

Vergaderjaar 2024–2025

36 740

Financieel Jaarverslag van het Rijk 2024

Nr. 1

FINANCIEEL JAARVERSLAG VAN HET RIJK 2024
Ontvangen 21 mei 2025

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	3
Visuele samenvatting	5
1 Het economisch en budgettair beeld	9
1.1 De economische ontwikkeling	9
1.2 Overheidsfinanciën	13
1.3 Brede ontwikkelingen in de samenleving	18
2 De ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten	22
2.1 De ontwikkeling van de uitgaven	22
2.2 De ontwikkeling van de inkomsten	33
3 Financieel Management	42
3.1 Inleiding	42
3.2 Rechtmatigheid en tolerantiegrenzen	43
3.3 Toekomstbestendig begroten en verantwoorden	49
3.4 Verzelfstandigingsbeleid	54
3.5 EU-middelen	56
Lijst van gebruikte afkortingen	63

VOORWOORD

Voor u ligt het Financieel Jaarverslag van het Rijk van 2024. Hiermee blik het kabinet terug op de ontwikkeling van de economie, de overheidsfinanciën en het financieel management in het afgelopen jaar en legt zo verantwoording af. Bij de start van 2024 was het vorige kabinet demissionair. Halverwege het jaar trad het huidige kabinet-Schoof aan.

In 2024 groeide de economie en verbeterde de koopkracht door stijging van de lonen. Wel bleef de inflatie hoog vergeleken met de rest van Europa. Met 73,2% werkte nog nooit eerder zo'n groot deel van de beroepsbevolking. Tegelijkertijd hadden veel bedrijven door krapte op de arbeidsmarkt moeite om vacatures te vullen.

Het begrotingstekort viel in 2024 lager uit dan geraamd bij Miljoenennota 2024. De verbetering is met name het gevolg van uitgestelde uitgaven bij departementen. De te hoge ambities en de krapte op de arbeidsmarkt hebben geleid tot onderuitputting en kasschuiven. Aandacht voor realisme in de ambities en plannen blijft nodig en het kabinet blijft hier stappen in zetten. Dit is in lijn met de conclusies van de Expertgroep realistisch ramen. Zeker in een tijd van internationale onzekerheid en hoge inflatie houdt dit kabinet vast aan het trendmatig begrotingsbeleid als anker voor de overheidsfinanciën.

In 2024 is het herstellen van de begrotingsdiscipline ter hand genomen, waarbij rekeningen worden gedekt en we sturen op kaders. Solide overheidsfinanciën geven burgers en bedrijven zekerheid voor de toekomst. Het aantal incidentele suppletoire begrotingen, waarbij de begroting gedurende het jaar tussentijds wordt aangepast, is in 2024 verder gedaald. Er is geen beroep gedaan op de uitzonderingsclausule om vooruit te lopen op goedkeuring. Dit versterkt de positie van de Kamer om effectief haar budgetrecht uit te oefenen.

De Algemene Rekenkamer constateert tot mijn deugd dat er een lichte verbetering is inzake de rechtmatigheid van de overheidsfinanciën. Alleen de verplichtingen zitten nog net boven tolerantiegrens. Wel is er sprake van 40 onvolkomenheden, waarvan 3 ernstig. Dat is een lichte stijging ten opzichte van vorig jaar, maar in historisch opzicht relatief laag. Desondanks dienen we hierop scherp te blijven. Als overheid hebben wij immers de taak zorgvuldig om te gaan met het belastinggeld van alle Nederlanders. Daar moeten zij op kunnen vertrouwen.

Dat is des te belangrijker gezien de onrustige tijden waarin we ons bevinden. 2024 was immers ook een jaar waarin internationale veiligheid en stabiliteit onder druk stonden door de voortdurende oorlog in Oekraïne. Nederland bleef Oekraïne politiek, militair, financieel en moreel steunen tegen de Russische agressie.

We presenteren dit jaarverslag opnieuw tegen de achtergrond van grote internationale spanningen. De oorlog in Oekraïne en de door de Verenigde Staten aangekondigde importheffingen leiden tot veel onzekerheid. Dat kan gevolgen hebben voor onze open economie en dus ook voor de begroting. Daarom is het belangrijk om behoedzaam met de overheidsfinanciën om te gaan en vast te houden aan het herstel van begrotingsdiscipline.

De minister van Financiën

E. Heinen

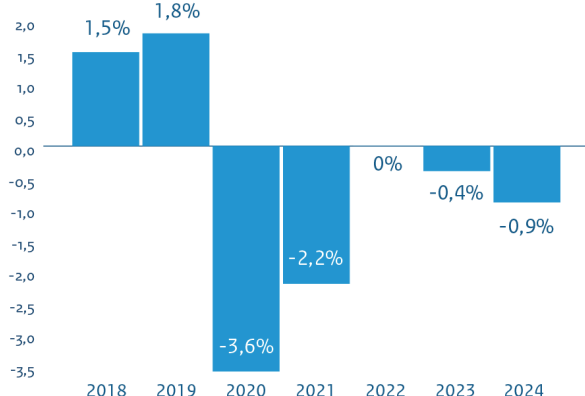
Samenvatting Financieel Jaarverslag van het Rijk 2024



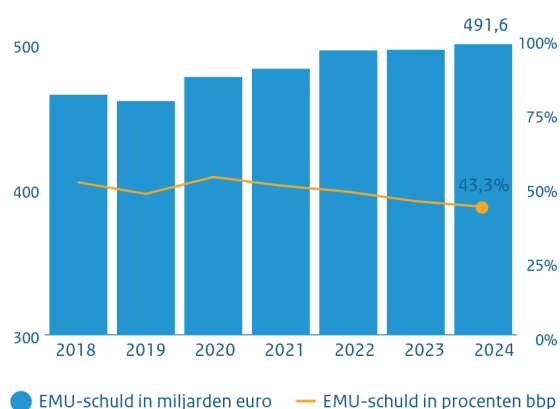
Realisatie overheidsfinanciën

De overheidsfinanciën vallen positiever uit dan verwacht. Dit komt omdat het Rijk in 2024 fors minder uitgaf dan geraamd. Deze middelen zullen grotendeels in latere jaren worden besteed. De gerealiseerde inkomsten waren in lijn met de raming in de Miljoenennota. De schuld was lager dan verwacht. Dit komt naast het betere saldo door de hogere economische groei en hogere inflatie. Met een EMU-saldo van -0,9% bbp en een EMU-schuld van 43,3% bbp blijft Nederland binnen de Europese referentiewaarden.

Overheidssaldo (in % bbp)



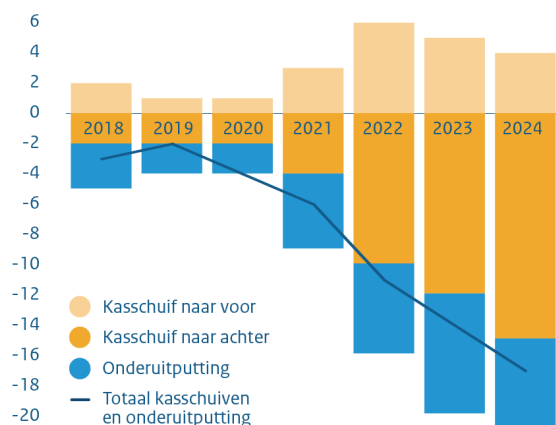
Overheidsschuld



Onderuitputting en kasschuiven

De afgelopen jaren stijgt bij de uitgaven het totaal aan onderuitputting en kasschuiven. In 2023 was het totaal aan onderuitputting en kasschuiven 14,1 miljard euro. In 2024 is dit opgelopen naar 17 miljard. Departementen hebben in 2024 uitgaven afgesteld en uitgesteld om hun begroting realistischer te maken. Er zijn in de afgelopen jaren aanzienlijke (investerings)ambities aan de begroting toegevoegd die achteraf gezien niet realistisch bleken te zijn. Te veel tegelijkertijd willen in een te krappe arbeidsmarkt leidt op korte termijn tot meevallende uitgaven.

Onderuitputting en kasschuiven 2018 - 2024 (in miljarden euro's)



Onderuitputting per begroting (in miljarden euro's)

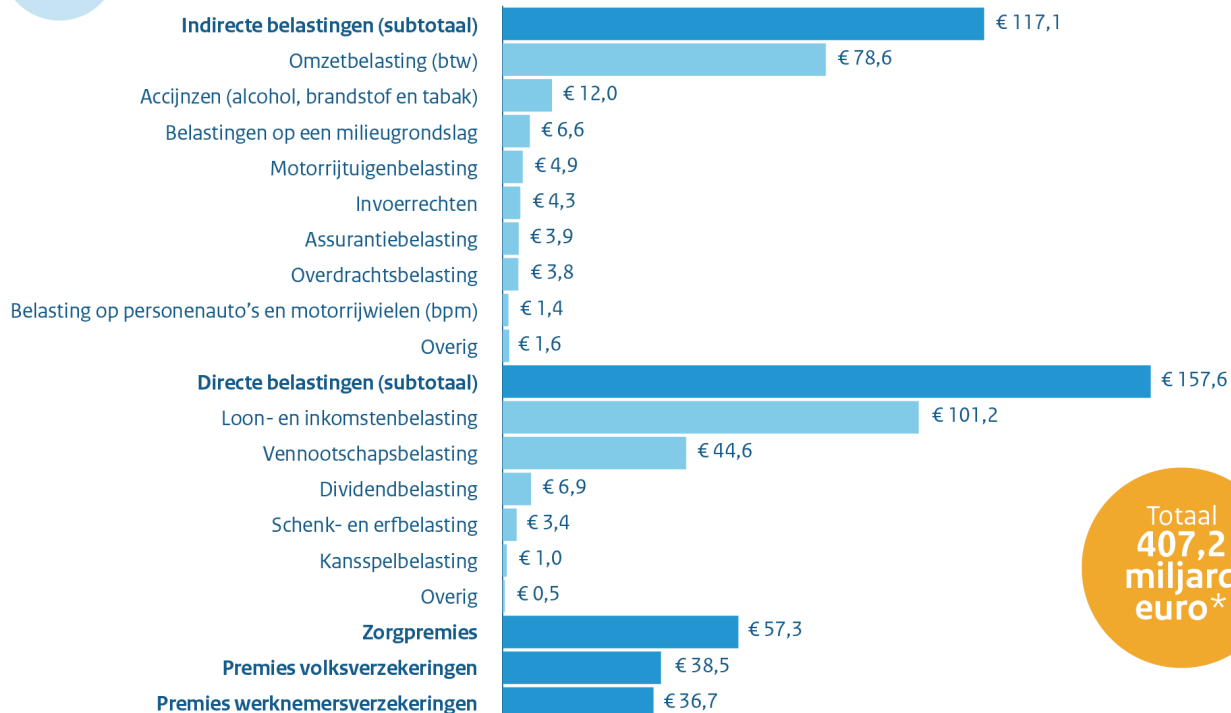


6 miljard euro in 2024

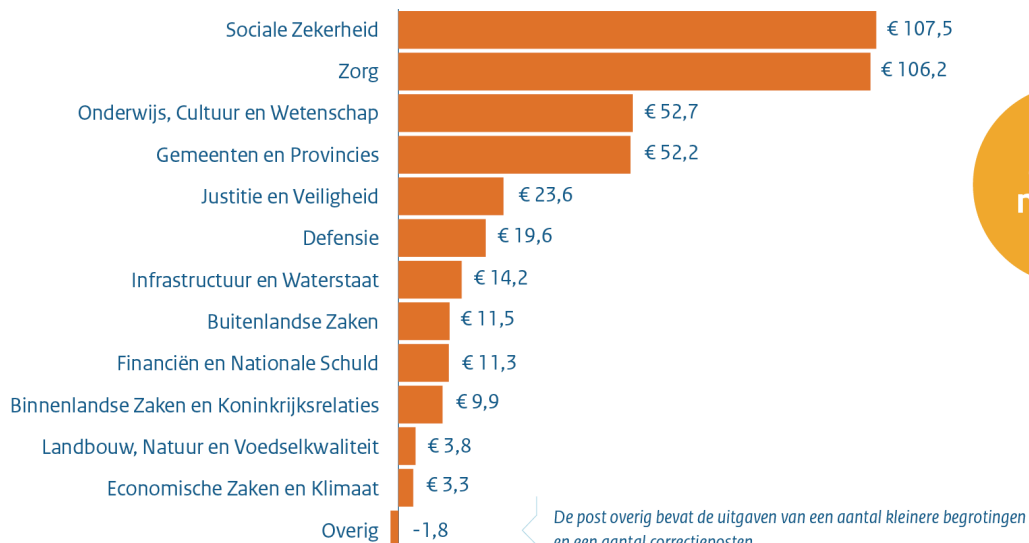


Inkomsten en uitgaven Rijksbegroting 2024

Inkomsten (in miljarden euro's)



Uitgaven (in miljarden euro's)



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



Ontwikkeling rechtmatigheid

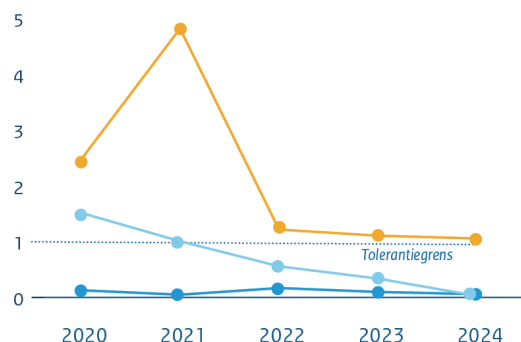
Jaarlijks controleert de Algemene Rekenkamer of de financiële transacties van de Rijksoverheid rechtmatig waren. Een financiële transactie is rechtmatig als deze voldoet aan Nederlandse en Europese regelgeving. Dit jaar is de rechtmatigheid verder verbeterd. Alleen de onrechtmatigheden bij de verplichtingen (1,06%) komen net iets boven de tolerantiegrens van de Algemene Rekenkamer van 1%.

Rechtmatigheidspercentages

De rechtmatigheid bij de verplichtingen (98,94%), uitgaven (99,67%) en ontvangsten (99,94%) van het Rijk is licht verbeterd ten opzichte van 2023.

De belangrijkste onrechtmatigheden bij de verplichtingen in 2024 bij ministeries en agentschappen zijn gerelateerd aan: het niet (geheel) naleven van (Europese) aanbestedingsregels, en onvoldoende uitgewerkt beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan.

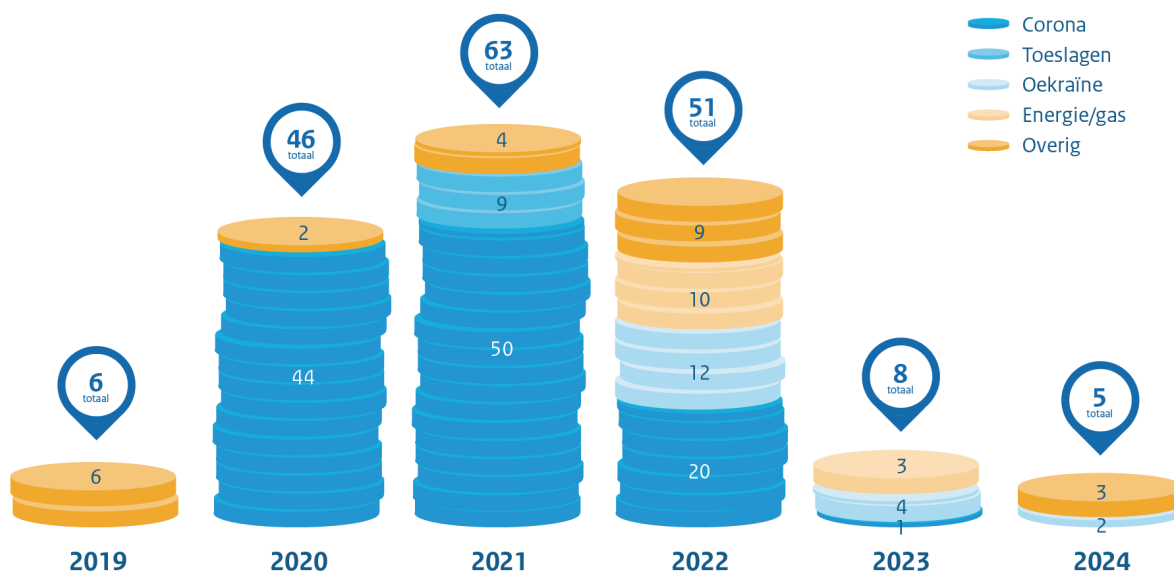
- Rechtmatigheid en deugdelijke weergave ontvangsten Rijk
- Rechtmatigheid en deugdelijke weergave uitgaven Rijk
- Rechtmatigheid en deugdelijke weergave verplichtingen Rijk



Verdere daling incidentele suppletoire begrotingen (ISB)

Het aantal ISB's is in 2024 verder gedaald. In totaal zijn vijf ISB's ingediend ten opzichte van acht in 2023. Deze zijn gerelateerd aan Oekraïenmaatregelen, voor een lening aan TenneT en voor de verduurzaming van de industrie. Onderstaande figuur geeft een overzicht van het aantal ISB's over de afgelopen vijf jaar, onderverdeeld naar achtergrond.

Onderverdeling ISB's naar achtergrond

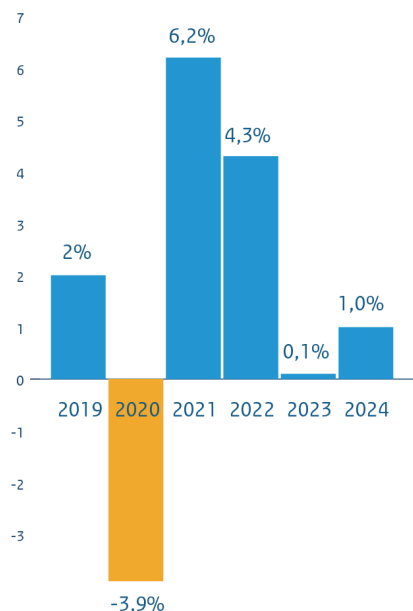




Ontwikkeling macro-economie in 2024

Na een lichte krimp in het eerste kwartaal veerde de Nederlandse economie vanaf het tweede kwartaal op. De economie groeide in 2024 met 1,0%, vooral doordat de particuliere consumptie en overheidsbestedingen toenamen. De arbeidsmarkt bleef krap. De lonen zetten de inhaalslag op de prijzen door. De inflatie bleef hoog, vergeleken met de inflatie in andere Europese landen.

Bruto Binnenlands Product (BBP)



Krappe arbeidsmarkt (werkloosheid en openstaande vacatures)

2018

55 vacatures
per 100
werkzoekenden



Werkzoekende

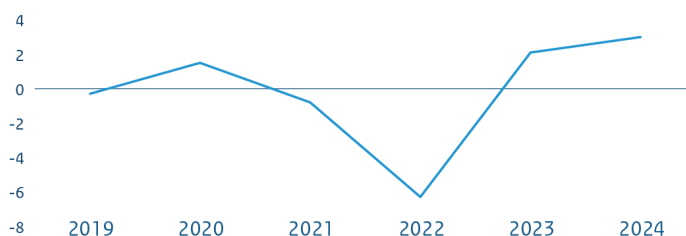
2024

108 vacatures
per 100
werkzoekenden

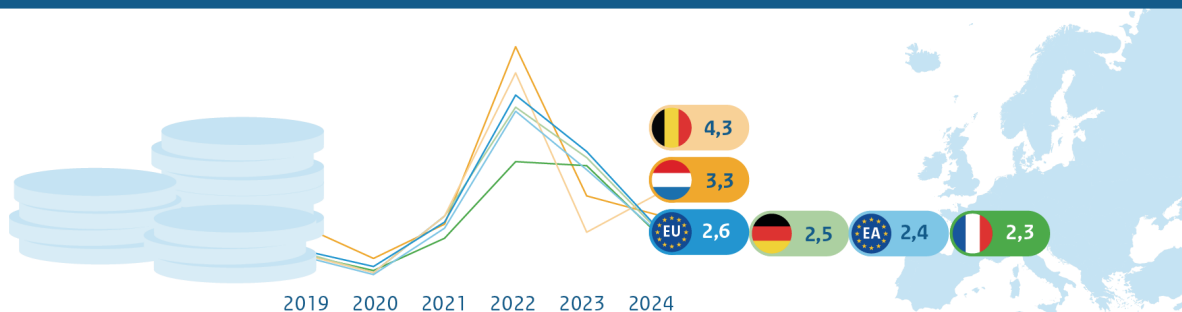


Vacature

Groei reële lonen



Inflatie – ook in relatie tot andere Europese landen



Brede ontwikkelingen in de samenleving

Een terugblik op het welzijn in Nederland vereist meer dan economische kengetallen. Het Centraal Bureau voor de Statistiek publiceert daarom op Verantwoordingsdag de Monitor Brede Welvaart en Sustainable Development Goals. Deze biedt informatie over de bredere ontwikkelingen in de samenleving. De belangrijkste conclusies over 2024:



Nederlanders
zijn tevreden met
hun leven.



Steeds meer
mensen zijn
aan het werk.



Nederlanders
gaven relatief
veel uit aan de
eigen woning.



Nederland is door
handel en internationale
economische samen-
werking verbonden
met het buitenland.



De CO₂-uitstoot
neemt af, maar
natuurlijk kapitaal
blijft onder druk
staan.

