
Vergaderjaar 2023–2024

36 410

Nota over de toestand van 's rijks financiën

Nr. 1

BEGROTEN VOOR BREDE WELVAART
Ontvangen 19 september 2023

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	3
Samenvatting	5
1 Brede welvaart, macro-economie en overheidsfinanciën	12
Inleiding	12
1.1 Brede welvaart	12
1.2 Macro-economie	23
1.3 Overheidsfinanciën	34
2 Ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten Rijksoverheid	46
Inleiding	46
2.1 Begroting 2024	46
2.2 Hoofdpunten van beleid begroting 2024	47
2.3 Horizontale ontwikkeling uitgaven	87
2.4 Horizontale ontwikkeling inkomsten en lasten	94
2.5 Onderuitputting	96
2.6 Overige ontwikkelingen binnen de Rijksbegroting	99
3 Brede welvaart voor de toekomst	106
Inleiding	106
3.1 Het vergroten van brede welvaart binnen restricties	106
3.2 Voor mensen	110
3.3 Voor klimaat en natuur	116
Lijst van gebruikte termen en hun betekenis	120
Lijst van gebruikte afkortingen en hun betekenis	123

VOORWOORD

Voor u ligt de Miljoenennota van het demissionaire kabinet-Rutte IV. Ondanks de demissionaire status heeft dit kabinet stappen genomen om de meest kwetsbare huishoudens meer ondersteuning te blijven bieden. Te veel volwassenen en kinderen in Nederland leven in armoede. Zij kunnen de vaste lasten nauwelijks opbrengen en hebben geen geld over voor een gezonde maaltijd of nieuwe kleren. Dat is onaanvaardbaar en daarom geeft het kabinet twee miljard euro per jaar extra uit aan armoedebestrijding. Door het koopkrachtpakket van dekking te voorzien, voorkomen we dat toekomstige generaties de rekening hiervoor betalen.

Met dit evenwichtige pakket hebben we oog voor de kwetsbaarste huishoudens door onder meer het kindgebondenbudget en de huurtoeslag te verhogen. Er wordt extra geld vrijgemaakt om nog meer kwetsbare leerlingen te voorzien van een schoolmaaltijd. Dit wordt voor het grootste deel betaald uit herverdeling, waarbij mensen met een hoger inkomen iets meer belasting betalen. Zo zorgen we voor meer ruimte in de portemonnee en hopelijk minder stress.

In de afgelopen jaren hadden we te maken met turbulente tijden, zoals de pandemie, de Russische agressie in Oekraïne die tot de dag van vandaag voortduurt en de stijgende prijzen van boodschappen en energie. Dit vroeg veel van ons allemaal en had grote impact. Maatschappelijk, maar ook op de overheidsfinanciën. Gelukkig hebben we gezien dat het prijsplafond en de koopkrachtmaatregelen effect hadden. Nog steeds voelen velen de hoge prijzen, maar het is gelukt om een half miljoen mensen uit de betalingsproblemen te houden.

Een sterke economie en gezonde overheidsfinanciën dragen bij aan onze brede welvaart. Op dit moment hebben meer Nederlanders werk dan ooit tevoren. Tegelijkertijd hebben we nog steeds te maken met grote opgaves. Zo voltrekt de klimaatverandering zich sneller dan voorspeld, de gevolgen zijn overal zichtbaar en voelbaar en onomkeerbare verandering dreigt. Door de krappe arbeidsmarkt en aanhoudende vergrijzing staan goed onderwijs en gezondheidszorg onder druk. Bedrijven hebben moeite om voldoende personeel te vinden. De krappe arbeidsmarkt brengt uitdagingen met zich mee, maar biedt ook de kans om te investeren in mensen en het gesprek te voeren over maatschappelijk waardevol werk. Het blijft onverminderd van belang te werken aan kansengelijkheid en bestaanszekerheid voor iedereen. De oorlog in Oekraïne laat tot slot zien dat vrede en veiligheid geen gegeven zijn. Deze actuele ontwikkelingen blijven voortdurend en terecht onze aandacht vragen.

Een demissionair kabinet past terughoudendheid, maar tegelijkertijd wacht de toekomst niet. We begroeten voor brede welvaart. In deze Miljoe-nennnota geeft het demissionair kabinet invulling aan de afspraken uit de Voorjaarsnota 2023: er worden middelen vrijgemaakt voor de aanpak van klimaat, voor het versterken van onze rechtsstaat en voor de verbetering van de koopkracht in Caribisch Nederland. Ook de ouders die gedupeerd zijn in de toeslagenaffaire, de mensen in het Groningse aardbevingsgebied en de Oekraïners houden allen - hoe verschillend ook - recht op onze onverminderde steun.

De minister van Financiën

Sigrid A.M. Kaag

Samenvatting Miljoenennota 2024

Begroten voor brede welvaart

De Miljoenennota 2024 presenteert de begroting voor volgend jaar. Vanwege de demissionaire status van het kabinet staat hier een beperkt aantal nieuwe maatregelen in ten opzichte van de Voorjaarsnota. Het kabinet blijft actief op een aantal belangrijke thema's. Oekraïne en de ouders van de toeslagenaffaire krijgen ook in 2024 onverminderd steun. Ook blijft het kabinet zich inzetten voor de mensen in het aardbevingsgebied in Groningen. Het kabinet houdt de afgesproken financiële kaders als uitgangspunt.

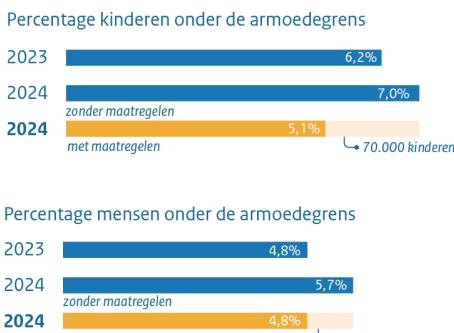
Het wil geen rekeningen doorschuiven. Daarom is voor extra intensivering geen ruimte. Dit past ook niet bij de demissionaire status van het kabinet. Dat neemt niet weg dat dit kabinet een verantwoordelijkheid heeft om maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn totdat er een nieuw kabinet is. In deze Miljoenennota presenteert het kabinet daarom een pakket aan maatregelen om een stijging van (kinder)armoede te voorkomen.

Koopkrachtmaatregelen voor 2024

Met een gericht koopkrachtpakket ondersteunt het kabinet kwetsbare huishoudens. Het pakket bestaat uit verschillende maatregelen, waaronder een verhoging van het kindgebonden budget en de huurtoeslag. Het Tijdelijk Noodfonds Energie, wordt ook opnieuw ingezet. Dit is een vangnet voor mensen die hun energierekening niet kunnen betalen. Zo voorkomt het kabinet dat de armoede in 2024 toeneemt. De armoede onder kinderen neemt zelfs fors af.

De extra uitgaven voor armoedebestrijding en koopkrachtverbetering worden gefinancierd door meevalters, een verhoging van de accijns op alcohol en sigaretten en een verlaagd aanvangspunt van het hoogste inkomstenbelastingtarief, waardoor hogere inkomens eerder in het hogere tarief vallen.

Effect koopkrachtpakket



Kindgebonden budget (€ 1,1 miljard)

- Verhoging budget eerste kind met € 750.
- Verhoging budget tweede en volgende kind met € 883.
- Extra verhoging budget voor kinderen tussen de 12 en 17 jaar met € 400.

Huurtoeslag (€ 700 miljoen)

- Huishoudens ontvangen € 416 meer toeslag per jaar omdat de eigen bijdrage in de huurtoeslag wordt verlaagd.

Arbeidskorting (€ 200 miljoen)

- Verhoging bij een inkomen van ongeveer € 25.000 met € 115 tot ongeveer € 5200.

Caribisch Nederland (€ 30 miljoen)

- Verhoging minimumuitkeringen en kinderbijslag.

Tijdelijk Noodfonds Energie (€ 40 miljoen)

- Dit wordt ingezet om problematische energieschulden tegen te gaan. Het noodfonds is er voor huishoudens met een hoge energierekening en een laag (midden)inkomen.

Bevriezing afbouw dubbele algemene heffingskorting-factor in de bijstand (€ 100 miljoen)

- De algemene heffingskorting wordt in 2024 niet verlaagd met € 170 voor alleenstaanden en € 242 voor paren.

Brede welvaart

Overheidsbeleid is gericht op het vergroten van brede welvaart voor iedereen. Brede welvaart draait om meer dan geld. Het gaat om alles wat mensen van waarde vinden. Het gaat bijvoorbeeld

om gezondheid, de kwaliteit van het onderwijs, milieu, een veilige leefomgeving en gelijke kansen voor iedereen.

Brede welvaart is in Nederland over het algemeen hoog

- Zo is bijvoorbeeld 83,4% van de Nederlanders tevreden met het leven.
- Ook is het gemiddelde vertrouwen in instituties zoals de rechtspraak, politie en pers, hoog.
- Nederland is een van de meest concurrerende economieën ter wereld, en staat bijvoorbeeld 5de in de IMD World Competitiveness Ranking en 4de op de European Innovation Scoreboard.



Voorbeelden van uitdagingen ten aanzien van brede welvaart

- 11% van de mensen voelde zich het afgelopen jaar weleens gediscrimineerd.
- Een op de drie mensen voelde zich weleens onveilig, al is het aantal slachtoffers van misdaad de afgelopen jaren gedaald.
- Klimaatverandering neemt toe, en de kwaliteit van de natuur gaat achteruit. De hoeveelheid water van goede kwaliteit neemt af.
- De mentale gezondheid van jongeren en volwassenen vraagt aandacht. In maart 2023 ervaart 33% van de jongvolwassenen mentale klachten.



Brede welvaart in Miljoenennota en Financieel Jaarverslag van het Rijk

De ontwikkeling van brede welvaart staat in de Rijksbegroting op verzoek van de Tweede Kamer, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer. Op Prinsjesdag presenteert het kabinet voorstellen om brede welvaart te versterken. Op Verantwoordingsdag wordt er teruggekeken naar de ontwikkeling van brede welvaart.



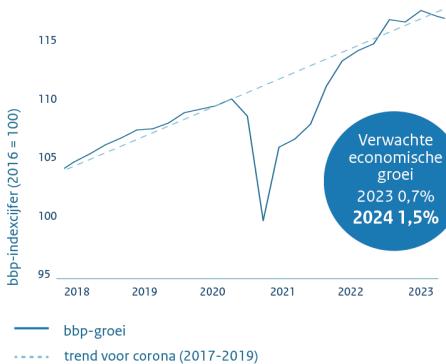
Ontwikkelingen macro-economie: economische groei vertraagt, maar werkloosheid blijft naar verwachting laag

Nederland heeft op dit moment te maken met een onrustige economie. Het economische beeld is gemengd. Zo zijn er nog zorgen over de prijs van energie en de prijzen in de supermarkt. De dalende huizenprijzen door de gestegen hypotheekrente raken mogelijk het vertrouwen van de consument. Tegelijkertijd is

Nederland over de inflatiepiek heen, al is de inflatie dit jaar en volgend jaar naar verwachting nog wel hoog. De werkloosheid is in historisch perspectief zeer laag, al koelt de economie nu wel enigszins af. De economische omgeving blijft, ook internationaal, onzeker.

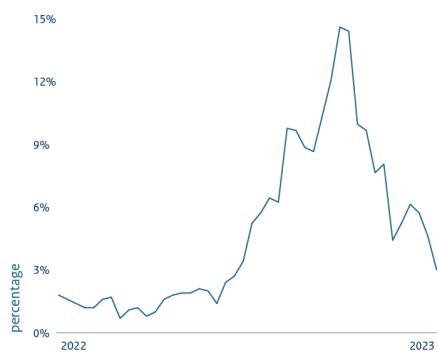
Economische groei

De Nederlandse economie blijkt weerbaar onder onrustige macro-economische omstandigheden. In de eerste twee kwartalen van 2023 was er economische krimp, maar voor het geheel van 2023 en 2024 wordt economische groei verwacht.



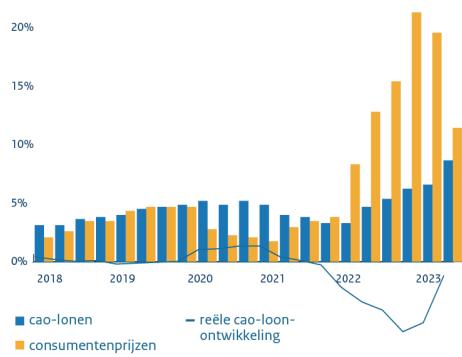
Inflatie

Nederland is over de inflatiepiek heen, al blijft de inflatie naar verwachting dit jaar en komend jaar nog wel hoog.



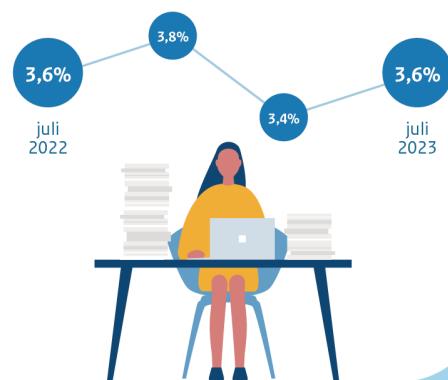
Lonen

De cao-lonen reageren met een vertraging op de sterk opgelopen inflatie, waardoor de reële loonontwikkeling in de loop van 2023 en 2024 herstelt - na een historische daling in 2022.



Werkloosheid

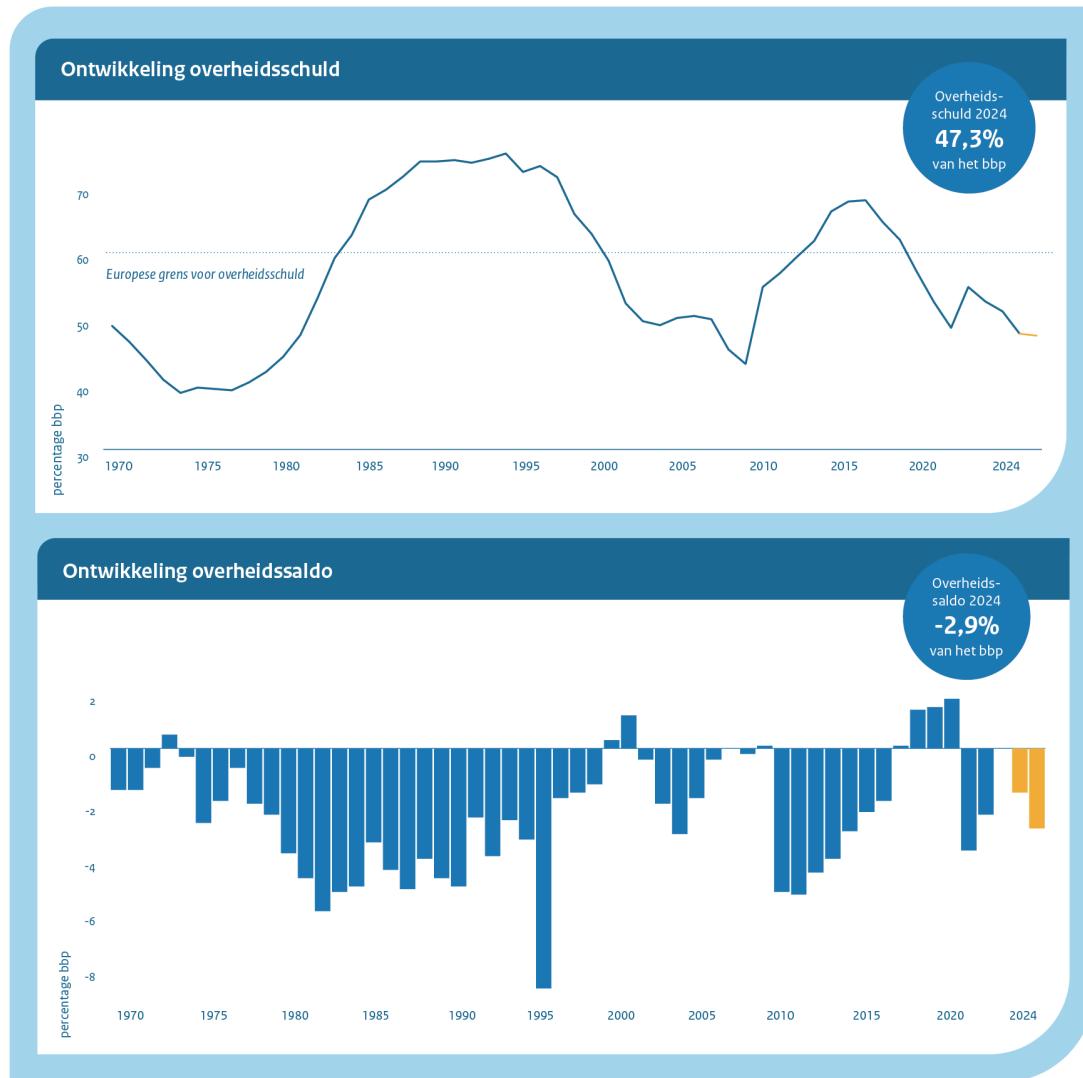
De werkloosheid schommelt rond de 3,6%. Dit is in historisch perspectief zeer laag. De afgelopen 20 jaar was de werkloosheid gemiddeld 6%.



Ontwikkelingen overheidsfinanciën

Het overheidssaldo komt naar verwachting in 2024 uit op -2,9% van het bbp. De overheidsschuld komt uit op 47,3% in 2024. Dit is ruim onder de Europese grenswaarde van 60%.

De komende jaren loopt de schuld op tot 52,9% in 2028. Het kabinet blijft hier aandacht voor houden. Het is belangrijk voor toekomstige generaties dat de overheidsfinanciën gezond blijven.



Het demissionair kabinet blijft zich inzetten voor Oekraïne, herstel toeslagen en de gevolgen van de gaswinning

Het demissionaire kabinet blijft Oekraïne onverminderd steunen. Daarnaast werkt het kabinet door aan het herstel voor de

ouders van de toeslagenaffaire en de gevolgen van de gaswinning in Groningen.

Oekraïne

Begin 2022 begon de militaire invasie van Rusland in Oekraïne. De oorlog is een ongekende daad van agressie tegen een democratisch Europees land met vreselijke gevolgen voor alle Oekraïners. Het kabinet blijft Oekraïne ondersteunen. Zowel binnen de grenzen van Oekraïne als in Nederland. Dit doet het kabinet met onder andere militaire en humanitaire ondersteuning in Oekraïne. Nederland biedt daarnaast een veilige haven voor Oekraïense ontheemden. Ze worden opgevangen, ondersteund en krijgen de mogelijkheid om te werken en naar school te gaan. In 2024 zijn er naar verwachting ongeveer 111.500 Oekraïense ontheemden in Nederland.

Herstel toeslagen

De gedupeerde ouders en hun kinderen is groot onrecht aangedaan. Zij worden geholpen een nieuwe start te maken en hun leven weer op te pakken. Het kabinet ondersteunt de gedupeerde ouders, hun kinderen en ex-partners ook in 2024 met extra middelen. De verwachting is dat er in het eerste kwartaal van 2025 57.000 beoordelingen zijn afgerekend.

Gevolgen gaswinning

Inwoners van het aardbevingsgebied hebben nog dagelijks te maken met de gevolgen van de gaswinning. Dit brengt gevoelens van angst, frustratie en onzekerheid met zich mee. Voor het kabinet staat de veiligheid van de bewoners voorop. Tevens wil het kabinet de schade goed afhandelen en perspectief voor de bewoners creëren.

- € 3,4 miljard in 2024 voor de opvang van Oekraïense ontheemden in Nederland.
 - Huisvesting: € 3,0 miljard
 - Zorg: € 250 miljoen
 - Onderwijs: € 97 miljoen
 - Sociale zekerheid: € 25 miljoen
- € 93 miljoen voor uitgaven voor humanitaire ondersteuning en hulp bij wederopbouw en herstelwerkzaamheden
- € 1,1 miljard voor militaire steun

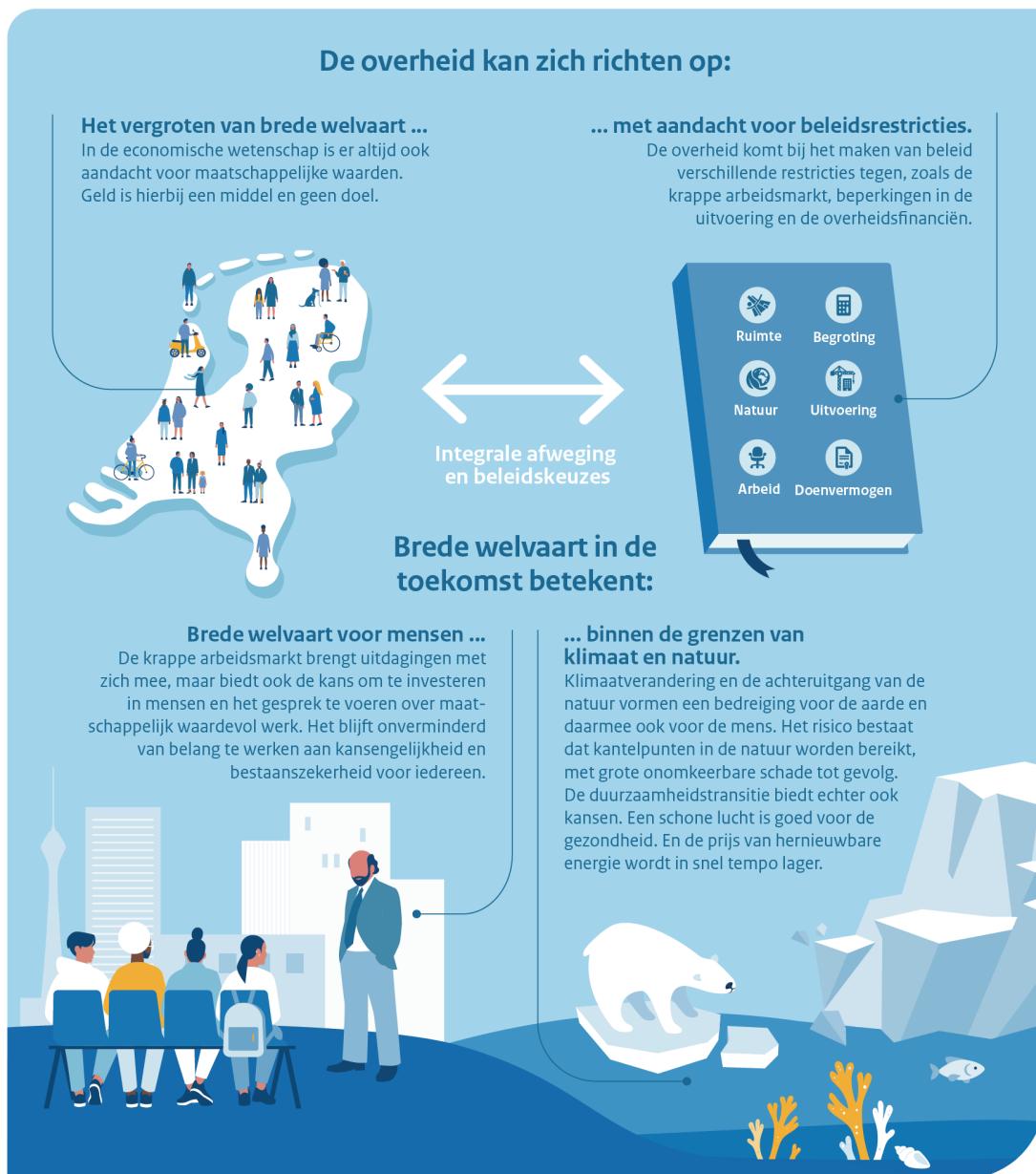
- Totale omvang van herstel-budget: € 7,16 miljard. In 2024 wordt dit naast de al bestaande regelingen onder andere ingezet voor:
 - Alternatieve route voor aanvullende schade
 - Regeling voor ex-partners
 - Regeling voor nabestaanden

- Totale omvang bestaande en nieuwe maatregelen: € 22,35 miljard. Waaronder:
 - € 4 miljard extra tot en met 2028 voor schade en versterken, verduurzaming en sociaal- en economisch perspectief
 - € 7,5 miljard extra, bestaand uit € 250 miljoen per jaar, voor de generatielange betrokkenheid tot en met 2055 voor verduurzaming en sociaal en economisch perspectief

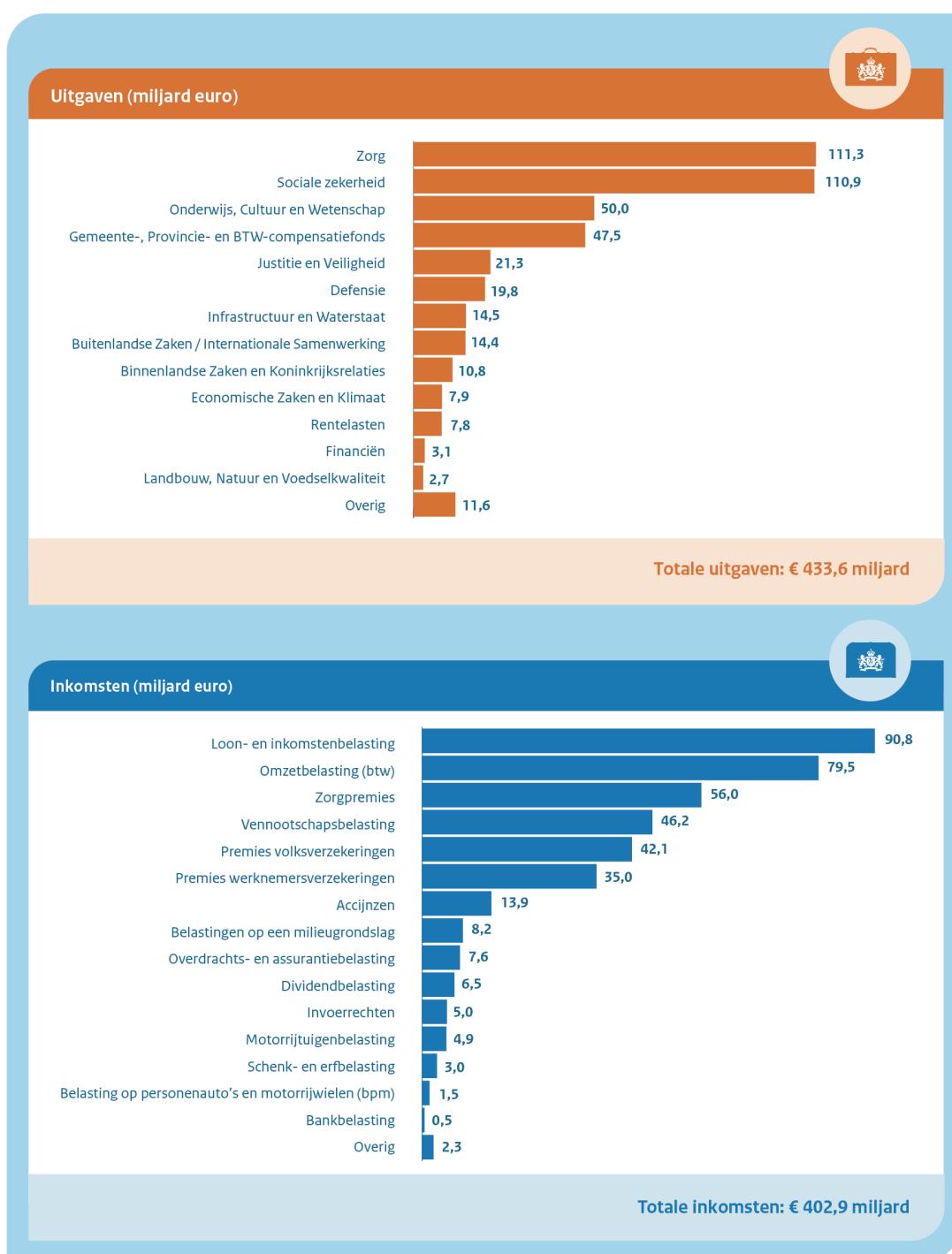
Brede welvaart voor de toekomst

Ook bij urgente uitdagingen op de korte termijn is het onverminderd belangrijk om de blik op de lange termijn te houden. De overheid streeft naar het vergroten van brede welvaart in Nederland, maar heeft daarbij te maken met restricties, zoals de stand van de overheidsfinanciën of de krappe arbeidsmarkt. Die restricties zijn relevant voor beleidskeuzes.

