 miljard euro meer dan verwacht, waarvan 1,8 miljard euro volgt uit de doorwerking van hogere ontvangsten in 2021. 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. Zowel de groei van de werkgelegenheid als de loonstijging was hoger dan verwacht. Dit leidt tot hogere ontvangsten. De omvang van de hypotheekrenteaftrek is juist minder gegroeid dan verwacht. Ook dit heeft een opwaarts effect op de belastingontvangsten, er is immers minder sprake van belastingkorting.

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

| | MN22 | FJR22 | Vershil |
|------------------------------|-------|-------|---------|
| Arbeidsvolume in arbeidsuren | 0,37% | 2,64% | 2,27% |
| Contractloonstijging | 2,13% | 3,35% | 1,22% |

| | MN22 | FJR22 | Vershil |
|----------------------------------|-------|-------|---------|
| Incidentele loonstijging | 0,17% | 0,30% | 0,13% |
| Tabelcorrectiefactor | 1,30% | 1,30% | 0,00% |
| Aftrek pensioenpremies | 0,21% | 0,12% | - 0,09% |
| Omvang hypotheekrenteaftrek | 4,81% | 0,09% | - 4,72% |
| Arbeidsinkomensquote marktsector | 73,9% | 72,7% | - 1,20% |

De endogene opbrengst van de vpb kent met een meevaller van 10,6 miljard euro veruit de grootste afwijking, zowel relatief als absoluut. De vpb is van nature een volatiele belastingsoort. Dit hangt samen met het feit dat de grondslag een saldo is (omzet minus kosten), waarbij een afwijking in een van deze onderdelen al snel tot een grote afwijking in het totaalsaldo kan leiden. De hogere ontvangst in 2022 is deels verklaarbaar door het hogere startniveau (de ontvangst in 2021 was 3,3 miljard euro hoger dan geraamd), maar komt grotendeels door extra groei in 2022 zelf. De opbrengst van de vpb is voor het tweede jaar achter elkaar fors hoger dan verwacht. Onderliggend blijkt dat bedrijven met name hogere belastingen betalen over het belastingjaar voorafgaand aan het actuele kasjaar ('t-1', in dit geval belastingjaar 2021). Dit duidt erop dat bedrijven, achteraf gezien, hogere winsten maken dan zij gedurende het belastingjaar zelf hadden verwacht. In dat geval volgt een nabetaling een jaar later.

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 in mindere mate met investeringen van de overheid en investeringen in woningen. De positieve endogene afwijking van 5,2 miljard euro komt voor 2,2 miljard euro door de doorwerking van hogere ontvangsten in 2021 en voor 3,0 miljard euro door hogere groei in 2022. Onderliggend is deze stijging goed verklaarbaar door de veel hogere groei van de waarde van particuliere consumptie dan geraamd: 15,3 procent ten opzichte van een raming van 7,8 procent.

Tabel 2.2.4 Macro-economische indicatoren relevant voor de omzetbelasting

| | MN22 | FJR22 | Vershil |
|---|-------|--------|---------|
| Particuliere consumptie, waardemutatie | 7,77% | 15,33% | 7,56% |
| Investerings in woningen, waardemutatie | 7,60% | 5,64% | - 1,97% |
| Overheidsinvesteringen, waardemutatie | 0,86% | 6,65% | 5,80% |

Tot slot geeft tabel 2.2.5 enkele overige economische indicatoren weer die relevant zijn voor de belastingontvangsten. De groei van het nominale bbp is fors hoger dan geraamd. Hiervoor bestaat zowel een reële verklaring (meer economische activiteit) als een nominale verklaring (hogere inflatie). Op de woningmarkt (relevant voor de opbrengst van de overdrachtsbelasting) zien we in 2022 ook een sterkere groei van de prijzen dan verwacht, maar hier staat een forse daling van het aantal verkopen tegenover. Met name in de tweede helft van 2022 is de woningmarkt afgekoeld. Enkele overige afwijkingen bij belastingsoorten kunnen niet verklaard worden vanuit algemene economische indicatoren maar hebben een specifiekere oorzaak. Bij de kansspelbelasting speelt het herstel na de coronaperiode een belangrijke rol, en ook de invoering van de Wet kansspelen op afstand eind 2021. Beide ontwikkelingen leiden tot een hoge groei. Bij de belasting op personenauto's en motorrijtuigen valt de opbrengst juist tegen door de voortdurende problemen in productieketens voor benodigde chips.

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

| | MN22 | FJR22 | Vershil |
|---|---------|----------|---------|
| Bbp-groei, waardeontwikkeling | 5,30% | 10,15% | 4,84% |
| Prijsmutatie verkopen bestaande woningen | 10,96% | 13,60% | 2,64% |
| Volumemutatie verkopen bestaande woningen | - 4,77% | - 14,60% | - 9,83% |

2.2.2 Belasting- en premieontvangsten in 2022 ten opzichte van 2021 (horizontale toelichting)

Ten opzichte van 2021 stijgen de endogene totale belasting- en premieontvangsten (dus gecorrigeerd voor beleid) met 8,6 procent. Dit is iets lager dan de groei van het nominale bbp van 10,1 procent. Tabel 2.2.6 geeft de horizontale, endogene ontwikkeling weer per belastingsoort.

De totale kostprijsverhogende belastingen namen in 2022 endogeen toe met 8,8 procent. Hiervan is de omzetbelasting de grootste belastingsoort, met een aandeel van ongeveer 70 procent. De sterke nominale groei van de btw met 9,5 procent hing in 2022 vooral samen met een stijgende nominale consumptie.

Overige opvallende endogene effecten bij de indirecte belastingen zijn te zien bij de invoerrechten (+25,5 procent) en de overdrachtsbelasting (+20,2 procent). Bij beide belastingen lijkt de prijscomponent (inflatie) een belangrijke rol te spelen. Zo zijn de prijzen van woningen in 2022 met 13,6 procent gestegen. Daarnaast speelt voor de horizontale ontwikkeling van de overdrachtsbelasting een rol dat er mogelijk sprake is geweest van anticipatie op de tariefsverhoging voor beleggers in 2021 en 2023. Deze anticipatie leidt tot een relatief hoge groei van belastbare zakelijke transacties in 2022.

De directe belastingen en de premies volksverzekeringen namen in 2022 endogeen met 10,5 procent toe ten opzichte van 2021. De endogene opbrengst van de loon- en inkomensheffing steeg met 5,8 procent dankzij hogere lonen en meer werkgelegenheid. De endogene stijging van de vpb met 27,8 procent is zeer opvallend. De bedrijfswinsten zijn tijdens corona slechts licht gedaald en zijn daarna sterk gegroeid. Tegelijk lijkt de groei van de vpb-opbrengst hoger dan de groei van de winst, dus is het waarschijnlijk dat ook fiscale factoren een rol spelen. Ook de opbrengst van de kansspelbelasting is in 2022 zeer groot. Dit is het dubbele effect van herstel na de coronaperiode en de verbreding naar de gereguleerde online gokmarkt.

Tot slot steeg de opbrengst van de premies werknemersverzekeringen in 2022 ten opzichte van een jaar eerder met 4,1 procent. 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 2022

| | 2022 |
|---|-------------|
| Indirecte belastingen | 8,8% |
| Invoerrechten | 25,5% |
| Omzetbelasting | 9,5% |
| Belasting op personenauto's en motorrijwielen | - 1,5% |
| Accijnzen | 4,7% |
| Overdrachtsbelasting | 20,2% |
| Assurantiebelasting | 6,1% |

| | 2022 |
|---|--------------|
| Motorrijtuigenbelasting | 2,1% |
| Belastingen op een milieugrondslag | – 1,7% |
| Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken e.a. | 8,6% |
| Belasting op zware motorrijtuigen | – 0,5% |
| Verhuurderheffing | 8,3% |
| Bankbelasting | – 0,3% |
| Directe belastingen en premie volksverzekeringen | 10,5% |
| Loon- en inkomensheffing | 5,8% |
| Dividendbelasting | 2,5% |
| Kansspelbelasting | 153,4% |
| Vennootschapsbelasting | 27,8% |
| Bronbelasting op rente en royalty's | 136,5% |
| Schenk- en erfbelasting | 4,7% |
| Overige belastingontvangsten | 113,2% |
| Totaal belastingen en premie volksverzekeringen | 9,8% |
| Premies werknemersverzekeringen | 4,1% |
| Totaal belasting- en premieontvangsten | 8,6% |
| Nominale groei bbp | 10,1% |

3 FINANCIËEL 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. De Auditdienst Rijk vervult daarnaast 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 net als in 2021 grotendeels in het teken van dossiers met financieel omvangrijke problematiek, zoals de oorlog in Oekraïne, toestroom van vluchtelingen en compensatie voor gestegen energiekosten. Hierbij moest steeds snel gehandeld worden. Daarnaast heeft de afhandeling van compensatiemaatregelen uit voorgaande jaren invloed gehad op het financieel beheer.

Jaarlijks brengt de Algemene Rekenkamer het niveau van rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in beeld. In 2022 was het niveau van rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het Rijk respectievelijk 98,76 procent, 99,42 procent en 99,83 procent. Ten opzichte van de afgelopen jaren is daarmee het rechtmatigheidspercentage verbeterd. Paragraaf 3.2.3 gaat nader in op de achterliggende oorzaken van de rechtmatigheidsbevindingen.

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

Bij de financiële verantwoording van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft de Auditdienst Rijk een controleverklaring met beperking afgegeven, omdat de Auditdienst Rijk met name voor coronage-relateerde maatregelen de getrouwheid van de afgerekende voorschotten en uitgaven niet kon vaststellen. Er ontbrak betrouwbare informatie over de feitelijke levering van overeengekomen prestaties.