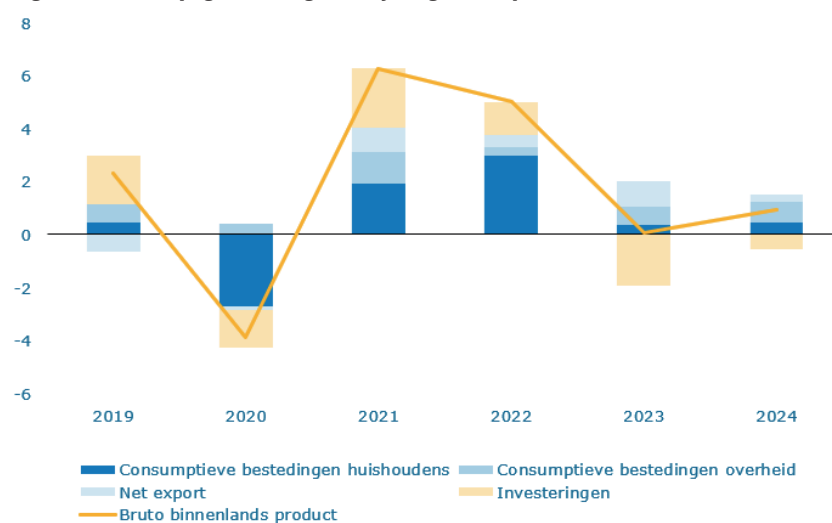
1 HET ECONOMISCH EN BUDGETTAIR BEELD

1.1 De economische ontwikkeling

Economische groei veert op in 2024

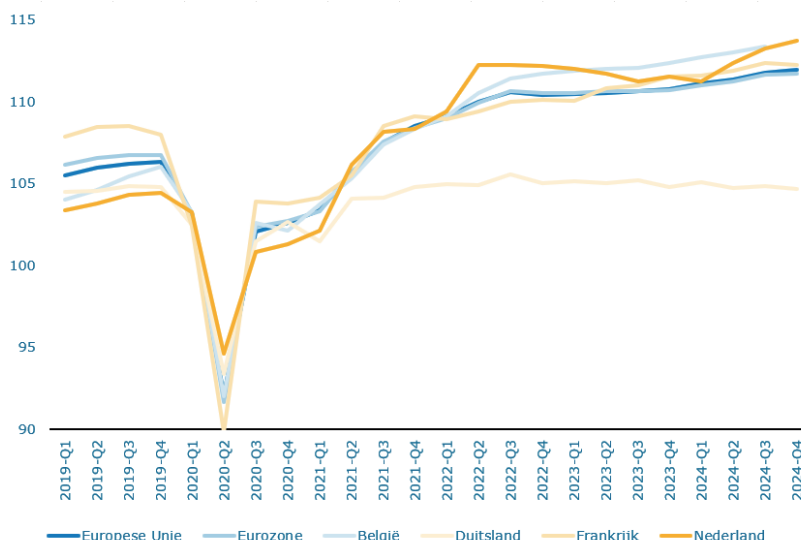
Na een lichte krimp in het eerste kwartaal veerde de Nederlandse economie vanaf het tweede kwartaal op. Hierdoor is de economie over 2024 als geheel met 1,0% gegroeid. Dit is positiever dan de 0,6% groei die het Centraal Planbureau (CPB) raamde in de Macro-Economische Verkenning (MEV) van september 2024. Toenames in particuliere consumptie (1,2%) en overheidsbestedingen (3,6%) droegen het meest bij aan de economische groei in 2024 (zie ook figuur 1.1.1). Daarnaast groeide het handelssaldo ten opzichte van 2023 door een 0,4% stijging van de uitvoer en een 0,3% stijging van de invoer. De investeringen daalden juist licht. De groei komt in 2024 op het gemiddelde van de Europese Unie uit (1,0%). In deze paragraaf worden enkele economische ontwikkelingen verder uitgelicht.

Figuur 1.1.1 Bbp-groei en groeibijdragen (in procenten)



Bron: CBS, bewerking door ministerie van Financiën

Figuur 1.1.2 Indexcijfer bbp Nederland, buurlanden en de Europese Unie



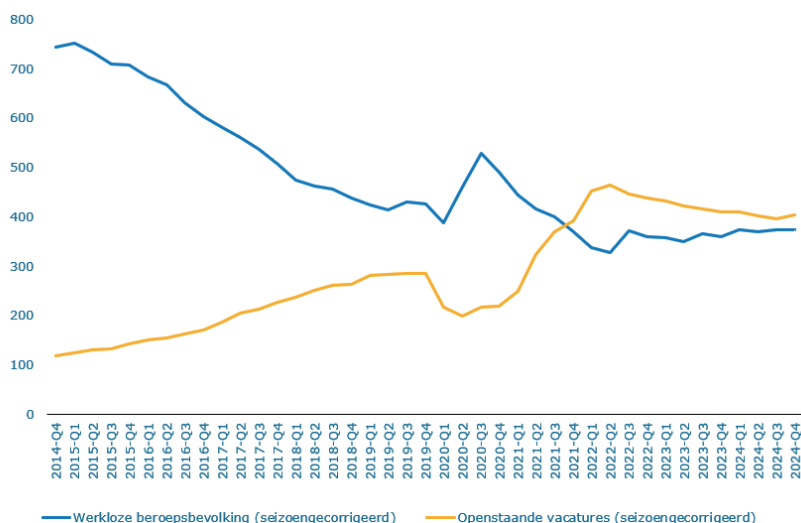
Bron: CBS, bewerking door ministerie van Financiën

De arbeidsmarkt bleef krap

In 2024 werkte 73,2% van de beroepsbevolking in Nederland. Nog nooit eerder werkte zo een groot deel van de beroepsbevolking. De werkloosheid bleef in 2024 historisch laag, al steeg deze licht van 3,6% in 2023 naar 3,7% in 2024. De arbeidsmarkt bleef krap: het aantal vacatures per werkloze nam af van 114 per 100 werklozen eind 2023 naar 108 per 100 werklozen eind 2024. Het aantal werkenden nam in 2024 toe, bij zowel voltijd- als deeltijdwerkers. Het aantal werknemers met een vaste arbeidsrelatie steeg licht, terwijl het aantal werknemers met een flexibele arbeidsrelatie juist iets daalde.

De krapte op de arbeidsmarkt maakte het lastig voor bedrijven om voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken. Ook de overheid had te maken met krapte op de arbeidsmarkt. Hierdoor was het voor de overheid lastig de begrote middelen uit te geven en daarmee de ambities van het kabinet te vervullen. Dit Financieel Jaarverslag van het Rijk besteedt uitgebreid aandacht aan dit thema. In paragraaf 2.1.1 wordt de onderuitputting toegelicht, en in paragraaf 2.1.2 wordt op de relatie met arbeidsmarktkrapte ingegaan in het kader van het focusonderwerp.

Figuur 1.1.3 Werkloze beroepsbevolking en openstaande vacatures



Bron: CBS, bewerking door ministerie van Financiën

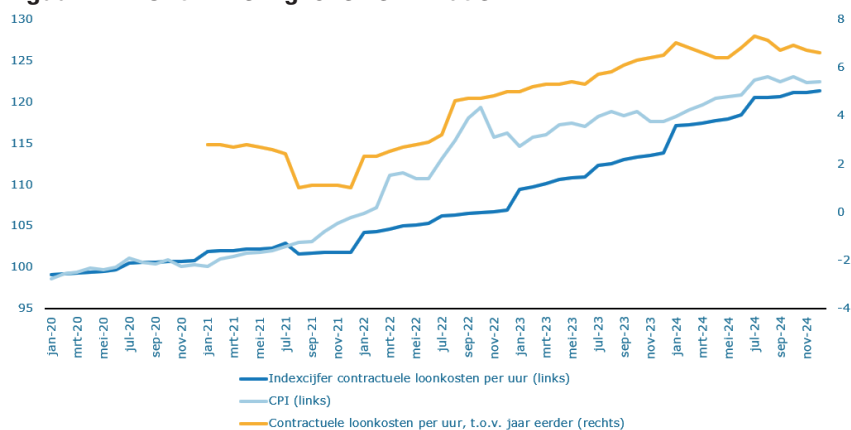
De lonen beginnen de inflatie weer in te halen

De daling van de inflatie (Consumentenprijsindex, CPI) zette in 2024 door. Tijdens de energiecrisis piekte de inflatie op 10,0% in 2022, waarna deze daalde naar 3,8% in 2023. In 2024 kwam de inflatie uit op 3,3%. De inflatie in 2024 kwam vooral door huurverhogingen, de verhoogde verbruiksbelasting op alcoholvrije dranken, de alcohol- en tabaksaccijns en een sterkere loongroei. De Europese geharmoniseerde maatstaf voor de inflatie (HICP) kwam in 2024 uit op 3,2%. Dit is hoger dan het gemiddelde in de eurozone (2,4%) en boven de inflatiedoelstelling van 2% van de Europese Centrale Bank (ECB). Het kabinet heeft in een brief aan de Tweede Kamer een nadere analyse van de inflatie gedeeld.¹

De lonen stegen in 2024 met 6,7%, de grootste toename sinds het begin van de CBS-metingen in 2001. De stijging van de lonen was conform de verwachtingen in de Miljoenennota 2025 en valt deels te verklaren door de krapte op de arbeidsmarkt. Daarnaast compenseerde deze stijging deels voor de hoge inflatie in voorgaande jaren. De lonen lopen in dit proces altijd achter op de inflatie. De stijging van de reële lonen verbeterde de koopkracht van huishoudens in 2024. Omdat de inflatie in 2024 iets lager uitkwam dan verwacht in de Miljoenennota 2025, is de koopkracht in 2024 iets harder toegenomen dan eerder voorzien.

¹ Kamerbrief met een analyse van de Nederlandse inflatie | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

Figuur 1.1.4 Ontwikkeling lonen en inflatie



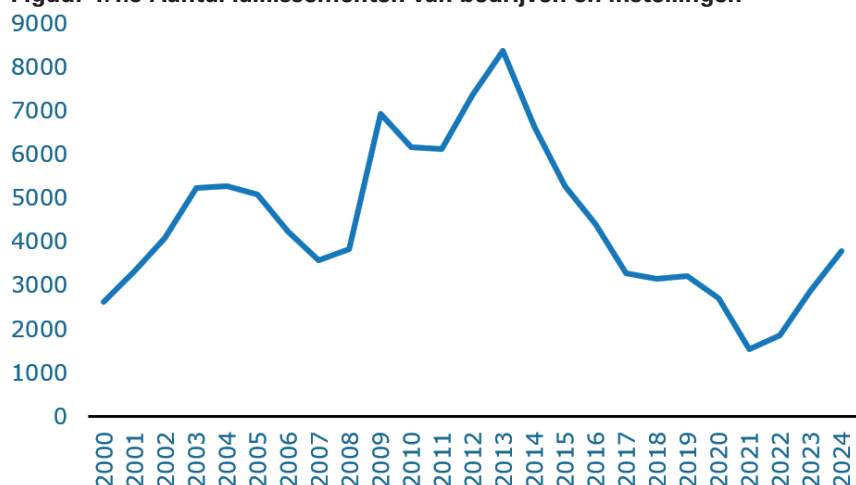
Bron: CBS, bewerking door ministerie van Financiën

Meer faillissementen, winsten blijven op niveau

In 2024 zijn 4.270 bedrijven failliet verklaard. Dat was ruim 30% meer dan in 2023. Het aantal faillissementen blijft daarmee wel onder het gemiddelde over de afgelopen twintig jaar. In vrijwel alle bedrijfstakken gingen meer bedrijven failliet dan in 2023. De meeste faillissementen vonden plaats in de handel, de bouwnijverheid en de specialistische dienstverlening. Deze bedrijfstakken zijn ook wat betreft het aantal bedrijven het grootst. Tijdens de coronapandemie zakte het aantal faillissementen tot een historisch laag punt. Een belangrijke oorzaak daarvan was de coronasteun voor bedrijven, die onrendabele bedrijven langer in stand hield. Het aantal faillissementen steeg daarmee in 2024 terug naar een historisch gebruikelijker niveau.

De winstquote van niet financiële vennootschappen bewoog in 2024 terug richting het langjarig gemiddelde. De winstquote was over de afgelopen twintig jaar gemiddeld 41,0%. In 2023 was dat 44,0% en in 2022 44,3%. In 2024 daalde de winstquote licht naar 43,5%. Daarmee blijft de winstquote historisch gezien relatief hoog. Ook in absolute zin stegen de winsten: de brutowinst voor belasting was in 2024 ongeveer 14 miljard euro hoger dan in 2023.

Figuur 1.1.5 Aantal faillissementen van bedrijven en instellingen



Bron: CBS, bewerking door ministerie van Financiën

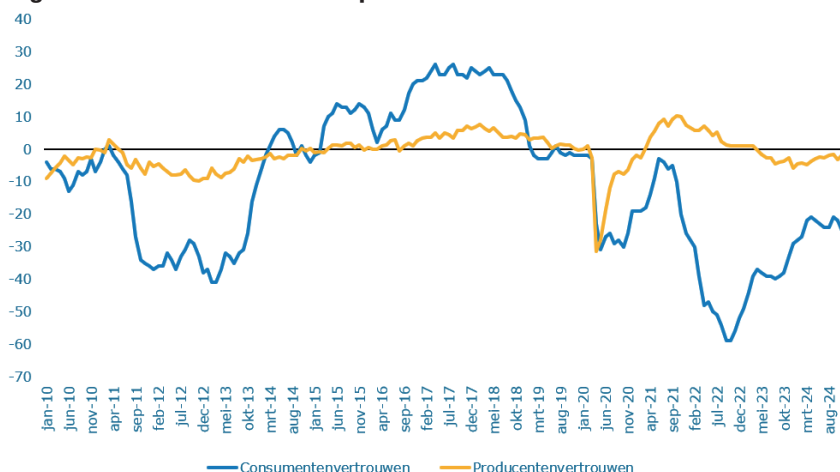
Ontwikkeling van het vertrouwen in de economie niet in lijn met economische vooruitgang

Na het herstel van het consumentenvertrouwen in 2023, stakte de stijging daarvan in 2024. Het consumentenvertrouwen is gebaseerd op het oordeel van mensen bij verschillende vragen over de economie en hun persoonlijke financiële situatie. Consumenten waren vooral negatief over de economische situatie: zij waren aan het einde van 2024 nauwelijks positiever over de economische ontwikkelingen dan aan het begin van het jaar. Ook ligt het consumentenvertrouwen onder het gemiddelde van de afgelopen twintig jaar.

Daarentegen steeg de koopbereidheid van consumenten in 2024 licht. Hoewel het consumentenvertrouwen laag bleef, nam het besteedbaar inkomen van huishoudens fors toe, waardoor de groei van de consumptie van huishoudens toch iets versnelde. Door het lage vertrouwen was de groei van de huishoudconsumptie wel aanmerkelijk lager dan de groei van het besteedbaar inkomen. De terughoudendheid in de bestedingen is daardoor terug te zien in een toename van de individuele spaarquote van huishoudens.

Producenten waren eind 2024 iets positiever over de economie dan eind 2023. Het gemiddelde producentenvertrouwen in 2024 bleef echter onder het gemiddelde over de afgelopen twintig jaar.

Figuur 1.1.6 Consumenten- en producentenvertrouwen



Bron: CBS, bewerking door ministerie van Financiën

1.2 Overheidsfinanciën

De overheidsfinanciën vallen positiever uit dan eerder geraamd: het EMU-saldo komt uit op $-0,9\%$ van het bbp en de EMU-schuld komt uit op $43,3\%$ van het bbp. Hiermee blijft Nederland binnen de Europese referentiewaarden voor het tekort (3% bbp) en de schuld (60% bbp) van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Het positiever uitvallen van het saldo is met name het gevolg van uitgestelde uitgaven bij departementen, zie hiervoor ook de toelichting in paragraaf 1.2.1.

In tabel 1.2.1 is een totaaloverzicht van de budgettaire kerngegevens en vergelijking tussen de stand Miljoenennota (MN) 2024 en de stand bij Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) 2024 opgenomen. Hoe de uitgaven en inkomsten zich hebben ontwikkeld sinds de Miljoenennota 2024 wordt toegelicht in hoofdstuk 2.

Tabel 1.2.1 Budgettaire kerngegevens (in miljarden euro's)

	MN 2024	FJR 2024	Vershil
Inkomsten (belastingen en sociale premies)	402,9	407,2	4,3
Netto-uitgaven binnen het uitgavenkader	413,6	397,0	– 16,7
Overige netto-uitgaven en correcties voor het EMU-saldo	19,9	17,1	– 2,8
Totale netto-uitgaven en correcties voor het EMU-saldo	433,6	414,1	– 19,5
EMU-saldo centrale overheid	– 30,6	– 6,9	23,8
EMU-saldo decentrale overheden	– 1,1	– 3,2	– 2,1
EMU-saldo collectieve sector	– 31,7	– 10,1	21,6
EMU-saldo collectieve sector (in procenten bbp)	– 2,9%	– 0,9%	2,1%
EMU-schuld collectieve sector	509,5	491,6	– 17,9
EMU-schuld collectieve sector (in procenten bbp)	47,3%	43,3%	– 3,9%
Bruto binnenlands product (bbp)	1.078,3	1.134,1	55,8

1.2.1 Ontwikkeling van het overheidssaldo

Realisatie EMU-saldo

Het EMU-saldo over 2024 is uitgekomen op – 0,9% van het bbp. In 2023 was het saldo nog – 0,4% bbp. Het tekort voor 2024 valt, zoals eerder ook gemeld in onder meer de Kamerbrief voorlopige realisaties belastinginkomsten en uitgaven Rijk over 2024, positiever uit dan geraamd bij de Miljoenennota 2024 (-2,9% bbp).

De verbetering van het EMU-saldo is met name het gevolg van uitgestelde uitgaven bij departementen en decentrale overheden. De expertgroep realistisch ramen heeft geadviseerd om hier aandacht aan te besteden en mede daarom blijft een realistisch kasritme van de begroting een aandachtspunt van dit kabinet. De gerealiseerde inkomsten waren in 2024 in lijn met de raming bij de Miljoenennota.

Tabel 1.2.1.1 toont de verticale toelichting van het EMU-saldo. Dit is de verandering van het saldo bij dit Financieel Jaarverslag van het Rijk ten opzichte van de geraamde stand bij Miljoenennota 2024. De componenten uit deze tabel worden hieronder toegelicht.

Tabel 1.2.1.1 Verticale toelichting EMU-saldo

(+ is saldoverbeterend)	Miljoenen euro	Procenten bbp
EMU-saldo Miljoenennota 2024	- 31.713	- 2,9%
Belasting en premie-inkomsten	4.280	0,4%
Uitgaven	11.304	1,0%
Decentrale overheden	2.661	0,2%
<i>w.v. EMU-saldo lokale overheden</i>	<i>- 2.137</i>	<i>- 0,2%</i>
<i>w.v. kastransverschil decentrale overheden</i>	<i>4.798</i>	<i>0,4%</i>
Overige correcties	3.384	0,3%
Noemereffect		0,1%
EMU-saldo Financieel Jaarverslag Rijk 2024	- 10.084	- 0,9%

Belasting en premie-inkomsten

De gerealiseerde belasting- en premie-inkomsten van het Rijk zijn in 2024 hoger dan verwacht bij Miljoenennota 2024. Dit wordt voor het grootste deel (0,3% bbp) verklaard door de herziening van de EMU-definitie sociale premies. Doordat deze technische herziening zowel in de inkomsten als uitgaven wordt verwerkt, heeft dit per saldo geen effect op het EMU-saldo. Vanaf 2021 is drie jaar op rij forse saldoverbetering door hogere inkomsten gerealiseerd, als gevolg van onverwacht sterke economische groei en hoge inflatie in deze jaren. In 2024 verliep de economische ontwikkeling op hoofdlijnen zoals verwacht, waardoor de realisatie veel beter aansluit bij de raming. De verticale ontwikkeling van de inkomstenraming wordt in paragraaf 2.2.1 toegelicht.

Uitgaven

De uitgaven zijn in 2024 lager uitgevallen dan verwacht bij de Miljoenennota 2024. De uitgavenraming is gebaseerd op de begrotingen die voorafgaand aan het begrotingsjaar zijn ingediend door de verantwoordelijke ministers en die zijn geautoriseerd door het parlement.

Het verschil in de uitgavenraming komt onder andere doordat departementen gedurende het jaar uitgaven hebben uitgesteld om hun begroting realistischer te maken. Dit is gebeurd met zogeheten kasschuiven. In totaal is er in 2024 per saldo voor 11 miljard euro aan uitgaven uitgesteld. Enerzijds is er 4 miljard euro uit andere jaren naar 2024 geschoven. Anderzijds is er 15 miljard euro van 2024 naar latere jaren geschoven, waar de middelen alsnog tot besteding zullen komen. In paragraaf 2.1.1 wordt het verloop van de uitgaven in 2024 verder toegelicht.

Decentrale overheden

Het per saldo effect van de decentrale overheden op het EMU-saldo ten opzichte van Miljoenennota 2024 bedraagt circa 0,2% bbp. Dit komt enerzijds door een tekort van 2,1 miljard euro (-0,2% bbp) bij lokale overheden als gevolg van onder meer hogere loonontwikkelingen en investeringen. Anderzijds is 4,8 miljard euro (0,4% bbp) van de middelen die decentrale overheden ontvingen uit algemene en specifieke uitkeringen niet in 2024 tot besteding gekomen. Deze middelen zijn opgenomen onder kastransverschil en komen in latere jaren nog tot besteding.

Overige correcties

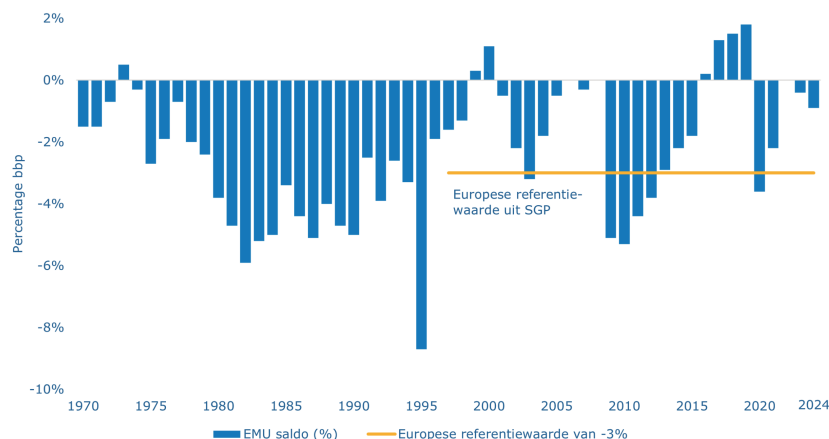
Deze post bevat de overige correcties van het EMU-saldo. Het betreft hier onder andere kastransverschillen. Dit zijn uitgaven of ontvangsten die betrekking hebben op een ander jaar dan het jaar waarin de uitgave of ontvangst is gedaan. Het betreft onder andere mutaties op de NOW-regeling, SDE-subsidies en gasbaten. Ook is in deze post de herziening

EMU-definitie sociale premies aan de uitgavenkant verwerkt. In tabel 5.4 van bijlage 5 zijn de overige correcties nader uitgesplitst en wordt deze post nader toegelicht.

Noemereffect

In 2024 is het bbp opwaarts bijgesteld, wat ervoor zorgt dat het EMU-saldo 0,1% bbp positiever uitvalt dan verwacht bij Miljoenennota.

Figuur 1.2.1.1 Ontwikkeling EMU-saldo (%bbp)



Bron: CBS

1.2.2 Ontwikkeling van de overheidsschuld

De EMU-schuld in 2024 bedroeg 491,6 miljard euro, ofwel 43,3% van het bbp. De schuldquote viel hiermee lager uit dan verwacht bij de Miljoenennota 2024 (47,3% van het bbp). De daling van de schuldquote komt onder andere door de hogere economische groei, hogere inflatie en een lager tekort dan vooraf geraamd.