De Miljoenennota 2024 bevat een analyse van belangrijke elementen voor een economie voor de toekomst. In deze economie is geld vooral een middel en geen doel op zichzelf. Het is een economie voor mensen, een economie waarin iedereen mee kan komen. Tevens een economie die rekening houdt met de grenzen van het klimaat en de natuur.



Uitgaven en inkomsten Rijksbegroting 2024



1 BREDE WELVAART, MACRO-ECONOMIE EN OVERHEIDSFINANCIËN

Inleiding

Het zijn roerige jaren in Nederland, met een pandemie achter de rug, de Russische oorlog tegen Oekraïne en sterk toegenomen inflatie. Daarnaast heeft het kabinet op 7 juli 2023 zijn ontslag ingediend. Ondanks de demissionaire status van het kabinet blijven urgente actuele ontwikkelingen de aandacht vragen. Het demissionaire kabinet steunt Oekraïne onvermindert. Daarnaast werkt het demissionaire kabinet door aan het herstel voor de gedupeerden van de toeslagenaffaire en de gevolgen van de gaswinning in Groningen. Maar ook op andere belangrijke thema's blijft het kabinet zich op passende wijze inzetten. Tijdens de augustusbesluitvorming heeft het kabinet een evenwichtig en gericht koopkrachtpakket samengesteld waarmee kwetsbare groepen worden ondersteund. Daarmee voorkomt het kabinet ook een stijging van (kinder)armoede. Een volledig overzicht van de lasten- en koopkrachtbesluitvorming komt terug in hoofdstuk 2.

Een sterke economie en gezonde overheidsfinanciën zijn een belangrijk onderdeel van brede welvaart. Paragraaf 1.1 gaat verder in op de ontwikkeling en samenhang van de verschillende dimensies van brede welvaart. Vervolgens wordt in paragraaf 1.2 stilgestaan bij de macro-economische ontwikkelingen, zoals de lage werkloosheid en stijgende rentes. De economie heeft in recente jaren goed gepresteerd en is overtuigend hersteld na de pandemie. De snel toegenomen inflatie en de stijgende rente brengen echter onzekerheid mee voor burgers en bedrijven. De conjunctuur vertoont tekenen van afzwakking. De arbeidsmarkt blijft tegelijkertijd historisch krap en in sommige opzichten is de economie nog steeds verhit. Een sterke economie is nodig voor de financiering van publieke voorzieningen en gezonde overheidsfinanciën. In paragraaf 1.3 wordt ingegaan op de ontwikkelingen en mogelijke risico's voor de overheidsfinanciën. De analyses in dit hoofdstuk zijn mede gevormd op basis van de adviezen van de Raad van State.¹

1.1 Brede welvaart

Brede welvaart bekijkt welvaart breder dan economische groei en materiële welvaart. Brede welvaart gaat over de kwaliteit van leven in het hier en nu, en de mate waarin deze ten koste gaat van de brede welvaart van latere generaties of van die van mensen elders in de wereld. De toepassing van het concept brede welvaart in beleid en begrotingen biedt een kans om overkoepelend te kijken. Zo ontstaat er meer aandacht voor de samenhang tussen verschillende beleidsterreinen. Bovendien kan een overkoepelende blik bijdragen aan de ontwikkeling van (begrotings)beleid voor de lange termijn.² Tegelijkertijd is de concrete toepassing van het begrip brede welvaart complex en vraagt de volledige integratie in beleid- en begrotingsprocessen een stapsgewijze aanpak.³

Brede welvaart is onderdeel van de begrotingssystematiek. In 2022 zijn concrete stappen gezet om brede welvaart voor de lange termijn te verankeren in de begrotingssystematiek, mede als reactie op de

¹ Raad van State (2022). Advies Miljoenennota 2023 en septemberrapportage begrotingstoezicht 2022; Raad van State (2023). Voorjaarsrapportage Begrotingstoezicht 2023.

² OESO (2023). Economic Policy Making to Pursue Economic Welfare, OESO rapport voor het Japanse voorzitterschap van de G7. Mei 2023, Japan.

³ De Vlieger, J. & Van Wickeren, S. (2023). Benut brede welvaart voor beter beleid. ESB.

motie Hammelburg c.s. en adviezen van de Raad van State, Algemene Rekenkamer en de 16e Studiegroep Begrotingsruimte.⁴ Hierbij is gekozen voor een aanpak om brede welvaart voor de lange termijn een plek te geven in het begrotingsproces, ook voorbij de kabinetssperiode. Inzichten over brede welvaart kunnen immers bijdragen aan beleidskeuzes. Dit beslaat onder andere de integratie van brede welvaart in begrotingsstukken, waarmee bij Miljoenennota 2023 is begonnen. Hierbij was aandacht voor de thema's bestaanszekerheid en onderwijs, de democratische rechtsorde, veiligheid, internationale samenwerking, duurzaamheid, zorg en economie. Het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2022 bevat voor het eerst een uitgebreid overzicht van de ontwikkeling van brede welvaart. Deze Miljoenennota 2024 continueert deze inzet en beschrijft de algemene stand en ontwikkeling van brede welvaart en de verschillende inhoudelijke thema's, aansluitend bij Miljoenennota 2023. Dit gebeurt op basis van kwalitatieve en kwantitatieve analyses. Hierbij wordt aangesloten bij publicaties van het CBS en van de drie planbureaus (CPB, PBL en SCP).⁵ Tot slot heeft het CBS factsheets per begroting opgeleverd waarop op hoofdlijnen wordt gereflecteerd in de beleidsagenda's van de verschillende begrotingen.⁶ In paragraaf 1.1.2. staat een uitgebreidere beschrijving van andere stappen die sinds vorig jaar zijn gezet om de integratie van brede welvaart in begrotingsstukken vorm te geven.

1.1.1 De ontwikkeling van brede welvaart in Nederland

De Monitor Brede Welvaart & SDG's 2023 van het CBS laat zien dat brede welvaart in het 'hier en nu' zich overwegend positief ontwikkelt. Ieder jaar publiceert het CBS op verzoek van het kabinet deze monitor. Deze laat zien hoe de kwaliteit van leven in het 'hier en nu' zich ontwikkelt, de verdeling van de brede welvaart, de effecten op volgende generaties ('later') en mensen in andere landen ('elders'). Dit sluit nauw aan bij de Duurzame Ontwikkeldoelen (de *Sustainable Development Goals*, kortweg SDG's). Thema's binnen brede welvaart worden ook beschreven vanuit de 17 Duurzame Ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties, in de Nederlandse context. Het CBS kijkt in zijn monitor naar de voortgang op deze internationaal afgesproken doelstellingen. Brede welvaart 'hier en nu' ontwikkelde zich over de periode 2015-2022 overwegend positief. Zo is 83,4% van de Nederlanders tevreden met het leven. Indicatoren voor materiële welvaart en arbeid en vrije tijd laten overwegend positieve trends zien. Er zijn ook indicatoren die een daling van brede welvaart laten zien. Zo neemt overgewicht toe en daalt het contact met familie, vrienden of buren. Ook verrichtten in 2022 minder mensen vrijwilligerswerk. Met 41,2% was dit nog wel het hoogste percentage van landen uit de Europese Unie (EU). De dimensie 'later' laat meer achteruitgang zien, met name op de indicatoren voor natuurlijk kapitaal en vertrouwen in instituties. Voor de dimensie 'elders' gaan de meeste trends de goede kant op, of ze zijn stabiel. Tegelijkertijd blijft Nederland binnen Europa laag scoren op indicatoren op het vlak van milieu en grondstoffen.

⁴ Kamerbrief (23 mei 2022). Brede welvaart in de begrotingscyclus. Kamerstukken II, 2021-2022, 34 298, nr. 37

⁵ CPB (2023). Macro Economische Verkenningen 2023; SCP (2023). Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2023; PBL (2023). Klimaat- en Energieverkenning.

⁶ CBS.nl

Regionaal ontwikkelt brede welvaart zich verschillend. In het rapport ‘Elke regio telt!’ constateren drie adviesraden dat welvaart en welzijn op een aantal plekken in Nederland achterlopen.⁷ Ze stellen dat er aanzienlijke regionale verschillen bestaan en dat sommige gebieden te maken hebben met een stapeling van achterstanden en mensen daar minder kansen krijgen dan elders. Ook de regionale Monitor Brede Welvaart & SDG’s van het CBS laat verschillen zien tussen regio’s.⁸ Hieruit blijkt dat brede welvaart met name laag is in specifieke gebieden binnen grotere steden en regio’s met afstand tot economische kerngebieden, waaronder ook de regio’s meer aan de grenzen van het land. Daarnaast laat een recent rapport van het SCP over maatschappelijk onbehagen zien dat verschillen binnen regio’s soms groter zijn dan verschillen tussen regio’s.⁹ Het SCP geeft hiervoor als verklaring dat de beschikbaarheid van individuele hulpbronnen en opvattingen over samenleving en politiek een grotere rol spelen. Op veel plaatsen in Nederland stijgt de materiële welvaart, arbeid en vrije tijd en veiligheid, maar op veel plekken (niet enkel in ‘de regio’) daalt de brede welvaart, onder andere met betrekking tot wonen. Dit laatste is vooral zichtbaar in minder stedelijke gemeenten. De brede welvaart ‘hier en nu’ in de Randstad gaat vaak ten koste van de brede welvaart ‘later’. Hoe meer verstedelijkt een gemeente is, hoe groter het aantal indicatoren is waarmee de gemeente onderaan de ranglijst van brede welvaart staat, zowel ‘hier en nu’ als ‘later’.¹⁰ Het bevorderen van brede welvaart in alle regio’s vraagt om een samenhangende afweging van alle aspecten die hierbij een rol spelen.¹¹ Hierbij zijn alle aspecten die relevant zijn voor brede welvaart van belang om in ogenschouw te nemen, bijvoorbeeld infrastructuur, veiligheid, gezondheid, economische ontwikkeling en cultuur, zoals monumenten en bibliotheken.

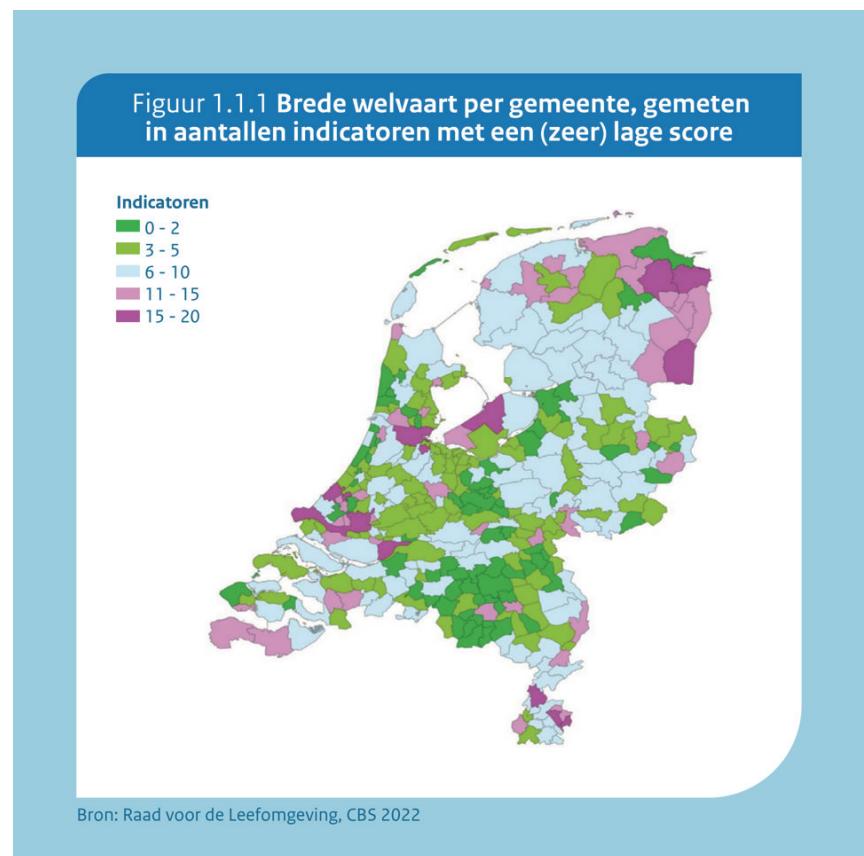
⁷ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2023). Elke regio telt!

⁸ CBS (2022). Regionale Monitor Brede Welvaart 2022.

⁹ SCP (2023). Somber over de samenleving.

¹⁰ CBS (2023). Regionale Monitor Brede Welvaart.

¹¹ Kabinetreactie op het adviesrapport Elke regio telt!, 12 juli 2023.



Gelijke kansen, bestaanszekerheid en onderwijs

Goed onderwijs legt de basis voor individuele en collectieve vooruitgang. Momenteel is er sprake van een dalende kwaliteit van het basis- en voortgezet onderwijs, dalende onderwijsprestaties van leerlingen en is er een aanhoudend tekort aan goede leraren en schoolleiders. In de Staat van het Onderwijs 2023 staat dat cruciale basisvaardigheden (taal, rekenen-wiskunde, burgerschap) nog niet op niveau zijn. Uit onderzoek van de OESO, het CPB en de Inspectie van het Onderwijs blijkt ook dat bepaalde groepen leerlingen consequent verschillende kansen krijgen, zoals een hoger of lager schooladvies voor de middelbare school. De hoogte van het schooladvies blijkt samen te hangen met de hoogte van het opleidingsniveau en het inkomen van de ouders.¹² Naast het bevorderen van persoonlijke groei, kan onderwijs ook bijdragen aan economische ontwikkeling en het adresseren van de grote maatschappelijke vraagstukken die voorliggen. Terwijl in Nederland en andere ontwikkelde landen de groei van de arbeidsproductiviteit afvlakt (zie paragraaf 3.2), kan goed onderwijs helpen om deze trend tegen te gaan.¹³ De bibliotheek levert een belangrijke bijdrage aan sociale cohesie en kansengelijkheid.¹⁴ Lezen is bovendien een basisvaardigheid en geeft toegang tot de samenleving.

¹² CPB (2019). De waarde van eindtoetsen in het primair onderwijs; OESO (2018). Education at a glance.

¹³ Zie bijvoorbeeld Magableh et al. (mei 2022). An empirical study on the effect of education on labor productivity, Journal of Governance and Regulation.

¹⁴ Kwinkgroep (2022). Eindrapport Evaluatie uitvoering motie Asscher. Tweede Kamer 2021-2022, 33846, nr. 69.

Kansengelijkheid alleen is niet genoeg om bestaanszekerheid te borgen.

Met kansengelijkheid wordt aan de ‘voorkant’ iedereen in staat gesteld om zich naar eigen inzicht te kunnen ontplooien en mee te doen in de maatschappij. Een deel van de mensen is daar door een veervoud aan redenen toch niet altijd toe in staat. De overheid heeft een rol om ieders bestaanszekerheid te garanderen en te zorgen voor mensen die dat nodig hebben.

Ruim een op de tien Nederlanders (11%) geeft in 2021 aan zich in het afgelopen jaar gediscrimineerd te hebben gevoeld. Dat zijn meer dan 1,6 miljoen mensen.¹⁵ Er bestaat een samenhang tussen het ervaren van discriminatie en gevoelens van onveiligheid. Van de mensen die zich in 2021 gediscrimineerd voelden, zei 57% zich wel eens onveilig te voelen en 7% vaak onveilig, ten opzichte van 30% en 1% in de groep zonder discriminatie-ervaring.¹⁵ Discriminatie kan mensen ook belemmeren in het volwaardig meedoen in de samenleving. Zo kan discriminatie op de stage- en arbeidsmarkt leiden tot werkloosheid onder specifieke groepen, en kan veelvuldige discriminatie tot (mentale) gezondheidsproblemen leiden.

Democratische rechtstaat

Het gemiddelde vertrouwen in verschillende instituties en groepen binnen de democratische rechtsstaat, zoals de rechtspraak, de politie of de pers, is in Nederland in 2022 hoog¹⁶ Het vertrouwen in de Tweede Kamer en de regering is sinds het najaar van 2021 (na een hoogtepunt aan het begin van de coronacrisis) lager dan het gemiddeld was in de afgelopen tien jaar en stijgt sindsdien niet.¹⁷ Volgens het SCP is op dit moment niet te voorspellen of het gaat om een structurele vertrouwendsaling of een langer durende dip in het vertrouwen in de politiek. Een langer durende dip heeft zich eerder voorgedaan (bijvoorbeeld tussen 2002 en 2004), waarna herstel plaatsvond.¹⁸ De tevredenheid met de manier waarop de democratie werkt lijkt te veranderen. In de zomer van 2022 gaf 62% desgevraagd aan hier tamelijk of zeer tevreden over te zijn.¹⁹ Eind 2019 was dit nog 81%. Het SCP signaleert dat deze daling sterker is dan in andere EU-landen. Het is ook de sterkste daling van de afgelopen tien jaar, hoewel de score nog steeds bovengemiddeld is ten opzichte van veel andere EU-landen. Vertrouwen in de medemens is wel relatief hoog en dit stijgt ook. In 2022 stelde twee derde van de inwoners dat anderen te vertrouwen zijn. Dit duidt op een hoog sociaal vertrouwen.¹⁹ Een hoge mate van vertrouwen in anderen is gerelateerd aan economische welvaart, lagere criminaliteit, hogere levensverwachtingen en goede gezondheid.²⁰

Veiligheid

Een op de drie Nederlanders voelde zich in 2021 wel eens onveilig.

Veiligheid in binnen- en buitenland is een fundament voor brede welvaart. Zo hebben onder andere misdaad en (on)veiligheidsgevoelens een grote invloed op de kwaliteit van leven.²¹ In Nederland is een dalende trend te zien van het aantal slachtoffers van misdaad, van 30,3% van de bevolking in 2012 naar 17,1% in 2021. Wel is er sprake van een stijgende tendens in nieuwe vormen van criminaliteit. Dit is veelal online criminaliteit, zoals online oplichting en fraude, hacken of online bedreiging en intimidatie.

¹⁵ CBS (2022). Veiligheidsmonitor 2022.

¹⁶ CBS (2023). Monitor Brede Welvaart & SDG's 2023.

¹⁷ SCP (2022). Burgerperspectieven 2023-1.

¹⁸ SCP (2023). Burgerperspectieven 2023-2.

¹⁹ SCP (2022). Burgerperspectieven 2022-2.

²⁰ SCP (april 2023). Notities Sociale en Culturele Ontwikkelingen, Stand van Nederland 2023.

²¹ CBS (2023). Monitor Brede Welvaart & SDG's 2023.

Handhaving en preventie zijn ook voor deze nieuwe vormen van criminaliteit van groot belang om veiligheid te waarborgen. Vertrouwen in politie en justitie kan het veiligheidsgevoel van mensen vergroten.

Handhaving en preventie zijn nodig om criminaliteit tegen te gaan.

Preventie kan door te focussen op het beschermen van kwetsbare jongeren en op het voorkomen dat zij de criminaliteit ingaan. Met name situationele preventie is bewezen effectief voor preventie. Dit gaat over het beïnvloeden van de gelegenheid voor het plegen van criminaliteit. Ook systeemgerichte programma's voor jongeren leveren bescheiden positieve resultaten op.²²

Internationale ontwikkelingen en samenwerking

Voor grote opgaves zoals energiezekerheid, defensie en veiligheid, klimaatverandering en digitalisering werkt Nederland ook internationaal samen.

De aanvalsoorlog van Rusland in Oekraïne onderstreept dat vrijheid en veiligheid ook op het Europese continent niet vanzelfsprekend zijn. Internationale veiligheid is een mondiale uitdaging, die vraagt om sterke internationale instituties en samenwerking. De EU kan hierin een belangrijke rol spelen. Zo draagt de EU bij aan het aanpakken van klimaatverandering, onder andere door 'Fit for 55', een pakket van concrete doelen om de CO₂ uitstoot in 2030 met 55% te verlagen. Daarnaast levert de Europese interne markt economische voordelen op, zoals beschreven in paragraaf 1.2.3.

Duurzaamheid

Het klimaataKKoord van Parijs stelt het doel om de opwarming van de aarde tot 1,5 graad te beperken. Ook Nederland heeft zich aan dit akkoord gecommitteerd. Wereldwijd is de aarde opgewarmd met 1,2 graden Celsius ten opzichte van de temperatuur in 1850-1900. Op basis van het huidige voorgenomen nationale beleid is het waarschijnlijk dat in de 21^e eeuw de temperatuur zal stijgen met meer dan 1,5 graad, waarbij het ook erg lastig zal blijken om de temperatuurstijging onder de 2 graden te houden. Dit vraagt om snelle reductie van de uitstoot van broeikasgassen. Klimaatwetenschappers geven aan dat door de opwarmende aarde de mogelijkheden voor een leefbare en duurzame toekomst voor iedereen snel kleiner worden.

Er zijn verschillende uitdagingen op het gebied van klimaat en natuur. Dit is in Nederland ook te zien, zoals in de opgave rondom de uitstoot van stikstof, de afname van biodiversiteit en de kwaliteit van de bodem en het water. Volgens de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur verkeert slechts een beperkt percentage van de Nederlandse wateren in goede toestand. Zo overschreed in 2019 driekwart van de oppervlaktewateren een of meerdere normen voor verontreinigende stoffen.²³ Voldoende water van goede kwaliteit is essentieel voor gezondheid, landbouw, drinkwatervoorziening, industrie en natuur. In paragraaf 3.3 wordt nader ingegaan op de uitdagingen ten aanzien van het klimaat en de natuur en de kansen die verduurzaming de samenleving en economie biedt.

Gezondheid

Mentale gezondheid jongeren en volwassenen vraagt om aandacht. 77,2% van de bevolking beoordeelde in 2022 de eigen gezondheid als goed. Maar al een langere periode stijgt het aantal Nederlanders met mentale gezondheidsklachten. Vooral jongeren voelen zich vaker eenzaam, somber en gestrest. In maart 2023 geeft 33% van de jongvolwassenen aan

²² WODC (2021). Effecten van preventie: een compacte literatuursynthese.

