

Bijlage 2: Departementale brieven in antwoord op vragen over mogelijke financiële tegenvallers

Opmerking ter inleiding: De brieven zijn integraal ter inzage gegeven aan de onderhandelende Kamerleden na ondertekening van een verklaring van geheimhouding. De aangeleverde brieven bevatten namelijk bedrijfsgevoelige of concurrentiegevoelige informatie of informatie die de belangen van de Staat kan schaden. In de bijlage bij dit openbare stuk zijn om die reden door de departementaal verantwoordelijken conform de geldende procedures deze passages veranderd zodat ze niet langer herkenbaar zijn. Een groot deel van te verwachten tegenvallers was al op enigerlei wijze bij de Kamer bekend, ofwel openbaar (zie bijlage) of vertrouwelijk.

Kabinet Minister-President
Ministerie van Algemene Zaken

> Retouradres Postbus 20001 2500 EA Den Haag

p/a: Tweede Kamer der Staten Generaal
t.a.v. de informateur dhr. R. Plasterk
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Kabinet Minister-President

Binnenhof 19
2513 AA Den Haag
Postbus 20001
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
4384974

Datum 9 februari 2024

Geachte heer Plasterk,

Bijgaand doe ik u de stukken toekomen n.a.v. uw aanvullende verzoeken bij de vragen gesteld aan alle ministers inzake het verschaffen van een overzicht van mogelijke tegenvallers in 2024-2028 van meer dan 500 miljoen (kenmerk 202400278). Dit betreft het verzoek om in de oorspronkelijke antwoordbrieven die informatie onleesbaar te maken die niet op korte termijn openbaar mag/kan worden en het verzoek te markeren welke informatie al dan niet aan de Tweede Kamer is gemeld.

Ten aanzien van uw vraag om veel te markeren wat al eerder aan de Tweede Kamer is gemeld, deel ik u het volgende mee. In de beantwoording is ervoor gekozen niet te arceren, maar om kwalitatief toe te lichten waarom een tegenvaller wel of niet is gemeld aan de Kamer. Op deze wijze kan nuance en uitleg worden gegeven. Mogelijke tegenvallers worden doorgaans gemeld aan de Tweede Kamer, wanneer deze het begrotingsproces hebben doorlopen. Dit vindt zijn oorzaak in het regulier proces van besluitvorming in het kabinet over de begrotingen. Ik licht dit proces hieronder toe, waarbij ik tevens inga op het karakter van de in de brieven aan u vermelde risico's en tegenvallers.

In de financiële structuur van het Rijk zijn departementen in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor mogelijke tegenvallers, (juridische) claims tegen de Staat en andere zaken. Om tot een goede integrale afweging te komen tussen de verschillende beleidsdoelstellingen (en bijbehorende uitgaven) vindt de besluitvorming over de begroting primair plaats op één vast moment in het jaar: tijdens het zogenaamde 'hoofdbesluitvormingsmoment' in het voorjaar. Dat is belangrijk omdat een euro die vandaag wordt uitgegeven aan het ene doel, morgen niet meer kan worden uitgegeven aan een ander doel waardoor alle Rijksbrede tegenvallers en meevallers daarom zoveel mogelijk integraal gewogen moeten worden. Deze weging en besluitvorming vindt plaats door het kabinet in de Ministerraad.

Kabinet Minister-President

Datum
9 februari 2024

Onze referentie
4384974

Tijdens dit hoofdbesluitvormingsmoment worden de politieke wensen, problemen, mee- en tegenvallers en overige budgettaire risico's zoals claims tegen de Staat besproken tussen en getoetst door de verantwoordelijke vakminister en de minister van Financiën om uiteindelijk te leiden tot een kabinetsbesluit. Deze besprekingen worden gevoerd aan de hand van beleidsbrieven waarin vakministers per begroting een actueel beeld aanleveren van de mee- en tegenvallers en budgettaire risico's die zij zien. Deze brieven worden dit jaar op 8 maart ingediend bij Financiën. Hierbij ziet Financiën een tegenvaller als een autonome ontwikkeling die tot hogere uitgaven leidt, waar geen (beleidsmatig) invloed op uitgeoefend kan worden. Meevallers zijn het tegenovergestelde van tegenvallers. Intensiveringen zijn beleidsmatige wensen, waarbij beleidsmatig invloed wordt uitgeoefend op beleid met hogere budgettaire uitgaven tot gevolg.

Daarnaast loopt de schatkist risico's vanuit risico- en garantieregelingen. Het gaat hier om bekende risico's, waar het Rijk een bewuste afweging heeft gemaakt om die aan te gaan. Hier staat ook een risicodekkende premie van de ontvanger tegenover. Dit beleid staat beschreven in het beleidskader risicoregelingen', dat ook is opgenomen in de begrotingsregels. De Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag Rijk bevatten een totaaloverzicht van de openstaande risico's van garanties, leningen en achterborgstellingen.

De mogelijke tegenvallers en risico's die in de brieven aan u zijn gemeld, zijn dus nog niet zoals gebruikelijk bij het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar getoetst en gewogen in de begrotingsbesprekingen tussen de verantwoordelijke minister en de minister van Financiën. De aanlevering bevat daarom mogelijke tegenvallers en risico's die nog betrokken moeten worden in de jaarlijkse integrale weging binnen het kabinet van alle budgettaire wensen, problemen en meevallers over de begroting. Naar zijn aard zijn financiële risico's omgeven met onzekerheden over onder andere de mate van waarschijnlijkheid van het realiseren, de daadwerkelijke omvang bij realiseren en het tijdpad waarop deze risico's zich realiseren en de onderlinge samenhang tussen deze onzekerheden.

Op uw verzoek zijn de passages gelakt die bij openbaarmaking van de brieven blijvend vertrouwelijk moeten blijven op grond van het belang van de Staat.

Voor het departement Algemene Zaken kan ik melden dat er geen sprake is van mogelijke tegenvallers in 2024-2028 van meer dan 500 miljoen.

Hoogachtend,

DE MINISTER-PRESIDENT,
Minister van Algemene Zaken,
namens deze,
De Secretaris-Generaal,

Kabinet Minister-President

Datum

9 februari 2024

Onze referentie
4384974



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Minister-President
Minister van Algemene Zaken
drs. M. Rutte
Binnenhof 19
2513 AA Den Haag

Ministerie van BZK

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
[www.linkedin.com/company/
ministerie-van-bzk](http://www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk)

Contactpersoon

Kenmerk
2024-0000085573

Uw kenmerk
202400278

Datum 8 februari 2024

Betreft Aanvullend verzoek informateur bij uitvraag 202400278

Geachte heer Rutte,

Op 23 januari 2024 deed u ons het verzoek van de informateur toekomen om een overzicht te ontvangen van mogelijke tegenvallers (kenmerk 202102326). Op 24 januari 2024 stuurden wij u dat overzicht toe.

Op 8 februari 2024 ontvingen wij van uw ministerie het aanvullend verzoek van de informateur dat overzicht op onderdelen aan te vullen met een kwalitatieve duiding waarom een mogelijke tegenvaller wel/niet (of in welke vorm) is gemeld aan de Tweede Kamer. Dit heeft geleid tot de toevoeging van 3 voetnoten die u kunt teruglezen op pagina drie van bijgevoegd document. Tevens is in dit document het verzoek van de informateur van 6 februari 2024 om de informatie te lakken die niet op zeer korte termijn openbaar mag/kan worden, verwerkt.

Ik wil u vragen deze informatie door te geleiden naar de informateur.

Hoogachtend,

De plaatsvervangend secretaris-generaal van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Mark de Beer

De informateur vraagt namens de informerende partijen om een overzicht van mogelijke tegenvallers (inclusief rechtszaken) in 2024-2028 van meer dan 500 miljoen én enige waarschijnlijkheid. Per tegenvaller graag een inschatting van de potentiële omvang plus het risico dat de tegenvaller zich voordoet.

Voor het ministerie van BZK is geïnventariseerd welke onvermijdelijkheden, aandachtspunten en risico's leiden tot een bedrag van cumulatief € 500 mln. of hoger in de jaren 2024 tot 2028. Hierbij zijn alle BZK begrotingen meegenomen, namelijk:

- Staten Generaal (IIA) (Eerste Kamer en Tweede Kamer)
- Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad (IIB)
- Koninkrijksrelaties en BES-fonds (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) (IV)
- Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)
- Gemeentefonds (B)
- Provinciefonds (C)

NB:

- Tenzij expliciet toegelicht in een voetnoot vermeld, zijn de tegenvallers eerder aan de Tweede Kamer gemeld.
- De motivatie voor de gelakte bedragen/passages in dit document is dat openbaarmaking van de informatie de veiligheid van de staat in gevaar kan brengen, of dat het marktgevoelige informatie betreft.

Overzicht onvermijdelijkheden, aandachtspunten en risico's BZK						
In Ex. mto	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.
A Gemeente- en Provinciefonds		500	4.167	4.604	5.314	5.314 +PM
w.v. opschalingskorting			715	715	715	715
w.v. verschil accres en bnp-systematiek			2.727	3.153	3.863	3.863 +PM
w.v. jeugdzorg		500	500	511	511	511
w.v. Wet afschaffing Wmo abonnementsarief			225	225	225	225
B Regionale samenwerking		250	250	250	250	250
C Versterken regio en stedelijke focusgebieden		500	500	500	500	500
D AIVD						
E Binnenhof						
F Realiseren opgave woningbouw en volkshuisvesting	200	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
G Wonen, infra en mobiliteitsmiddelen	1.250	1.250	1.250	1.250	1.250	1.250
H Investeringscapaciteit woningcorporaties						
I Huurtoeslag						
J Juridische procedures (stikstof, andere verplichtingen)	Hiervoor kunnen geen concrete bedragen per jaar opgenomen worden					
K Netcongestie en warmtenetten						
L Funderingsproblematiek						
M WOO en openbaarmaking		200	200	200	200	200
N Schadestaatprocedure Rijksvastgoedbedrijf	Hiervoor kunnen geen concrete bedragen per jaar opgenomen worden					
O Orkaanschade						

A. Gemeente- en provinciefonds

Er is al lange tijd discussie met de medeoverheden over de verhouding tussen de taken en middelen. De medeoverheden zijn cruciaal om het kabinetsbeleid te realiseren. Hieronder de belangrijkste punten:

- Opschalingskorting medeoverheden

In de tabel zijn de kosten opgenomen voor het schrappen van de verdere oploop van de opschalingskorting voor de periode vanaf 2026. Voor 2026 en verder staat deze verdere oploop momenteel reeds in mindering gebracht op het gemeente- en provinciefonds. Tot en met 2019 was reeds € 335 mln. (300 mln. gemeenten en 35 mln. provincies) van deze korting structureel in mindering gebracht. Voor de periode 2020-2025 is de opschalingskorting bevroren op dat niveau. Indien de hele opschalingskorting wordt teruggedraaid dan kost dat structureel € 1.050 mln.

- *Vershil accres en bbp-systematiek*

Tot en met 2025 worden gemeente- en provinciefonds genormeerd met de accres systematiek (trap op trap af). De omvang van de fondsen beweegt daarbij mee met de groei van de rijksuitgaven. Deze systematiek vervalt per 2026.

- Vanaf 2027 bewegen de fondsen mee met de ontwikkeling van het bruto binnenlands product. In de Voorjaarsnota is opgenomen dat het accres met ingang van 2027 wordt gekoppeld aan de bbp-ontwikkeling. Als aanvulling op de nieuwe systematiek komt de 1,1 miljard, die reeds bij Miljoenennota 2023 beschikbaar is gesteld in 2026 voor medeoverheden, vanaf 2027 structureel beschikbaar.

- Met name de beperkte normering in 2026 zorgt voor een verschil tussen het doortrekken van de huidige accres systematiek en de nieuw in te voeren bbp-systematiek, ten nadele van gemeenten en provincies. De bedragen zijn gebaseerd op de stand Miljoenennota 2024.

Per saldo zou het Gemeentefonds op basis van de huidig geraamde groei van rijksuitgaven circa 2,3 miljard euro in 2026, circa € 2,7 miljard hoger in 2027 en circa € 3,4 miljard hoger in 2028 zijn ten opzichte van Miljoenennota 2024 als de koppeling met de rijksuitgaven in deze jaren voorgezet zou worden. Voor het Provinciefonds betreft dit per saldo circa € 414 miljoen in 2026, € 441 miljoen in 2027 en € 479 miljoen in 2028 ten opzichte van Miljoenennota 2024. Deze inschatting is op basis van de huidig geraamde Rijksuitgaven; de ervaring uit het verleden is dat realisatie vaak lager uitvalt.

Dit verschil heeft onder andere gevolgen voor de balans ambitie, taken, middelen (financieel en juridisch) en uitvoeringskracht (o.a. personeelstekorten) op onder andere de dossiers Wmo, infrastructuur, OV en natuur. De oploop na 2028 is nog niet berekend en staat daarom op PM.

- *Jeugdzorg (beleid van VWS)*

Op het gemeentefonds is structureel al een taakstelling van € 511 mln. ingeboekt voor de jeugdzorg. De opgave is echter nog niet ingevuld. Als deze niet tijdig wordt ingevuld dan moeten extra middelen van de Rijksbegroting naar het gemeentefonds worden overgeheveld (Hervormingsagenda Jeugd). NB: Het lijkt niet realistisch om gegeven de Hervormingsagenda aanvullende besparingen op de jeugdzorg te kunnen realiseren oplopend tot structureel € 511 mln.

- *Wetsvoorstel afschaffing Wmo abonnementstarief (beleid van VWS)*

Met de VNG is geen discussie over de wenselijkheid van deze maatregel. Er is hier wel een risico aangaande de vraag of de invoeringsdatum van 1 januari 2026 haalbaar is. Als deze invoeringsdatum naar achteren schuift dan vervalt incidenteel de grondslag voor de uitname van € 225 mln. uit het gemeentefonds.

B. Regionale samenwerking

Het structureel doortrekken van de regionale samenwerking in de vorm van regiodeals vraagt circa € 250 mln. structureel per jaar. De tranches van de afgelopen jaren waren ook circa € 250 mln. per jaar.

C. Versterken regio en stedelijke focusgebieden

Als gekozen wordt om in het beleid structureel rekening te houden met de regio en het versterken van de regio en stedelijke focusgebieden dan zijn hiervoor structureel middelen nodig. Deze middelen zijn echter nog niet structureel geregeld. Hiervoor wordt een bedrag geraamd van circa € 500 mln. gebaseerd op gebiedsgerichte investeringen in 20 stedelijke focusgebieden in 19 gemeenten en 10 achterstandsregio's op basis vervolgtraject Elke regio telt.

D. AIVD

De huidige veiligheidssituatie is geen 'business as usual'. Zo worden de Nederlandse belangen bedreigd door islamitisch-terroristische aanslagen en de polarisatie in de samenleving, geopolitieke ontwikkelingen zoals de voortdurende oorlog in Oekraïne en het gewelddadige conflict in Gaza. De diversiteit en omvang van de dreigingen, vragen een uitzonderlijke inspanning van de AIVD bovenop de huidige ingezette investeringen in de slagkracht van de dienst.

De assertieve manier waarop China bezig is om de wereld naar zijn hand te zetten, ondermijnt nu en op de lange termijn het Nederlandse verdienvermogen en de strategische onafhankelijkheid ten aanzien van technologie en grondstoffen. Dit en de wijze waarop criminele netwerken de democratische rechtsorde bedreigen, zijn voorname risico's waar een volgend kabinet het hoofd aan moet bieden.

Om de toegenomen druk in brede zin en meer specifiek de risico's ten aanzien van China en criminele netwerken tegen te gaan, zijn aanvullende investeringen in de AIVD noodzakelijk om de Nederlandse samenleving en democratische rechtsorde te beschermen en de weerbaarheid te verhogen.

E. Binnenhof

Voor de uitvoering van het programma Binnenhof zijn extra middelen nodig. Hiervoor is een systematiek afgesproken met disclaimers voor veiligheid, duurzaamheid, marktspanning en uitvoeringsrisico's.

Het project nadert een steeds concretere fase. Er komen dus ook steeds meer signalen van de markt binnen over wat het gaat kosten. Dat is op dit moment nog onzeker en krijgt (voor een groot deel) meer definitieve vormen in de loop van het voorjaarstraject en richting de volgende voortgangsrapportage. In de periode tot 2028 moet het RVB, in het kader van de disclaimers, investeringen gaan doen, die vertalen zich uiteindelijk in een kaseffect op de begroting na moment van oplevering.

F. Realiseren opgave onder tegenvallende marktomstandigheden Woningbouw en Volkshuisvesting (incl. capaciteit)

Het realiseren van circa 981.000 additionele woningen is nodig om te kunnen voldoen aan de huidige maatschappelijke opgave. De middelen die benodigd zijn om dat te realiseren vanaf 2025 zijn nog niet voorzien. Uitblijven van die middelen leidt ertoe dat een groot aantal woningbouwprojecten niet tot ontwikkeling komt. Dat geldt temeer onder de economische omstandigheden, die sterk verslechterd zijn in de afgelopen periode (o.m. inflatie en prijsniveau, rente). Aan het realiseren van additionele woningen is de laatste jaren gewerkt met verscheidene instrumenten (Startbouwimpuls, Woningbouwimpuls, en andere instrumenten). Daartoe is ook extra capaciteit en expertise nodig bij Rijksoverheid en medeoverheden (en wellicht ook bedrijfsleven).

Financiële raming: de afgelopen jaren is gemiddeld per jaar circa 1 miljard uitgegeven aan deze aanpak; (geaggregeerde tegenvaller is daarmee bij benadering: 4 miljard tot en met 2028 na afloop van de huidige begrote bedragen).

Een additionele tegenvaller bij tegenvallende woningbouw betreft de derving van BTW-inkomsten (potentieel €1 mld. aan btw-inkomsten).²

G. Wonen, infra en mobiliteitsmiddelen

Bij de 17 grootschalige NOVEX woningbouwlocaties is er een tekort van 5 á 6 mld. euro (inclusief Noordzuidlijn).³ Deze grootschalige NOVEX locaties en infra-gerelateerde middelen zijn een essentieel deel van de vormgeving van de woningbouwopgave voor Nederland. De tegenvallers worden onder meer veroorzaakt doordat het aantal en de omvang van de grootschalige woningbouwlocaties zijn toegenomen, daarnaast omdat voor de looptijd (ook na 2030) geen reservering is gedaan, alsmede de impact van nieuwe ruimtelijke eisen/inzichten,

¹ Over het programma Binnenhofrenovatie wordt de Tweede Kamer sinds 2018 met halfjaarlijkse voortgangsrapportages geïnformeerd.

² De bedragen zijn niet eerder gedeeld met de Kamer omdat de onderzoeken om dit te onderbouwen nog niet zijn afgerond. De genoemde bedragen zijn een grove inschatting. De huidige bedragen zijn gebaseerd op historische cijfers van de afgelopen drie jaar.

³ De bedragen zijn niet eerder gedeeld met de Kamer omdat de onderzoeken om dit te onderbouwen nog niet zijn afgerond. De genoemde bedragen zijn een grove inschatting. De tegenvaller bestaat uit onderdelen van het huidige beleid die nog niet zijn gedekt.

kostenstijgingen/indexatie. Een reservering voor het doortrekken van de Noord Zuidlijn is ivm bezuinigen I&W tijdelijk opgeschort (€2 mld.). Deze opgave/tegenval is randvoorwaardelijk de volkshuisvestelijke- en woningbouwopgave binnen de 17 gebieden NOVEX woningbouwlocaties. Dit betreft overigens een interbestuurlijke aanpak (met medeoverheden) en binnen de Rijksoverheid met betrokkenheid van verscheidene partners (waaronder in het bijzonder het Ministerie van I&W).

H. Investeringscapaciteit woningcorporaties

De laatste doorrekeningen van de Nationale prestatieafspraken (NPA) laten zien dat de corporatie-sector tot en met 2030 een tekort van 5,1 miljard euro aan investeringscapaciteit heeft om de doelen in de NPA te halen. Het gaat dan onder andere om de bouw van 250.000 nieuwe sociale huurwoningen, het toekomstbestendig maken van meer dan 675.000 bestaande woningen. Rond de zomer van 2024 zal er een financiële herijking van de NPA plaatsvinden waarin ook verschillende handelingsmogelijkheden zullen worden geschetst om dit tekort op te lossen. De handelingsmogelijkheden zijn in drie categorieën in te delen; de opgaven verkleinen, (fiscale) lasten verlagen of de huren verhogen. Een besluit hierover in de komende kabinetsperiode is nodig om te zorgen dat corporaties door blijven investeren.

Bij de financiële herijking zal ook worden gekeken naar wat er nodig is om te zorgen dat corporaties ook na 2030 door kunnen investeren: op dit moment hebben corporaties geen duurzaam prestatieplan in de zin dat zij voldoende middelen hebben om na 2030 nieuwe opgaven op te pakken.

In de komende kabinetsperiode zouden mogelijke tegenvallers voor de investeringen van corporaties kunnen ontstaan in de vorm van stijgende (bouw)kosten, hogere rente, negatieve aanpassingen in fiscale regime, en/of beperking van de huurinkomsten (vanuit betaalbaarheid). Het tekort wordt dan groter richting 2030 en vereist compenserend maatregelen uit één van de drie bovengenoemde categorieën.

Financiële raming: Het standaardscenario is dat er tot en met 2030 een tekort is van 5,1 miljard sectorbreed.

I. Huurtoeslag

De grootste post op de begroting BZK is de huurtoeslag, ca. €5-6 miljard. Over het afgelopen jaar is er sprake van een onderuitputting, mede door de positieve loonontwikkeling en beleidsmatige huurverlaging die heeft plaatsgevonden. Op basis van deze onderuitputting en de MEV raming van het CPB afgelopen najaar worden de komende jaren geen (grote) tegenvallers verwacht. De huurtoeslag is echter zeer gevoelig voor conjuncturele veranderingen. In tijden van neergaande economie zullen de uitgaven huurtoeslag, zonder beleidsmatige ingreep, direct oplopen. Het eerstvolgend inzicht in de economische ontwikkelingen de komende jaren komt bij de CEP raming van het CPB.

Inschatting omvang: Voor de huurtoeslag is het eigenlijk niet mogelijk om bedragen te geven. Dit hangt af van de gehele economische situatie, want er zijn verschillende (macro-economische) factoren die van invloed zijn. Maar de effecten kunnen snel budgettair oplopen. In het verleden heeft een negatieve economische ontwikkeling (hoge inflatie, opgelopen werkloosheid, etc.) tot honderden miljoenen tegenvaller bij de huurtoeslag geleid. Maar als de inflatie hoger wordt en de werkloosheid juist vermindert kan het een het ander deels opheffen.

J. Juridische procedures (stikstof, andere verplichtingen)

Het uitvoeren van de volkshuisvestelijke opgave en ontwikkeling van de gebouwde omgeving vindt plaats binnen de nationale, Europese en internationale kaders (bij voorbeeld stikstof- en klimaatopgave). Gezien de verdere juridificering van de procedures behorend bij bijvoorbeeld grootschalige en toekomstbestendige woningbouw (ter illustratie rechtsgang rondom Urgenda, Porthos) zijn hier tegenvallers niet uit te sluiten.

De duurzaamheids- en toekomstbestendigheidsaanpak brengen in de periode 2024-2028 een risico op budgettaire tegenvallers mee. Het is niet zeker dat verplichtingen kunnen worden gerealiseerd. Dat leidt tot mogelijke tegenvallers bij onder meer borging leningen voor huishoudens met lage inkomens (warmtefonds), duurzaamheid van maatschappelijk vastgoed (DUMAVA).

Dit betreft overigens een interbestuurlijke aanpak (met medeoverheden) en binnen de Rijksoverheid met betrokkenheid van verscheidene partners (waaronder in het bijzonder het Ministerie van EZK).

Financiële raming: Niet in te schatten, afhankelijk van ontwikkelingen, maar potentieel hoog.

K. Netcongestie en warmtenetten

De vormgeving van woningbouw en de volkshuisvestelijke opgave kent als randvoorwaarde de vormgeving van doordachte en toekomstbestendige elektriciteits- en warmtenetten. In toenemende mate tonen zich problemen bij netcongestie en tekenen zich obstakels af bij collectieve vormgeving van warmtenetten. De vormgeving van de gebiedsgerichte aanpak in de gebouwde omgeving en het bijdragen aan nationale netbeheerder Tennet en Regionale Netbeheerders kan de impact van die problematiek mitigeren. Dit betreft overigens een interbestuurlijke aanpak (met medeoverheden) en binnen de Rijksoverheid met betrokkenheid van verscheidene partners (waaronder in het bijzonder EZK).

Financiële impact thans niet te kwantificeren.

L. Funderingsproblematiek

De verwachting is dat het aantal schadegevallen aan funderingen van gebouwen de komende decennia sterk toeneemt onder andere door klimaatverandering en bodemdaling. Onderzoekers schatten dat de schadepost tussen de €8 en €54 mld ligt tot 2050. Op dit moment dragen de gebouweigenaren de kosten van funderingsherstel. De Tweede Kamer heeft 26 oktober j.l. een motie aangenomen om tot een eerlijkere kostenverdeling te komen tussen alle betrokken partijen. Op dit moment werkt de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) aan een advies over een nieuwe nationale aanpak van de funderingsproblematiek. Dit advies wordt eind februari aan het Rijk aangeboden. Hierin zal de Rli ook voorstellen doen voor financiële ondersteuning van gebouweigenaren en van specifieke gebieden met urgent funderingsherstel. Het is aan het nieuwe kabinet om te besluiten over deze voorstellen. Afhankelijk van de te maken keuzes (differentiatie naar groepen of gebieden) zou het om bedragen van enkele miljarden kunnen gaan in de periode 2024-2028. Dit betreft overigens een interbestuurlijke aanpak (met medeoverheden) en daarnaast met marktpartijen (o.m. banken, verzekeraars) en binnen de Rijksoverheid met betrokkenheid van verscheidene partners (waaronder in het bijzonder EZK, I&W, LNV).

M. WOO en openbaarmaking

Uit de invoeringstoets (eind 2023) blijkt dat de uitvoering van de Wet Open Overheid veel meer werk kost dan aanvankelijk gedacht. Ook de ambitie van de Regeringscommissaris voor responsieve overheid leidt tot extra kosten. Op hoofdlijnen betekent dit:

- Claims medeoverheden en Rijksonderdelen voor betere openbaarmaking en informatiehuishouding
- Meerjarige claims diverse organisatieonderdelen
- Claims Adviescollege openbaarmaking
- IT investeringen bij Rijksoverheid IT investeringen in openbaarheidsplatform
- Bemensing overheid openbaarmaking (afhandeling Woo verzoeken en meer openbaarmaking)

N. Schadestaatprocedure Rijksvastgoedbedrijf

Een partij is een schadestaatprocedure gestart omdat zij menen schade te hebben geleden. Deze partij vordert een schadevergoeding. De kans dat een hoge schadevergoeding wordt gehonoreerd, wordt door het RVB als klein beschouwd maar kan niet worden uitgesloten. Vanwege de lopende procedure kan hierover nu niet verder in detail getreden worden.

O. Orkaanschade

Na orkaan Irma trok Nederland € 550 miljoen uit voor de wederopbouw. Een categorie 5 orkaan doet zich gemiddeld één keer in de 10 à 15 jaar voor. De omvang van wederopbouw schade na een orkaan van dergelijke omvang is redelijkerwijs niet te voorspellen.

Aan de minister-president,
minister van Algemene Zaken
drs. M. Rutte
Binnenhof 19
2513 AA Den Haag

Den Haag, 9 februari 2024

Betreft: beantwoording vragen informateur over mogelijke tegenvallers

Geachte heer Rutte,

Op 23 januari 2024 heeft de Informateur aan u ter doorgeleiding een vraag voorgelegd met betrekking tot het ministerie van Buitenlandse Zaken (brief met kenmerk 4382313).

De vraag luidt: Graag ontvangen wij een overzicht van mogelijke tegenvallers (inclusief rechtszaken) in 2024-2028 van meer dan 500 miljoen én enige waarschijnlijkheid. Per tegenvaller graag een inschatting van de potentiële omvang plus het risico dat de tegenvaller zich voordoet.

Het antwoord treft u aan in de bijlage van deze brief. De aanvullende verzoeken van de Informateur zijn hierin opgenomen. Ik verzoek u deze door te geleiden naar de Informateur.

de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking,
namens deze,
de secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken,

Paul Huijts

Inleiding:

Aan de informateur is in reactie op zijn verzoek informatie verschaft over mogelijke tegenvallers (inclusief rechtszaken) in de periode 2024-2028 van meer dan 500 miljoen én enige waarschijnlijkheid, met daarbij per tegenvaller een inschatting van de potentiële omvang plus het risico dat de tegenvaller zich voordoet.

In de financiële structuur van het Rijk zijn departementen in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor mogelijke tegenvallers, (juridische) claims tegen de Staat en andere zaken. Om tot een goede integrale afweging te komen tussen de verschillende beleidsdoelstellingen (en bijbehorende uitgaven) vindt de besluitvorming over de begroting primair plaats op één vast moment in het jaar: tijdens het zogenaamde 'hoofdbesluitvormingsmoment' in het voorjaar. Dat is belangrijk omdat een euro die vandaag wordt uitgegeven aan het ene doel, morgen niet meer kan worden uitgegeven aan een ander doel waardoor alle Rijksbrede tegenvallers en meevallers daarom zoveel mogelijk integraal gewogen moeten worden. Deze weging en besluitvorming vindt plaats door het kabinet in de Ministerraad.