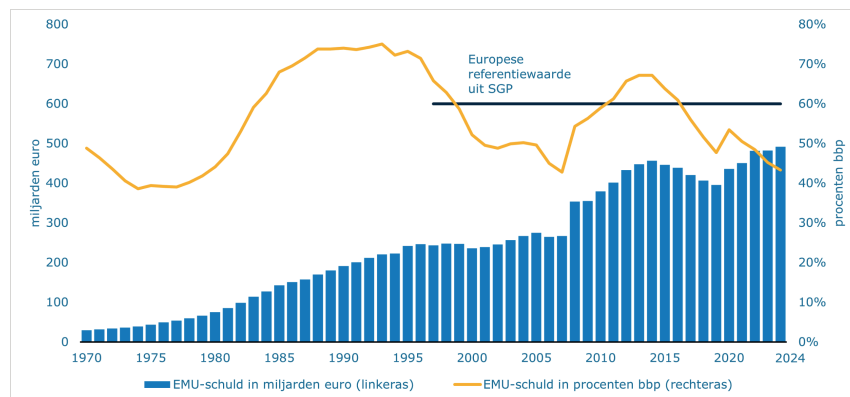
Hiermee is de schuld als percentage van het bbp op het laagste niveau sinds het begin van de financiële crisis (2008). De verwachting is dat bij ongewijzigd beleid de schuldquote de komende jaren zal oplopen. De schuld bedroeg 45,2% van het bbp in 2023 en 48,4% van het bbp in 2022. Tabel 1.2.2.1 geeft een verticale toelichting van de ontwikkeling van de schuld sinds de Miljoenennota 2024 weer.

Tabel 1.2.2.1 Verticale toelichting EMU-schuld

(+ is toename van de schuld)	Miljoenen euro	Procenten bbp
EMU-schuld Miljoenennota 2024	509.532	47,3%
Doorwerking lagere schuld 2023	- 7.699	- 0,7%
Mutatie EMU-saldo	- 21.629	- 1,9%
Lening TenneT	13.100	1,2%
Overig	- 1.719	- 0,2%
Noemereffect		- 2,3%
EMU-schuld Financieel jaarverslag Rijk 2024	491.585	43,3%

Ook in internationale vergelijking is de Nederlandse overheidsschuld relatief laag. In 2024 bleef de Nederlandse overheidsschuld onder de Europese grenswaarde van 60% van het bbp, zoals vastgelegd in het SGP. De ontwikkeling van de overheidsschuld sinds 1970 is weergegeven in figuur 1.2.2.1.

Figuur 1.2.2.1 Ontwikkeling EMU-schuld



Bron: CBS

Stabiliteits- en Groeipact

Het Europese begrotingsraamwerk is in 2024 herzien.² De herziening had als doel om het begrotingsraamwerk te vereenvoudigen, ambitieuze en realistische schuldafbouw te waarborgen, hervormingen en investeringen te stimuleren en om anticyclisch begrotingsbeleid te bevorderen. Het raamwerk richt zich op de middellange termijn en op de schuldhoudbaarheidsrisico's van lidstaten. In het herziene raamwerk blijven de referentiewaarden uit het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie bestaan. Die waarden zijn 3% bbp voor het begrotingstekort en 60% bbp voor de schuld. Daarnaast wordt het uitgavenpad de enige sturingsvariabele in het herziene SGP. Het uitgavenpad wordt gedefinieerd als de maximale groei van de netto primaire overheidsuitgaven.³ De Europese Commissie kan echter geen handhavingsmaatregelen opleggen, zolang de Nederlandse overheidsfinanciën binnen de Europese referentiewaarden blijven.

Risicoregelingen van het Rijk

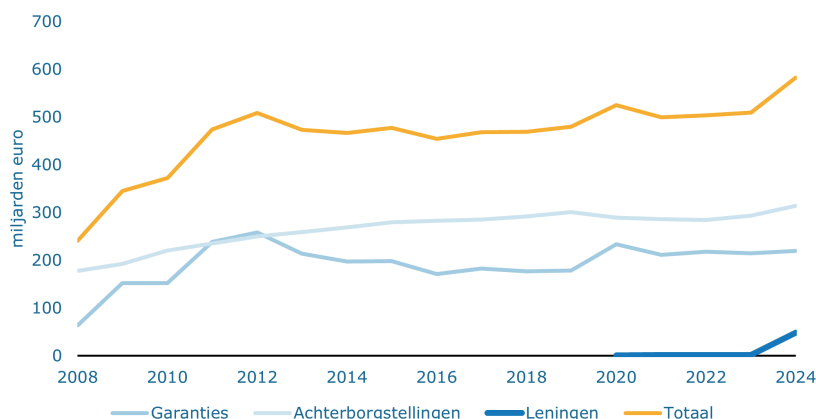
Naast de ontwikkeling van de schuld is ook de ontwikkeling van de risicoregelingen van het Rijk van belang. Een risicoregeling is een voorwaardelijke financiële verplichting vanuit het Rijk aan een wederpartij buiten de sector overheid. Dit omvat garanties, achterborgstellingen en leningen van het Rijk. Als een wederpartij de financiële verplichting gerelateerd aan een garantie of achterborgstelling niet meer kan nakomen neemt het Rijk deze betaling over. In het geval van leningen derft het Rijk inkomsten, als de wederpartij niet in staat is deze terug te betalen. In beide gevallen leidt dit tot kosten voor het Rijk, vanwege extra uitgaven of minder inkomsten.

² De werking van het nieuwe raamwerk wordt toegelicht in Bijlage 15 bij de Miljoenennota 2025, Europese Begrotingsregels.

³ Dit zijn de overheidsuitgaven exclusief rentelasten, cyclische werkloosheidsuitgaven, uitgaven die worden gedekt met middelen uit de EU-begroting, cofinanciering van Europese subsidies en tijdelijke en eenmalige uitgaven ('one-offs'). Bij het vaststellen van de netto primaire uitgaven wordt daarnaast rekening gehouden met discretionaire inkomstenmaatregelen.

In 2024 stegen de uitstaande risicoregelingen van het Rijk naar 582,7 miljard euro, ten opzichte van 509,8 miljard euro in 2023. Deze toename wordt voornamelijk veroorzaakt door een hoger niveau van leningen en achterborgstellingen. De sterke stijging in leningen in 2024 is te verklaren door de leningsfaciliteit aan TenneT voor de uitbreiding van het elektriciteitsnet, als onderdeel van de energietransitie. Deze bedraagt 44,4 miljard euro. Het hogere niveau van achterborgstellingen komt door de aanhoudende stijging van het geborgde vermogen in de drie waarborgfondsen. Daarentegen is het bedrag van uitstaande garanties in lijn met het niveau van vorig jaar, maar nog steeds beduidend hoger dan de stand van vóór de coronacrisis. Een totaaloverzicht van de risicoregelingen van het Rijk wordt in bijlage 8 van dit Financieel Jaarverslag van het Rijk weergegeven.

Figuur 1.2.2.2 Ontwikkeling risicoregelingen in miljarden euro



1.3 Brede ontwikkelingen in de samenleving

Het kabinet heeft zowel bij het opstellen van de begroting als bij de verantwoording oog voor de brede ontwikkelingen in de samenleving. Deze brede blik op de samenleving wordt ook wel brede welvaart genoemd. Afgelopen jaren heeft het kabinet stappen gezet om brede welvaart te integreren in de begrotings- en verantwoordingscyclus, omdat er toenemende aandacht is voor niet financiële informatie in begrotingsstukken.

Een terugblik op de ontwikkeling van het welzijn in Nederland vereist meer dan economische kengetallen. Tegelijkertijd met de verantwoordingsstukken van het kabinet wordt ook de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals van het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS) gepubliceerd. Deze monitor biedt belangrijke beleidsinformatie over de bredere ontwikkelingen in de samenleving. Het CBS maakt ook de factsheets brede welvaart, met daarin indicatoren die direct of indirect relateren aan departementale begrotingen en het beleidsterrein. Vanaf volgend jaar zullen de factsheets brede welvaart van het CBS op Verantwoordingsdag worden gepubliceerd.

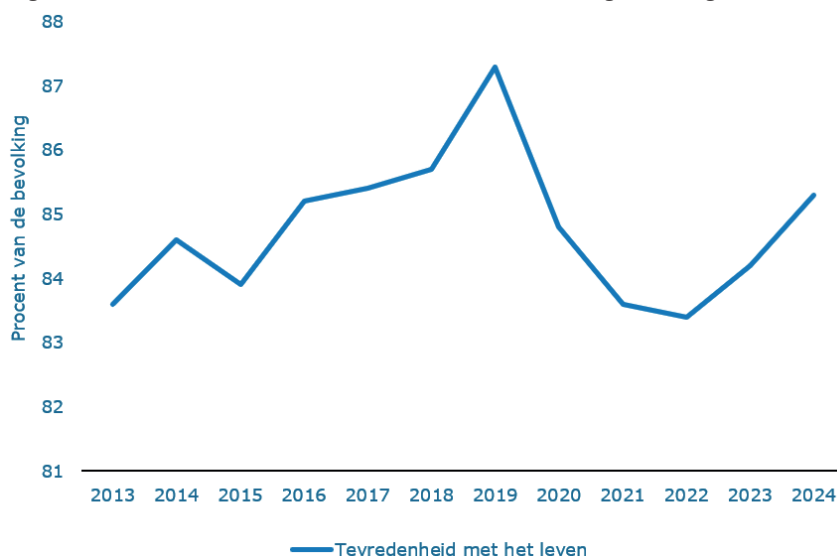
Nederlanders zijn tevreden met hun leven

De Nederlandse samenleving stond er in 2024 op veel fronten goed voor. Een groot deel van de Nederlanders is tevreden met het leven. De tevredenheid met de woning, woonomgeving, werk, vrije tijd en hun sociale leven is groot. Ook vergeleken met andere EU landen is de tevredenheid in Nederland hoog.

Daarnaast daalt de armoede volgens CPB-cijfers trendmatig. In 2024 leefde 3,5% van de mensen in Nederland in armoede. Hoewel er sprake is van een lichte stijging ten opzichte van 2023, is er een duidelijk dalende trend: in 2018 leefde 7,1% van de Nederlanders in armoede. Ook bij kinderarmoede is er sprake van een dalende trend.

Het subjectieve welzijn is in Nederland al lange tijd hoog en stabiel, zoals te zien in figuur 1.3.1. In 2024 beoordeelde 85,3% van de Nederlanders hun leven met een 7 of hoger, in 2023 was dat 84,2% van Nederlanders. Subjectief welzijn wordt ook sterk bepaald door de mate waarin mensen regie over hun leven ervaren. Iets minder dan de helft van de bevolking, 48,2% in 2024, ervaarde in hoge mate zelf regie over het eigen leven (score 4 en 5 op een schaal van 1 tot en met 5).

Figuur 1.3.1 Tevredenheid met het leven (beoordeling 7 of hoger)

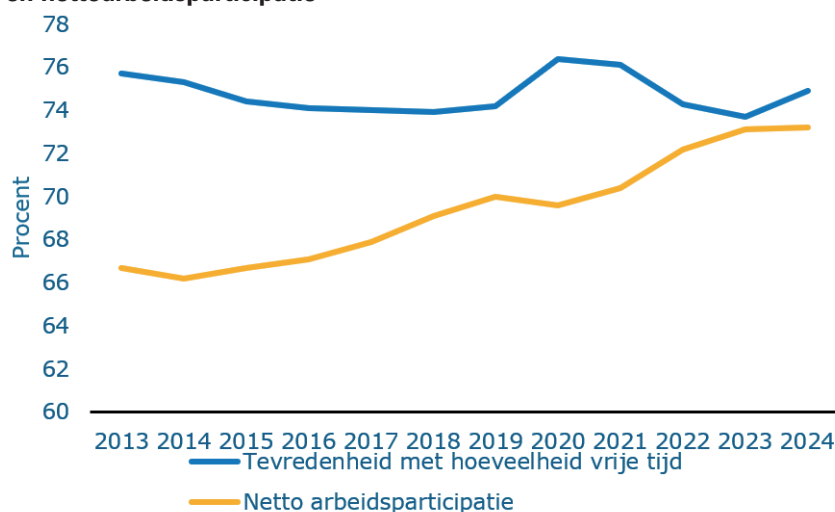


Bron: CBS, bewerking door ministerie van Financiën

Steeds meer mensen zijn aan het werk

Werken zorgt voor inkomen en vormt daarmee de basis van bestaanszekerheid. Veel mensen in Nederland zijn aan het werk: in 2024 was het percentage van de Nederlandse bevolking tussen de 15 en 74 jaar dat werk heeft licht gestegen naar 73,2%, ten opzichte van 73,1% in 2023. Nergens anders in de EU is de arbeidsdeelname zo groot als in Nederland. De stijging van de reële lonen verbeterde de koopkracht van huishoudens in 2024. Ook leidden de maatregelen van het kabinet tot een verbetering van de koopkracht van de laagste inkomens in 2024. Dit volgt op een periode waar de mediane koopkracht daalde, als gevolg van de hoge inflatie en energieprijzen. Naast beschikbaarheid van werk is ook de ervaren balans tussen arbeid en vrije tijd belangrijk. De tevredenheid over de hoeveelheid vrije tijd is stevast hoog, en blijft schommelen rond de 75%. Ook de tevredenheid met het werk is in Nederland groot: 74,9% van werknemers was in 2024 tevreden. Dit is meer dan in de meeste EU-landen.

Figuur 1.3.2 Tevredenheid met hoeveelheid vrije tijd en nettoarbeidsparticipatie

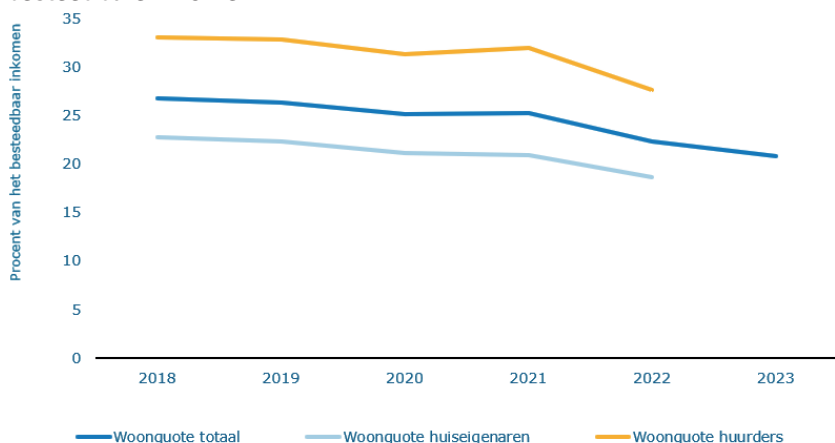


Bron: CBS, bewerking door ministerie van Financiën

Nederlanders gaven relatief veel uit aan de eigen woning

Voldoende en passend aanbod van woningen zijn een belangrijke factor voor mensen in de waardering van hun leven. Nederlanders zijn tevreden met hun huisvesting: in 2024 was 86,7% tevreden over de woning. Deze indicator laat een stabiele midellange-termijn trend zien. Het woningtekort is toegenomen van 262.000 woningen in 2018 naar circa 400.000 in 2024. Aanhoudende schaarste op de woningmarkt leidt bovendien tot stijgende huizenprijzen. In de meest recente cijfers van 2023 gaven Nederlanders in doorsnee een relatief groot deel van hun besteedbare inkomen uit aan wonen (huur en koop), namelijk 20,8%.

Figuur 1.3.3 Deel uitgaven aan wonen (huur en koop) van het besteedbare inkomen



Bron: CBS, bewerking door ministerie van Financiën

Nederland is op allerlei manieren verbonden met het buitenland

Als open economie en handelsland profiteerde Nederland van Europese en internationale economische samenwerkingen en handel. De invoer van goederen uit zowel lagemiddeninkomenslanden als hoge-inkomenslanden

is trendmatig stabiel. De invoer uit lage-middeninkomenslanden was 1.338 euro per Nederlander in 2024. De invoer uit hoge-inkomenslanden was 16.595 euro per Nederlander in 2024. Bovendien waren inkomensoverdrachten (1,5% van het bbp) en ontwikkelingshulp (0,7% van het bni) in 2024 relatief hoog vergeleken met andere EU-landen.

(Inter)nationale veiligheid en stabiliteit zijn belangrijke randvoorwaarden voor welzijn. Door andere landen te helpen zich te verweren tegen de agressie van derden, voorkomen we menselijk leed. In 2024 bleef Nederland Oekraïne politiek, militair, financieel en moreel steunen tegen de Russische agressie. Ook is politieke en militaire samenwerking met andere gelijkgestemde landen van groot belang. Nederland bleef in 2024 een constructieve partner in de EU en de NAVO.

De CO₂-uitstoot neemt af, maar natuurlijk kapitaal blijft onder druk staan
Het CBS concludeert dat het huidige niveau van brede welvaart ten koste ging van de brede welvaart van komende generaties. Het natuurlijk kapitaal (klimaat en milieu) staat onder druk. De indicator voor de cumulatieve CO₂-emissies stabiliseert na een periode van trendmatige verslechtering. Het kabinet streeft naar 55% CO₂-emissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990, conform het streefdoel van de Klimaatwet. Het jaarverslag van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat gaat nader in op dit beleid. Nederland heeft een relatief groot overschot van stikstof en fosfor. Het stikstofoverschot per hectare cultuurgrond was in 2024 147 kilogram.

2 DE ONTWIKKELING VAN DE UITGAVEN EN INKOMSTEN

2.1 De ontwikkeling van de uitgaven

Over 2024 zijn de uitgaven van het Rijk lager uitgevallen dan verwacht. Het totaal aan niet-bestede middelen bedraagt 18,6 miljard euro. De lagere uitgaven zijn het gevolg van enerzijds uitgaven die zijn uitgesteld en in latere jaren tot besteding komen en anderzijds uitgaven die gedurende het jaar niet zijn gerealiseerd. In totaal bedragen deze twee componenten 17,0 miljard euro. Paragraaf 2.1.1 gaat hier dieper op in. Daarnaast zijn er op de generale dossiers meevallers van circa 1,6 miljard euro gerealiseerd. Deze worden toegelicht in paragraaf 2.1.3.

2.1.1 Onderuitputting en kasschuiven

Jaarlijks realiseren departementen een deel van de begrote uitgaven niet, de zogeheten onderuitputting. 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 kunnen departementen gedurende het jaar middelen naar latere jaren uitstellen met kasschuiven. Dit betekent dat deze middelen in latere jaren tot besteding komen.

Omvang van de onderuitputting en kasschuiven

De afgelopen jaren zien we dat de onderuitputting en de kasschuiven toenemen. In 2024 is de onderuitputting 6,0 miljard euro. Dit betekent dat de onderuitputting in 2024 1,8 miljard euro lager is dan in 2023 (7,8 miljard euro).⁴ Hier staat tegenover dat het totaalbedrag aan kasschuiven ten opzichte van 2023 is gestegen met 4,7 miljard euro. Dit betekent dat het totaalbedrag aan onderuitputting en kasschuiven nog steeds stijgt, maar dat er tijdens het uitvoeringsjaar meer wordt bijgestuurd. In 2023 was dit totaal 14,1 miljard euro en in 2024 is dit opgelopen naar 17 miljard euro.⁵

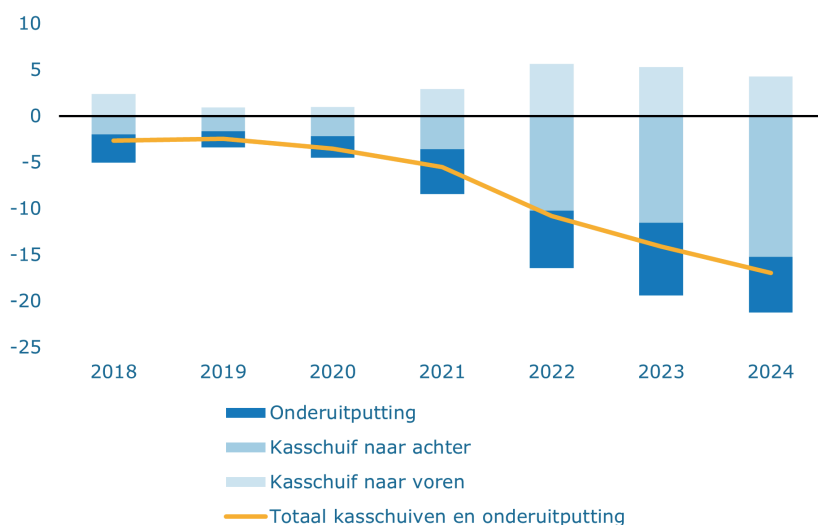
In de afgelopen jaren zijn aanzienlijke (investerings)ambities aan de begroting toegevoegd conform het Coalitieakkoord van het kabinet Rutte IV. Deze ambities waren niet realistisch en hebben geleid tot onderuitputting en kasschuiven.⁶ Te veel tegelijkertijd willen in een te krappe arbeidsmarkt leidt op korte termijn tot meevallende uitgaven.

⁴ Uit de analyse van de expertgroep ramingen is geconcludeerd dat de onderuitputting in 2023 hoger is dan gepresenteerd in het Financieel Jaarverslag Rijk 2023 omdat enkele generale meevallers onterecht als onderuitputting zijn geboekt. Dit betekent een verschuiving van de post onderuitputting naar de post generale meevallers. Per saldo heeft deze correctie geen invloed op de gepresenteerde cijfers.

⁵ De jaren 2017 tot en met 2021 gaan alleen over de onderuitputting op het deelplafond Rijksbegroting, omdat de onderuitputting op de deelplafonds Zorg en Sociale Zekerheid beperkt is. Vanaf 2022 betreft de onderuitputting alle uitgavenplafonds. Met ingang van 2024 zijn alle uitgavenplafonds afgeschaft.

⁶ Zie hiervoor het 17e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte en het rapport van de expertgroep Ramingen.

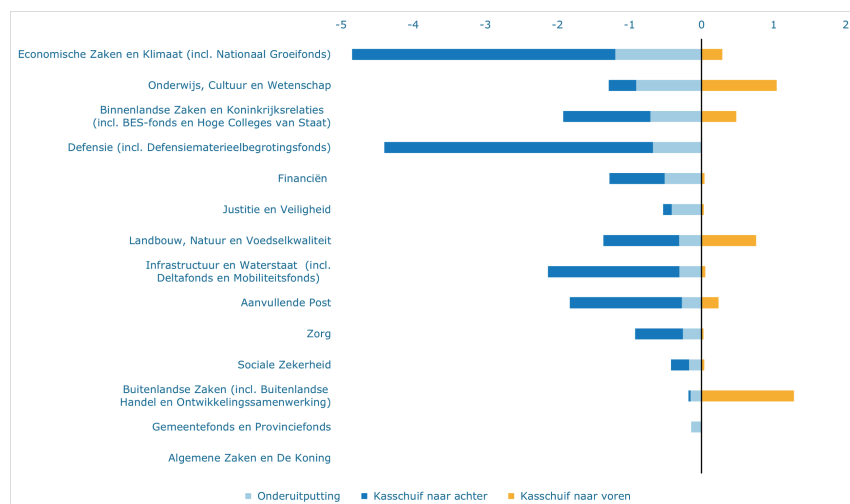
Figuur 2.1.1.1 Onderuitputting en kasschuiven in miljarden euro, periode 2018-2024



Onderuitputting en kasschuiven per departement

In 2024 hebben het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (1,2 miljard euro), het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (0,9 miljard euro) en het ministerie van Defensie (0,7 miljard euro) veel onderuitputting op de begroting. Figuur 2.1.1.2 geeft de onderuitputting en de kasschuiven per departement weer. Een uitgebreide toelichting op de onderuitputting per begroting en de oorzaken is opgenomen in de departementale jaarverslagen.