²³ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (11 mei 2023). Goed water goed geregeld.

mentale klachten te ervaren.²⁴ Ook volwassenen ervaren meer psychisch onwelbevinden.²⁵ Tijdens de coronacrisis was de mentale gezondheid lager. Er is herstel gaande, maar het niveau ligt nog onder dat van voor het begin van de pandemie. Hoewel er volgens het RIVM geen sprake lijkt te zijn van een toename van mentale problemen op grote schaal tijdens de pandemie, lijken er wel kwetsbare groepen te zijn waaronder sprake is van ernstige en aanhoudende problemen. Hierbij gaat het om kinderen en jongeren die voor de coronacrisis al psychische klachten hadden, kinderen met een chronische lichamelijke ziekte en kinderen en jongeren die opgroeien in minder kansrijke gezinnen en omgevingen.

De collectieve zorguitgaven nemen de komende jaren toe. De zorg in Nederland is van hoge kwaliteit, maar heeft ook te maken met uitdagingen. Volgens het CPB zullen de zorguitgaven tussen 2025 en 2060 toenemen van bijna 11 naar ruim 18% van het bbp.²⁶ Passende en betaalbare zorg is nodig, voor jong en oud, voor nu en in de toekomst. In de curatieve zorg dragen nieuwe behandel mogelijkheden bij aan de kwaliteit van de zorg, maar ook in belangrijke mate bij aan de stijgende zorgvraag en uitgaven. Preventie is ook belangrijk om zorgkosten te verminderen. Demografische ontwikkelingen vragen om noodzakelijke keuzes om zo verstopping van de zorgketen in de ouderenzorg, toenemende verschillen tussen arm en rijk in de toegankelijkheid van zorg en een verlies aan kwaliteit te voorkomen. Bovendien neemt het personeelstekort in de zorg toe waardoor de gevraagde zorg niet altijd zal kunnen worden geleverd. Dit heeft de aandacht van het kabinet.

Economie

Nederland is een van de meest concurrerende economieën van de wereld. De Nederlandse economie is de vijfde economie van de EU in termen van bbp. De economie groeide in 2022 nog met 4,3% boven de gemiddelde groei in de EU. Dankzij de goede infrastructuur, stabiel economisch beleid, een sterke rechtstaat en hoogopgeleide bevolking doet Nederland het erg goed op de ranglijsten van de meest concurrerende economieën. Zo staat Nederland bijvoorbeeld op de vijfde plaats in de *IMD World Competitiveness Ranking*.²⁷ Ook op het gebied van innovatie doet Nederland het in Europees opzicht goed; in 2022 stond Nederland op de vierde positie op het *European Innovation Scoreboard*. Een toekomstbestendige economie kan brede welvaart vergroten, zoals ook beschreven in de kabinetsvisie op de toekomst van de economie.²⁸

Om de grote maatschappelijke uitdagingen waar we voor staan te kunnen aanpakken, is de verdien capaciteit van Nederland van vitaal belang. Het geld dat daarvoor nodig is, moet immers eerst verdient worden. Daarvoor zijn we afhankelijk van de creativiteit van ondernemers en van de inzet van alle werkenden. Dit is geen vanzelfsprekendheid. Hiervoor is een stabiel en aantrekkelijk ondernemingsklimaat een rand voorwaarde. De overheid streeft daarom naar versterking en behoud van onze innovatiekracht en concurrentiepositie. De overheid investeert generiek en gericht in een innovatieve economie, met een focus op transities, economische

²⁴ RIVM (2023). Mentale gezondheid jongeren. Geraadpleegd via <https://www.rivm.nl/gezondheidsonderzoek-covid-19/kwartaalonderzoek-jongeren/mentale-gezondheid>.

²⁵ GGD GHOR, Trimbos (2022). Corona gezondheidsmonitor Jongvolwassen 2022.

²⁶ CPB (oktober 2022). Zorguitgaven, ons een zorg?

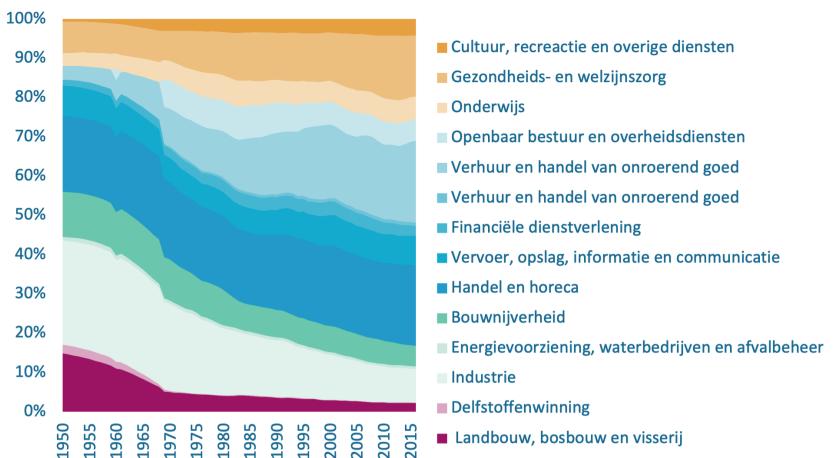
²⁷ IMD Business School (2023). World Competitiveness Ranking 2023 results. IMD.org.

²⁸ Kamerbrief (30 juni 2023). Perspectief op de Nederlandse economie: Innovatief, duurzaam, sterk en welvarend. Kamerstukken II, 2022-2023, 33 009, nr. 131.

weerbaarheid en versterking van ecosystemen. Dit gebeurt bijvoorbeeld met het Nationaal Groefonds, waarmee ook aanzienlijke private investeringen worden uitgelokt.

De Nederlandse economie ondergaat door de tijd heen structurele veranderingen. Zo is bijvoorbeeld de dienstensector in de afgelopen decennia steeds groter geworden. Figuur 1.1.2 laat de werkgelegenheid per sector van de economie zien vanaf het jaar 1807. In de loop van de tijd zijn de landbouw- en industriesector aanzienlijk gekrompen in termen van werkgelegenheid. De sectoren handel en horeca, zakelijke dienstverlening en gezondheids- en welzijnszorg zijn relatief groter geworden. Dit terwijl de toegevoegde waarde in de Nederlandse economie in deze tijd aanzienlijk is toegenomen. Met andere woorden, Nederland verdient door de tijd heen steeds weer op een andere manier ‘zijn geld’. Ook in de toekomst zullen de verhoudingen in grootte van sectoren zich blijven ontwikkelen op basis van de economische dynamiek. Het is van belang dat zowel bedrijven als werkenden wendbaar genoeg zijn om zich hierop aan te passen, en dat werkenden genoeg zekerheid ervaren om hierin mee te kunnen gaan. Paragraaf 3.2. gaat verder in op de veranderingen die dit met zich meebrengt voor de arbeidsmarkt.

Figuur 1.1.2 Werkgelegenheid per sector



Bron: CBS

1.1.2 Samenhang binnen brede welvaart

Verschillende thema's van brede welvaart hangen met elkaar samen.

Als er op een bepaald thema wordt ingezet, heeft dit mogelijk positieve (neven)effecten op andere thema's. Tegelijkertijd kunnen er ook afzuilen optreden, waarbij een positief effect op een thema samengaat met een negatief effect op een ander thema. Bij de Miljoenennota 2023 heeft de Afdeling Advisering van de Raad van State geadviseerd een sociaaleconomische structuuranalyse te maken.²⁹ Dit advies is herhaald bij de Voorjaarsrapportage 2023. Deze paragraaf beschrijft, met behulp van onderzoeken, op welke wijze thema's binnen brede welvaart met elkaar samenhangen. Op basis hiervan komen drie belangrijke inzichten naar voren.

²⁹ Raad van State (september 2022). Advies Miljoenennota 2023 en rapportage begrotingstoezicht 2022.

Verduurzaming kan positieve gezondheidsgevolgen hebben en biedt kansen voor de economie, maar mensen moeten ook mee kunnen komen met de transitie.

De duurzaamheidstransitie kan niet alleen bijdragen aan de vermindering van risico's door klimaatverandering, maar kan ook positieve gevolgen hebben voor de gezondheid van mensen. Zo levert de vervanging van fossiele energie door duurzame energie een jaarlijkse gezondheidswinst op die in omvang vergelijkbaar is met het aantal verloren levensjaren door doden en gewonden bij verkeersongevallen.³⁰ Ook schone mobiliteit draagt niet alleen bij aan een beter klimaat, maar verbetert ook de luchtkwaliteit in steden, wat vervolgens weer effect heeft op de gezondheid van mensen. Daarnaast kan verduurzaming van woningen positieve gezondheidseffecten meebrengen door bijvoorbeeld vocht en schimmel tegen te gaan, en tegelijk de energierekening verlagen.

Klimaatbeleid biedt economische kansen en kan nieuwe banen creëren. De duurzaamheidstransitie gaat gepaard met investeringen in onderzoek en innovatie van klimaatneutrale technologieën. In een groenere economie worden geproduceerde goederen en diensten schoner en grondstofefficiënter. Deze transitie in productieprocessen kan leiden tot nieuwe economische activiteiten die nieuwe banen genereren en de economische welvaart vergroten.³¹ Wel doet de transitie naar een duurzaam land ook een groot beroep op arbeidskrachten, net als bijvoorbeeld de zorg, terwijl het arbeidsaanbod op dit moment schaars is. Eind 2022 was bijna 40% van de vacatures voor beroepen gerelateerd aan de energietransitie onvervulbaar³² in totaal stonden 48 duizend vacatures open.³³ Vooruitkijkend kan de arbeidsvraag nog groter worden, terwijl het arbeidsaanbod slechts beperkt zal toenemen. Ditzelfde geldt voor de zorg, waar de verwachting is dat het tekort aan zorgpersoneel oploopt tot 135 duizend in 2031.³⁴

De duurzaamheidstransitie kan verdelingseffecten hebben en bestaanszekerheid raken. Klimaatverandering leidt tot zorgen onder de bevolking. Zo maakt 76% van de Nederlanders zich enig of veel zorgen om de gevolgen van klimaatverandering en de daarmee gepaard gaande klimaatschade. Hoewel 85% het belangrijk vindt dat de overheid zich bezighoudt met klimaatbeleid, maakt tegelijkertijd 50% van de bevolking zich enige of veel zorgen over de kosten van het klimaatbeleid.³⁵ Burgers krijgen te maken met de gevolgen van klimaatbeleid, waaronder de maatregelen rondom de energietransitie. Het is belangrijk om te blijven beoordelen waar de gevolgen van klimaatverandering en de duurzaamheidstransitie neerslaan. Zo helpen bestaande verduurzamingsregelingen voor huiseigenaren vooral midden- en hoge inkomens. Ook zijn mensen die een relatief groot deel van het inkomen aan de energierekening besteden vaak op meerdere vlakken kwetsbaar. Dit volgt uit onderzoek van DNB. Deze mensen hebben ook vaker een hoge huur, betalingsachterstanden en een laag inkomen.³⁶ Een recente studie van TNO geeft aan dat de energetische woningkwaliteit en het inkomen van bewoners beperkt samenhangen. Lage inkomens zijn vaak

³⁰ Kamerbrief (4 november 2022). Verantwoord omgaan met veiligheid en gezondheid in de energietransitie. Kamerstukken II, 2022-2023, [32 813, nr. 1113](#).

³¹ CBS (2023). Economische kansen (geraadpleegd cbs.nl).

³² ABN (januari 2023). Personeeltekort energietransitie rond recordniveau.

³³ UWV (oktober 2022). Klimaatdoelen energietransitie vragen om veel vakmensen.

³⁴ Kamerbrief (20 januari 2022). Nieuwe prognose verwachte personeelstekort. Kamerstukken II, 2021-2022, [29 282, nr. 451](#).

³⁵ CBS (2021). Klimaatverandering en energietransitie: opvattingen en gedrag van Nederlanders in 2020.

³⁶ DNB (19 april 2023). Kwetsbaarheid en veerkracht van Nederlandse huishoudens.

kwetsbaar voor hogere energiekosten, ook als zij een goed geïsoleerd huis hebben.³⁷ Daarentegen maakt verduurzaming van de woning wel degelijk een groot verschil voor hun energiequote (het percentage van het inkomen dat wordt besteed aan energiekosten).

Internationale samenwerking kan bijdragen aan de aanpak van grensoverschrijdende uitdagingen zoals in veiligheid en duurzaamheid, maar kan ook tot spanning leiden ten koste van bestaanszekerheid en vertrouwen.

Internationale samenwerking is belangrijk voor het aangaan van veiligheidsvraagstukken die in toenemende mate ook internationaal van aard zijn, zoals cybercrime en klimaatverandering. De eensgezindheid waarmee Nederland in EU- en NAVO-verband de oorlog in Oekraïne heeft veroordeeld, steun heeft verleend aan Oekraïne en sancties heeft opgelegd aan Rusland is een voorbeeld van internationale samenwerking gericht op het waarborgen van veiligheid. Ook klimaatverandering is een uitdaging waarbij internationaal samengewerkt wordt. Als derde economie van de wereld kan de EU bijdragen aan grensoverschrijdende uitdagingen. Sommige uitdagingen bieden bovendien economische kansen, doordat er ruimte ontstaat voor specialisatie en handel tussen landen, en toegang tot nieuwe markten, producten en diensten. Nederland kan hier als open economie veel profijt van hebben.

Internationalisering, zoals op het gebied van handel en economie, is doorgaans goed voor onze welvaart, maar kan ook tot spanningen leiden binnen landen. Internationalisering levert veel economische voordelen op door vergrote efficiëntie en succesvolle partnerschappen. Door een grote en sterk presterende exportsector profiteert Nederland daar veel van mee. We hebben een groot deel van onze welvaart hieraan te danken. Deze voordelen zijn binnen Nederland echter niet altijd gelijk verdeeld. Terwijl sommigen de vruchten plukken van internationale handel door goederen en diensten te kopen of verkopen, kunnen anderen economisch verlies leiden door handel; ook wanneer de maatschappelijke voordelen van handel in het algemeen zouden opwegen tegen de nadelen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren wanneer toegenomen internationale concurrentie leidt tot prijsdruk, waardoor bepaalde sectoren of bedrijven geraakt worden.³⁸ Dit kan bestaanszekerheid raken en het daarmee samenhangende vertrouwen schaden.

Sterke instituties en veiligheid zijn randvoorwaarden voor een hoogwaardige kenniseconomie om gelijke kansen en bestaanszekerheid te kunnen garanderen.

Sterke en rechtvaardige democratische en economische instituties dragen bij aan de stabilitet en ontwikkeling van de economie.³⁹ De democratische rechtsstaat is een fundament van de samenleving. Een voldoende stabiele omgeving met solide politieke instituties vormt ook de basis voor goed-werkende economische instituties. Economische instituties, zoals eigendomsrechten en de aanwezigheid van goed functionerende markten, zijn van primair belang voor economische uitkomsten. Zo stimuleren eigendomsrechten bijvoorbeeld innovatie en investeringen in fysiek en

³⁷ TNO (31 juli 2023). De energiekosten van verschillende typen huishoudens in Nederland.

³⁸ Autor, D et al. (2012). The China Shock. American Economic Review.

³⁹ Acemoglu et al. (2005). Institutions as a fundamental cause of long-run growth. Handbook of Economic Growth.

menschelijk kapitaal. De manier waarop economische instituties georganiseerd zijn, raakt niet alleen het economische groeipotentieel, maar ook de verdeling van economische uitkomsten tussen groepen en individuen in de maatschappij.⁴⁰

Ondermijnende criminaliteit heeft het risico in zich de instituties in een land te verzwakken, naast de schadelijke directe effecten van criminaliteit op de slachtoffers ervan. De term ondermijning heeft betrekking op activiteiten die op termijn het politieke en maatschappelijke systeem van Nederland kunnen aantasten, zowel de verhouding tussen overheid en burger, maar ook tussen burgers onderling.⁴¹ Een brede en duurzame aanpak van ondermijnende criminaliteit is van groot belang voor het functioneren van de journalistiek, het strafrecht en het landsbestuur. Dit betekent ook aandacht voor handhaving. Door verschillende schokkende gebeurtenissen, zoals de moord op Peter R. de Vries en Derk Wiersum, wordt de veilige uitoefening van beroepen als (misdaad)journalist of advocaat onder druk gezet. Uit onderzoek blijkt dat journalisten in Nederland steeds vaker worden bedreigd of agressief bejegend. Zo heeft in 2021 acht op de tien journalisten hier mee te maken gehad.⁴² Ook rechters en politici worden steeds vaker bedreigd. Bijna de helft (49%) van de decentrale politieke ambtsdragers zoals burgemeesters en wethouders heeft het afgelopen jaar te maken gehad met agressie of intimidatie. Dat treft in het bijzonder vrouwen en minderheden en heeft impact op de gezinnen van politici en bestuurders. Steeds meer politici zitten in het Stelsel Bewaken en Beveiligen. Voor het functioneren van de democratische rechtsstaat is het echter essentieel dat journalisten, juristen en politieke ambtsdragers hun werk goed en veilig kunnen uitvoeren.

Brede welvaart brengt de samenhang tussen thema's in beeld
Grote ontwikkelingen en transities kunnen spanning opleveren met bestaanszekerheid, ondernehmerschap en vertrouwen. De duurzaamheids-transitie en internationalisering kunnen zorgen voor grote veranderingen in de leefwerelden van mensen. Er wordt bijvoorbeeld gedragsverandering gevraagd om duurzamer te leven, en als onder internationale invloed de leefomgeving verandert. Ook ondernemers worden gevraagd om mee te gaan met deze transities. Veelal willen zij dit graag, maar weten ze niet hoe, of zijn er belemmeringen ten aanzien van bijvoorbeeld stikstof, netcapaciteit of personeel die dit in de weg staat. Ook verandert de economie en arbeidsmarkt, wat financiële onzekerheid kan opleveren. Wanneer de leefwerelden van burgers te veel van elkaar verschillen, kan dit spanningen veroorzaken in de samenleving. Dit kan ook vertrouwen raken, wat weer een belangrijke voorwaarde is voor het functioneren van de samenleving. Bredewelvaartsanalyse, zoals in deze paragraaf, biedt een kans om overkoepelend naar deze thema's te kijken en de onderliggende relaties goed in beeld te krijgen om zo uiteindelijk beleid te verbeteren. Beleidskeuzes op basis van deze inzichten zijn in belangrijke mate aan een nieuw kabinet.

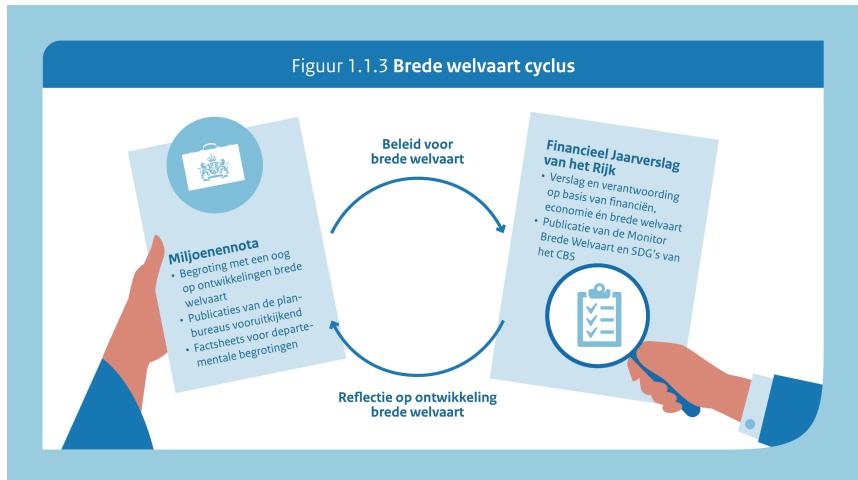
Brede welvaart wordt geïntegreerd in het begrotingsproces
In de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) wordt uitgebreid aandacht besteed aan brede welvaart. Figuur 1.1.3 schetst het beleid voor brede welvaart in de context van het begrotingsproces. Door

⁴⁰ Acemoglu, D., S. Johnson & J. A. Robinson (2005). Institutions as a fundamental cause of long-run growth.

⁴¹ RIVM (2021). Themastudie georganiseerde criminaliteit. Ondermijning van de democratische rechtstaat en andere verbindingen met de nationale veiligheid.

⁴² I&O Research (mei 2021). Agressie en bedreiging richting journalisten 2021.

de integratie van brede welvaart in de Miljoenennota en het FJR kan breder worden teruggekeken naar de ontwikkeling en verantwoording van brede welvaart. In de Miljoenennota wordt gekeken naar de huidige en verwachte ontwikkeling van brede welvaart, als aanvulling op de analyses op het gebied van de macro-economie en overheidsfinanciën. Daarnaast zijn er tegelijkertijd met deze Miljoenennota voor iedere departementale begroting CBS factsheets gepubliceerd met daarin indicatoren voor brede welvaart. Daarbij wordt ook gerefereerd aan de SDG's. Dit faciliteert het gesprek over de ontwikkelingen op het gebied van brede welvaart gerelateerd aan de departementale beleidsterreinen.



Vanuit een gezamenlijke aanpak ontwikkelen de planbureaus (CPB, SCP en PBL) een bredewelvaartsanalyse. De planbureaus onderscheiden in hun voortgangsrapportage over de ontwikkeling van het analyse-instrumentarium acht thema's van brede welvaart voor een welvarende, inclusieve en duurzame samenleving: 1) subjectief welzijn; 2) gezondheid; 3) consumptie en inkomen; 4) onderwijs en opleiding; 5) ruimtelijke samenhang en -kwaliteit; 6) economisch kapitaal; 7) natuurlijk kapitaal; en 8) sociaal kapitaal. Hierbij houden de planbureaus rekening met de welvaartsverdeling en het behoud van welvaart voor toekomstige generaties. Op termijn kunnen met behulp van dit analyse-instrumentarium de effecten van voorgenomen beleid op brede welvaart in kaart worden gebracht.⁴³ Na een verdere ontwikkeling kan dit analyse-instrumentarium ook als uitgangspunt dienen voor de behandeling van brede welvaart in de begrotingssystematiek op langere termijn.

1.2 Macro-economie

1.2.1 Conjuncturele ontwikkelingen

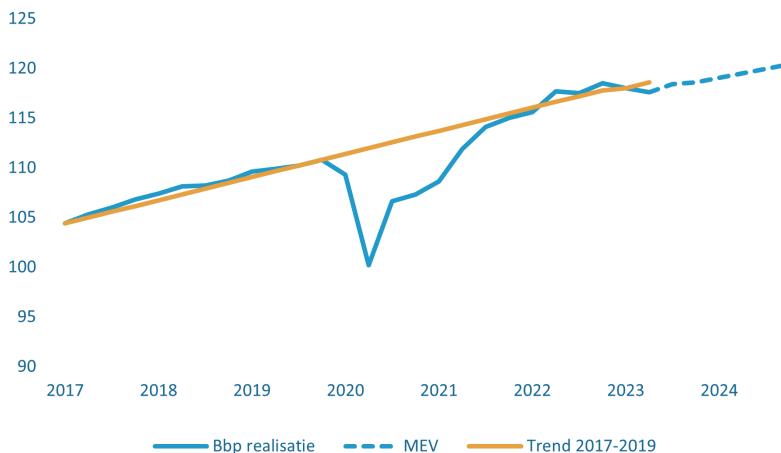
De Nederlandse economie toont zich andermaal weerbaar onder zeer onrustige macro-economische omstandigheden. De pandemie, de Russische agressie in Oekraïne die tot de dag van vandaag voortduurt en de deels daaruit voortkomende energie- en inflatieschok hebben de economie en maatschappij de afgelopen jaren niet ongemoeid gelaten. Tegelijkertijd tonen de samenleving en daarmee de economie veel veerkracht. In 2021

⁴³ CPB, SCP & PBL (juni 2022). Voortgangsrapportage verankering van brede welvaart in de begrotingssystemiek.

en 2022 was sprake van een sterk herstel en bovengemiddelde groei, nadat de economie in 2020 was gekrompen als gevolg van de pandemie (Figuur 1.2.1). De macro-economische cijfers van de afgelopen jaren zijn dus relatief gunstig. Dit betekent echter niet dat op individueel niveau iedereen erop vooruit is gegaan en de economische ontwikkeling wordt gevoeld. Op individueel niveau zijn tal van economische ontwikkelingen ook van belang, zoals bijvoorbeeld het krijgen of verliezen van werk en de impact van inflatie op de huishoudportemonnee.