Tijdens dit hoofdbesluitvormingsmoment worden de politieke wensen, problemen, mee- en tegenvallers en overige budgettaire risico's zoals claims tegen de Staat besproken tussen de verantwoordelijke vakminister en de minister van Financiën om uiteindelijk te leiden tot een kabinetsbesluit. Deze besprekingen worden gevoerd aan de hand van beleidsbrieven waarin vakministers per begroting een actueel beeld aanleveren van de mee- en tegenvallers en budgettaire risico's die zij zien. Deze brieven worden dit jaar op 8 maart ingediend bij Financiën. Hierbij ziet Financiën een tegenvaller als een autonome ontwikkeling die tot hogere uitgaven leidt, waar geen (beleidsmatig) invloed op uitgeoefend kan worden. Meevallers zijn het tegenovergestelde van tegenvallers. Intensiveringen zijn beleidsmatige wensen, waarbij beleidsmatig invloed wordt uitgeoefend op beleid met hogere budgettaire uitgaven tot gevolg.

Daarnaast loopt de schatkist risico's vanuit risico- en garantieregelingen. Het gaat hier om bekende risico's, waar het Rijk een bewuste afweging heeft gemaakt om die aan te gaan. Hier staat ook een risicodekkende premie van de ontvanger tegenover. Dit beleid staat beschreven in het beleidskader 'risicoregelingen', dat ook is opgenomen in de begrotingsregels. De Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag Rijk bevatten een totaaloverzicht van de openstaande risico's van garanties, leningen en achterborgstellingen.

De mogelijke tegenvallers en risico's die in de brieven zijn gemeld, zijn nog niet zoals gebruikelijk bij het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar getoetst en gewogen in de begrotingsbesprekingen tussen de verantwoordelijke minister en de minister van Financiën. De aanlevering bevat daarom mogelijke tegenvallers en risico's die nog betrokken moeten worden in de jaarlijkse integrale weging binnen het kabinet van alle budgettaire wensen, problemen en meevallers over de begroting. Om deze reden is gekozen de tegenvallers in ieder geval kwalitatief toe te lichten. Naar zijn aard zijn financiële risico's omgeven met onzekerheden over onder andere de mate van waarschijnlijkheid van het realiseren, de daadwerkelijke omvang bij realiseren en het tijdpad waarop deze risico's zich realiseren en de onderlinge samenhang tussen deze onzekerheden.

Op verzoek van de Informatieurg zijn de passages gelakt die bij openbaarmaking van de brieven blijvend vertrouwelijk moeten blijven op grond van het belang van de Staat.

Vraag:

Graag ontvangen wij een overzicht van mogelijke tegenvallers (Inclusief rechtszaken) in 2024-2028 van meer dan 500 miljoen én enige waarschijnlijkheid. Per tegenvaller graag een inschatting van de potentiële omvang plus het risico dat de tegenvaller zich voordoet.

Antwoord BZ-begroting:

Dit jaar (2024) wordt n.a.v. nacalculatie van de EU-afdrachten een tegenvaller van ca. EUR 320 miljoen verwacht. Dit wordt verwerkt bij de 1^e suppletoire BZ-begroting van 2024. NB: De betalingen in de EU-jaarbegroting 2024 liggen ruimschoots onder het betalingsplafond van 2024 (ramingsbasis voor de Nederlandse afdrachten aan de EU). Na een definitief akkoord op de tussentijdse herziening van het huidige meerjarig financieel kader (MFK, de langetermijnbegroting van de EU) wordt gezien in hoeverre de raming voor 2024 neerwaarts kan worden bijgesteld richting dit lagere betalingenniveau.

Dit is reeds aan de Kamer gecommuniceerd:

- Kamerbrief minister van Financiën inzake EU jaarbegroting 2024, vierde aanvullende Europese begroting 2023 en bruto nationaal inkomen nacalculatie, d.d. 21 december 2023 (Kamerstuk 21 501-03, Nr. 181).
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023Z20767&did=2023D50918.
- N.B.: update volgt in Kamerbrief na het reces (tegenvaller zal neerwaarts worden bijgesteld).
- N.B.: integrale update EU-afdrachten (incl. volgende punt) bij eerste suppletoire begroting 2024.

Uit de tussentijdse herziening van het huidige MFK inclusief de Oekraïne-faciliteit volgt op basis van de huidige inschattingen een EU-afdrachtenstijging van ca. EUR 1,2 miljard voor 2024-2027 (waarvan ca. EUR 1 miljard voor de Oekraïne-faciliteit). Dat komt gemiddeld neer op EUR 300 miljoen per jaar. Er is nog niet genoeg informatie beschikbaar over welk deel hiervan neerslaat in de periode 2024 t/m 2027 en welk deel mogelijk in de volgende MFK-periode vanaf 2028.

Dit is reeds met de Kamer gedeeld:

- Meerdere brieven, recentelijk: Kamerbrief minister van Buitenlandse Zaken inzake Geannoteerde agenda buitengewone Europese Raad van 1 februari 2024, d.d. 22 januari jl. (Kamerstuk 21 501-20, Nr. 2007).
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2024D01841&did=2024D01841.
- N.B.: Kamerbrief Verslag inzake buitengewone Europese Raad van 1 februari 2024 wordt naar verwachting op 8 of 9 februari 2024 verstuurd.
- N.B.: Incidentele suppletoire begroting naar verwachting op 16 februari.

Voor het volgende MFK (EU-afdrachten vanaf 2028) is nu in de ramingen behoud van de huidige afdrachtenkorting opgenomen. Als die korting niet behouden blijft (zal opnieuw uitonderhandeld moeten worden), ontstaat er een tegenvaller van potentieel

EUR 2,1 miljard in 2028. Daarnaast kan de uitkomst van de onderhandelingen ook op andere punten (zoals hoogte MFK-plafonds, terugbetalingen EU-herstelfonds, etc.) afwijken van de huidige raming. In de huidige raming is verondersteld dat het volgende MFK in de basis grofweg even groot zal zijn als het huidige MFK in termen van bruto nationaal inkomen. Daarnaast wordt ook de rente en aflossing voor de financiering van het EU-herstelfonds in de raming meegenomen.

Dit is nog niet met de Kamer gedeeld omdat:

In de BZ-begroting voor 2024 is onder artikel 3.1 een toelichting opgenomen bij de raming van de EU-afrachten in 2028. Het eerder verstrekte antwoord diende ter signalering van het feit dat de geraamde EU-afrachten gebaseerd zijn op een aantal noodzakelijke aannames over de MFK-periode vanaf 2028. In de toelichting bij de BZ-begroting 2024 is vermeld dat de hogere raming van de EU-afrachten voor 2028 het gevolg is van aannames over de economische ontwikkeling en omvang van het volgende MFK. Daarnaast zijn in de raming de terug- en rentetalingen van de leningen voor het EU-herstelfonds meegenomen. Er is voor gekozen deze elementen mee te nemen in de raming om te voorkomen dat een toekomstig kabinet met tegenvallers wordt geconfronteerd die voorzien hadden kunnen worden. In de toelichting bij de BZ-begroting is niet expliciet genoemd dat deze raming tevens uitgaat van behoud van de huidige afrachtenkorting. De Europese Commissie zal medio 2025 voorstellen voor het nieuwe MFK presenteren. Daarna starten onderhandelingen in de Raad.

Stijging Nederlandse bijdrage aan de Europese Vredesfaciliteit (EPF) voor de jaren 2025 t/m 2027. Op dit moment loopt in Brussel een discussie over de instelling van het *Ukraine Assistance Fund (UAF)*, een speciale enveloppe binnen het EPF. Het UAF is een kernelement van het voorgestelde EU-veiligheidsarrangement. Voorstel is om gedurende de periode van 2024-2027 per jaar EUR 5 mld. aan het UAF bij te dragen. De Ministerraad is op 17 november 2023 overeengekomen dat Nederland akkoord kan gaan met de eerste EUR 5 miljard voor 2024, inclusief de Nederlandse bijdrage daaraan (EUR 300,9 miljoen). Mocht in de toekomst een akkoord worden bereikt over de rest van het bedrag van jaarlijks EUR 5 miljard voor de periode 2025 t/m 2027 dan betekent dit een aanvullende bijdrage van Nederland van naar verwachting EUR 295 miljoen per jaar (in 2023 prijzen).

De Kamer wordt regulier op de hoogte gehouden van dit proces, zie bijvoorbeeld de onderstaande brieven:

- Kamerbrief Steun aan Oekraïne in 2024 van 17 november 2023 jl., <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/11/17/kamerbrief-steun-oekraïne-in-2024>.
- Verslag schriftelijk overleg Informele Raad Buitenlandse Zaken Defensie vastgesteld 29 januari 2024, Kamerstuk 21 501-28 Nr. 263, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-28-263.pdf>.
- Geannoteerde agenda Informele Raad Buitenlandse Zaken Defensie van 30-31 januari 2024, Kamerstuk 21 501-28 Nr. 262, [kst-21501-28-262.pdf](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-28-262.pdf) ([officielebekendmakingen.nl](https://zoek.officielebekendmakingen.nl)).
- O.a. de geannoteerde agenda's voor de Raad Buitenlandse Zaken van 11 december 2023 (Kamerstuk 21 501-02, Nr. 2790) en 22 januari 2024 (21 501-02 Nr. 2815), [kst-21501-02-2790.pdf](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-02-2790.pdf) ([officielebekendmakingen.nl](https://zoek.officielebekendmakingen.nl)), [Raad Algemene Zaken en Buitenlandse Zaken | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

N.B.: op dit moment wordt uitsluitend gesproken over de steun van EUR 5 miljard voor 2024. Onderhandelingen voor de periode 2025 t/m 2027 liggen niet voor, een concreet tijdspad voor na 2024 is niet bekend. Wel is de inschatting van EDEO (zoals hierboven omschreven) meerdere malen met de Kamer (zie bijvoorbeeld Geannoteerde Agenda aan voor de Raad Buitenlandse Zaken van 23 oktober 2023, Kamerstuk 21 501-02, Nr. 2719) gedeeld: [kst-21501-02-2790.pdf \(officielebekendmakingen.nl\)](#).

Antwoord BHOS-begroting:

Volgens de **ODA-richtlijnen van de OESO-DAC** mag een deel van de uitgaven aan eerstejaars asielopvang als ODA gerekend worden. Nederland betaalt daarom een deel van deze uitgaven uit het ODA-budget. Dit wordt de asieltoerekening genoemd.

In het voorjaar van 2023 is de asielraming sterk gestegen. Het kabinet heeft ervoor gekozen deze verhoogde asielraming te verwerken t/m 2025 in verband met grote onzekerheid van de raming. Voor 2026 is het bedrag van 2025 rechtstreeks doorgetrokken. Tenzij anders besloten zal de meerjarige raming op een zeker moment in de begrotingen van Justitie en Veiligheid en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking verwerkt, en budgettair gedekt, moeten worden. Dit is eerder aan de Tweede Kamer gecommuniceerd, bijvoorbeeld bij de beantwoording van de feitelijke vragen over de Eerste suppletore begroting BHOS 2023 (Kamerstuk 36350-XVII-3, vraag 19).

Mijn inschatting op dit moment is dat dit leidt tot een tegenvaller van cumulatief ongeveer EUR 4 miljard op de begroting voor BHOS in 2026-2028. De waarschijnlijkheid dat deze tegenvaller zich voordoet is bij ongewijzigd asielbeleid groot. Maatregelen die bijvoorbeeld de instroom beperken kunnen dit risico mitigeren.

Onderstaande cijfers zijn gebaseerd op het doortrekken van de MPP 2023-II en afgerond op EUR 50 miljoen. Omdat deze raming altijd alleen voor het lopende jaar verwerkt wordt, is de meerjarige doorwerking niet eerder met de Tweede Kamer gedeeld. Dit voorjaar zal MPP 2024-1 nieuwe asielramingen opleveren die van invloed zijn op deze cijfers. Dan vindt ook besluitvorming plaats over de meerjarige doorwerking, waarover de Tweede Kamer geïnformeerd zal worden met de Voorjaarsnota en de Eerste suppletore begroting BHOS 2024, en stuurt de minister van Justitie en Veiligheid de MPP 2024-1 aan de Kamer.

In EUR mln.	2026	2027	2028	TOTAAL
Tegenvaller BHOS-begroting (ODA)	250	1.700	2.050	4.000



Ministerie van Defensie

Aan de Minister-President
Minister van Algemene Zaken
De heer drs. M. Rutte
Binnenhof 19
2513 AA Den Haag

KD: Ambtelijke leiding
DIRECTORAAT-GENERAAL
BELEID

Locatie
Den Haag - Plein
Kalvermarkt
Kalvermarkt 32
's-Gravenhage

Postadres
Postbus 20701
2500 ES 'S-GRAVENHAGE
MPC 58B

Contactpersoon

[Redacted]

T [Redacted]
M [Redacted]

@mindef.nl
www.defensie.nl

Bij beantwoording, datum,
onze referentie en onderwerp
vermelden.

Datum 23 januari 2024
Betreft Reactie op verzoek van de Informatie d.d. 23 januari
2024 (Mogelijke tegenvallers 2024-2028)

Geachte heer Rutte,

U heeft mij een verzoek van de informatieur doen toekomen om hem te voorzien van informatie. Dit betreft de brief d.d. 23 januari 2024 met kenmerk 4382313, inzake het verzoek van de Informatie (kenmerk 202400278).

Hierbij stuur ik u, namens de minister van Defensie, de verzochte informatie. Ik verzoek u deze informatie door te geleiden naar de informatieur.

Hoogachtend,

~~de Secretaris-Generaal~~


drs. M.R. Scholink

bijlage

Tegenvallers die vanuit defensie worden verwacht op dit moment en niet van dekking kunnen worden voorzien binnen de begroting:

KD: Ambtelijke leiding
DIRECTORAAT-GENERAAL
BELEID

1) Extra militaire steun aan Oekraïne

- In 2023 is voor 2024 extra steun van 2 miljard euro toegekend aan Oekraïne. Gelet op de intensiteit en duur van de oorlog is ook in de jaren daarna extra militaire steun aan Oekraïne noodzakelijk.
- Benodigde meerjarige militaire steun vanuit de generale middelen ramen wij op €2 miljard aan militaire steun. Dit resulteert in (4x €2 miljard) €8 miljard militaire steun in 2025-2028. In welke jaren welk bedrag precies benodigd is waarvoor hangt af van het verloop van het conflict, politieke keuzes en de marktsituatie.
- Door aanvullende behoeften van Oekraïne en marktontwikkelingen als gevolg daarvan kan de omvang oplopen of in tijd schuiven.

Datum
23 januari 2024
Onze referentie

Voor deze tegenvaller onder 1) geldt dat uitgaven aan Oekraïne volgens staand beleid van de NAVO niet meegeteld mogen worden in de 2%.

2) Hogere uitgaven dan begroot

Tegenvallers met cumulatief een omvang van meer dan 500 miljoen euro zijn op dit moment niet voorzien maar er zijn wel enkele trends die we identificeren die dergelijke tegenvallers kunnen veroorzaken:

- Tegenvallers op ict, vastgoed- en materieelmarkt door stijgende prijzen door o.a. arbeidsmarkt, defensiemarkt, stijgende energiekosten en stijgende staal- en andere grondstofprijzen.
- Er loopt op dit moment een rechtszaak over Hawija waarvan de uitkomst nog niet bekend is.

Voor de tegenvallers onder 2) geldt dat deze direct leiden tot verdringing in de investeringen van defensie.

Omdat Defensie geen meerjarige budgettaire zekerheid heeft, rapporteren we deze mogelijke tegenvallers. Indien er duidelijkheid komt over meerjarige zekerheid (2% bbp) staan deze tegenvallers in een ander licht.

Toelichting op de mogelijke tegenvallers n.a.v. het verzoek van de informateur.

Aan de informateur is in reactie op zijn verzoek informatie verschaft over mogelijke tegenvallers (inclusief rechtszaken) in de periode 2024-2028 van meer dan 500 miljoen én enige waarschijnlijkheid, met daarbij per tegenvaller een inschatting van de potentiële omvang plus het risico dat de tegenvaller zich voordoet.

In de financiële structuur van het Rijk zijn departementen in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor mogelijke tegenvallers, (juridische) claims tegen de Staat en andere zaken. Om tot een goede integrale afweging te komen tussen de verschillende beleidsdoelstellingen (en bijbehorende uitgaven) vindt de besluitvorming over de begroting primair plaats op één vast moment in het jaar: tijdens het zogenaamde 'hoofdbesluitvormingsmoment' in het voorjaar. Dat is belangrijk omdat een euro die vandaag wordt uitgegeven aan het ene doel, morgen niet meer kan worden uitgegeven aan een ander doel waardoor alle Rijksbrede tegenvallers en meevallers daarom zoveel mogelijk integraal gewogen moeten worden. Deze weging en besluitvorming vindt plaats door het kabinet in de Ministerraad.

Tijdens dit hoofdbesluitvormingsmoment worden de politieke wensen, problemen, mee- en tegenvallers en overige budgettaire risico's zoals claims tegen de Staat besproken tussen de verantwoordelijke vakminister en de minister van Financiën om uiteindelijk te leiden tot een kabinetsbesluit. Deze besprekingen worden gevoerd aan de hand van beleidsbrieven waarin vakministers per begroting een actueel beeld aanleveren van de mee- en tegenvallers en budgettaire risico's die zij zien. Deze brieven worden dit jaar op 8 maart ingediend bij Financiën. Hierbij ziet Financiën een tegenvaller als een autonome ontwikkeling die tot hogere uitgaven leidt, waar geen (beleidsmatig) invloed op uitgeoefend kan worden. Meevallers zijn het tegenovergestelde van tegenvallers. Intensiveringen zijn beleidsmatige wensen, waarbij beleidsmatig invloed wordt uitgeoefend op beleid met hogere budgettaire uitgaven tot gevolg.

Daarnaast loopt de schatkist risico's vanuit risico- en garantieregelingen. Het gaat hier om bekende risico's, waar het Rijk een bewuste afweging heeft gemaakt om die aan te gaan. Hier staat ook een risicodekkende premie van de ontvanger tegenover. Dit beleid staat beschreven in het beleidskader risicoregelingen', dat ook is opgenomen in de begrotingsregels. De Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag Rijk bevatten een totaaloverzicht van de openstaande risico's van garanties, leningen en achterborgstellingen.

De mogelijke tegenvallers en risico's die in de brieven zijn gemeld, zijn nog niet zoals gebruikelijk bij het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar getoetst en gewogen in de begrotingsbesprekingen tussen de verantwoordelijke minister en de minister van Financiën. De aanlevering bevat daarom mogelijke tegenvallers en risico's die nog betrokken moeten worden in de jaarlijkse integrale weging binnen het kabinet van alle budgettaire wensen, problemen en meevallers over de begroting. Om deze reden is gekozen de tegenvallers in ieder geval kwalitatief toe te lichten. Naar zijn aard zijn financiële risico's omgeven met onzekerheden over onder andere de mate van waarschijnlijkheid van het realiseren, de daadwerkelijke omvang bij realiseren en het tijdsplan waarop deze risico's zich realiseren en de onderlinge samenhang tussen deze onzekerheden.

Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Ministerie van Algemene Zaken
Binnenhof 19
2513 AA DEN HAAG

Ter doorgeleiding aan de informateur

Bureau Bestuursraad

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ezk

Datum
Betreft Toelichting op inbreng op formatievraag Tegenvallers EZK-begroting
2024-2028

L.S.

Aan de informateur is in reactie op zijn verzoek informatie verschaft over mogelijke tegenvallers (inclusief rechtszaken) in de periode 2024-2028 van meer dan 500 miljoen én enige waarschijnlijkheid, met daarbij per tegenvaller een inschatting van de potentiële omvang plus het risico dat de tegenvaller zich voordoet. Dit is een zo volledig mogelijke ambtelijke inventarisatie geweest, waarbij wordt aangetekend dat alleen om mogelijke tegenvallers is gevraagd.

In de financiële structuur van het Rijk zijn departementen in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor mogelijke tegenvallers, (juridische) claims tegen de Staat en andere zaken. Om tot een goede integrale afweging te komen tussen de verschillende beleidsdoelstellingen (en bijbehorende uitgaven) vindt de besluitvorming over de begroting primair plaats op één vast moment in het jaar: tijdens het zogenaamde 'hoofdbesluitvormingsmoment' in het voorjaar. Dat is belangrijk omdat een euro die vandaag wordt uitgegeven aan het ene doel, morgen niet meer kan worden uitgegeven aan een ander doel waardoor alle Rijksbrede tegenvallers en meevallers daarom zoveel mogelijk integraal gewogen moeten worden. Deze weging en besluitvorming vindt plaats door het kabinet in de Ministerraad.

Tijdens dit hoofdbesluitvormingsmoment worden de politieke wensen, problemen, mee- en tegenvallers en overige budgettaire risico's zoals claims tegen de Staat besproken tussen de verantwoordelijke vakminister en de minister van Financiën om uiteindelijk te leiden tot een kabinetsbesluit. Deze besprekingen worden gevoerd aan de hand van beleidsbrieven waarin vakministers per begroting een actueel beeld aanleveren van de mee- en tegenvallers en budgettaire risico's die zij zien. Deze brieven worden dit jaar op 8 maart ingediend bij Financiën. Hierbij ziet Financiën een tegenvaller als een autonome ontwikkeling die tot hogere uitgaven leidt, waar geen (beleidsmatig) invloed op uitgeoefend kan worden. Meevallers zijn het tegenovergestelde van tegenvallers. Intensiveringen zijn beleidsmatige wensen, waarbij beleidsmatig invloed wordt uitgeoefend op beleid met hogere budgettaire uitgaven tot gevolg.

Ons kenmerk
BBR / 45412477

Bijlage(n)
1: Antwoord op formatievraag
Tegenvallers EZK-begroting
2024-2028
2: Aanvulling op Antwoord op
formatievraag Tegenvallers EZK-
begroting 2024-2028

Daarnaast loopt de schatkist risico's vanuit risico- en garantieregelingen. Het gaat hier om bekende risico's, waar het Rijk een bewuste afweging heeft gemaakt om die aan te gaan. Hier staat ook een risicodekkende premie van de ontvanger tegenover. Dit beleid staat beschreven in het beleidskader 'risicoregelingen', dat ook is opgenomen in de begrotingsregels. De Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag Rijk bevatten een totaaloverzicht van de openstaande risico's van garanties, leningen en achterborgstellingen.

De mogelijke tegenvallers en risico's die in de brieven zijn gemeld, zijn nog niet zoals gebruikelijk bij het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar getoetst en gewogen in de begrotingsbesprekingen tussen de verantwoordelijke minister en de minister van Financiën. De aanlevering bevat daarom mogelijke tegenvallers en risico's die nog betrokken moeten worden in de jaarlijkse integrale weging binnen het kabinet van alle budgettaire wensen, problemen en meevallers over de begroting. Om deze reden is gekozen de tegenvallers in ieder geval kwalitatief toe te lichten. Naar zijn aard zijn financiële risico's omgeven met onzekerheden over onder andere de mate van waarschijnlijkheid van het realiseren, de daadwerkelijke omvang bij realiseren en het tijdpad waarop deze risico's zich realiseren en de onderlinge samenhang tussen deze onzekerheden.

Op verzoek van de informateur zijn de passages gelakt die bij openbaarmaking van de brieven blijvend vertrouwelijk moeten blijven op grond van het belang van de Staat. Daarnaast zijn ook passages gelakt die bedrijfsgevoelige informatie bevatten.

Toelichting op: Antwoord op formatievraag Tegenvallers EZK-begroting 2024-2028

A. Bedrijfsleven en innovatie

1. *Algemeen vestigingsklimaat*

De algemene tendens is dat er bij verslechtering van een vestigings- en ondernemingsklimaat verschillende risico's zijn. Schets van risico's is gedeeld met de Kamer in o.a. het Perspectief op de Economie (Kamerstuk 33009, nr. 131) en stukken rondom de Strategische Agenda Ondernemingsklimaat (Kamerstuk 32637, nr. 593 en Kamerstuk 32637, nr. 584). Denk hierbij aan het mislopen van bepaalde (uitbreidings)investeringen in Nederland, kennisspillovers en/of verschillende belastinginkomsten van zowel grootbedrijf als mkb. Zowel door stagnatie van groei of vertrek bedrijven. Omdat een slechter ondernemingsklimaat investeringen (in groei, verduurzaming, innovatie) kan ontmoedigen, kan de economische groei (verder) vertragen. De exacte financiële impact van deze risico's op de overheidsbegroting is niet in precieze bedragen uit te drukken.

B. Klimaat en Energie (incl. verduurzaming industrie)

2. *Algemeen klimaatbeleid*

De Tweede Kamer is over het Urgenda-arrest van de Hoge Raad geïnformeerd middels de kabinetsreactie op deze uitspraak op 20 december 2019 (Kamerstuk 32813, nr. 442). De laatste Klimaat- en

Energieverkenning van het PBL en de kabinetsreactie hierop is op 19 september 2023 met de Kamer gedeeld gelijktijdig met de augustusbesluitvorming over de klimaatmaatregelen (Kamerstuk 32813, nr. 1291). Ook heeft een technische briefing plaatsgevonden over de Klimaat- en Energieverkenning 2023 door het PBL. De klimaatbeschouwing van de Raad van State is samen met de klimaatnota op 26 oktober 2023 met de Kamer gedeeld (Kamerstuk 31823, nr. 1307). Tot slot is het formatierapport Keuzewijzer Klimaat en Energie op 4 december 2023 met de Kamer gedeeld (Kamerstuk 32813, nr. 1317).

3. *Tegenvaller Netwerkbedrijven*

In het rapport Keuzewijzer Klimaat en Energie is de verwachte kapitaalbehoefte van zowel landelijk netbeheerder TenneT als de kapitaalbehoefte van de regionale netbeheerders met de Kamer gedeeld (Kamerstuk 32813, nr. 1307). Vertrouwelijk heeft de minister van Financiën de Kamer ook geïnformeerd over de te verwachte kapitaalbehoefte van TenneT. Daarnaast is de Kamer geïnformeerd over het aanwenden van de verkoopopbrengst in relatie tot het terugbetalen van de voorgenomen lening aan TenneT (Kamerstuk 36487 ,nr. 5).

4. *Tegenvaller elektriciteitsnetwerkkosten*

De afgelopen jaren zijn de kosten voor grootverbruikers van elektriciteit in Nederland gestegen. Voor een deel bestond deze stijging uit de hogere energieprijis, maar daarnaast zijn ook de netwerkkosten fors gestegen, in het bijzonder voor de grootverbruikende industrie, omdat daar de volumecorrectieregeling (met kortingen tot 90% van de nettarieven) is afgeschaft in Nederland per 1 januari 2024. ([Uitkomsten onderzoek volumecorrectieregeling | ACM.nl](#))

Vanuit de industrie komen er op dit moment veel signalen over stijgende en onzekere elektriciteitskosten, en in het bijzonder de netwerkkosten, als knelpunt voor hun investeringsbeslissingen voor verduurzaming. Om investeringen in verduurzaming van de industrie in Nederland tijdig op gang te krijgen (om de emissiereductiedoelstellingen van 2030 te halen) is het nodig om dit knelpunt weg te nemen. (Kamerstuk 32813, nr. 1317 (o.a. bijlage rapport van Hulst))

De grootste bijdrage aan de netwerkkosten komt van de investeringskosten voor het net op zee. Waar de totale kosten voor de periode 2032-2057 vorig jaar werden geraamd op gemiddeld ruim € 2 miljard per jaar, komen deze nu uit op circa € 3,6 miljard per jaar (Kamerstuk 33561, nr. 59).

In de brief zijn algemene passages opgenomen over de netwerkkosten in andere landen, investeringsonzekerheden en concurrentiepositie. Dit is veelvuldig aan de orde gekomen in debatten aan de Kamer. Daarnaast wordt dit binnenkort met de Kamer gedeeld in beantwoording op de Kamervragen van Bontenbal cs. en Eerdmans naar aanleiding van productie stilleggen Nyrstar.

5. *Tegenvaller bij niet verduurzamen Tata Steel*

In september 2023 is een onafhankelijk rapport verschenen van RIVM over het effect van Tata Steel op omwonenden. Het rapport is hier te vinden: ([Directe relatie tussen uitstoot Tata Steel en hinder en kans op ziekte | RIVM](#))

Het zou noodzakelijk kunnen zijn om het bedrijf te ondersteunen via leningen en/of garanties. De omvang daarvan is nu nog niet in te schatten (Kamerstuk 29826, nr. 197).

De Tweede Kamer heeft een motie aangenomen waarin wordt opgeroepen een lage stikstofnorm af te dwingen bij Kookgasfabriek 1 (Kamerstuk 22343, nr. 354).

In de brief zijn passages opgenomen over het rapport van Commissie Wijers/Blom. Dit rapport moet nog verschijnen en zal in Q1 met de Kamer gedeeld worden.

6. *Tegenvaller kosten realisatie kerncentrales*

In het eindrapport 'Keuzewijzer klimaat en energie' van de onafhankelijke Formatiewerkgroep Klimaat en Energie (bijlage bij Kamerstuk 32813, nr. 1317) is een indicatie gedeeld met de Kamer van de mogelijk additionele uitgaven voor de realisatie van nieuwe kerncentrales in Nederland. In dit zelfde rapport wordt uitgelegd dat de financiële bijdrage en rol van de overheid in de ontwikkeling en bouw van de kerncentrales nog verder worden bepaald.

7. *Tegenvaller kosten productie waterstof*

Tegenvaller kosten voor het halen van de 4GW elektrolysedoelstelling is nog niet in detail met de Kamer gedeeld. We voorzien de Kamer namelijk hierover te informeren in het voorjaar als meer informatie bekend is uit de eerste subsidietender (OWE), zodat een betere inschatting gemaakt kan worden. In het rapport Keuzewijzer Klimaat en Energie (Kamerstuk 32813, nr. 1317) is al wel een eerste inschatting gegeven van de extra benodigde middelen om het kabinetsdoel van 4GW te behalen.

8. *Tegenvaller in uitvoeringskosten medeoverheden*

Momenteel wordt de herijking van het rapport 'Van Parijs naar praktijk' uitgevoerd door Andersson Eiffers Felix en Improven. Dit onderzoek wordt in februari 2024 afgerond en gepubliceerd. De Raad van het Openbare Bestuur gaat op basis van dit onderzoek een advies opstellen dat een herijking is van het rapport 'Van Parijs naar praktijk'. Verwachting is dat dit eind maart 2024 gereed zal zijn. Op basis van dat advies zal een politiek besluit nodig zijn over de mogelijk extra benodigde middelen.