Figuur 2.1.1.2 Onderuitputting en kasschuiven in 2024 per departement (bedragen in miljarden euro)



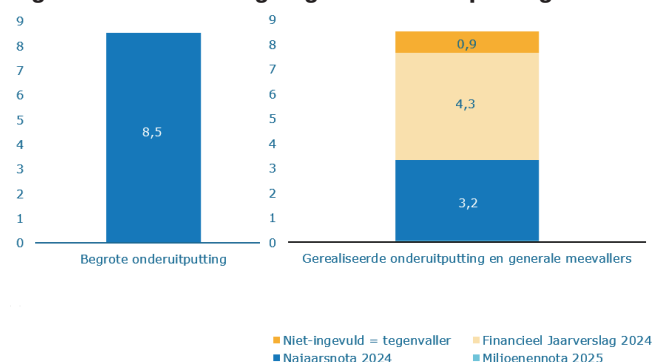
De onderuitputting op de begroting van Economische Zaken en Klimaat wordt onder andere veroorzaakt door opgelopen vertraging van Nationaal Groeifondsprojecten (0,4 miljard euro). Daarnaast zijn er lagere uitgaven voor Klimaatfondsprojecten (0,1 miljard euro) en de schadeafhandeling en versterkingsoperatie in Groningen (0,4 miljard euro).

De onderuitputting bij Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) vindt voornamelijk plaats op subsidie- en opdrachtenbudgetten (0,5 miljard euro), waarvan 0,4 miljard euro binnen het primair en voortgezet onderwijs. Daarnaast is er onderuitputting op de middelen voor het Nationaal Groeifonds (0,2 miljard euro) en is er een per saldo meevaller op de studiefinancieringsuitgaven (0,1 miljard euro).

De uitgaven van Defensie zijn gestegen naar 20,0 miljard euro in 2024. Dat is een grote sprong ten opzichte van 2023 (15,3 miljard euro). Het realisatievermogen van Defensie is echter nog niet op het gewenste niveau. Dit komt door de krapte op de arbeidsmarkt en met name de krapte op de defensiemarkt. De onderuitputting die hiervan het gevolg is vindt met name plaats op verwervingsbudgetten (0,2 miljard euro), instandhoudingsuitgaven (0,2 miljard euro), kennis en innovatiebudgetten (0,1 miljard euro), formatiebudgetten (0,1 miljard euro) en op budgetten voor missies en operaties (0,1 miljard euro).

Met de stijgende trend in de hoogte van de onderuitputting werd in de begroting van 2024 al rekening gehouden.⁷ In 2024 is in totaal 5,0 miljard euro aan in=uittakstelling ingeboekt. Daarbovenop is in 2024 voor 3,5 miljard euro aan aanvullende onderuitputting geboekt. Het grootste deel van de totale 8,5 miljard euro is gedurende het begrotingsjaar op verschillende begrotingsmomenten ingevuld met onderuitputting en generale meevallers. In totaal is 7,6 miljard euro van de 8,5 miljard euro ingevuld. Dit betekent dat het niet is gelukt om de in=uittakstelling volledig in te vullen. Dit resulteert in een tegenvaller van 0,9 miljard euro. Dit leidt tot een saldooverslechtering.

Figuur 2.1.1.3 Invulling begrote onderuitputting



⁷ Technisch wordt dit de in=uittakstelling genoemd. De in=uittakstelling is de tegenhanger van de eindejaarsmarge. Om te voorkomen dat het uitgavenkader wordt overschreden door de jaarlijkse uitkering van de eindejaarsmarge, wordt tegelijkertijd een even grote taakstelling ingeboekt, de zogenoemde in=uittakstelling. Hierdoor levert het doorschuiven via de eindejaarsmarge per saldo geen extra middelen op in het volgende jaar. De in=uittakstelling wordt gaandeweg het jaar ingevuld met onderuitputting of meevallers op generale dossiers. Het inboeken van aanvullende onderuitputting bovenop de reguliere in=uittakstelling is onwenselijk. Het heeft de voorkeur om budgetten op de departementale begrotingen in een realistisch bestedingsritme te plaatsen of onderuitputting met concrete maatregelen in de begroting te verwerken.

2.1.2 Focusonderwerp: Prioriteren van beleid met aandacht voor de uitvoering en arbeidsmarkt

De afgelopen tien jaar kent Nederland een trend van afnemende werkloosheid en stijgende vacaturecijfers. Drie jaar op rij zijn er in Nederland meer vacatures dan werklozen. De verwachting is dat schaarste aan arbeid niet alleen nu, maar ook in de toekomst een belangrijke uitdaging zal vormen. De hardnekkige krapte laat zien dat er grenzen zijn aan wat we in Nederland kunnen doen en maken: 'niet alles kan, en zeker niet tegelijkertijd'. Ook in het hoofdlijnenakkoord is aangegeven dat de Nederlandse arbeidsmarkt historisch krap is.

Dit jaar is het thema «Prioriteren van beleid met aandacht voor de uitvoering en arbeidsmarkt» het focusonderwerp van het Financieel Jaarverslag van het Rijk. Bij het focusonderwerp van vorig jaar is geconstateerd dat de forse ambities in combinatie met de krappe arbeidsmarkt het lastig hebben gemaakt om alle beleidsdoelen tegelijkertijd te realiseren. De onderuitputting op de begrotingen toont dat de overheid in uitvoeringskracht aan haar grenzen zit en dat geld niet langer het enige schaarse middel is dat goed verdeeld moet worden. De Tweede Kamer heeft het kabinet daarom verzocht om in de verantwoording over het jaar 2024 aandacht te besteden aan resultaatbereik in relatie tot onderuitputting. Dit focusonderwerp richt zich, in lijn met het verzoek van de Tweede Kamer, met name op de schaarste op de arbeidsmarkt. Hierbij is gekeken hoe er in de beleids- en begrotingsvoorbereiding rekening werd gehouden met het tekort op de arbeidsmarkt. Ook departementen besteden dit jaar in hun jaarverslagen aandacht aan dit thema.

Voor de analyse van het focusonderwerp is een aanvraag gedaan bij alle departementen. Gevraagd is naar arbeidsmarktkrapte in relatie tot onderuitputting, hoe het effect van arbeidsmarktkrapte op (het totaal van) beleid in kaart wordt gebracht en of er verbetering mogelijk is in het proces en de beschikbare informatie. De onderdelen hierna vormen een overkoepelende analyse van de informatie vanuit de departementen.

Overzicht

Alle departementen hebben te maken met een vorm van schaarste op de arbeidsmarkt. Enerzijds zijn departementen afhankelijk van voldoende personeel *binnen* het departement voor het maken van beleid en in de bedrijfsvoering. Anderzijds beïnvloedt arbeidsmarktkrapte de uitvoering ook via uitvoeringscapaciteit in de private sector en andere onderdelen van de (semi)publieke sector. Voor deze uitvoeringscapaciteit *buiten* het departement kan worden gedacht aan arbeidskrachten die warmtepompen of zonnepanelen installeren voor klimaatbeleid, werknemers in de bouw voor het realiseren van woningbouwambities en toenemende vraag bij de zorg en kinderopvang. Ook bestaat er concurrentie om arbeidsmarkt-krachten.

Gezien de uiteenlopende beleidsterreinen heeft de schaarste op de arbeidsmarkt per departement verschillende gevolgen. Sommige departementen zijn voor de uitvoering van hun beleid vooral afhankelijk van eigen medewerkers, zoals Financiën of Buitenlandse Zaken. Hierdoor ervaren zij vooral personeelstekorten *binnen* het departement, terwijl de bredere krapte op de arbeidsmarkt minder invloed heeft op hun beleid. Daarentegen zijn er departementen of overheidssectoren die voor de uitvoering van hun

beleid niet alleen afhankelijk zijn van eigen personeel, maar die ook te maken hebben met tekorten *buiten* het departement. Denk hierbij aan zorg, onderwijs of defensie.

In deze analyse wordt dus, waar van toepassing, zowel de arbeidsmarktkrapte *binnen* als *buiten* de departementen belicht. Een toelichting op de invloed van arbeidsmarktkrapte per departement is opgenomen in de jaarverslagen.

Relatie schaarste op de arbeidsmarkt en onderuitputting

Arbeidsmarktkrapte is breed voelbaar *binnen* de departementen. Maar omdat er wordt uitgeweken naar externe inhuur, leidt dit niet noodzakelijk tot onderuitputting. Voor het uitvoeren en opstellen van beleid is voldoende kennis en expertise binnen de organisatie van belang. Het bleek echter moeilijk om vacatures op tijd en met geschikte kandidaten te vervullen. Met name de functies in het ICT-domein, maar ook financiële functies en juridische functies waren lastig te vervullen. Hierbij geldt ook dat bij deze functies concurrentie bestaat met de private sector en tussen departementen onderling. De schaarste aan personeel met deze specialistische kennis leidt niet overal noodzakelijk tot onderuitputting, omdat werd uitgeweken naar externe inhuur. Zo kunnen de kosten zelfs hoger uitvallen, zoals te zien in de paragraaf *Personeelsinzet bij het Rijk*.

Departementen geven aan dat het lastig is om een (directe) koppeling te leggen tussen arbeidsmarktkrapte *buiten* het departement en de gerealiseerde onderuitputting. Dit is niet geheel onverwachts. Deze relatie is namelijk per definitie abstracter dan de relatie tussen onderuitputting en personeelsschaarste binnen het departement. Toch geven enkele departementen aan dat deze relatie aantoonbaar is op specifieke beleidsterreinen, terwijl anderen deze conclusie algemeen houden. In alle gevallen blijkt het lastig te zijn deze relatie kwantitatief aan te tonen. Weer andere departementen geven aan dat er geen aanwijzing is dat de onderuitputting het gevolg is van arbeidsmarktkrapte buiten het departement. Deze verschillen zijn te verklaren door de aard van het beleid dat een departement hoofdzakelijk uitvoert; het ene departement is afhankelijker van arbeidsmarktkrachten buiten het eigen departement dan het andere om te komen tot de implementatie van het te voeren beleid.

Arbeidsmarktkrapte in beleidsvorming

Informatie over arbeidsmarktkrapte kan op verschillende niveaus worden meegewogen bij het opstellen van beleid: rekening houden met schaarste bij het opstellen van individuele beleidsplannen, meenemen bij het totaal aan beleid van het eigen departement en het wegen van het totaal aan overheidsbeleid.

Er zijn voldoende instrumenten beschikbaar om rekening te houden met arbeidsmarktkrapte bij het wegen van individuele beleidsplannen. Met name het Beleidskompas⁸ en de in- en uitvoeringstoetsen⁹ worden veel gebruikt. Deze instrumenten maken vroegtijdig inzichtelijk wat de impact is van nieuw beleid op de personele capaciteit en welke personele maatregelen nodig zijn. Ook stelt deze toets de uitvoeringsorganisatie in staat om een oordeel te vellen over de haalbaarheid en handhaafbaarheid van het beleid. Hier komt arbeidsmarktkrapte ook aan bod. Enkele

⁸ Beleidskompas | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving

⁹ Invoeringstoets | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving

¹⁰ Uitvoeringsanalyse | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving

departementen geven aan naast deze toetsen ook in gesprek te gaan met partners en breder feedback op te halen. Wel lijkt de focus met name te liggen op uitvoerbaarheid binnen het departement en uitvoeringsorganisaties die onder directe verantwoordelijkheid van de betreffende minister vallen, en minder op mogelijke knelpunten hierbuiten.

Departementen geven over het algemeen aan geen integraal overzicht bij te houden van het arbeidsmarkteffect van het totaal aan beleid van het departement. Een aantal departementen zet wel stappen om hier rekening mee te houden. Bijvoorbeeld in samenwerking met andere departementen, organisaties en het bedrijfsleven, of met prognosemodellen die inzicht geven in verwachte personeelstekorten en arbeidsmarktontwikkelingen.

Ook geven departementen aan beperkt zicht te hebben in hoe het totaal aan overheidsbeleid (dus inclusief het beleid van andere departementen) zich verhoudt tot de arbeidsmarktkrapte. Departementen kunnen namelijk ook onderling concurreren om dezelfde arbeidskrachten of uitvoeringscapaciteit. Enkele departementen geven aan rekening te houden met de arbeidsmarktsituatie in aanpalende sectoren of met een interdepartementale arbeidsmarktanalyse.

Er wordt naar verschillende manieren gekeken om knelpunten door arbeidsmarktkrapte die het departement ondervindt te verlichten. Ook hier verschilt de precieze invulling per departement. Zo wordt bijvoorbeeld gekeken of beleidsdoelen ook op andere manieren kunnen worden bereikt dan door inzetten van extra arbeidskrachten. Daarnaast wordt er ook terughoudend omgegaan met het verstrekken van extra opdrachten aan uitvoeringsorganisaties gedurende het lopende jaar omdat deze mogelijk niet uitgevoerd kunnen worden. Tot slot wordt er gekeken naar het ontwikkelen van arbeidsmarktstrategieën om geschikte arbeidskrachten aan te trekken. De departementen geven echter aan dat capaciteitsproblemen het lastig maken om beleidsplannen op arbeidsmarkteffecten te toetsen.

Conclusie

Alle departementen hebben te maken met een vorm van schaarste op de arbeidsmarkt. De optredende onderuitputting onderstreept het belang om aandacht voor het thema te houden. Het blijkt echter dat een directe, kwantitatieve link tussen arbeidsmarktkrapte en onderuitputting lastig te leggen is, omdat ook andere factoren en knelpunten de uitvoering van beleid beïnvloeden. Naast meer inzicht in de invloed van arbeidsmarktkrapte is ook onderzoek nodig naar andere knellende factoren.

Het meewegen van arbeidsmarktkrapte begint op het moment dat politiek besloten wordt tot nieuwe projecten of beleid. De laatste jaren bleek dat de ambities van gepland beleid vaak groter zijn dan de beschikbare uitvoeringscapaciteit. Dit geldt ook bij aanvang van een kabinet. Deze analyse toont namelijk dat het ingewikkeld is nog integraal te analyseren en prioriteren in het beroep op de arbeidsmarkt in de fase waarin beleid per departement wordt uitgewerkt.

Desondanks is het ook tijdens de begrotingscyclus van belang om rekening te blijven houden met schaarste op de arbeidsmarkt. Departementen beschikken over voldoende kennis van de relevante arbeidsmarktsituatie op hun beleidsterreinen en hebben de beschikking over instrumenten om de effecten hiervan op individueel beleid mee te wegen. Wel biedt het meewegen van het totaal aan beleid en het beslag op de arbeidsmarkt van andere departementen ruimte voor verbetering. De analyse toont dat

een integrale afweging van het effect van arbeidsmarktkrapte op het totaal van beleid vaak ontbreekt. Deze integrale afweging kan uiteindelijk wel bijdragen aan een realistischere begroting.

Personeelsinzet bij het Rijk

Het tweede deel van het focusonderwerp van dit Financieel Jaarverslag van het Rijk gaat in op de personeelsinzet in 2024 bij het Rijk. In tabel 2.1.2.1 worden de ramingen en realisaties over 2024 van personeelsinzet en externe inhuur per departement gepresenteerd. Hierbij volgt een overkoepelende toelichting over de belangrijkste ontwikkelingen en uitdagingen op het gebied van personeelsinzet.

Het totaalbeeld laat zien dat de uitgaven aan eigen personeel in 2024 vaak hoger uitvielen dan geraamd bij de Miljoenennota 2024. Conform de reguliere systematiek beslist het kabinet over het uitkeren van loonbijstelling bij de Voorjaarsnota. Vanwege het uitkeren van loonbijstelling zijn bij Voorjaarsnota 2024 de personele uitgaven gestegen ten opzichte van de Miljoenennota 2024. De stijgende personeelskosten geven echter ook deels een vertekend beeld, omdat het door krapte op de arbeidsmarkt voor enkele departementen lastig bleek om openstaande vacatures te vervullen.

De uitgaven voor externe inhuur vielen hoger uit dan verwacht door krapte op de arbeidsmarkt bij specifieke vakgebieden. Bij moeilijk te vervullen vacatures wordt vaak tijdelijk uitgeweken naar externe inhuur. Dit betreft onder andere functies op het gebied van ICT, fiscalisten en juristen. Ook bij tijdelijke projecten of werkzaamheden wordt gebruikgemaakt van ingehuurd personeel.

Departementen zijn genoodzaakt om uit te wijken naar externe inhuur om hun beleidsdoelen ondanks de arbeidsmarktkrapte te halen. Wel geven enkele departementen aan dat werkzaamheden worden geprioriteerd of ambities worden aangepast, met name op ICT-gebied. Bij de Dienst Justitiële Inrichtingen hebben de openstaande vacatures consequenties voor de inzetbare capaciteit in de inrichtingen en instellingen. De organisatie is genoodzaakt (geweest) met haar ketenpartners instroombeperkende en uitstroombevorderende maatregelen te nemen, zoals ook aan de Tweede Kamer is gemeld.

In de meeste gevallen is de externe inhuur gedurende het jaar significant toegenomen, omdat benodigde personele capaciteit niet op een andere manier aangewend kon worden. In een enkel geval is achteraf gezien initieel te weinig geraamd voor externe inhuur.

Conclusie

De analyse laat zien dat departementoverstijgend de beperkte beschikbaarheid van personeel bij ICT-functies en informatievoorziening de grootste uitdaging was. Bij deze functiegroepen is het moeilijk om met de markt te concurreren, en wordt er uitgeweken naar externe inhuur. Voldoende en gekwalificeerd ICT-personeel werven blijft een aandachtspunt. Hier wordt ook al aandacht aan besteed, bijvoorbeeld met ICT-traineeships. Daarnaast is het ook in het financieel domein lastig om vacatures te vervullen. Deze knelpunten leiden ertoe dat departementen vacatures meerdere keren uitzetten of dat er permanent wordt geworven.

Tabel 2.1.2.1 Raming en realisatie van personele uitgaven in 2024 (per departement)

	Raming 2024 (in duizenden euro)	Realisatie 2024 (in duizenden euro)	Vershil (in duizenden euro)	Vershil (in procenten)
Economische Zaken en Klimaat (Totaal inclusief uitvoeringsorganisaties)				
Personele uitgaven (totaal)	1.432.547	1.617.118	184.571	13%
Eigen personeel	975.324	1.108.218	132.894	14%
Inhuur externen	409.284	464.046	54.762	13%
Overig personeel	47.939	44.854	– 3.086	– 6%
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Kerndepartement en DUO)				
Personele uitgaven (totaal)	625.237	714.802	89.565	13%
Eigen personeel	565.389	587.920	22.531	4%
Inhuur externen	47.247	111.422	64.175	58%
Overig personeel	12.601	15.460	2.859	18%
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Kerndepartement inclusief RvIG, Logius, O&P Rijk, RODI, FMHaag-landen, SSC-ICT, RVB, DHC, RBL)				
Personele uitgaven (totaal)	1.434.456	1.645.339	210.699	15%
Eigen personeel	1.157.475	1.265.195	107.536	9%
Inhuur externen	243.186	349.744	106.558	44%
Overig personeel	33.795	30.400	– 3.395	– 10%
Defensie				
Personele uitgaven (totaal)	7.418	8.261	843	11%
Eigen personeel	5.494	5.830	337	6%
Inhuur externen	71	246	175	248%
Overig personeel	1.854	2.185	332	18%
Financiën (Kerndepartement, Belastingdienst, Douane, Toeslagen)				
Personele uitgaven (totaal)	4.078.767	4.521.103	442.336	10%
Eigen personeel	3.362.471	3.603.403	240.932	7%
Inhuur externen	705.477	881.540	176.063	20%
Overig personeel	10.819	36.160	25.341	70%
Justitie en Veiligheid				
Personele uitgaven (totaal)	3.722.334	4.103.248	380.914	10%
Eigen personeel	3.117.336	3.460.426	343.090	11%
Inhuur externen	462.091	607.564	145.473	31%
Overig personeel	142.907	35.258	– 107.649	– 75%
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Kerndepartement en NVWA)				
Personele uitgaven (totaal)	533.708	572.674	38.966	7%
Eigen personeel	482.041	505.714	23.673	5%
Inhuur externen	34.957	52.011	17.054	49%
Overig personeel	16.710	14.949	– 1.761	– 11%
Infrastructuur en Waterstaat (Kerndepartement, ILT, RWS en KNMI)				
Personele uitgaven (totaal)	1.700.507	1.990.378	289.871	17%
Eigen personeel	1.564.482	1.750.805	186.323	12%
Inhuur externen	132.459	182.065	49.606	37%
Overig personeel	3.566	57.508	53.942	1513%
Volksgezondheid, Welzijn en Sport				
Personele uitgaven (totaal)	932.600	962.776	30.176	3%
Eigen personeel	730.361	737.989	7.628	1%

	Raming 2024 (in duizenden euro)	Realisatie 2024 (in duizenden euro)	Vershil (in duizenden euro)	Vershil (in procenten)
Inhuur externen	175.436	200.061	24.625	14%
Overig personeel	26.803	24.726	– 2.077	– 8%
Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid				
Personele uitgaven (totaal)	461.389	511.117	49.728	11%
Eigen personeel	446.849	468.081	21.232	5%
Inhuur externen	12.155	39.678	27.523	226%
Overig personeel	2.385	3.358	973	41%
Buitenlandse Zaken				
Personele uitgaven (totaal)	667.523	744.738	77.215	12%
Eigen personeel	655.523	585.032	– 70.491	– 11%
Inhuur externen	12.000	63.570	51.570	430%
Overig personeel	0	96.136	96.136	n.v.t.
Algemene Zaken				
Personele uitgaven (totaal)	29.139	39.545	13.506	52%
Eigen personeel	24.737	27.695	2.958	12%
Inhuur externen	–	10.168	10.168	n.v.t.
Overig personeel	1.302	1.682	380	29%

2.1.3 Kadertoets

In de startnota heeft het kabinet afgesproken hoeveel het Rijk elk jaar maximaal mag uitgeven. Met de kadertoets controleert het kabinet of het verwachte uitgavenniveau binnen het vastgestelde uitgavenkader blijft. De kadertoets in dit Financieel Jaarverslag Rijk wordt opgemaakt ten opzichte van de Miljoenennota 2025, omdat de Startnota van het nieuwe kabinet hiermee samenviel.

Met de inwerkingtreding van de nieuwe begrotingsregels bij de start van het nieuwe kabinet wordt gewerkt met een enkel uitgavenkader. De de elkaders Investerings, Zorg en Sociale Zekerheid zijn daarmee gedurende het begrotingsjaar 2024 afgeschaft. Bij Miljoenennota 2025 is het uitgavenkader voor de gehele kabinetsperiode vastgesteld op basis van de meest actuele begrotingsstanden. Hierin zijn ook de maatregelen uit het hoofdlijnenakkoord verwerkt. Tabel 2.1.3.1 geeft weer hoe de uitgaven voor 2024 zich hebben ontwikkeld van Miljoenennota 2024 tot Miljoenennota 2025.