De veerkracht van de economie blijkt mede uit het feit dat de groei gerealiseerd werd met het laagste gasverbruik in 50 jaar.⁴⁴ Nederland verbruikte in 2022 een kwart minder gas dan in 2021, waarbij zowel huishoudens als industrie hun gasverbruik aanzienlijk wisten te beperken. Ook was sprake van substitutie van gas, met zowel klimaatvriendelijke als niet-klimaatvriendelijke alternatieven. In sommige gevallen was het zuiniger omgaan met gas noodgedwongen vanwege de impact die hoge energieprijzen hadden voor bedrijven en huishoudens, maar draagt dit ook bij aan de omvangrijke taak om te verduurzamen. Zo hebben de hogere prijzen en onzekerheid geleid tot een brede gedragsverandering, wat een dominante factor vormt in de vermindering van het gasverbruik. Daarnaast hebben de ontwikkelingen een zetje gegeven voor schnellere en hogere investeringen in hernieuwbare energie. Tot slot heeft deze daling in het gasverbruik niet tot een even grote daling in het productievermogen van de industrie geleid.⁴⁵

Figuur 1.2.1 Ontwikkeling bruto binnenlands product (bbp, 2015=100)



Bron: CBS en CPB

Het huidige conjunctuurbeeld is omgeven met onzekerheid.⁴⁶ In de tweede helft van 2022 liep de inflatie snel op. Zorgen over betaalbaarheid van energie en boodschappen en over de dalende huizenprijzen als gevolg van de gestegen hypotheekrente schaden het consumentenvertrouwen. Maar hoewel dalende huizenprijzen er in het verleden vaak toe leidden dat mensen de hand op de knip hielden, bleef de huishoudconsumptie (gecorrigeerd voor prijsstijgingen) nu op peil. Mogelijk als gevolg van de brede maar tijdelijke koopkrachtondersteuning van de overheid. Ook het producentenvertrouwen, de industriële productie en de export bleven in

⁴⁴ CBS (13 februari 2023). Gasverbruik Nederland in 2022 laagste in 50 jaar.

⁴⁵ Rabobank (2023) Inflatiemonitor Nederland mei: opnieuw loopt de inflatie op.

⁴⁶ CBS Conjunctuurklok. Hier komt op maandbasis belangrijke economische informatie samen die het CBS verzameld.

eerste instantie stabiel op een niveau boven hun langjarige trend, maar laten in het voorjaar duidelijke tekenen van afzwakking zien. De industriële productie daalde met 8,3% tussen juli 2022 en juli 2023, nadat deze in 2021 en 2022 juist sterk was toegenomen.⁴⁷

Het scenario waarbij de economie een zachte landing maakt, is nog steeds reëel. In de eerste twee kwartalen van 2023 kromp de Nederlandse economie met 0,4% en 0,3%.⁴⁸ Met twee kwartalen van economische krimp op rij is er technisch gesproken sprake van een milde recessie. De verwachting is echter dat deze milde recessie van korte duur is. Het CPB raamt dat in het derde en vierde kwartaal van 2023 de economie zal herstellen. Voor het geheel van 2023 verwacht het CPB economische groei van 0,7%. Voor 2024 wordt de groei geraamd op 1,5%.⁴⁹ Vooral de arbeidsmarktindicatoren in het CBS Conjunctuurdashboard duiden nog steeds op aanzienlijke krapte en sterke onderliggende vraag. Zowel de omzet van de uitzendbranche, als het aantal gewerkte uren en het aantal vacatures liggen boven hun langjarige trend.⁵⁰

Figuur 1.2.2 Ontwikkeling van de industriële productie (procentuele verandering t.o.v jaar eerder)



Bron: CBS

Nooit eerder was de arbeidsparticipatie zo hoog als in het eerste kwartaal van 2023. Ondanks het gedaalde producentenvertrouwen en de teruglopende industriële productie zijn bedrijven terughoudend om personeel te laten gaan, in verband met de historisch krappe arbeidsmarkt. Tussen september 2022 en april 2023 daalde de werkloosheid van 3,8% naar 3,4%. De aanzienlijke cao-loonstijgingen hebben een positief effect op de koopkracht van werknemers. De cao-lonen reageren met een vertraging op de sterk opgelopen inflatie, waardoor de reële cao-loonontwikkeling zich in 2023 en 2024 naar verwachting langzaam herstelt. Hogere loongroei is bij de gestegen inflatie belangrijk voor de ondersteuning van de koopkracht; de overheid kan het welvaartsverlies van hogere inflatie voor huishoudens niet volledig compenseren.⁵¹ Het CPB rekent mede door toenemende lonen op

⁴⁷ CBS (8 september 2023). Gemiddelde dagproductie industrie (volume).

⁴⁸ CBS (16 augustus 2023). Economie krimpt in tweede kwartaal 2023 met 0,3 procent.

⁴⁹ CPB (19 september 2023). Macro Economische Verkenning 2024.

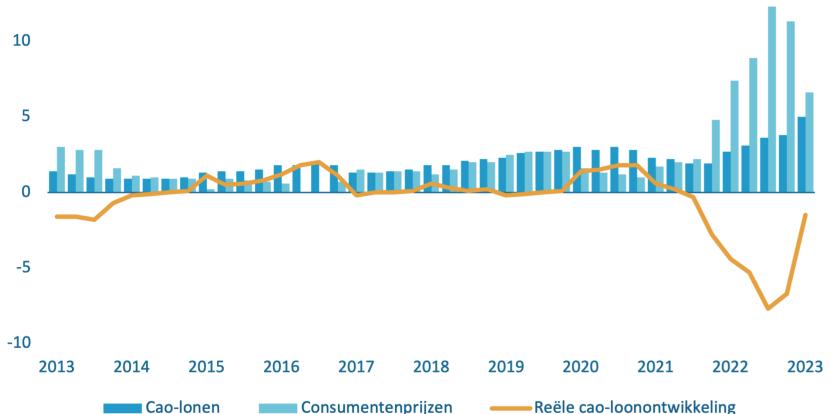
⁵⁰ CBS (31 juli 2023). Conjunctuurdashboard.

⁵¹ Telling, M. & Van Wickeren, S. (2023). Hogere loongroei wenselijk ter ondersteuning van de koopkracht. ESB, 108(4823).

een (mediane) koopkrachtgroei van 1,8% in 2024. Door een verschil in de zorgpremieraming komt het kabinet uit op een (mediane) koopkrachtgroei van 1,7%. Voor 2023 gaat het CPB uit van een daling van 1,1% in navolging van de grotere daling van 2,7% in 2022.

Figuur 1.2.3 Cao-lonen, consumentenprijzen en reële cao-loonontwikkeling (procentuele verandering t.o.v jaar eerder)

15



Bron: CBS

1.2.2 Oorsprong en impact van hoge inflatie en rente

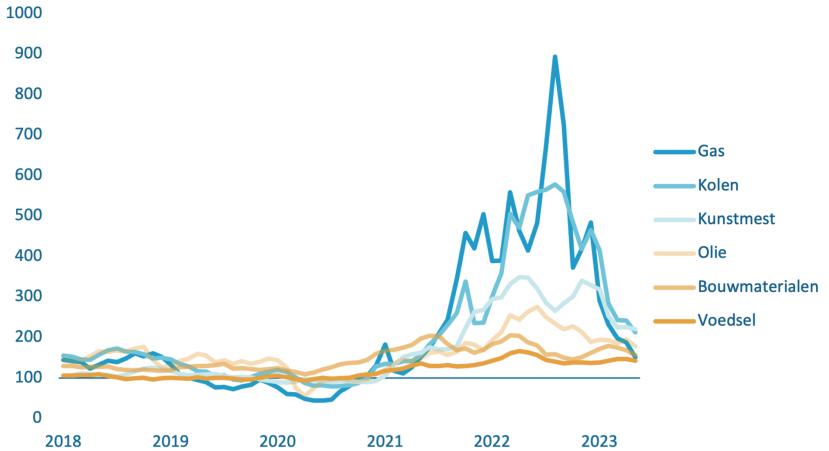
De sterk gestegen inflatie van het afgelopen jaar komt voort uit drie internationale schokken die elkaar snel opvolgden. DNB heeft voor het eurogebied in kaart gebracht welke factoren onderliggend zijn aan de historische toename van inflatie en onderscheidt daarbij drie fasen.⁵²

Fase 1: De pandemie (2020). Om het besmettingsgevaar in te perken gaat de economie op slot. Mensen blijven thuis en geven minder geld uit, de vraag naar goederen en diensten loopt terug. Winkels en fabrieken sluiten of schorten hun productie op. De economie draait als geheel op een lager pitje en de al lage inflatie daalt nog iets verder. Onbekend is hoe lang deze situatie zal voorduren; anticiperen op heropening kan dus maar beperkt.

Fase 2: De economie van het slot (2021). Het economisch herstel in de tweede helft van 2021 is krachtig. Huishoudens in de EU, maar vooral ook in de VS beschikken over veel opgesloten geld waardoor de consumptie snel opveert. Voor sommige productcategorieën is direct al meer vraag dan voor de pandemie. Tegelijkertijd lopen steunmaatregelen vanuit overheden nog door. Ook het centralebankbeleid is nog sterk expansief, gericht op het ophogen van de (dan nog lage) inflatie. De aanbodzijde kan echter onvoldoende inspelen op deze plots oplevende vraag. Bevoorradingketens wereldwijd zijn nog verstoord en er is een tekort aan personeel, waardoor (tussen)producten niet leverbaar zijn en orders niet of pas veel later kunnen worden vervuld. De overvloedige vraag leidt tot tekorten en een opwaartse druk van prijzen, en dan met name van grondstoffen.

⁵² DNB (februari 2023). Analysis of the Euro area great inflation surge.

Figuur 1.2.4 Ontwikkeling grondstofprijzen (2016=100)



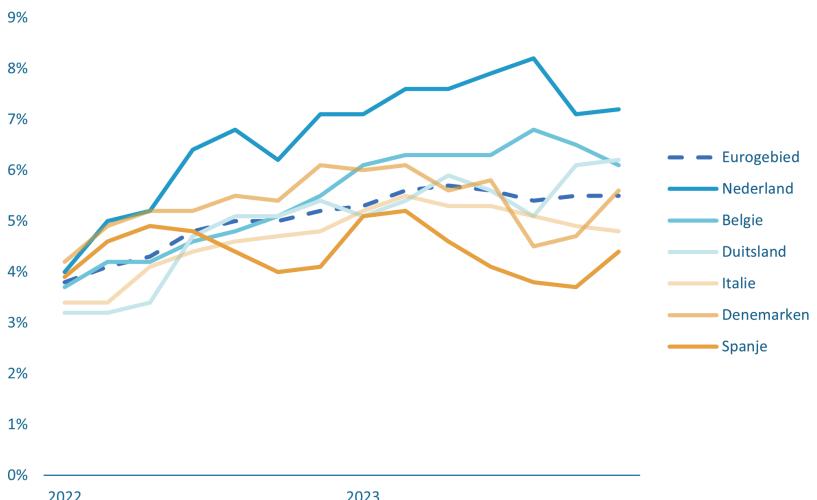
Bron: IMF Primary commodity prices

Fase 3: Oorlog en energiecrisis (2022). De vraag naar goederen en diensten blijft sterk en de arbeidsmarkt krap. Consumenten geven gespaard geld uit en het bedrijfsleven vult voorraden aan nu bevoorradingketens langzaam herstellen. De inval van Rusland in Oekraïne leidt tot een nieuwe schok voor de wereldeconomie, met name als gevolg van sterk oplopende energie-prijzen. Omdat gasmarkten regionaal van aard zijn, zijn de gevolgen van de gestegen gasprijzen het grootst in Europa. Europese overheden bieden brede energiesteun om te voorkomen dat huishoudens in de kou komen te zitten. Export vanuit Oekraïne wordt verstoord, waardoor voedselprijzen verder oplopen.

De inflatie in de eurozone daalt inmiddels weer. In Nederland blijft de afkoeling nog achter bij andere landen, al stemt de snelle raming over augustus (3,0% t.o.v. 4,6% in juli) positief. In juli lag de zogenoemde kerninflatie⁵³ nog wel boven het EU-gemiddelde.

⁵³ De inflatie zonder energie en voedsel, alcohol en tabak

Figuur 1.2.5 Kerninflatie in Nederland en de Eurozone (maandbasis)



Bron: Eurostat

De inflatiodynamiek in Nederland vertoont tekenen die erop wijzen dat na de energieschok nu ook binnenlandse oorzaken leiden tot prijsdruk. De binnenlandse inflatiendruk is momenteel met name het gevolg van krapte en oververhitting. Dit is de andere kant van de medaille van de sterk herstelde goed presterende Nederlandse economie. Het CPB spreekt van een positieve output gap, wat inhoudt dat de economie boven haar langetermijnincapaciteit produceert. Verdere indicaties hiervan zijn de toegenomen bedrijfswinsten en meer recentelijk een versnelling van de loongroei. Zolang deze krapte voortduurt, blijft de opwaartse druk op de prijzen bestaan.

Box 1 Winstflatie

In het Voorjaarsnotadebat heeft de minister van Financiën toegezegd in de Miljoenennota nader in te gaan op winstflatie. Met winstflatie wordt bedoeld dat bedrijven hun afzetprijzen gemiddeld meer verhogen dan nodig om te compenseren voor stijgende kostprijzen. Onder de streep worden ze dus winstgevender. Uit onderzoek van DNB volgt dat winsten hebben bijgedragen aan de binnenlandse prijsdruk.⁵⁴

Diverse grote bedrijven zagen ondanks de energiecrisis en sterk gestegen inflatie hun winstgevendheid toenemen in 2022. Dit riep de vraag op of het bedrijfsleven moedwillig prijzen meer dan nodig verhoogde in de hoop zo te profiteren van de inflatiodynamiek. Diverse onderzoeken hiernaar hebben laten zien dat het te vroeg is hierover algemene conclusies te trekken. Er zijn zeker sectoren die bovengemiddeld goed hebben gepresteerd, maar ook sectoren waarvoor dat niet geldt. Ook verschillende bedrijven onderling sterk in de mogelijkheid om kostenstijgingen door te berekenen. Er zijn drie verschillende verklaringen denkbaar voor een situatie waarin prijzen en winsten harder stijgen dan kosten:

⁵⁴ DNB (mei 2023). De bijdrage van winsten en lonen aan de Nederlandse inflatie.

- Een context van schaarste door de oververhitting van de economie kan leiden tot tijdelijke prijs- en winstverhogingen die ervoor zorgen dat vraag en aanbod weer in evenwicht komen.
- Bedrijven kunnen in tijden van sterk gestegen kosten hun prijzen meer dan evenredig verhogen in anticipatie op hogere toekomstige productiekosten, zoals loon- en financieringskosten.
- Marktimperfecties, zoals marktmacht, ondermijning van concurrentie, informatie-asymmetrie of impliciete afspraken kunnen ook leiden tot hogere prijzen.

Vooral de laatste verklaring zou zorgwekkend zijn en kan duiden op marktfalen. Zolang de concurrentie in een sector op orde is zal deze immers op de middellange termijn disciplinerend werken en bedrijven dwingen hun prijzen concurrerend te houden. De ACM houdt met dat doel toezicht op de mededinging en het consumentenrecht in Nederland.

De ECB grijpt in om hoge inflatie te temperen

In december 2021 kondigde de ECB een normalisatie van haar monetaire beleid aan. Netto aankopen van schuldpapier werden begin 2022 stopgezet en op 27 juli 2022 verhoogt de ECB voor het eerst in meer dan tien jaar haar belangrijkste rentetarieven (oranje lijn in 1.2.6). Dit gebeurt met het doel om de inflatie af te remmen. Het afgelopen jaar volgden nog acht opeenvolgende verhogingen. Wel heeft de bank in mei het tempo van de renteverhogingen verlaagd, wat erop duidt dat de piek van de ECB-rente in zicht komt.⁵⁵ Vanaf maart 2023 bouwt de ECB de bestaande voorraad van staatsobligaties op de balans af (blauwe vlak in figuur 1.2.6). Niet alle aflopende leningen worden vernieuwd. De afbouw van deze voorraad is per juli 2023 versneld. Ondersteunend hieraan bouwt de centrale bank de aankoop van nieuw schuldpapier af. De Amerikaanse centrale bank, de Federal Reserve, had al eerder een vergelijkbare koers ingezet. De centrale banken onttrekken zo geld aan de economie. Naar verwachting heeft de renteverhoging echter een aanzienlijk groter effect op de reële economie dan het afbouwen van de centrale-bankbalans.⁵⁶

⁵⁵ ABN AMRO (juni 2023). Visie op de rente.

⁵⁶ Claeys, G. et al. (maart 2023). Quantitative tightening in the euro area.

Figuur 1.2.6 ECB-depositorente (%) en -activa (in miljarden euro)



Bron: ECB

In de eurozone bestaat het risico dat het rente-effect van het ECB-beleid onevenredig groot is voor landen met een kwetsbare overheidsfinanciering en zij daardoor in problemen raken. De gemiddelde overheidsschuld in de EU steeg van 65,2% van het bbp in de periode 2004-2008 naar 89,5% in 2021.⁵⁷ De ECB heeft anticiperend op het risico van wanordelijke rentebewegingen een nieuw instrument in het leven geroepen.⁵⁸ Vooral nog stijgen de rentes gematigd en op voorspelbare wijze. Toch blijft het van groot belang om de begrotingsdiscipline te versterken en te harmoniseren in de eurozone. Rentes kunnen namelijk ook plotseling stijgen door de situatie op financiële markten. Dit is een gemeenschappelijk belang; de Europese schulden crisis heeft geleerd dat problemen in een enkel land kunnen escaleren naar een crisis voor het hele eurogebied. Paragraaf 1.3.4 gaat daarom nader in op het Stabiliteits- en Groeipact, waarin de Europese begrotingsregels zijn vastgelegd. Ook gaat de paragraaf in op de eerder met de Tweede Kamer gedeelde inzet hierbij van het demissionaire kabinet.

Naar schatting van het IMF hebben nu meer dan 60% van de lage-inkomenslanden en 25% van de middeninkomenslanden een hoog risico op - of een onhoudbare schuld. Opkomende economieën, en met name ontwikkelingslanden, zijn kwetsbaar voor schuldhoudbaarheidsproblemen. Dit hangt samen met een variabele rente. Ook is de schuld van deze landen genoteerd in dollars en is de eigen wisselkoers verslechterd ten opzichte van de dollar. Hierdoor zijn opkomende economieën en ontwikkelingslanden kwetsbaar voor een verdere verkrapping van monetair beleid in ontwikkelde economieën. Deze problemen voor opkomende economieën en ontwikkelingslanden worden versterkt door de fors gestegen voedsel- en energieprijzen.

⁵⁷ European Economic Forecast - Spring 2023. Statistical Annex.

⁵⁸ Dit is het zogenoemde transmissieprotectie-instrument. Het treedt in werking op het moment dat landen geraakt worden door scherpe rentebewegingen die niet gerechtvaardigd zijn door onderliggende risico factoren.

Gevolgen van de gestegen rente

Ook consumenten en het bedrijfsleven ondervinden wereldwijd de

gevolgen van de gestegen rente. In de VS vielen in het voorjaar diverse middelgrote banken om. In het geval van Silicon Valley Bank was dat deels te wijten aan een te hoge blootstelling aan staatsobligaties. Deze waren door het beleid van de centrale banken in korte tijd minder waard geworden. Bij verdere rentestijgingen ontstaat dit risico ook voor andere bezitters van staatsobligaties. Ook vooruitkijkend heeft de gestegen rente verstrekkende gevolgen. De CBS Investeringssradar schetst een beeld van een aanzienlijk verslechterd investeringsklimaat.⁵⁹ Dit raakt het bedrijfsleven en heeft bijvoorbeeld ook gevolgen voor de kosten van de energietransitie.⁶⁰

Het huidige renteniveau is in historisch perspectief niet uitzonderlijk; het is met name de zeer snelle stijging van de rente die zorgt voor aanpassingsproblemen.

Kwetsbaar zijn vooral de projecten die zijn aangegaan op basis van het renteniveau van vorig jaar. De woningbouw in Nederland is daar een goed voorbeeld van. Zowel de materiaalkosten als de rente zijn in korte tijd sterk gestegen. Bouwers en ontwikkelaars van woningen staan daardoor voor hogere kosten, terwijl zij al te maken hadden met andere belemmeringen als gevolg van de krappe arbeidsmarkt en lange procedures van vergunningverlening en stikstof. De sterke stijging van de hypotheekrente beïnvloedt ook de prijs die mensen willen en kunnen betalen. Teruglopende verkopen en de prijsdalingen beïnvloeden de financiële haalbaarheid van huidige bouwplannen. De prijzen van woningen en van grond moeten zich aan de nieuwe situatie aanpassen, maar dit kost tijd. Voor lopende projecten werken bouwers, ontwikkelaars en gemeenten samen om manieren te vinden projecten doorgang te laten vinden en de woningbouwproductie op gang te houden. Toch is de verwachting dat de gestegen kosten in combinatie met de verminderde vraag zorgen voor een tijdelijke dip in de bouwproductie in 2024. Het kabinet zet daarom onder meer via de start-bouwimpuls, een tijdelijke huurprijsopslag voor nieuwbouwprojecten bij de wet betaalbare huur en het wetsvoorstel regie op de volkshuisvesting maximaal in om projecten die al vergund zijn toch door te kunnen laten gaan. Tegelijkertijd is de vraag naar huisvesting toegenomen, waardoor ook de bouwopgave groter is geworden. Het statistisch woningtekort⁶¹ voor 2023 is geraamd op 4,8% van de woningvoorraad. Door de grotere vraag naar woningen, in combinatie met de verwachte dip in de bouwproductie, zal het de komende jaren voor veel mensen lastig blijven om een betaalbare woning te vinden.

1.2.3 Internationale economie en geopolitieke situatie

De Nederlandse economie is sterk verweven met die van Europa en in

toenemende mate ook met de rest de wereld. De handel met landen buiten de eurozone is in de afgelopen twintig jaar sterker gegroeid dan die met eurozonelanden; dit ondanks de uitbreiding van de eurozone met zeven nieuwe landen.⁶² Dit is een bijeffect van economische en demografische verschuivingen in de wereld en biedt kansen voor een goed gepositioneerd

⁵⁹ CBS (2023). Investeringssradar (cbs.nl).

⁶⁰ Het Financiële Dagblad (14 juni 2023). Energietransitie €17 miljard duurder door hoge rente.

⁶¹ Het statistisch woningtekort wordt al langere tijd gebruikt als een indicator voor de spanning op de woningmarkt. Het woningtekort wordt uitgedrukt in aantal woningen (en hoe groot dit aantal is als percentage van de woningvoorraad). Het woningtekort betekent niet dat deze huishoudens geen huisvesting hebben, maar dat ze geen zelfstandige woning bewonen en dit naar verwachting wel willen. Bij een tekort van 0% zou theoretisch gezien voor elke woningzoekende direct een woning beschikbaar zijn.

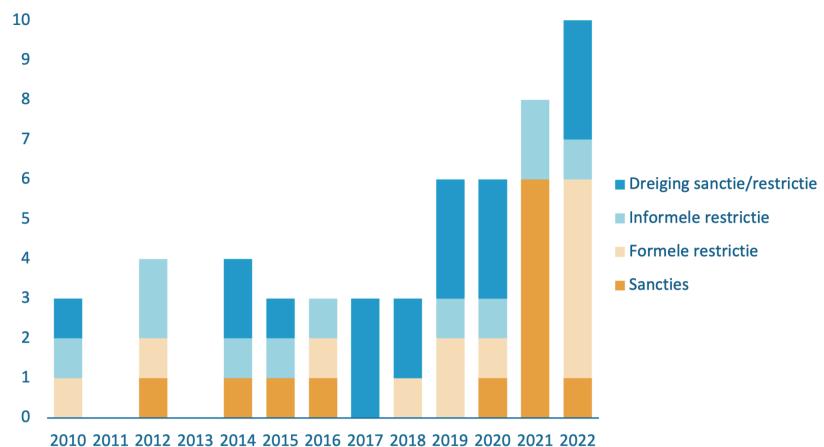
⁶² CBS (2022). Internationaliseringssmonitor.

export- en doorvoerland als Nederland. Het verbreedt afzetmarkten voor Nederlandse producten en levert schaal- en specialisatievoordelen op. Een derde van de welvaart in Nederland is te danken aan handel en samenwerking met het buitenland.⁶³

Deze verwevenheid zorgt voor economische veerkracht, maar maakt Nederland ook bovengemiddelde gevoelig voor ontwikkelingen op het wereldtoneel. De financiële crisis en de eurocrisis, de coronapandemie en de inval van Rusland in Oekraïne hadden hun oorsprong buiten Nederland, maar hebben verstrekende gevolgen gehad voor de Nederlandse maatschappij.

De inval van Rusland in Oekraïne is een omslagpunt, maar ook daarvoor waren er al tekenen zichtbaar van verharding en verschuivingen van de geopolitieke verhoudingen. China manifesteert zich het afgelopen decennium nadrukkelijk als economische en inmiddels ook politieke en militaire grootmacht. De VS gaan deze machtscompetitie aan en beide mogendheden botsen steeds vaker op bijvoorbeeld ideologie en technologie. Rusland is economisch gezien geen grote mogendheid, maar blijkt nog steeds in staat en bereid tot grootschalige militaire agressie. Dat blijkt uit tal van grensconflicten, de annexatie van de Krim en meest prominent de inval in Oekraïne. Naast de onmiddellijke uitdagingen waarvoor de Russische oorlog Nederland stelt, vraagt deze geopolitieke verschuiving ook om een nauwe samenwerking met partners wereldwijd en een intensievere relatie met niet-traditionele gesprekspartners. In dit krachtenveld is de relatie met China voor Nederland en de EU een van de belangrijkste, maar ook een van de meest complexe. Dit komt ook tot uiting in de EU-drieslag van partner, concurrent en systeemrivaal. Ondanks deze complexe relatie hebben de EU en China elkaar ook nodig, bijvoorbeeld op het terrein van economie, handel en klimaatverandering. Hierbij vergt effectief China-beleid naast eensgezindheid binnen de EU ook samenwerking in breder, multilateraal, verband.