3.1.1 (Systeem)verantwoordelijkheid

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

De minister van Financiën heeft op grond van de Comptabiliteitswet 2016¹⁵ een coördinerende en kaderstellende taak (systeemverantwoordelijkheid) bij het begrotingsbeheer en de rijksbrede financiële bedrijfsvoering. Op grond van het 'Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering Rijksdienst

¹⁵ Stb. 2017, 139.

2011¹⁶ 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 informatiebeveiliging¹⁷. In 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 (als verantwoordelijke op het gebied van digitalisering) 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 en de resultaten van de Taskforce Verbetering Financieel beheer. Ook wordt hier stil gestaan bij het focusonderwerp 'De terugkeer naar een regulier en voorspelbaar begrotingsproces'. Vervolgens besteedt paragraaf 3.3 aandacht aan de beleidsinformatie en de beleidsevaluaties.

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

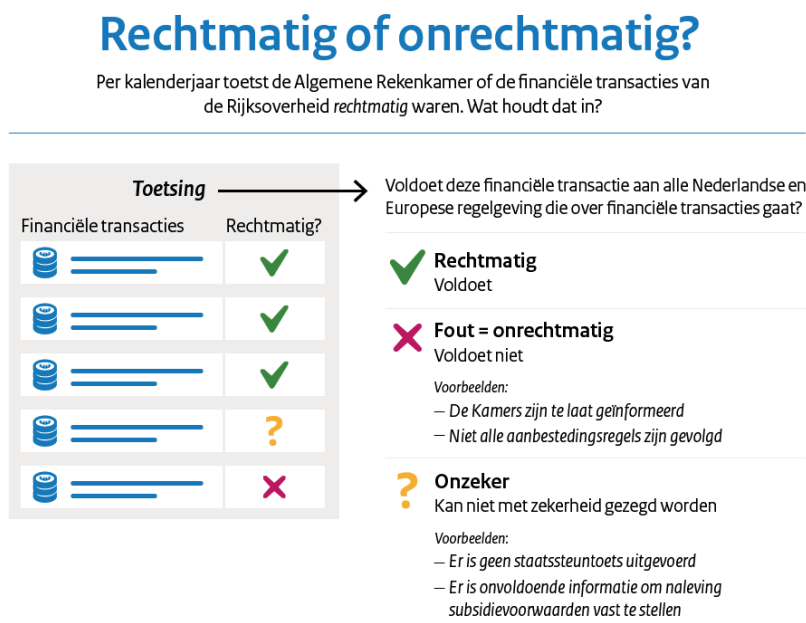
¹⁶ Stb. 2011, 18.

¹⁷ Stb. 2018, 354.

3.2 Rechtmatigheid en tolerantiegrenzen

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

Rapporteringstoleranties en tolerantiegrenzen

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

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

3.2.1 Verplichtingen-kasstelsel

De begrotingssystematiek van het verplichtingen-kasstelsel en het daarmee samenhangende budgetrecht rust op twee pijlers: de verplichtingen en de kasuitgaven. Kasbetalingen worden geadmistreerd 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 2016¹⁸ (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.

3.2.2 Rechtmatigheid van de ontvangsten, uitgaven en verplichtingen

De rechtmatigheid van de ontvangsten van het Rijk komt uit op 99,83 procent en van de rechtmatigheid van de uitgaven op 99,42 procent. De rechtmatigheid van de verplichtingen van het Rijk is 98,76 procent. In de tabellen 3.2.1 tot en met 3.2.3 is de ontwikkeling in rechtmatigheid te zien tussen 2018 en 2022.

Tabel 3.2.1 Rechtmatigheid ontvangsten (in procenten)

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Rechtmatigheid en deugdelijke weergave ontvangsten Rijk | 99,83 | 99,87 | 99,87 | 99,95 | 99,83 |

Tabel 3.2.2 Rechtmatigheid uitgaven (in procenten)

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Rechtmatigheid en deugdelijke weergave uitgaven Rijk | 99,34 | 99,12 | 98,48 | 98,99 | 99,42 |

Tabel 3.2.3 Rechtmatigheid verplichtingen (in procenten)

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Rechtmatigheid en deugdelijke weergave verplichtingen Rijk | 99,07 | 98,92 | 97,52 | 95,17 | 98,76 |

3.2.3 Fouten en onzekerheden

In de bedrijfsvoeringsparagrafen van de departementale jaarverslagen is gerapporteerd welke rapporteringstoleranties zijn overschreden in 2022. In 2022 is de rechtmatigheid binnen de grenzen van de gehanteerde rapporteringstoleranties gebleven, met uitzondering van de volgende zeven begrotingshoofdstukken:

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

¹⁸ Stb. 2017, 139.

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

Dit is een lichte verbetering ten opzichte van 2022, toen was sprake van overschrijdingen van rapporteringstoleranties bij tien begrotingshoofdstukken.

Het rechtmatigheidspercentage bij de verplichtingen en uitgaven, zoals gemeld in paragraaf 3.2.2, is beduidend verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren. Net als vorig jaar zijn 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 de tabel 3.2.4 is deze uitsplitsing opgenomen. Aan de hand van de categorieën van meeste (rijksbrede) onrechtmatigheden kunnen de problemen beter worden geduid en verbetermaatregelen gericht ingezet worden.

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

| | Verplichtingen | | Uitgaven | |
|-------------------------------------|----------------|---------------|--------------|--------------|
| | 2022 | 2021 | 2022 | 2021 |
| Niet tijdig informeren Kamers | 562 | 6.448 | – | – |
| Niet naleven comptabele regelgeving | 71 | 140 | 110 | 303 |
| Inkoop - aanbesteding | 1.158 | 4.991 | 40 | 3 |
| Inkoop - overig | 120 | 368 | 640 | 1.487 |
| Staatssteun | 242 | 483 | – | – |
| Misbruik & Oneigenlijk gebruik | 18 | – | – | 56 |
| Overig | 1.978 | 2.417 | 834 | 1.216 |
| Getrouw beeld | 469 | 664 | 244 | 209 |
| Totaal | 4.618 | 15.511 | 1.868 | 3.274 |

Uit deze tabel blijkt dat, in vergelijking met 2021, in bijna alle categorieën de financiële omvang van de geconstateerde onrechtmatigheden afgenomen is. In 2020 en in 2021 werd het rechtmatigheidsbeeld in belangrijke mate beïnvloed door fouten en onzekerheden bij (coronagerelateerde) steunmaatregelen. In 2022 is dit beduidend minder het geval en daarmee zichtbaar in de afname van de onrechtmatigheden op dit gebied. De aandacht voor de te volgen procedures voor het tijdig informeren van beide Kamers der Staten-Generaal, die in 2022 is voortgezet, heeft zichtbaar positief effect gehad. De departementen hebben vorig jaar, in de meeste gevallen, de juiste procedures gevolgd. Daaruit blijkt dat het bewust aandacht vragen voor procedures rond financieel beheer een positief effect kan hebben. De meest omvangrijke onrechtmatigheden bij de verplichtingen in 2022 bevinden zich in de categorie 'Inkopen - aanbesteden'. Dit betreffen onder meer het niet (geheel) voldoen aan (Europese) aanbestedingsregels en (contract)voorwaarden, maar ook het ontbreken van een wettelijke grondslag voor verplichtingen en uitgaven bij coronagerelateerde maatregelen. Verder deden zich (omvangrijke) onrechtmatigheden voor bij de uitgaven in de categorie «Inkoop - overig» en betreffen voornamelijk het niet met zekerheid vast kunnen stellen dat de prestatie geleverd is. Voor een deel zijn deze fouten en onzekerheden bij zowel de verplichtingen en uitgaven coronagerelateerd en in beginsel van aflopende aard. 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.

Andere omvangrijke onrechtmatigheden in 2022 hebben zich voorgedaan bij de afrekening van (voornamelijk coronagerelateerde) voorschotten die in eerdere jaren zijn verstrekt. Hierbij is, ondanks allerlei inspanningen van betrokken partijen, onvoldoende informatie verkregen ter onderbouwing van de afwikkeling van deze voorschotten, waardoor onzekerheid bestaat over de rechtmatigheid.

Het is van belang dat de aandacht voor financieel beheer blijft en niet verslapt. Dat is ook wat de Taskforce Verbetering Financieel beheer het afgelopen jaar heeft gedaan: bewustwording vragen voor dit thema. Veel onrechtmatigheden en onvolkomenheden in het financieel beheer zijn echter complex en hardnekkig van aard, waardoor voortdurende aandacht voor beheersvraagstukken nodig blijkt. Het structureel oplossen van deze problematiek is niet eenvoudig en kost tijd. Hiervoor heeft de ingestelde Taskforce het afgelopen jaar ondersteuning geleverd. In paragraaf 3.2.4 wordt hier verder op ingegaan. De Taskforce heeft in 2022 bij de leiding van de departementen het financieel beheer hoger op de agenda geplaatst en aandacht gevraagd voor het oplossen van de problematiek. Op basis van signalen van de departementen heeft de Taskforce activiteiten ondernomen om de kennis, expertise en informatie-uitwisseling op het gebied van financieel beheer te vergroten. Ook is het afgelopen jaar een interdepartementale kennisgroep onder leiding van het ministerie van Financiën opgericht om kennis en ervaringen te delen op het gebied van beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O). Komende periode wordt bezien op welke wijze kennisdeling op financieel beheer verder kan worden ingebed in reguliere processen, bijvoorbeeld door het verwerken in de opleidingen of door het geven van workshops.