9. *Tegenvaller bij niet doorgaan afbouw salderingsregeling (NB tegenvaller aan de inkomstenkant)*

De tegenvaller over salderen komt inhoudelijk overeen met de reeds openbare informatie in de memorie van antwoord die naar de Eerste Kamer is verzonden (Kamerstuk I 35594, H).

10. *Kosten die volgen uit implementatie Warmtewet: Waarborgfonds warmte*

Deze informatie wordt als bekend geacht omdat deze is gedeeld in het rapport Keuzewijzer Klimaat en Energie (Kamerstuk 32813, nr. 1317) en in de Kamerbrief van oktober 2022 over de Wet Collectieve Warmte (Kamerstuk 30 196, nr. 800). De bedragen van € 60 miljoen en € 90 miljoen staan niet als zodanig in het rapport Keuzewijzer Klimaat en Energie maar volgen daaruit indien men van de bedragen een reeks tot 2030 van maakt in plaats van het totaal bedrag (€ 150 miljoen). Zie onderstaande tabel (N.B. Dit is nog onderwerp van onderzoek).

	Cumula- tief	2024 **	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Verder**
Kas	€150 mln		€30 mln	€15 mln	€15 mln	€15 mln	€15 mln	€6 mln	€54 mln
Verplichting	€150 mln		€30 mln	€15 mln	€15 mln	€15 mln	€15 mln	€6 mln	€54 mln

11. Kolenprocedures (sluiten centrales)

RWE en Uniper claimen circa € 2,4 miljard in de kolenprocedures.

Nationaal is de zaak door de staat gewonnen, maar beide bedrijven zijn in hoger beroep gegaan. De internationale arbitragezaken zijn ingetrokken, maar nationaal loopt deze zaken nog. Zoals in elk hoger beroep is er een kans dat je dan verliest. Dat zou dan kunnen betekenen dat we moeten de € 2,4 miljard moeten betalen. De Tweede Kamer is transparant over het verloop van de procedures geïnformeerd. Meer informatie is onder meer op de website van de Rijksoverheid te vinden:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/06/30/jurdische-procedures-wet-verbod-op-kolen>.

12. Procedure klimaatmaatregelen Bonaire

Het kabinet heeft eerder de Kamer geïnformeerd over het klimaatbeleid op de BES-eilanden (Kamerstuk 32 813, nr. 1312). De procedure van burgers tegen de Nederlandse Staat zelf is een privaatrechtelijk proces waarvan de informatie openbaar is. In de zaak worden concrete plannen en maatregelen geëist, en wordt geëist dat de Nederlandse Staat de CO₂-uitstoot terugdringt naar 0 in 2040.

13. Procedure Portugese Jongeren

Ook in deze zaak geldt dat dit vrij toegankelijke informatie betreft. Momenteel is de procedure van de Portugese jongeren in behandeling. Wanneer de uitspraak van het EHRM bekend is wordt duidelijk of NL verplicht is om emissiereductiemaatregelen te treffen om de schending ongedaan te maken.

14. Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++) (dreiging)

Het saldo van de SDE-reserve en het totaalbedrag aan openstaande verplichtingen zijn in tabel 40 van de EZK-begroting 2024 met de Kamer gedeeld (Kamerstuk 36410, nr. XIII). Het enige verschil tussen de informatie gedeeld in het antwoord op de formatievraag en de informatie gedeeld in de begroting is dat voor het totaalbedrag aan openstaande verplichtingen in de begroting is gekeken naar de periode tot en met 2032, terwijl in het antwoord op de formatievraag is gekeken naar de periode tot en met 2050.

C. Groningen en Ondergrond

Ons kenmerk
BBR / 45412477

15. *Ramingsbijstelling schade en versterken Groningen*

In de Najaarsnota 2023 is opgenomen dat bij de Voorjaarsnota 2024 de meerjarige schade- en versterkingsraming integraal zal worden herzien. Kamerstuk 36470, nr. 1, bijlage 7.

Over stijgende bouwkosten is in Nij Begun een maatregel opgenomen, te weten maatregel 17. Zie ook Kamerstuk 35561, nr. 17.

In het debat van 28 juni jl. (Handelingen II 2017/18, nr. 100, Debat over het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld) kwam ook aan de orde hoe de afdrachtensystematiek tussen NAM en de Staat precies werkt.

16. *Shell en ExxonMobil Gaswinning Groningenveld*

In het Akkoord op Hoofdpijnen zijn de afspraken opgenomen die de staat met Shell, ExxonMobil en de NAM heeft gemaakt vanwege de afbouw van de gaswinning. Kamerstuk 33529, nr. 493.

17. *Arbitrageprocedure facturen schade*

In de bijlage van Kamerstuk 33529, nr. 1172 is uiteengezet welke procedures NAM is begonnen vanwege de schadefacturen uit de TCMG periode en wat de stand van zaken in de betreffende procedures was.

Correctie: in het stuk is opgenomen dat TCMG tot Q2 2019 kosten heeft gemaakt. Dat had moeten zijn: Q2 2020.

18. *Arbitrageprocedure facturen versterken*

In de bijlage van Kamerstuk 33529, nr. 1172 is uiteengezet hoe de arbitrageprocedure verloopt die NAM is begonnen over de facturen van de versterkingsoperatie.

19. *Bezwaarprocedures heffingsbesluiten schade*

In de Kamerstuk 33529, nr. 866 is uiteengezet dat sinds de Inwerkingtreding van de tijdelijke wet Groningen de schade wordt afgehandeld door het IMG en vervolgens middels heffingen worden doorbelast aan de NAM.

In tabel 83 bij de Voorjaarsnota 2023 is een raming opgenomen van de verwachte opbrengst uit de heffingsbesluiten naar aanleiding van de schadeafhandeling. In deze tabel zijn ook bedragen opgenomen voor de jaren 2029 en 2030. Het totaalbedrag wijkt daardoor af van het totaalbedrag in het stuk dat is aangeleverd. Kamerstuk 36350, nr 1.

Correctie: Daarnaast willen wij via dit schrijven nog een correctie aanbrengen in het stuk dat eerder is aangeleverd. Per abuis zijn eerder 3 heffingen en 3 bezwaarprocedures vermeld. Dit moet zijn: 5 heffingen en 4 bezwaarprocedures.

20. *Bezwaarprocedures heffingsbesluit versterken*

In de bijlage van Kamerstuk 33529, nr. 1172 is uiteengezet dat met de inwerkingtreding van de wet versterken in de Tijdelijke wet Groningen een grondslag staat voor het opleggen van een heffing aan NAMM voor de kosten voor de versterkingsoperatie.

Ons kenmerk
BBR / 45412477

21. Ontvangsten Mijnbouwwet (gasbaten)

Op basis van de Mijnbouwwet en via dividend van Energie Beheer Nederland (EBN) worden ontvangsten gerealiseerd op de begroting van EZK. De hoogte van deze ontvangsten is afhankelijk van de ontwikkeling van de gasprijs. De laatste toelichting op de bijstelling van de gasbaten was in memorie van toelichting bij de rijksbegroting van Economische Zaken en Klimaat, kamerstuk 36 410 XIII, nummer 2. Voor de Voorjaarsnota 2024 zal de raming worden geactualiseerd. De omvang is op dit moment nog niet bekend.

Toelichting op: Aanvulling op Antwoord op formatievraag Tegenvallers EZK-begroting 2024-2028

Beleidsdeelneming Energie Beheer Nederland (EBN)

Over de verhoudingen in het Gasgebouw wordt o.a. nader ingegaan in de beantwoording op vraag 29 van het Ild Van Haga (Aanhangsel van de Handelingen II 2023-2024, nr. 707).

Ook is in de ontwerpbegroting van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat 2023 is opgenomen dat conform de economische verhoudingen tussen NAM en EBN, EBN 40% van de kosten voor de schadeafhandeling en de versterking draagt. De verwachting is dat de bij EBN aanwezige voorziening ontoereikend is om deze kosten geheel te kunnen voldoen. Daarom is een kapitaalinjectie aan EBN opgenomen. (Kamerstuk 36 410 XIII, nr. 1)

Wet Collectieve Warmte

Deze informatie wordt als bekend geacht omdat deze is gedeeld in het rapport Keuzewijzer Klimaat en Energie (Kamerstuk 32813, nr. 1317) of in de Kamerbrief van oktober 2022 over de Wet Collectieve Warmte (Kamerstuk 30196, nr. 800). De bedragen van € 60 miljoen en € 90 miljoen staan niet in het rapport Keuzewijzer Klimaat en Energie maar volgt daaruit indien men er een reeks tot 2030 van maakt in plaats van het totaal bedrag (€ 150 miljoen). Zie onderstaande tabel (NB. Dit is nog onderwerp van onderzoek).

	Cumulatie	2024*	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Verder**
Kas	€150 mln		€30 mln	€15 mln	€15 mln	€15 mln	€15 mln	€6 mln	€54 mln
Verplichtin	€150 mln		€30 mln	€15 mln	€15 mln	€15 mln	€15 mln	€6 mln	€54 mln

Antwoorden op formatievragen Extra toelichting Tegenvallers EZK-begroting 2024-2028

Vraag:

Hierbij een verzoek van de Informatiecommissie om een extra toelichting bij de uitvraag van Informatiecommissie Plasterk d.d. 23 januari met ons kenmerk 202400278.

We zouden graag een zo volledig mogelijk overzicht ontvangen van mogelijke tegenvallers in de periode 2024-2028 (waaronder rechtszaken), ook de tegenvallers waarover de Tweede Kamer nog niet is geïnformeerd.

De volgende onderwerpen moeten er in ieder geval inzitten:

1. Extra kapitaal voor staatsdeelnemingen. Denk aan 25 miljard voor Tennet (tijdelijk of niet), mogelijke herkapitaliserings bij bijvoorbeeld DNB of kapitaalstorting bij Schipholgroep
2. Een echte risico-inschatting op mogelijke claims bij de spaartax (box 3)
3. De risico's bij Schiphol. Bijvoorbeeld claims als de rechter krimp afdwingt. Dit scenario is reëel: <https://www.rtlnieuws.nl/economie/artikel/5429070/schiphol-minder-aantal-vluchten-documenten-claims-schade-dreigt>

Een voorbeeld zijn de antwoorden van I&W op vragen uit de Begrotingsbehandeling Infrastructuur en Waterstaat (IenW) van het lid Grinwis (CU) van 23 januari 2024.

Antwoord:

- U vraagt om een extra toelichting, en om hierbij ook tegenvallers waarover de Tweede Kamer nog niet is geïnformeerd op te nemen. In de eerdere beantwoording op uw vraag van 23 januari, hebben wij deze onderwerpen reeds opgenomen. Daarbij hebben we aangegeven wanneer de Tweede Kamer hierover wordt geïnformeerd en door middel van gele arceringen aangeven welke informatie niet openbaar kan worden gemaakt (mede om deze reden).
- De specifieke onderwerpen die u noemt hebben raakvlakken met het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, maar vallen primair onder de verantwoordelijkheid van andere ministeries. Toelichting over staatsdeelnemingen zoals TenneT, DNB en Schiphol worden aangeleverd door het ministerie van Financiën, evenals een toelichting over inkomen uit sparen en beleggen in box 3. Toelichting over de krimp van Schiphol wordt aangeleverd door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- Zoals reeds aangegeven in de beantwoording van 23 januari verwachten de regionale netwerkbedrijven een kapitaalbehoefte van € 500 miljoen tot € 1,5 miljard in de periode 2027 tot en met 2030¹. Het invullen van deze kapitaalbehoefte is in eerste plaats aan de medeoverheden (gemeenten en provincies) als aandeelhouder, maar bij het uitblijven van deze ondersteuning kunnen deze bedrijven zich conform het met de netwerkbedrijven (en hun aandeelhouders) gesloten Afsprakenkader tot de Staat wenden. De kans dat de regionale netbeheerders zullen aankloppen wordt mede bepaald door de ontwikkeling in de financiële positie van de aandeelhoudende medeoverheden.
- Op het terrein van EZK doen zich risico's voor op het gebied van de beleidsdeelneming EBN. Deze worden hieronder toegelicht. De aandeelhoudersrol van EBN ligt namelijk wel bij EZK.

Beleidsdeelneming Energie Beheer Nederland (EBN)

- EBN is voor 40% aandeelhouder van GasTerra en draagt het jaarlijkse financiële resultaat van GasTerra. Gezien de volatilität van de gasmarkt volgen er mogelijk nog substantiële financiële lasten voor EBN uit de voorgenomen beëindiging van GasTerra eind 2026. [REDACTED]
- Kosten voor schade en versterken (Groningen) worden bij NAM in rekening gebracht, deze komen conform de economische verhoudingen in het gasgebouw voor 40% voor rekening van EBN. Afhankelijk van de ontwikkeling van deze kosten, en de voorziening daarvoor bij EBN, is het mogelijk dat de Staat minder dividend ontvangt dan nu in de Rijksbegroting opgenomen of zelfs een extra kapitaalinjectie aan EBN zal moeten doen. [REDACTED]

¹ Dit is exclusief een eventuele kapitaalbehoefte die voortkomt uit een eventuele rol in warmtenetten.

- In het wetsvoorstel voor de Wet Collectieve Warmte is opgenomen dat een meerderheid van de aandelen van een warmtebedrijf in publieke handen moeten zijn. Dat vereist de opbouw van publieke realisatiekracht. Indien wordt besloten tot de inzet van een nationale deelneming zijn de mogelijke financiële consequenties voor het Rijk, op basis van de doelstellingen voor 2050, € 1,4 miljard als de deelneming wordt gecombineerd met een waarborgfonds, en € 4,2 miljard zonder waarborgfonds. Om een waarborgfonds voor warmtenetten in te stellen zal er, bovenop het eerder genoemde bedrag voor een nationale deelneming, € 150 miljoen moeten worden vrijgemaakt als startkapitaal voor het fonds, zoals ook benoemd in de beantwoording van 23 januari.
- Op dit moment wordt bekeken of EBN de lange termijn beheersrol van CCS op zich kan nemen. In dat geval is het noodzakelijk dat EBN in de toekomstige opslagprojecten deelneemt. Mogelijk dat hiervoor aanvullende financiering nodig is.

VERTROUWELIJK

Antwoord op formatievraag Tegenvallers EZK-begroting 2024-2028

Vraag:

Graag ontvangen wij een overzicht van mogelijke tegenvallers (inclusief rechtszaken) in 2024-2028 van meer dan 500 miljoen én enige waarschijnlijkheid. Per tegenvaller graag een inschatting van de potentiële omvang plus het risico dat de tegenvaller zich voordoet.

Antwoord:

Op de EZK-begroting zien we verschillende mogelijke tegenvallers voor de komende kabinetsperiode. Het gaat om risico's behorende bij het ten uitvoer brengen van wettelijk beleid en/of de gevolgen van rechtszaken op deze terreinen. Natuurverschijnselen (zoals heviger bevingen in Groningen, leidend tot meerkosten voor schade/versterken) zijn hierbij buiten beschouwing gelaten. De mogelijke tegenvallers worden hieronder toegelicht. Gele passages dienen te worden gelakt bij openbaarmaking van de antwoorden op formatievragen. Het gaat daarbij om bedrijfsvertrouwelijke informatie of informatie die de onderhandelingspositie van de Staat kan schaden.

A. Bedrijfsleven en Innovatie

1. Algemeen vestigingsklimaat

- Vertrek van grote beursgenoteerde ondernemingen uit Nederland vormt een significant budgettair risico, wat kan gaan om enkele honderden miljoenen euro's per jaar aan gemiste belastinginkomsten. Het gaat dan om winstbelasting en dividendbelasting, maar ook om de inkomstenbelasting die wordt betaald voor de mensen die er werken.
- De gevolgen zijn echter breder, omdat om die hoogwaardige bedrijven heen een ecosysteem ontstaat waarin tal van mkb-bedrijven afhankelijk zijn van deze grote ondernemingen. Over de activiteiten in dat bredere ecosysteem wordt vervolgens ook belasting betaald. Denk bijvoorbeeld aan de honderden mkb-bedrijven in het ASML-cluster in de brainport Eindhoven.
- Al langer zijn er signalen dat het vestigingsklimaat in Nederland onder druk staat en dat dit in het afgelopen jaar bij diverse grote bedrijven tot discussie over de vestigingsplaats leidt. Met name de betrouwbaarheid en voorspelbaarheid van het Nederlandse fiscale beleid worden hierbij veel genoemd. Het afgelopen decennium is bijvoorbeeld veelvuldig aan de Vpb-knop gedraaid, veelal als invulling van een dekklingsopgave. Recente voorbeelden zijn de wijzigingen ten aanzien van de Inkoopfaciliteit dividendbelasting, de 30%-regeling en de bankenbelasting.

B. Klimaat en Energie (incl. verduurzaming Industrie)

2. Algemeen klimaatbeleid

- De klimaat- en energiedoelen, waaraan Nederland op dit moment Europeesrechtelijk is gehouden, brengen in de periode 2024-2028 een risico op budgettaire tegenvallers mee. Het is op dit moment namelijk niet zeker dat deze doelen met het bestaande beleid en hierin gereserveerde middelen kunnen worden gehaald.
- Het Nederlands klimaatbeleid wordt vormgegeven in een internationale en Europese context. Nederland en de EU zijn partij bij het VN Klimaatverdrag en de Overeenkomst van Parijs. Nederland is als lid van de EU verplicht zijn bijdrage te leveren aan het realiseren van de doelen van de Europese klimaatwet. Daarnaast volgt uit het Urgenda-arrest van de Hoge Raad dat de Staat op grond van de positieve verplichtingen van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens gehouden is om tot verdergaande reductie van de uitstoot in Nederland te komen. Zowel in NL als mondiaal worden steeds vaker rechtszaken gevoerd gericht op (achterblijvende) klimaatinspanningen, zowel tegen de Staat als tegen individuele bedrijven (in Nederland Shell en onlangs ING).
- Voor de meeste (doorvertaalde) EU-klimaatdoelen ligt Nederland goed op koers. Het aandeel hernieuwbare energie (EU-richtlijn: RED) ligt net binnen de bandbreedte, voor energiebesparing (EU-richtlijn: EED) is Nederland verder verwijderd. Potentiële tegenvallers zijn er in stijgende kosten voor investeringen (o.a. inflatie, grondstoffen).
- Het nationaal wettelijke streefdoel van ten minste 55% reductie t.o.v. 1990 ligt voor het eerst binnen bereik, maar wordt nog niet met voldoende zekerheid gehaald. Volgens PBL in de laatste Klimaat- en Energieverkenning als alle maatregelen volledig en tijdig uitgewerkt en uitgevoerd worden en maximaal effect hebben. Ook de Raad van State heeft erop gewezen dat het nog allerminst zeker is dat doelstellingen worden gehaald.
- In het formatierapport Keuzewijzer Klimaat en Energie is een beschrijving gegeven van belangrijkste mogelijke kostenposten in het klimaatbeleid. De precieze gevolgen voor de

Rijksbegroting zijn afhankelijk van de keuzes in het beleid over de balans tussen normering, beprijzing en subsidiëring.

3. Tegenvalleer Netwerkbedrijven

- Als gevolg van de benodigde investeringen in de elektriciteitsnetten hebben TenneT en de regionale netwerkbedrijven een substantiële kapitaalbehoefte. Dit vergt kapitaalstortingen vanuit de aandeelhouder (ministerie van Financiën). Aandeelhouderschap en beleid zijn als gevolg van de Splitsingswet gescheiden. Het beleid rondom netbeheerders ligt op het terrein van EZK en daarom, is dit onderwerp toch in deze lijst opgenomen. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] gebaseerd op meest recente maar nog vertrouwelijke inschattingen van TenneT.
- De Duitse kapitaalbehoefte valt weg bij een verkoop van TenneT Duitsland (aan de Duitse staat) waarbij de netto-opbrengst aangewend kan worden om de Nederlandse kapitaalbehoefte te verminderen. De partijen zijn elkaar genaderd maar er nog niet uit, waarmee er nog geen zekerheid is over de eventuele verkoop en opbrengst. [REDACTED]
- De regionale netwerkbedrijven verwachten een kapitaalbehoefte van € 500 miljoen tot € 1,5 miljard in de periode 2027 tot en met 2030². Het invullen van deze kapitaalbehoefte is in eerste plaats aan de medeoverheden (gemeenten en provincies) als aandeelhouder, maar bij het uitblijven van deze ondersteuning kunnen deze bedrijven zich conform het met de netwerkbedrijven (en hun aandeelhouders) gesloten Afsprakenkader tot de Staat wenden.

4. Tegenvalleer elektriciteitsnetwerkkosten

- De afgelopen jaren zijn de kosten voor grootverbruikers van elektriciteit in Nederland gestegen. Voor een deel bestond deze stijging uit de hogere energieprijzen, maar daarnaast zijn ook de netwerkkosten fors gestegen, in het bijzonder voor de grootverbruikende industrie, omdat daar de volumecorrectieregeling (met kortingen tot 90% van de nettatarieven) is afgeschaft in Nederland per 1 januari 2024, waar andere landen (DUI/FRA) vergelijkbare regelingen nog wel kennen. Ook stijgen de overige kosten (waaronder belastingen).
- De stijgingen in met name de netwerkkosten van 2022 naar 2024 kunnen het verschil maken tussen een positieve en negatieve business case voor elektrificatieprojecten, of leiden tot afwegingen om de productie in NL af te schalen / elders op te schalen (zie casus Nyrstar). Daarnaast is het voor bedrijven lastig om goede lange termijn inschattingen te maken van deze kosten, terwijl hun investeringsbeslissingen wel over die perioden genomen dienen te worden.
- Vanuit de industrie komen er op dit moment veel signalen over stijgende en onzekere elektriciteitskosten, en in het bijzonder de netwerkkosten, als knelpunt voor hun investeringsbeslissingen voor verduurzaming.
- De grootste bijdrage aan de netwerkkosten komt van de investeringskosten voor het net op zee (dat nodig is om de beoogde 21,5GW aan wind op zee in 2030 te verbinden met het elektriciteitsnetwerk op land). Waar de totale kosten voor de periode 2032-2057 vorig jaar werden geraamd op gemiddeld ruim € 2 miljard per jaar, komen deze nu uit op circa € 3,6 miljard per jaar³.
- Deze kosten worden via de netwerktarieven betaald door alle aangesloten in Nederland. Voor de Nederlandse industrie bestaat hierdoor het risico op een verslechterde concurrentiepositie t.o.v. andere landen, waar de netwerkkosten lager zijn en/of bedrijven substantiële kortingen krijgen.
- Om investeringen in verduurzaming van de industrie in Nederland tijdig op gang te krijgen (om de emissiereductiedoelstellingen van 2030 te halen) is het nodig om dit knelpunt weg te nemen. Dit kan bijvoorbeeld door specifieke regelingen om de industrie tegemoet te komen [REDACTED] en door het financieren van netwerkkosten uit andere middelen dan de netwerktarieven.

² Dit is exclusief een eventuele kapitaalbehoefte die voortvloeit uit een eventuele rol in warmtenetten.

³ Kamerbrief "Realisatie voortgang wind op zee", oktober 2023; Kamerstuk 33651-59.

5. Tegenvaller bij niet verduurzamen Tata Steel

- In het eerste kwartaal van dit jaar zal een rapport verschijnen (Commissie Wijers/Blom op verzoek van EZK) dat laat zien dat als de overheid geen beleid voert t.a.v. verduurzaming Tata, het bedrijf op termijn niet meer levensvatbaar is gezien de ETS-kosten [redacted]
[redacted] Daarnaast is in september 2023 een onafhankelijk rapport van RIVM verschenen waaruit blijkt dat door Tata Steel de gemiddelde levensduur van de omwonenden gemiddeld met 2,5 maand wordt verlaagd.
- Alternatieve varianten dan de maatwerkaanpak zijn voor de toekomst van Tata Steel in kaart gebracht door commissie Wijers/Blom. Uit hun rapport zal blijken dat zonder overheidsbeleid:
 1. Het bedrijf op termijn moet sluiten als gevolg van de ETS-heffing en duizenden banen verloren gaan
 2. [redacted]
 3. Maatschappelijke onrust t.a.v. de gezondheidsproblemen blijft aanhouden
- De maximaal benodigde middelen voor subsidie binnen de maatwerkaanpak aan het bedrijf zijn als volgt:

Bestedingsdoel (bedragen in C miljoen)	Huidige kabinetsperiode (2024-2028)	Volgende kabinetsperiode (2028+)	Totaal
Gezondheidsmaatregelen	[redacted]	[redacted]	[redacted]
Transitie staalfabriek	[redacted]	[redacted]	[redacted]
Totaal	[redacted]	[redacted]	[redacted]

- Daarnaast zou het noodzakelijk kunnen zijn het bedrijf te ondersteunen via leningen en/of garanties. De omvang daarvan is nu nog niet in te schatten.
- Tenslotte heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin wordt opgeroepen een lage stikstofnorm af te dwingen bij Kookgasfabriek 1. Deze eis is strenger dan de huidige Europese regelgeving voorschrijft. Mocht het daadwerkelijk zover komen dat dit leidt tot een aangenomen wet, dan betekent dit dat Tata Steel naar verwachting in aanmerking komt voor nadeelcompensatie. [redacted]
[redacted]

6. Tegenvaller kosten realisatie kerncentrales

- Om de benodigde stappen te zetten in voorbereiding Keuzewijzer Klimaat en Energie op de bouw van twee kerncentrales is € 5 miljard gereserveerd. In het formatierapport is in beeld gebracht dat er potentieel een additionele € 3,5 tot € 9,5 miljard benodigd is om de bouw van deze reeds voorgenomen kerncentrales te realiseren. Dit bedrag is sterk afhankelijk van de uiteindelijke financieringsstructuur, waarbij een technologieleverancier (bouwer) mogelijk bijdraagt in het financieren van het project en het dragen van bepaalde ontwikkel- en bouw risico's.

[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]

7. Tegenvaller kosten productie waterstof

- [redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
- De realisatie van enkele GW-elektrolyse is noodzakelijk om vertraging in de uitrol van de beoogde 21,5GW aan wind op zee in 2030 te voorkomen. De elektriciteit kan namelijk niet volledig in het landelijk net worden ingevoegd. Ook zijn enkele GW nodig om de uitrol van een landelijk dekkend infranet mogelijk te maken. Te laat beginnen met de uitbouw van elektrolyse laat de verduurzaming van de industrie stokken.
- Er zijn bindende Europese waterstofdoelen (REDIII) voor de industrie en mobiliteit. Daarvoor is omgerekend 4GW nodig in 2030, waarvan een deel geïmporteerd kan worden.

Vertrouwelijk - alleen ten behoeve van overleg aan de formatietafel

- In het formatierapport Keuzewijzer Klimaat en Energie wordt aangegeven dat om extra stappen te kunnen zetten op waterstof er extra financiële middelen nodig zijn. Met name voor het faciliteren van verdere uitrol van wind op zee en snellere verduurzaming van de Industrie, dit zijn dus geen financiële tegenvallers. De € 4,5-6 miljard uit het formatierapport Keuzewijzer Klimaat en Energie is als volgt opgebouwd:
 - waterstofopslag € 200 miljoen
 - waterstoftransportnet op zee € 3 miljard
 - regionaal waterstoftransportnetwerk € 500 miljoen
 - Import/omzettingfaciliteiten (o.a. ammoniakkraker) € 1,5 miljard

8. Tegenvaller in uitvoeringskosten medeoverheden

- Het kabinet Rutte IV heeft in hun coalitieakkoord € 800 miljoen per jaar t/m 2030 beschikbaar gesteld voor de uitvoeringslasten van medeoverheden voor het uitvoeren van hun klimaat- en energietaken. De hoogte van dit beschikbaar gestelde bedrag is gebaseerd op het adviesrapport 'Van Parijs naar praktijk' dat de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB, 2021) op basis van het Klimaatakkoord heeft opgesteld. Sindsdien heeft het Nederlandse klimaat- en energiebeleid een behoorlijke ontwikkeling doorgemaakt.
- Daarom is de ROB verzocht het rapport 'Van Parijs naar praktijk' te herijken. De herijking wordt uitgevoerd door Andersson Elffers Felix en Improven. Op vrijdag 19 januari 2024 is een vertrouwelijk concept van dit onderzoek gedeeld.

In februari 2024 wordt het onderzoek gepubliceerd door de Raad van het Openbaar Bestuur.

- Rapport en bedragen zijn nog niet kritisch ambtelijk getoetst.

9. Tegenvaller bij niet doorgaan afbouw salderingsregeling (NB tegenvaller aan de inkomstenkant)

- Op dinsdag 6 februari vindt de plenaire behandeling van het wetsvoorstel salderen in de Eerste Kamer plaats. Indien het wetsvoorstel niet wordt aangenomen is er sprake van een tegenvaller derving van belastinginkomsten ten aanzien van het basispad zoals voorzien vanaf 2025. Enerzijds komt dat door een lagere opbrengst van de energiebelasting. Er moet over een kleiner deel van het elektriciteitsverbruik energiebelasting worden betaald. Anderzijds leidt het niet aannemen van de wet tot lagere btw-inkomsten. Consumenten blijven voor het deel van hun elektriciteits-opwek dat gesaldeerd wordt het leveringstarief, energiebelasting en btw terugkrijgen. Het afschaffen van de salderingsregeling stond in 2017 in het regeerakkoord. De start van de afbouw staat nu vanaf 2025.
- Het budgettaire risico ontstaat doordat bij het vorige Regeerakkoord de verlaging van derving van belastinginkomsten al taakstellend is ingeboekt, terwijl de afbouw van deze regeling toen niet (en nu dus nog steeds niet) door beide Kamers was geaccordeerd. Door verlagingen van het tarief van de eerste schijf energiebelasting en de sterkere groei van de hoeveelheid zonnepanelen zijn de geraamde opbrengsten naar huidige inzichten anders dan bij indiening van het wetsvoorstel werd verwacht. In onderstaande tabel zijn de geraamde inkomsten naar de huidige inzichten weergegeven. Tot en met 2031 is dit effect cumulatief € 2,8 miljard (zie tabel hieronder).