Figuur 1.2.7 Geopolitieke beïnvloeding van Rusland, China of de VS in een of meer OESO-lidstaten (aantal keer)



Bron: Clingendael

⁶³ CBS (september 2021). Nederland handelsland export, import & investeringen.

Economische sancties en restricties komen steeds vaker voor in het geopolitieke handelsbeleid van China, Rusland, de VS en de EU. Dit gebeurt niet alleen tegen elkaar, maar ook tegen tal van andere landen. Het kan gaan om importtarieven om de eigen markt te beschermen, exportverboden, stringente regels voor buitenlandse bedrijven om actief te zijn in het eigen land of het aanpassen van productstandaarden gericht op uitsluiting. Clingendael heeft deze escalatie helder in kaart gebracht (zie figuur 1.2.7). Als gevolg van het optreden van deze economische grootmachten is bovendien de besluitvorming moeilijker geworden in de VN, WTO en andere multilaterale overlegorganen.⁶⁴

Deze ontwikkeling is zorgelijk; handelsrestricties schaden de wereldconomie en uiteindelijk betaalt de burger altijd voor importtarieven.⁶⁵ Nederland is bovendien extra gevoelig voor de grillen van de wereldconomie. Handel is bevorderlijk voor alle partijen, maar kan ook leiden tot strategische afhankelijkheden. Dat is risicovol als er een hoog risico is op leveringsonderbrekingen en het lastig is om tijdig een andere leverancier te vinden. Onderzoek naar de impact van de coronapandemie op de invoer van producten wijst uit dat de import van producten met een gediversifieerde aanvoerketen veel minder werd geraakt dan die met een geconcentreerde aanvoerketen. Met andere woorden: importeurs waren veel beter in staat om verstoringen op te vangen op het moment dat zij meer toeleveranciers hebben, liefst in verschillende landen.⁶⁶ Brede internationale handel en samenwerking blijft daarom onverminderd van belang, zeker ook met het oog op mondiale uitdagingen als veiligheid, klimaat en gezondheid.

Een grote afhankelijkheid van een of enkele landen voor de leveranties van specifieke goederen is kwetsbaar. De energiecrisis heeft dit onderstreept. Grootchalige energiesteun en EU-brede besparing en snelle uitbreiding van de LNG-capaciteit zijn belangrijk geweest om energie in de winter betaalbaar te houden voor huishoudens. Inmiddels lijken energieprijzen te normaliseren, zij het op een hoger niveau dan voorheen. Er zijn echter ook andere strategische afhankelijkheden. Dit zijn grondstoffen, goederen of diensten die overwegend door één handelspartner geleverd worden, waarbij het wegvalen van deze relatie grote maatschappelijke schade kan leiden en bovendien niet eenvoudig te vervangen is. Voorbeelden zijn grondstoffen als lithium, kobalt en zeldzame aardmetalen. Dit zijn grondstoffen die onmisbaar zijn voor de energie- en andere transities. In december 2022 is de nationale grondstoffenstrategie gepubliceerd. Het doel van de nationale grondstoffenstrategie is om de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen op middellange termijn te vergroten. Er wordt ingezet op verschillende handelingsperspectieven zoals circulariteit en innovatie, duurzame Europese mijnbouw en raffinage, diversificatie, verduurzaming internationale ketens en kennisopbouw en monitoring.

Europese samenwerking is effectief gebleken in het verminderen van de afhankelijkheid van Rusland en is ook de te prefereren route voor andere strategische afhankelijkheden. De EU is het primaire handelingsniveau in het verminderen van strategische afhankelijkheden. Uitgangspunt daarbij is een open economie en internationale samenwerking. Handel en goede

⁶⁴ Rijksoverheid (8 maart 2022). Kamerbrief over het beleid van Buitenlandse Zaken. Kamerstukken II, 2021-2022, 35 925 V, nr. 84.

⁶⁵ Brakman, S. (2021). Handel en politiek gaan niet samen. ESB, 106(4801).

⁶⁶ Böschmeier, J., en K. Mau (2022). Gediversifieerd netwerk van handelspartners helpt schokken op te vangen. ESB, 107(4816),

diplomatieke verhoudingen zijn zeer belangrijk voor Nederland, maar hierbij is realisme ten aanzien van mogelijke geopolitieke ambities van handelspartners nodig.

De Europese samenwerking raakt ook aan het thema migratie. De bevolkingsgroei van Nederland ligt boven het Europees gemiddelde. Vorig jaar nam onze bevolking toe met meer dan 200.000 mensen, vrijwel volledig als gevolg van migratie. Nederland is dichtbevolkt en wordt drukker, diverser en grijzer. In 2022 immigreerden 403.108 personen naar Nederland en emigreerden 179.310 personen uit Nederland. Sinds 2007 is bijna ieder jaar het merendeel van de migranten afkomstig uit de EU of Europese Vrijhandelsassociatie. 2022 is een uitzondering, vanwege de ontheemden uit Oekraïne. Het blijft van belang dat mensen in nood kunnen worden opgevangen. We moeten voorkomen dat we de spankracht van de samenleving overvragen, want dat gaat ten koste van het draagvlak voor migratie in onze samenleving. De toegenomen migratiebewegingen voor bijvoorbeeld asiel, werk of studie dragen bij aan ons land, maar brengen ook druk met zich mee voor de inrichting van ons land, de (sociale) voorzieningen en onze economie. Hiertoe moet in de komende periode belangrijke keuzes worden gemaakt over de procedures, opvang, huisvesting, woningbouw, integratie en grensbewaking (zowel Europees als nationaal).

Ook met een demissionair kabinet blijft Nederland Oekraïne onverminderd steunen in zijn rechtmatige strijd om zijn territorium te verdedigen.

Nederland stuurt materieel en geeft training aan Oekraïense militairen en verricht onderhoud. Daarnaast verleent Nederland – deels via de EU, VN-organisaties en de internationale financiële instellingen⁶⁷ en bilateraal – omvangrijke humanitaire en financiële steun om oorlogsschade te herstellen en de Oekraïense economie en samenleving draaiende te houden. In nauwe samenwerking met EU en niet-EU bondgenoten draagt Nederland bij aan het isoleren van Rusland en het verantwoordelijk stellen van Rusland voor oorlogsmisdaden en het vergoeden van materiële en immateriële oorlogsschade. Daarnaast is een ongekende reeks economische sancties gesteld om de Russische oorlogseconomie te ontregelen, de aanvalskracht van Rusland te beperken en de druk te verhogen om diens agressie te beëindigen. Ook blijft Nederland in internationaal verband streven naar waarheidsvinding, gerechtigheid en rekenschap voor de slachtoffers van het neerhalen van vlucht MH17 en hun nabestaanden. Dit blijft een prioriteit.

1.3 Overheidsfinanciën

1.3.1 Actuele stand van de overheidsfinanciën

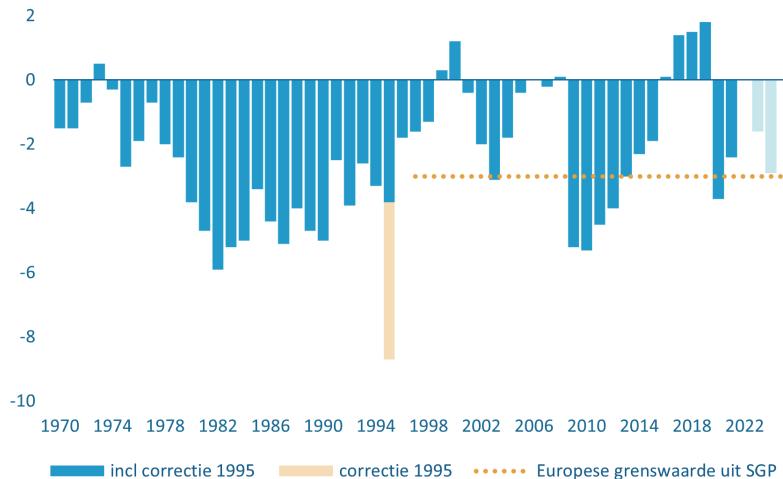
Het begrotingstekort komt naar verwachting in 2024 uit op 2,9% bbp.

Hiermee ligt het tekort binnen de Europese grenswaarde van 3% bbp. In 2023 komt het begrotingstekort naar verwachting uit op 1,6% en is daarmee 1%-punt positiever dan geraamd bij de Voorjaarsnota 2023. In 2024 stijgen zowel de inkomsten als de uitgaven van het Rijk, maar stijgen de uitgaven relatief harder. Deze stijging van de uitgaven in 2024 ten opzichte van 2023 is onder andere het gevolg van de investeringsagenda van het kabinet. Daarnaast stijgen de uitgaven aan loon- en prijsontwikkeling doordat de

⁶⁷ Zoals het IMF, de Wereldbank en de EBRD; waar Oekraïne door Nederland wordt vertegenwoordigd.

hoge inflatie van de afgelopen jaren geleidelijk doorwerkt op de loonontwikkeling en de begroting. Daarnaast stijgen de rente-uitgaven en dalen de gasbaten. De inkomsten van de overheid stijgen door met name de inflatie en hogere loonontwikkeling. Na 2024 fluctueert het geraamde tekort rond de 3%; dit wordt verder toegelicht in paragraaf 2.1 en bijlage 6. Het kabinet blijft aandacht houden voor de ontwikkeling van de overheidsfinanciën.

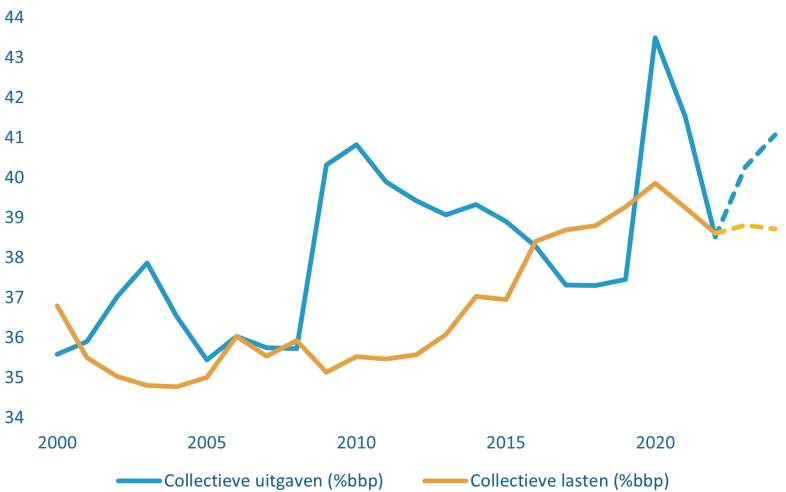
Figuur 1.3.1 Ontwikkeling overheidssaldo (in % bbp)



Bron: CPB en Ministerie van Financiën

De overheidsuitgaven stijgen in 2023 en 2024 terwijl de inkomsten afvlakken ten opzichte van het bbp. Zoals zichtbaar in figuur 1.3.2 zijn de collectieve uitgaven van de overheid groter dan de inkomsten (lasten). Als gevolg hiervan heeft de overheid momenteel een overheidstekort. Na een forse stijging van de overheidsuitgaven tijdens de coronacrisis gevolgd door een snelle daling, stijgen de overheidsuitgaven ten opzichte van het bbp naar verwachting in 2023 en 2024. Dit gebeurt met name door hogere uitgaven aan de stijgende loon- en prijsontwikkeling. In 2023 stijgen de inkomsten in termen van het bbp licht, met name door de economische ontwikkeling via onder andere hogere bedrijfswinsten en stijgende lonen. In 2024 vlakken deze ontwikkeling naar waarschijnlijkheid af. Dit leidt tot een lichte daling van de collectieve lasten ten opzichte van het bbp.

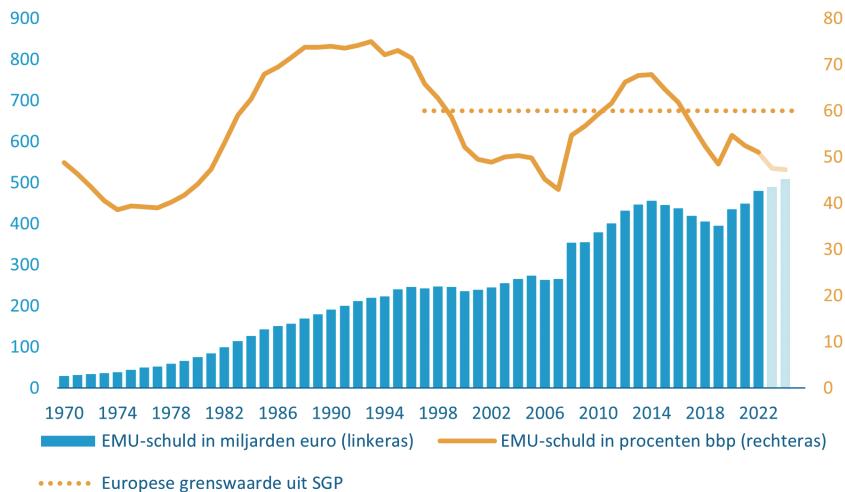
Figuur 1.3.2 Ontwikkeling collectieve uitgaven en lasten (in % bbp)



Bron: CPB

Het niveau van de overheidsschuld is in Europees en internationaal perspectief relatief laag en wordt gedrukt door de aanhoudend hoge inflatie. De schuldboede bedraagt naar verwachting 47,6% bbp in 2023 en 47,3% bbp in 2024, wat neerkomt op circa 510 miljard euro in 2024. Hiermee ligt de overheidsschuld ruim onder de Europese grenswaarde van 60% bbp. Ondanks het geraamde begrotingstekort, daalt de schuldboede in 2024. Dit komt onder andere door de hoge inflatie en het bijbehorende zogenoemde noemereffect. Hierdoor stijgt het nominale bbp, wat een positief effect heeft op de schuld in verhouding tot het bbp. De komende jaren loopt schuldboede naar verwachting wel op naar 52,9% bbp in 2028. Zie paragraaf 2.1 en bijlage 7 van deze Miljoenennota voor een gedetailleerd overzicht van de schuldonontwikkeling.

Figuur 1.3.3 Ontwikkeling overheidsschuld



Bron: CPB en Ministerie van Financiën

Het structureel saldo komt in verwachting in 2023 uit op – 1,7% bbp en in 2024 op – 2,7% bbp. Het structureel saldo is het EMU-saldo gecorrigeerd voor de invloed van de conjunctuur en eenmalige uitgaven en inkomsten. Vanuit het Stabiliteits- en Groepact kent Nederland, naast de referentiewaarden voor het begrotingstekort en de schuld, vooralsnog ook nog een middellangetermijnndoelstelling (MTO) van – 0,75% bbp voor het structureel saldo. Doordat het structureel saldo rekening houdt met de stand van de economie, biedt deze zogenoemde preventieve arm van het SGP ruimte voor stabiliserend begrotingsbeleid in laagconjunctuur, maar vraagt deze ook om prudent begrotingsbeleid in hoogconjunctuur. De MTO wordt naar verwachting in 2023 en 2024 overschreden. Als een lidstaat niet voldoet aan zijn MTO, schrijven de huidige regels van het SGP voor dat het structureel saldo jaarlijks een verbetering moet laten zien met 0,5%-punt bbp als uitgangspunt. Het structureel saldo in Nederland toont een verslechtering van 1%-punt bbp van 2023 op 2024. Hiermee voldoet Nederland niet aan de preventieve arm van het SGP.⁶⁸ Door de algemene ontsnappingsclausule van het SGP blijft dit in ieder geval voor 2023 zonder gevolgen.⁶⁹ Daarnaast wordt het SGP momenteel ook herzien, waarbij de MTO en het structureel saldo als stuurvariabele waarschijnlijk komt te vervallen. Momenteel zijn de onderhandelingen hierover gaande, zie ook paragraaf 1.3.4 en bijlage 15.

1.3.2 Mogelijke risico's voor de overheidsfinanciën

Trendmatig begrotingsbeleid en automatische stabilisatoren

Een hoog begrotingstekort in tijden van hoogconjunctuur kan negatieve gevolgen hebben. Dit werkt immers procyclusch. Ook geldt dat bezuinighingen in economisch minder goede tijden extra negatieve gevolgen met zich mee kunnen brengen. Volgens een doorrekening van het CPB verslechtert het overheidssaldo door het coalitieakkoord met 2%-punt van –0,7% naar –2,7% in 2025.⁷⁰ Bij mogelijke tegenwind in de toekomst kan dit tekort verder oplopen. Het risico daarvan is dat dit de werking van het trendmatig begrotingsbeleid en de automatische stabilisatoren kan beperken. De beweegruimte om het tekort te laten oplopen als gevolg van een verslechterende economie of om nieuw onverwachte uitdagingen te adresseren wordt kleiner indien de financiële houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het geding zou raken. Gezien de gunstige schuldboede van Nederland is hier momenteel geen aanleiding toe. In tijden van economische onzekerheid fungeren Nederlandse obligaties vanwege de grote internationale rol van de euro en de gunstige Nederlandse schuldboede en kredietwaardigheid in internationaal perspectief bovendien als veilige haven voor investeerders. Extra overheidsbestedingen in tijden van hoogconjunctuur kunnen ook leiden tot ongewenste neveneffecten. Denk aan het mogelijk (verder) aanwakkeren van de inflatie of versterken van krapte op de arbeidsmarkt. Dit is afhankelijk van het type uitgave dat wordt gedaan.

Het verschilt per crisis in hoeverre ontwikkeling van het overheidssaldo en overheidsschuld gevoelig zijn voor economische schokken. De afgelopen jaren laten zien dat vooruitzichten snel kunnen omslaan. Hoewel de

⁶⁸ De Raad van State toetst vanuit zijn rol als onafhankelijk begrotingstoezichthouder of de begroting voldoet aan de afgesproken Europese en nationale begrotingsregels. Deze rapportage is tegelijk met de Miljoenennota 2024 aan het parlement aangeboden.

⁶⁹ In maart 2020 is de algemene ontsnappingsclausule van het SGP geactiveerd als reactie op de zware economische en budgettaire gevolgen van de coronacrisis. Hiermee mag tijdelijk worden afgeweken van de Europese begrotingsvereisten. Eind 2023 wordt de algemene ontsnappingsclausule opgeheven.

⁷⁰ CPB (januari 2022). Analyse coalitieakkoord 2022-2025.

economie nog steeds positieve vooruitzichten heeft, lijkt het hoogtepunt van de conjunctuur achter ons te liggen. De conjuncturele indicatoren wijzen op een mogelijke neerwaartse tendens (zie paragraaf 1.2). In het geval dat Nederland terechtkomt in een (zware) recessie kan de schuldquote snel stijgen. Zo werd bijvoorbeeld in de Miljoenennota van 2009 verwacht dat de schuldquote in 2009 zou dalen naar 40% met een begrotingsoverschat van 1,2%. Echter, na het uitbreken van de financiële crisis liep het begrotingstekort op tot ruim 5% en steeg de schuldquote met bijna 20%-punt, ondanks verschillende bezuinigingspaketten. Tijdens de corona- en de energiecrisis is de schuldquote relatief stabiel gebleven, ondanks de grote uitgaven van het kabinet aan steunbeleid en koopkrachtmaatregelen.

Overheidsbestedingen en bezuinigingen hebben effect op de economie.

Het CPB concludeert in een recente literatuurstudie dat bezuinigingen tijdens een recessie de economie extra schaden.⁷¹ Dit wordt uitgedrukt in de zogenoemde multiplier: de procentuele verandering in het bbp bij een verandering in de overheidsbestedingen. Een grote multiplier betekent dat bezuinigingen de economie meer schaden dan bij een kleine multiplier. Uit de CPB-studie volgt dat dit effect groter is tijdens economisch slechte tijden dan in goede tijden. Bezuinigingen hebben grotere effecten op de economie dan extra overheidsbestedingen. Deze bevindingen onderstrepen het belang van trendmatig begrotingsbeleid, om zo de werking van automatische stabilisatoren tijdens een recessie te ondersteunen en daarvoor ruimte in te bouwen in tijden van economische groei.

Figuur 1.3.4 Begrotingselasticiteit in Europese landen



Bron: Mourre et al. (2019) en Europese Commissie

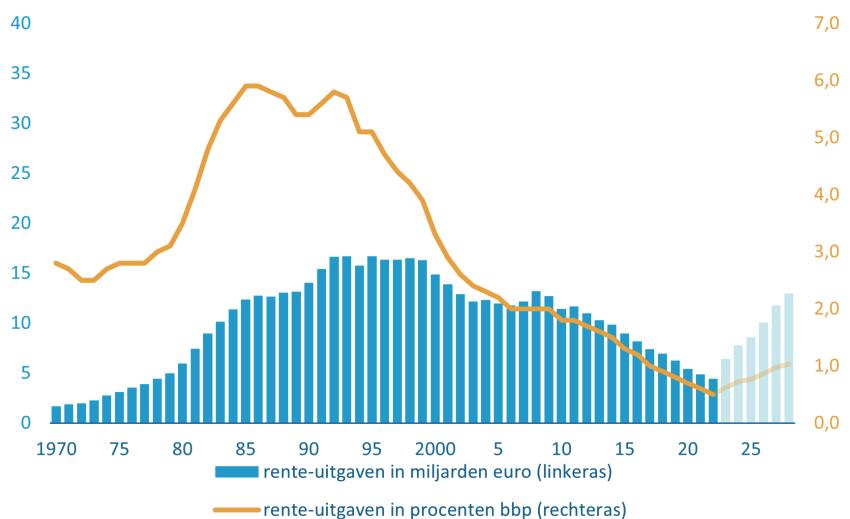
De begrotingselasticiteit meet de impact van de groei van het bruto binnenlands product (bbp) op het overheidssaldo als percentage van het bbp. Volgens een schatting van de Europese Commissie is de Nederlandse begrotingselasticiteit gemiddeld 60%. Dit betekent dat een daling van het bbp met 1% leidt tot een verslechtering van het saldo met 0,6%. De Nederlandse begrotingselasticiteit is relatief hoog ten opzichte van andere Europese landen. Dat betekent dat het overheidssaldo relatief gevoelig is voor economische schokken. Hier komt bij dat de Nederlandse economie met haar exportafhankelijkheid sterk gevoelig is voor ontwikkelingen in de wereldeconomie. Deze gevoeligheid heeft twee kanten. Enerzijds zorgt de begroting in economisch slechte tijden via de werking van automatische

⁷¹ CPB (februari 2023). Nieuwe inzichten over multipliers overheidsbestedingen.

stabilisatoren voor een stevige ondersteuning van de economie. Maar daarbij kunnen saldo en schuld bij economische tegenwind ook snel verslechteren. Deze gevoelighed komt ook tot uiting in de DSA analyse van het CPB in (zie paragraaf 1.3.3).

Hogere rente brengt risico's mee voor de overheidsfinanciën
De gestegen rente gaat gepaard met een stijging van de rente-uitgaven, maar deze zijn historisch gezien nog relatief laag. Door de hogere rentetarieven nemen de overheidsuitgaven hieraan naar verwachting de komende periode gestaag toe. De lange rente stijgt in de raming van het CPB verder naar 2,7% in 2023 en 2024. Een steeds groter deel van de overheidschuld moet daardoor tegen hogere rentetarieven worden geherfinancierd. Hiermee is een einde gekomen aan een dalende trend van ongeveer 30 jaar. Ondanks deze oploop en trendbreuk zijn vanuit historisch perspectief de rente-uitgaven van de Nederlandse overheid in zowel absolute als relatieve zin nog steeds laag. In de afgelopen periode van lage rente is de looptijd van de overheidsschuld verder verlengd. De impact van schommelingen van de rente is hiermee verminderd, waardoor de hogere rente zich minder snel vertaalt in hogere rente-uitgaven.

Figuur 1.3.5 Rente-uitgaven



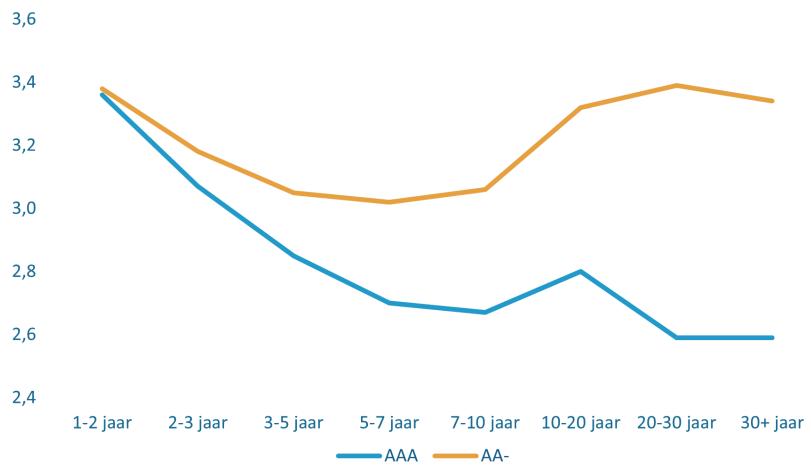
Bron: CPB en Ministerie van Financiën

Gezonde en voorspelbare overheidsfinanciën dragen bij aan lagere rentes. De Nederlandse overheid heeft sinds 2015 de hoogste kredietwaardigheid met een AAA-beoordeling bij de drie grootste kredietbeoordelaars.⁷² Deze rating is mede het gevolg van jarenlang gezond begrotingsbeleid en sterke economische ontwikkeling, wat heeft geleid tot een goede reputatie op de financiële markten. Deze factoren zorgen voor goede kredietwaardigheid van de Nederlandse overheid en daarmee ook voor voldoende belangstelling voor Nederlandse staatsobligaties. Dit draagt bij aan de relatief

⁷² Een kredietrating is een evaluatiesysteem dat de kredietwaardigheid van een land of bedrijf beoordeelt op basis van een rating. Hierbij duiden hogere ratings op een lager risico en meer vertrouwen in de mogelijkheid om schulden terug te betalen, terwijl lagere scores wijzen op een hoger risico en mogelijk moeilijkheden bij het nakomen van schuldbetrekkingen. De ratings variëren meestal van AAA tot D, waarbij AAA de hoogste en meest betrouwbare rating is, gevolgd door AA, A, BBB, BB, B, CCC, CC, C en uiteindelijk D, dat aangeeft dat er al sprake is van wanbetaling of insolventie.

gunstige rentepercentages. Zo ligt de rentepercentage op 10-jaars staatsobligaties in de eurozone gemiddeld 55 tot 65 basispunten hoger dan de Nederlandse rente op eenzelfde obligatie.