3.2.4 Taskforce Verbetering Financieel Beheer

De minister van Financiën heeft een systeemverantwoordelijkheid voor het financieel beheer van het Rijk. Vanuit die verantwoordelijkheid heeft zij naar aanleiding van het verslechterde rechtmatigheidsbeeld bij de verantwoording 2021 de Taskforce Verbetering Financieel beheer ingesteld. Deze paragraaf geeft in het kort weer wat de belangrijkste activiteiten en uitkomsten in 2022 van deze Taskforce zijn geweest.

Op 27 juni 2022 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de opzet van de Taskforce¹⁹. Op basis van de knelpunten binnen het financieel beheer is het plan van aanpak uitgewerkt. De Taskforce ging hierbij werken langs vier lijnen, te weten:

1. Vergroten aandacht voor het financieel beheer;
2. Doorlichten regelgeving;
3. Vergroten inzicht tekortkomingen; en
4. Expertise en kennis vergroten.

Het doel van de Taskforce was om het rijksbrede financieel beheer te verbeteren. Elke minister is verantwoordelijk voor het financieel beheer van het eigen ministerie. De Taskforce heeft deze verantwoordelijkheid niet overgenomen, maar wel, waar mogelijk, ondersteuning geboden. De

¹⁹ Kamerbrief Opzet Taskforce Verbetering Financieel beheer

Taskforce heeft hierbij intensief samengewerkt met zowel het Ministerie van Financiën als met alle andere departementen. Op 23 december 2022 is de Kamer geïnformeerd over de verdere uitwerking van het plan van aanpak en de voortgang van de activiteiten van de Taskforce²⁰. In deze Kamerbrief zijn per lijn uit het plan van aanpak de belangrijkste activiteiten van de Taskforce beschreven. Binnen deze activiteiten is op basis van de knelpunten in het financieel beheer een aantal inhoudelijke onderwerpen geselecteerd die met prioriteit zijn aangepakt. Dit waren onder andere het gebruik van incidentele suppletoire begrotingen (ISB's), het verplichtingenbeheer en het rechtmatigheidsdashboard. Van het gebruik van ISB's en het verplichtingenbeheer is de problematiek geanalyseerd. Ook zijn hierover expertsessies gehouden, waarbij oplossingsrichtingen zijn verkend. Over het gebruik van ISB's wordt nader ingegaan in paragraaf 3.2.5. Het rechtmatigheidsdashboard wordt momenteel in samenwerking met de departementen ontwikkeld als tool om nog beter 'in control' te komen op het financieel beheer. Het dashboard is een intern sturingsinstrument voor de departementen en gaat helpen om het (tijdige) inzicht in de eigen onrechtmatigheden te vergroten (zie ook paragraaf 3.5.1).

Er zijn geen structuurwijzigingen nodig voor een beter financieel beheer, zoals aanpassingen in de governance, administraties of taken en verantwoordelijkheden. Het is afdoende om in te zetten op het voorkomen van onrechtmatigheden, het oplossen van tekortkomingen, het slimmer organiseren van bestaande kennis binnen departementen en het delen van deze kennis tussen de departementen. Daarbij moet onderkend worden dat het complex is en tijd en energie kost om structurele onrechtmatigheden en onvolkomenheden op te lossen. De activiteiten van de Taskforce resulteren daarom naar verwachting niet meteen in een beter rijksbreed financieel beheer; ze zullen met name in de toekomst effect hebben.

Op Verantwoordingsdag 2022 ontvangt de Tweede Kamer een volgende voortgangsrapportage van de Taskforce.

3.2.5 Focusonderwerp «De terugkeer naar een regulier en voorspelbaar begrotingsproces»

De minister van Financiën heeft van de Tweede Kamer, net als voorgaande jaren, het verzoek ontvangen om in het FJR specifiek in te gaan op een focusonderwerp. Voor 2022 is het focusonderwerp 'De terugkeer naar een regulier en voorspelbaar begrotingsproces'. De Tweede Kamer wijst erop dat voor het derde jaar op rij in 2022 veelvuldig gebruik wordt gemaakt van incidentele suppletoire begrotingen (ISB's) en een beroep wordt gedaan op artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016), ondanks toezeggingen van de minister van Financiën om aan te sturen op terughoudend beroep op dit artikel. De commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer heeft daarom voorgesteld om in de departementale jaarverslagen extra aandacht te besteden aan de afwegingen die zijn gemaakt bij het indienen van spoedeisende begrotingsvoorstellen, de modaliteiten die daarvoor bestaan en het beroep op artikel 2.27 CW 2016 daarbij. Daarbij kan, bijvoorbeeld in de bijbehorende beslisnota's, worden gekeken naar de procedurele en inhoudelijke alternatieven die zijn overwogen om het parlement volwaardig gebruik te kunnen laten maken van zijn budgetrecht.

²⁰ Kamerbrief Voortgang Taskforce Verbetering Financieel beheer

Tevens kan daarbij aandacht kan worden geschonken aan de onderbouwing van «het belang van het Rijk» als motivatie van het gebruik van artikel 2.27 CW 2016.

In deze paragraaf wordt geprobeerd aan dit verzoek te voldoen. Allereerst wordt hierna ingegaan op het begrotingsproces in het algemeen. Daarna volgt een analyse van de ingediende ISB's en het gebruik van artikel 2.27 CW 2016 in het afgelopen jaar en eerdere jaren. Tot slot zijn de mogelijkheden beschreven voor het terugkeren naar een meer regulier en voorspelbaar begrotingsproces.

Parlementair budgetrecht

Het parlement oefent via de begroting zijn budgetrecht uit. Het parlementaire budgetrecht volgt uit artikel 105, eerste lid, van de Grondwet:

«De begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk wordt bij de wet vastgesteld.»

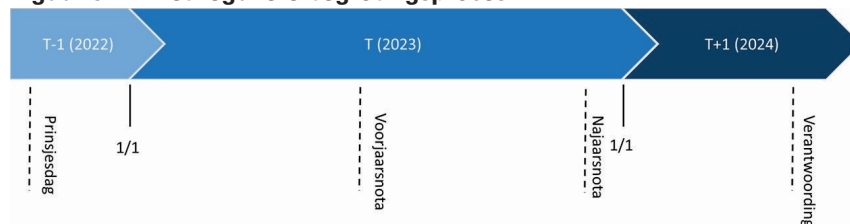
De CW 2016 regelt een aantal elementen dat aan het parlementaire budgetrecht raakt. Zo is in de CW 2016 vastgelegd dat het parlement een maximum aan kasuitgaven en verplichtingen vaststelt op het artikelniveau van de diverse begrotingshoofdstukken. Het uitgangspunt is dat kasuitgaven en verplichtingen moeten wachten op parlementaire autorisatie voordat de betreffende minister deze doet of aangaat.

Zo heeft artikel 2.25 CW 2016 betrekking op de begrotingsstaten van de ontwerpbegroting en gaat artikel 2027 CW 2016 in op de uitvoering van voorstellen van wet rondom de supplettaire begrotingsstaten. In beide artikelen wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen lopend en nieuw beleid. Met lopend beleid wordt beleid bedoeld dat de Staten-Generaal al hebben geaccordeerd via de begroting van het huidige jaar of waarover de Staten-Generaal al zijn geïnformeerd. Tot nieuw beleid wordt gerekend het nemen van nieuwe maatregelen of besluiten met financiële gevolgen waarover de Staten-Generaal nog niet zijn geïnformeerd.

Het begrotingsproces

Het Nederlandse begrotingsproces kent vier vaste momenten voor autorisatie. De ontwerpbegrotingen worden aan het parlement aangeboden op Prinsjesdag, de derde dinsdag in september in het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar waarop de ontwerpbegroting betrekking heeft. De begroting wordt in de regel tweemaal gedurende het begrotingsjaar bijgesteld via de eerste supplettaire begroting (uiterlijk 1 juni naar het parlement) en de tweede supplettaire begroting (uiterlijk 1 december naar het parlement). De realisaties worden na afloop van het begrotingsjaar via de Slotwet aangeboden op de derde woensdag in mei. In onderstaande figuur is het reguliere begrotingsproces gevisualiseerd.

Figuur 3.2.2 Het reguliere begrotingsproces



De begroting kan buiten de reguliere momenten worden aangepast via een incidentele suppletore begroting (ISB). Ook kan een al ingediende maar nog niet vastgestelde begroting worden aangepast via een nota van wijziging, zolang de Tweede Kamer hierover nog niet heeft gestemd.

De CW 2016 is in 2018 van kracht geworden. Daarin werd het budgetrecht van het parlement versterkt. Het kabinet heeft sindsdien meer ISB's ingediend om te voldoen aan het budgetrecht en om onrechtmatige verplichtingen en uitgaven te voorkomen. Met name sinds 2020 is het aantal ISB's sterk toegenomen. Het toenemende aantal incidentele begrotingen leidt tot een versnipperd beeld van de totale overheidsuitgaven en leidt tot een onvoorspelbaar proces voor het parlement. Er is immers geen vast moment waarop incidentele begrotingsaanpassingen worden voorgelegd.

Daarnaast gingen ISB's tijdens de coronapandemie vaak gepaard met een beroep op een uitzonderingsgrond in de wet. Langs deze weg kon het kabinet nieuw beleid uitvoeren vóórdat het parlementaire proces van de begrotingsaanpassing, waarin de extra verplichtingen en/of kasuitgaven zijn opgenomen, was afgerond.