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Totaal
Deel energiebelasting (in € miljoen)	220	231	291	321	371	428	637	2.499
Deel btw (in € miljoen)	25	28	37	42	50	55	80	317
Totaal (in € miljoen)	245	259	328	362	421	484	717	2.816

10. Kosten die volgen uit implementatie Warmtewet: Waarborgfonds warmte

- De Wet collectieve warmtevoorziening (Wcw) vereist een publiek meerderheidsbelang in warmte-infrastructuur. Hieruit volgt een substantiële publieke investeringsopgave: collectieve warmte is voor grofweg een derde van de gebouwde omgeving de verduurzamingsstrategie met de laagste nationale kosten. Op basis hiervan is de doelstelling vastgelegd om 500.000 nieuwe warmtenetaansluitingen te realiseren t/m 2030 (t.o.v. 2019). Het eindbeeld van in totaal 2,6 miljoen aansluitingen in 2050 vereist naar schatting € 35 miljard aan investeringen.
- De mate waarin deze investering door publieke partijen moet worden gedragen hangt af van de bereidheid van de private sector om vreemd vermogen te verstrekken aan collectieve

warmteprojecten of als minderheidsaandeelhouder mee te investeren. Tot 2030 is afhankelijk hiervan zo'n € 900 miljoen tot € 2,4 miljard. vereist van publieke partijen.

- Het is mogelijk de benodigde investering fors te verminderen door de implementatie van een waarborgfonds Warmte. Het waarborgfonds richt zich op de eerste mogelijkheid tot doelmatigheidswinst: vanwege specifieke risico's die niet of slecht te verzekeren zijn in de markt (zoals volloop- en beleidsrisico's) kunnen warmtebedrijven gemiddeld maar 70% van hun investeringen financieren met vreemd vermogen. Het waarborgfonds mitigeert de kredietrisico's van de financiers van warmtebedrijven. Momenteel is er nog geen instrument om deze specifieke financieringsproblematiek op te lossen. De huidige inschatting (op basis van het formatierapport Keuzewijzer Klimaat en Energie) van het benodigde bedrag voor het waarborgfonds bedraagt cumulatief € 90 miljoen t/m 2029, en cumulatief € 60 miljoen van 2030-2040; uiteindelijk zal dit moeten blijken uit de nadere uitwerking.

11. Kolenprocedures (sluiten centrales)

- De procedures over de rechtmatigheid van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie kunnen leiden tot schadevergoedingsclaims van in totaal € 2,5 miljard.

12. Procedure klimaatmaatregelen Bonaire

- Eisers stellen dat het huidige Nederlandse klimaatbeleid in strijd is met mensenrechten. Ze verzoeken de Staat te veroordelen maatregelen te treffen om Bonaire te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering en om maatregelen te treffen om de uitstoot van broeikasgassen in Europees NL drastisch terug te dringen zodat Nederland in 2030 klimaatneutraal is.

13. Procedure Portugese Jongeren

- Ook in deze zaak stellen klagers dat het Nederlandse klimaatbeleid in strijd is met mensenrechten en dat Nederland de uitstoot van broeikasgassen verder moet worden teruggebracht.
- Een uitspraak van het EHRM is bindend: NL is verplicht om, indien een schending wordt bevonden, emissiereductie maatregelen te treffen om de schending ongedaan te maken.

14. Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++) (dreiging)

- De SDE++ regeling draagt bij aan het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen in Nederland en daarmee het behalen van nationale en Europese wettelijk vastgelegde klimaatdoelen. Ook zorgt de SDE voor een groter aanbod hernieuwbare energie, van belang voor het behalen van het Europees hernieuwbare energie doel in 2030. De SDE++ subsidieert de 'onrendabele top', ofwel het verschil tussen de kostprijs en de gemiddelde marktvergoeding voor de opgewekte energie of verminderde CO₂-uitstoot. Het totaalbedrag aan openstaande verplichtingen bedroeg in de laatste raming ca. € 66 miljard (cumulatief van 2024 t/m 2050).
- Veranderingen in de energieprijzen kunnen grote invloed hebben op de uitgaven van de SDE++ regeling. Als de marktvergoeding (de energieprijz of CO₂ prijs) stijgt, neemt de onrendabele top af en daalt dus ook de subsidie die wordt uitgekeerd. Datzelfde geldt ook andersom bij lagere energieprijzen (tot een plafond, als de marktvergoeding onder de basisenergieprijs komt, dan stijgt de subsidie niet meer mee).
- Stel dat energieprijzen met 10% dalen, dan neemt de kasverwachting toe met € 5 miljard. Bij 20% lagere energieprijzen neemt de kasverwachting toe met ruim € 11 miljard. Om de fluctuaties in de SDE++ uitgaven te kunnen opvangen is de begrotingsreserve duurzame energie en klimaattransitie ingesteld en wordt in de uitgavenraming voor de SDE++ gerekend met een prijsbuffer. Het saldo van de reserve per ultimo 2023 bedraagt ca. € 5 miljard. Bij grotere prijsfluctuaties ontstaat een budgettair risico.

C. Groningen en Ondergrond

15. Ramingsbijstelling schade en versterken Groningen

- In de Voorjaarsnota 2024 worden de ramingen voor het schadeherstel en de versterking van huizen in Groningen geactualiseerd.
- Hierin worden bijvoorbeeld stijgende bouwkosten in de provincie door schaarste en de eerste praktijkervaringen van de uitvoering van Nij Begun verwerkt.
- De omvang van de bijstelling is nog onbekend. Deze kosten worden gefinancierd door het Rijk en waar mogelijk verhaald op NAM. Binnen de bestaande afspraken van het gasgebouw komen de kosten die NAM daarvoor maakt voor circa 73% voor rekening van het Rijk.

16. Shell en ExxonMobil Gaswinning Groningenveld

- In het Akkoord op Hoofdlijnen (AoH) is tussen de Staat en Shell en Exxon (S/E) o.a. afgesproken dat de gaswinning uit Groningen stapsgewijs wordt beëindigd; dat S/E afstand doen van (de waarde van) het gas dat in de ondergrond blijft; dat de minister de schadeafhandeling en versterkingsopgave overneemt van NAM; etc.

17. Arbitrageprocedure facturen schade

- Arbitrage gaat over kosten (2018 t/m Q2 2019) schadeafhandeling door Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG).
- Arbitrage is in januari 2022 door NAM gestart voor fase 1. Doorlooptijd fase 1 en 2 is 4 jaar.

18. Arbitrageprocedure facturen versterken

- Arbitrage gaat over kosten (2018 t/m Q2 2023) (uitvoering versterkingsopgave door de Nationaal Coördinator Groningen (NCG).
- Arbitrage is in januari 2022 door NAM gestart voor fase 1. Doorlooptijd fase 1 en 2 is 4 jaar.

19. Bezwaarprocedures heffingsbesluiten schade

- Het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) heeft in 2019 de schadeafhandeling overgenomen van de TCMG. Er worden geen facturen meer gestuurd (zie arbitrage schade hiervoor), maar heffingen opgelegd (in het jaar opvolgend op het jaar dat de kosten worden gemaakt). NAM heeft alle heffingen voldaan maar vecht de hoogte ervan aan.
- T/m 2021 zijn in totaal 3 heffingen opgelegd (samen in totaal meer dan € 500 miljoen). Daarover lopen 3 bezwaarprocedures.
- Voor de periode 2023-2028 wordt verwacht € 3,1 miljard ontvangsten te realiseren vanuit het heffingsbesluit schade (raming Voorjaarsnota 2023). De daadwerkelijke realisatie van de ontvangsten is afhankelijk van het vervolg van de bezwaarprocedures en het aandeel dat wordt betwist.

20. Bezwaarprocedures heffingsbesluit versterken

- Per 1 juli 2023 worden geen facturen meer verstuurd voor de kosten versterkingsopgave, maar worden deze kosten ook door middel van een heffing bij NAM neergelegd (Q3 2023 t/m heden) (in het jaar opvolgend op het jaar dat de kosten worden gemaakt).

- [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

21. Ontvangsten Mijnbouwwet (gasbaten)

- Op basis van de Mijnbouwwet en via dividend van Energie Beheer Nederland (EBN) worden ontvangsten gerealiseerd op de begroting van EZK. De hoogte van deze ontvangsten is afhankelijk van de ontwikkeling van de gasprijs.
- Voor de Voorjaarsnota 2024 zal de raming worden geactualiseerd, [REDACTED] De omvang is op dit moment nog niet bekend.
- Eind januari levert CPB hun raming voor de gasprijzen, waarna EZK de raming voor gasbaten ten behoeve van de Voorjaarsnota 2024 opstelt (eind februari gereed).

22.

VERTROUWELIJK

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

minister-president

Directie Financieel
Economische Zaken

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Persoonsgegevens

Ons kenmerk
2024-0000081475

Bijlage
Overzicht financiële risico's
Ministerie van Financiën

Datum 30 januari 2024
Betreft Overzicht financiële risico's Financiën

Geachte heer Rutte,

Informateur Plasterk heeft u op 23 januari jl. gevraagd om voor alle ministeries een overzicht van mogelijke financiële tegenvallers, inclusief rechtszaken, van meer dan € 500 mln. in de periode 2024-2028 aan te leveren. Daarnaast heeft de informateur op 26 januari jl. de vervolgvraag gesteld hierbij specifiek in te gaan op o.a. extra kapitaal bij staatsdeelnemingen en box 3 in de inkomstenbelasting.

Financiën heeft hierin twee verschillende verantwoordelijkheden: Financiën als regulier ministerie met een eigen begroting, waarin bijvoorbeeld de uitvoeringsorganisaties Belastingdienst en Toeslagen zitten alsmede het deelnemingenbeleid. Vanuit deze rol kan Financiën een aantal tegenvallers, mogelijke extra kapitaalbehoeften en risico's schetsen.

Daarnaast is Financiën hoeder van de Rijksbegroting en de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Financiën heeft geen uitputtende Rijksbrede lijst met mogelijke grote tegenvallers, (juridische) claims tegen de Staat en andere zaken inclusief een mate van waarschijnlijkheid. In de financiële structuur van het Rijk zijn departementen namelijk in de eerste plaats zelf hiervoor verantwoordelijk.

Om tot een goede integrale afweging te komen tussen de verschillende beleidsdoelstellingen (en bijbehorende uitgaven) vindt de besluitvorming over de begroting primair plaats op één vast moment in het jaar: tijdens het zogenaamde 'hoofdbesluitvormingsmoment' in het voorjaar. Dat is belangrijk omdat een euro die vandaag wordt uitgegeven aan het ene doel, morgen niet meer kan worden uitgegeven aan een ander doel waardoor alle Rijksbrede tegenvallers en meevallers daarom zoveel mogelijk integraal gewogen moeten worden. Deze weging en besluitvorming vindt plaats door het kabinet in de Ministerraad.

Tijdens dit hoofdbesluitvormingsmoment worden de politieke wensen, problemen, mee- en tegenvallers en overige budgettaire risico's zoals claims tegen de Staat besproken tussen de verantwoordelijke vakminister en de minister van Financiën om uiteindelijk te leiden tot een kabinetsbesluit. Deze besprekingen worden gevoerd aan de hand van beleidsbrieven waarin vakministers per begroting een actueel beeld aanleveren van de mee- en tegenvallers en budgettaire risico's die zij

zien. Deze brieven worden dit jaar op 8 maart ingediend bij Financiën. Hierbij ziet Financiën een tegenvaller als een autonome ontwikkeling die tot hogere uitgaven leidt, waar geen (beleidsmatig) invloed op uitgeoefend kan worden. Meevallers zijn het tegenovergestelde van tegenvallers. Intensiveringen zijn beleidsmatige wensen, waarbij beleidsmatig invloed wordt uitgeoefend op beleid met hogere budgettaire uitgaven tot gevolg.

Directie Financieel-
Economische Zaken

Ons kenmerk
2024-0000081475

Daarnaast loopt de schatkist risico's vanuit risico- en garantieregelingen. Het gaat hier om bekende risico's, waar het Rijk een bewuste afweging heeft gemaakt om die aan te gaan. Hier staat ook een risicodekkende premie van de ontvanger tegenover. Dit beleid staat beschreven in het beleidskader risicoregelingen¹, dat ook is opgenomen in de begrotingsregels. De Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag Rijk bevatten een totaaloverzicht van de openstaande risico's van garanties, leningen en achterborgstellingen².

Met inachtneming van bovenstaande, informeer ik u met deze brief, mede namens de staatssecretarissen van Financiën, over de mogelijke tegenvallers op de begroting en beleidsterrein van het Ministerie van Financiën zelf. De aanvullende punten waar de informateur vrijdag 26 januari om gevraagd heeft, zijn hierin ook meegenomen. Deze informatie is voor het belangrijkste deel al eerder met de Tweede Kamer gedeeld, in voorkomende gevallen ook kwantitatief. In de bijlage bij deze brief wordt geprobeerd in een aantal gevallen ook een voorlopige kwantificering dan wel een meer precieze kwantificering bij te voegen (waar deze nog niet eerder is gegeven).

De informatie vanuit het departement Financiën valt uiteen in vijf onderdelen:

1. Verwachte tegenvallers als gevolg van de conjunctuur;
2. Verwachte tegenvallers binnen het uitgavenkader (Financiënbegroting; "FIN-1");
3. Verwachte tegenvallers binnen het lastenkader (belastinginkomsten), inclusief rechtszaken, en uitvoeringskosten;
4. Verwachte tegenvallers bij het Herstel- en Veerkrachtplan;
5. Eventueel extra kapitaal voor staatsdeelnemingen.

Per onderdeel worden de mogelijke tegenvallers inhoudelijk toegelicht, voorzien van een indicatieve waarschijnlijkheid en verwachte budgettaire impact. Deze mogelijke tegenvallers zijn nog niet door het reguliere begrotingsproces geleid, en ook nog niet zoals gebruikelijk getoetst en gewogen. In dit overzicht zijn geen mogelijke tegenvallers opgenomen die voortkomen uit politieke besluitvorming, zoals de behandeling van het wetsvoorstel afbouw salderingsregeling in de Eerste Kamer.

Voor de mogelijke tegenvallers die voortkomen uit fiscale rechtszaken gelden twee voorbehouden. Ten eerste zegt het feit dat deze zaken in dit overzicht worden opgenomen en dat daarbij een inschatting van de mogelijke tegenvaller wordt geboden niets over de door ons verwachte uitkomst van de procedures. Die zien wij met vertrouwen tegemoet. Ten tweede zijn de inschattingen van de tegenvallers die hier worden genoemd gebaseerd op voorlopige berekeningen (dit geldt voor alle in de bijlage genoemde bedragen). Indien een zaak in laatste instantie wordt verloren, dan pas kan op basis van de precieze inhoud van het

¹ [Beleidskader risicoregelingen-2022 0.pdf \(riksfinancien.nl\)](#)

² [Miljoenennota 2024 - Overzicht risicoregelingen van het Rijk](#)

arrest berekend worden wat de (incidentele en/of structurele) budgettaire gevolgen zijn.

Directie Financieel-
Economische Zaken

U treft het overzicht aan in de bijlage bij deze brief.

Ons kenmerk
2024-0000081475

Hoogachtend,

de minister van Financiën,

S.P.R.A. van Weyenberg

Duiding Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

Onderwerp: Actie nav SGO: Aanvullend verzoek informateur aan alle ministeries / behorende bij uitvraag # 202400278, d.d. 8 februari 2024

Datum: vrijdag 9 februari 2024

De minister van Financiën heeft de informateur per brief, kenmerk 2024-0000081475, d.d. 30 januari 2024, geïnformeerd over mogelijke financiële tegenvallers, inclusief rechtszaken, van meer dan € 500 mln. In reactie op het verzoek van het SGO d.d. 8 februari jl., bevat dit memo, waar opportuun, een additionele duiding bij de brief (kenmerk 2024-0000081475) over de vraag of, in hoeverre, en in welke vorm de informatie reeds bekend is bij de Tweede Kamer. De brief zelf is derhalve niet aangepast; dit memo dient ter toelichting bij deze brief. Met het oog op openbaarmaking van de brief zijn wel enkele passages op grond van koers- en bedrijfsgevoelige informatie gelakt.

De begeleidende brief van het ministerie van Algemene Zaken bij de aanblijding van alle departementale brieven aan de informateur gaat nader in op het begrotingsproces en de integrale voorjaarsbesluitvorming.

De aanvullende duiding wordt hieronder gegeven voor elk van de vijf onderdelen zoals ook in (de bijlage bij) de brief gehanteerd.

Onderdeel 1: Verwachte tegenvallers Rijksbegroting als gevolg van de conjunctuur

Zowel de invloed van verwachte tegenvallers op de Rijksbegroting als gevolg van de conjunctuur, als de algehele passage over de werking van het begrotingsproces, wordt gezien als reeds bij de Tweede Kamer bekend. Dit komt bijvoorbeeld in de Miljoenennota terug.

Onderdeel 2: Verwachte tegenvallers op begroting en beleidsterrein Financiënbegroting (uitgavenkader)

- Toeslagenherstel:
 - Kwalitatief en in voorkomende gevallen ook kwantitatief is de Kamer reeds bekend met de belangrijkste ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan de budgettaire tegenvaller, zoals:
 - o De prognose van ruim 68.000 meldingen per eind 2023, via de 14^e VGR d.d. 2 juni 2023.
 - o Het knellen van de eerder afgegeven prognose rondom het bezwaar- en beroepsproces, via de 14^e VGR d.d. 2 juni 2023.
 - o De budgettaire risico's vanwege de verbreding van de schaderoutes na de integrale beoordeling, via de actief openbaar gemaakte beslissingen bij de Kamerbrief "Nadere uitwerking maatregelen versneld duidelijkheid ouders" d.d. 23 juni 2023.
 - De Kamer is met de beantwoording van Kamervragen over de Najaarsnota 2023 geïnformeerd over de geplande integrale herijking van de begroting voor Toeslagenherstel t.b.v. het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar van 2024. De huidige begroting is bekend en voor het laatst middels de 15^e VGR en de Najaarsnota 2023 gecommuniceerd.
 - De Kamer zal, met onder andere het voorbehoud dat het proces van de integrale voorjaarsbesluitvorming nog gaande is, medio februari middels de eerstvolgende, 16^e VGR op hoofdlijnen en o.b.v. voorlopige en indicatieve cijfers geïnformeerd worden over de budgettaire problematiek, zoals ook verstrekt aan de informateur.
- TenneT: De in de bijlage bij de brief vermelde, niet gelakte, informatie inzake TenneT is voor het belangrijkste deel bekend bij de Kamer. Het risico op lagere dividenden komt aan de orde in de brief "ontwikkelingen beheer staatsdeelnemingen", die de Kamer in februari ontvangt.

Onderdeel 3: Verwachte tegenvallers binnen het lastenkader (belastinginkomsten), inclusief rechtszaken

- Over lopende rechtszaken die in de bijlage bij de brief worden genoemd, is de Tweede Kamer grotendeels reeds kwalitatief en in voorkomende gevallen kwantitatief geïnformeerd.
- De enige nieuwe, niet-openbare informatie over de zaken betreffende box 3 (onderwerpen 3A en 3B in het overzicht) is de raming voor de derving in het geval van een eventuele uitspraak in het nadeel van de Belastingdienst m.b.t. de vraag of het rechtsherstel conform het EVRM is (3A). De vermelde raming ("in totaal zo'n € 4 mld.") is nog steeds zeer onzeker, maar preciezer dan eerder is gemeld aan de Kamer. Toen werd nog gesproken over "enkele miljarden"¹.

¹ Kamerstukken II, 2023-2024, 36 418, nr. 117, p.5

- In de zaak m.b.t. de renteaftrekbeperking vennootschapsbelasting (3D) is de raming nog niet eerder gedeeld met de Kamer. Over zaak 3E is de Kamer in 2018 voor het laatst geïnformeerd. Het is niet de praktijk om de Kamer standaard te informeren over alle lopende rechtszaken, tenzij daarvoor bijzondere aanleiding is (bijvoorbeeld vanwege de omvang van een zaak). Dat maakt dat de informatie zoals in dit overzicht vermeld is, nieuw is voor de Kamer.

Onderdeel 4: Verwachte tegenvallers bij het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP)

- De informatie bij onderdeel HVP is gemeld aan de Tweede Kamer (zie o.a. [Kamerbrief financiële risico's voor HVP door demissionaire status kabinet | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#), 30 augustus 2023).
- In genoemde Kamerbrief, de Miljoenennota en beantwoording Kamervragen wordt gesproken over € 500 mln. Sinds de indiening van het REPowerEU-hoofdstuk, 17 oktober jl., betreft het echter € 600 mln. omdat de eenheidswaarde (standaardkorting per mijlpaal) is veranderd. De nieuwe eenheidswaarde is niet expliciet aan de Kamer gemeld, maar valt af te leiden uit de kortingsmethodologie: de totale HVF-enveloppe gedeeld door het aantal mijlpalen en doelstellingen. De Kamer is geïnformeerd over de verhoging van de enveloppe door het REPowerEU-addendum (van € 4,7 mld. naar € 5,4 mld.) en het nieuwe aantal mijlpalen en doelstellingen (van 127 naar 134). Zie hiervoor de [Kamerbrief over voortgang HVP en Nederlandse inzet REPowerEU | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#), 23 oktober jl.).
- Bovendien is in de [Antwoorden op aanvullende vragen over fiscale klimaatmaatregelen Belastingplan 2024 \(WGO II\) | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#) (24 oktober 2023) meegegeven dat het niet behalen van elk van de drie onderdelen van de mijlpaal hervorming Energiebelasting zal leiden tot een (sinds het RePowerEU-addendum verhoogde) korting van mogelijk € 200 mln.
- Medio februari wordt de Kamer per brief geïnformeerd over de afwijzing door de Eerste Kamer van de Wet fiscale klimaatmaatregelen industrie en elektriciteit. In deze brief staat het nieuwe bedrag van de mogelijke korting expliciet genoemd.

Onderdeel 5: Eventueel extra kapitaal voor staatsdeelnemingen

- Gasunie: De in de bijlage bij de brief vermelde (niet gelakte) informatie betreffende Gasunie is nog niet bekend bij Tweede Kamer. De brief "ontwikkelingen beheer staatsdeelnemingen", die de Kamer in februari ontvangt, zal deze informatie op hoofdlijnen bevatten.
- Invest International (II): De in de bijlage bij de brief vermelde informatie betreffende II is nog niet bekend bij Kamer. Deze informatie komt op hoofdlijnen aan de orde in de brief "ontwikkelingen beheer staatsdeelnemingen", die de Kamer in februari ontvangt. Aanvullend op de brief "ontwikkelingen beheer staatsdeelnemingen", bevat het aan de informateur verstrekte overzicht de verwachting dat aan een deel van de financieringsvraag voldaan kan worden door het aantrekken van vreemd vermogen met een staatsgarantie van ongeveer € 1,3 mld.

Bijlage: Overzicht financiële risico's ministerie van Financiën

Deze bijlage is opgebouwd uit vijf onderdelen:

Onderdeel 1: Verwachte tegenvallers Rijksbegroting als gevolg van de conjunctuur (pg. 1)

Onderdeel 2: Verwachte tegenvallers op begroting en beleidsterrein Financiënbegroting (uitgavenkader); (pg. 1 t/m 2)

Onderdeel 3: Verwachte tegenvallers binnen het lastenkader (belastinginkomsten), inclusief rechtszaken (pg. 3 t/m 6)

Onderdeel 4: Verwachte tegenvallers bij het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) (pg. 6 t/m 7)

Onderdeel 5: Eventueel extra kapitaal voor staatsdeelnemingen (pg. 7 t/m 8)

Onderdeel 1: Verwachte tegenvallers Rijksbegroting als gevolg van de conjunctuur

Tegenvallende economische groei

Financiën gebruikt voor het berekenen van saldo en de schuld de economische ramingen van het CPB. Dit is wettelijk voorgeschreven in de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof). De laatste economische raming van het CPB is de (c)MEV, die dateert van augustus. Op deze raming is de Miljoenennota gebaseerd. De realisatiecijfers van de economie laten sindsdien echter een verslechtering zien ten opzichte van wat het CPB afgelopen zomer had verondersteld. Ook DNB heeft in de onlangs gepubliceerde decemberraming de economische ontwikkeling neerwaarts bijgesteld. Eind februari komt het CPB met een nieuwe economische raming waarbij de realisaties over 2023 worden meegenomen. Wanneer de economische ontwikkeling tegenvalt, dan heeft dit een significant effect op de overheidsfinanciën. Als vuistregel kan worden gesteld dat 1% lagere economische groei leidt tot een 0,6% verslechtering van het saldo.

Tabel 1: Economische groei

In procenten bbp	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Economische groei (c)MEV (afgelopen aug)	0,7	1,4	1,2	1,1	1,1	1,1
Economische groei DNB-Najaarsraming	0,1	0,3	1,0			

Onderdeel 2: Verwachte tegenvallers begroting en beleidsterrein Financiënbegroting (uitgavenkader):

Mogelijke tegenvallers Financiënbegroting		
Onderwerp	Indicatie waarschijnlijkheid	Budgettaire impact Financiënbegroting
2A: Toeslagenherstel i. In het kader van de voorbereiding voor de voorjaarsbesluitvorming wordt een herijking van de meerjarige raming voor toeslagenherstel opgesteld (huidige budget: € 7,1 mld. cumulatief). Uit de voorlopige cijfers van deze herijking blijkt dat additioneel € 0,8-1,0 mld. nodig is (cijfers staan nog niet volledig stil). Dit valt uiteen in drie blokken:	Waarschijnlijk	Tussen de € 1,7 mld. en € 2,9 mld. incidenteel (optelsom van de onder i, ii en iii genoemde bedragen).

Mogelijke tegenvallers Financienbegroting		
Onderwerp	Indicatie: waarschijnlijkheid	Budgettaire impact Financienbegroting
a. de groei van 63.000 naar 68.000 aanmeldingen en een verwachte groei van het aantal gedupeerden van 42.000 naar 45.000 (autonoom en relatief onvermijdelijk); ~€0,4 mld. b. een stijging van het aantal bezwaren tot 18.500 en de productiviteit van het bezwaar- en beroepsproces (mogelijk deels/beperkt beïnvloedbaar); ~€0,4 mld. c. Overig (~€0,1 mld.) ii. Daarnaast doet zich een risico voor bij het vervolg van de Vaststellingsovereenkomst (VSO)-route met een range van € 0 en € 1,2 mld. Dit risico kan nader geconcretiseerd worden n.a.v. de evaluatie van de pilot voor de VSO-route, later dit voorjaar. iii. Bovenop deze generale claim wordt uitgegaan van het volledig opvragen van de op de aanvullende post gereserveerde middelen (€ 571 mln.) en een beroep op de Eindejaarsmarge van € 186 mln.		
28: TenneT - In de FIN-begroting is voorgesorteerd op de verkoop van TenneT DLD: in 2024 is € 1,65 mld. aan ontvangsten geraamd vanuit TenneT. Dit omdat verkoop van TenneT DLD het uitgangspunt van beleid is, en de ontvangst nodig is ter dekking van andere budgettaire uitgaven in 2024. - Afhankelijk van het verloop van de verkoop van TenneT Duitsland en/of de verkoopopbrengst kunnen de volgende budgettaire effecten aan de orde zijn: 1. <u>Verkoop TenneT Duitsland slaagt</u>: alleen kapitaalbehoefte van TenneT NL hoeft te worden ingevuld Fin. eco. belang staat Een deel daarvan zal kunnen worden ingevuld met de verkoopopbrengsten van TenneT DLD. 2. <u>Verkoop slaagt niet in 2024, maar perspectief op een structurele oplossing</u>: in aanvulling op de nu voorgestelde lening van € 25 mld. moet overbrugging plaatsvinden tot een alternatieve, structurele oplossing is gevonden. Fin. eco. belang staat Fin. eco. belang staat - Daarnaast is een kasschuif nodig van € 1,65 mld. voor de Financienbegroting, omdat de geraamde inkomsten niet in 2024 binnen komen. 3. <u>Verkoop slaagt niet in 2024 en geen perspectief op alternatieve, structurele oplossing</u>: volledige kapitaalbehoefte van TenneT dient te worden ingevuld (voor zowel de Nederlandse als de Duitse activiteiten van tientallen miljarden t/m 2028, EMU-saldo-relevant). Daarnaast een tegenvaller van € 1,65 mld. op de Financienbegroting, omdat geraamde inkomsten niet binnen komen. - In alle gevallen resteert er een kapitaalbehoefte, gezien de grote financieringsopgave van TenneT (NLD), met mogelijk invloed op dividend. Dit gaat om jaarlijks <u>Fin. eco. belang staat</u> generaal, EMU-saldo-relevant).	Waarschijnlijk	I: Risico: <u>Fin. eco. belang staat</u> dividendderving per jaar. II: Aanvullend: 1. <u>Verkoop TT-Dui slaagt</u>: <u>Fin. eco. belang staat</u> Fin. eco. belang staat 2. <u>Verkoop slaagt niet in 2024, maar perspectief op structurele oplossing</u>: Fin. eco. belang staat c. Kasschuif van € 1,65 mld. 3. <u>Verkoop slaagt niet in 2024, geen perspectief structurele oplossing</u>: a. Kapitaalbehoefte tientallen miljarden t/m 2028 (inclusief TT-DUI) b. € 1,65 mld. Incidenteel in 2024.

Onderdeel 3: Verwachte tegenvallers binnen het lastenkader (belastinginkomsten), inclusief rechtszaken

In zijn algemeenheid worden in dit onderdeel alleen rechtszaken genoemd die inmiddels bij de Hoge Raad of het Hof van Justitie in Luxemburg liggen. Overige (dreigende) rechtszaken worden hier niet genoemd.