Tabel 2.1.3.1 Ontwikkeling uitgaven onder het kader tot Miljoenennota 2025

(in miljarden euro; + is hogere uitgaven)	2024
Uitgaven onder het kader bij Miljoenennota 2024	413,6
Besluitvorming Voorjaarsnota 2024	– 1,8
Kasschuiven	– 11,0
Buiten uitgavenkader plaatsen specifieke uitgaven	– 7,4
Overige bijstellingen	2,6
Totale uitgaven bij Miljoenennota 2025	396,0

Besluitvorming Voorjaarsnota 2024

Deze post bevat de aanpassingen van de uitgaven onder het kader ten gevolge van de Voorjaarsnota 2024 exclusief de kasschuiven. Een uitsplitsing en verdere toelichting is terug te vinden in de [Voorjaarsnota 2024](#).

Kasschuiven

Bij Voorjaarsnota 2024 en Miljoenennota 2025 is per saldo 11,0 miljard euro doorgeschoven naar latere jaren. Een uitgebreide toelichting over de kasschuiven is te vinden in paragraaf 2.1.1.

Buiten uitgavenkader plaatsen specifieke uitgaven

In het hoofdlijnenakkoord en de startnota is besloten om middelen voor steun aan Oekraïne en rente-uitgaven buiten het uitgavenkader te plaatsen van in totaal 7,4 miljard euro.

Overige bijstellingen

Deze post bevat een aantal bijstellingen zoals loon- en prijsbijstelling en aanpassingen van corona-uitgaven.

Kadertoets Financieel Jaarverslag Rijk 2024

Zoals in tabel 2.1.3.1 opgenomen is het uitgavenkader 2024 bij Miljoenennota 2025 vastgesteld op 396,0 miljard euro. Tabel 2.1.3.2 geeft de ontwikkelingen van het kader en de uitgaven weer tot Financieel Jaarverslag Rijk 2024.

In 2024 wordt het uitgavenkader overschreden met 0,9 miljard euro. De oorzaak van de overschrijding is het niet volledig invullen van de in=uittaakstelling en aanvullende onderuitputting (8,5 miljard euro). In paragraaf 2.1.1. wordt dit verder toegelicht. De overschrijding leidt tot een tegenvaller op het EMU-saldo.

Tabel 2.1.3.2 Kadertoets	
(in miljarden euro; + is overschrijding)	2024
Uitgavenkader bij Miljoenennota 2025	396,0
Kadercorrectie WW en DMF	0,0
Uitgavenkader bij Financieel Jaarverslag Rijk 2024	396,0
Onderuitputting	– 5,9
Generale meevallers	– 1,6
Invulling in=uittaakstelling en aanvullende onderuitputting	7,5
Niet ingevulde aanvullende onderuitputting	0,9
Totale uitgaven bij Financieel Jaarverslag Rijk 2024	397,0
Overschrijding uitgavenkader bij Financieel Jaarverslag Rijk 2024	0,9

Kadercorrecties WW en Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF)

Op basis van realisatiegegevens zijn op de SZW-begroting kadercorrecties verwerkt die volgen uit een bijstelling van de uitgaven aan de werkloosheidsuitkeringen (WW) van 40 miljoen euro. De hogere uitgaven aan de WW worden onder andere veroorzaakt door een hoger dan verwachte instroom. Ontwikkelingen in de wisselkoersen van US Dollars en Zweedse Kronen leiden tot een teruggave van de compensatie die Defensie heeft ontvangen voor valutaschommelingen van 10 miljoen euro.

Onderuitputting

De totale onderuitputting sinds Miljoenennota 2025 bedraagt 5,9 miljard euro. Voor Miljoenennota 2025 is 0,1 miljard aan onderuitputting opgetreden. Dit telt op tot een totale onderuitputting van 6,0 miljard euro, die wordt toegelicht in paragraaf 2.1.1.

Generale meevallers

Deze post bevat het saldo van de uitgavenmutaties op generale dossiers sinds Miljoenennota 2025, waaronder EU-afrachten en Asiel.

Invulling in=uittaakstelling en aanvullende onderuitputting

Sinds Miljoenennota 2025 is de in=uit-taakstelling en aanvullende onderuitputting voor een bedrag van 7,5 miljard euro ingevuld. Voor Miljoenennota 2025 was al 0,1 miljard euro ingevuld, waarmee de in=uit-taakstelling en aanvullende onderuitputting in 2024 in totaal met 7,6 miljard euro worden gevuld. In paragraaf 2.1.1. wordt ingegaan op de invulling van de in=uit-taakstelling en aanvullende onderuitputting.

Niet ingevulde aanvullende onderuitputting

In totaal is 7,6 miljard euro van de 8,5 miljard euro ingevuld. Dit betekent dat het niet is gelukt om de in=uittaakstelling volledig in te vullen.

2.1.4 Oekraïne

Op 24 februari 2025 was het drie jaar geleden dat Rusland de grootschalige invasie van Oekraïne startte. Ook in 2024 heeft het kabinet Oekraïne ondersteund. De Russische agressieoorlog heeft immers niet alleen voor Oekraïne desastreuze humanitaire en financieel-economische gevolgen, maar vormt ook een serieuze bedreiging voor de veiligheid en de macro-economische stabiliteit in Europa.

In 2024 is er in totaal 6,3 miljard euro uitgegeven aan de ondersteuning aan Oekraïne, zowel binnen de grenzen van Oekraïne als in Nederland. De internationale steun bestaat uit een combinatie van militaire en niet-militaire ondersteuning in Oekraïne. In 2024 is hiervoor 3,3 miljard euro beschikbaar gesteld. Daarnaast is in Nederland aan 123.000 Oekraïense ontheemden een veilige haven geboden. Ze worden opgevangen, ondersteund en krijgen de mogelijkheid om te werken en naar school te gaan. De kosten voor deze binnenlandse regelingen zijn 2,9 miljard euro in 2024.

Tabel 2.1.4 Uitgavenoverzicht Oekraïne

In miljoenen euro	2024
Internationale steun	3.290
Militaire ondersteuning	2.482
Niet-militaire steun	807
Binnenlandse regelingen	2.896
Opvang ontheemden	2.598
Zorg	223
Onderwijs	75
Leveringszekerheid	83
Totaal	6.269

Internationale steun

Militaire ondersteuning

Het ministerie van Defensie verleent steun aan Oekraïne door het leveren van militaire goederen. Sinds het uitbreken van de oorlog in 2022 is voor circa 10,4 miljard euro aan militaire goederen beschikbaar gesteld (gemiddeld 3,5 miljard euro). In 2024 is 2,5 miljard euro uitgegeven. Dit betreft met name munitieleveringen en (wapen)systemen als tanks en radarstations. De geraamde uitgaven zijn niet allemaal gerealiseerd in 2024 (877 miljoen euro). Dit kwam met name omdat de krapte op de defensie-markt tot lange levertijden leidt en geplande leveringen in samenwerking

met andere landen meer tijd in beslag namen om tot stand te komen dan verwacht. Om die reden is 750 miljoen euro naar latere jaren geschoven met een Nota van Wijziging op de Defensiebegroting van 2025.

Niet-militaire steun

In 2024 hebben de ministers van Buitenlandse Zaken (BZ) en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (BHO) met twee pakketten steun verleend aan Oekraïne. Nederland heeft onder andere steun geboden op het gebied van energie, transport, huisvesting en wederopbouw. Daarnaast heeft Nederland bijgedragen aan steunprogramma's van verschillende internationale financiële instellingen, waaronder de Europese Vredesfaciliteit, de Oekraïnefaciliteit, de Wereldbank en de European Bank for Reconstruction and Development (EBRD).

Binnenlandse regelingen

Opvang ontheemden

In 2024 is voor opvang van Oekraïense ontheemden in totaal 2,6 miljard euro uitgegeven. Mede dankzij de inzet van ketenpartners is het gelukt om in 2024 in de opvang van ruim 123.000 ontheemden te voorzien. Hiervan zijn circa 92.000 ontheemden opgevangen in gemeentelijke opvanglocaties. In 2024 heeft een kostprijsonderzoek plaatsgevonden om de bekostiging van gemeenten aan te laten sluiten bij de werkelijke kosten. Hierop is de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne per 1 januari 2025 aangepast. Vanaf 1 juli 2024 is voorzien in regelgeving zodat werkende ontheemden een eigen bijdrage betalen voor de gemeentelijke opvang. Daarnaast is het aanmeldproces aangescherpt door het stellen van termijnen waarbinnen Oekraïense ontheemden zich bij de IND moeten melden. Ook is in 2024 de Tijdelijke wet opvang ontheemden aangenomen in de Eerste en Tweede Kamer.

Zorg

In 2024 is 223 miljoen euro uitgegeven aan medische zorg voor Oekraïense ontheemden. De Regeling Medische zorg Ontheemden uit Oekraïne (RMO) voorziet hier onder andere in. Ook hebben gemeenten in 2024 compensatie ontvangen voor de meerkosten die zij maken bij de uitvoering van de gemeentelijke zorgtaken voor Oekraïense ontheemden.

Onderwijs

In 2024 is 75 miljoen euro uitgegeven aan onderwijs voor Oekraïense vluchtelingen. De reguliere nieuwkomersbekostiging is uitgebreid, zodat ook Oekraïense leerlingen hiervan gebruik kunnen maken.

Leveringszekerheid

Om de leveringszekerheid van gas te borgen, is een vulgraadverplichting afgesproken. Omdat in de huidige marktomstandigheden marktprikkels voor het vullen van de berging in Bergermeer kunnen ontbreken, is Energie Beheer Nederland (EBN) aangewezen om voor rekening van de overheid gas op te slaan in de gasberging in Bergermeer. Hiervoor heeft de overheid 83 miljoen euro betaald aan EBN in 2024.

2.2 De ontwikkeling van de inkomsten

Deze paragraaf gaat in op de realisaties over 2024 aan de inkomstenkant. Hierbij worden zowel de verschillen ten opzichte van de begroting 2024 toegelicht, als de ontwikkeling ten opzichte van de realisaties over 2023. Daarbij wordt een koppeling gemaakt met de economische groei en beleidsontwikkelingen.

In 2024 zijn de belasting- en premieontvangsten ('de ontvangsten') 4,3 miljard euro hoger (1,0%) uitgekomen dan werd geraamd in de Miljoenennota 2024. Tabel 2.2.1 toont het verschil in miljarden euro voor de ontvangsten tussen de Miljoenennota 2024 en het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2024.

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

	Miljoenennota 2024	Realisatie 2024	Vershil
Belastingen en premies volksverzekeringen op EMU-basis	311,9	313,2	1,3
- waarvan belastingen	269,8	274,7	4,9
- waarvan premies volksverzekeringen	42,1	38,5	- 3,6
Premies werknemersverzekeringen	91,0	94,0	3,0
Totaal	402,9	407,2	4,3

Hierna wordt de ontwikkeling van de ontvangsten toegelicht aan de hand van de veranderingen in onderliggende macro-economische indicatoren. Daarbij komt eerst het verschil aan bod tussen de uiteindelijke ontvangsten over 2024 en de geraamde ontvangsten in de begroting voor dat jaar (verticale toelichting, paragraaf 2.2.1). Daarna volgt de ontwikkeling van 2024 in aansluiting op 2023 (de horizontale ontwikkeling, paragraaf 2.2.2).

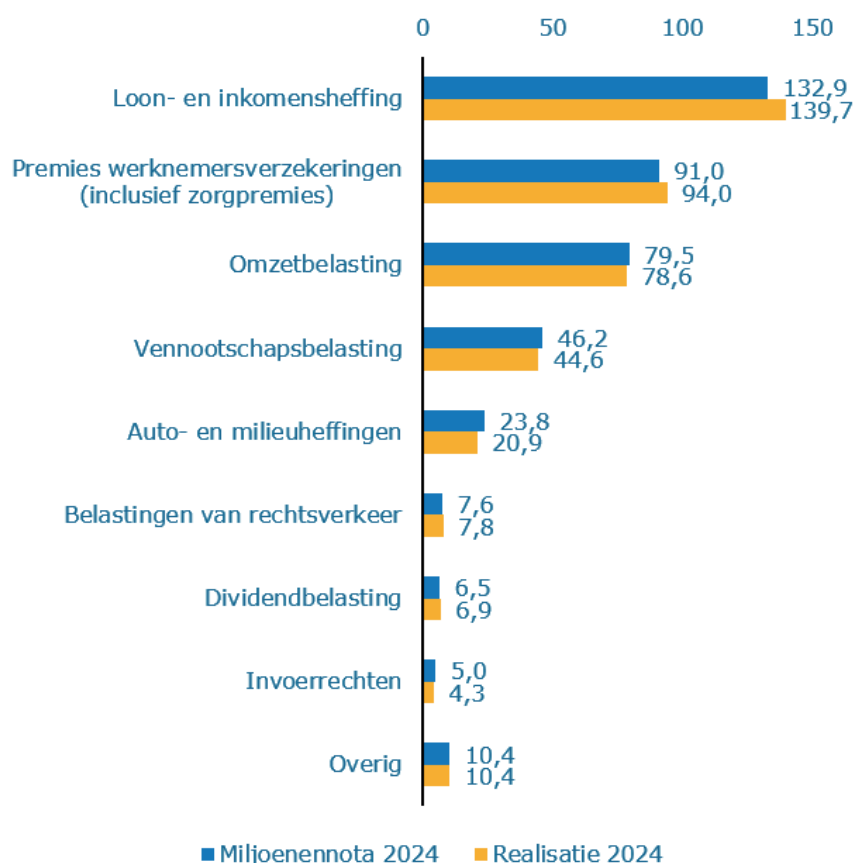
2.2.1 Belasting- en premieontvangsten ten opzichte van de raming (verticale toelichting)

Het verschil tussen de raming van de ontvangsten uit de Miljoenennota 2024 en de uiteindelijke realisatie over 2024 bedraagt 4,3 miljard euro. Dit is een relatief beperkt verschil van 1,0%. Dit verschil wordt verklaard door een aantal factoren.

In grote lijnen wordt het verschil in geraamde en gerealiseerde ontvangsten in 2024 sterk bepaald door drie grote effecten met ieder een effect van meerdere miljarden euros die bij de ontwerpbegroting niet voorzien waren. Ten eerste heeft een groter dan verwacht anticipatie-effect op de verhoging van box 2-tarieven per 1 januari 2024 voor ongeveer 6 miljard euro aan extra inkomsten gezorgd. Ten tweede leidde de uitspraak van de Hoge Raad over box 3 tot een eenmalige tegenvaller van 4,2 miljard euro in 2024. Ten derde leidde een revisie van de Nationale Rekeningen tot een verhoging van 4,1 miljard euro van de geboekte premie-inkomsten. Deze laatste hogere inkomsten zijn administratief van aard en worden aan de uitgavenkant gespiegeld door hogere uitgaven. Dit leidt dit ook niet tot een beter begrotingssaldo. Per saldo verklaren deze drie grote effecten grofweg het verschil tussen geraamde en gerealiseerde ontvangsten. Deze, en andere effecten met invloed op de ontvangsten, worden hieronder in meer detail toegelicht.

Figuur 2.2.1.1 laat zien dat de hogere ontvangsten zich vooral concentreren bij de loon- en inkomensheffing en de premies werknemersverzekeringen. Bij de auto- en milieuheffingen en de vennootschapsbelasting is juist sprake van lagere ontvangsten.

Figuur 2.2.1.1 Raming uit de Miljoenennota 2024 en gerealiseerde belasting- en premieontvangsten op EMU-basis in 2024 (in miljarden euro)



Bron: Ministerie van Financiën

Tabel 2.2.1.1 maakt een uitgebreide uitsplitsing van het verschil in de totale ontvangsten naar type oorzaak. De tabel biedt meer inzicht in de dynamiek achter de belastingontvangsten in 2024, boven op de drie al genoemde grote effecten. De uitsplitsing kijkt ten eerste naar verschillen die zijn ontstaan door de doorwerking van realisaties uit 2023. Bij het opstellen van de Miljoenennota 2024 was de realisatie voor 2023 nog onbekend. Voor zover deze realisaties afwijken van wat was geraamd, werkt dit (meestal) ook door in de raming van 2024. Ten tweede gaat het om effecten van beleid die ná het vaststellen van de Miljoenennota 2024 nog tot stand zijn gekomen. Ten derde gaat het om de endogene ontwikkeling in 2024 zelf. De endogene ontwikkeling slaat voornamelijk op onderliggende economische ontwikkelingen in 2024 die anders uitpakten dan vooraf verwacht werd.¹¹

¹¹ Bij tabel 2.2.1.1 wordt opgemerkt dat het uitsplitsen van ontwikkelingen in de belastingontvangsten geen exacte wetenschap is. In werkelijkheid hangen de verschillende onderdelen ook met elkaar samen. De ontwikkeling en tekstuele duiding zijn bedoeld om een zo goed mogelijke indruk van de dynamiek in de belastingontvangsten te schetsen.

Tabel 2.2.1.1 Ontwikkeling ontvangsten vanaf de Miljoenennota 2024 gesplitst naar oorzaak op EMU-basis (in miljarden euro)

Miljoenennota 2024	402,9
Totale mutatie	4,3
Doorwerking 2023	– 6,8
- waarvan omzetbelasting	– 1,9
- waarvan belastingen op een milieugrondslag	– 1,8
- waarvan overige indirecte belastingen	– 1,4
- waarvan vennootschapsbelasting	– 0,9
- waarvan premies werknemersverzekeringen	– 0,7
- waarvan overig	0,0
Beleid in 2024	– 2,0
- waarvan loon- en inkomensheffing	1,5
- waarvan vennootschapsbelasting	– 1,1
- waarvan accijnzen	– 1,3
- waarvan overig	– 1,2
Endogeen in 2024	9,0
- waarvan loon- en inkomensheffing	5,3
- waarvan omzetbelasting	1,1
- waarvan accijnzen	– 0,3
- waarvan overdrachtsbelasting	0,3
- waarvan belastingen op een milieugrondslag	0,5
- waarvan dividendbelasting	1,5
- waarvan schenk- en erfbelasting	0,4
- waarvan overige belastingsoorten	0,3
Herziening EMU-definitie sociale premies	4,1
Financieel Jaarverslag van het Rijk 2024	407,2

Doorwerking 2023

De realisaties in 2023 pakten uiteindelijk negatiever uit dan geraamd in de Miljoenennota 2024. Voor een uitgebreide toelichting bij de realisatie van de ontvangsten in 2023 wordt verwezen naar het Financieel Jaarverslag van het Rijk van 2023.

Beleidswijzingen na de Miljoenennota 2024

Na het publiceren van de Miljoenennota 2024 zijn nog diverse beleidswijzingen doorgevoerd. Een aantal daarvan hebben een groot effect gehad op de ontvangsten van 2024.

De eerste belangrijke wijziging betreft het aangenomen amendement waardoor het hoge tarief in box 2 verder verhoogd werd van 31% naar 33%. Er was reeds voorzien in de invoering van een tweeschijventarief in box 2 vanaf 2024, waardoor het tarief van 26,9% in 2023 gewijzigd werd naar een laag tarief van 24,5% en een hoog tarief van eerst 31% en later dus 33%. Deze wijzigingen hebben geleid tot een groot anticipatie-effect: om het hoge tarief van 33% vanaf 2024 te vermijden, is een grote hoeveelheid dividend eind 2023 uitgekeerd en zijn aandelen verzilverd. Het ging hierbij uiteindelijk om een groter anticipatie-effect dan vooraf voorzien. In 2023 zelf leidde dit al tot hoge ontvangsten in de dividendbelasting (de voorheffing op de inkomstenbelasting). Deze ontvangsten zijn al toegelicht in het Financieel

Jaarverslag van het Rijk 2023. In 2024 leidde ditzelfde anticipatie-effect tot hoge ontvangsten in de inkomstenbelasting. De inschatting is dat in 2024 voor ongeveer 6 miljard euro extra belasting is betaald in box 2. Hoewel niet met zekerheid te zeggen, is het waarschijnlijk dat dit bijna volledig toe te schrijven is aan de genoemde veranderingen in box 2.¹²

De tweede beleidsmatige wijziging met een grote budgettaire impact in 2024 ten opzichte van de Miljoenennota 2024 is het amendement om de verlaging van de brandstofaccijnzen te verlengen. Dit leidt tot een beleidsmatige derving van ongeveer 1,3 miljard euro.

Andere grote wijzigingen zijn de budgettaire effecten van uitspraken van de Hoge Raad in 2024. Ook uitspraken van de Hoge Raad worden als «beleidsmatig» gezien. In 2024 zijn een aantal uitspraken geweest met een groot budgettair effect. Dit betreft vooral de uitspraken over box 3. Deze hebben een geraamde budgettaire impact in 2024 van – 4,3 miljard euro, die valt onder de loon- en inkomensheffing. Daarnaast gaat het om de uitspraak over de belastingplicht van een Duits vastgoedfonds, die leidt tot een derving in de vennootschapsbelasting.

Endogene ontwikkeling

De endogene ontwikkeling van de belastingopbrengst is het verschil tussen raming en realisatie dat níét toe te schrijven is aan tussentijdse beleidswijzigingen. 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. Ook als de impact van beleid in werkelijkheid anders uitpakt dan vooraf geraamd, is in deze analyse sprake van een endogeen verschil.¹³

De gerealiseerde belasting- en premieontvangsten pakken door endogene ontwikkelingen per saldo 9,0 miljard euro hoger uit dan geraamd in de Miljoenennota 2024. Deze hogere groei in 2024 compenseert voor het feit dat de groei van de ontvangsten eind 2023 juist tegenviel ten opzichte van de raming. Dit komt tot uitdrukking in de negatieve bijdrage van de doorwerking 2023 en de positieve bijdrage van de endogene groei in 2024. De totale niet-beleidsmatige afwijking van de raming is daarmee relatief beperkt.

Het valt op dat de endogene bijdrage van de loon- en inkomensheffing groter is dan geraamd. Tabel 2.2.1.2 geeft de ontwikkeling weer van economische indicatoren die relevant zijn voor deze belastingsoorten in de Miljoenennota (MN) 2024 en Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) 2024. De belangrijkste oorzaak van de hogere inkomsten is een hoger dan geraamde groei van de contractlonen, die een grote invloed hebben op de belastingontvangsten, specifiek op de loonheffing. In het verlengde hiervan is ook de winstontwikkeling van ondernemers sterker gegroeid dan geraamd, wat leidt tot hogere ontvangsten in de inkomensheffing.

¹² Om deze reden is ervoor gekozen het volledige bedrag van 6 miljard euro toe te rekenen aan «beleid» en niet aan «endogeen». In de regel is het niet mogelijk om de effecten van beleid achteraf te herberekenen, maar in dit geval is het bedrag goed zichtbaar en maakt het de feitelijke ontwikkeling van de ontvangsten beter navolgbaar.

¹³ In de praktijk is het meestal niet mogelijk om achteraf vast te stellen wat de precieze impact in een jaar van een beleidswijziging is geweest.