Inzet incidentele suppletore begrotingen

Soms komt het voor dat de verantwoordelijke vakminister vindt dat het in uitvoering nemen van in het begrotingsvoorstel voorzien nieuw beleid niet uitgesteld kan worden, omdat dit niet in het belang van het Rijk is. In artikel 2.27 CW 2016 is daarom een clause opgenomen die ruimte biedt om de uitvoering van dat beleid in gang te zetten vóór de formele inwerkingtreding van de begrotingswet. Hierbij gelden twee voorwaarden:

1. Er is een spoedeisend belang; uitstel van de uitvoering van het nieuwe beleid is niet in het belang van het Rijk; en
2. De betrokken minister heeft daarvoor vooraf de Kamers der Staten-Generaal geïnformeerd.

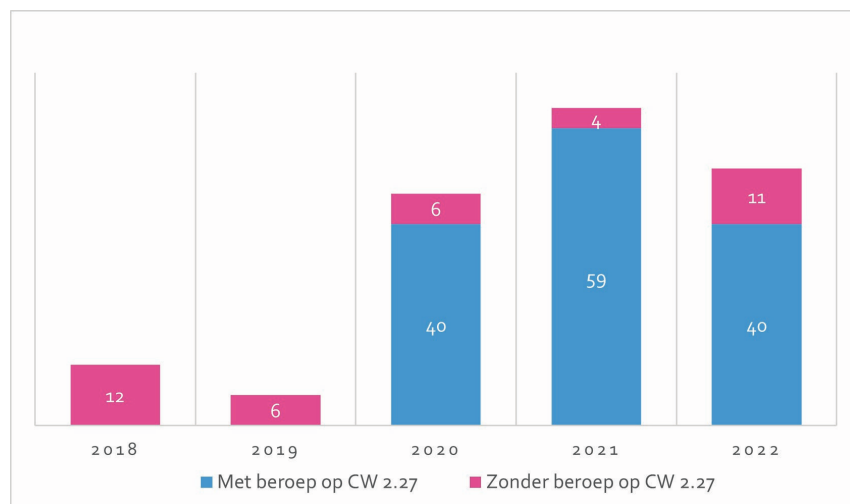
Voor (incidentele) suppletore begrotingen geldt dat het moment, waarop het aangaan van verplichtingen en/of het doen van uitgaven noodzakelijk is, meestal dicht op het moment van indienen ligt. In sommige gevallen is er zelfs een directe spanning tussen het zo snel mogelijk uitvoeren van beleid (liefst per direct) en het volgen van het parlementaire proces in Tweede en Eerste Kamer. Met andere woorden, de noodzaak tot een beroep op de uitzonderingsgronden is in de regel veel groter bij (incidentele) suppletore begrotingsstaten dan bij de begrotingsstaten van de ontwerpbegroting.

Analyse gebruik ISB's in 2022

Zoals gezegd zijn in 2022 de ingediende ISB's geanalyseerd. In 2022 is hiervan opnieuw veelvuldig gebruik gemaakt. Wel is dit aantal ten opzichte van 2021 licht gedaald, net als het aantal keren dat een beroep is gedaan op

artikel 2.27 CW 2016. Onderstaande figuur 3.2.3 geeft een overzicht van het aantal ISB's over de afgelopen vijf jaar, inclusief het beroep op artikel 2.27 CW 2016.

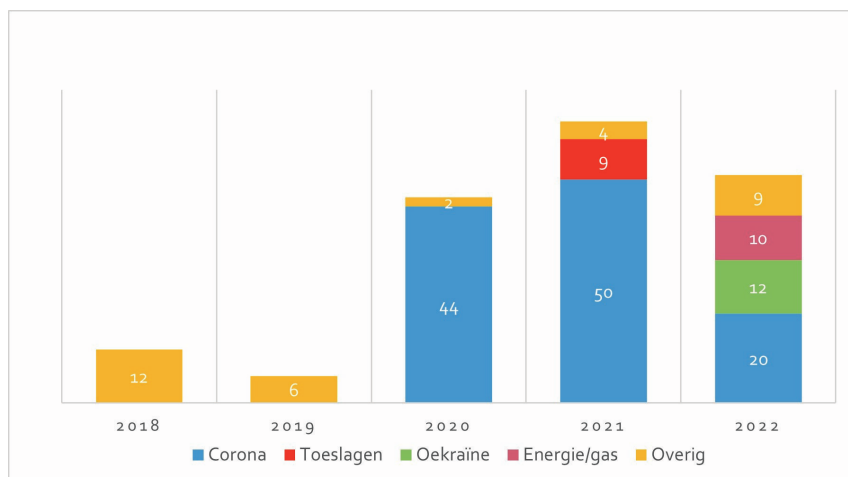
Figuur 3.2.3 Overzicht ISB's van 2018 – 2022 inclusief beroep op artikel 2.27 CW 2016



Figuur 3.2.3 laat zien dat het gebruik van ISB's en het beroep op artikel 2.27 CW 2016 significant zijn gestegen sinds 2020. De stijging van het aantal ingediende ISB's hangt samen met de snelheid waarmee maatregelen rondom maatschappelijk zwaarwegende onderwerpen genomen moesten worden, zoals de coronacrisis, compensatieregelingen Groningen en herstel kinderopvangtoeslag. De gewenste snelheid van handelen sloot daarbij niet altijd aan op de reguliere budgettaire besluitvormingsmomenten.

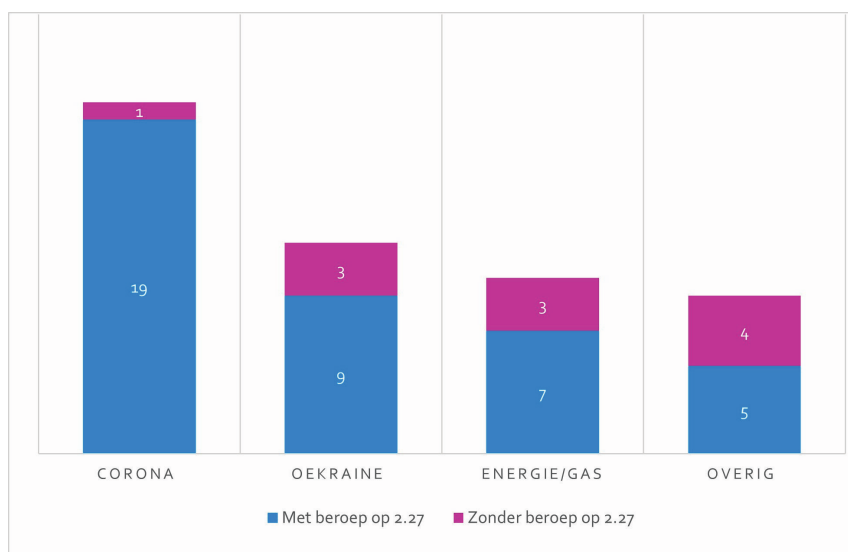
In onderstaande figuur 3.2.4 is voor de afgelopen vijf jaar een onderverdeling gemaakt naar achtergrond van de ingediende ISB. Hier is te zien dat het grootste deel van ingediende ISB's in 2020 tot en met 2022 gerelateerd zijn aan crisismaatregelen, zoals coronacrisis, herstel kinderopvangtoeslag, de oorlog in Oekraïne en energiecompensatiemaatregelen.

Figuur 3.2.4 Overzicht ISB's van 2018 – 2022 onderverdeeld naar achtergrond



Van de ingediende ISB's in 2022 is in figuur 3.2.5 per onderscheiden categorie inzichtelijk gemaakt in hoeverre een beroep is gedaan op artikel 2.27 CW 2016.

Figuur 3.2.5 Overzicht ISB's 2022



Van de in totaal 51 ingediende ISB's in 2022 is in 40 gevallen (78%) een beroep gedaan op artikel 2.27 CW 2016. Van deze 40 gevallen zijn 35 ISB's gerelateerd aan crisismaatregelen (88%). Hieruit blijkt dat het grootste deel van de ingediende ISB's, waarbij een beroep is gedaan op artikel 2.27 CW 2016, betrekking heeft op maatregelen rondom maatschappelijk zwaarwegende onderwerpen en snelheid van handelen gewenst was.

De terugkeer naar een regulier en voorspelbaar begrotingsproces

Naast bovenstaande analyse is samen met diverse stakeholders in het kader van de evaluatie van de CW 2016 verkend hoe teruggekeerd kan worden naar een regulier en voorspelbaar begrotingsproces en of het gebruik van

ISB's kan worden teruggedrongen. Uit de eerste resultaten van deze verkenning blijkt onder meer dat het onderscheid tussen lopend en nieuw beleid niet altijd duidelijk genoeg is en daardoor onduidelijk is of een ISB nodig is. Daarom werd soms uit zekerheid toch een ISB met een beroep op artikel 2.27 CW 2016 ingediend. Naast een verduidelijking van de begrippen lopend en nieuw beleid zijn verschillende mogelijkheden verkend om in de toekomst anders om te gaan met suppletore begrotingswetten binnen en buiten het reguliere begrotingsproces, zoals meer integrale besluitvorming of meer (vaste) momenten inbouwen voor reguliere of incidentele begrotingsaanpassingen.

Afgelopen jaar is departementen gevraagd de noodzaak te onderbouwen voor het indienen van een ISB en eventueel beroep op artikel 2.27 CW 2016. In het departementale jaarverslag hebben de departementen in de bijlage ook een overzicht opgenomen met de ingediende ISB's en de onderbouwing hierbij. Verder wordt bezien of en in welke mate de huidige omvang van het aantal ingediende ISB's doorzet. Als dit structureel blijkt, kan nader worden overwogen of grotere aanpassingen in het begrotingsproces noodzakelijk zijn.