Figuur 1.3.6 Rente op staatsobligaties en kredietrating (in %)



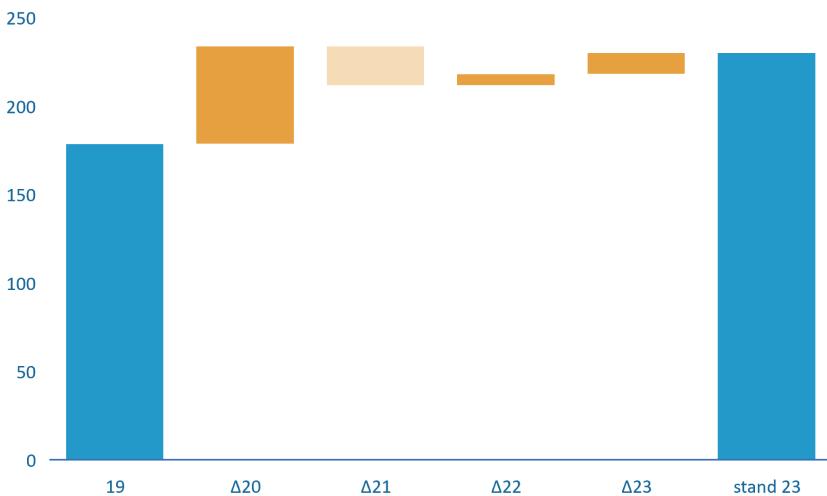
Bron: Bloomberg en Ministerie van Financien

Garanties

Tot slot kunnen uitstaande garanties de overheidsfinanciën raken. Een garantie legt geen direct beslag op de begroting, maar kan op termijn wel leiden tot kosten. Figuur 1.3.7 laat het verloop zien van de uitstaande garanties tussen 2019 en 2023. Na een forse stijging tijdens de coronacrisis is de omvang van het aantal garanties weer licht gedaald. Er is echter een reëel risico dat een deel van deze coronagaranties toch tot kosten zullen leiden, doordat het aantal faillissementen oplaat. Ook heeft een groot deel van deze bedrijven nog niet of niet volledig de schulden terugbetaald die zijn opgebouwd tijdens de coronacrisis.⁷³ Het aantal internationale en voornamelijk Europese garanties neemt de recente jaren wel toe. Deze ontwikkeling vergroot de afhankelijkheden en risicodeling tussen de Europese landen. Dit benadrukt des te meer het belang van een gezonde en stabiele financiële situatie binnen Europa met duidelijke regels en kaders. Zie bijlage 12 voor een gedetailleerd overzicht van de uitstaande garanties van het Rijk.

⁷³ Kamerbrief (17 mei 2023). Actuele cijfers coronabetalingsregeling en intrekken betalingsregelingen. Kamerstukken II, 2022-2023, 31 066, nr. 1228.

Figuur 1.3.7 Ontwikkeling uitstaande garanties (in miljarden euro)



Bron: Ministerie van Financiën

1.3.3 Schuldhoudbaarheid van de overheidsfinanciën

Het waarborgen van houdbare overheidsfinanciën is een essentieel aspect van het begrotingsbeleid. De financiële houdbaarheid van de Nederlandse overheidsschuld is niet in het geding, zoals hierboven beschreven. De houdbaarheid van de overheidsfinanciën gaat ook over een eerlijke verdeling van financiële welvaart over generaties. De houdbaarheid van de Nederlandse overheidsfinanciën op de middellange en lange termijn wordt beïnvloed door verschillende factoren, zoals economische groei, demografische veranderingen en renteontwikkelingen. Tegenover deze intergenerationale houdbaarheid van overheidsfinanciën staat ook de urgente van een aantal maatschappelijke transities, bijvoorbeeld rondom klimaat en vergrijzing, die bij het uitbliven van maatregelen nu, een wissel trekt op volgende generaties.

Op de middellange termijn blijven vergrijzing en de risico's en gevolgen van klimaatverandering een grote uitdaging. Een vergrijzende bevolking leidt zonder aanvullend beleid tot hogere uitgaven op het gebied van pensioenen, gezondheidszorg en sociale voorzieningen.⁷⁴ Ook leidt vergrijzing tot uitdagingen op de arbeidsmarkt en kan het resulteren in lagere inkomsten voor de overheid. Hierdoor blijft vergrijzing de komende jaren druk uitoefenen op de overheidsfinanciën. Ook de uitdagingen van klimaatverandering brengen kosten met zich mee voor de korte en middellange termijn. Het IPCC schrijft in zijn laatste rapport dat de kosten van niets doen uiteindelijk hoger zullen zijn in de toekomst.⁷⁵ Kosten komende uit klimaatverandering omvatten onder andere investeringen in klimaatadaptatie en klimaatmitigatie. Ook kunnen er economische kosten ontstaan als het gevolg van klimaatverandering zoals schade door extremer weer (langdurige droogte of juist extreme regenval en stormen). De keuze voor de aanpak van klimaatverandering is aan een volgend kabinet, bijvoorbeeld als het gaat om de beleidsmix tussen publieke en private investeringen.

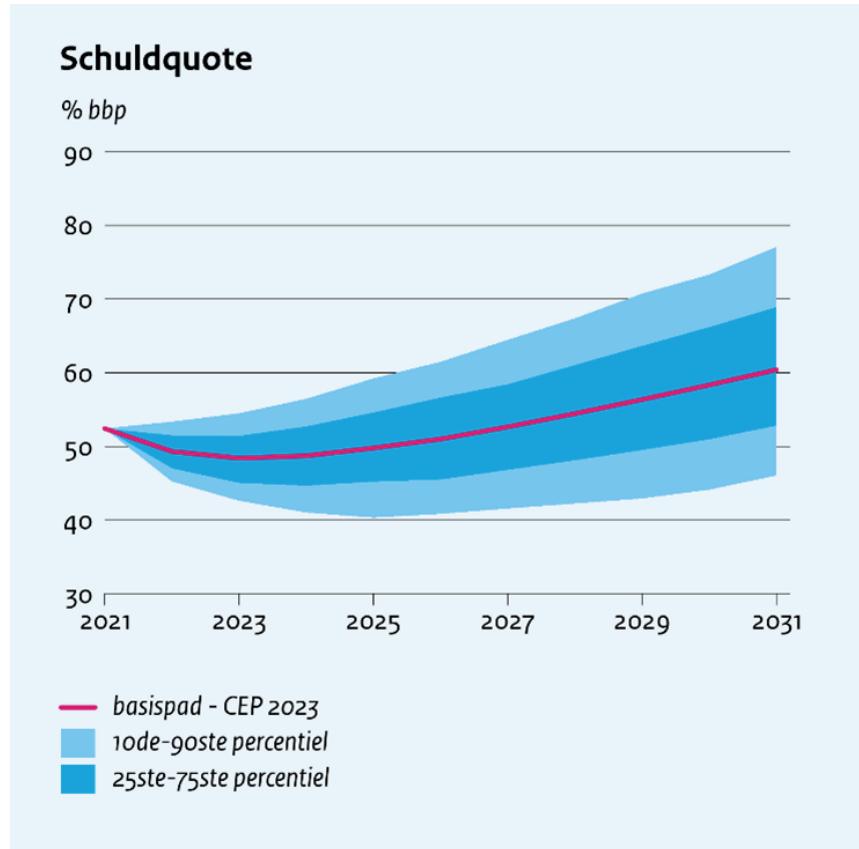
⁷⁴ CPB (2019). Vergrijzingsstudie Zorgen om morgen.

⁷⁵ IPCC (2022). Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change (ipcc.ch).

Het DSA model van het CPB laat de middellangetermijnontwikkelingen van de overheidsschuld en het saldo zien. Een Debt Sustainability Analysis (DSA) is een instrument dat wordt gebruikt om de (lange termijn) schuldhoudbaarheid van een land te beoordelen en toekomstige risico's te identificeren. Het CPB heeft voor deze Miljoenennota de DSA-analyse geüpdatet op basis van de CEP-raming 2023.⁷⁶ Figuur 1.3.8 toont de kans dat de overheidsschuld een bepaald niveau bereikt tot en met het jaar 2031. Deze voorspelling is gebaseerd op een stochastische schuldprojectie met duizend rente-, groei- en primair saldo scenario's.

Het model laat zien dat de oploop van de schuld op middellange termijn beperkt blijft en in 2031 net iets boven de 60% bbp uitkomt. De waarde komt in 2030 in deze nieuwe projectie met ruim 58% bbp iets minder dan 3%-punt lager uit dan de projectie op basis van het CEP 2022. Het 25^{ste} percentiel en het 75^{ste} percentiel zijn respectievelijk 53% en 68% in het jaar 2031. Het CPB berekent dus dat er een kans van 50% is dat de overheidsschuld tussen de 53% en 68% zal liggen. Het 10^{de} en 90^{ste} percentiel komen in 2031 uit op 46% en 77%. Er is dus vooralsnog een kleine kans dat de schuldquote boven de 90% uitkomt.

Figuur 1.3.8 Verwachte schuldontwikkeling tot en met 2031 (in % bbp)



Bron: CPB

⁷⁶ Ten opzichte van de vorige publicatie en de Miljoenennota 2023 is het basispad gewijzigd, is het begin en eind met een jaar opgeschoven, en is een jaar extra historie toegevoegd.

Box 2 Studiegroep Begrotingsruimte

De Studiegroep Begrotingsruimte is een ambtelijke commissie die in 1971 is opgericht om advies te geven over de begrotingsruimte van de Nederlandse overheid. De studiegroep bestaat uit ambtenaren van de diverse ministeries⁷⁷, CPB en DNB. Daarnaast worden ook andere planbureaus en diverse experts betrokken bij de totstandkoming van het advies.

De Studiegroep Begrotingsruimte brengt voorafgaand aan verkiezingen advies uit over de begroting van de Rijksoverheid. De politieke partijen kunnen het advies dan nog verwerken in hun verkiezingsprogramma's.

Om het volgende kabinet in staat te stellen een goede afweging te maken over het te voeren begrotingsbeleid na 2024, heeft het kabinet de 17^e Studiegroep Begrotingsruimte gevraagd een advies uit te brengen over zowel de begrotingssystematiek als de begrotingsdoelstelling voor de volgende kabinetsperiode.

De belangrijkste taak van de Studiegroep Begrotingsruimte is het analyseren van de economische ontwikkelingen en het beoordelen van de financiële positie van de overheid. Op basis hiervan doet zij aanbevelingen en geeft zij adviezen over het te voeren begrotingsbeleid en de budgettaire ruimte. Na instemming door de ministerraad wordt het rapport naar de Tweede Kamer gestuurd. Dit gebeurt zonder verdere standpuntbepaling van het kabinet.

Voor een overzicht van de conclusies en de aanbevelingen wordt verwezen naar het rapport van de 17^e Studiegroep Begrotingsruimte.⁷⁸

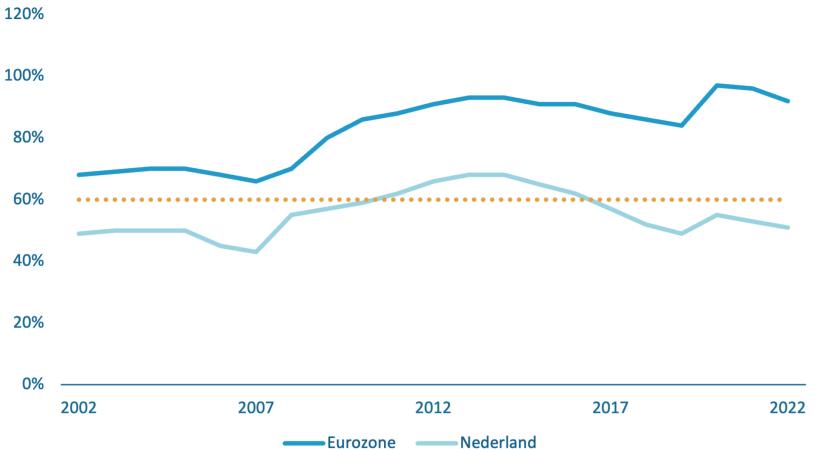
1.3.4 Overheidsfinanciënen in de eurozone

De totale schuld in de eurozone is sinds 2002 sterk gestegen. Voor individuele landen is deze stijging vaak nog scherper, maar er zijn ook landen, zoals Nederland, die de schuld redelijk stabiel hebben weten te houden. Figuur 1.3.9 laat de gemiddelde schuldboete in de eurozone zien. Deze is sterk gestegen in de periode tussen 2007 en 2013, vanwege de kredietcrisis en de eurocrisis. In de jaren daaropvolgend is een groot deel van de eurozonelanden niet of nauwelijks in staat gebleken om, in deze periode van gunstige economische ontwikkeling en lage rentestanden, hun schuld af te bouwen tot het niveau van vóór 2007. Vervolgens heeft de coronacrisis de schulden vanaf 2019 verder verhoogd.

⁷⁷ Ministerie van Algemene Zaken, Financiën, Economische Zaken en Klimaat, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voorzitter van de Studiegroep Begrotingsruimte is de secretaris-generaal van het Ministerie van Financiën.

⁷⁸ 17^e Studiegroep Begrotingsruimte (11 september 2023). Rapport Bijsturen met het oog op de toekomst.

Figuur 1.3.9 Ontwikkeling EMU-schuld in de periode 2002-2022 (in % bbp)



Bron: Eurostat

De meerderheid van de landen in de eurozone voldoet niet aan de 60% bbp referentiewaarde voor de schuldquote uit de correctieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact. Figuur 1.3.10 toont de raming van de Europese Commissie voor het EMU-saldo en de EMU-schuld voor 2023 ten opzichte van de Europese referentiewaarden. Slechts een beperkt aantal landen voldoet in 2023 aan beide referentiewaarden. Hieruit blijkt ook dat van de totale eurozoneschuld, weergegeven via de relatieve grootte van het datapunt, bijna 65% is geconcentreerd bij landen met een schuld (veel) groter dan 60% bbp en een verwacht tekort slechter dan 3%.

Figuur 1.3.10 Raming EMU-saldo en EMU-schuld in de eurozone (in % bbp)



Bron: Eurostat en European Commission Spring Forecast 2023

Gezien de ontwikkelingen van de schuldquote over de afgelopen 20 jaar en de beperkte naleving, kan worden gesteld dat het SGP niet volledig doeltreffend is geweest. Op dit moment wordt in Europa onderhandeld over de herziening van het SGP. In juni 2023 is de Nederlandse inzet voor het nieuwe SGP kenbaar gemaakt aan het parlement met daarin onder andere steun voor de centrale rol die de Europese Commissie

beoogt voor het uitgavenpad, vanwege het anticyclische karakter hiervan.⁷⁹ Ook is het van belang dat het hervormde Europees begrotingsraamwerk voldoende ambitie moet bevatten wat betreft schuldafbouw en dat naleving en handhaving wordt verbeterd.

⁷⁹ Rijksoverheid (2 juni 2023). Fiche: Verordeningen en richtlijn herziening Europees begrotingsraamwerk. Kamerstuk 22 112, nr. 3699.

2 ONTWIKKELING VAN DE UITGAVEN EN INKOMSTEN RIKSOVERHEID

Inleiding

De Miljoenennota 2024 presenteert de begroting voor het aankomende jaar. Het kabinet houdt in deze Miljoenennota vast aan de besluitvorming vanuit het voorjaar, maar neemt ook een beperkt aantal nieuwe maatregelen ten opzichte van de Voorjaarsnota 2023. Hierbij houdt het kabinet zich aan de afgesproken financiële kaders. Voor extra intensivering van nieuw beleid was geen ruimte en dit past ook niet bij de huidige demissionaire status van het kabinet. Tegelijkertijd blijft het belangrijk om oog te hebben voor actuele problematiek. Het kabinet heeft een gericht koopkrachtpakket samengesteld om huishoudens te ondersteunen en een stijging van de (kinder)armoedecijfers te voorkomen. Deze maatregelen zijn van budgettaire dekking voorzien.

De Miljoenennota 2024 en daarmee samenhangende ontwerpbegrotingen 2024 zijn zoals gebruikelijk aangeboden op Prinsjesdag, dit jaar dinsdag 19 september. Dit is een wettelijke verplichting die volgt uit de Grondwet en is vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2016. In de week voorafgaand aan Prinsjesdag, op 12 september, heeft de Tweede Kamer gestemd over de controversieelverklaringen, naar aanleiding van de demissionaire status van het kabinet. Of en in hoeverre deze lijst invloed heeft op de begrotingen 2024 is aan het parlement. Als het parlement de ontwerpbegrotingen wenst aan te passen naar aanleiding van het controversieel verklaren van onderwerpen, dan wordt dit onderwerp van het debat over de betreffende ontwerpbegroting(en).

2.1 Begroting 2024

De uitgaven in 2024 zijn naar verwachting ruim 433 miljard euro. Tabel 2.1.1 toont het overzicht van de verwachte uitgaven en inkomsten, inclusief de raming voor de komende jaren. Het EMU-saldo 2024 komt naar verwachting uit op een tekort van 31,7 miljard euro in 2024. Uitgedrukt in procenten bbp is – 2,9%. In de jaren daarna loopt dit tekort op naar – 3,2% bbp in 2028. De overheidsschuld in verhouding tot het bbp komt in 2024 naar verwachting uit op 47,3% en zal doorgroeien tot 52,9% in 2028. Naar verwachting groeien de (nominale) rijksuitgaven van 2024 tot 2028 jaarlijks met circa 5,2%. De inkomsten groeien met gemiddeld 4,4% per jaar tot 2028.

Tabel 2.1.1 Budgettaire kerngegevens							
(in miljard euro, tenzij anders aangegeven)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Inkomsten (belastingen en sociale premies)	350,5	386,5	402,9	430,8	442,9	461,5	478,7
Reguliere netto-uitgaven onder het uitgavenplafond	345,9	375,7	413,1	440,6	463,9	484,3	508,7
Rijksbegroting	162,3	170,9	176,2	189,2	195,2	202,8	213,9
Sociale zekerheid	88,5	98,9	108,9	115,2	123,0	130,2	136,5
Zorg	81,2	87,8	97,8	102,5	108,7	114,9	120,6
Investeringen	13,8	18,1	30,3	33,7	36,9	36,4	37,7
Steunmaatregelen corona relevant voor het EMU-saldo (uitgaven)	11,2	3,0	0,5	0,1	0,0	-0,1	0,0
Overige netto-uitgaven en correcties relevant voor het EMU-saldo	-5,6	23,1	19,9	21,4	19,8	7,7	8,2
Totale netto-uitgaven relevant voor het EMU-saldo	351,5	401,8	433,6	462,1	483,7	491,9	516,9
EMU-saldo centrale overheid	-1,0	-15,3	-30,6	-31,3	-40,8	-30,4	-38,2
EMU-saldo decentrale overheden	1,1	-1,0	-1,1	-1,1	-1,2	-1,2	-1,3
EMU-saldo collectieve sector	0,1	-16,4	-31,7	-32,4	-42,0	-31,7	-39,4
EMU-saldo collectieve sector (in procenten bbp)	0,0%	-1,6%	-2,9%	-2,9%	-3,6%	-2,6%	-3,2%
EMU-schuld collectieve sector	480,1	489,9	509,5	542,9	585,8	618,9	661,8
EMU-schuld collectieve sector (in procenten bbp)	51,0%	47,6%	47,3%	48,6%	50,4%	51,3%	52,9%
Bruto binnenlands product (bbp)	941,2	1.028,4	1.078,3	1.116,3	1.161,8	1.207,2	1.250,3

Bron: CBS, CPB en Ministerie van Financiën

2.2 Hoofdpunten van beleid begroting 2024

Met een gericht koopkrachtpakket wordt onzekerheid beperkt en ondersteunt het kabinet kwetsbare groepen. Volgend jaar lopen de incidentele maatregelen af die het kabinet heeft genomen om burgers te beschermen tegen de sterk gestegen energieprijzen en extreme volatiliteit op de energiemarkt. Inmiddels zijn zowel de energieprijzen als de volatiliteit op de energiemarkt gedaald en kunnen er weer vaste contracten onder het prijsplafond worden afgesloten waarmee huishoudens onzekerheid kunnen beperken. De energierekening is wel nog steeds hoger dan voor de energiecrisis. Inmiddels is er sprake van een brede inflatieproblematiek. Dit heeft een impact op de koopkracht, en dit zien we met name terug in bredere armoede problematiek. Het kabinet heeft hiervoor een evenwichtig koopkrachtpakket samengesteld. En het noodfonds wordt verlengd, waardoor mensen die hun energierekening niet meer kunnen betalen een vangnet hebben. Uiteraard houdt het kabinet de ontwikkeling op de energiemarkt in de gaten en wordt er daarbij ook rekening gehouden met de Europese ontwikkelingen.

Het kabinet neemt maatregelen om een stijging van (kinder)armoede te voorkomen. Met het pakket aan structurele maatregelen ondersteunt het kabinet kwetsbare huishoudens. Zo is de mediane koopkracht ontwikkeling voor de laagste inkomens gelijk aan +1,1%, wordt een forse koopkrachtdaling van uitkeringsgerechtigen voorkomen en zelfs omgezet in een koopkrachtontwikkeling van +0,5%. Ook voorkomt het kabinet dat het armoedepercentage in het algemeen stijgt en zorgt het er met de gekozen maatregelen voor dat dit gelijk blijft op 4,8%. Het armoedepercentage onder kinderen daalt vanwege het pakket zelfs met 1,1%-punt in 2024 ten opzichte

van 2023. Daarmee wordt voldaan aan de motie Marijnissen en Van der Plas die het kabinet oproept om te voorkomen dat armoede toeneemt door de val van het kabinet⁸⁰, en aan de motie Van Weyenberg c.s. die oproept tot gerichte maatregelen in de Miljoenennota om armoede en kinderarmoede in 2024 te laten afnemen.⁸¹ Met het koopkrachtpakket worden onder andere het kindgebonden budget en de huurtoeslag verhoogd. Ook wordt een envelop uitgetrokken ter verbetering van de koopkracht voor Caribisch Nederland. Het totaal aan maatregelen staat beschreven in paragraaf 2.2.1.

Het kabinet heeft invulling gegeven aan de drie resterende dekkingsopgaves binnen het inkomstenkader. Tijdens de voorjaarsbesluitvorming heeft geen definitieve besluitvorming over het inkomstenkader plaatsgevonden. Binnen het inkomstenkader stonden nog drie dekkingsopgaves open: de lagere opbrengst van Pijler 2 binnen de vennootschapsbelasting, de taakstelling belastingconstructies en fiscale regelingen en het uitstel van het nieuwe box 3 stelsel naar 2027. De dekking voor Pijler 2 bestaat uit drie componenten: verhoging van de Aof-premie, verlaging van de mkb-winstvrijstelling en verhoging van de accijnzen op tabak en alcohol. De taakstelling belastingconstructies en fiscale regelingen is ingevuld met het afschaffen van het verlaagde btw-tarief op agrarische inputgoederen en diensten, met het versoberen of afschaffen van regelingen binnen de autobelastingen en de verhoging van het tarief eerste schijf in box 1. In 2024 wordt tot slot eenmalig het heffingsvrij vermogen niet geïndexeerd om het jaar uitstel van box 3 te dekken. Ook is daarvoor het box 3 tarief in dat jaar een procentpunt hoger. Daarnaast zijn de overige lastenrelevante maatregelen ingepast in het inkomstenkader en van dekking voorzien. Tot slot zijn de lastenmaatregelen uit het voorjaar definitief verwerkt.

Gezien de demissionaire status van het kabinet, is besloten om vooralsnog geen invulling te geven aan de drie openstaande lastenmaatregelen uit het klimaatpakket van het voorjaar, maar besluitvorming hierover aan de formatie te laten. Dit betreft de maatregelen Betalen naar Gebruik, de afbouw van fossiele subsidies en de taakstelling van 1,2 Mton CO₂-reductie via tariefaanpassingen van de energiebelasting.