Tabel 2.2.1.2 Macro-economische variabelen relevant voor de loon- en inkomensheffing

	MN24	FJR24	Vershil
Arbeidsvolume in arbeidsuren	0,63%	0,71%	0,08%
Contractloonstijging	5,67%	6,60%	0,93%
Incidentele loonstijging	0,28%	0,02%	– 0,26%
Tabelcorrectiefactor	9,90%	9,90%	0,00%
Aftrek pensioenpremies	– 0,07%	0,10%	0,17%
Omvang hypotheekrenteaftrek	18,10%	18,02%	– 0,08%
Arbeidsinkomensquote marktsector	71,5%	68,2%	– 3,26%

Tabel 2.2.1.3 geeft de ontwikkeling weer van de economische indicatoren die relevant zijn voor de btw. De btw-opbrengst hangt vooral samen met de nominale bestedingen van consumenten (dus inclusief inflatie) en met investeringen van de overheid en investeringen in woningen. De groei van de consumptie is beperkter dan geraamd, maar investeringen in woningen dragen juist positief bij. Ook bij de btw geldt dat een samenhang lijkt te bestaan tussen de tegenvallende ontwikkeling eind 2023 (zie de negatieve doorwerking) en de hogere endogene groei in 2024.

Tabel 2.2.1.3 Relevante economische indicatoren voor de omzetbelasting

	MN24	FJR24	Vershil
Particuliere consumptie, waardemutatie	5,02%	3,80%	– 1,22%
Investerings in woningen, waardemutatie	– 3,54%	5,78%	9,32%
Overheidsinvesteringen, waardemutatie	9,03%	2,16%	– 6,87%

Tabel 2.2.1.4 toont enkele overige economische indicatoren die relevant zijn voor de belastingontvangsten.

Tabel 2.2.1.4 Overige relevante economische indicatoren voor de belasting- en premieontvangsten

	MN24	FJR24	Vershil
Bbp-groei, waardeontwikkeling	4,85%	6,10%	1,25%
Prijsmutatie verkopen bestaande woningen	– 5,29%	8,73%	14,02%
Volumemutatie verkopen bestaande woningen	0,70%	13,19%	12,49%

Van de overige endogene effecten vallen de accijnzen en de dividendbelasting op. De belangrijkste verklaring voor de negatieve endogene groei van de accijnzen is de ontwikkeling van de tabaksaccijns. Op 1 april 2024 is het tarief verhoogd. Daarnaast mogen supermarkten vanaf 1 juli 2024 geen tabaksproducten meer verkopen. Gedurende 2024 zijn de tabaksverkopen sterk gedaald ten opzichte van 2023. Dit is naar verwachting een reactie op (een combinatie van) bovengenoemde maatregelen. Omdat het effect groter is dan geraamd in de Miljoenennota 2024, leidt dit (voor het verschil) tot een negatieve endogene bijdrage van de tabaksaccijns. Bij de dividendbelasting is sprake van een positieve endogene ontwikkeling. Vanwege het grote, beleidsmatig gedreven anticipatie-effect eind 2023 is de ontwikkeling van de ontvangsten in 2024 moeilijk uit te splitsen in een endogeen deel en een beleidsmatig deel. De daling van de ontvangsten in 2024 ten opzichte van 2023 is beperkter dan verwacht, en dit leidt in bovenstaande splitsing tot een positieve endogene bijdrage.

Herziening EMU-definitie sociale premies

Met de herziening van de Nationale Rekeningen in de zomer van 2024¹⁴ is de registratie van de premie-inkomsten en -uitgaven gewijzigd. Hiermee worden premies die afgedragen worden over uitkeringen in de Nationale Rekeningen gezien als zowel inkomsten voor het ontvangende sociale fonds als uitgaven voor het betalende fonds. Een voorbeeld hiervan is wanneer UWV premie Zvw afdraagt bij het verstrekken van een WW-uitkering. Vóór de revisie werden deze stromen in de Nationale Rekeningen genegeerd. Omdat zowel de betalende als de ontvangende partij onderdeel is van de collectieve sector, heeft deze wijziging geen gevolgen voor het EMU-saldo.

2.2.2 Belasting- en premieontvangsten in 2024 ten opzichte van 2023 (horizontale toelichting)

Ten opzichte van 2023 zijn de totale belasting- en premieontvangsten endogeen (dus gecorrigeerd voor beleid) gestegen met 5,5%. Dit is iets lager dan de groei van het nominale bbp in 2024: 6,1%. Tabel 2.2.2.1 geeft deze horizontale, endogene ontwikkeling weer per belastingsoort.

Tabel 2.2.2.1 Endogene ontwikkeling van belastingen en premies volksverzekeringen in 2024 (in procenten)

	2024
Indirecte belastingen	5,4%
Invoerrechten	1,1%
Omzetbelasting	3,8%
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	4,1%
Accijnzen	1,1%
Overdrachtsbelasting	24,9%
Assurantiebelasting	7,3%
Motorrijtuigenbelasting	7,3%
Belastingen op een milieugrondslag	30,4%
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken e.a.	– 23,9%
Belasting op zware motorrijtuigen	– 2,5%
Bankbelasting	– 1,6%
Inframarginale heffing	0,0%
Directe belastingen en premie volksverzekeringen	4,2%
Loon- en inkomensheffing	5,9%
Dividendbelasting	17,6%
Kansspelbelasting	0,9%
Vennootschapsbelasting	– 3,9%
Bronbelasting op rente en royalty's	13,1%
Schenk- en erfbelasting	13,3%
Overige belastingontvangsten	– 5,1%
Totaal belastingen en premie volksverzekeringen	4,7%
Premies werknemersverzekeringen	8,7%
Totaal belasting- en premieontvangsten	5,5%
Nominale groei bbp	6,1%

¹⁴ Zie voor meer informatie: CBS (2024), Nationale rekeningen: revisie tijdreeksen 1995-2021

De totale kostprijsverhogende belastingen groeiden in 2023 met 5,4%. Veruit de belangrijkste belastingsoort in deze categorie is de omzetbelasting (btw), die endogeen groeit met 3,8%, overeenkomstig de relatief beperkte bijdrage van de particuliere consumptie in 2024. Opvallende ontwikkelingen bij budgettair minder omvangrijke belastingen zijn zichtbaar in de overdrachtsbelasting, de belastingen op milieugrondslag, en de verbruiksbelasting. In 2024 was sprake van een forse prijsstijging van woningen en ook het aantal verkochte woningen nam toe (zie tabel 2.2.1.4). Dit leidt tot een grote endogene groei van de overdrachtsbelasting. De belasting op een milieugrondslag groeit in 2024 stevig: dit wordt gedreven door de energiebelasting. Deels is hierbij sprake van een simpel effect van jaarlijkse indexatie van tarieven. Die indexatie is in 2024 namelijk relatief groot. Maar deze groei in 2024 volgt ook op een jaar (2023) waarin de endogene ontwikkeling juist sterk negatief was. Deels lijkt in 2024 dan ook sprake van een correctie op deze eerdere krimp. De tarieven voor de verbruiksbelasting zijn in 2024 relatief sterk verhoogd. De opbrengst is in 2024 echter niet voor het volledige geraamde bedrag meegegroeid. Dit verschil vertaalt zich in een negatieve endogene ontwikkeling. Het is niet vast te stellen of deze negatieve endogene ontwikkeling een direct gevolg is van een afwijkend effect van de verhoging van de tarieven dan vooraf geraamd, of van een andere endogene ontwikkeling.

De directe belastingen en de premies volksverzekeringen namen in 2024 endogeen met 4,2% toe ten opzichte van 2023. Ook dit blijft iets achter bij de groei van het bbp. Hierbij vallen de ontwikkeling van de dividendbelasting en de vennootschapsbelasting op. Bij de dividendbelasting is sprake van een beperktere terugval van de ontvangsten in 2024 dan werd verwacht op basis van het grote anticipatie-effect eind 2023. Daarnaast is de winstontwikkeling bij Nederlandse (groot)bedrijven de afgelopen jaren sterk geweest. Dit draagt bij aan een hogere groei van de ontvangsten uit de dividendbelasting. In 2024 is de endogene groei van de vennootschapsbelasting juist negatief, en dit verklaart de achterblijvende groei van de directe belastingen ten opzichte van het bbp. Dit heeft een grotendeels technische achtergrond. Voor de vennootschapsbelasting wordt het gerapporteerde bedrag voor het EMU-saldo namelijk bepaald op kasbasis, en niet op transactiebasis. Hoewel de ontvangsten van de vennootschapsbelasting jaarlijks toenemen op transactiebasis, hand in hand met toenemende winsten, is in 2024 sprake van een krimp in de ontvangsten op kasbasis. Dit komt door verandering in het onderliggende kaspatroon waarop bedrijven belasting afgedragen. De daling in 2024 van de kasontvangsten is (deels) een correctie van de hoge stijging in voorgaande jaren.

Tot slot steeg de opbrengst van de premies werknemersverzekeringen in 2024 ten opzichte van een jaar eerder met 8,7%. Evenals bij de loonheffing hangt de ontwikkeling van premies werknemersverzekeringen vooral samen met de werkgelegenheid en de lonen.

3 FINANCIEEL MANAGEMENT

3.1 Inleiding

In 2024 was het niveau van rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het Rijk respectievelijk 98,94 procent, 99,67 procent en 99,94 procent. Paragraaf 3.2 gaat in op het rechtmatigheidsbeeld.

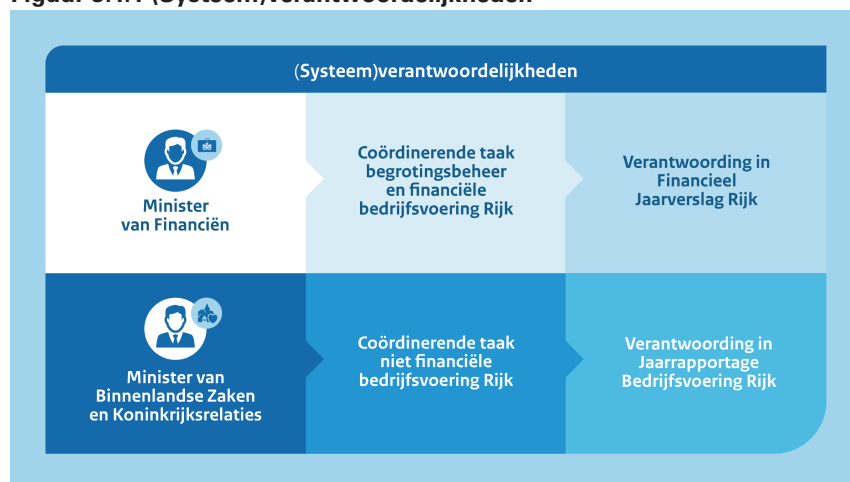
Bij de jaarverslagen van bijna alle begrotingshoofdstukken heeft de Auditdienst Rijk een goedkeurende controleverklaring afgegeven. Bij de financiële verantwoording van het ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) heeft de Auditdienst Rijk een controleverklaring met beperking gegeven. Voor de verantwoording van BHOS was informatie van derden onvoldoende tijdig beschikbaar en verwerkt om de controle op tijd af te kunnen ronden. Daarnaast speelde problematiek rondom de implementatie van een nieuwe financiële applicatie.

3.1.1 (Systeem)verantwoordelijkheid

De minister van Financiën en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zijn verantwoordelijk 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. De verantwoording hierover gebeurt in dit Financieel Jaarverslag Rijk (FJR). Op grond van het «Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering Rijksdienst 2011»¹⁶ heeft de minister van BZK coördinerende bevoegdheden voor de rijksbrede niet-financiële bedrijfsvoering. De verantwoording hierover geschiedt in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR). Het FJR en het JBR worden op Verantwoordingsdag aan de Staten-Generaal overhandigd.

Figuur 3.1.1 (Systeem)verantwoordelijkheden



¹⁵ Stb. 2017, 139.

¹⁶ Stb. 2011, 18.

3.1.2 Ministeriële verantwoordelijkheid

Iedere minister rapporteert op basis van de ministeriële verantwoordelijkheid in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag over:

- de bedrijfsvoering, waaronder de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten;
- de rijksbrede bedrijfsvoeringsonderwerpen;
- de belangrijke ontwikkelingen en verbeteringen in de bedrijfsvoering.

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.

3.1.3 Leeswijzer

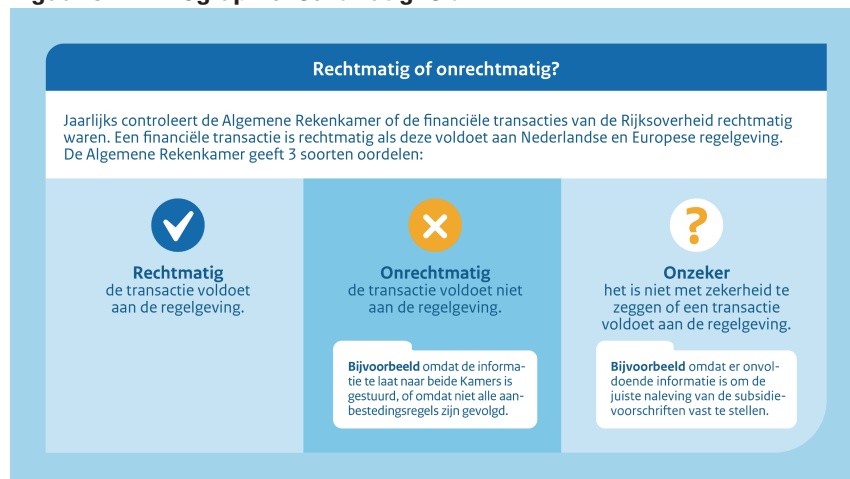
Paragraaf 3.2 gaat in op het rechtmatigheidsbeeld, inclusief duiding van de geconstateerde onrechtmatigheden en de ontwikkelingen op het gebied van de rijksbrede financiële bedrijfsvoering. Vervolgens besteedt paragraaf 3.3 aandacht aan toekomstbestendig begroten en verantwoorden, waar het begrotingsproces, de financiële informatievoorziening en de onderbouwing van beleid onder vallen. Paragraaf 3.4 besteedt aandacht aan de ontwikkelingen op het gebied van het verzelfstandigingsbeleid. Tot slot beschrijft paragraaf 3.5 de Europese middelen.

3.2 Rechtmatigheid en tolerantiegrenzen

Definitie comptabele rechtmatigheid

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

Figuur 3.2.1 Infographic rechtmatigheid



Rapporteringstoleranties en tolerantiegrenzen

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

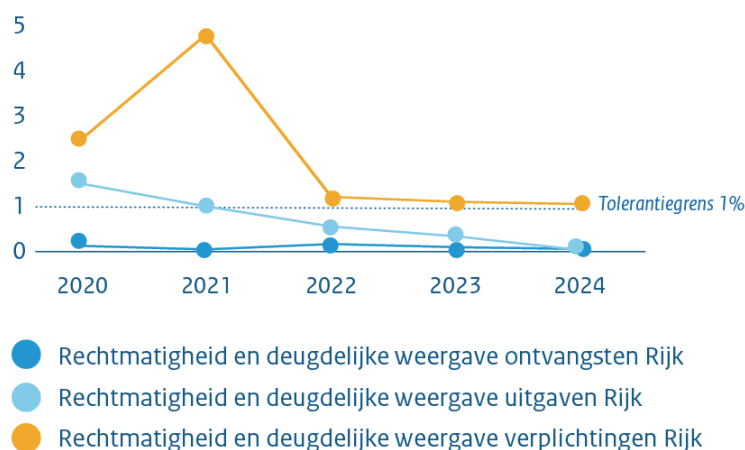
Voor de rijksrekening geldt een rapporteringstolerantie van 1% voor zowel de verplichtingen, de uitgaven als de ontvangsten.

3.2.1 Rechtmatigheid van de ontvangsten, uitgaven en verplichtingen

De rechtmatigheid bij de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten is licht verbeterd ten opzichte van 2023.

De rechtmatigheid van de ontvangsten van het Rijk komt uit op 99,94 % en de rechtmatigheid van de uitgaven op 99,67 %. De rechtmatigheid van de verplichtingen van het Rijk is 98,94 %. In onderstaande figuur 3.2.1.1 is de ontwikkeling in rechtmatigheid te zien tussen 2020 en 2024.

Figuur 3.2.1.1 Ontwikkeling rechtmatigheid 2020 – 2024



3.2.2 Duiding geconstateerde fouten en onzekerheden

De ministers moeten in de bedrijfsvoeringsparagraaf van hun jaarverslag fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid (onrechtmatigheden) melden, als het bedrag daarvan boven een bepaalde grens (rapporteringstolerantie) ligt.

In 2024 is de rechtmatigheid binnen de grenzen van de gehanteerde rapporteringstoleranties voor een begrotingshoofdstuk, de saldibalans en de samenvattende verantwoordingsstaat van agentschappen gebleven, met uitzondering van de volgende acht begrotingshoofdstukken:

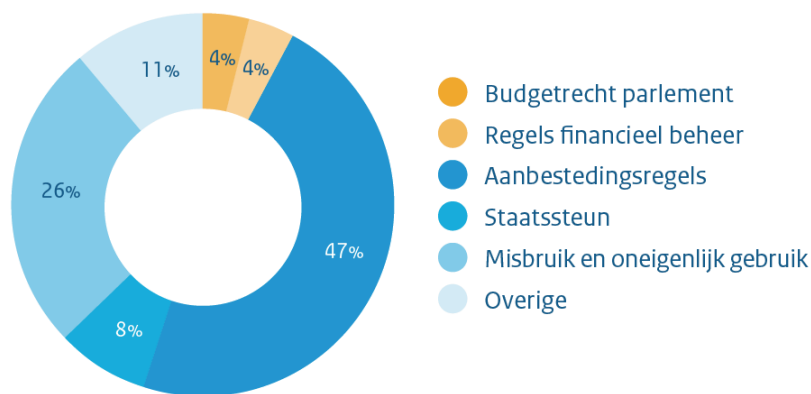
- VI. Justitie en Veiligheid
- VII. Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- IXB. Financiën
- XIII. Economische Zaken en Klimaat
- XVI. Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- XVII. Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
- A. Mobiliteitsfonds
- L. Nationaal Groeifonds

Dit is gelijk aan het aantal overschrijdingen van deze rapporteringstoleranties als in 2023.

De onrechtmatigheden betekenen meestal niet dat sprake is van fraude, maar dat de financiële transacties niet volgens de geldende procedures van de regelgeving zijn uitgevoerd of verantwoord. Of dat onvoldoende informatie beschikbaar is om de rechtmatigheid aan te tonen.

De onrechtmatigheden bij de verplichtingen zijn uitgesplitst naar meest voorkomende categorieën. Zo is beter inzicht bij welke onderwerpen de meeste problematiek zich voordoet en kunnen verbetermaatregelen gericht worden ingezet. In figuur 3.2.3 is het percentage onrechtmatigheden uitgesplitst naar categorie opgenomen.

Figuur 3.2.3 Uitsplitsing onrechtmatigheden verplichtingen 2024



De categorie «Overig» bevat voor het grootste deel de optelsom van de geconstateerde onrechtmatigheden bij de departementen waar geen sprake is van overschrijding van tolerantiegrenzen.

De belangrijkste geconstateerde onrechtmatigheden in 2024 bij de verplichtingen en uitgaven bij de ministeries en bij de agentschappen zijn gerelateerd aan:

- het niet (geheel) naleven van (Europese) aanbestedingsregels;
- onvoldoende uitgewerkt beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan;
- het niet (goed) naleven van wet- en regelgeving van subsidies en staatssteun;
- het niet (geheel) naleven van (eigen specifieke) financiële regelgeving;
- het niet met zekerheid kunnen vaststellen dat de prestatie geleverd is.

Naast de inzichten uit de oorzaken van de onrechtmatigheden wordt tevens een analyse gemaakt van de belangrijkste bevindingen in de bedrijfsvoering van de Auditdienst Rijk en de geconstateerde onvolkomenheden van de Algemene Rekenkamer.

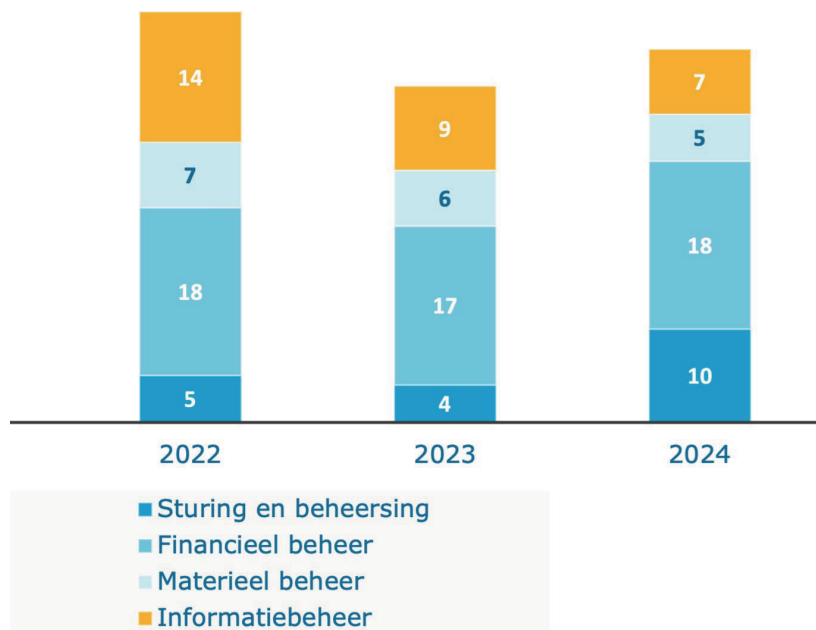
Bevindingen Auditdienst Rijk

Met ingang van 2024 geeft de Auditdienst Rijk bij hun bevindingen een prioritering aan in plaats van een weging. Door de wijziging in systematiek is een vergelijking met voorgaande jaren niet mogelijk. Wel blijkt dat een belangrijk deel van de bevindingen tekortkomingen in de financiële bedrijfsvoering betreft, zoals onvoldoende onderbouwing bij afgegeven prestatieverklaringen en risico's rondom misbruik en oneigenlijk gebruik, maar ook bevindingen gerelateerd aan inkoopbeheer.