In de evaluatie van de CW 2016 nemen de artikelen 2.25 en 2.27 een prominente plek in. De evaluatie verschijnt voor het zomerreces. In het najaar wordt in een hoofdlijnenbrief een reactie gegeven op de evaluatie. Daarbij worden ook andere trajecten zoals verbetering verslaggevingsstelsel en financiële informatievoorziening (pilots baten-lasten, financiële risico's) en eventuele aanpassingen aan het begrotingsproces meegenomen.

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 Strategische Evaluatie Agenda (SEA), de geplande en gerealiseerde beleidsdoorlichtingen en periodieke rapportages, en de Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's).

3.3.1 Strategische Evaluatie Agenda (SEA)

Met ingang van 27 juni 2022 is de nieuwe Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE) formeel van kracht. De primaire aanleiding voor de herziening van de RPE is de verankering van de departementale Strategische Evaluatie Agenda's (SEA's). Een SEA biedt een overzicht van de belangrijke beleidsthema's van een departement, een toelichting op de inzichtbehoefte per thema en een daarbij passende agendering van evaluatieonderzoek en periodieke rapportages (de opvolger van beleidsdoorlichtingen). De jaren 2021-2023 gelden hierbij nog als overgangsjaren, waarin er al zo veel mogelijk wordt gewerkt volgens de nieuwe RPE.

De aanbevelingen uit de externe evaluatie van onderzoeksbureau Berenschot naar de SEA zijn in 2022 opgepakt. Inmiddels hebben ook de eerste gesprekken tussen departementen en Kamercommissies over de SEA plaatsgevonden. Hiertoe heeft de minister van Financiën ook opgeroepen bij de aanbidding van het rapport aan de Tweede Kamer.

3.3.2 Beleidsdoorlichtingen en periodieke rapportages

Op Rijksfinanciën.nl is een database ontsloten met een overzicht van de departementale onderzoeken en evaluaties (gepland en gerealiseerd) waarvoor het Ministerie van Financiën stelselverantwoordelijk is: de beleidsdoorlichtingen en periodieke rapportages (de opvolger van beleidsdoorlichtingen). Zoals gezegd kunnen departementen al gestarte en geplande beleidsdoorlichtingen tot en met 2023 uitvoeren volgens de eisen van de RPE 2018. Vanaf 2024 worden de beleidsdoorlichtingen volledig vervangen door periodieke rapportages volgens de RPE 2022.

Het overzicht van de planning per departement is ook te vinden in de departementale Strategische Evaluatie Agenda's (zie paragraaf 3.3.1). Het totaaloverzicht van alle beleidsdoorlichtingen en periodieke rapportages is te vinden bij [Ingepland en uitgevoerd onderzoek](#) op rijksfinancien.nl.

3.3.3 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 2022/2023 zijn IBO's opgestart naar Klimaat, Biodiversiteit, en de Toekomstbestendigheid van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). In de ronde 2021/2022 startten IBO's naar Vermogensverdeling, Publieke investeringen, Jeugdcriminaliteit, Sturing op kwaliteit van onderwijs, Ouderenzorg en Vereenvoudiging sociale zekerheid. De vier eerstgenoemde IBO's zijn al gepubliceerd, de IBO's naar Ouderenzorg en Vereenvoudiging sociale zekerheid worden gepubliceerd in 2023. In de ronde 2020/2021 zijn IBO's gedaan naar Financiering energietransitie, Vastgoed Defensie, Onderwijshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Agentschappen. Voor een volledig en actueel overzicht van alle gepubliceerde IBO's, zie het overzicht [Ingepland en uitgevoerd onderzoek](#) op rijksfinancien.nl.

In de Miljoenennota 2023 is weer aangesloten bij de oude traditie om verslag te doen van de politieke besluitvorming over de resultaten van recent gepubliceerde IBO's. Zo ook in dit Financieel Jaarverslag van het Rijk. In bijlage 16 van dit Jaarverslag wordt ingegaan op het vervolg dat is gegeven aan de IBO's die zijn gepubliceerd sinds 2021.

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.²¹

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.

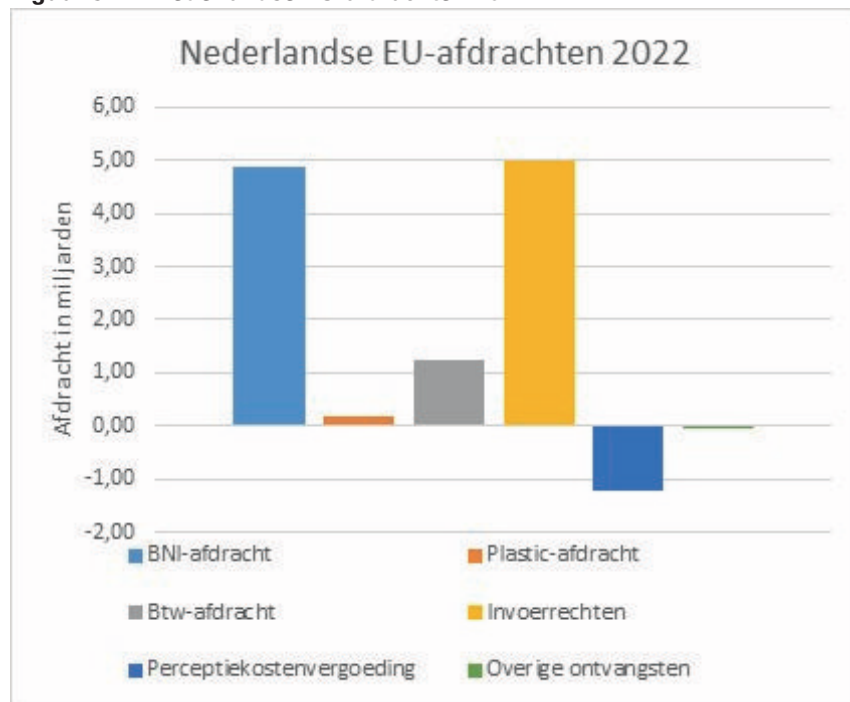
De totale afdrachten van Nederland in 2022 zoals verantwoord op de begroting van Buitenlandse Zaken²², bedroegen netto 10 miljard euro (de totale afdrachten minus de perceptiekostenvergoeding voor inning van de invoerrechten). Dit was 0,3 miljard euro hoger dan voorzien in de Miljoenennota 2022. De totale EU-afdrachten bestaan voor netto 3,8 miljard euro uit invoerrechten. De Nederlandse begroting is voor de invoerrechten in zekere zin een doorgeefluik. De Nederlandse douane int de invoerrechten voor de Europese begroting.

In het jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en in de verticale toelichting bij het FJR (zie bijlage 8) staat een overzicht van alle mutaties die er het afgelopen begrotingsjaar zijn geweest in de Nederlandse EU-afdrachten. Figuur 3.4.1 laat zien hoe de afdrachten in 2022 zijn onderverdeeld.

²¹ 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.

²² Begroting V, Buitenlandse Zaken, artikel 3.1 en artikel 3.10.

Figuur 3.4.1 Nederlandse EU-afrachten 2022



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^{23,24}. In 2022 droeg Nederland netto (bruto afdracht minus perceptiekostenvergoeding) 3,8 miljard euro aan de EU af voor de douanerechten. Deze afdracht is te splitsen in 5 miljard euro bruto-afracht en 1,2 miljard perceptiekostenvergoeding.

Btw-afracht

De btw-afracht wordt vastgesteld op basis van een uniform afdrachtenpercentage (0,3 procent²⁵) 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)²⁶ levert de input aan het Ministerie van Financiën om dit gewogen gemiddelde te berekenen. In 2022 bedroeg de btw-afracht van Nederland aan de EU circa 1,2 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 2022 bedroeg 177 miljoen euro. Dit is 35,9 miljoen minder dan bij de Miljoenennota 2022 werd verwacht.

²³ Dit percentage is in het MFK 2021-2027 verhoogd van 20 procent naar 25 procent.

²⁴ Begroting Financiën XIB, beleidsartikel 1.

²⁵ Eigen middelenbesluit, verordening 2020/2053, artikel 2 (b).

²⁶ 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 douanerechtenheffing, 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 2022 per brief geïnformeerd. De nacalculatie van 2022 levert voor Nederland een meevaller van 556 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.²⁷ 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.²⁸ 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 2022 bedroeg de bni-afdracht van Nederland ongeveer 4,9 miljard euro. Nederland heeft ook op de bni-afdracht een jaarlijkse korting bedongen in de vorm van een lumpsum, die in 2022 1,5 miljard euro bedroeg (deze korting is al meegenomen in de totale 4,9 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 2022 is er 8,6 miljoen euro ontvangen. Dit is een terugbetaling van een betaling onder voorbehoud uit 2021.