Om aanvullende CO₂-reductie te realiseren heeft het kabinet wel besloten om het restemissiedoel voor de industrie te verhogen met 0,5 Mton tot 29,1 Mton. De aanvullende reductie zal gerealiseerd worden door verbreding van de maatwerkaanpak naar cluster zes bedrijven (0,3 Mton) en reductie van emissies bij afvalwater- en rioolzuiveringsinstallaties. Bij de verbreding van de maatwerkaanpak zal, conform eerdere afspraken, worden geborgd dat de bijbehorende dispensatierechten niet meer gebruikt kunnen worden. De eventueel benodigde financiële ondersteuning van bedrijven bij het doen van de benodigde investeringen loopt via de eerder hiervoor in voorjaar beschikbaar gestelde middelen in het Klimaatfonds (1,23 miljard euro, zie ook MJP 2024). 228 miljoen euro hiervan wordt direct overgeheveld naar de begroting van EZK. Als er op korte termijn aanvullende middelen nodig zijn, en aan de eerder gehanteerde voorwaarden met betrekking tot het inleveren van dispensatie rechten voor maatwerkbedrijven wordt voldaan, biedt het kabinet hiervoor een Nota van Wijziging aan op de kortst mogelijke termijn.

⁸⁰ Kamerstukken II, 2022-2023, 36 392, nr. 3.

⁸¹ Het kabinet geeft met deze maatregelen tevens invulling aan de motie van lid Thijssen (32813, nr. 1190). Met het genoemde koopkrachtpakket en structurele maatregelen ter ondersteuning van kwetsbare huishoudens zet het kabinet zich in om te zorgen dat lage- en middeninkomensgroepen er financieel niet op achteruitgaan, ook niet door klimaatbeleid. De impact van het klimaatbeleid op huishoudens wordt integraal meegenomen in de inflatiecijfers en loopt op die manier mee in de besluitvorming over koopkracht.

2.2.1 Lasten- en koopkrachtbesluitvorming

Tabel 2.2.1. Lasten- en koopkrachtbesluitvorming

#	In standen, in mln. «-» is saldoverslechterend	2022	2023	2024	2025	2026	Struc.
K Koopkracht							
K1	Jonggehandicaptenkorting: schrappen verlaging	0	0	- 56	- 111	- 111	- 111
K2	Dubbele AHK bijstand: bevriezen afbouw in 2024 en schrappen versnelling in 2025	0	0	- 127	- 227	- 247	0
K3	Maatregelen Kindgebonden budget (WKB)	0	- 92	- 1095	- 1055	- 1016	- 959
K4	Huurtoeslag: verhogen met €416 t.o.v. basispad 2024	0	- 58	- 704	- 747	- 747	- 747
K5	Arbeidskorting: verhogen korting tweede knikpunt met 115 euro	0	0	- 200	- 200	- 200	- 200
K6	Noodfonds energie: verlenging in 2023 en 2024	0	- 10	- 50	0	0	0
K7	Envelop Caribisch Nederland	0	0	- 30	- 32	- 32	- 32
K8	Inzet overschat inkomstenkader	0	0	275	275	275	275
K9	Toptarief IB: verder beperken indexatie aanvangspunt (stijgt met 3,55% i.p.v. 9,9%)	0	0	1570	1570	1570	1570
K10	Tarief tweede schijf voor gepensioneerden: verder beperken indexatie aanvangspunt (stijgt met 3,55% i.p.v. 9,9%)	0	0	236	239	242	337
K11	Eenmalig indexeren accijnzen alcohol met tcf van 2022	0	0	60	60	60	60
K12	Gedeeltelijk gelijkstellen accijns op rooktabak met de accijns op sigaretten	0	0	28	46	46	46
K Overschot klimaatpakket voorjaar							
K13	Meeropbrengst EB (exclusief herijking)	0	0	0	68	118	347
K14	Afschaffen vrijstelling dual verbruik kolen (inclusief non-energetisch)	0	0	0	0	0	5
K15	Resterende envelop grondslagerosie	0	0	0	0	0	- 271
Subtotaal koopkracht (incl. klimaatpakket voorjaar)							
1	<i>Pijler 2</i>						
1a	Lagere opbrengst Pijler 2 (vpb)	0	0	- 551	- 549	- 549	- 534
1b	Verhogen Aof hoog tarief met 0,09%	0	0	198	198	198	198
1c	Verlagen mkb-winstvrijstelling van 14% naar 12,7%	0	0	180	180	180	180
1d	Verhogen tabaksaccijns sigaretten en shag met respectievelijk 60 en 117 cent per pakje	0	0	55	90	90	90
1e	Eenmalig indexeren accijnzen alcohol met tcf van 2023	0	0	93	93	93	93
2	<i>Taakstelling belastingconstructies en fiscale regelingen</i>						
2a	Resterende taakstelling belastingconstructies en fiscale regelingen	0	0	- 146	- 225	- 310	- 348
2b	Afschaffen verlaagd btw-tarief op agrarische input-goederen en diensten	0	0	0	43	43	43
2c	Mrb: Kampeerauto naar halftarief	0	0	0	0	80	80
2d	Mrb: Afschaffen kwarttarief paardenvervoer	0	0	0	0	2	2
2e	Mrb: Versoberen vrijstelling oldtimers vanaf 2028 naar vrijstelling voor auto's met bouwjaar tot 1988	0	0	0	0	0	126
2f	Bpm: Afschaffen teruggave geldtransport	0	0	0	0	0	0
2g	Mrb: Afschaffen nihiltarief OV-autobussen op liquified petroleum gas (LPG) of aardgas	0	0	0	0	0	0
2h	Mrb: Afschaffen verlaagde brandstoftoeslag personen- en bestelauto's op CNG, LNG of LPG	0	0	0	0	57	57
2i	Verhoging tarief eerste schijf box 1	0	0	146	182	128	71
3	<i>Uitstel box 3 stelsel</i>						
3a	Uitstel nieuwe box 3 stelsel van 2026 naar 2027	0	0	0	0	- 395	0
3b	Box 3: Heffingsvrij vermogen niet indexeren in 2024 en tarief enkel in 2024 +1%-punt	0	0	235	89	89	0
<i>Overig inkomstenkader</i>							
4	Voorjaarsnota 2023 maatregelen	0	125	240	12	140	205
5a	EIA tekorten in 2022, 2023 en 2024	- 54	- 84	- 48	0	0	0
5b	EIA aanpassingen t.b.v. langjarig budgettaar evenwicht	0	0	0	99	87	0
6a	Kadercorrectie inzet envelop loondoordbetaling bij ziekte (LDBZ) aan lastenkant	0	0	0	221	233	150
6b	Uitzondering WV-premie volttijdcontracten	0	0	0	- 16	- 16	- 16
6c	Intensivering afdrachtvermindering S&O (WBSO)	0	0	- 17	- 56	- 56	- 56
6d	Verhoging budget EIA	0	0	0	- 132	- 161	- 53

#	In standen, in mln. «-» is saldoverslechterend	2022	2023	2024	2025	2026	Struc.
6e	Verhoging budget MIA	0	0	0	0	0	- 25
7a	Zorgpremie ontwikkeling n.a.v. Zvw-uitgaven	0	0	- 240	- 231	- 236	- 204
7b	Doorwerking ontwikkeling zorgpremies op zorgtoeslag	0	0	46	44	45	39
7c	Dekking via tarief eerste schijf (TES)	0	0	114	110	104	82
7d	Dekking via premie arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof)	0	0	80	77	73	58
7e	Kadercorrectie ivm lastenverlichting vanuit restant Zvw-uitgaven meevalller	0	0	0	0	14	25
8a	Ruimere vormgeving aanpassing minimumkapitaalregel interne treasury	0	0	- 13	- 13	- 13	- 13
8b	Verhogen percentage minimumkapitaalregel	0	0	13	13	13	13
9a	Wijzigen ouderschapsregeling inkomenafhankelijke combinatiekorting (IACK) naar aanleiding van arrest Hoge Raad	- 2	- 2	0	0	0	0
9b	Introduceren materiële toets IACK als uitzondering op formele inschrijvingseis	0	0	0	- 1	- 1	0
10	Wetsvoorstel Belastingplan Caribisch Nederland 2024	0	0	3	3	3	3
11	Wetsvoorstel Fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen	0	0	0	0	0	0
12	Aanpassen schenken vanuit vennootschap	0	0	0	- 6	- 12	- 24
13	Onbelaste reiskostenvergoeding verhogen met 1 cent	0	0	- 109	- 109	- 109	- 109
14	Verhogen accijns op stookolie	0	0	26	26	26	26
15	Beperken van het afschrijven van gebouwen in de IB	0	0	106	106	106	106
16a	Korten verhoging MIA budget t.b.v. uitvoeringskosten	0	0	2	0	0	0
16b	Kadercorrectie inzet verlaging MIA budget t.b.v. uitvoeringskosten (uitgaven)	0	0	- 2	0	0	0
17a	Maatregelen alleenverdienerproblematiek	0	0	0	0	0	- 18
17b	Kadercorrectie tbv uitvoeringskosten structurele oplossing	0	0	0	0	0	- 2
18	Aanvullende verhoging budget EIA	0	0	- 10	- 10	- 10	- 10
19	CO2-heffing glastuinbouw	0	0	0	3	5	13
20a	Vaststelling lagere Whk premie 2024	0	0	- 567	- 567	- 567	- 567
20b	Verhoging Aof-premie ter compensatie voor lagere Whk premie	0	0	567	567	567	567
21a	Verbetermaatregel toeslagpartnerschap samengestelde gezinnen (Zorgtoeslag deel)	0	0	0	- 3	- 3	- 3
21b	Dekking door verlaging zorgtoeslag met €0,66 per jaar	0	0	0	3	3	3
22	Budgettair effect TES parameter aanpassing	0	0	- 29	25	5	84
23	Saldo herijkingen	0	50	46	98	88	76
<i>Inzet overschat inkomstenkader</i>							
A	Inzet overschat inkomstenkader tbv koopkracht	0	0	- 275	- 275	- 275	- 275
Subtotaal dekkingsopgaven & overig inkomstenkader		- 56	89	143	89	- 241	133
Totaal besluitvorming augustus 2023		- 56	- 71	50	- 25	- 283	453

Toelichting per maatregel

K1 Jonggehandicapenkorting: schrappen verlaging

In de startnota is de maatregel aangekondigd tot het halveren van de jonggehandicapenkorting, de heffingskorting voor Wajong-ontvangers en personen die recht hebben bij het vinden van werk volgens de wet Wajong. Deze maatregel van het verlagen van de jonggehandicapenkorting wordt teruggedraaid. Dit betekent dat de jonggehandicapenkorting in 2024 en 2025 niet beleidsmatig wordt verlaagd.

K2 Dubbele AHK bijstand: bevriezen afbouw in 2024 en schrappen versnelling in 2025

De dubbele AHK-factor in de bijstand wordt in stappen van 5% per jaar (2,5% per halfjaar) afgebouwd. Daarbij is eerder besloten tot een versnelling in de afbouw van 10% in 2024 en 2025. Met deze maatregel wordt deze versnelling in beide jaren geschrapt en de afbouw in 2024 bevroren.

K3 Maatregelen Kindgebonden budget (WKB)

In het kindgebonden budget (WKB) wordt het bedrag voor het eerste kind verhoogd met 750 euro en dat voor het tweede kind en verder verhoogd met 883 euro. Het bedrag wordt voor kinderen tussen 12 en 17 jaar extra verhoogd met 400 euro. De alleenstaande ouderkop wordt met 619 euro

verlaagd en blijft beleidsmatig gelijk aan de hoogte in 2023. Tenslotte wordt het afbouwpunt voor paren op basis van het inkomen verlaagd met 11.111 euro.

K4 Huurtoeslag: verhogen met 416 euro t.o.v. basispad 2024

De eigen bijdrage in de huurtoeslag wordt verlaagd met 416 euro. Hierdoor ontvangen alle huurtoeslagontvangers een hogere huurtoeslag. Daarnaast is de afspraak uit het voorjaar verwerkt dat de eigen bijdrage vanaf 2025 stapsgewijs licht verhoogd wordt, ter dekking van de uitvoeringskosten voor de wetsvoorstellen Versterking Regie op de Volkshuisvesting en Betaalbare huur.

K5 Arbeidskorting: verhogen korting tweede knikpunt met 115 euro

De arbeidskorting wordt beleidsmatig verhoogd met 115 euro bij het tweede knikpunt. Dit is een belastingverlaging van werknemers met een inkomen rond het wettelijk minimumloon.

K6 Noodfonds energie: bijdrage Rijk heropening 2024

Het Tijdelijk Noodfonds Energie wordt deze winter opnieuw opengesteld, waarmee een deel van de energierekening van een doelgroep met een laag inkomen en een hoge energierekening wordt vergoed. Deelname van energiebedrijven aan de bekostiging van het noodfonds is een vereiste voor de verlening. Wanneer de uitputting van het noodfonds lager uitvalt dan begroot, worden de resterende middelen ingeleverd voor het generale beeld.

K7 Envelop Caribisch Nederland

Voor Caribisch Nederland is een envelop opgenomen van 32 miljoen euro structureel ten behoeve van de koopkracht in lijn met het *comply or explain* principe.

K8 Inzet overschot inkomstenkader

Het overschot uit het inkomstenkader van 275 miljoen euro wordt ingezet ter dekking van de koopkrachtmaatregelen.

K9 Toptarief IB: beperken indexatie aanvangspunt (stijgt met 3,55% i.p.v. 9,9%)

Ter dekking van de maatregelen wordt het aangrijppingspunt van het toptarief in de inkomstenbelasting (IB) niet volledig geïndexeerd. Deze wordt geïndexeerd met 3,55% in plaats van 9,9%.

K10 Tweede schijf voor gepensioneerden: beperken indexatie aanvangspunt (stijgt met 3,55% i.p.v. 9,9%)

Ter dekking van de maatregelen wordt het aangrijppingspunt van de tweede schijf voor gepensioneerden in de inkomstenbelasting niet volledig geïndexeerd. Deze wordt geïndexeerd met 3,55% in plaats van 9,9%.

K11 Eenmalig indexeren accijnzen alcohol met tcf van 2022

Met deze maatregel wordt de alcoholaccijns eenmalig geïndexeerd met de tabelcorrectiefactor over 2022 (6,3%). Gezamenlijk met maatregel 1e wordt de alcoholaccijns in totaal met 16,2% verhoogd.

K12 Gedeeltelijk gelijkstellen accijns op rooktabak met de accijns op sigaretten

Met deze maatregel wordt de accijns op rooktabak verhoogd met 2,93 euro per pakje om het verschil met de accijns op sigaretten te verkleinen. Deze maatregel komt bovenop de verhoging uit maatregel 1d.

K13 Meeropbrengst EB

In het coalitieakkoord is afgesproken om onderstaande maatregelen te nemen met betrekking tot de energiebelasting:

- Afschaffen vrijstelling metallurgische en mineralogische processen
- Afschaffen verlaagd tarief glastuinbouw
- Beperken vrijstelling elektriciteitsproductie

De ramingen van deze maatregelen zijn in het voorjaar geactualiseerd.

Met name vanwege zogeheten interactie-effecten tussen de verschillende maatregelen leveren deze meer belastinginkomsten op dan is opgenomen in het coalitieakkoord.

K14 Afschaffen vrijstelling dual gebruik kolen (inclusief non-energetisch)

Het kabinet schafft de vrijstelling in de kolenbelasting voor dual gebruik van kolen per 2028 af, inclusief de vrijstelling voor non-energetisch gebruik kolen (art. 44, lid 1). Dit levert 84 miljoen euro op in 2028 en deze opbrengst loopt af naar 5 miljoen euro structureel. Dual gebruik van kolen vindt in Nederland plaats bij cokesproductie en bij ijzer- en staalproductie in hoogovens. Het doel is om het uitfaseren van kolengebruik in Nederland te bevorderen. Ten opzichte van de voorjaarsbesluitvorming is de vrijstelling non-energetisch gebruik nieuw, omdat in de uitwerking bleek dat bij afschaffing van alleen de vrijstelling voor dual gebruik, belastingplichtigen (waaronder de staalproductie) mogelijk alsnog gebruik kunnen maken van deze vrijstelling.

K15 Resterende envelop grondslagerosie

Het gehele augustuspakket heeft structurele overdekking en een beperkt incidenteel tekort. De structurele overdekking van de maatregelen binnen het koopkrachtdomein zit echter ver in de toekomst (beginnend na 2036) en is daarmee niet materieel ingezet voor dekking van maatregelen op de korte termijn. Voor de overdekking volgend uit het klimaatpakket uit het voorjaar geldt dat deze dekking al op kortere termijn optreedt richting 2030. Een beperkt deel daarvan is gebruikt ter dekking voor de incidentele kosten van het koopkrachtpakket in de komende jaren. Het overblijvende deel (271 miljoen euro) is structureel gereserveerd in een 'Envelop grondslagerosie'. Deze envelop kan gebruikt worden als dekking voor de grondslagerosie in het mobiliteitsdomein die in de toekomst op kan treden in het kader van de klimaatopgave.

1a Lagere opbrengst Pijler 2 (vpb)

Invoering van Pijler 2 vanaf 2024 levert minder op dan voorzien in het coalitieakkoord: structureel 466 miljoen euro in plaats van 1 miljard euro.

1b Verhogen Aof hoog tarief met 0,09%

Het hoge Aof-tarief wordt met 0,09% verhoogd.

1c Verlagen mkb-winstvrijstelling van 14% naar 12,7%

De mkb-winstvrijstelling binnen de inkomstenbelasting wordt per 2024 verlaagd van 14% naar 12,7%.

1d Verhogen tabaksaccijns sigaretten en shag met respectievelijk 60 en 117 eurocent per pakje

De tabaksaccijns op sigaretten wordt verhoogd naar 373,92 euro per 1000 sigaretten. De verhoging gaat in per 1 april 2024. In het Belastingplan 2023 was voor 1 april 2024 reeds een verhoging aangekondigd van 293,58 euro naar 343,92 euro. De tabaksaccijns op rooktabak wordt verhoogd naar

290,38 euro per kilogram. De verhoging gaat in per 1 april 2024. In het Belastingplan was voor 1 april 2024 reeds een verhoging aangekondigd van 216,64 euro naar 266,98 euro per kilogram.

1e Eenmalig indexeren accijnzen alcohol met tcf van 2023

Met deze maatregel wordt de alcoholaccijns eenmalig geïndexeerd met de tabelcorrectiefactor (tcf) over 2023 (9,9%). Gezamenlijk met maatregel K11 wordt de alcoholaccijns in totaal met 16,2% verhoogd.

2a Resterende taakstelling belastingconstructies en fiscale regelingen

Het kabinet heeft in de Miljoenennota 2023 een taakstelling opgenomen om belastingconstructies en fiscale regelingen aan te pakken. In de Voorjaarsnota 2023 is een deel van de taakstelling ingevuld. De resterende taakstelling loopt op van 146 miljoen euro in 2024 tot 348 miljoen euro structureel.

2b Afschaffen verlaagd btw-tarief op agrarische inputgoederen

Eén van de bevindingen van de evaluatie van het verlaagde btw-tarief is dat (de doelstelling van) het verlaagde tarief voor bepaalde agrarische goederen en diensten niet langer actueel en relevant is wegens het vervallen van de landbouwregeling in 2018. Daarom wordt dit verlaagde tarief per 1 januari 2025 afgeschaft.

2c Mrb: kampeerauto naar halftarief

In de mrb geldt een kwarttarief voor kampeerauto's. Deze regeling wordt per 1 januari 2026 versoerden naar een halftarief.

2d Mrb: Afschaffen kwarttarief paardenvervoer

In de mrb geldt een kwarttarief voor een voertuig dat is ingericht voor het vervoer van paarden ten behoeve van de paardensport en uitsluitend niet-beroepsmatig wordt gebruikt. De zogenoemde regeling voor paardenvervoer. Deze regeling wordt per 1 januari 2026 beëindigd.

2e Mrb: Versoberen vrijstelling oldtimers vanaf 2028 naar auto's met bouwjaar tot 1988

In de mrb geldt voor voertuigen die 40 jaar en ouder zijn een vrijstelling. Met deze maatregel wordt de oldtimervrijstelling voor auto's vanaf 40 jaar niet afgeschaft, maar met ingang van 1 januari 2028 versoerden tot voertuigen die voor 1988 zijn gebouwd.

2f Bpm: Afschaffen terugvalle geldtransport

In de bpm wordt op verzoek een terugvalle verleend voor motorrijtuigen die zijn ingericht voor geldtransport en als zodanig uiterlijk kenbaar zijn (zogenoemde geldtransportwagens). Deze regeling wordt per 1 januari 2026 beëindigd.

2g Mrb: Afschaffen nihiltarief OV-autobussen op liquified petroleum gas (LPG) of aardgas

In de mrb geldt een vrijstelling voor een OV-autobus die is bestemd om hoofdzakelijk te worden aangedreven door een kracht die wordt ontleend aan vloeibaar gemaakt petroleumgas of aan aardgas. Deze regeling wordt beëindigd per 1 januari 2030.

2h Mrb: afschaffen verlaagd tarief personenauto's op CNG, LNG of LPG
In de mrb geldt een lagere brandstoftoeslag voor personenauto's en bestelauto's die door particulieren worden gehouden, wanneer in het kentekenregister de brandstofsoort CNG, LNG of de brandstofsoort LPG met de typeaanduiding af-fabriek-, G3- of R115-installatie is opgenomen. Deze regeling wordt per 1 januari 2026 beëindigd.

2i Verhoging tarief eerste schijf box 1

Het deel van de taakstelling waarvoor geen dekking gevonden kan worden via constructies of fiscale regelingen, wordt conform de placeholder gedekt middels verhoging van het tarief eerste schijf in box 1 in stappen naar 37,04% in 2027.

3a Uitstel nieuwe box 3 stelsel van 2026 naar 2027

De invoering van het nieuwe stelsel voor box 3 is uitgesteld naar 2027. De incidentele derving van 395 miljoen euro dient te worden gedekt binnen het inkomstenkader.

3b Box 3: Heffingsvrij vermogen niet indexeren in 2024 en tarief enkel in 2024 +1%-punt

Het heffingsvrij vermogen wordt niet geïndexeerd in 2024 waardoor het 57.000 euro bedraagt in plaats van 62.643 euro. Daarnaast wordt de verhoging van het tarief naar 34% één jaar naar voren gehaald, zodat in 2024 het tarief 34% bedraagt in plaats van 33%.

4 Voorjaarsnota 2023 maatregelen

In de Voorjaarsnota 2023 zijn een aantal maatregelen getroffen, maar is het inkomstenkader niet gesloten. De per saldo opbrengst van deze maatregelen loopt daarom deze besluitvormingsronde mee in het inkomstenkader. In principe bestaat de budgettaire reeks uit een optelling van de maatregelen in paragraaf 5.1 van de Voorjaarsnota 2023. Enkel de dekkingsopgaven Pijler 2 en het uitstel van box 3 zijn niet meegenomen, aangezien deze opgaven in augustus budgettair zijn gedekt en anders dubbel worden meegenomen. Daarnaast is de Zvw-uitgaven reeks uit de Voorjaarsnota 2023 licht gewijzigd, waarvan de budgettaire effecten deze augustus zijn verwerkt.

5a EIA tekorten in 2022 en 2023

In de Voorjaarsnota 2023 is afgesproken om het EIA tekort dat in 2022 was opgelopen tot 64 miljoen euro te dekken. Uit actuele berekeningen blijkt dat het tekort in 2022 niet 64 maar 54 miljoen euro is. Daarnaast is besloten om in 2023 de eerdere beperking van de Energielijst 2023 voor o.a. CCS projecten terug te draaien. Dit leidt tot verdere budgetoverschrijding binnen de EIA. In totaal leidt het tekort vanuit 2022 (54 miljoen euro) en de budgetoverschrijding 2023 (naar verwachting 84 miljoen euro) tot een negatieve budgetreserve van in totaal 138 miljoen euro.

5b EIA aanpassingen t.b.v. langjarig budgettair evenwicht

Conform de budgetsystematiek van de EIA wordt gestuurd op een langjarig budgettair evenwicht. Via een structurele verlaging van het aftrekpercentage van 45,5% naar 40% per 2024 en aanpassing van de Energielijst, wordt in 2025 en 2026 gestuurd op een onderuitputting van het budget zodat de budgetreserve van de EIA uiterlijk eind 2026 weer op 0 uitkomt. De totale onderuitputting bedraagt in 2025 naar verwachting circa 99 miljoen euro en in 2026 circa 87 miljoen euro (totaal 186 miljoen euro). De precieze invulling van de energielijst wordt jaarlijks in het vierde kwartaal vastgesteld.

6a Kadercorrectie inzet envelop loondoorbetaling bij ziekte (LDBZ) aan lastenkant

Als onderdeel van het arbeidsmarktpakket is besloten om de envelop loondoorbetaling bij ziekte (uitgavenkant) in te zetten voor lastenverlichting bedrijven. Hiervoor wordt een kadercorrectie toegepast.

6b Uitzondering WW-premie voltijdcontracten

Als onderdeel van het arbeidsmarktpakket wordt de systematiek rondom de WW-premieheffing gewijzigd. Momenteel moeten werkgevers het hoge tarief betalen als blijkt dat een werknemer méér dan 30% overwerk heeft uitgevoerd t.o.v. de uren in zijn contract. Er geldt een uitzondering op deze regel voor werknemers die een contract hebben van meer dan 35 uren per week. Deze grens wordt verlaagd naar 30 uren per week.