Risico's fiscale jurisprudentie		
Zaak	Indicatie waarschijnlijkheid	Budgettaire impact inkomstenkant (exclusief uitvoeringskosten)
3A: Rechtsherstel box 3 Inkomstenbelasting/premieheffing - De algemene vraag is: Is het rechtsherstel volgens de Wet rechtsherstel box 3 in overeenstemming met het EVRM en het Kerstarrest van de HR? Er lopen verschillende zaken over zowel de algemene vraag als op specifieke onderdelen. Hierbij zijn er verschillende scenario's mogelijk met verschillende budgettaire- en uitvoeringsgevolgen. - Advocaat-Generaal (A-G) Wattel heeft in één van de lopende zaken op 1/9/2023 geconcludeerd dat het rechtsherstel bij bezitters van ander vermogen dan spaargeld het discriminatieverbod en het eigendomsrecht schendt omdat nog steeds zeer verschillend renderende of negatief renderende beleggingen belast worden naar één uniform positief rendement. Een gemiddelde belasting op vermogensinkomsten is volgens de A-G juridisch een onbegaanbare weg omdat de werkelijke inkomsten van belastingplichtigen niet of onvoldoende worden benaderd. - Als de HR in algemene zin oordeelt dat (steeds) geheven moet worden over het 'werkelijke rendement' als dat lager is dan de uitkomst van de forfaitaire spaarvariant, dan is een groot aantal bezwaren / verzoeken om ambtshalve herziening te verwachten over de jaren t/m 2022. Ook zijn er gevolgen voor de Overbruggingswet box 3. - De Tweede Kamer is bij brief van 29 september 2023 geïnformeerd over voorbereidingen op dit arrest.¹ - Naast de casus waarin het bovengenoemde advies is uitgebracht, lopen er nog andere casussen bij de Hoge Raad die gaan over dezelfde algemene vraag of het rechtsherstel in overeenstemming is met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). In deze zaken over de vormgeving van het rechtsherstel box 3 neemt de advocaat-generaal naar verwachting uiterlijk 23 februari 2024 een conclusie. De verwachting is dat de HR op één moment in samenhang uitspraak zal doen over al deze casussen.	Zaak ligt voor bij de Hoge Raad. Het advies van A-G Wattel is op 1-9-2023 uitgekomen (zie toelichting links). Een tegenbewijsregeling is volgens de A-G onontkoombaar. Als de Hoge Raad het advies van de A-G opvolgt, dan leidt dit tot een budgettaire tegenvaller (zie budgettaire impact). De Hoge raad zal naar verwachting in het voorjaar 2024 uitspraak doen.	- Als de hele doelgroep van het rechtsherstel (2017-2022) op basis van het werkelijke rendement geld terug moet krijgen, dan kan dit in totaal zo'n € 4 miljard incidenteel kosten. De budgettaire derving is echter sterk afhankelijk van de precieze uitspraak van de HR (bijvoorbeeld invulling van het begrip werkelijk rendement). Ook is relevant of dit nog betrekking gaat hebben op de niet-bezwaarmakers, zie hieronder onder 3b. Dit is dus een zeer onzekere raming. Het werkelijke bedrag kan zowel hoger als lager uitvallen. - De rechtszaak ziet op de periode van rechtsherstel (2017-2022), maar is waarschijnlijk ook relevant voor de overbruggingsperiode (2023 en verder) omdat dezelfde berekeningsmethodiek van het box 3-inkomen geldt. De derving in de overbruggingsperiode kan eveneens enkele miljarden bedragen. Dit is eveneens sterk afhankelijk van de precieze uitspraak.
3B: Box 3 - niet-bezwaarmakers Het kabinet heeft verschillende opties verkend voor eventueel rechtsherstel aan 'niet-bezwaarmakers' in box 3: belastingplichtigen van wie de aanslag al onherroepelijk vaststond ten tijde van het Kerstarrest. Het kabinet heeft op 8 juli 2022 de TK	De geselecteerde zaken bevinden zich in de bezwaarfase. Naar verwachting worden ze in de eerste helft van 2024 aan de rechtbank voorgelegd. Het is	Als aan de niet-bezwaarmakers ook rechtsherstel moet worden geboden zoals dat conform de Wet Rechtsherstel box 3 bij

¹ Kamerstukken II, 2023-24, 32140-177.

Risico's fiscale jurisprudentie		
Zaak	Indicatie waarschijnlijkheid	Budgettaire Impact Inkomstenkant (exclusief uitvoeringskosten)
geïnformeerd over verschillende opties.² Bij kamerbrief van 20 september 2022 heeft het kabinet het besluit toegelicht om geen rechtsherstel te bieden aan de niet-bezwaarmakers.³ Na dit besluit van het kabinet zijn ruim 455.000 ambtshalve verzoeken binnengekomen van belastingplichtigen die het hiermee oneens waren. - Het kabinet heeft in overleg met belangenorganisaties en fiscale dienstverleners besloten tot een 'massaalbezwaarplus' procedure. Daarover is de Tweede Kamer op 27 januari 2023⁴ en op 4 november 2022⁵ over geïnformeerd. - Naast deze kosten kan er sprake zijn van significante <u>uitvoeringskosten</u> voor de Belastingdienst, mocht deze zaak in hoogste instantie worden verloren (Europees Hof van de Rechten van de Mens).	nog niet bekend wanneer een onherroepelijke uitspraak gedaan wordt. Naar verwachting zullen de belangenorganisaties doorprocederen tot het Europees Hof van de Rechten van de Mens in Straatsburg. De Hoge Raad heeft in een uitspraak van 20 mei 2022 al geoordeeld dat het juridisch niet verplicht was om rechtsherstel te verlenen aan de groep niet-bezwaarmakers, maar dat politiek anders besloten kon worden. Voor dit laatste heeft het parlement tijdens de behandeling van het BP2023 op voorstel van het kabinet niet gekozen.	bezwaarmakers is gebeurd, dan leidt dat tot een derving van ca. € 4,1 mld.
3C: Toepassing arbeidskorting. Samenvoegen bij werkgeversbetaling Inkomstenbelasting - Op 22 februari 2023 heeft het Gerechtshof Den Haag uitspraak gedaan in een casus waarin een belastingplichtige de arbeidskorting wil laten toepassen over zijn WGA-uitkering die door het UWV is uitbetaald. Momenteel is de zaak aanhangig bij de Hoge Raad. - Wettelijk gezien heeft belastingplichtige daar geen recht op en beleidsmatig is dat ook niet de bedoeling geweest. - Wanneer belastingplichtige de uitkering door zijn werkgever laat doorbetalen (werkgeversbetaling), en de werkgever hier ook mee instemt, wordt daarover in de loonheffingen de witte tabel toegepast waarin arbeidskorting zit verwerkt. Dit volgt uit de samenvoegbepaling in de wet- en regelgeving. - Het gerechtshof heeft geoordeeld dat dit verschil in behandeling in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.	Zaak ligt voor bij de Hoge Raad. De lagere rechtbank heeft eerder in het nadeel van de Belastingdienst geoordeeld. De A-G publiceert naar verwachting eind maart 2024 een conclusie.	Derving: maximaal circa € 1,6 mld. per jaar

² Kamerstukken II, 2021/22, 32 140, nr. 133.

³ Kamerstukken II, 2021/22, 32 140, nr. 137.

⁴ Kamerstukken II, 2022/23, 32 140, nr. 144.

⁵ Kamerstukken II, 2022/23, 32140, nr. 141.

Risico's fiscale jurisprudentie		
Zaak	Indicatie waarschijnlijkheid	Budgettaire Impact Inkomstenkant (exclusief uitvoeringskosten)
- Dit verschil geldt voor alle uitkeringen ingevolge sociale verzekeringswetten die door de werkgever (kunnen) worden doorbetaald waarvan het verschil ontstaat door de samenvoegbepaling. Enkele uitkeringen ingevolge sociale verzekeringswetten zijn al expliciet in het artikel van de arbeidskorting onder het arbeidsinkomen gebracht (zoals ziekte-uitkeringen) en vallen hier dus niet onder. - Als iedereen met een AO-uitkering recht krijgt op arbeidskorting over de uitkering resulteert dit in een derving van orde grootte € 1,6 mrd. per jaar voor elk jaar waarin de arbeidskorting kan worden toegepast over de uitkering. Als iedereen met een AO-uitkering en loon uit arbeid recht krijgt op arbeidskorting over de uitkering heeft dit een derving van orde grootte € 0,3 mrd. per jaar. Vanaf het moment van het arrest kunnen desbetreffende belastingplichtigen aanspraak maken op de arbeidskorting voor alle nog openstaande inkomstenbelastingaanslagen. - Op 19 september heeft de Tweede Kamer een kabinetsreactie op de uitspraak van het gerechtshof ontvangen⁶. Op 27 oktober is gereageerd op het schriftelijk overleg naar aanleiding van de kabinetsreactie⁷.		
3D: Renteaftrekbeperking vennootschapsbelasting Vpb en dividendbelasting - Op basis van art. 10a Wet Vpb wordt de renteaftrek uitgesloten bij gekunstelde constructies met leningen die de belastinggrondslag uithollen. De HR heeft prejudiciële vragen gesteld aan het HvJ EU over de verenigbaarheid van deze renteaftrekbeperking met het EU-recht. - Als het HvJ EU en de HR oordelen dat de rente op schulden die als zodanig tegen zakelijke voorwaarden zijn aangegaan steeds aftrekbaar is, zal dit de reikwijdte van art. 10a Wet Vpb 1969 – en mogelijk ook art. 15b Wet Vpb 1969 – aanzienlijk beperken. - De conclusie van de A-G bij het HvJ is aangekondigd voor 8 februari 2024. Als de conclusie is gepubliceerd kan een betere risico-inschatting worden gemaakt. - Dit heeft gevolgen voor de bestrijding van financieringsconstructies en leidt tot een lagere winstgrondslag. Het exacte budgettaire effect is niet bekend, maar de verwachting is dat het in de orde grootte van € 300-500 mln. per jaar kan liggen. Daarnaast zal er een eenmalige lastenrelevante derving over de afgelopen jaren 3-4 jaren zijn in de orde grootte van cumulatief € 1 mld., voor zover de aanslagen over voorgaande jaren nog	Zaak ligt voor bij het Hof van Justitie. A-G concludeerde tot verwerpen beroep belanghebbende. De HR heeft prejudiciële vragen gesteld aan HvJ EU. De conclusie A-G HvJ komt 8 februari 2024.	Derving circa € 0,3 mld. – 0,5 mld. per jaar en circa € 1 mld. incidenteel over de afgelopen drie jaar.

⁶ Kamerstukken II, 2023-24, 29 544, nr. 1219

⁷ Kamerstukken II, 2023-24, 29 54, nr. 41224.

Risico's fiscale jurisprudentie		
Zaak	Indicatie waarschijnlijkheid	Budgettaire Impact inkomstenkant (exclusief uitvoeringskosten)
niet definitief en onherroepelijk zijn vastgesteld. Bij lopende rechtszaken kan daarnaast sprake zijn van aanzienlijke te betalen rentevergoedingen.		
3E: Buitenlands beleggingsfonds, fbi-status en aandelen in Nederlandse vennootschap Vpb en dividendbelasting - In geschil is of, en zo ja in welke gevallen, een buitenlands beleggingsfonds dat vergelijkbaar is met een in Nederland gevestigde fbi, recht heeft op teruggaaf van de ten laste van hem ingehouden Nederlandse dividendbelasting. - Ten eerste gaat het om de jaren vóór 2008 (toen gold voor fbi's een teruggaafregeling). Mocht het oordeel van de HR ertoe leiden dat buitenlandse fondsen toegang – kunnen – krijgen tot een teruggaaf van dividendbelasting, dan is van belang dat er nog ongeveer 600 vergelijkbare zaken bij verschillende rechters liggen. Hiermee is in totaal ongeveer € 200 mln. gemoeid. - Daarnaast liggen er nog ongeveer 4530 zaken van na 2008 (inmiddels geldt voor fbi's een afdrachtvermindering), waarmee ongeveer € 1 mld. is gemoeid. Tot nu toe oordelen de HR en de feitenrechters overigens dat een buitenlands beleggingsfonds niet vergelijkbaar is met een in Nederland gevestigde fbi, zodat geen recht op teruggaaf bestaat. Maar er is nog enige EU-onduidelijkheid.	De conclusie van de advocaat-generaal stelt de Belastingdienst in het gelijk. Zaak ligt voor bij de Hoge Raad. Het arrest wordt naar verwachting eind februari 2024 gewezen.	Derving: in totaal ca. € 200 mln. inzake jaren vóór 2008. Derving ca. € 1 mld. inzake jaren vanaf 2008.

Onderdeel 4: Verwachte concrete tegenvallers bij het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP).

Het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) is een Europese faciliteit waarmee investeringen in lidstaten gefinancierd worden. Nederland maakt aanspraak op € 5,4 mld. tot eind 2026. Het behalen van de mijlpalen in het Nederlandse HVP is een juridisch bindende voorwaarde om dit geld te ontvangen. Het ministerie van Financiën coördineert de implementatie van het HVP en individuele mijlpalen zijn belegd bij verschillende departementen. Wordt een mijlpaal niet gehaald, dan bepaalt de Europese Commissie de hoogte van de korting. Deze is niet vooraf met zekerheid te berekenen maar kan oplopen tot € 600 mln. per mijlpaal voor belangrijke hervormingen (zoals een wetswijziging). Naast het behalen van individuele mijlpalen geldt een aantal basisvereisten om überhaupt geld te ontvangen uit de HVP. Het gaat dan om een minimaal aandeel aan investeringen in digitalisering en klimaat (de coëfficiënten) en een goede verantwoording over de te declareren kosten. Daarnaast moet Nederland ook invulling geven aan de landspecifieke aanbevelingen van de Europese Commissie. Als door uit- of afstel van HVP-maatregelen niet meer aan wordt voldaan aan de digitaliserings- of klimaatcoëfficiënten of aan de landspecifieke aanbevelingen, dan staat de volledige € 5,4 mld. onder druk.

Bij staand beleid wordt alleen mijlpaal 2, de hervorming van de energiebelasting, niet gehaald. Dit komt mede doordat de Eerste Kamer het wetsvoorstel fiscale klimaatmaatregelen industrie en elektriciteit heeft verworpen. Hieraan is ook een directe derving verbonden van € 201 mln. structureel (hier komen eventuele HVP-kortingen bij). Andere mijlpalen zijn afhankelijk van succesvolle uitvoering, zoals het aantal verduurzamingsinterventies door de Investeringsubsidie Duurzame Energie. Andere mijlpalen zouden gemist kunnen worden bij gebrek aan politieke steun, zoals Betalen naar Gebruik

(kilometerheffing). Ten slotte zijn er mijlpalen waarvoor wetgeving momenteel in voorbereiding is, en waar beleidsinhoudelijke of uitvoeringstechnische redenen tot vertraging zouden kunnen leiden (AOV ZZP en schijnzelfstandigheid).

Risico's Herstel- en Veerkrachtplan		
Maatregel	Risico & categorie	Budgettaire impact
Energiebelasting <i>Energiebelasting</i> Twee mijlpalen hebben betrekking op de Energiebelasting: Mijlpaal 1: Inwerkingtreding van een wet tot aanpassing van de tarieven van de energiebelasting (Belastingplan 2023): a. Verlaging belasting op elektriciteit b. Verhoging belasting op gas Deze mijlpaal is reeds behaald. Mijlpaal 2: Inwerkingtreding van een wet tot aanpassing van de structurele elementen van energieleastngen (Wet fiscale klimaatmaatregelen glastuinbouw en Wet fiscale klimaatmaatregelen industrie en elektriciteit) c. Afschaffen vrijstellingen voor glastuinbouw d. Afschaffen vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procédés e. Afschaffen inputvrijstelling elektriciteitsopwekking.	- De elementen onder mijlpaal 2 worden niet behaald: onderdeel d helemaal niet en onderdelen c en e worden wel ingevoerd, maar na de gestelde deadline, door een langer afbouwpad. Ondanks dat het pakket ambitieus is, voldoet het strikt gekomen niet aan de afgesproken de mijlpaal, daarom kan het toch leiden tot een korting (zie budgettaire impact). - De korting kan worden voorkomen als er een even ambitieus alternatief is. Dit behoeft goedkeuring van de Europese Commissie en de Europese Raad. Er bestaat een risico dat deze goedkeuring niet gegeven wordt. - Politiek risico daterend van vóór formatie.	Korting oplopend tot € 600 mln. per niet behaalde mijlpaal.

Onderdeel 5: Eventueel extra kapitaal voor staatsdeelnemingen

Eventueel extra kapitaal voor staatsdeelnemingen		
Onderwerp	Indicatie waarschijnlijkheid	Benodigd kapitaal
5A: TenneT Zie punt 2B in deze bijlage.	Zie punt 2B in deze bijlage	Zie punt 2B in deze bijlage
5B: Gasunie (intensivering) - Gasunie, een staatsdeelneming van Financiën, heeft verzocht de pay-out ratio voor het dividend te verlagen Fin. eco. belang staat Dit om het eigen vermogen te versterken, benodigd voor meerjareninvesteringen. Het betreft investeringen in het kader van klimaatbeleid. - Het budgettaire risico manifesteert zich als het bestaand beleid wordt voortgezet. Zonder additionele steun (zoals dividendverlaging of kapitaalstorting overheid) zal geherprioriteerd moeten worden.	Waarschijnlijk	Op dit moment is de verwachting dat de kapitaalbehoefte kan worden beperkt tot een vermindering van het dividend van Fin. eco. belang staat

Eventueel extra kapitaal voor staatsdeelnemingen		
Onderwerp	Indicatie waarschijnlijkheid	Benodigd kapitaal
Waarbij een deel van de ambitie mogelijk niet uitgevoerd kan worden, en bijvoorbeeld mogelijkheden voor bedrijven om op waterstof over te schakelen.		
SC: Invest International (intensivering) - Voor 2026 en verder zijn geen middelen gereserveerd voor Invest International (II). II heeft aangegeven om aan de marktvraag te kunnen voldoen indicatief € 2,1 mld. aan aanvullende financiering nodig te hebben t/m 2035. De verwachting is dat II vanaf 2027 vreemd vermogen kan aantrekken met een 80% staatsgarantie, en dat t/m 2026 € 500 mln. eigen vermogen nodig is, waarvan € 300 mln. in 2025. - Indien de overheid een bijdrage wil leveren kan dit via een kapitaalstorting. Een storting is mogelijk EMU-saldo-relevant, wat betekent dat een storting gedekt moet worden. Daarnaast zijn wellicht een lening of garantie ook opties. Dit wordt momenteel uitgezocht. - Het niet-aanvullend investeren betekent dat II in ieder geval de eerste jaren nauwelijks tot geen investeringen meer kan doen.	Beleidsmatige keuze – het is waarschijnlijk dat Invest International om extra kapitaal zal vragen	Afhankelijk van de vormgeving. Een variant is circa € 500 mln. incidenteel kapitaalstorting en € 1,3 mld. (€ 1,6 mld. * 80%) garantie.
Er is op dit moment geen indicatie voor concrete kapitaalbehoefte bij andere staatsdeelnemingen.		



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

Aan de minister-president
drs. M. Rutte
ministerie van Algemene Zaken
Binnenhof 19 2513 AA Den Haag

Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Uw kenmerk
202400278

Datum 9 februari 2024
Betreft Beantwoording Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
t.b.v. verzoek informateur (kenmerk: 202400278)

Geachte heer Rutte,

Op 8 februari 2024 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat het verzoek met kenmerknummer 202400278 van de informateur ontvangen.

Hierbij stuur ik u, namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat, de beantwoording. Ik verzoek u deze informatie door te geleiden naar de informateur.

Hoogachtend,

De Secretaris-Generaal van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat,

Jan Hendrik Dronkers

Algemene interdepartementale inleiding

Aan de informateur is in reactie op zijn verzoek informatie verschaft over mogelijke tegenvallers (inclusief rechtszaken) in de periode 2024-2028 van meer dan 500 miljoen én enige waarschijnlijkheid, met daarbij per tegenvaller een inschatting van de potentiële omvang plus het risico dat de tegenvaller zich voordoet.

In de financiële structuur van het Rijk zijn departementen in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor mogelijke tegenvallers, (juridische) claims tegen de Staat en andere zaken. Om tot een goede integrale afweging te komen tussen de verschillende beleidsdoelstellingen (en bijbehorende uitgaven) vindt de besluitvorming over de begroting primair plaats op één vast moment in het jaar: tijdens het zogenaamde 'hoofdbesluitvormingsmoment' in het voorjaar. Dat is belangrijk omdat een euro die vandaag wordt uitgegeven aan het ene doel, morgen niet meer kan worden uitgegeven aan een ander doel waardoor alle Rijksbrede tegenvallers en meevallers daarom zoveel mogelijk integraal gewogen moeten worden. Deze weging en besluitvorming vindt plaats door het kabinet in de Ministerraad.

Tijdens dit hoofdbesluitvormingsmoment worden de politieke wensen, problemen, mee- en tegenvallers en overige budgettaire risico's zoals claims tegen de Staat besproken tussen de verantwoordelijke vakminister en de minister van Financiën om uiteindelijk te leiden tot een kabinetsbesluit. Deze besprekingen worden gevoerd aan de hand van beleidsbrieven waarin vakministers per begroting een actueel beeld aanleveren van de mee- en tegenvallers en budgettaire risico's die zij zien. Deze brieven worden dit jaar op 8 maart ingediend bij Financiën. Hierbij ziet Financiën een tegenvaller als een autonome ontwikkeling die tot hogere uitgaven leidt, waar geen (beleidsmatig) invloed op uitgeoefend kan worden. Meevallers zijn het tegenovergestelde van tegenvallers. Intensiveringen zijn beleidsmatige wensen, waarbij beleidsmatig invloed wordt uitgeoefend op beleid met hogere budgettaire uitgaven tot gevolg.

Daarnaast loopt de schatkist risico's vanuit risico- en garantieregelingen. Het gaat hier om bekende risico's, waar het Rijk een bewuste afweging heeft gemaakt om die aan te gaan. Hier staat ook een risicodekkende premie van de ontvanger tegenover. Dit beleid staat beschreven in het beleidskader 'risicoregelingen', dat ook is opgenomen in de begrotingsregels. De Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag Rijk bevatten een totaaloverzicht van de openstaande risico's van garanties, leningen en achterborgstellingen.

De mogelijke tegenvallers en risico's die in de brieven zijn gemeld, zijn nog niet zoals gebruikelijk bij het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar getoetst en gewogen in de begrotingsbesprekingen tussen de verantwoordelijke minister en de minister van Financiën.. De aanlevering bevat daarom mogelijke tegenvallers en risico's die nog betrokken moeten worden in de jaarlijkse integrale weging binnen het kabinet van alle budgettaire wensen, problemen en meevallers over de begroting. Om deze reden is gekozen de tegenvallers in ieder geval kwalitatief toe te lichten. Naar zijn aard zijn financiële risico's omgeven met onzekerheden over onder andere de mate van waarschijnlijkheid van het realiseren, de daadwerkelijke omvang bij realiseren en het tijdsplan waarop deze risico's zich realiseren en de onderlinge samenhang tussen deze onzekerheden.

Op verzoek van de informateur zijn de passages gelakt die bij openbaarmaking van de brieven blijvend vertrouwelijk moeten blijven op grond van het belang van de Staat.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Dit document bevat gegevens waarvan openbaarmaking het belang van de Staat kan schaden. Openbaarmaking van markt- en concurrentiegevoelige gegevens raakt aan bijvoorbeeld financiële en economische belangen van de Staat. Ook het procesbelang van de Staat staat in de weg aan openbaarmaking van sommige gegevens. De lakvoorstellen zijn gearceerd.

Aanleiding

Naar aanleiding van het verzoek van de informateur vindt u in deze notitie een overzicht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat van tegenvallers met een minimale omvang € 500 miljoen die zich in de periode 2024-2028 voordoen inclusief een waarschijnlijkheid/risico-inschatting. Daarbij is tevens per mogelijke tegenvaller een kwalitatieve duiding opgenomen over waarom deze wel/niet (of in welke vorm) is gemeld aan de Kamer.

Hierbij wordt aangetekend dat dit het actuele beeld betreft. Veel infrastructurele projecten worden op het moment met grote kostenoverschrijdingen geconfronteerd door onder andere hoge inflatie en schaarste aan maakcapaciteit. Naar verwachting zal de budgettaire opgave in de komende tijd daardoor groter worden en is het overzicht niet uitputtend.

Toelichting fondsen IenW

IenW heeft naast de departementale begroting (Hoofdstuk XII) twee fondsen in beheer. Dit zijn het Mobiliteitsfonds (MF) en het Deltafonds (DF). Hieruit worden structurele taken gefinancierd zoals de instandhouding van de netwerken en incidentele projecten zoals aanleg van nieuwe wegen, bruggen en dijken. De fondsen kennen bijzondere kenmerken en spelregels. De looptijd is 15 jaar. Op het moment van het nemen van een besluit dienen voldoende middelen gereserveerd te worden om de besluiten ook tot uitvoering en realisatie te kunnen brengen en op dat moment te kunnen betalen. Jaarlijks worden de fondsen geëxtrapoleerd, waarmee additionele middelen beschikbaar komen. Echter, de situatie in de fondsen is dat er sprake is van veel tegenvallers en kostenstijgingen in het huidige programma en er geen (MF) of nog slechts beperkt (DF) vrije middelen zijn om deze op te vangen.

Het huidige programma kan daarom zonder additionele middelen niet conform vereisten en bestuurlijke wensen worden uitgevoerd. Het oplossingsvermogen in de extrapolatie van de fondsen is te beperkt om in de komende periode de tegenvallers op te vangen zonder ombuigingen of herprioritering. Daarnaast is er voorlopig geen enkele ruimte in de extrapolatie om nieuwe wensen te accommoderen. Oplossingen hiervoor kunnen gevonden worden door verhoging van de extrapolatie en toevoeging van middelen binnen de huidige fondisperiode. Een realistisch ingroeipad is hierbij benodigd, omdat maakbaarheid onder druk staat door onder meer schaarste aan capaciteit en grondstoffen.

Voorliggende vraag is daarom voor IenW in kaart gebracht met de afbakening over welke posten moet tussen 2024 en 2028 een besluit genomen waarvoor naast bestaande reserveringen aanvullende middelen noodzakelijk zijn. Dit splitst zich uit in:

- Tegenvallers op instandhouding die met voorrang gedekt dienen te worden.
- Juridisch verplichte tegenvallers die IenW op zich af ziet komen en onvermijdelijk zullen zijn.
- Bestuurlijke verplichtingen en / of verwachtingen waarvoor nog niet in dekking is voorzien en die tot keuzes zullen leiden voor een nieuw kabinet in de periode 2024 - 2028.

Naast onderstaande posten, heeft het MF ook overige risico's. Hiervoor zijn binnen de generieke ruimte van het MF (artikel 11.04) waar mogelijk risicoreserveringen getroffen op basis van kans maal gevolg. Over de hoogte van getroffen reserveringen wordt de Kamer periodiek via de begroting geïnformeerd. Dit gebeurt op totaalniveau, omdat marktgevoelige informatie betreft. In de begroting van het MF voor 2024 staat gemeld dat de gehele generieke investeringsruimte à € 6,1 mld (tot en met 2037) volledig is gereserveerd voor risicoreserveringen en tegenvallers. Voor onderstaand beeld geldt dat, met uitzondering van jaren t/m 2024 voor exorbitante prijsstijgingen, voor de onderstaande posten binnen het fonds om verschillende redenen nog geen budgettaire reservering getroffen is. Het al dan niet treffen van risicoreserveringen voor de posten uit onderstaande lijst, of andere beheersmaatregelen binnen het MF, maakt onderdeel uit van de komende voorjaarsbesluitvorming.

Gezien de bijzondere kenmerken en de complexiteit van de fondsen van IenW en de grote opgave die hieronder wordt gepresenteerd, is IenW graag bereid tot een nadere toelichting op het gepresenteerde beeld.

Tegenvallers en politiek/bestuurlijke verplichtingen groter dan € 500 miljoen				
Project/onderwerp	Omvang (miljoenen euro's) ¹	Waarschijnlijkheid	TK geïnformeerd	Toelichting/planning
Instandhouding				
1. BKN spoornetwerk ProRail t/m 2030	2.200-2.900	Onvermijdelijke tegenvaller	Ja	De Tweede Kamer is op 24 januari via de antwoorden op de vragen bij de begrotingsbehandeling van IenW geïnformeerd over de bedragen. De bedragen zijn afgeleid van de validatie instandhoudingskosten hoofdspoorweginfrastructuur, 13 november 2023, (Kamerstuk 36 410 A, nr. 16)
2. Instandhouding ProRail na 2030	4.200	Onvermijdelijke tegenvaller	Ja	De Tweede Kamer is op 24 januari via de antwoorden op de vragen bij de begrotingsbehandeling van IenW geïnformeerd over de bedragen. De bedragen zijn afgeleid van de validatie instandhoudingskosten hoofdspoorweginfrastructuur, 13 november 2023, (Kamerstuk 36 410 A, nr. 16)
3. Instandhouding RWS na 2030	7.000	Onvermijdelijke tegenvaller	Ja, dossier bekend, inzicht in bedrag in ontwikkeling.	Het precieze bedrag is niet bekend bij de Kamer. Kamer is wel bekend met ordegrrootte tekort via Prognoserapport 2022 Vervanging en Renovatie Rijkswaterstaat (Kamerstuk 36200 A, nr. 56). Over voortgang BKN RWS wordt de kamer via reguliere momenten (o.a MIRT brief, bijlage instandhouding jaarverslag) geïnformeerd.
Tegenvallers Mobiliteitsfonds				
4. Prijsstijgingen lopende projecten		Onvermijdelijke tegenvaller	Ja, dossier bekend, inzicht wordt gegeven met individuele budget-toevoegingen.	VERTROUWELIJK 
5. ZuidasDok	800	Onvermijdelijke tegenvaller	Ja	Halfjaarrapportage Zuidasdok, 21 december 2023 (Kamerstuk 32 668, nr. 22)

¹ Cumulatief over looptijd begroting (t/m 2037).