3.4.2 EU-fondsen in gedeeld beheer

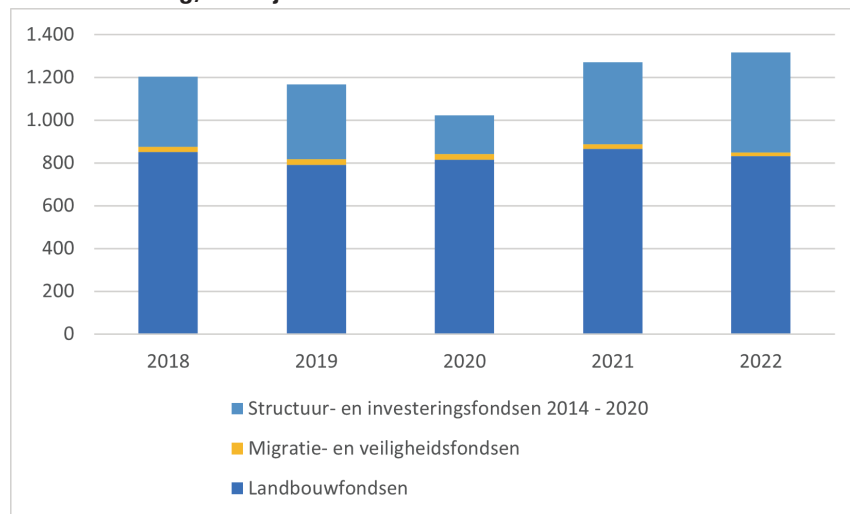
Van de totale Europese uitgaven wordt ongeveer 80 procent uitgegeven via fondsen in gedeeld beheer. Bij deze fondsen zijn de lidstaten er medeverantwoordelijk voor dat de beheers- en controlesystemen goed functioneren en de EU-middelen op de juiste manier worden besteed. Jaarlijks leggen de beleidsverantwoordelijke 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 2022 voor alle fondsen

²⁷ <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2022/50/bni-cijfers-2022-voor-de-eigen-middelen-van-de-eu>

²⁸ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Verification_of_GNL_for_own_resource_purposes

samen 1,32 miljard euro aan kosten gedeclareerd. Het totaalbedrag van subsidiabele kosten is licht gestegen ten opzichte van het vorige jaar (1,27 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 Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Het ELGF richt zich op stabilere landbouwinkomens. Het ELFPO heeft als doel de kwaliteit van alle plattelandsgebieden in de EU te verbeteren.²⁹ Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is beleidsverantwoordelijk voor de uitvoering van de fondsen. In het gebroken boekjaar 2021-2022 heeft Nederland rond de 832 miljoen euro gedeclareerd voor beide landbouwfondsen. Dat is 32 miljoen euro minder dan in boekjaar 2020-2021 (864 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 dringen³⁰. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verantwoordelijk voor het ESF en EFMB. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat is

²⁹ 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.

³⁰ Het EFMB valt officieel niet onder de ESI-fondsen, maar is gerelateerd aan het ESF en wordt daarom gemakshalve gerekend tot deze categorie.

verantwoordelijk voor het EFRO en het Ministerie van LNV is verantwoordelijk voor het EFMZV. In het gebroken boekjaar 2020–2021 declareerde Nederland in totaal 382 miljoen euro bij de Europese structuur- en investeringsfondsen.

Migratie- en veiligheidsfondsen

Onder de Europese migratie- en veiligheidsfondsen vallen voor de subsidieperiode 2014-2020³¹ 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 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 2021-2022 declareerde Nederland in totaal 16 miljoen euro voor de migratie- en veiligheidsfondsen. Dit is ruim een kwart minder dan in boekjaar 2020-2021 (23 miljoen).

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 2,27 procent. Deze is dus hoger dan toegestaan. Hierdoor heeft de Auditdienst Rijk geen goedkeurende verklaring kunnen afgeven voor het ELGF. De EU zal een conformiteitsprocedure voor dit fonds starten. De uitkomsten van deze procedure worden in 2023 verwacht.

Volgens de departementale jaarverslagen wijzen de controlerapporten van de auditautoriteit erop dat in Nederland de beheers- en controlesystemen in het gebroken boekjaar 2021-2022 naar behoren functioneerden. Tabel 3.4.1 geeft een overzicht van de systeemoordelen en de foutpercentages per fonds.

³¹ 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 2021-2022 zijn hiervoor echter nog geen kosten gedeclareerd. De drie fondsen zijn pas in de tweede helft van 2022 goedgekeurd en de eerste verleningen zijn aan het eind van het jaar verstuurd.

Tabel 3.4.3 Systeemoordelen en foutpercentages in EU-fondsen, in het gebroken boekjaar 2021-2022

| Fonds | Systeemoordeel | Foutpercentage | Totale subsidiabele kosten (x1000) |
|--------------------------------|----------------|----------------|------------------------------------|
| ELGF en ELFPO | funtioneert | >2% | € 832.046,95 |
| ESF en EFMB | funtioneert | <2% | € 108.952,92 |
| EFRO | funtioneert | <2% | € 342.745,72 |
| EFMZV | funtioneert | <2% | € 16.602,71 |
| Migrate- en veiligheidsfondsen | funtioneert | <2% | € 16.396,31 |
| Totaal fondsen | | | € 1.316.744,61 |

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. Nederland heeft op 8 juli 2022 zijn herstel- en veerkrachtplan (HVP) formeel ingediend bij de Europese Commissie waarna de Europese Raad deze op 4 oktober heeft goedgekeurd. Het herstel- en veerkrachtplan is een Rijksbreed hervormings- en investeringsprogramma, dat bestaat uit 21 hervormingen en 28 investeringen. Deze maatregelen richten zich op thema's die voor het kabinet van zwaarwegend belang zijn, zoals volkshuisvesting en de arbeidsmarkt, en dragen bij aan een veerkrachtige, duurzame en innovatieve Nederlandse economie. Daarnaast draagt bijna de helft van de investeringen bij aan de groene transitie.

In 2023 werkt het kabinet aan de implementatie van het plan en de bijbehorende verantwoording. Ook zal het kabinet de eerste betalingsaanvraag indienen en het plan aanpassen naar aanleiding van REPowerEU. Met REPowerEU beoogt de Europese Commissie de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen terug te dringen en de transitie naar schone energie te versnellen. Voor een aanspraak op deze extra middelen moeten lidstaten een nieuw REPowerEU-hoofdstuk toevoegen aan hun bestaande plannen. Nederland had al een RepowerEU hoofdstuk opgenomen in het bestaande plan, maar zal een aangepast hoofdstuk aanleveren. Het kabinet streeft ernaar dit aangepaste hoofdstuk voor het zomerreces in te dienen bij de Europese Commissie. In de tweede helft van 2023 dient het kabinet in Brussel het eerste betalingsverzoek in van het al goedgekeurde HVP (van 1,4 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 2022.

3.5.1 Digitale informatievoorziening

Rijksfinancien.nl

De website rijksfinancien.nl is uitgegroeid tot hét integrale informatieportaal voor de begroting en verantwoording. Vanuit de stukken kan er eenvoudig gewisseld worden naar gerelateerde informatie zoals [visualisaties](#), het uitgebreide Kamerdossier, aanvullende beleidsinformatie, en [beleidsvaluaties](#). Afgelopen jaar zijn ook de [beslisnota's](#) hieraan toegevoegd.

Verder is in 2022 een geheel nieuwe sectie voor het Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid (HAFIR) toegevoegd en er is een overzicht met [visualisaties](#) geplaatst. Aan de achterkant is gewerkt aan een impuls voor de datakwaliteit.

2022 stond in het teken van de afsluiting en evaluatie van het project Doorontwikkeling rijksfinancien.nl 2019-2022. Uit de evaluatie kwam naar voren dat de doelgroep van financiële professionals goed wordt bediend: zij gebruiken de site om snel een budget of stuk op te zoeken, bijvoorbeeld tijdens het begrotingsproces. Er is echter ook behoefte aan meer context, duiding en thematische dwarsdoorsnedes. Hierop wordt in de komende jaren met nieuwe projecten volop ingezet.

Programma Toekomst Financiële Administratie (TFA)

Het programma Toekomst Financiële Administratie (TFA) is in 2021 begonnen met het formuleren en afstemmen van een interdepartementaal gedragen toekomstvisie van de financiële administratie. Vervolgens is in 2022 de initiatiefase begonnen voor het verwezenlijken van de visie. Met hulp van 35 financial trainees zijn hiertoe via pilots verkenningen uitgevoerd gericht op best-practices, creëren van overzicht, opstellen van een cloudkader en adviseren over samenwerking en de waarde voor het Rijk als geheel. Doel van de verkenningen was om tot een programmaplan te komen.

Uit de tussentijdse resultaten blijkt dat het van belang is dat departementen gericht gaan samenwerken op het gebied van data-analyse. Zo kunnen zij het financieel beheer verstevigen. Daarnaast moet de aandacht uitgaan naar robotica om in tijden van personeelstekort de werkdruk te verlichten. Ook is een cloudkader nodig voor departementen die hun financieel informatie-systeem moeten vervangen en de marktontwikkeling willen volgen naar (publieke) cloud.

Uit dit ambitieuze interdepartementale verandertraject komen op de middellange termijn (2023-2026) projecten voort gericht op een eenduidige taxonomie voor informatiestromen. Ook levert het een blauwdruk op van de financiële administratie op basis van architectuurprincipes. Daarnaast gaat het programma TFA aan de slag met data analyse om het huidige werken te verbeteren en bouwblokken te creëren voor datagedreven werken.

Digitale koppeling begrotingsgegevens en witte stukken

In 2022 is verder gewerkt aan het automatiseren van de budgettaire tabellen van beleid in begrotingen en jaarverslagen. Dit gebeurt op basis van een koppeling met het Interdepartementaal Budgettair Overleg Systeem (IBOS). Hiermee worden de witte stukken, het begrotingsbeheersysteem en de digitale auteursomgeving direct gekoppeld op basis van *linked data*. Dit vermindert de bewerkelijkheid en foutgevoeligheid bij het opstellen van de witte stukken. Het is de verwachting dat de koppeling in 2023 in gebruik wordt genomen.

Rechtmatigheidsdashboard

Verder is in 2022 gewerkt aan de ontwikkeling van een rijksbreed digitaal rechtmatigheidsdashboard. Dit stelt de departementen in staat om te rapporteren over de door henzelf geconstateerde onrechtmatigheden tijdens het lopende begrotingsjaar. Het rechtmatigheidsdashboard biedt de departementen inzichten op basis waarvan zij zelf maatregelen kunnen treffen om zo in control te zijn en te blijven over hun begrotingsuitvoering.