Onvolkomenheden Algemene Rekenkamer

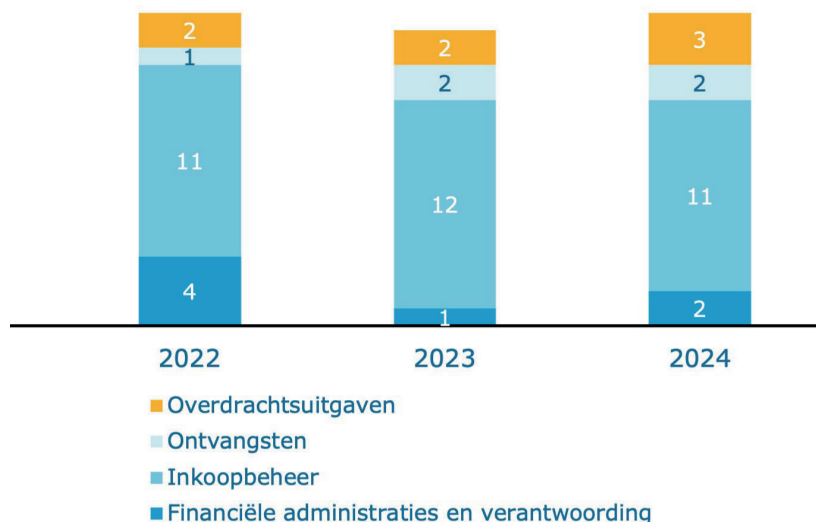
De Algemene Rekenkamer kent een onvolkomenheid toe indien een bedrijfsvoeringsproces van een ministerie niet goed is ingericht of wordt uitgevoerd. In totaal heeft de Algemene Rekenkamer 40 onvolkomenheden (36 in 2023) geconstateerd in 2024, waarvan 18 onvolkomenheden in het financieel beheer (17 in 2023). Over 2024 zijn daarnaast drie ernstige onvolkomenheden gerapporteerd. Figuur 3.2.5 laat de ontwikkeling van het aantal onvolkomenheden naar hoofdcategorie over de jaren 2022 tot en met 2024 zien.

Figuur 3.2.5 Ontwikkeling onvolkomenheden 2022 – 2024



De onvolkomenheden in het financieel beheer zijn onder te verdelen in een aantal subcategorieën. In onderstaande figuur 3.2.6 is de ontwikkeling van deze subcategorieën binnen het financieel beheer over de jaren 2022 tot en met 2024 opgenomen. Daaruit blijkt dat de meeste onvolkomenheden in het financieel beheer op het gebied van inkoopbeheer (11) zijn.

Figuur 3.2.6 Onderverdeling onvolkomenheden financieel beheer



3.2.3 Programma Versterking Financieel Beheer

Als systeemverantwoordelijke voor het financieel beheer van het Rijk vraagt de minister van Financiën blijvend aandacht voor het financieel beheer. Met het Programma Financieel Beheer (hierna: het Programma) onderstreept het kabinet dit belang en bedt het duurzaam in in de reguliere (bedrijfsvoerings)processen.

Op 7 oktober 2024 heeft de Tweede Kamer een brief ontvangen met de doelen en beoogde resultaten van het Programma. Het Programma is voortdurend in beweging, zodat het aansluit bij de ontwikkelingen in het financieel beheerproces dat het ministerie van Financiën vormgeeft in nauw contact met de andere ministeries, de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer. Samen met departementen worden activiteiten ondernomen om het financieel beheer rijksbreed te verbeteren. Dit gebeurt langs vier lijnen:

- het vergroten van de aandacht voor het financieel beheer;
- het doorlichten van de rijksbrede regelgeving;
- het versnellen van inzicht in de tekortkomingen;
- het versterken van de expertise en informatie-uitwisseling;

De belangrijkste activiteiten en resultaten van het Programma zien op het blijvend aandacht vragen bij departementen voor het belang van goed financieel beheer. Afgelopen jaar is een congres risicomanagement georganiseerd voor medewerkers van zowel beleidsdepartementen als de uitvoering. Het centrale thema hierbij was hoe risicomanagement kan bijdragen aan het bereiken van de strategische doelen en een integraal onderdeel kan uitmaken van sturingsbeslissingen. Daarnaast wordt via interdepartementale (werk)groepen structureel aandacht gevraagd voor specifieke onderwerpen van het financieel beheer en casuïstiek gedeeld.

In de tweede lijn, het doorlichten van de rijksbrede regelgeving, is het afgelopen jaar gewerkt aan het verduidelijken van de regelgeving, bijvoorbeeld rond het verplichtingenbeheer. Hiervoor zijn diverse fiches opgesteld. Ook is gestart met de evaluaties van de Regeling Financieel Beheer van het Rijk en de Regeling Audit Committees van het Rijk. Het komend jaar zullen deze evaluaties worden afgerond. Daarnaast is de samenwerking met het Programma Terugdringen Bureaucratie en Regeldruk Inkoopdomein Rijksoverheid (BRIR) opgestart om de regelgeving rond het inkoopbeheer te vereenvoudigen.

Om departementen eerder inzicht te geven in de rechtmatigheid is het rechtmatigheidsdashboard ontwikkeld. Afgelopen jaar is dit aan departementen aangeboden. Door het vergroten van het inzicht in onrechtmatigheden zijn departementen sneller in staat om beheersmaatregelen te nemen.

Het vergroten van kennis over financieel beheer bij medewerkers in de financiële functie is de basis om het financieel beheer structureel te verstevigen. De Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering (RAFEB) speelt een belangrijke rol bij het overbrengen van kennis. Het afgelopen jaar is hiervoor meer aandacht gevraagd in het reguliere onderwijs en tijdens themasessies en masterclasses. Daarnaast zijn handreikingen en instructies – in de vorm van fiches – gepubliceerd op het gebied van verplichtingenbeheer, prestatieverklaring en risicomangement.

3.3 Toekomstbestendig begroten en verantwoorden

Begin oktober 2024 heeft de minister van Financiën de Agenda toekomstbestendig begroten en verantwoorden aan de Kamers verzonden. In die Kamerbrief staan de kabinetsreactie op de evaluatie van de Comptabiliteitswet 2016 en de plannen voor de verbetering, modernisering en vereenvoudiging van het begrotings- en verantwoordingsproces en de financiële informatievoorziening. De plannen bouwen verder op stappen die al gezet zijn de afgelopen jaren voor rust in het begrotingsproces, meer inzicht in begrotingsinformatie door uniformering en moderne techniek en de onderbouwing van beleid door evaluaties. De volgende paragrafen gaan in op de resultaten in 2024 op deze onderwerpen.

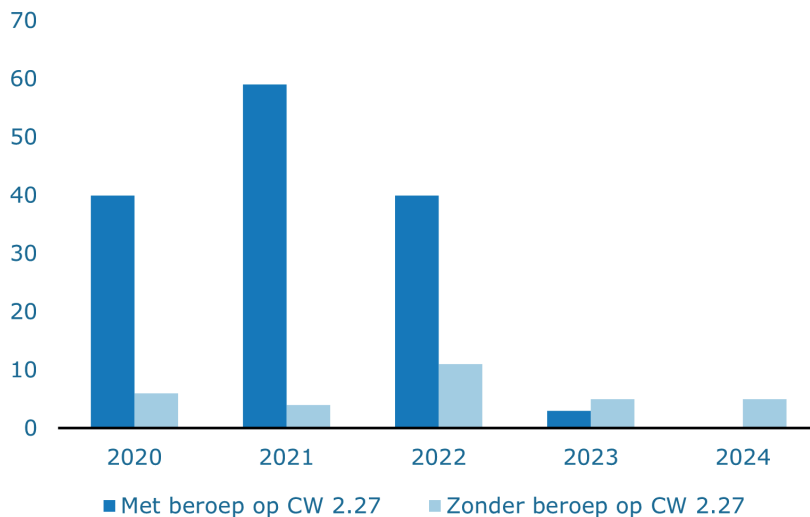
3.3.1 Begrotings- en verantwoordingsproces

In 2024 is de lijn van de meerjarige Voorjaarsnota doorgezet. De parlementaire behandeling van de beleidsplannen in de voorjaarsnota heeft vanwege de kabinetsformatie later in het jaar plaatsgevonden. Het nieuwe kabinet heeft besloten tot de oprichting van drie nieuwe ministeries met een eigen begroting, en het onderbrengen van een aantal onderwerpen bij andere ministeries. Deze wijzigingen zijn verwerkt in de ontwerpbegrotingen voor 2025 die ingediend zijn op Prinsjesdag. De verantwoording over 2024 vindt nog plaats op basis van de indeling in de begrotingen zoals ze voor 2024 zijn ingediend.

Net als in 2023 is in 2024 met het extra tussentijds begrotingsmoment gewerkt, de zogeheten *septembersuppletoire*, om het parlement eerder in het jaar te informeren over wijzigingen in het lopende jaar en de noodzaak voor losse incidentele suppletoire begrotingen (ISB's) te verminderen.

Het aantal ISB's is in 2024 verder gedaald. In totaal zijn vijf ISB's ingediend ten opzichte van acht in 2023. Drie van de vijf ISB's zijn gerelateerd aan Oekraïnemaatregelen. Daarnaast is een ISB gestuurd voor een lening aan TenneT en één voor de verduurzaming van de industrie. Figuur 3.3.1.1 geeft een overzicht van het aantal ISB's over de afgelopen vijf jaar.

Figuur 3.3.1.1. Incidentele suppletoire begrotingen 2020 – 2024



Voor het begrotingsjaar 2024 zijn 25 nota's van wijziging (NvW) gestuurd op zowel de ontwerp-begrotingen (veertien) als de suppletoire begrotingen (elf). Zes NvW's zijn verstuurd om aangenomen moties te verwerken, vijf voor het Programma Bescherming Noordzee Infrastructuur (PBNI), vijf voor Oekraïnemaatregelen, twee om het verwerpen van de verhoging van het wettelijke minimumloon te verwerken en zeven voor diverse andere onderwerpen.

Bij geen van de ISB's of NvW's in 2024 was het nodig het voorgenomen beleid in uitvoering te nemen vooruitlopend op autorisatie van het parlement. Een mogelijkheid die de Comptabiliteitswet 2016 biedt in het geval van grote urgentie.

3.3.2 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 beleids- en bedrijfsvoering ondersteunt. Deze paragraaf bevat een beschrijving van de ontwikkelingen in 2024.

Digitale informatievoorziening

Rijksfinancien.nl

De website *rijksfinancien.nl* fungeert als integraal informatieportaal voor de begroting en verantwoording. Op Prinsjesdag 2024 is er weer een grote update geweest. Naast de gebruikelijke publicatie van stukken en cijfers, is de ombuigingslijst 2024 geactualiseerd en gepubliceerd met de nieuwe pdf-viewer en zijn visualisaties van de begrotingen en van de fiscale maatregelen vernieuwd en uitgebreid.

In 2024 is het nieuwe subdomein *evaluaties.rijksfinancien.nl* gelanceerd. Hierop staat een overzicht van beleidsevaluaties, uitleg over het evaluatiestelsel en de toolbox beleidsevaluaties. Deze stukken zijn ook geïntegreerd met de hoofdsite; bij elk begrotingshoofdstuk en artikel zijn de relevante thema's en rapporten te vinden.

Om de onderliggende datakwaliteit op de site verder te verbeteren is de aanlevering en publicatie van begrotingsdata zo veel mogelijk geautomatiseerd. Hiervoor is gebruikgemaakt van verschillende innovaties in systemen.

Programma Toekomst Financiële Administratie (TFA)

2024 markeerde een belangrijk jaar voor de rijksbrede financiële innovatie. Met de actieve inzet van alle departementen heeft het ministerie van Financiën belangrijke eerste stappen gezet naar meer robuuste en betrouwbare rijksbrede financiële informatievoorziening. Deze geleidelijke modernisering draagt bij aan verbeterde datakwaliteit en financieel beheer. Bovendien draagt deze bij aan de voorbereiding op technologische ontwikkelingen.

De komende periode zal onder andere in het teken staan van een pilot federatief datastelsel. Een federatief datastelsel maakt slimme en veilige gegevensuitwisseling mogelijk zonder dat alle gegevens centraal worden opgeslagen. Drie departementen gaan dit concept testen in een pilot. Als de pilot succesvol is, kan dit uitgebreid worden naar meerdere departementen.

Informatievoorziening rijksbezit en financiële risico's juridische procedures

Naar aanleiding van de evaluatie verslaggevingsstelsel rijksoverheid 2022¹⁷ wordt hier gerapporteerd over de voorgestelde verbeteringen voor de informatievoorziening. De eerste verbetering ziet toe op de informatievoorziening op het gebied van investeringsprojecten en bezittingen. Met dit voorstel wordt mede opvolging gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport 'Zicht op rijksbezit'¹⁸ van de Algemene Rekenkamer. Daarna volgt rapportage over verslaggeving van financiële risico's bij juridische procedures.

Informatievoorziening rond rijksbezit

In de evaluatie verslaggevingsstelsel rijksoverheid 2022 is geconcludeerd dat de huidige informatievoorziening over bezittingen kan worden verbeterd. De werkgroep Interne informatievoorziening werkte de afgelopen jaren aan een project om hierover advies uit te brengen. Het project is eind 2024 afgerond en de werkgroep heeft zijn verslag uitgebracht in het rapport *Bezit beter in beeld*. De Tweede Kamer is op 11 februari 2025 per brief hierover geïnformeerd.¹⁹

Verslaggeving financiële risico's bij juridische procedures

Daarnaast is in de evaluatie van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel Rijk geconcludeerd dat informatievoorziening over (toekomstige) financiële risico's verbeterd dient te worden. In het Financieel Jaarverslag van het Rijk van 2022 is daarom een voorstel gedaan om de informatievoorziening te verbeteren op het gebied van financiële risico's voortkomend uit lopende juridische procedures.

¹⁷ Kamerbrief over evaluatie verslaggevingsstelsel rijksoverheid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

¹⁸ Zicht op rijksbezit | Rapport | Algemene Rekenkamer.

¹⁹ Kamerbrief uitkomsten rapport 'Bezit beter in beeld' | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

Dit voorstel is verder uitgewerkt in het kader van de Rijksbegrotingsvoorschriften 2024 en vanaf jaarverslag 2023 nemen departementen een overzicht op van de financiële risico's die voortkomen uit juridische procedures. In onderstaande tabel is een overzicht daarvan opgenomen. In de zomer van 2024 vond een evaluatie van het model plaats. De belangrijkste uitkomsten hiervan zijn onder andere een verduidelijking in het proces. Daarnaast is onderzocht hoe gerapporteerd dient te worden bij agentschappen en zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Omdat voor agentschappen en zbo's de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving (RJ) van toepassing zijn, is het gebruik van dit model niet vereist en leidt dit niet tot wijzigingen in het model in de Rijksbegrotingsschriften.

Tabel 3.3.2.1 Financiële risico's voortkomend uit juridische procedures (2024)

Departement	Casus
JenV	In de periode 1 januari 2024 tot en met 31 december 2024 zijn er drie rechtszaken/claims waarin het ministerie van Justitie en Veiligheid de gedaagde is waarbij een waarde gevorderd wordt van tenminste €25 mln. Dit betreft een zaak van 84 miljoen eur en bij de twee overige zaken is de omvang nog niet bekend. Wegens de vertrouwelijke aard van deze casussen kan hier nader over worden gerapporteerd.
OCW	Er loopt een rechtszaak van 221 schoolbesturen tegen de Staat (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) die gaat over wel of niet te weinig ontvangen bekostiging door schoolbesturen vanwege een verandering van bekostigingssystematiek. In juni 2024 heeft de rechtbank het beroep van de schoolbesturen tegen de minister van OCW gegrond verklaard. De schoolbesturen hebben de vordering van 251 miljoen euro toegewezen gekregen van de rechtbank. Minister van OCW heeft hierop een hoger beroep ingesteld bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De zitting hiervan wordt verwacht in de zomer van 2025.
SZW	Er loopt een rechtszaak van gemeente Den Haag tegen de Staat (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) over de vaststelling van het budget bijstand en loonkostensubsidie (LKS) 2017-2022. In januari 2024 heeft de rechtbank de gemeente Den Haag over de jaren 2017-2019 in het gelijk gesteld. Over de jaren 2020-2022 heeft de rechtbank het ministerie van SZW in het gelijk gesteld. Zowel de gemeente Den Haag als SZW zijn tegen de uitspraak in beroep gegaan.
VWS	Er loopt een rechtszaak over de gunning in 2012 van een opdracht voor Valys-vervoer van Connexxion Taxi Services B.V. tegen de Staat (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport). In januari 2024 heeft het Hof verklaard dat VWS onrechtmatig heeft gehandeld jegens Connexxion en VWS veroordeeld in de vergoeding die Connexxion als gevolg hiervan heeft geleden. Voor de hoogte van de schade is de zaak verwezen naar een schadestaatprocedure. Breathomix heeft ademtesten aan de Staat geleased en de bijbehorende verbruiksartikelen en diensten geleverd. Aangezien deze niet aan de vooraf bepaalde eisen voldeed heeft de Staat de overeenkomst ontbonden. Beide partijen hebben geprocedeerd bij de rechtbank waarbij Breathomix 24,7 miljoen euro en de Staat 17,7 miljoen euro heeft geëist. In december 2020 heeft de rechtbank Breathomix veroordeeld tot betaling van een bedrag van 5,9 miljoen euro. Breathomix heeft een hoger beroep ingesteld tegen dit vonnis.

3.3.3 Beleidsinformatie en beleidsevaluatie

Versterken evaluatiestelsel en periodieke rapportages

Ministeries voeren jaarlijks honderden beleidsevaluaties uit om verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en te onderzoeken wat beter kan. Het evaluatiestelsel vormt daarmee een belangrijke basis voor een lerende overheid. De afgelopen jaren is door alle ministeries gewerkt aan de versterking van het evaluatiestelsel. Zo werkt elk ministerie sinds 2021 met een Strategische Evaluatie Agenda (SEA) om tot nog betere en meer bruikbare inzichten te komen. Elke vier tot zeven jaar wordt voor ieder beleidsthema op de SEA een Periodieke rapportage uitgevoerd, een synthe-

seonderzoek dat inzicht geeft in de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid. Periodieke rapportages zijn de opvolgers van beleidsdoorlichtingen.

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

In 2024 zijn verschillende initiatieven uitgewerkt om het evaluatiestelsel verder te versterken.²⁰ Zo gaan ministeries vanaf 2025 werken aan het vergroten van het inzicht in (de uitkomsten van) uitgevoerde evaluaties. Departementen sturen op Verantwoordingsdag overzichten naar de Tweede Kamer van de belangrijkste aanbevelingen uit evaluaties en hoe het kabinet hieraan opvolging heeft gegeven. Voor Periodieke rapportages wordt nu gebruikgemaakt van een vast format voor de samenvatting om snel en eenduidig inzicht te geven in de uitkomsten. Op deze manier wordt het voor de Tweede Kamer eenvoudiger om de uitkomsten van evaluaties te betrekken in hun werk.

Interdepartementale beleidsonderzoeken

Met interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) ontwikkelt het Rijk beleidsopties voor beleidsterreinen waar budgettaire, maatschappelijke, of politieke uitdagingen spelen. 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 2024/2025 zijn IBO's opgestart naar Arbeidsmigratie, Bekostiging elektriciteitsinfrastructuur, Huursector, Mentale gezondheid en GGZ, en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). In 2024 zijn IBO's gepubliceerd over het Breder instrumentarium woningbouw en grond, Bedrijfsfinanciering, Doelmatig hoger onderwijs, Pensioenopbouw, en Problematische schulden. Een volledig en actueel overzicht van alle gepubliceerde IBO's is te vinden onder het overzicht [Ingepland en uitgevoerd onderzoek](#) op [rijksfinancien.nl](#).

In bijlage 12 van dit jaarverslag wordt ingegaan op het vervolg dat is gegeven aan de IBO's die sinds 2022 zijn gepubliceerd.

Beleidskeuzes uitgelegd (artikel 3.1 CW)

[Artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet](#) schrijft voor dat beleidsvoorstellen van de regering een toelichting bevatten op onder andere financiële gevolgen, doeltreffendheid en doelmatigheid. Het ministerie van Financiën en de vakdepartementen geven invulling aan deze vereiste met het kader Beleidskeuzes uitgelegd (CW 3.1), dat verplicht wordt opgenomen bij beleidsvoorstellen richting de Staten-Generaal die financiële gevolgen hebben van 20 miljoen of meer in enig jaar. Het ministerie van Financiën houdt de naleving van deze werkwijze bij.

Tabel 3.3.3.1 toont het aantal beleidsvoorstellen per departement dat in 2024 binnen de scope viel van de werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd (CW 3.1) en hoeveel daarvan het kader bevatten. Het rijksbrede nalevingsper-

²⁰ Zie hiervoor ook [Kamerstukken II 2024/2025, 31865 nr. 267](#).

centage is in 2024 87%. Hiermee wordt een belangrijke eerste stap gezet in de verhoging van de naleving, waarvoor in 2024 jaar diverse acties werden aangekondigd.²¹

Tabel 3.3.3.1 Naleving werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd (CW 3.1)

	Aantal voorstellen binnen scope	Waarvan conform werkwijze
BZ/BHOS	3	2
JenV	3	1
BZK	25	23
OCW	4	4
FIN	27	22
DEF	6	6
IenW	21	15
EZK	34	33
LNV	13	13
SZW	3	2
VWS	3	3

In 2024 vielen in totaal 142 beleidsvoorstellen binnen de scope van het kader «Beleidskeuzes uitgelegd (CW 3.1)».²² Het betreft beleidsvoorstellen aan zowel de inkomsten- als uitgavenkant van de begroting. Dit aantal is hoger dan in voorgaande jaren vanwege een aangepaste telwijze. Die gaat nu uit van het aantal beleidsvoorstellen in plaats van Kamerbrieven. Voorheen werd elke Kamerbrief als één voorstel geteld, ook wanneer de brief meerdere relevante beleidsvoorstellen bevatte. Nu wordt elk relevant beleidsvoorstel apart geteld. Op basis van de vorige telwijze was de rijksbrede naleving in 2023 41%.

3.4 Verzelfstandigingsbeleid

Voor de uitvoering van beleid bestaan meerdere typen overheidsorganisaties. Beleid wordt niet altijd uitgevoerd door een ministerie, maar soms bijvoorbeeld door een agentschap (interne verzelfstandiging) of een zbo. Voor de kaders van de verschillende overheidsorganisaties zijn primair de minister van BZK en de minister van Financiën verantwoordelijk. In deze paragraaf en in het Jaarverslag Bedrijfsvoering Rijk legt het kabinet verantwoording af over het gevoerde beleid bij verzelfstandiging en het inrichten van de overheid.

Onderzoeken naar het beleid bij 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».²³ Naar aanleiding van de conclusies uit deze onderzoeken is het kabinet aan de slag gegaan met het herzien van de kaders voor de inrichting van verzelfstandigde organisaties bij de overheid. De inzet van het kabinet is om voor deze kaders meer samenhang en eenduidigheid te creëren.²⁴

²¹ Zie hiervoor de Agenda voor toekomstbestendig begroten en verantwoorden ([Kamerstukken 33 670-18](#)) en de motie-Van der Lee ([Kamerstukken 36 560-21](#)).

²² Een aantal van deze beleidsvoorstellen is interdepartementaal tot stand gekomen. In de monitoring van de naleving zijn deze voorstellen aan alle betrokken ministeries toegerekend.

²³ Aanbiedingsbrief bij eindrapport IBO Agentschappen - Samen werken aan publieke waarde | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

²⁴ Kabinetsreactie brede evaluatie organisatiekaders van overheidsorganisaties op afstand | Brief | Rijksoverheid.nl.