6. ERTMS	1.500-3.000	Onvermijdelijke tegenvaller	Ja	Voortgangsrapportage van het Programma ERTMS (Kamerstuk 33 652, nr. 90)
7. A27 Houten Hooipolder		Onvermijdelijke tegenvaller	Nee	VERTROUWELIJK
Deltafonds				
8. Afsluitdijk		Onvermijdelijke tegenvaller	Nee	VERTROUWELIJK
9. Getij Grevelingen		Onvermijdelijke tegenvaller	Ja	VERTROUWELIJK
Politiek/bestuurlijke verplichtingen				
Mobiliteitsfonds				
10. Gepauzeerde projecten	4.100		Ja	Diverse momenten, waaronder begroting 2024 van het MF en Kamerbrief over herprioritering Mobiliteitsfonds/MIRT (Kamerstuk 36 200 A, nr. 100)
11. PBNI	500		Ja, dossier bekend, inzicht in bedrag nog in ontwikkeling.	Op 8 februari 2023 (kenmerk: IENW/BSK- 2023/28854) is de kamer in reactie op motie Boswijk c.s. (Kamerstuk 35925-X, nr. 22) geïnformeerd dat er wordt gewerkt aan een gezamenlijke strategie voor deze opgave en dat is gestart met het Programma Bescherming Noordzee Infrastructuur. De strategie is sindsdien nader uitgewerkt. De precieze bedragen zijn nog niet bekend. De kamer zal worden geïnformeerd zodra er meer duidelijkheid is. Dit is afhankelijk van definitieve besluitvorming over de aanpak en de financiering.
12. Noord-Zuidlijn	2.000		Ja, dossier bekend, inzicht in bedrag nog in ontwikkeling.	Bij de begroting 2024 van het MF is € 1,66 mld. onttrokken aan de reservering vanwege een herprioritering op het MF. Dit is onder meer inhoudelijk toegelicht via de Kamerbrief over herprioritering Mobiliteitsfonds/MIRT (Kamerstuk 36 200 A, nr. 100). Daarnaast is er een aanvullende budgetbehoefte.

13. Verkeersveiligheid Rijks-N wegen *	850		Deels	De Tweede Kamer is geïnformeerd over de opgave via Kamerbrief verkeersveiligheid Rijks-N- wegen en bijgevoegd rapport (Kamerstuk 29 398, nr.970). Er is € 200 miljoen beschikbaar gesteld vanuit het Coalitieakkoord voor het verder verbeteren van de verkeersveiligheid op Rijks- N- wegen. Dit bedrag is beschikbaar voor de meest urgente locaties. Als er gekozen wordt om de verkeersveiligheid op alle N- wegen te verbeteren, is aanvullend budget nodig. Het aanvullende bedrag is niet bekend in de Tweede Kamer.
14. Europese verplichtingen (TEN-T)	9.600	Europese verplichting	Ja	Via voortgangsbrief TEN-T van 17 oktober jl. (Kamerstuk 29 984, nr. 1164)
15. Lelylijn	7.000		Ja	Regeerakkoord Rutte IV en Bestedingsplan Lelylijn- Deltaplan voor het Noorden.
16. Nedersaksenlijn **			Nee	VERTROUWELIJK
Deltafonds				
17. Integrale aanpak rivieren	750-1.250		Nee	Binnen het programma integraal Riviermanagement is op dit moment nog onvoldoende rekening gehouden met benodigde maatregelen om de rivierbodempligging in de grote rivieren te verbeteren. In de periode 2028-2038 is naar verwachting € 750 tot 1.250 miljoen nodig als extra dekking voor maatregelen om bodemerosie tegen te gaan en om de bodempligging te herstellen. Eventuele impuls in de periode 2024- 2028 zal worden benut om planstudies op stoom te krijgen. Ook hierbij geldt de randvoorwaarde van beschikbare capaciteit en maakbaarheid.
18. KRW***	Onbekend		Deels	In de aanvullende verzamelbrief van 25 januari 2024 voor het Wetgevingsoverleg Water (29 januari 2024) is de kamer geïnformeerd over financiële prognoses, planning en scope voor de KRW-maatregelen die door RWS uitgevoerd moeten worden. Bij deze brief zijn de rapporten van Horvat&Partners naar de planningen en de financiële prognoses opgenomen.

19. HWBP (t/m 2050)****	3.700 – 20.900	€ 1,2 miljard onvermijdelijk (t/m 2036)	Deels	In 2023 is een kosteninschatting uitgevoerd naar de totale opgave binnen het HWBP. Daarbij is geschat dat bijna 2000 km aangepakt moet worden, met een grove schatting van de kosten tot 2050 tussen de 3,7 mld. tot 20,9 mld (in oktober 2023 wel met de TK gedeeld). Een eventuele impuls in de periode 2024-2028 leidt vanwege voorbereidingstijd van de projecten en capaciteit bij RWS en waterschappen pas in de periode na 2028 tot zichtbare resultaten. In het geval van extra middelen voor de periode 2028-2036, is er wel voldoende voorbereidingstijd om ook in die periode tot realisatie te komen. Daarbij gaat het indicatief om een bedrag van 1,2 mld. (TK nog niet over geïnformeerd).
HXII				
21. Geur veehouderijen*****	Onbekend		Ja	De Kamer is op 7 juli 2023 geïnformeerd over de voorgenomen aanpassingen van de geurregeling. Deze brief is controversieel verklaard. Het hoger beroep tegen de uitspraak loopt nog. Over de uitspraak was de Kamer al eerder geïnformeerd.
22. Procedures luchtvaart	Onbekend		Deels	De TK is geïnformeerd over de verschillende lopende procedures van Luchtvaart. Uitkomsten en afhandelingen van deze procedures zijn op dit moment nog niet bekend.

* *Verkeersveiligheid Rijks-N wegen*. In het op 23 januari gepresenteerde overzicht als reactie op de eerste aanvraag is dit dossier als onvermijdelijke tegenvaller gepresenteerd. Er zijn echter nog keuzes mogelijk. De waarschijnlijkheid van optreden is open gelaten.

** *Nedersaksenlijn*. In aanvulling op het op 23 januari gepresenteerde overzicht is dit dossier ook als lakvoorstel aangemerkt.

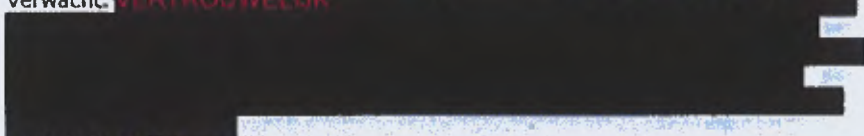
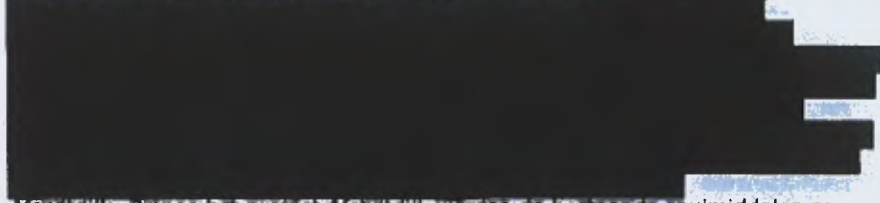
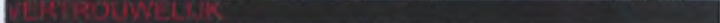
*** *KRW*. In aanvulling op het gepresenteerde overzicht van 29 januari als reactie op de tweede aanvraag is aan de eerste zin toegevoegd: "...voor de KRW maatregelen die door RWS uitgevoerd moeten worden."

**** *HWBP (t/m 2050)*. In het op 29 januari gepresenteerde overzicht is in de kolom 'TK geïnformeerd' aangegeven dat de TK niet geïnformeerd zou zijn. Dit had 'deels' moeten zijn, zoals ook was opgenomen in de toelichting/planning in de rechterkolom. In deze versie is dit gecorrigeerd.

***** *Geur veehouderij*. In het gepresenteerde overzicht van 29 januari stond een foutieve datum. In het eerdere overzicht stond september, dit is aangepast naar juli. Daarnaast is in het eerdere overzicht aangegeven dat de TK deels geïnformeerd zou zijn. Dit had bij nader inzien 'Ja' moeten zijn. De regeling waar eerder in de toelichting naar werd verwezen is nog niet vastgesteld. Het gesprek hierover is nog gaande.

In bovenstaand overzicht is de vlootvervangings van de Rijksrederij met een omvang van € 1 – 1,5 miljard niet opgenomen. Dit dossier valt onder de verantwoordelijkheid van meerdere ministeries. De Tweede Kamer is op 8 juni 2022 geïnformeerd over deze opgave via Kamerbrief 'Vlootvervangings Rijksrederij'. Zeer binnenkort ontvangt de kamer een brief over de huidige stand van zaken omtrent het vlootvervangingsprogramma Rijksrederij.

Toelichting op de tabel

1. Basiskwaliteitsniveau (BKN) spoornetwerk ProRail: Er is een groot verschil tussen de behoefte en het vanaf 2026 taakstellende budget: grosso modo ca. 25% van de behoefte. Het verschil kan mogelijk verkleind worden door inzet van besparingsopties en/of minder doen aan benodigde ontwikkelingen. Dit vergt zorgvuldige afweging vanwege effecten op prestaties en/of vanwege reeds gemaakte afspraken of veiligheid/Rijksdoelstellingen (klimaatadaptatie). Het lijkt niet realistisch dit verschil volledig binnen instandhouding op te lossen, tenzij de basiskwaliteit significant lager wordt dan het huidige kwaliteitsniveau. De problematiek begint weliswaar financieel, maar is vooral inhoudelijk (welke instandhoudings activiteiten behoren tot de basiskwaliteit en welke niet).
2. Instandhouding ProRail: Dit basiskwaliteitsniveau vindt structurele doorwerking na 2030. Dit tekort is het bedrag tot einde looptijd fonds. Het tekort loopt structureel en heeft gevolgen voor de extrapolatie.
3. Instandhouding RWS: Na toevoeging van de middelen uit het huidige coalitieakkoord is een basiskwaliteitsniveau ontwikkeld. Het huidige niveau van het uitgesteld onderhoud bedraagt circa € 1,8 mld. Op basis van de huidige inzichten zal dit voorlopig nog niet ingelopen worden. Het prognoserapport Vervanging en Renovatie (VenR) 2022 geeft inzicht in de omvang van de toekomstige opgave voor Vervanging en Renovatie van Rijkswaterstaat. RWS werkt toe naar een maakbare productie binnen VenR van € 800 miljoen per jaar vanaf 2030. Echter is dit significant lager dan de budgetbehoefte voor VenR volgens het Prognoserapport VenR (najaar 2022). In de periode tot 2037 gaat het om een tekort van ca. 7 miljard (€ 1 miljard per jaar). Dit heeft een structurele doorwerking. Er wordt binnenkort een actualisatie van het prognoserapport naar de Kamer gestuurd.
4. Prijsstijgingen lopende projecten: voor diverse aanlegprojecten waar juridische verplichtingen zijn aangegeven worden tegenvallers als gevolg van prijsstijgingen verwacht. **VERTROUWELIJK**

5. ZuidasDok: Het programma heeft te maken met een omvangrijke stijging in de prognose van de kosten. In de nieuwste financiële standen worden drie zaken meegenomen. Dit betreft de extra uitgaven voor het opdragen van de Openbaar vervoer Terminal 2 (OVT-2), de herijking van de raming van knooppunt Amstel (KNA) en het risico op hogere aanbestedingen als gevolg van markteffecten die spelen op het moment van de marktbenadering. De komende periode zullen deze zaken nader worden uitgewerkt en geraamd. Een eerste inschatting is dat deze kosten ertoe leiden dat de budgetspanning van ZuidasDok kan oplopen tot een bedrag van naar verwachting in totaal € 600 miljoen tot € 800 miljoen Dit gaat ten laste van de budgetten voor de N/Z-Lijn (resterend € 902 miljoen op N/Z-lijn).
6. European Rail Traffic Management System (ERTMS): Er doet zich tot en met 2031 een budgettaire spanning van ca. € 1,5-3 miljard voor. Dit is ook gemeld in de voortgangsrapportage ERTMS aan de Kamer.
7. A27 Houten-Hoofdpolder: Bij het project is op basis van ingediende ramingen voor contracten Noord en Zuid geconstateerd dat voor een volledige uitvoering van de projectscope, de budgettaire kaders niet passend zijn. **VERTROUWELIJK**

8. Afsluitdijk: Binnen het project Afsluitdijk worden de bestaande spulmiddelen aan beide uiteinden van de Afsluitdijk (bij Den Oever en bij Kornwerderzand) gerenoveerd. **VERTROUWELIJK**


VERTROUWELIJK

9. **Getij Grevelingen:** project is onderdeel van het Programma Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW). Betreft het verduurzamen van het Grevelingenmeer door waterkwaliteit en natuur boven en onder water systematisch te verbeteren. Hierbij is getijslag van tenminste 30 cm noodzakelijk, om ecologische doelen volledig te halen is ca. 40 cm noodzakelijk.
10. **Gepauzeerde projecten:** in de herprioritering zijn 17 projecten gepauzeerd. Om dit weer op te starten is minimaal € 4,1 miljard benodigd.
11. **Het interdepartementale Programma Bescherming Noordzee Infrastructuur (PBNI):** het programma zorgt onder coördinatie van de minister van IenW voor een gecoördineerde aanpak om te komen tot een substantiële en structurele versterking van de bescherming van de Noordzee-infrastructuur. Door het PBNI is – in samenwerking met o.a. sectorpartijen en de Kustwacht – een aanpak geformuleerd om het gezamenlijke beeld van mogelijk dreigingen tegen die infrastructuur te verbeteren, gericht op een snelle en adequate opvolging. Daarbij zijn de benodigde middelen om de aanpak uit te kunnen voeren in kaart gebracht.
12. **Noord-Zuidlijn:** Uit het budget van de OV-verbinding Amsterdam – Haarlemmermeer (ook wel doortrekking Nood/Zuidlijn) is driemaal budget uitgenomen: 1) € 1,350 miljard voor een Rijksbrede taakstelling, 2) € 313 miljoen voor kosten stijgingen bij OV- en Spoor- dossiers en 3) € 179 miljoen voor tegenvaller omtrent Zuidasdok. Nut en noodzaak van het project staan niet ter discussie. Voorkeursbesluit wordt beoogd in 2025, rekening houdend met markt spelregels (o.a. 100% financiering).
13. **Verkeersveiligheid Rijks N-wegen:** De € 200 miljoen was gebaseerd op een raming om de meest ernstige knelpunten te kunnen aanpakken. Om rijbaanscheiding op alle Rijks N- wegen toe te kunnen passen is aanvullend € 710 miljoen nodig (prijsspeil 2021). Dit is exclusief kosten voor de N36 en de N50 Kampen-Ramspol die vanuit coalitieakkoord middelen gedekt worden. Naar huidig prijspeil en rekening houdend met excessieve prijsstijgingen is ca. € 850 miljoen aanvullend benodigd voor de totale restopgave.
14. **Europese verplichtingen (TEN-T):** Aan alle Trans-European Transport Network (TEN-T) vereisten zijn (forse) kosten verbonden die slechts ten dele zijn begroot. De kosten betreffen vooral het spoornetwerk en in beperkte mate andere netwerken (goederenvervoer corridors). De kosten voor spoor t/m 2030 betreffen in hoofdzaak kosten voor reeds bestaande verplichtingen van de 2013 verordening. Tot 2023 is minimaal € 2,6 miljard benodigd. Periode 2031-2040 is € 10,1 miljard benodigd. Voor periode t/m 2037 gaat het om ca. € 9,6 miljard in totaal (zoals gemeld in voortgangsbrief TEN-T Spoor).
15. **Lelylijn:** In het Coalitieakkoord is € 3 mld. gereserveerd voor de Lelylijn op de aanvullende post. In 2022 zijn het MIRT-onderzoek en NOVEX onderzoek naar de Lelylijn gestart. Ramingen liggen fors hoger dan de reservering van het Rijk. Vanuit Europa en/of regio zijn nog geen concrete toezeggingen op gebied van cofinanciering. Schattingen van de kosten liggen nu op ca. € 10 miljard.
16. **Nedersaksenlijn:** De Nedersaksenlijn is de spoorlijn tussen Groningen en Almelo(- Enschede), via Emmen. Onlangs is een MIRT-onderzoek gestart voor het gehele traject. Het MIRT-onderzoek bestaat uit verschillende stappen:
 - o Fase 1: De provincie Groningen is al geruime tijd bezig met de reactivering van het spoor tussen Veendam en Stadskanaal als eerste stap in de Nedersaksenlijn.
 - o Fase 2: Stadskanaal-Emmen
 - o Fase 3: Groningen-Almelo(-Enschede)
17. **Integrale aanpak rivieren:** Binnen het programma integraal Riviermanagement is op dit moment nog onvoldoende rekening gehouden met benodigde maatregelen om de rivierbodempligging in de grote rivieren te verbeteren. Dit is echter vanwege weerextremen (grotere afvoer in de winter, lagere in de zomer) wel noodzakelijk om het gebruik van de rivieren en de bevaarbaarheid in stand te houden. In de periode 2028-2038 is naar verwachting € 750 tot 1.250 miljoen nodig als extra dekking voor maatregelen om bodemerosie tegen te gaan en om de bodempligging te herstellen.
18. **Kaderrichtlijn Water (KRW):** De Kaderrichtlijn Water schrijft voor dat in Nederland in

VERTROUWELIJK

december 2027 alle waterlichamen voldoen aan de Europese richtlijnen voor de waterkwaliteit, of toch minimaal de maatregelen in uitvoering zijn die tot de benodigde verbetering van de waterkwaliteit zullen leiden. Op dit moment is het onwaarschijnlijk dat het doel van 2027 met de huidige inzet gehaald gaat worden. Bovendien heeft RWS-Oost-Nederland in juli 2023 een forse budgetspanning gemeld van € 100-250 miljoen in het Uitvoeringsprogramma KRW binnen het hoofdwatersysteem. Na onderzoeken van Horvat&Partners naar alle regio's blijkt een budgetspanning van € 133 miljoen met een bandbreedte van € 109 miljoen. Deze budgetspanning wordt verder geduid de komende tijd waarbij besparingsopties worden onderzocht en uitgevoerd. Tot slot bestaat de kans dat als Nederland in 2027 niet aan de richtlijn voldoet, er rechtszaken aangespannen zullen worden die bedrijvigheid in de buurt van de betreffende waterlichamen zullen hinderen, waarna waarschijnlijk acuut maatregelen noodzakelijk zijn.

19. HWBP (t/m 2050): In 2023 is een Kosteninschatting uitgevoerd naar de totale opgave binnen het HWBP. Daarbij is geschat dat bijna 2000 km aangepakt moet worden, met een grove schatting van de kosten tot 2050 tussen de € 15,7 miljard en € 32,9 miljard. Er is ca. 12 mld. voor die periode beschikbaar. Dit betreft geen acute problematiek (de verwachting is dat er in de periode tot 2030 geen extra middelen nodig zijn), in de periode van 2030-2036 zijn al wel aanvullende middelen (€ 1,2 miljard) nodig, dit is onvermijdelijk. Als hier binnen twee jaar geen zicht op is, dan wordt het lastig om het programma op noodzakelijke tempo te houden.

20.

21. Geur Veehouderijen: De rechtbank in Den Haag heeft geoordeeld dat de Staat onrechtmatig handelt tegen 8 omwonenden van veehouderijen. De rechtbank oordeelt dat huidige geurregeling onvoldoende bescherming biedt tegen geurhinder. De Staat handelt daarmee volgens de rechtbank in strijd met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). De Staat zal uitvoering moeten geven aan het vonnis van de Rechtbank. De kosten kunnen met het oog op het lopende procedures in de rechtszaak nog niet voorspeld worden.
22. Procedures luchtvaart: op het dossier luchtvaart kunnen verschillende juridische procedures gaan lopen die qua uitkomst onzeker zijn. Vooral nog zijn de budgettaire gevolgen niet zeker, maar vormen zeker een risico voor de begroting IenW.

Mogelijke claims Schiphol

Onderstaande gearceerde passages betreffen procesgevoelige informatie, die in toekomstige procedures tegen de Staat gebruikt kunnen worden. Deze passages dienen derhalve gelakt te worden bij openbaarmaking.

1. Juridisch kwetsbare positie Schiphol

Rond het Schipholdossier spelen juridische kwetsbaarheden. Het geldende Luchthavenverkeersbesluit (LVB) dateert van 2008, maar sindsdien zijn er talloze ontwikkelingen in het beleid en operatie geweest, die wachten op vastlegging in een nieuw LVB. Vooruitlopend op dat nieuwe LVB is er op meerdere terreinen sprake van onzekerheid:

- **Natuurvergunning.** Sinds 2019 is er sprake van een gedoogsituatie op grond van de Wet Natuurbescherming (natuurvergunning). Schiphol heeft in september 2023 de natuurvergunning verkregen, maar deze is nog niet onherroepelijk. Tegen deze natuurvergunning zijn 6 beroepen ingediend door natuur- en milieuorganisaties, MOB, lokale overheden. De zaak komt nog dit jaar voor de rechter.
- **Geluidsnormen.** Sinds 2015 is er sprake van zogenaamd anticiperend handhaven: de geluidsnormen van Schiphol worden niet gehandhaafd, zolang er gevlogen wordt via een met alle betrokkenen (ook omwonenden) afgesproken systeem. In ruil hiervoor heeft de sector mogen groeien naar 500.000 vliegtuigbewegingen. De ILT heeft in 2021 aangegeven dat deze gedoogsituatie niet langer houdbaar is (duurt te lang). Vanuit omwonenden zijn er een aantal handhavingsverzoeken bij de ILT geweest, die tot op heden

zijn afgewezen. De ILT wijst op het grote risico dat een rechter na inmiddels 8 jaar gedogen daar een ander besluit in zal nemen. In het Hoger Beroep van de zaak van de airlines tegen de Staat heeft het Hof aangegeven dat het besluit tot stoppen met anticiperend handhaven een goed afgewogen besluit was. Luchtvaartmaatschappijen hebben hiertegen cassatieberoep aangetekend. De Hoge Raad doet naar verwachting in het tweede kwartaal een uitspraak. **VERTROUWELIJK**

- **EVRM.** De Stichting Recht op Bescherming tegen Vlieghinder heeft een rechtszaak aangespannen tegen de Staat met verwijzing naar het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens, en vordert 1) een vaststelling dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld jegens omwonenden en 2) een zeer vergaande krimp van Schiphol. Deze zaak dient op 30 januari bij de rechtbank.
- **Nadeelcompensatie.** Het Ministerie van IenW heeft in het voorjaar van 2023 een regeling in het leven geroepen voor nadeelcompensatie van omwonenden als sprake is van een overschrijding van de geluidregels. Indien het anticiperend handhaven langer voortduurt, bestaat de kans dat er nog een uitbreiding/verlenging van deze regeling voor nadeelcompensatie nodig is.
- **Capaciteit Schiphol.** Voor de (internationale) luchtvaartsector is toegang tot Schiphol van grote waarde. In het verleden zijn vaker rechtszaken geweest tegen de zogenaamde 'capaciteitsdeclaratie'. In het kader van het hoofdlijnenbesluit hebben (internationale) luchtvaartpartijen een rechtszaak aangespannen over het gevolgde proces. In hoger beroep is de Staat in het gelijk gesteld. Er dient nu een cassatiezaak bij de Hoge Raad.

2. Krimp van Schiphol en het hoofdlijnenbesluit

Krimp van Schiphol kan op verschillende manieren aan de orde zijn:

- Als de rechter de Staat naar aanleiding van een handhavingsverzoek verplicht tot handhaving van de huidige geluidsnormen (stoppen met anticiperend handhaven).
- Na uitspraak van de Hoge Raad over het opgeschorte besluit van het kabinet om te stoppen met anticiperend handhaven, eventueel in combinatie met een experimenteerregeling.
- Als de natuurvergunning geen standhoudt in de reeds aangespannen procedures en de rechter besluit om hier een beperking van het aantal toegestane vliegtuigbewegingen aan te koppelen.
- Als het Hoofdlijnenbesluit tot uitvoering komt via de balanced approach-procedure in beginsel een rechtmatige uitkomst, omdat de EU procedure daartoe is gevolgd (evt. nadeelcompensatie).

VERTROUWELIJK

zoals waar via het hoofdlijnenbesluit toe is besloten. De inzet van het kabinet in het hoofdlijnenbesluit is er daarom op gericht om op een gecontroleerde wijze de juridische basis van Schiphol zo snel als mogelijk te herstellen. Het Hoofdlijnenbesluit Schiphol van juni 2022 komt voort uit de wens om de regie in eigen hand te houden. Het besluit om Schiphol te laten krimpen naar 440.000 vliegtuigbewegingen, later in de balanced approach-procedure bijgesteld naar 452.500 vliegtuigbewegingen, moet in dat licht worden gezien. De balanced approach-procedure is een internationaal vastgelegde procedure. Dat betekent dat volgen van die procedure voor krimp zorgt voor een rechtmatig besluit. **VERTROUWELIJK**

Uiteindelijk moet deze krimp, na uitkomst van de balanced approach-procedure, geïmplementeerd worden in een te wijzen Luchthavenverkeerbesluit Schiphol, waarin ook de (rechts)bescherming voor de omwonenden beter geborgd moet worden.

3. Risico op claims

Zowel de juridisch kwetsbare positie van Schiphol met de vele rechtszaken die gevoerd worden, als het hoofdlijnenbesluit leiden mogelijk tot vergaande claims en nadeelcompensatie, zowel vanuit omwonenden als vanuit de luchtvaartsector. **VERTROUWELIJK**

VERTROUWELIJK

Het is echter niet te voorspellen hoe groot en omvattend de claims zullen zijn.

De claims kunnen in potentie van zeer grote omvang zijn, en kunnen zich richten op:

VERTROUWELIJK

In de hoofdlijnenbrief Schiphol en Lelystad is opgenomen dat luchtvaartmaatschappijen mogelijk zullen kijken naar de mogelijkheden om compensatie te vragen voor het verdwijnen van historische slots.

VERTROUWELIJK

VERTROUWELIJK

4. Mitigerende maatregelen

VERTROUWELIJK

5. Begrotingstechnische gevolgen

Zoals eerder aangegeven is het niet te voorspellen tot welke bedragen de claims en schadeverzoeken zullen oplopen, en ook niet of die worden toegekend. Hetzelfde geldt voor het moment waarop dit aan de orde kan zijn. Duidelijk is wel dat er op dit moment verschillende

rechtszaken tegen de Staat lopen die nog dit jaar dienen, en dat de uitspraken in deze rechtszaken nog dit jaar kunnen leiden tot schadeverzoeken. Voor eventuele claims naar aanleiding van de balanced approach-procedure geldt dat deze op dit moment nog loopt, en dat gevolgen daarvan pas in de komende jaren duidelijk worden.

Financieel technisch is een bijkomende lastigheid dat eventuele uitgaven via de HX11 begroting lopen (middelen kunnen niet zondermeer over de jaargrens heen meegenomen worden), terwijl kasritmes/moment van optreden van de kosten niet altijd voorspelbaar zijn.

Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Dep. **VERTROUWELIJK**
De Minister-President
De heer drs. M. Rutte
Binnenhof 19
2513 AA Den Haag

Directie
Bestuursondersteuning

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Ons kenmerk
5190137

Uw kenmerk
202400278

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen*

Datum 9 februari 2024
Onderwerp Reactie op aanvullend verzoek van de informateur d.d. 7 februari 2024

Geachte heer Rutte,

U heeft mij een verzoek van de informateur doen toekomen om hem te voorzien van aanvullende informatie over de twee eerder toegezonden brieven die zagen op het verzoek van de informateur met het kenmerk 202400278.

Hierbij stuur ik u, namens de minister van Justitie en Veiligheid, de minister voor Rechtsbescherming en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de verzochte informatie. Het betreft de twee eerder toegezonden brieven (d.d. 23 januari 2024 en d.d. 26 januari 2024) met daarin cursief opgenomen de aanvullende informatie. Ik verzoek u deze informatie door te geleiden naar de informateur.

De Secretaris-Generaal Justitie en Veiligheid,

H.W.M. Schoof

Dep. **VERTROUWELIJK**

Formatie vraag:

Graag ontvangen wij een overzicht van mogelijke tegenvallers (inclusief rechtszaken) in 2024-2028 van meer dan 500 miljoen én enige waarschijnlijkheid. Per tegenvaller graag een inschatting van de potentiële omvang plus het risico dat de tegenvaller zich voordoet.

Antwoord JenV:

Bij JenV is nu het beeld dat de volgende potentiële tegenvallers voldoen aan uw vraag. Wij zijn er vanuit gegaan dat wordt bedoeld een tegenvaller van in totaal 500 mln. in de periode 2024-2028. Het betreft 4 onderwerpen, te weten: Asiel, Oekraïne, EU-regelgeving en Afpakraming. Zie nadere toelichting hieronder.

1. Asiel:**Asielopvang COA**

Ten aanzien van de asielopvang (door het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers, COA) is de verwachting bij de huidige ramingen van de instroom dat het nu in de begroting beschikbare budget voor elk van de jaren van 2024-2028 onvoldoende zal zijn. Met name in de jaren 2027 en 2028 zal forse extra financiering nodig zijn omdat in 2023 is besloten de verwachte verhoging nog niet te verwerken vanwege de onzekerheden in de raming van de asielinstroom. Op basis van de Meerjaren Productie Prognose (MPP) is de verwachting dat deze kosten in ieder geval voor de komende jaren vrij zeker zijn.

Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND)

Ook voor de IND geldt dat de begroting alleen voor de jaren tot en met 2026 is opgehoogd op basis van de verwachte instroom. Dat maakt dat vanaf 2027 extra budget nodig zal zijn. Alleen al de huidige voorraad bij de IND maakt dat aanvullende middelen zeer waarschijnlijk nodig zullen zijn. Een extra risico bij de IND is de hoogte van de te betalen dwangsommen vanwege het overschrijden van de wettelijke beslistermijn. Mede gelet op een door de Raad van State ingezette prejudiciële procedure bij het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Nidos

Nidos verzorgt de voogdij en deels de opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Ook bij Nidos is de begroting in de jaren 2027 en 2028 niet opgehoogd in het voorjaar 2023. Ook hier speelt in 2027 en 2028 een forse tegenvaller. Met de huidige verwachtingen is vrij zeker dat aanvullende middelen nodig zijn.

<i>In € mln</i>	2024	2025	2026	2027	2028
Asielopvang COA	1.600	1.350	1.500	3.260	3.945
IND	0	0	80	250	250
IND dwangsommen		50	50	50	50
Nidos	0	0		250	250

Toelichting:

Met betrekking tot asiel geldt dat bij voorjaarsbesluitvorming in 2023 is besloten vanwege de onzekerheid in de asielprognose de middelen budgettair te verwerken voor de periode 2023 tot en met 2026, waarbij in 2026 wordt uitgegaan van het uitgavenniveau in 2025. Daarmee zijn de budgetten in 2027 en 2028 niet verhoogd ten opzichte van de stand ontwerpbegroting 2023. Daarnaast zijn in de tabel de nieuwe inzichten opgenomen voor de kosten van noodopvang omdat het aantal reguliere plekken naar alle waarschijnlijkheid nog onvoldoende zal zijn. De precieze bedragen voor de verhoging maken onderdeel uit van de komende begrotingsbesluitvorming over de begroting.

2. Oekraïne:

Opvang ontheemden Oekraïne

Ten aanzien van de opvang van ontheemden uit Oekraïne is er voor 2024 voldoende geld gereserveerd in de begroting JenV, en voor 2025 nog gedeeltelijk op de aanvullende post (1,2 mld.). Het bedrag op de aanvullende post in 2025 zal echter onvoldoende zijn voor de verwachte kosten van opvang (in totaal 3,7 mld. Waarvan 1,2 mld. al geraamd op de aanvullende post, er is dus 2,5 mld. extra nodig).

In het voorstel voor een Tijdelijke Wet opvang ontheemden Oekraïne¹ is voorzien dat de opvang van ontheemden door kan lopen tot een jaar na afloop Richtlijn Tijdelijke Bescherming Oekraïne (RTB). Dit betekent dat in ieder geval tot 4 maart 2026 ontheemden kunnen worden opgevangen indien nodig. Het is nog niet bekend of en op welk moment er in de EU een besluit zal komen ten aanzien van een eventueel vervolg op de RTB na maart 2025, maar de ruim 100.000 ontheemden zullen naar verwachting gefaseerd terugkeren en mogelijk nog geruime tijd na 2025 inzet vragen van gemeenten en de migratieketen.

Daarnaast is de vraag hoe het verder gaat met de opvang van ontheemden na 4 maart 2025, de datum waarop de nu de RTB afloopt. Voor de periode na 2025 is vooralsnog een bedrag van 3 mld. euro per jaar geraamd.

In € mln	2024	2025	2026	2027	2028
Opvang ontheemden Oekraïne	0	2.500	3.750	3.070	3.000

Toelichting:

De bedragen die noodzakelijk zijn voor alle kosten samenhangend met de opvang van ontheemden uit Oekraïne zijn onderdeel van de besluitvorming van het kabinet over de begroting 2025. Daarbij zal ook bekeken worden over welke periode de middelen zullen worden toegekend.

De bedragen vanaf 2026 zijn gebaseerd op gedachte dat ook na afloop van de RTB de ontheemden uit Oekraïne niet direct vertrokken zullen zijn. In de begroting is daar top op heden nog geen rekening mee gehouden.

3. EU-regelgeving:

Op dit moment is nog niet te overzien in hoeverre de regelgeving vanuit de EU de 500 mln. in de periode 2024-2028 zal overschrijden. Het betreft onder andere de volgende EU-regelgeving:

- NIS2 (Network and Information Security):
Kosten voor deze verordening worden geschat op 50 mln. structureel per jaar, waarvan in elk geval 20 mln. voor JenV. Het is waarschijnlijk dat deze tegenvaller zich in 2024-2028 voordoet. De NIS2-richtlijn is vastgesteld door de Europese Unie en is bedoeld om de cyberbeveiliging en de weerbaarheid van essentiële diensten in EU-lidstaten te verbeteren.
Toelichting: Risico is dat niet voldaan wordt aan Europese wetgeving en daarmee een boete door de Europese Commissie kan worden opgelegd. Daarnaast is er een inhoudelijk risico dat de cyberweerbaarheid van Nederland niet op orde is en daarmee doelwit is voor bijvoorbeeld statelijke dreiging en data van Nederland niet voldoende zijn beschermd voor cyberaanvallen. Dat de richtlijn er is en moet worden geïmplementeerd is niet nieuw, wel is het zo dat we pas recent meer zicht hebben gekregen op de financiële gevolgen na een onlangs opgeleverde extern uitgevoerde uitvoeringstoets.
- E-justice/E-evidence:
Kosten voor deze verordeningen worden geschat op 15 mln. structureel per jaar. Het is waarschijnlijk dat deze tegenvaller zich in 2024-2028 voordoet. Nederland moet voldoen aan verscheidene EU-verordeningen voor digitale grensoverschrijdende

¹ de Tijdelijke wet is op dit moment aanhangig in de TK, Kamerstuk 36 394.

gegevensuitwisseling in het justitiële domein. Op 1 december 2021 heeft de Europese Commissie (EC) een voorstel gedaan voor de verordening en richtlijn inzake de digitalisering van de justitiële samenwerking en toegang tot het recht in de EU in grensoverschrijdende civielrechtelijke en strafrechtelijke aangelegenheden (hierna e-Justice). Voor specifiek e-evidence (vergelijkbare EU verordening) geldt dat deze in juli 2023 is gepubliceerd, per 18 augustus 2023 van kracht is en 18 februari 2026 moet zijn geïmplementeerd.

Toelichting: In het BNC-fiche van e-justice van 28 januari 2021 heeft Nederland gesteld dat de financiële impact lastig is in te schatten en om die reden niet te kunnen instemmen met het EC-voorstel. Ook de impact van de uitvoeringsaspecten, zoals deze op 14 oktober 2022 in de JBZ-raad zijn gedeeld, zijn lastig in te schatten.

Ook in het BNC-fiche van e-evidence is aangegeven dat er financiële complicaties zijn. BNC fiches worden ook met de Kamer gedeeld.

Er is (nog) niet aan de Kamer gemeld dat de financiële complicaties nog niet zijn opgelost, ook omdat tot op heden de inschatting van de omvang van de financiële impact ingewikkeld is.

- **Brandweervrijwilligers:**

Kosten voor dit risico worden geschat op een bedrag dat kan oplopen tot 50 mln. per jaar. De veiligheidsregio's zijn vanuit de rol als werkgevers van de brandweervrijwilligers kwetsbaar voor substantiële juridische en financiële claims en de Minister van Justitie en Veiligheid is verantwoordelijk voor het stelsel en een deel van de bekostiging van de veiligheidsregio's. Op basis van juridische precedents is het aannemelijk dat alle 18.857 brandweervrijwilligers door een rechter als deeltijdwerker in de zin van de Europese deeltijdrichtlijn worden aangemerkt. Daarmee zouden de vrijwilligers met terugwerkende kracht recht hebben op onder meer loon- en sociale zekerheidsvergoedingen over een periode van ten minste 5 jaar.

Toelichting: De Kamer is er meermaals over geïnformeerd dat er sprake is van een financieel en juridisch risico ten aanzien van de vrijwilligheid bij de brandweer. Daarbij zijn geen bedragen genoemd.

Daarnaast is er nog een aantal verordeningen, waarvan de financiële gevolgen nog in beeld moeten worden gebracht. Het betreft onder meer:

- De CER-richtlijn (richt zich op de weerbaarheid tegen fysieke risico's die de continuïteit van vitale processen kunnen schaden);
- Cybersolidariteitsverordening (versterken van de gemeenschappelijke EU-detectie en het situationeel bewustzijn van cyberdreigingen);
- AI Act (Europese eisen en kaders voor kunstmatige intelligentie).

NB Via een infractie procedure kan de Europese Commissie lidstaten dwingen om verordeningen uit te voeren.

4. Afpakraming

De gerealiseerde afpakopbrengsten zijn de afgelopen jaren aanzienlijk lager dan de raming. Daarbij is het belangrijk om op te merken dat het beoogde doel van dit beleid het doorbreken en verstoren van criminele netwerken is. Met andere woorden, de raming is op zichzelf geen doelstelling én bevat bovendien ook niet alle afpakopbrengsten. De raming gaat namelijk alleen over de opbrengsten voor de schatkist, terwijl afgepakte gelden in de praktijk voor een groot deel ten goede komen aan slachtoffers.

Dat de opbrengsten voor de schatkist lager uitpakken dan geraamd wordt veroorzaakt doordat er, in tegenstelling tot de situatie in het verleden, geen sprake meer is van zeer grote schikkingen. Deze schikkingen kwamen voort uit het vervolgen van financiële instellingen die onvoldoende deden om witwassen te voorkomen. Die schikkingen zijn dus geen afgepakt crimineel vermogen. Wel hebben de schikkingen als effect gehad dat financiële instellingen hun verplichtingen in het kader van voorkomen van witwassen steviger hebben opgepakt. Als dit effect zich doorzet en er in

2024-2028 ook geen grote schikking(en) zijn, zal de tegenvaller op de afpakraming ruim 280 mln. per jaar bedragen, een inkomstentegenvaller van ruim 1 mld. over een periode van 4 jaar.

NB De afpakraming is overigens een generaal dossier hetgeen betekent dat afwijkingen ten opzichte van de raming ten gunste dan wel ten laste komen van de Rijks-schatkist en niet ten gunste dan wel ten laste van de begroting van JenV.

Toelichting:

De Kamer vraagt met enige regelmaat waarom de raming niet is gehaald. Op dit moment loopt het gesprek met het ministerie van Financiën over de vraag of de raming eventueel neerwaarts bijgesteld moet worden. Dit is nu onderdeel van de begrotingsvoorbereiding 2025.

Formatie vraag:

We zouden graag een zo volledig mogelijk overzicht ontvangen van mogelijke tegenvallers in de periode 2024-2028 (waaronder rechtszaken), ook de tegenvallers waarover de Tweede Kamer nog niet is geïnformeerd.

Antwoord JenV:

Eerder heeft u een overzicht ontvangen van mogelijke tegenvallers (inclusief rechtszaken) in 2024-2028 van meer dan 500 miljoen én enige waarschijnlijkheid op het terrein van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Op dit overzicht zijn op dit moment geen aanvullingen te melden.

Bij JenV is nu het beeld dat er geen grote risico's of tegenvallers zijn op de in de vraagstelling genoemde terreinen van een omvang van meer dan 500 miljoen in de periode 2024-2028. We merken op dat er enig risico zit in rechtszaken die tot aanpassing van regelgeving nopen, maar dit zijn mogelijke risico's van slechts enkele miljoenen. Voorts zijn we met Schiphol in gesprek over de verdeling van de kosten van de implementatie van de EU Exit-Entry verordening (in en uitreisysteem voor onderdanen van derde landen). Het financiële risico daarvan schatten wij op maximaal enkele tientallen miljoenen.

Toelichting

De implementatie van Entry-Exit verordening is bekend. Het financiële risico niet, dat is onderdeel van onderhandelingen met Schiphol en daarna de begrotingsbesluitvorming in het kabinet.

Alle door JenV aangedragen onderwerpen maken onderdeel uit van de reguliere gesprekken met het ministerie van Financiën over de begrotingsvoorbereiding 2025.

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Minister-President
De heer drs. M. Rutte
Binnenhof 19
2513 AA DEN HAAG

Directie Bestuurlijke en
Politieke Zaken

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6011 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/inv

Ons kenmerk
BPZ / 45390541

Uw kenmerk
4382313 en 20240078

Bijlage(n)
1

Datum 9 februari 2024
Betreft Reactie op verzoek van de informateur

Geachte heer Rutte,

U heeft mij op 24 januari 2024 een verzoek van de informateur doen toekomen om hem te voorzien van informatie over financiële risico's. Dit betreft de brief met kenmerk 4382313, inzake het verzoek van de informateurs van 23 januari 2024 (kenmerk 20240078). Ik heb u hier op 24 januari 2024 per brief een reactie op gestuurd met bijbehorende beantwoording (kenmerk BPZ / 44523213).

In aanvulling op dit verzoek heeft uw departement op 26 januari 2024 per mail een verzoek van de informateur doen toekomen om een extra toelichting inzake financiële tegenvallers in relatie tot bovengenoemd verzoek. In reactie op dit verzoek om extra toelichting heeft mijn departement per mail laten weten dat LNV geen aanvullende informatie aanlevert naar aanleiding van deze uitvraag, omdat LNV dit type informatie reeds had opgenomen in de eerder aangeleverde beantwoording.

Vervolgens heeft uw departement op 8 februari 2024 per mail een verzoek van het bureau informateur doen toekomen om extra toelichting over de status van de genoemde financiële risico's en tegenvallers in relatie tot bovengenoemd verzoek.

In reactie op dit verzoek om een extra toelichting stuur ik u bijgaand, namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de minister voor Natuur en Stikstof, de ongewijzigde beantwoording die ik u op 24 januari 2024 heb gestuurd, waarbij ik nu aanvullende informatie heb overgenomen over de status van de genoemde financiële risico's en tegenvallers. Ook heb ik een nadere toelichting opgenomen over de werking van het reguliere begrotingsproces en het moment wanneer bepaalde zaken ten algemene aan de Kamer worden gemeld. De tekst die nieuw is toegevoegd ten opzichte van de tekst van 24 januari 2024 is blauw gekleurd.

Zoals ik u ook per mail heb gemeld, bevestig ik dat alle opgenomen informatie openbaar gemaakt kan worden conform het hiertoe geldende proces, en dat derhalve geen informatie is gelakt in deze brief of de beantwoording.

Jan-Kees Goet,
Secretaris-Generaal,
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Beantwoording van formatievraag van de informateur door het ministerie van LNV

Directie Bestuurlijke en
Politieke Zaken

Conform de toelichting in de aanbestedingsbrief bij deze beantwoording is de tekst die op 24 januari 2024 bij het ministerie van Algemene Zaken (AZ) is aangeleverd **zwart** gekleurd en de informatie die op 9 februari 2024 bij AZ is aangeleverd **blauw** gekleurd. Naar aanleiding van het verzoek van 26 januari 2024 is geen nieuwe informatie aangeleverd. Voorts is het ook niet nodig geweest om informatie te lakken vanwege vertrouwelijkheid.

Ons kenmerk
BPZ / 45390541

Formatievraag

24 januari 2024

Graag ontvangen wij een overzicht van mogelijke tegenvallers (inclusief rechtszaken) in 2024-2028 van meer dan 500 miljoen euro én enige waarschijnlijkheid. Per tegenvaller graag een inschatting van de potentiële omvang plus het risico dat de tegenvaller zich voordoet.

26 januari 2024 (voor zover op LNV van toepassing)

We zouden graag een zo volledig mogelijk overzicht ontvangen van mogelijke tegenvallers in de periode 2024-2028 (waaronder rechtszaken), ook de tegenvallers waarover de Tweede Kamer nog niet is geïnformeerd.

8 februari 2024

Een kwalitatieve duiding geven over waarom de tegenvallers of risico's wel/niet (of in welke vorm) is gemeld aan de Kamer.

Beantwoording

- De structurele omvang van de LNV-begroting is beperkt (van ca. 3 miljard euro in 2024 aflopend naar ca. 1,4 miljard euro 2032). De afgelopen jaren is voor diverse dossiers incidenteel budget toegevoegd, maar die budgetten lopen komende jaren af, terwijl de onderliggende uitgaven een structureel karakter hebben. Dat leidt tot forse budgettaire tegenvallers en vraagt hoe dan ook om een meerjarige bijstelling van de LNV-begroting. Deze kunnen onmogelijk binnen de huidige LNV-begroting worden ingepast zonder daarbij fors in te grijpen op bestaande ambities en/of wettelijk verplichte uitgaven.
- De problematiek manifesteert zich op onderwerpen zoals opgenomen in onderstaande tabel.

A. Tegenvallers

Onderwerp	Totaal benodigd t/m 2028 in euro's	Structureel benodigd per jaar in euro's	Toelichting en risico- inschatting	Communicatie Tweede Kamer
Natuurher- stelverord- ening Green Deal	40 miljoen t.b.v. nulmeting	N.t.b.	De natuurherstelverordening is een Europese Verordening, die juridisch bindend is, om natuur te herstellen en verslechtering van natuur te voorkomen. Deze verordening treedt naar verwachting in Q2 2024 in werking en heeft dan ook directe werking in Nederland. Daarvoor moet Nederland een herstelplan naar de Europese Commissie sturen (à 40 miljoen euro) bestaande uit: (i) extra veldwerk van benodigde habitats en soorten in Nederland en hun conditie in kaart brengen, (ii) herstelmaatregelen opnemen,	De Kamer is nog niet geïnformeerd over deze informatie. Wel is in verscheidene Kamerbrieven aangegeven dat de implementatie van de natuurherstelverordening een grote opgave betreft. Hoe hoog de kosten hiervan zouden kunnen zijn is niet eerder gespecificeerd. In het BNC-fiche over de natuurherstelverordening is vermeld dat het om een grote opgave gaat die destijds nog niet gespecificeerd kon worden. Het concept van het <i>impact assessment</i> , zoals verzocht door de Kamer, geeft meer inzicht in de opgave van de implementatie van de natuurherstelverordening. Het <i>impact assessment</i> is bijna gereed en komt

			(iii) politiek-bestuurlijk verdeelvraagstuk over waar welke herstelmaatregelen plaatsvinden en (iv) criteria voor uitzonderingsgronden. Het herstelplan (wat de natuur in heel Nederland betreft, ook buiten Natura 2000, en betreft land zowel als water) moet binnen 2 jaar gereed zijn, hiervoor volgt eerst een nulmeting. De uitvoering van het herstelplan loopt mogelijk in de miljarden euro's.	naar verwachting in maart 2024 naar de Kamer. Uit de eerdere concept <i>impact assessment</i> blijkt dat een aanvullende nulmeting / referentie situatie voor de natuurkwaliteit sowieso benodigd is, en daarom is het eenmalige 40 mln. euro opgenomen als een eerste bedrag.
Overige EU- verordeningen	150 miljoen	25 miljoen	Doorlopend is Nederland in EU-verband onderdeel van besluitvorming met significante budgettaire gevolgen voor LNV. Momenteel spelen o.a. de ontbossingverordening en de NIS2/CER richtlijn. Tegenvallers zullen zich sowieso voordoen, bedragen kunnen nog wijzigen.	De Kamer is niet geïnformeerd over de NIS2- en CER-richtlijnen. Voor de implementatie en uitvoering van de NIS2- en CER-richtlijnen zijn met het coalitieakkoord middelen toegekend. De richtlijnen worden op d-t moment omgezet in nationale wetgeving en gedurende het implementatietraject is duidelijk geworden dat deze middelen voor het ministerie van LNV onvoldoende zijn voor een gedegen uitvoering van de richtlijnen voor de levensmiddelenindustrie. De Kamer is wel geïnformeerd over de ontbossingsverordening. In het BNC- fiche van 28 januari 2022 wordt gesproken over de capaciteitsvraag. Hier wordt o.a. in gesteld: " <i>Een eerste analyse van de douane op deze goederenstromen en betrokken actoren, laat zien dat dit tot een significante stijging van controles en daarmee benodigde fte's zal leiden</i> " (Kamerstuk 22 112, nr. 3281). Er is geen exacte duiding van het bedrag gegeven. Een exacte duiding van de kosten is pas sinds eind januari 2024 mogelijk. Dit is op het moment dat de bevoegde autoriteit (NVWA) op basis van de verordening en interne analyses een accurate inschatting kon

				maken van de benodigde werkzaamheden en de daarbij behorende capaciteitsvraag. Tot dan toe is er met inschattingen gewerkt op basis van import- en exportcijfers en het 'landen benchmark systeem' (hetgeen bepaalt hoeveel controles er per land/regio gedaan moeten worden). De cijfers uit deze inschatting liepen dusdanig uiteen dat ze niet als goede indicatie dienden voor het informeren van de Kamer.
Mestbeleid (incl. AP nitraat)	320 miljoen	80 miljoen	Uitvoering van de actieprogramma's nitraat volgen uit Europese regelgeving. Het 7e actieprogramma (AP) nitraat heeft een looptijd tot 2025. De komende kabinetsperiode zal een 8e AP nitraat opgesteld moeten worden en worden voorzien van dekking. Voor toekomstige actieprogramma's is naar schatting ca. 50 mln. euro per jaar benodigd. Voor regulier mestbeleid zijn geen structurele middelen op de LNV-begroting beschikbaar, terwijl wel sprake is van structurele uitgaven. Deze kosten bedragen structureel ca. 30 mln. euro per jaar en moeten van dekking worden voorzien.	De Nitraatrichtlijn schrijft voor dat de lidstaten iedere vier jaar een actieprogramma opstellen om water te beschermen tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen. De implementatie van de maatregelen uit het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (7e AP 2022-2025) en het bijbehorende addendum is in 2022 gestart (Kamerstuk 30 360 XIV, nr. 1). Het zevende actieprogramma dat loopt tot 2025 is gefinancierd (31 120 XIV, nr. 2), maar vanaf 2026 is er geen geld beschikbaar voor het nog te ontwikkelen 8e actieprogramma. Het felt dat voor deze structurele uitgaven geen structurele middelen zijn, is dus bekend bij de Tweede Kamer. Ook de kosten voor regulier mestbeleid, meetnetten, toezicht en handhaving zijn incidenteel gefinancierd. Daarom staat dit als een risico benoemd en benoemd dat de middelen structureel zouden moeten worden.
Uitvoering Gemeenschappelijk Landbouwbeleid	65 miljoen	65 miljoen	Voor uitvoering van de huidige GLB-periode t/m 2027 is budget beschikbaar. Voor uitvoering van de volgende GLB-periode vanaf 2028 is onvoldoende budget voorzien.	De Kamer is hier niet eerder over geïnformeerd. Het gaat hierbij om budgetten die naar verwachting nodig zijn vanaf 2028 als de volgende grote aanpassing in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) effectief zal worden. Deze kosten worden nu ook gemaakt en zijn gedekt in de huidige GLB-periode tot en met 2027, maar hiervoor is <u>geen structurele dekking</u>

				beschikbaar. De vormgeving van het nieuwe GLB kan nog van invloed zijn op de hoogte van deze kosten. Dit is nog niet aan de Kamer gemeld, omdat de dekking nodig is in 2028 en de omvang van de kosten afhankelijk is van onderhandelingen die nog moeten starten.
Global Biodiversity Framework	500 miljoen	200 miljoen	Met het Kunming-Montréal Global Biodiversity Framework (GBF) Target 19(a) is afgesproken dat ontwikkelde landen jaarlijks gezamenlijk ten minste USD 20 mld. vanaf 2025 en USD 30 mld. vanaf 2030 bij zullen dragen aan biodiversiteit in ontwikkelingslanden (OS-landen). Nederland heeft zich verbonden aan deze afspraken. Het leveren van een evenredige bijdrage vanuit Nederland vanaf 2025 en 2030 komt in een groei-model neer op een jaarlijkse ophoging van steeds 30 miljoen euro van 2024 t/m 2030, en vervolgens het structureel aanhouden van 210 miljoen euro per jaar vanaf 2030.	Dit is aan de Kamer medegedeeld in het verslag van de CBD CoP 15 van 7 maart 2023 (Kamerstuk 26 407, nr. 146). Er is geen verdeelsleutel afgesproken in Montreal en dus is er geen formele verplichting voor Nederland om een bepaald bedrag bij te dragen. Algemeen zou o.b.v. het bbp van OESO-landen en die van Nederland, door derden gesteld kunnen worden dat Nederland wordt verwacht jaarlijks ongeveer 300-350 miljoen euro vanaf 2025 en 450-500 miljoen euro vanaf 2030 bij te dragen. BHOS heeft in de Kamerbrief BHOS-Inzet voor biodiversiteit een aantal acties aangegeven waarmee 250 miljoen euro wordt bijgedragen in 2025. Met een jaarlijkse ophoging van telkens 30 miljoen euro van 2024 t/m 2030, om vervolgens vanaf 2030 de jaarlijkse 210 miljoen euro structureel aan te houden, zou Nederland zowel het doel voor 2025 als 2030 halen en is er een <u>beliikbaar</u> <u>rooipad</u>.
Uitvoeringscapaciteit LNV	400 miljoen	80 miljoen	Vanaf 2026 is er onvoldoende budget voor apparaat op het kerndepartement (30 mln. p.j. voor voortzetting bestaande capaciteit oftewel behoud van zittende ambtenaren) en voor de uitvoeringskracht van NVWA en RVO (50 mln. euro p.j.).	De Kamer is hier niet expliciet over geïnformeerd. In de ontwerp-begroting 2024 (Kamerstuk 36 410-XIV, nr. 1 en 2) zijn de aflopende budgetten voor apparaat kerndepartement (art. 50) en NVWA en RVO (art. 24) zichtbaar. Dit is niet nader geduid. De ontwerp-begroting 2024 is recent in de Kamer behandeld (31 januari – 1 februari jl.). Aanvullende

				informatieverstrekking is voorzien via de reguliere begrotingsstukken.
--	--	--	--	--

B. Risico's

Onderwerp	Inschatting potentiële kosten in euro's	Toelichting en risico-inschatting	Communicatie Tweede Kamer
Rechtszaak Greenpeace vs. de Staat inzake stikstofbelasting	10 - 15 miljard, grotendeels 2024-28	Als de rechtbank Den Haag een of meer vorderingen van Greenpeace toewijst in de civiele procedure tegen de Staat, wordt de Staat gedwongen binnen zeer korte termijn effectieve maatregelen te treffen om de stikstofbelasting aanzienlijk terug te brengen. Vanwege de snelheid waarmee dit dan gerealiseerd moet worden, lijkt dan onvermijdelijk om ook met het verplichtend/normerend Instrumentarium te werken, naast een intensivering van het vrijwillige spoor. Dat brengt hoge kosten met zich voor nadeelcompensatie, voor uitvoeringscapaciteit, voor juridische procedures en voor flankerend beleid. Vergelijkbare rechtszaken zouden ook kunnen volgen voortkomend uit het niet behalen van de klimaatdoelen (zie ook de Urgenda-rechtszaak). Via EZK worden in het kader van deze uitvraag kosten en risico's t.a.v. klimaat in beeld gebracht, ook op het terrein van LNV.	De Tweede Kamer is over de rechtszaak geïnformeerd door de toenmalige minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bij brief van 12 november 2021 (Kamerstuk 35 925-XIV, nr. 17) en door de minister voor Natuur en Stikstof bij brief van 23 maart 2022 (Kamerstuk 35 334, nr. 175), bij de beantwoording van vragen van het lid De Groot (D66) op 5 september 2022 (Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 3558), bij brief van 13 april 2023 (Kamerstuk 35 334, nr. 246) en bij brief van 23 januari 2024 (Kamerstuk 36 410-XIV, nr. 22). In die brieven zijn geen bedragen genoemd. Het bedrag dat naar aanleiding van formatievragen is genoemd is enkel een schatting van de mogelijke kosten van maatregelen mochten de vorderingen van Greenpeace worden toegewezen. Het standpunt van de Staat is dat die vorderingen niet toewijsbaar zijn. De zaak is nog onder de rechter en er ligt dus nog geen uitspraak; het mogelijke risico van de tegenvaller heeft zich derhalve nog niet voltrokken.
Individuele rechtszaken intrekken vergunningverlening (cumulatief) en verzoeken om schadevergoeding	7 miljard (uitgaande van 2000 bedrijven)	Naast de civiele procedure van Greenpeace lopen ook meerdere rechtszaken op provinciaal niveau die betrekking hebben op intrekking van vergunningen wegens geconstateerde of dreigende verslechtering van lokale natuur. Bij toewijzing van dergelijke intrekkingverzoeken zal in de regel aanspraak gemaakt kunnen worden op nadeelcompensatie. Ook lopen er reeds enkele procedures over	De intrekkingverzoeken betreffen vergunningen die onder de bevoegdheid van de provincies vallen; het risico van intrekkingverzoeken is onder meer gemeld in de recente brief over de voortgang van de piekbelastingaanpak van 23 januari 2024 (Kamerstuk 30 252, nr. 149). Ook hier geldt dat sprake is van zaken die nog onder de rechter zijn en waarin het mogelijke risico van de tegenvaller zich nog niet voltrokken

		schadevergoeding, ook in relatie tot de PAS-uitspraak (vergunningen en meldingen). Dit kan ook toenemen en tot oplopende kosten leiden.	heeft. Door welke overheid eventuele tegenvallers gedragen moeten worden staat nog te bezien. Voor verzoeken om schadevergoeding door PAS-melders geldt dat een schadecommissie is ingesteld, waarover de Tweede Kamer onder andere is geïnformeerd bij brief van de minister voor Natuur en Stikstof van 10 februari 2023 (Kamerstuk 35 334, nr. 222).
Dierwaardige veehouderij	3 miljard	Het vorige kabinet heeft de totstandkoming van een convenant dierwaardigheid in gang gezet, dit heeft al geleid tot afspraken tussen sector en Dierenbescherming. Men is in afwachting van (budgettaire) commitment vanuit het Rijk. Daarnaast is het amendement-Vestering aangenomen dat nieuwe hoge eisen stelt t.a.v. het houden van dieren. Als gevolg van ontwikkelingen van de maatschappelijke eisen (milieu, dierwaardigheid) worden stalsystemen duurder. Integrale verbetering van stalsystemen (milieu, dierenwelzijn) is gewenst om lock-ins te voorkomen. Hiervoor is tot 2040 in totaal een bedrag nodig van € 3 mld. (dit is opgebracht vanuit de sector en de Dierenbescherming) op basis van een subsidiepercentage van 50% (monitorings- en handhavingskosten).	De Kamer is in meerdere brieven gewezen op de noodzakelijke randvoorwaarden voor de transitie naar dierwaardige veehouderij (zie Kamerstuk 28 286, nr. 1265 en 1297). Bij de laatste Kamerbrief (Kamerstuk 28 286, nr. 1321) is een bijlage gevoegd van een 'houtschoolschets' van een sociaaleconomische impactanalyse. Deze impactanalyse betreft een eerste inschatting van de benodigde extra investeringen en het te verwachten effect op de structurele meerkosten en het effect daarvan op een duurzaam verdienmodel. In de bijlage staan de volgende bedragen genoemd: a. Geschatte benodigde investeringen in de bandbreedte van 4,4 – 5 miljard euro; b. Jaarkosten van voorgestelde maatregelen in de bandbreedte van 1,1 – 1,3 miljard euro. c. Geïdentificeerde pilots à 43,5 miljoen euro voor een periode van 5 jaar. Op basis van de gegevens uit deze impactanalyse is in de tabel een bedrag opgenomen van 3 miljard euro; dit is een ingeschat max. risico van een bijlage vanuit de overheid van 50%.