3.5.2 Verslaggevingsstelsel Rijksoverheid

In 2018 is het eindrapport van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel Rijksoverheid aangeboden aan het kabinet.³² In dit eindrapport is onderzoek gedaan naar de voor- en nadelen van het toevoegen van baten-lasteninformatie aan het huidige verslaggevingsstelsel van de Rijksoverheid. De adviescommissie concludeerde dat het verslaggevingsstelsel over het algemeen voldoende functioneert. Als reactie op het eindrapport heeft de minister van Financiën in zijn brief³³ aangegeven dat in de periode van 2018-2021 wordt onderzocht hoe het verslaggevingsstelsel kan worden verbeterd en geharmoniseerd. Dit onderzoek is inmiddels afgesloten met een eindevaluatie met concrete verbetervoorstellen.

Het stelsel is geëvalueerd in de tweede helft van 2021 en het eerste kwartaal van 2022. De centrale vraag van de eindevaluatie was dus hoe het verslaggevingsstelsel van de Rijksoverheid kan worden verbeterd en geharmoniseerd.³⁴ Hierbij is met name gekeken naar de financiële informatie(voorziening) van de Rijksoverheid en de informatiebehoefte van twee belangrijke gebruikersgroepen: het parlement en de gebruikers binnen de Rijksoverheid zelf.³⁵ Ook is gekeken naar de meest relevante nationale en internationale ontwikkelingen van het verslaggevingsstelsel. Verder is aandacht besteed aan de besluitvorming rondom investeringen, begrotingsinstrumenten en harmonisatie van financiële informatie.

Verbetervoorstellen

Uit de evaluatie zijn twee voorstellen gekomen die de informatie(voorziening) kunnen verbeteren. Het eerste verbetervoorstel betreft de informatie(voorziening) op het gebied van (toekomstige) financiële risico's. De resultaten uit dit verbetervoorstel worden in deze paragraaf toegelicht. Het tweede verbetervoorstel betreft de informatie(voorziening) op het gebied van investeringsprojecten en bezittingen. Dit verbetervoorstel wordt uitgewerkt in samenspraak met lopende ontwikkelingen bij het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Het doel van dit verbetervoorstel is om meer inzicht te krijgen in de kwaliteit van de beheersing, besturing en besluitvorming rondom investeringsprojecten binnen ministeries. Daarbij wordt onderzocht of de informatievoorziening rondom investeringsprojecten en bezittingen zoveel mogelijk binnen de financiële administratie kan worden gebracht (intracomptabel). Met dit verbetervoorstel wordt mede opvolging gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport 'Zicht op Rijksbezit' van de Algemene Rekenkamer. De resultaten uit dit tweede verbetervoorstel worden volgend jaar gepubliceerd in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2023.

Aanpak financiële risico's (bij juridische procedures)

Het eerste verbetervoorstel uit de evaluatie van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel Rijksoverheid is het verbeteren van de informatie(voorziening) over (toekomstige) financiële risico's voor gebruikers zoals het parlement en de Staat. Hierbij is gekozen om de focus in eerste instantie te leggen op financiële risico's voortkomend uit juridische procedures.

³² Kamerstuk II, 2016-2017, 31 865, nr. 93.

³³ Kamerstuk II, 2017-2018, 31 865, nr. 107.

³⁴ Brief aan de Tweede Kamer, 31 865 nr. 189, inzake onderzoeksopzet Evaluatie Verslaggevingsstelsel Rijksoverheid, 18 mei 2021.

³⁵ Brief aan de Tweede Kamer, 31 865 nr. 209, 8 juni 2022.

Om scherper zicht te krijgen op (toekomstige) financiële risico's uit juridische procedures is een interdepartementaal projectteam opgezet bestaand uit medewerkers van het Ministerie van Financiën, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Zij hebben onderzoek gedaan naar hoe (toekomstige) financiële risico's systematisch kunnen worden opgenomen in de verantwoordingscyclus, zodat de informatievoorziening voor gebruikers verbetert. Deze paragraaf met de uitkomsten van dit onderzoek is daarbij de eerste stap. In 2023 wordt toegewerkt naar de opname van juridische procedures die een mogelijk financieel gevolg hebben in de departementale begrotingen en/of jaarverslagen.

Scope en onderzoek

Voor dit onderzoek zijn de juridische procedures gedefinieerd als gerechtelijke procedures waarbij de Staat betrokken is en die een significante impact kunnen hebben op de financiële positie van een ministerie of de Staat. Onderscheid kan worden gemaakt tussen juridische procedures aangespannen tegen departementen (feitelijk de minister of staatssecretaris in de hoedanigheid van 'bestuursorgaan') en juridische procedures tegen de Staat. De eerste categorie (de bestuursrechtelijke procedures, bezwaar en beroep) vloeit direct voort uit de uitvoeringspraktijk van een bepaald departement. Juridische procedures tegen de Staat betreffen civiele procedures, meestal gericht op het verkrijgen van een schadevergoeding voor beweerdelijk onrechtmatig handelen van de Staat. De risico's die voortvloeien uit de eerste categorie (bestuursrechtelijke procedures) gaan in de eerste plaats over bedragen die gemoeid zijn met beschikkingen. Bij civiele procedures gaat het meestal om het risico dat een schadeclaim en vergoeding van proceskosten worden toegekend (en de kosten van daarbij benodigde externe juridische bijstand, vaak die van de landsadvocaat).

Om inzicht te krijgen in mogelijke verbeteringen van de informatievoorziening zijn vier verschillende lopende procedures geanalyseerd. Het gaat om de volgende procedures waarmee de Staat of departementen te maken hebben:

- procedures die aandeel- en obligatiehouders aanspannen na de nationalisatie van SNS Reaal;
- toekomstige informatiedeling over de WOO-beroepen;
- nadeelcompensatie van Inmarsat;
- de uitspraak in de klimaatzaak Urgenda.

Naast deze casussen is de werkwijze van de private sector rondom dit type risico onderzocht, alsmede hoe andere landen dit inzichtelijk maken. Naar aanleiding hiervan zijn verschillende opties voor informatievoorziening bekeken.

Voor verantwoording over juridische procedures met mogelijk financiële gevolgen moet de afweging worden gemaakt of er sprake is van nadelige beïnvloeding van de procespositie van de Staat of van afzonderlijke departementen. Het verstrekken van informatie over juridische geschillen waarbij de Staat is betrokken kan de onderhandelingspositie en daarmee de belangen van de Staat bemoeilijken. Ook is het denkbaar dat derden in de verstrekte informatie aanleiding zien eveneens te procederen tegen de Staat of zich te voegen bij lopende zaken.

Wijze van opname in de begroting en verantwoording

Steeds moet de afweging worden gemaakt wat rapporteren betekent voor de onderhandelings- en procespositie van de Staat. Om deze reden wordt enkel verslag gelegd over *lopende, bij een gerecht aanhangig gemaakte procedures waarin claims worden neergelegd van een substantieel bedrag van minimaal 25 miljoen euro en die openbaar bekend zijn*. Het voorstel is om als eerste stap een kwalitatieve toelichting in de departementale jaarverslagen op te nemen.

Opname in de departementale jaarverslagen

In de departementale jaarverslagen komt een toelichting op de saldbalans onder *niet uit de balans blijkende bestuurlijke verplichtingen*. Hier wordt momenteel al aanvullende informatie verstrekt over substantiële claims die per jaareinde nog niet leiden tot een juridisch afdwingbare verplichting.

In de toelichting op de juridische procedures wordt uiteengezet wat de aard van het geschil is, worden de betrokken partijen benoemd voor zover deze openbaar zijn, en wordt de status van het geschil benoemd (gedagvaard, aanhangig, uitspraak bekend, in beroep of cassatie, uitspraak onherroepelijk). Als de vertrouwelijkheid van het dispuut/geschil het niet toelaat om informatie te verstrekken, volstaat enkel een benoeming van de casus of hoeft de procedure in zijn geheel niet te worden opgenomen. Vertrouwelijke juridische procedures (arbitragezaken en bindend advies procedures) zijn uitgesloten van de te benoemen juridische procedures. Bijkomend wordt niet gerapporteerd over procedures over belastingopbrengsten. Ook claimbrieven van advocaten en procedures die nog niet bij een rechter zijn aangebracht, vallen buiten de verslagleggingscriteria.

Opname op de departementale begrotingen

De begroting kent geen equivalent van de post *niet uit de balans blijkende bestuurlijke verplichtingen*. In het traject voor de actualisatie van de rijksbegrotingsvoorschriften wordt vastgesteld waar de juridische procedures in de begroting worden gepresenteerd. Een optie is de *budgettaire gevolgen van beleid en budgetflexibiliteit, onder de financiële instrumenten bij schadevergoedingen*.

Zolang de risico's zich niet daadwerkelijk hebben verwezenlijkt, hebben de financiële risico's nog geen budgettaire gevolgen en worden ze niet in de begroting gepresenteerd. Op het moment van een onherroepelijke rechterlijke uitspraak ontstaat een controleerbare afspraak,³⁶ waardoor een verplichting ontstaat die in de departementale begroting moet worden verwerkt. Er is dus budgetruimte op de begroting nodig als de uitspraak onherroepelijk is, of eerder in het proces als kosten of claims met zekerheid tot een uitbetaling komen. Volgens het budgetrecht moet het parlement in dit geval ook (vertrouwelijk) geïnformeerd worden over de toekomstige financiële verplichtingen en de budgettaire verwerking.

Voorbeelden toekomstige werkwijze

De toelichting op juridische procedures kan er als volgt uit komen te zien (voorbeelden lopende procedures van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Financiën over 2022).