Resultaten binnen het verzelfstandigingsbeleid

Regeling Agentschappen

In 2024 zijn de aanpassingen aan de Regeling Agentschappen afgerond. Op 3 oktober 2024 is de nieuwe Regeling gepubliceerd en per 1 januari 2025 in werking getreden.²⁵ Met de aanpassingen in de Regeling komt meer focus op de publieke waarde van een agentschap en is de relatie tussen beleidsverantwoordelijken en agentschap versterkt. Zo is bijvoorbeeld meer nadruk gelegd op gezamenlijke meerjarige werkafspraken.

Het Kader voor Stichtingen en Verenigingen

Het kabinet heeft in 2024 ook het Kader voor Stichtingen en Verenigingen (hierna: het Kader) herzien.²⁶ Het Kader geeft nu duidelijker uiting aan het principe dat «het Rijk in beginsel geen betrokkenheid moet hebben bij het oprichten van stichtingen», zoals dat sinds 2006 door het kabinet wordt gehanteerd. Daarnaast zijn meer handvatten gegeven voor toezicht op de verdere levensloop van stichtingen. Tot slot is bij het herziene kader een nieuwe handreiking gepubliceerd, zijn voorbeelden van recente opgerichte stichtingen gepubliceerd en is een checklist voor de voorhang-procedure opgesteld.

De Kaderwet rijksinspecties

Het kabinet heeft, tot slot, in 2024 een voorstel gemaakt voor een wet die voor een betere onafhankelijkheid van inspecties moet zorgen: de Kaderwet rijksinspecties.²⁷ Rijksinspecties zijn de ogen en oren van politiek, beleid en uitvoering. De inspecties vallen onder verantwoordelijkheid van een ministerie maar zij moeten hun werk onafhankelijk kunnen doen. Een voorbeeld is dat zij de mogelijkheid krijgen hun rapporten en adviezen zonder tussenkomst van een ministerie openbaar te maken. Het wetsvoorstel is op 27 januari 2025 in internetconsultatie gegaan.

Herziening Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Op basis van de kabinetsreactie op de «Brede evaluatie naar organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand van 9 september 2022», het rapport «De gebroken belofte van de rechtsstaat» van de Staatscommissie Rechtsstaat van 28 juni 2024 en de kabinetsreactie op het advies 'Naar een uitvoerende macht' van 20 november 2024 van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), wordt gewerkt aan het opstellen van een wetsvoorstel tot modernisering van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Dit wetsvoorstel is gericht op onder andere een gemoderniseerde sturingsfilosofie waarbij een nieuw sturings- en verantwoordingsconcept wordt geïntroduceerd dat gericht is op algemeen belang, voor het creëren van maatschappelijke meerwaarde voor de samenleving als geheel en met borging van de in publieke waarden die in het geding zijn bij de uitvoering.

Oprichtingsverzoeken stichtingen

Een stichting is een rechtspersoon die met een daarvoor bestemd vermogen een in haar statuten vermeld doel probeert te verwezenlijken. De relatie van de overheid tot een stichting blijft in beginsel beperkt tot het verstrekken van een subsidie. Bij de uitvoering van overheidstaken krijgt een publiek-rechtelijke organisatievorm de voorkeur boven privaatrechtelijke organisa-

²⁵ Staatscourant 2024, 32572 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen

²⁶ Kamerbrief over herziening van het kader voor stichtingen en verenigingen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

²⁷ Internetconsultatie over nieuwe Kaderwet rijksinspecties | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl.

tievormen, zoals een stichting. Vandaar dat er een «nee, tenzij-beleid» geldt als de overheid een stichting (mede) wil oprichten. Toch zijn soms uitzonderingen op dit beleid nodig. Hiervoor geldt het Stichtingenkader.²⁸

In 2024 zijn twee oprichtingsverzoeken voor advies ingediend bij het ministerie van Financiën:

1. Stichting Herdenkingscomité Nederlands Slavernijverleden van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie heeft als doel om als onafhankelijk comité een grootse, waardige herdenking van het slavernijverleden te organiseren en bij te dragen aan het vergroten van het maatschappelijk bewustzijn.
2. De Stichting Edu-V wil samen met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en sector- en brancheorganisaties werken aan een keurmerk voor eenvoudige, veilige en betrouwbare digitale gegevens-uitwisseling in het primair, voortgezet, speciaal en middelbaar beroeps-onderwijs. Hierdoor verandert het statutaire doel van de bestaande Stichting Edu-V en de ministeriële verantwoordelijkheden.

3.5 EU-middelen

In 2019 is een evaluatie uitgevoerd naar de verantwoording van EU-middelen in gedeeld beheer. Hierin is geconstateerd dat verantwoording over Europese subsidies in departementale jaarverslagen van het beleids-verantwoordelijke departement beter past bij de ministeriële verantwoor-delijkheid. De centrale verantwoording door de minister van Financiën is daarmee komen te vervallen. Om te borgen dat de Tweede Kamer alle informatie op één centrale plaats ontvangt wordt in deze paragraaf een totaalbeeld van de Europese middelen gegeven.²⁹

3.5.1 Inleiding

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 en middelen in gedeeld beheer van de EC en de lidstaten. De inkomsten en uitgaven van de EU-begroting zijn gescheiden en kennen eigen regels en een eigen verantwoordingsstructuur en -ritme.³⁰

3.5.2 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;

²⁸ Kamerstukken II, 2024-2025, 25 268, nr. 230, bijlage 1 (Stichtingenkader).

²⁹ Kamerstukken II, 2020-2021, 31 865, nr. 182.

³⁰ 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-midde-lenbesluit.

4. afdracht op basis van het bruto nationaal inkomen (bni). Deze afdracht vormt de sluitpost van de Europese begroting.

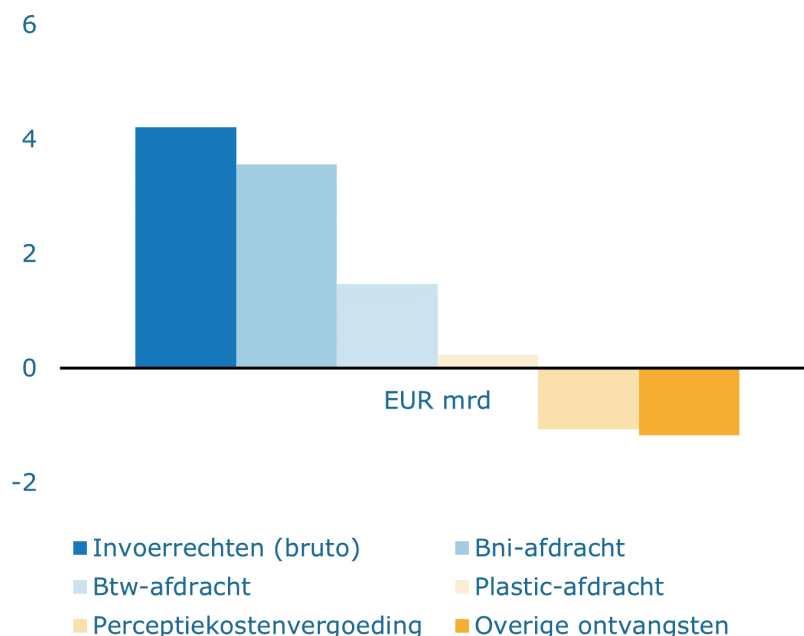
Daarnaast ontvangt de EU overige inkomsten, zoals bijdragen van derden, rente- en boete-inkomsten en inkomsten door het uittredingsverdrag van het Verenigd Koninkrijk.

De totale afdrachten van Nederland in 2024, zoals verantwoord op de begroting van Buitenlandse Zaken,³¹ bedroegen netto 7,3 miljard euro. Dit betreft de totale afdrachten minus de perceptiekostenvergoeding voor inning van de invoerrechten en de overige ontvangsten. De realisatie was 2,4 miljard euro lager dan voorzien in de Miljoenennota 2024. De belangrijkste oorzaak daarvan is de bijstelling naar aanleiding van de onderuitputting van de Europese begroting.

³¹ Begroting V, Buitenlandse Zaken, artikel 3.1 en artikel 3.10.

In het jaarverslag van het ministerie van Buitenlandse Zaken en in de verticale toelichting bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk (zie bijlage 8) staat een overzicht van alle mutaties die er het afgelopen begrotingsjaar zijn geweest in de Nederlandse EU-afrachten. Figuur 3.5.2.1 laat zien hoe de afrachten in 2024 zijn onderverdeeld.

Figuur 3.5.2.1 Nederlandse EU-afrachten in 2024



Invoerrechten

De invoerrechten die Nederland ophaalt worden grotendeels overgemaakt aan de EU. Hierop houdt Nederland een percentage van 25 procent in als vergoeding voor heffing en inning. Dit is de zogenoemde perceptiekostenvergoeding. In 2024 droeg Nederland netto (brutoafracht minus perceptiekostenvergoeding) 3,1 miljard euro aan de EU af voor de douane-rechten. Deze afdracht is te splitsen in 4,2 miljard euro brutoafracht en 1,1 miljard perceptiekostenvergoeding.

Btw-afracht

De btw-afracht wordt vastgesteld op basis van een uniform afdrachten-percentage (0,3 procent³²) 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)³³ levert de input aan het ministerie van Financiën om dit gewogen gemiddelde te berekenen. In 2024 bedroeg de btw-afracht van Nederland aan de EU circa 1,5 miljard euro.

³² Eigenmiddelenbesluit, verordening 2020/2053, artikel 2 (b).

³³ Wet CBS, artikel 18.

Plastic-afdracht

In het Meerjarig Financieel Kader 2021-2027 is op 1 januari 2021 een nieuwe afdracht ingevoerd op basis van een grondslag voor niet-gerecycled plastic verpakkingsafval. Voor deze grondslag geldt een tarief van 0,80 eurocent per kilogram. Ook is er een compensatiemechanisme voor minder welvarende lidstaten. De totale Nederlandse plastic-afdracht over 2024 bedroeg 235 miljoen euro.

Afdracht bruto nationaal inkomen (bni)

De bni-afdracht is het sluitstuk van de Europese begroting. De omvang van de bni-afdracht is dan ook afhankelijk van alle andere elementen van de Europese begroting. Als de uitgaven uit de EU-begroting toenemen, stijgt de totale bni-afdracht van de lidstaten. En omgekeerd daalt deze afdracht als de uitgaven dalen. Ook als de overige eigen middelen – de douane-rechtenheffing, de plastic-afdracht of de btw-heffing (van alle lidstaten gezamenlijk) – hoger of lager uitvallen, beweegt de bni-afdracht van alle lidstaten mee. De Nederlandse bni-afdracht is afhankelijk van de omvang van het Nederlandse bni ten opzichte van het bni van de overige lidstaten. Het bni voor het lopende jaar wordt vastgesteld op basis van voorlopige cijfers en kan in latere jaren worden bijgesteld op basis van realisatie. Dit kan leiden tot een nacalculatie van de bni-afdracht (naheffing of terugbetaling). De Kamer is over de nacalculatie van 2024 per brief geïnformeerd. De nacalculatie van 2024 levert voor Nederland een tegenvaller op van netto 674 miljoen euro.

Het CBS biedt de bni-cijfers jaarlijks rechtstreeks aan Eurostat, en daarmee de Europese Commissie, aan. Het CBS publiceert deze cijfers op datzelfde moment op zijn website.³⁴ 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.³⁵ 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 2024 bedroeg de bni-afdracht van Nederland ongeveer 3,6 miljard euro. Nederland heeft ook op de bni-afdracht een jaarlijkse korting bedongen in de vorm van een lumpsum, die in 2024 1,7 miljard euro bedroeg (deze korting is al meegenomen in de totale 3,6 miljard euro bni-afdracht).

Overige ontvangsten

Bij de overige ontvangsten worden vooral betalingen en ontvangsten geboekt die betrekking hebben op voorgaande jaren, bijvoorbeeld een teruggave in het kader van de jaarlijkse nacalculatie of een terugbetaling in het kader van Hofzaken over de inning van douanerechten. Om de transparantie te vergroten, worden deze apart verantwoord. Onder de overige ontvangsten worden dus niet de ontvangsten weergegeven die Nederland uit de Europese begroting, fondsen en uit Next Generation EU (NGEU) ontvangt. In 2024 is er 1,2 miljard euro ontvangen.

³⁴ BNI cijfers 2024 voor de bepaling van de afdracht voor de eigen middelen van de EU | CBS

³⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Verification_of_GNI_for_own_resource_purposes

3.5.3 EU-fondsen in gedeeld beheer

Van de totale Europese subsidie-uitgaven wordt een groot deel 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 het afgelopen boekjaar voor alle fondsen samen (exclusief het EFRO-fonds³⁶) 1,43 miljard euro aan kosten gedeclareerd. Vorig jaar hadden de totale subsidiabele kosten een omvang van 1,36 miljard euro (of 1,00 miljard euro exclusief EFRO).

Landbouwfondsen

Het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) kent twee fondsen: het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Het ELGF richt zich op stabielere landbouwinkomens. Het ELFPO heeft als doel de kwaliteit van alle plattelandsgebieden in de EU te verbeteren. Het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) is beleidsverantwoordelijk voor de uitvoering van de fondsen. In het gebroken boekjaar 2023-2024 heeft Nederland 874 miljoen euro gedeclareerd voor beide landbouwfondsen samen. Dit is een toename van 18 miljoen euro in vergelijking met boekjaar 2022-2023 (856 miljoen euro). In het afgelopen boekjaar zijn ook uitgaven gedeclareerd voor provinciale subsidieregelingen, die hier buiten beschouwing zijn gelaten.

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 werken aan het terugdringen van armoede onder de meest behoeftigen.³⁷ Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid was verantwoordelijk voor het ESF en EFMB. Het ministerie van Economische Zaken is verantwoordelijk voor het EFRO en het ministerie van LVVN is verantwoordelijk voor het EFMZV. In het gebroken boekjaar 2023-2024 declareerde Nederland in totaal 57 miljoen euro voor het EFMZV. Dit bedrag is significant hoger ten opzichte van het boekjaar 2022-2023 (8 miljoen euro). Voor het EFMB zijn geen uitgaven gedeclareerd, omdat alle uitgaven al in voorgaande boekjaren waren ingediend.

³⁶ Zie hierna een toelichting onder het kopje *Structuur- en investeringsfondsen*.

³⁷ Het EFMB valt officieel niet onder de ESI-fondsen, maar is gerelateerd aan het ESF en wordt daarom gemakshalve gerekend tot deze categorie.

Voor de afsluiting van het ESF-programma voor de periode 2014 – 2020 wordt gebruikgemaakt van de door de STEP Verordening³⁸ geboden mogelijkheid de afsluiting van het programma met een jaar uit te stellen. De uitgaven voor het ESF zijn vanwege het gebruik van deze uitstelmogelijkheid nog niet door de auditautoriteit gecontroleerd. Verantwoording daarover zal in de EU-paragraaf van volgend jaar plaatsvinden. Het boekjaar 2023-2024 is het laatste boekjaar dat nog loopt onder de programmaperiode 2014-2020. In dat boekjaar heeft de managementautoriteit uitgaven voor vergoeding bij de Europese Commissie ingediend voor een bedrag van 436 miljoen euro. Voor EFMB zijn geen uitgaven ingediend. De uitgaven voor ESF en EFMB samen zijn aanzienlijk gestegen ten opzichte van boekjaar 2022-2023 (125 miljoen euro).

Voor de afsluiting van het EFRO voor de periode 2014 – 2020 wordt ook gebruikgemaakt van de uitstelmogelijkheid in de STEP Verordening. Aangezien de Managementautoriteiten van alle vier de programma's binnen EFRO gebruik hebben gemaakt van deze verlenging, zijn er geen assurancepakketten ingediend bij de Europese Commissie. Derhalve kan er over 2024 geen informatie worden verstrekt over dit fonds. Deze informatie zal worden opgenomen in de verantwoording over het jaar 2025.

Migratie- en veiligheidsfondsen

Onder de Europese migratie- en veiligheidsfondsen vallen voor de subsidieperiode 2014-2020³⁹ het Asiel-, Migratie- en Integratiefonds (AMIF) en het Fonds voor de Interne Veiligheid (ISF). Het ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Asiel en Migratie zijn beleidsverantwoordelijk voor de uitvoering van beide fondsen. Het AMIF heeft drie hoofdthema's, namelijk: Asiel & Opvang, Integratie en Terugkeer. Dit fonds stimuleert 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: Politie-samenwerking, criminaliteitsbestrijding en crisisbeheersing en Buitengrenzen/Visa. Doel van het ISF is de uitvoering van de EU Internal Security Strategy te stimuleren. Ook draagt dit fonds bij aan samenwerking op het gebied van rechtshandhaving en het beheer van de buitengrenzen van de EU. In het gebroken boekjaar 2023-2024 declareerde Nederland in totaal 65 miljoen euro voor de migratie- en veiligheidsfondsen. Dit betreft alleen de fondsperiode 2014-2020 en is 56 miljoen meer dan in boekjaar 2022-2023 (9 miljoen euro).

3.5.4 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

³⁸ Op basis van de EU-verordening 2024/795, het platform voor strategische technologieën voor Europa (STEP), wordt de afsluiting van programmaperiode 2014-2020 en de verantwoording over het verslagjaar 2023-2024 met een jaar verlengd. Ook wordt de mogelijkheid geboden om de laatste betaalaanvragen uiterlijk in juli 2025 in te dienen.

³⁹ 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 2023-2024 zijn hiervoor echter nog geen kosten gedeclareerd. De eerste betalingsaanvragen worden pas vanaf boekjaar 2024-2025 verwacht.

of andere certificerende instantie) 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. De Auditdienst Rijk constateert dat voor zowel ELGF als ELFPO de beheers- en controlesystemen onvoldoende functioneren en heeft hierover een afkeurend oordeel gegeven. De Europese Commissie bepaalt uiteindelijk de EU-conformiteit van de nationale implementatie en uitvoering van EU-regelgeving. De Europese Commissie kan financiële correcties opleggen als zij concludeert dat EU-regelgeving niet op de juiste wijze door de lidstaat is geïnterpreteerd of uitgevoerd.

Tabel 3.5.4.1 Systeemoordelen en foutpercentages in EU-fondsen, in het gebroken boekjaar 2023-2024

Fonds	Systeemoordeel	Foutpercentage	Totale subsidiabele kosten (x € 1000)
ELGF en ELFPO	afkeurend	n.v.t. ¹	€ 873.571
EFMB	functioneert	<2%	€ 0
Migrate- en veiligheidsfondsen	functioneert	<2%	€ 64.883
Totaal fondsen			€ 938.454
<i>Geen controlegegevens²:</i>			
EFRO			
ESF			
EFMZV			

1 Voor deze fondsen geeft de certificerende instantie geen algeheel foutenpercentage. Maar de audits van ELGF en ELFPO resulteerden wel in een afkeurende verklaring wegens potentiële ernstige tekortkomingen in de governance systemen.

2 Voor de fondsen EFRO en ESF is de afsluitingsperiode met een jaar verlengd. Hierdoor zijn nog geen afsluitingsdocumenten ingediend en is nog geen controleverklaring afgegeven. Zie hierover een toelichting in de voorgaande paragraaf. Voor EFMZV is de afsluiting van het laatste boekjaar ook verlengd en zijn de relevante gegevens daarom ook pas later beschikbaar. De verantwoording hierover wordt opgenomen in het volgende FJR.

3.5.5 Herstel- en Veerkrachtplan

Met de implementatie van de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF) werkt Europa gezamenlijk aan duurzaam economisch herstel na de coronacrisis. Het Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) bevat 22 hervormingen en 28 investeringen ter waarde van 5,4 miljard euro. In 2024 is de implementatie van het HVP conform planning gevorderd. In mei 2024 heeft Nederland het eerste betaalverzoek van 1,3 miljard euro ingediend bij de Europese Commissie, en dit is in september uitbetaald. In november 2024 is een wijziging van het HVP goedgekeurd in de Ecofinraad. Deze wijziging ziet op een aantal technische en administratieve wijzigingen die administratieve lasten verminderen en administratieve fouten corrigeren. In december 2024 heeft Nederland het tweede betaalverzoek ter waarde van 1,2 miljard euro ingediend. De beoordeling hiervan volgt in 2025.

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

Lijst van gebruikte afkortingen	
Afkorting	Betekenis
ADR	Auditdienst Rijk
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
AMIF	Asiel, Migratie en Integratiefonds
AOW	Algemene Ouderdomswet
AR	Algemene Rekenkamer
AZ	Algemene Zaken
bbp	bruto binnenlands product
BCF	btw-compensatiefonds
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BHOS	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
bni	bruto nationaal inkomen
btw	belasting toegevoegde waarde
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
cao	collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEP	Centraal Economisch Plan
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
CPB	Centraal Planbureau
CW	Comptabiliteitswet
DEF	Defensie
DF	Deltafonds
DMF	Defensie materieel fonds
EBN	Energie Beheer Nederland
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EC	Europese Commissie
ECB	European Central Bank
EFMB	Europees Fonds voor Meest Behoeftigen
EFMZV	Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
ELFPO	Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling
ELGF	Europees Landbouw Garantiefonds
EMU	European Monetary Union
ESF	Europees Sociaal Fonds
ESI	Europees Structuur en Investeringsfondsen
EU	Europese Unie
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
FJR	Financieel Jaarverslag van het Rijk
GLB	Gemeenschappelijk Landbouw Beleid
HGIS	Homogene groep internationale samenwerking
HVF	Herstel- en Veerkrachtfaciliteit
HVP	Herstel- en Veerkrachtplan
IBO	Interdepartementale Beleidsonderzoeken
IBOS	Interdepartementaal Budgettair Overleg Systeem
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOW	Wet inkomensvoorziening oudere werklozen
ISB	Incidentele Suppletoire Begroting
ISF	Fonds voor de Interne Veiligheid
JBR	Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
KF	Klimaatfonds

Afkorting	Betekenis
ktv	kastransverschillen
LIV	lage-inkomensvoordeel
LLO	Leven lang ontwikkelen
LNv	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LPO	loon- en prijsbijstelling
LWTS	Lage Waarde Textiel en Schoenen
LWTS	Lage Waarde Textiel en Schoenen
MB	Mobiliteitsfonds
MEV	Macro-economische verkenning
MFK	Meerjarig Financieel Kader
MKB	midden- en kleinbedrijf
Monitor	Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals
MPP	Meerjaren Productie Prognose
NGF	Nationaal Groeifonds
NZa	Nederlandse zorgautoriteit
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
ODA	Official Development Assistance
PGB	Persoonsgebonden budget
RMO	Regeling Medische zorg Ontheemden uit Oekraïne
RTB	Richtlijn Tijdelijke Bescherming
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
RWS	Rijkswaterstaat
SDE	Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie
SEA	Strategische Evaluatie Agenda
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
SOV	Regeling medisch noodzakelijke zorg voor onverzekerden
SSC	Shared Service Centre
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TEK	Tegemoetkoming energiekosten
TFA	Toekomst Financiële Administratie
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WKB	Wet op het kindgebonden budget
Wlz	Wet langdurige zorg
WW	Werkloosheidswet
ZEZ	Regeling Zelfstandige en Zwanger
Zvw	Zorgverzekeringswet
ZW	Ziektewet