C. Overige aandachtspunten

- Het kabinet heeft een bedrag van 24,3 miljard euro beschikbaar gesteld voor de transitie van het landelijk gebied (NPLG). Van dat bedrag resteert momenteel nog een bedrag van 20 miljard euro op de aanvullende post. De transitie van het landelijk gebied kan alleen behaald worden indien voldoende middelen beschikbaar blijven. Voor het behalen van de NPLG doelen is ten minste nodig dat verzekerd is dat het bedrag van 20 miljard beschikbaar blijft. Indien andere beleidskeuzes

worden gemaakt hebben deze ook financiële gevolgen. Daarvoor zijn ambtelijk ook varianten beschikbaar.

- Indirecte maatschappelijke kostenposten als gevolg van ontoereikend beleid zijn naar verwachting aanzienlijk. Gelet op de uitvraag zijn deze indirecte kosten in dit overzicht nu niet opgenomen noch gekwantificeerd.

Directie Bestuurlijke en
Politieke Zaken

Ons kenmerk
BPZ / 45390541

D. Toelichting over de werking van het reguliere begrotingsproces en het moment wanneer bepaalde zaken ten algemene aan de Kamer worden gemeld

In de financiële structuur van het Rijk zijn departementen in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor mogelijke tegenvallers, (juridische) claims tegen de Staat en andere zaken. Om tot een goede integrale afweging te komen tussen de verschillende beleidsdoelstellingen (en bijbehorende uitgaven) vindt de besluitvorming over de begroting primair plaats op één vast moment in het jaar: tijdens het zogenaamde 'hoofdbesluitvormingsmoment' in het voorjaar. Dat is belangrijk, omdat een euro die vandaag wordt uitgegeven aan het ene doel, morgen niet meer kan worden uitgegeven aan een ander doel waardoor alle Rijksbrede tegenvallers en meevallers daarom zoveel mogelijk integraal gewogen moeten worden. Deze weging en besluitvorming vindt plaats door het kabinet in de ministerraad.

Tijdens dit hoofdbesluitvormingsmoment worden de politieke wensen, problemen, mee- en tegenvallers en overige budgettaire risico's zoals claims tegen de Staat besproken tussen de verantwoordelijke vakminister en de minister van Financiën om uiteindelijk te leiden tot een kabinetsbesluit. Deze besprekingen worden gevoerd aan de hand van beleidsbrieven waarin vakministers per begroting een actueel beeld aanleveren van de mee- en tegenvallers en budgettaire risico's die zij zien. Deze brieven worden dit jaar op 8 maart a.s. ingediend bij Financiën. Hierbij ziet Financiën een tegenvaller als een autonome ontwikkeling die tot hogere uitgaven leidt, waar geen (beleidsmatig) invloed op uitgeoefend kan worden. Meevallers zijn het tegenovergestelde van tegenvallers. Intensiveringen zijn beleidsmatige wensen, waarbij beleidsmatig invloed wordt uitgeoefend op beleid met hogere budgettaire uitgaven tot gevolg.

Daarnaast loopt de schatkist risico's vanuit risico- en garantieregelingen. Het gaat hier om bekende risico's, waar het Rijk een bewuste afweging heeft gemaakt om die aan te gaan. Hier staat ook een risicodekkende premie van de ontvanger tegenover. Dit beleid staat beschreven in het 'beleidskader risicoregelingen', dat ook is opgenomen in de begrotingsregels. De Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag Rijk bevatten een totaaloverzicht van de openstaande risico's van garanties, leningen en achterborgstellingen.

De mogelijke tegenvallers en risico's die zijn gemeld in de beantwoording van de departementen (zoals in de beantwoording van LNV in dit document), zijn nog niet zoals gebruikelijk bij het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar getoetst en gewogen in de begrotingsbesprekingen tussen de verantwoordelijke minister en de minister van Financiën. De aanlevering bevat daarom mogelijke tegenvallers en risico's die nog betrokken moeten worden in de jaarlijkse integrale weging binnen het kabinet van alle budgettaire wensen, problemen en meevallers over de begroting. Om deze reden is gekozen de tegenvallers in ieder geval kwalitatief toe te lichten. Naar zijn aard zijn financiële risico's omgeven met onzekerheden over onder andere de mate van waarschijnlijkheid van het realiseren, de daadwerkelijke omvang bij realiseren en het tijdpad waarop deze risico's zich realiseren en de onderlinge samenhang tussen deze onzekerheden.

Op verzoek van de informateur zijn de passages gelakt die bij openbaarmaking van de brieven blijvend vertrouwelijk moeten blijven op grond van het belang van de Staat. Dit is bij de beantwoording van LNV, in dit document, niet nodig geweest.



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

> Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De Minister-President
Minister van Algemene Zaken
Postbus 20001
2500 EA DEN HAAG

Bestuursondersteuning en
Advisering
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
43755402
Uw brief van
24 januari 2024
Uw referentie
4382313

Bijlagen
1

Datum 24 JAN. 2024

Geachte heer Rutte,

Op 24 januari 2024 deed u mij (met een verwijzing naar een brief met kenmerk 4382313), een informatieverzoek van de informateur toekomen. Er is gevraagd om een overzicht van mogelijke tegenvallers (inclusief rechtszaken) in 2024-2028 van meer dan 500 miljoen én enige waarschijnlijkheid. Per tegenvaller graag een inschatting van de potentiële omvang plus het risico dat de tegenvaller zich voordoet.

In de bijlage vindt u de verzochte informatie.

de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
namens deze,
de secretaris-generaal,

 H. Mulder

Vraag

Graag ontvangen wij een overzicht van mogelijke tegenvallers (inclusief rechtszaken) in 2024-2028 van meer dan € 500 miljoen én enige waarschijnlijkheid. Per tegenvaller graag een inschatting van de potentiële omvang plus het risico dat de tegenvaller zich voordoet.

Antwoord

Op dit moment worden er in de periode 2024-2028 geen tegenvallers van € 500 miljoen of meer verwacht. Wel speelt er een aantal kleinere risico's, maar die zijn kleiner dan € 500 miljoen en/of ze zijn niet waarschijnlijk.

Doorgaans vinden de grootste mee- en tegenvallers plaats op de OCW-begroting bij de Voorjaarsnota als gevolg van de jaarlijkse leerling- en studentenraming en de studiefinancieringsraming. Voor de Voorjaarsnota 2024 worden geen tegenvallers verwacht. De komende jaren kan wel elk voorjaar een tegenvaller op de ramingen ontstaan:

- Op de OCW-begroting is de per saldo mee- of tegenvaller op de Referentieraming (raming van het aantal leerlingen en studenten in het Nederlandse onderwijs) en de studiefinancieringsraming (raming van uitgaven en ontvangsten aan studiefinancieringsbeleid) vrijwel altijd de grootste aanpassing van de begroting.
- Deze ramingen kunnen ieder voorjaar per saldo een mee- of tegenvaller opleveren die op basis van de afgelopen jaren variëren tussen de € 100 miljoen en € 800 miljoen per jaar structureel.
- De kans op een tegenvaller is in principe gelijk aan de kans op een meevaller, daarmee is de kans op een tegenvaller circa 50%.



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Dep. Vertrouwelijk
Aan de Minister President
Minister van Algemene Zaken
Drs. M. Rutte
Binnenhof 19
2513AA Den Haag



Directie
Bestuursondersteuning
Afdeling Bestuursadvies

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Onze referentie
2024-0000036970

Uw referentie
4382313

Datum 09-02-2024
Betreft Reactie op verzoek van informateur

Geachte heer Rutte,

U heeft mij op 24 januari 2024 een verzoek van de informateur doen toekomen om hem te voorzien van informatie over financiële risico's. Dit betreft de brief inzake het verzoek van de informateurs van 23 januari 2024 (kenmerk 20240078). Ik heb u hier op 24 januari 2024 per brief een reactie op gestuurd met bijbehorende beantwoording.

In aanvulling op dit verzoek heeft uw departement op 26 januari 2024 per mail een verzoek van de informateur doen toekomen om een extra toelichting inzake financiële tegenvallers in relatie tot bovengenoemd verzoek. In reactie op dit verzoek om extra toelichting heeft mijn departement eveneens op 26 januari 2024 per mail laten weten dat SZW geen aanvullende informatie aanlevert naar aanleiding van deze uitvraag, omdat SZW dit type informatie reeds had opgenomen in de eerder aangeleverde beantwoording.

Vervolgens heeft uw departement op 8 februari 2024 per mail een verzoek van het bureau informateur doen toekomen om extra toelichting over de status van de genoemde financiële risico's en tegenvallers in relatie tot bovengenoemd verzoek.

In reactie op dit verzoek om een extra toelichting stuur ik u bijgaand, namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister voor Armoedebelid, Participatie en Pensioenen, de ongewijzigde beantwoording die ik u op 24 januari 2024 heb gestuurd, waarbij ik nu aanvullende informatie heb overgenomen over de status van de genoemde financiële risico's en tegenvallers. Ook heb ik een nadere toelichting opgenomen over de werking van het reguliere begrotingsproces en het moment wanneer bepaalde zaken ten algemene aan de Kamer worden gemeld.

Zoals ik u ook per mail heb gemeld, bevestig ik dat alle opgenomen informatie openbaar gemaakt kan worden conform het hiertoe geldende proces, en dat derhalve geen informatie is gelakt in deze brief of de beantwoording.

Met vriendelijke groet,

drs. M. van Wallenburg
Secretaris-Generaal

Directie
Bestuursondersteuning
Afdeling Bestuursadvies

Datum
09-02-2024

Onze referentie
2024-0000036970



In aanvulling op deze brief is door het Ministerie van Algemene Zaken een toelichting opgenomen waarin de financiële structuur van het Rijk uiteen is gezet. Hierin wordt onder meer toegelicht hoe de risico's in voorliggend antwoord van SZW en de andere ministeries zich verhouden tot besluitvorming over de begroting en specifiek het hoofdbesluitvormingsmoment.

Oplegger formatievraag tegenvallers

Gestelde vraag:

Graag ontvangen wij een overzicht van mogelijke tegenvallers (inclusief rechtszaken) in 2024-2028 van meer dan 500 miljoen én enige waarschijnlijkheid. Per tegenvaller graag een inschatting van de potentiële omvang plus het risico dat de tegenvaller zich voordoet.

Aanvullende vragen:

Graag de informatie in de brieven lakken (bijv. vanwege bedrijfsgevoelige informatie die bijv. de belangen van de Staat schaadt) die niet op zeer korte termijn openbaar mag/kan worden. Daarnaast wordt departementen gevraagd om aan te geven wat al eerder aan de Tweede Kamer is gemeld.

Reactie:

Het antwoord van SZW bevat geen informatie die niet op zeer korte termijn openbaar mag/kan worden. Er is daarom geen informatie gelakt.

Daarnaast geeft onderstaande lijst aan in hoeverre de mogelijke tegenvallers al gemeld zijn aan de Tweede Kamer ofwel op een andere manier bekend zijn. Indien een mogelijke tegenvaller nog op geen enkele manier kenbaar is gemaakt, is aangegeven wanneer openbaarmaking normaliter plaatsvindt.

Te verwerken tijdens voorjaarsbesluitvorming

- **WW:** de uitkeringsregelingen op de SZW-begroting worden in de komende maanden van een reguliere update voorzien op basis van uitvoeringsinformatie en de CEP-raming van het CPB. Deze informatie wordt op verschillende momenten gedurende het voorjaar beschikbaar. De uitkomsten hiervan worden via de Voorjaarsnota, zoals gebruikelijk is, met de Tweede Kamer gedeeld. Daarbij gaat het zowel om verwachte tegenvallers zoals deze, als ook om verwachte meevallers. Uitvoeringsinformatie met betrekking tot de WW is nu al beschikbaar en is daarom bij beantwoording van de gestelde vraag meegenomen.

Risico's

- **Bijstand:** in de reguliere ramingssystematiek van de bijstand wordt de instroom van statushouders niet meegenomen. Daarom wordt regelmatig bekeken of door veranderingen van de instroom van statushouders bijstelling van de bijstandsraming nodig is. Tot nu toe zijn zulke bijstellingen steeds op het moment van bijstellen met de Kamer gedeeld (bijv. in de SZW-Begroting 2024). Hoewel het risico op nieuwe toekomstige tegenvallers niet eerder expliciet met de Kamer is gedeeld, gaat het hier dus om een regelmatige bijstelling.
- **Sociaal Medische Beoordelingen:** de problematiek bij het UWV rondom het uitvoeren van WIA-beoordelingen is al geruime tijd bekend bij de Tweede Kamer. De al ingevoerde maatregelen op dit gebied zijn zowel via budgettaire stukken als Kamerbrieven gedeeld. Het is bekend bij de Kamer dat deze problematiek nog niet is opgelost. Het is niet expliciet benoemd dat het budgettaire gevolgen heeft als de genomen maatregelen onverhoopt niet het beoogde effect hebben. Aangezien de huidige situatie ook tot extra kosten leidt, volgt dit wel logischerwijs uit de beschikbare informatie.
- **Wtl:** het financiële risico dat gepaard gaat met uitstel van het wetsvoorstel is niet expliciet gedeeld met de Tweede Kamer. Wel is dit risico vermeld in een nota van SZW die openbaar is gemaakt (nota *Overgangsrecht afschaffen LKV oudere werknemer*, openbaar gemaakt op 19-01-2024).
- **Herstel- en veerkrachtplan (HVP):** de financiële gevolgen van het risico dat HVP-maatregelen niet (tijdig) worden uitgevoerd, is door FIN in meerdere Kamerstukken benoemd.
- **Rechtszaken:** aangezien er op dit moment geen rechtszaken of uitspraken in beeld zijn die aan de uitvraag voldoen, is hier ook niets over gedeeld met de Tweede Kamer. Wanneer er wel



sprake is van dergelijke rechtszaken of uitspraken, wordt de Kamer daar op dat moment over geïnformeerd.

**Vraag:**

Graag ontvangen wij een overzicht van mogelijke tegenvallers (inclusief rechtszaken) in 2024-2028 van meer dan 500 miljoen én enige waarschijnlijkheid. Per tegenvaller graag een inschatting van de potentiële omvang plus het risico dat de tegenvaller zich voordoet.

Antwoord:

De uitkeringsregelingen op de SZW-begroting worden in de komende maanden van een reguliere update voorzien. De uitkomsten hiervan landen in de Voorjaarsnota en zijn dus nog niet bij de Tweede Kamer bekend. Momenteel is nog niet alle informatie beschikbaar om tot een volledige lijst van tegenvallers groter dan € 500 miljoen te komen.

Onderstaande lijst is gebaseerd op de op dit moment beschikbare uitvoeringsinformatie. Op basis van aanvullende informatie dit voorjaar en in volgende jaren kan sprake zijn van veranderde omstandigheden (bijvoorbeeld m.b.t. de economische situatie of asielinstroom), waardoor het beeld kan veranderen.

Op basis van de huidige inzichten verwachten wij de volgende tegenvaller met een omvang groter dan € 500 miljoen:

Te verwerken tijdens voorjaarsbesluitvorming

- **WW:** Naar aanleiding van uitvoeringsinformatie worden de uitkeringslasten van de WW naar verwachting met cumulatief ca. **€ 700 miljoen** over de periode 2024-2028 naar boven bijgesteld, inclusief extra uitvoeringskosten.

Daarnaast voorzien wij de volgende risico's die zich in de komende tijd kunnen materialiseren. Op het moment van materialiseren zullen deze risico's ook gedeeld worden met de Tweede Kamer.

Risico's

- **Bijstand:** Mogelijk is het komende jaren opnieuw nodig om de bijstandsraming op te hogen als gevolg van hogere instroom van statushouders. Statushouders worden niet standaard meegenomen in de bijstandsraming. Elk jaar wordt gekeken of de huisvestingstaakstelling significant afwijkt van het normale beeld. Als dit het geval is, dan wordt de bijstandsraming daarop aangepast. Ter indicatie: voor de instroom van statushouders in de bijstand in het jaar cohort 2023 is een effect van cumulatief ruim € 600 miljoen ingeboekt in de bijstandsraming over de jaren 2023-2027.
- **Sociaal Medische Beoordelingen:** Op dit moment is de vraag naar WIA-beoordelingen groter dan het aantal beoordelingen dat UWV kan verrichten. Hierdoor lukt het UWV vaak niet om een WIA-beoordeling tijdig te doen en ontstaan er achterstanden. Dat leidt tot veel onduidelijkheid voor mensen en belemmert herstel en re-integratie. Om achterstanden te verminderen zijn al verschillende (tijdelijke) maatregelen genomen. We verwachten hierdoor de komende jaren een vermindering van de achterstanden voor een WIA-beoordeling. Mocht dat onverhoopt toch niet zo zijn, dan kunnen de kosten voor extra maatregelen om de mismatch op te lossen binnen de komende kabinetsperiode hoger zijn dan cumulatief €500 miljoen.
- **Wt:** Indien het wetsvoorstel 'wijziging van de Wet tegemoetkomingen loondomein teneinde het lage inkomensvoordeel te laten vervallen en in verband met enkele andere wijzigingen' (36458) niet voor 1 juli 2024 door beide kamers wordt behandeld, lukt het waarschijnlijk niet om de afschaffing van het LIV en het LKV ouderen per 1 januari 2025 te realiseren. 1 jaar uitstel leidt tot een cumulatief dekkingsprobleem van €450 miljoen in de jaren 2026 en 2027. 2 jaar uitstel leidt tot een dekkingsprobleem van cumulatief € 900 miljoen, in de jaren 2026 t/m 2028. Uitstel van 1 jaar is een realistisch risico. Het risico op uitstel van 2 jaar schatten wij laag in.
- **Herstel- en veerkrachtplan (HVP):** Op SZW-terrein liggen meerdere maatregelen die onderdeel zijn van het HVP. Het niet-uitvoeren van deze maatregelen resulteert in een boete. Dit risico is door FIN opgenomen in hun overzicht.
- **Rechtszaken:** De besluiten van de publieke dienstverleners van SZW kunnen tot rechtszaken leiden. Op dit moment zijn er geen rechtszaken of uitspraken in beeld die naar verwachting leiden tot tegenvallers van meer dan € 500 miljoen in 2024-2028. De kans op tegenvallers als gevolg van rechtszaken in de komende jaren is aannemelijk. Daarbij is het budgettair belang niet altijd goed in te schatten.



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

Aan de minister president
Minister van Algemene Zaken
Drs. M. Rutte
Binnenhof 19
2513 AA Den Haag

Bezoekadres
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
T 070 340 79 11
F 070 340 78 34
www.rijksoverheid.nl

Kenmerk
3762604-1060891 FEZ

Kenmerk afzender
4382313

Bijlage(n)

Datum 23 januari 2024
Betreft Beantwoording formatievraag

*Correspondentie uitsluitend
richten aan het retouradres
met vermelding van de
datum en het kenmerk van
deze brief.*

Geachte heer Rutte,

Hierbij reageer ik op het verzoek dat u mij heeft gedaan, naar aanleiding van een vraag van de informateur. Deze vraag had betrekking op een overzicht van mogelijke tegenvallers in 2024-2028 van meer dan € 500 miljoen en enige waarschijnlijkheid.

Alleen in de zorg is er vanuit het vorige coalitieakkoord een fors oplopende besparingsopgave ingezet. In het basispad van de VWS-begroting zijn diverse maatregelen van het uitgaande kabinet verwerkt om de groei te beperken, vaak met een langjarige oploop en structurele doorwerking op de zorguitgaven. Door de vroegtijdige val van het kabinet zijn de benodigde ambtelijke uitwerking en/of politieke besluitvorming over de te nemen maatregelen nog niet afgerond en staan de grote stappen die gezet moeten worden om de besparingsopgaven in de zorg te halen stil. Voor een nieuw kabinet ligt er daarmee vanuit het vorige coalitieakkoord nog een zeer forse opgave op de zorg. De nog in te vullen opgave telt op tot structureel € 3,7 miljard. In onderstaande tabel zijn in rood (nagenoeg) onvermijdelijke en in geel waarschijnlijke tegenvallers (besparingsverliezen) gemarkeerd die optreden in de Zvw, Wlz en het Gemeentefonds als gevolg van de val van het kabinet (met uitzondering van de technische post herijking opbrengsten eigen risico). Immers, het past een demissionair kabinet niet hier stappen op te zetten en/of het onderwerp is controversieel verklaard door de Tweede Kamer.

In de tabel zijn posten opgenomen die reeds in de boeken van VWS zijn verwerkt (met uitzondering van de eerdergenoemde technische post). Er zijn vanuit het vorige coalitieakkoord diverse andere ombulgingen verwerkt in het basispad van de VWS-begroting, waaronder het Integraal Zorgakkoord, Passende zorg en de Hervormingsagenda Jeugd. In de uitvoering van de Hervormingsagenda bestaat het risico op tegenvallers vanaf 2025. Daarnaast ontvangen wij binnen enkele weken nadere uitvoeringsinformatie die tot een actualisatie van de Zvw- en Wlz-uitgaven leidt. Het is op dit moment niet bekend of hier aanvullende tegenvallers uit voortvloeien.



x C.1 miljoen	2024	2025	2026	2027	2028	Struc	intertemporeel (2024-2028)
Zvw	0	535	619	782	896	1.009	2.832
Vormgeving Eigen Risico (ER)	0	200	200	200	200	200	800
GVS	0	140	140	140	140	140	560
Maatregelen niet-IZA	0	65	145	145	145	145	500
Sturing doelmatigheid via tarief	0	70	74	74	74	74	292
Gegevensuitwisseling	0	0	0	113	227	340	340
Stimulering 1,5-lijnszorg	0	0	0	50	50	50	100
Herijking opbrengsten ER	0	60	60	60	60	60	240
Wlz	0	775	888	982	1022	1965	3.667
Doorontwikkeling kwaliteitskader	0	200	350	350	350	350	1.250
Meerjarig contracteren	0	245	135	135	135	135	650
Behandeling Wlz	0	170	170	170	170	170	680
Maatwerk PGB	0	30	60	110	110	110	310
Scheiden wonen en zorg	0	130	173	217	257	1200	777
Gemeentefonds	0	500	725	736	736	736	2.697
Jeugd (511 miljoen)	0	500	500	511	511	511	2.022
Inkomensafhankelijke EB Wmo	0	0	225	225	225	225	675
Totaal	0	1.810	2.232	2.500	2.654	3.710	9.196
waarvan tegenvallers	0	1.780	560	60	60	60	2.460

Met vriendelijke groet,

de minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

Conny Helder



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

Aan de Minister-President
Minister van Algemene Zaken
Drs. M. Rutte
Binnenhof 19
1513 AA DEN HAAG

Bezoekadres
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
T 070 340 79 11
F 070 340 78 34
www.rijksoverheid.nl

Kenmerk
3767280-1061080 FEZ
Kenmerk afzender

Datum 26-01-2024
Betreft Aanvulling formatievraag 202400278

Bijlage(n)
I - Antwoord formatievraag
met kenmerk 202400278

*Correspondentie uitsluitend
richten aan het retouradres
met vermelding van de
datum en het kenmerk van
deze brief.*

Geachte heer Rutte,

Hierbij reageer ik op het verzoek dat u mij heeft gedaan op d.d. 26 januari, naar aanleiding van een vraag van de informateur. De vraag betreft extra toelichting bij de uitvraag van de Informateur d.d. 23 januari met kenmerk 202400278. Voor de volledigheid is het antwoord op de vraag in de bijlage nogmaals bijgevoegd.

In het antwoord dat wij d.d. 23 januari aan u hebben gezonden, hebben wij de reeds kwantificeerbare risico's op de VWS-begroting groter dan € 500 miljoen opgenomen. Daarbij hebben we aangegeven dat het ministerie binnen enkele weken nadere uitvoeringsinformatie ontvangt die tot een actualisatie van de Zvw- en Wlz-uitgaven leidt op de VWS-begroting en dat het op dit moment niet bekend is of hier aanvullende tegenvallers uit voortvloeien. Naar aanleiding van uw vraag d.d. 26 januari is besloten om vooruitlopend op het ontvangen van deze informatie u een aannemelijk scenario van de raming van de Wlz-uitgaven als aanvullende informatie te geven. Het is daarmee een risico van meer onzekere aard dan de in het vorige antwoord aangegeven (en reeds kwantificeerbare) tegenvallers.

In 2021 is de Wlz opengesteld voor cliënten met een psychische stoornis. De instroom in de Wlz is fors hoger dan geraamd. Dat geldt niet alleen voor de initiële instroom bij de overheveling, er is tevens sprake van een doorlopende hoge instroom. De tegenvallers die zich hier reeds op hebben voorgedaan, tellen op tot structureel € 1,1 miljard vanaf 2024. Deze tegenvallers zijn in de afgelopen begrotingsstukken reeds verwerkt als bijstellingen op de VWS-begroting.

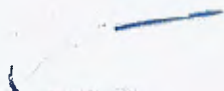
Het zittende demissionaire kabinet heeft door middel van bestuurlijke afspraken sinds medio 2023 getracht een trendbreuk in de instroom te realiseren. Desalniettemin kan het zijn dat ook met deze bestuurlijke afspraken het budgettaire risico op kan lopen naar € 350 miljoen structureel in 2028. Indien de bestuurlijke afspraken niet tot de gewenste effecten leiden, kan de aanvullende tegenvaller oplopen tot € 710 miljoen structureel in 2028.



Tevens is d.d. 25 januari bekend geworden dat de Staat een rechtszaak heeft verloren omtrent een aanbesteding in het doelgroepenvervoer Valys. Hiermee is een bedrag van € 90 miljoen incidenteel gemoeld. Mogelijk wordt hier nog tegen in beroep gegaan.

Kenmerk
3767280-1061080-FEZ

De minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,


Conny Helder



> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

Dhr. M. Rutte
Minister-President
Minister van Algemene Zaken
Binnenhof 19
2513 AA 's-GRAVENHAGE

Bezoekadres
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
T 070 340 79 11
F 070 340 78 34
www.rijksoverheid.nl

Kenmerk
3773388-1061586-FEZ
Kenmerk afzender

Datum 09-02-2024
Betreft Aanvullend verzoek informateur aan alle ministeries /
behorend bij uitvraag #202400278

Bijlage(n)

*Correspondentie uitsluitend
richten aan het retouradres
met vermelding van de
datum en het kenmerk van
deze brief.*

Geachte heer Rutte,

Aan de informateur heb ik in reactie op zijn verzoek informatie verschaft over mogelijke tegenvallers in de periode 2024-2028 van meer dan € 500 miljoen én enige waarschijnlijkheid, met daarbij per tegenvaller een inschatting van de potentiële omvang plus het risico dat de tegenvaller zich voordoet.

In het rapport van de Technische Werkgroep Macrobeheersing Zorguitgaven (11 december 2023 aan de Tweede Kamer verzonden)¹, waarin onderzocht is op welke manier de beheersing van de zorguitgavenontwikkeling kan worden verbeterd, is een bijlage² opgenomen waarin de opgave voor de zorg is weergegeven. Het doel was om richting de formerende partijen duidelijk te maken dat er vanuit het vorige coalitieakkoord nog een zeer forse opgave is op de zorg en dat aanvullende maatregelen hier bovenop komen. Het is van belang dat de juiste informatie op tafel ligt om beslissingen over de zorg te kunnen nemen.

In mijn antwoord zijn deze taakstellingen, conform het verzoek van de informateur, gemarkeerd met een risicotaxatie. Risico's doen zich met name voor doordat het een demissionair kabinet niet past de noodzakelijke stappen te zetten om de reeds op de VWS-begroting ingeboekte taakstellingen tijdig te realiseren. De risicotaxatie is niet eerder met de Kamer gedeeld, maar is onderdeel van de voorjaarsbesluitvorming.

De tegenvaller Herijking opbrengsten eigen risico is sinds eind vorig jaar bekend bij mijn departement en niet eerder met de Tweede Kamer gedeeld. Dit is een technische post die onderdeel is van de voorjaarsbesluitvorming.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/12/11/rapport-technische-werkgroep-macrobeheersing-zorguitgaven>

² Bijlage 4 Beslisisinformatie



VWS maakt op basis van beschikbare cijfers scenario's van mogelijke tegenvallers in de Wlz. Op het moment dat deze zich voordoen, bijvoorbeeld blijkend uit de uitvoeringsinformatie van de NZa over de Wlz, wordt dat onderdeel van de besluitvorming.

Kenmerk
3773388-1061586-FEZ

De uitspraak in de rechtszaak Connexxion is zeer recent gedaan (25 januari j.l.) en zodoende niet eerder met de Tweede Kamer gedeeld.

De minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

Conny Helder