³⁶ Comptabiliteitswet 2016, artikel 2.14

Compensatie voor tekort op het bijstandsbudget van de gemeente Landgraaf (peildatum 31 maart 2023)

De Centrale Raad van Beroep heeft aangekondigd op 11 april 2023 uitspraak te doen in een rechtszaak tussen Landgraaf en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de verdeling van het bijstandsbudget. Landgraaf is van mening dat zijn budgettaandeel in de verdeling van het macrobudget bijstand en LKS onvoldoende is, waardoor het meerjarige tekorten heeft op zijn bijstandsuitgaven. Eerder heeft Landgraaf een compensatie ontvangen voor zijn budgettaandeel in de verdeling van 2015 en 2016. Er liepen namelijk diverse kenmerken onvoldoende in het model mee, waardoor Landgraaf onevenredig benadeeld werd. Dat is vanaf 2017 aangepast, maar Landgraaf blijft van mening dat zijn budgettaandeel te laag is.

Schadeloosstellingsprocedure SNS REAAL

Op 1 februari 2013 heeft de minister van Financiën SNS REAAL onteigend. Sindsdien is geprocedeerd over de hoogte van de schadeloosstelling voor de onteigende effecten en vermogensbestanddelen. De minister en een aantal belanghebbenden zijn partij in de procedure. De Wet op het financieel toezicht (Wft) schrijft voor dat de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam (OK) de hoogte van de schadeloosstelling vaststelt. De OK heeft op 11 februari 2021 de hoogte van de schadeloosstelling vastgesteld op 804.810.000 euro exclusief wettelijke rente.³⁷ Zowel de minister van Financiën als enkele andere partijen hebben tegen die uitspraak cassatieberoep bij de Hoge Raad ingesteld. De uitspraak van de Hoge Raad wordt in 2023 verwacht.

3.6 Rijksbrede financiële bedrijfsvoering

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

In deze paragraaf komen de financiële bedrijfsvoeringsrisico's aan de orde, samen met het verzelfstandigingsbeleid van het Rijk.

3.6.1 Risico's financiële bedrijfsvoering Rijk

Over het begrotingsjaar 2022 heeft de Auditdienst Rijk bij de departementen risico's geïdentificeerd in de financiële bedrijfsvoering. Deze risico's duidt de Auditdienst Rijk aan als bevindingen en aandachtspunten.

Uit de controle van de Auditdienst Rijk is gebleken dat het aantal bevindingen en aandachtspunten in 2022 licht is afgenomen ten opzichte van 2021. In totaal zijn 54 bevindingen en aandachtspunten over 2022 gerapporteerd tegenover 57 in 2021. Er zijn 14 bevindingen opgelost, maar ook 10 nieuwe bevindingen bijgekomen. Er is één bevinding ten opzichte van vorig jaar gesplitst.

³⁷ Voorafgaand aan de procedure bij de OK had de minister een voorschot van 0 euro aangeboden.

Doordat de problematiek complex en hardnekkig is, kost het tijd om de bestaande problemen binnen de bedrijfsvoering op te lossen met de maatregelen die worden getroffen. De departementen besteden voortdurend aandacht aan het reduceren en oplossen van de problemen.

De meeste bevindingen gaan over:

- informatiebeveiliging en beheer van IT-systemen;
- interne beheersing;
- inkoop- en contractbeheer.
- financiële en materiële bedrijfsvoering

3.6.2 Verzelfstandigingsbeleid

Bij de uitvoering van beleid ontmoeten burgers en bedrijven de overheid in de praktijk. Het werk van uitvoeringsorganisaties is belangrijk voor het vertrouwen in de overheid en is ook essentieel voor hoe de overheid functioneert. Het verzelfstandigingsbeleid van het Rijk vergt daarom continu aandacht. In 2022 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".³⁸In september 2022 heeft het kabinet op beide rapporten gereageerd.³⁹ 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 alsook andere waarden zoals responsiviteit, rechtvaardigheid en menselijke maat.

Op basis hiervan formuleerde het kabinet vier basisprincipes waaraan het geheel van kaders voor organisaties op afstand moet voldoen:

1. Er moet een eensluidend beeld over het op afstand plaatsen van publieke taken ten grondslag liggen aan het stelsel.
2. Het stelsel van kaders moet samenhangend en volledig zijn.
3. Het stelsel van kaders moet herkenbaar, eenduidig en geharmoniseerd zijn.
4. Binnen de kaders moet er een goede balans zijn tussen verschillende waarden. Met meer waarden die een rol spelen, moet er binnen de kaders een nieuw evenwicht tussen de verschillende waarden worden gezocht.

³⁸ Kamerbrief Eerste Kamer eindrapportage brede evaluatie organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl en Aanbiedingsbrief bij eindrapport IBO Agentschappen - Samen werken aan publieke waarde | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

³⁹ Kamerbrief met reactie op brede evaluatie organisatiekaders van overheidsorganisaties op afstand | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

Concreet is het kabinet als eerst aan de slag gegaan met 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.

Werk aan Uitvoering

Naast de set aan regelgeving van organisaties op afstand, heeft het kabinet ook stappen ondernomen om bestaande verzelfstandigde organisaties te ondersteunen. Dit gebeurt onder andere via het overheidsbrede programma Werk aan Uitvoering (WaU). Dit programma is van belang om burgers en ondernemers beter te helpen via passende dienstverlening en het aanpakken van onbedoelde, maar in de praktijk soms hardvochtig uitpakkende wetten en regels. Ook wil het kabinet de samenwerking tussen politiek, beleid en uitvoering verbeteren, opdat wat politiek wordt beloofd waargemaakt kan worden in de praktijk. Op deze manier kan de publieke dienstverlening structureel worden verbeterd en kunnen dilemma's in de uitvoering transparant politiek worden gedeeld en gewogen. Het kabinet heeft zijn prioriteiten en prestaties rondom het programma WaU verschillende keren aan het parlement kenbaar gemaakt.⁴⁰ Verder is er budget vrijgemaakt voor verbetering van de uitvoering en dienstverlening. Het gaat om tien jaar lang 600 miljoen euro per jaar, met een aanloop van 200 miljoen euro in 2022.

⁴⁰ Kamerbrief stand van zaken programma Werk aan Uitvoering | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl en Modernisering van de overheid | Tweede Kamer der Staten-Generaal

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

| Afkortingen | |
|-------------|--|
| AMIF | Asiel-, Migratie-, en Integratiefonds |
| AOW | Algemene Ouderdomswet |
| AZ | Ministerie van Algemene Zaken |
| bbp | bruto binnenlands product |
| Bni | Bruto nationaal inkomen |
| bpm | belasting van personenauto's en motorrijwielen |
| btw | belasting over de toegevoegde waarde |
| BZ | Ministerie van Buitenlandse Zaken |
| BZK | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| cao | collectieve arbeidsovereenkomst |
| CBS | Centraal Bureau voor de Statistiek |
| COA | Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers |
| CPB | Centraal Planbureau |
| CPI | consumentenprijsindex |
| CW | Comptabiliteitswet |
| DJI | Dienst Justitiële Inrichtingen |
| EBN | Energie Beheer Nederland |
| EC | Europese Commissie |
| ECB | Europese Centrale Bank |
| EFMB | Europees Fonds voor Meest Behoeftigen |
| EFMZV | Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij |
| EFRO | Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling |
| ELFPO | Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling |
| ELGF | Europees Landbouwgarantiefonds |
| EMU- | Economische en Monetaire Unie |
| ESF | Europees Sociaal Fonds |
| ESI | Europese structuur- en investeringsfondsen |
| EU | Europese Unie |
| EZK | Ministerie van Economische Zaken en Klimaat |
| FJR | Financieel Jaarverslag van het Rijk |
| GF | Gemeentefonds |
| GLB | Gemeenschappelijk landbouwbeleid |
| HGIS | Homogene Groep Internationale Samenwerking |
| IBO | interdepartementaal beleidsonderzoek |
| IBOS | Interdepartementaal Budgettair Overleg Systeem |
| ISB | Incidentele Supplettoire Begroting |
| ISF | Fonds voor de Interne Veiligheid |
| JBR | Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk |
| LNV | Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit |
| M&O | Misbruik en oneigenlijk gebruik |
| MFK | Meerjarig Financieel Kader |
| MN | Miljoenennota |
| NAM | Nederlandse Aardolie Maatschappij |
| NJN | Najaarsnota |
| OCW | Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap |
| ODA | Official Development Assistance (Officieel erkende financiering ontwikkelingssamenwerking) |
| OM | Openbaar Ministerie |
| OV | Openbaar Vervoer |
| PBL | Planbureau voor de Leefomgeving |
| PF | Provinciefonds |
| RIVM | Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu |
| RVO | Rijksdienst voor Ondernemend Nederland |

| | |
|--------|---|
| SCP | Sociaal en Cultureel Planbureau |
| SDG | Sustainable Development Goal |
| SEA | Strategische evaluatieagenda |
| SGP | Stabiliteits- en Groeipact |
| SZW | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| UWV | Uitvoeringsinstituut voor Werknemersverzekeringen |
| VJN | Voorjaarsnota |
| VN | Verenigde Naties |
| VNG | Vereniging van Nederlandse Gemeenten |
| vpb | vennootschapsbelasting |
| VWS | Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport |
| Wajong | Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten |
| WAZO | Wet Arbeid en Zorg |
| WGA | Werkhervatting Gedeeltelijke Arbeidsgeschikten |
| WIA | Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen |
| WKB | Wet op het kindgebonden budget |
| Wlz | Wet langdurige zorg |
| Wmo | Wet maatschappelijke ondersteuning |
| WW | Werkloosheidswet |
| zbo | zelfstandig bestuursorgaan |
| Zvw | Zorgverzekeringswet |
| ZW | Ziektewet |