6c Intensivering afdrachtvermindering S&O (WBSO)

De Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO) maakt het voor bedrijven en zzp'ers mogelijk om een vermindering te krijgen op de door hen verschuldigde loonheffing. De vermindering is gekoppeld aan innovatie-ontwikkelprojecten. De WBSO heeft een structureel 'vast' budget. Er is een tekort in het budget van de WBSO vanaf 2024. Door de intensivering blijft het budget op peil zodat de parameters van de WBSO (tarief eerste schijf, tarief tweede schijf en/of schijfgrens) in 2024 niet naar beneden hoeven te worden bijgesteld.

6d Verhoging budget EIA

Het budget van de energie-investeringsaftrek (EIA) wordt verhoogd vanaf 2025.

6e Verhoging budget MIA

Het budget van de milieu-investeringsaftrek (MIA) wordt verhoogd vanaf 2027. In de MIA geldt een toenemend aantal aanvragen door de klimaat- en energietransitie en daarnaast speelt de inflatie ook een rol (de budgetten worden niet jaarlijks geïndexeerd).

7 Zorgpremie ontwikkeling n.a.v. Zvw-uitgaven

De Zvw-uitgaven en de Zvw-premies in het inkomstenkader zijn gekoppeld door lastendekkende financiering. De Zvw-uitgaven laten een structurele meevaller zien, wat betekent dat zorgpremies dalen (lastenverlichting). Ook de zorgtoeslag daalt automatisch mee (lastenverzwaring). De budgettaire meevaller door lagere Zvw-uitgaven wordt grotendeels ingezet voor hogere uitgaven (tegenvaller) binnen de Wlz, dat ook onder het uitgavenplafond Zorg (UPZ) valt. Door inzet van de Zvw meevaller binnen het UPZ is een compenserende lastenverzwaring in het inkomstenkader nodig. Invulling wordt zoals gebruikelijk gevonden in verhoging tarief eerste schijf (TES) en de premie voor het arbeidsongeschiktheidsfonds (AOF). Per saldo resteert een beperkte meevaller in het UPZ van 25 miljoen euro structureel wat wordt ingezet voor lastenverlichting door middel van een kadercorrectie in het lasten- en uitgavenkader.

8a Ruimere vormgeving aanpassing minimumkapitaalregel interne treasury

In de Voorjaarsnota 2023 is besloten om de specifieke renteaftrekbeperking voor banken en verzekeraars (minimumkapitaalregel in de vpB) aan te passen, omdat deze onevenwichtig uitwerkt ten aanzien van interne treasury-activiteiten. De uitzondering uiteindelijk ruim vormgegeven, waardoor de resulterende derving is verhoogd naar 73 miljoen euro.

8b Verhogen percentage minimumkapitaalregel

Ter dekking van de aanpassing in het kader van interne treasury wordt het percentage in 2024 verhoogd van 9% naar 10,6%. Als gevolg van een herijking en de ruimere vormgeving is dit hoger dan de 9,4% die was voorzien in de Voorjaarsnota 2023.

9a Wijzigen ouderschapsregeling inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) naar aanleiding van arrest Hoge Raad

In september 2022⁸² heeft de Hoge Raad geoordeeld dat het tegelijkertijd behoren tot beide huishoudens bij de IACK moet worden beoordeeld binnen een periode van 6 maanden, in plaats van een kalenderjaar. Omdat dit niet in lijn is met het doel en de strekking van de IACK wordt de co-ouderschapsregeling aangepast.

9b Introduceren materiële toets IACK als uitzondering op formele inschrijvingseis

Binnen de IACK wordt een zogeheten ‘materiële toets’ geïntroduceerd, omdat uit de praktijk situaties volgen waarin een burger werk én zorg voor één of meerdere kinderen combineert, maar niet samen met hen staat ingeschreven. Omdat veel van deze situaties wel in lijn zijn met het doel en de strekking van de IACK wordt deze formele inschrijvingseis vervangen door een materiële toets.

10 Wetsvoorstel Belastingplan Caribisch Nederland 2024

In het pakket Belastingplan 2024 loopt het wetsvoorstel Belastingplan BES eilanden 2024 mee. De meeste maatregelen zijn technisch van aard en kennen geen budgettaire effecten, met uitzondering van een aanpassing binnen de loonbelasting. Het betreft het verhogen van het gebruikelijk loon voor directeur-grootaandeelhouders.

11 Wetsvoorstel Fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen

In het pakket Belastingplan 2024 loopt het wetsvoorstel Wet fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen mee. De in het wetsvoorstel voorgestelde aanvullende kwalificatiemethoden van buitenlandse rechtsvormen leidt naar verwachting slechts in een gering aantal gevallen tot een wijziging van de kwalificatie van voor Nederlandse fiscale doeleinden transparant naar niet-transparant of omgekeerd. Om die reden is sprake van een verwaarloosbaar budgettair effect.

12 Alternatieve systematiek voor schenken vanuit de vennootschap

Met deze maatregel wordt geregeld dat giften door de vennootschap niet worden aangemerkt als verkapte winstuitdeling aan de aanmerkelijkbelanghouder en dus niet leiden tot een heffing van inkomstenbelasting (box 2) en dividendbelasting. Daarbij vervalt de giftenaftrek in de vennootschapsbelasting, waardoor giften niet langer aftrekbaar zijn van de winst van de vennootschap.

13 Onbelaste reiskostenvergoeding verhogen met 1 eurocent

De maximale onbelaste reiskostenvergoeding die een werkgever aan werknemers mag vergoeden wordt voor zakelijk gemaakte reiskosten verhoogd van 22 naar 23 eurocent per kilometer.

⁸² HR 30 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1345.

14 Verhogen accijns op stookolie

Het accijnstarief voor zware stookolie wordt verhoogd van 41,31 naar 654,54 (euro/1000kg). Reden is dat in toenemende mate zware stookolie op de markt wordt gebracht als vervanger van gasolie (diesel). Dat leidt tot een budgettaire derving (minder gasolie, meer zware stookolie) en is slechter voor het milieu dan gasolie vanwege onder andere het hogere zwavelgehalte. Het fiscale voordeel is de belangrijkste prikkel om deze stookolie te gebruiken. Om dit voordeel weg te nemen wordt het tarief voor zware stookolie gelijkgesteld met het accijnstarief voor gasolie.

15 Aanscherpen afschrijvingsbeperking gebouwen in de IB

Het afschrijven van gebouwen in eigen gebruik in de IB wordt beperkt tot de WOZ-waarde van de gebouwen. Hierdoor wordt de afschrijvingsbeperking gebouwen in de IB gelijk getrokken met die in de vpb.

16 Korten verhoging MIA budget t.b.v. uitvoeringskosten & kadercorrectie

In de augustusbesluitvorming 2022 is als onderdeel van het mkb pakket het budget van de MIA met 50 miljoen euro verhoogd. In 2023 is van dit bedrag 2 miljoen euro afgetrokken ten behoeve van uitvoeringskosten. Met deze maatregel wordt ook in 2024 de MIA verhoging gekort naar 48 miljoen euro, waardoor 2 miljoen euro kan worden besteed voor uitvoering. Dekking van de uitvoeringskosten voor de jaren 2025 en verder wordt bezien als onderdeel van reguliere uitgavenbesluitvorming.

17 Maatregelen alleenverdienerproblematiek (incl. uitvoeringskosten)

De gerichte herinvoering van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting voor de doelgroep van de alleenverdienerproblematiek wordt uitgewerkt en uitvoeringsgevolgen worden in kaart gebracht om invoering per 2028 mogelijk te maken. Het kabinet verzoekt gemeenten een tijdelijke regeling uit te voeren om in de jaren 2024-2027 de betreffende huishoudens tegemoet te komen. Hiertoe zal het rijk zich inspannen om te voldoen aan de randvoorwaarden die de VNG heeft gesteld om deze regeling uit te voeren:

- Het kabinet voert per 2028 een fundamentele oplossing in en stelt de contouren hiervan nu concreet in het vooruitzicht.
- De tijdelijke regeling wordt uitvoerbaar ontworpen, onder meer door forfaitaire bedragen uit te keren.
- Het Rijk stelt een zo accuraat mogelijke lijst met huishoudens aan wie de tegemoetkoming ambtshalve kan worden verstrekt op en regelt een grondslag voor de benodigde gegevensdeling. Het Rijk stelt zich op als eigenaar van deze lijst.

De totale derving van 183 miljoen euro in het inkomstenkader voor een fundamentele oplossing treedt pas op vanaf 2028 en wordt omgevormd tot een vlakke, structurele reeks van 18 miljoen euro die binnen dit pakket gedeckt wordt. Aanvullend wordt 15 miljoen euro aan uitvoeringskosten binnen het inkomstenkader gedeckt. Hiertoe wordt een kadercorrectie opgenomen van 2 miljoen euro structurele derving.

18 Aanvullende verhoging budget EIA

Het budget van de EIA wordt (aanvullend op maatregel 6d) verhoogd per 2024 ten behoeve van energiebesparende bedrijfsmiddelen voor de glastuinbouwsector.

19 CO₂-heffing glastuinbouw

Per 2025 wordt de CO₂-heffing glastuinbouw geïntroduceerd.

20 Technische schuif lagere Whk premie 2024 en compensatie door verhoging Aof premie

UWV stelt elk jaar de Whk-premie lastendekkend vast. Het budgettaire effect wordt in het inkomstenkader zoals gebruikelijk door aanpassing van de Aof-premie gecompenseerd. Deze technische schuif zorgt ervoor dat de werkgeverslasten per saldo niet veranderen. De afgelopen jaren was telkens sprake van een iets hogere Whk-premie, die werd gecompenseerd door de Aof-premie iets te verlagen. Voor 2024 raamt UWV lagere uitgaven vanuit de Whk, voornamelijk omdat een aantal grote uitzendbureaus vanaf 2024 eigenrisicodrager voor de Ziekewet worden. Hun uitkeringen worden dan niet meer door UWV betaald. De lagere Whk-premie komt neer op een lastenverlichting voor bedrijven van 567 miljoen euro. Deze lastenverlichting wordt in het inkomstenkader gecompenseerd door een lastenverhoging voor bedrijven via de Aof-premie.

21 Verbetermaatregel toeslagpartnerschap samengestelde gezinnen en dekking (zorgtoeslag deel)

Het kabinet heeft in het coalitieakkoord afgesproken door te gaan met verbeteringen in het toeslagenstelsel, in afwachting van grotere hervormingen. Er zijn daarbij een aantal verbetermaatregelen in het huidige toeslagenstelsel geprioriteerd, waaronder de maatregel eerstegraads bloedverwanten-schap in het kader van het partnerbegrip samengestelde gezinnen. Deze maatregel voorkomt schrijnende gevallen in mantelzorgsituaties en in situaties waarbij eerstegraads bloedverwanten noodgedwongen tijdelijk wordt samengewoond omdat men dan niet meer op toeslagen gekort wordt. Deze maatregel gaat per 2025 in en heeft intensivering in de zorgtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag (zolang deze nog inkomenafhankelijk is) tot gevolg. Er zijn geen gevolgen voor de huurtoeslag omdat hier met een ander partnerbegrip gewerkt wordt. De extra kosten in de zorgtoeslag worden gedekt door een verlaging van de zorgtoeslag met 0,66 euro per jaar. De extra uitgaven kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag worden gedekt door een kleine verlaging van alle kindbedragen van het kindgebonden budget.

22 Budgettaire effect TES parameter aanpassing

In het inkomstenkader zijn er meerdere maatregelen die leiden tot een aanpassing van het TES in box 1. De hieruit volgende wetswijziging van het tarief leidt tot een (licht) afwijkende budgettaire reeks doordat het TES enkel per 0,01%-punt kan worden aangepast. De budgettaire effecten worden weergegeven in deze reeks.

23 Saldo herijkingen

Zie onderstaande tabel voor een overzicht van de in het inkomstenkader verwerkte herijkingen en correcties.

Tabel 2.2.2 Herijkingen inkomstenkader

# In standen, in mln. «» is saldoverslechterend	2022	2023	2024	2025	2026	Struc.
H1 Verhoging vaste voet bpm met 200 euro	0	0	0	16	20	31
H2 Afschaffen betalingskorting IH	0	0	31	31	31	31
H3 Vbi - aansluiten bij icbe-definitie	0	0	0	47	47	47
H4 Vastgoedmaatregel fbi vennootschapsbelasting	0	0	0	-8	-8	-8
H5 Inframarginale heffing	0	33	0	0	0	0
H6 Vereenvoudigen vrijstelling OV-abonnement van loonheffing	0	0	3	3	3	3
H7 Aanpak vastgoedaandelentransacties met overgangsrecht	0	0	0	0	0	2
H8 Verlagen vrijstellingspercentage BOR naar 70% boven 1,5 mln euro	0	0	24	2	2	0
H9 Overige maatregelen BOR/DSR	0	0	0	-3	-4	5
H10 Standaard aanmerken van aan derden verhuurde onroerende zaken (vastgoed) als beleggingsvermogen in de BOR en DSR	0	0	-11	-10	-10	4
H11 Herijking meeropbrengst EB	0	0	0	20	7	-39
H12 Correcties Voorjaarsnota 2023	0	17	-1	0	0	0
Saldo herijkingen	0	50	46	98	88	76

Toelichting per herijking

H1 Herijking: Verhoging vaste voet bpm met 200 euro

In de raming is nu ook rekening gehouden met bpm bij parallelimport en export en er is gebruik gemaakt van de definitieve tabelcorrectiefactor voor 2024. De structurele opbrengst stijgt van de eerder geraamde 88 naar 119 miljoen euro.

H2 Herijking: Afschaffen betalingskorting IH

Naar aanleiding van het certificeringsproces met het CPB is de raming gecorrigeerd op het punt dat de betalingskorting in de inkomstenbelasting geen belastbaar voordeel is. De raming sloot in eerste instantie bij de situatie in de vpB waar de betalingskorting wel een belastbaar voordeel was. De opbrengst stijgt van 59 naar 90 miljoen euro.

H3 Herijking: vbi - aansluiten bij icbe-definitie

In de oorspronkelijke raming was voor deze maatregel geen budgettair effect geraamd. Bij nadere analyse blijkt dat het tariefverschil tussen het forfaitaire box 2-systeem voor het dga-vbi-regime per saldo toch als iets gunstiger beschouwd moet worden dan het gecombineerde tarief van de extra vpB-heffing met daarbij de mogelijkheid tot uitstel van de box 2-heffing. Hierdoor wordt de grondslag van de familie-vbi's per saldo iets hoger belast wat leidt tot een opbrengst van circa 47 miljoen euro.

H4 Herijking: Vastgoedmaatregel fbi's vennootschapsbelasting

De vastgoedmaatregel (d.w.z. de wijziging van het regime voor de fiscale beleggingsinstelling in de Wet op de vennootschapsbelasting) heeft als doel de fiscale behandeling van resultaten uit Nederlands vastgoed evenwichtiger te maken. De vastgoedmaatregel verbiedt een fiscale beleggingsinstelling om direct te beleggen in Nederlands vastgoed. Door herijking daalt de opbrengst van 54 naar 46 miljoen euro.

H5 Herijking: Inframarginale heffing

De inframarginale heffing belast overwinsten bij elektriciteitsproducenten in de periode december 2022 t/m juni 2023. Een eerste raming in najaar 2022 gaf een opbrengst van 1,8 miljard euro. In de periode na deze raming zijn de elektriciteitsprijzen sterk gedaald. Bij herijking op basis van CEP 2023 is de raming neerwaarts bijgesteld naar een opbrengst van 146 miljoen euro. Bij indienen van het wetsvoorstel is de raming nog eenmaal herijkt naar een opbrengst van 179 miljoen euro.

H6 Herijking: Vereenvoudigen vrijstelling OV-abonnement van loonheffing

Naar aanleiding van inzichten uit de werkgevers-enquête van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is de raming uit Voorjaarsnota 2023 aangescherpt. De derving van de maatregel daalt van 21 naar 18 miljoen euro.

H7 Herijking: Aanpak vastgoedaandelentransacties met overgangsrecht

Ten opzichte van de Voorjaarsnota 2023 is het jaar van invoering van deze maatregel een jaar opgeschoven. Met deze herijking wordt dit verwerkt in het inkomstenkader.

H8 Herijking: Verlagen vrijstellingspercentage BOR naar 70% boven 1,5 miljoen euro

De herijking is het gevolg van het meenemen van een anticipatie-effect in 2024, omdat er naar verwachting bedrijfsoverdrachten naar voren worden gehaald. Dit effect is bij de vorige raming niet meegenomen. De structurele opbrengst blijft onveranderd op 49 miljoen euro.

H9 Herijking: Overige maatregelen BOR/DSR

De raming ten tijde van de voorjaarsnota was een eerste inschatting. Op basis van expertisekennis uit de Belastingdienst is de raming aangescherpt. De eerste jaren daalt de opbrengst, structureel stijgt deze van 25 naar 30 miljoen euro.

H10 Herijking: Standaard aanmerken van aan derden verhuurde onroerende zaken (vastgoed) als beleggingsvermogen in de BOR en DSR

De raming ten tijde van de voorjaarsnota was een eerste inschatting. Op basis van expertisekennis uit de Belastingdienst is de raming aangescherpt. De eerste jaren daalt de opbrengst, structureel stijgt deze van 16 naar 20 miljoen euro.

H11 Herijking meeropbrengst energiebelasting (EB)

De raming van de meeropbrengst EB is op basis van de meest recente cijfers geactualiseerd.

H12 Correcties Voorjaarsnota 2023

In de Voorjaarsnota zijn per abuis enkele reeksen niet correct opgenomen, o.a. door afronding. Het betreft de maatregel terugdraaien verlaging energiebelasting uit het energiepakket augustus 2023, de aanvullende margeregeling omzetbelasting, voorkomen dubbele belasting box 3 en doorwerking van amendement verhogen verbruiksbelasting op bieraccijns.

2.2.2 Ontwikkeling uitgaven

Het kabinet stuurt in zijn begrotingsbeleid op de uitgavenplafonds die voor ieder jaar van de kabinetsperiode zijn vastgesteld. Het uitgavenplafond geeft de maximale ruimte weer voor uitgaven en hoeft niet maximaal benut te worden. Voor het grootste deel van de riksuitgaven geldt dit uitgavenplafond. In deze paragraaf toetst het kabinet of de verwachte uitgaven onder het vooraf afgesproken uitgavenplafond blijven in de kabinetsperiode. Het uitgavenplafond is onderverdeeld in de vier deelplafonds Rijksbegroting, Sociale Zekerheid, Zorg en Investeringen. De definitieve standen van het uitgavenplafond voor de huidige kabinetsperiode zijn vastgesteld bij de Voorjaarsnota 2022.

De plafondtoetsen in deze Miljoenennota tonen de wijzigingen vanaf de Voorjaarsnota 2023. Belangrijke wijzigingen sinds de Voorjaarsnota 2023 zijn de hogere rentelasten (regel 17 in plafondtoets Rijksbegroting) en lagere gasbaten (regel 19 in plafondtoets Rijksbegroting). Ook is de begroting aangepast voor de MEV-raming, de uitvoeringsformatie SZW en VWS, en zijn diverse kasschuiven verwerkt. In 2024 en 2025 is daarnaast aanvullende onderuitputting ingeboekt. De tegenvallers voor rente en de gasbaten in 2024 worden gedekt door de per saldo meevalle onder het uitgavenplafond in 2023.

Ten opzichte van de Voorjaarsnota 2023 zijn tevens enkele aanvullende voorstellen verwerkt in de ontwerpbegroting. Bijvoorbeeld de verlenging van het programma schoolmaaltijden voor 2024. De benodigde 166 miljoen euro is gedekt vanuit de begroting van OCW (102,5 miljoen euro), SZW (52,5 miljoen euro), VWS (10 miljoen euro) en envelop Caribisch Nederland (1 miljoen euro). Ook is de scholingssubsidie STAP voor 2023 conform de motie Van der Lee gerichter vormgegeven. Hierdoor valt in 2023 een bedrag vrij van 147 miljoen euro. Van dit bedrag wordt 73,5 miljoen euro aangewend om scholingssubsidie SLIM te verhogen in 2024-2027.

Sinds 2022 presenteert het kabinet een meerjarige Voorjaarsnota. Naast de wijzigingen op het lopende begrotingsjaar bevat de Voorjaarsnota sindsdien ook een doorkijk naar de begroting van het komende jaar en de meerjarige doorwerking hiervan. Hiermee wordt het parlement eerder geïnformeerd over de voorgenomen besluitvorming. Bij de Voorjaarsnota 2023 en de daarbij behorende antwoorden op de Kamervragen, is inzichtelijk gemaakt wat de wijzigingen bij Voorjaarsnota 2023 ten opzichte van de Miljoenennota 2023 waren, ook conform het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State in de voorjaarsrapportage 2023. Deze Miljoenennota bevat een totale plafondtoets met daarbij aansluitende deelplafondtoetsen en verticale toelichtingen. In de Voorjaarsnota 2024 zal deze werkwijze worden voortgezet.

Tabel 2.2.2 laat zien dat het niveau van de begrote uitgaven in 2024 0,7 miljard euro lager ligt dan het totale uitgavenplafond in 2024. De uitgaven onder het deelplafond Rijksbegroting is 3,5 miljard lager dan in de afgesproken deelplafonds. De uitgaven onder de deelplafonds Sociale zekerheid, Zorg en Investeringen zijn in 2024 hoger dan de afgesproken deelplafonds. Voor 2024 en 2025 laat de totaalplafondtoets een overschrijding zien van opgeteld 0,8 miljard euro.

De grootste mutaties per deelplafond worden in deze paragraaf verder toegelicht. In bijlage 17 van deze Miljoenennota en in de departementale ontwerpbegrotingen worden de mutaties ten opzichte van Voorjaarsnota 2023 in meer detail toegelicht.

Tabel 2.2.2 Totaal plafondtoets

(in miljarden euro, min = onder- schrijding)	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Totaal uitgavenplafond						
Uitgavenplafond	366,0	413,8	439,1			
Uitgavenniveau	375,7	413,1	440,6	463,9	484,3	508,7
Over-/onderschrijding	9,6	- 0,7	1,5			
Rijksbegroting						
Uitgavenplafond	162,6	179,7	186,7			
Uitgavenniveau	170,9	176,2	189,2	195,2	202,8	213,9
Over-/onderschrijding	8,3	- 3,5	2,5			
Sociale zekerheid						
Uitgavenplafond	96,4	107,0	116,0			
Uitgavenniveau	98,9	108,9	115,2	123,0	130,2	136,5
Over-/onderschrijding	2,5	1,9	- 0,8			
Zorg						
Uitgavenplafond	89,6	97,6	102,7			
Uitgavenniveau	87,8	97,8	102,5	108,7	114,9	120,6
Over-/onderschrijding	- 1,8	0,1	- 0,2			
Investeringen						
Uitgavenplafond	17,4	29,4	33,7			
Uitgavenniveau	18,1	30,3	33,7	36,9	36,4	37,7
Over-/onderschrijding	0,7	0,8	0,0			

Plafondtoets Rijksbegroting

De toets op het deelplafond Rijksbegroting laat een verwachte overschrijding van het plafond zien van 8,3 miljard euro in 2023. Een underschrijding treedt op in 2024, met 3,5 miljard euro. In 2025 is er wederom een overschrijding met 2,5 miljard euro.

Tabel 2.2.3 Plafondtoets Rijksbegroting

(in miljoenen euro, min =underschrijding)	2023	2024	2025	2026	2027	2028
1 Uitgavenplafond bij Voorjaarsnota 2023	163.308	177.289	187.455			
<i>Aanpassingen van het uitgavenplafond naar aanleiding van:</i>						
2 Overboekingen met Sociale Zekerheid, Zorg en Investeringen	265	210	- 2.318	105	13	- 73
3 Loon- en prijsontwikkeling	43	1.009	768	981	1.449	1.323
4 Oekraïne uitgaven	- 73	0	0	0	0	0
5 Norg akkoord	- 111	- 52	50	0	0	0
6 Grondbank	- 100	100	0	0	0	0
7 Energiepakket en gasbaten 2023	- 743	330	0	0	0	0
8 Koopkracht	58	773	763	762	769	768
9 Rente na kabinetssperiode	0	0	29	189	276	500
10 Overige plafondcorrecties	0	10	0	0	0	159
11 Uitgavenplafond bij Miljoenennota 2024 (= 1 t/m 10)	162.647	179.669	186.747			
12 Reguliere uitgaven bij Voorjaarsnota 2023	172.248	174.859	188.244	191.604	198.841	209.350
<i>Uitgavenmutaties met aanpassing van het uitgavenplafond:</i>						
13 Totaal aanpassingen uitgavenplafond (2 t/m 10)	- 660	2.380	- 708	2.038	2.507	2.677
<i>Uitgavenmutaties met beslag op budgettaire ruimte:</i>						
14 HGIS	130	132	135	135	135	135
15 EU-afdrachten	- 59	- 168	- 159	- 172	- 179	396
16 Dividenden staatsdeelnemingen	0	- 115	75	75	0	0
17 Rente-uitgaven plafondrelevant deel	- 92	572	780	780	780	780
18 Tennet	- 220	220	0	0	0	0
19 Gasbaten na 2023	0	957	1.252	240	- 15	- 170
20 WarmtelinQ	- 427	0	0	20	20	19
21 Vrijval TEM	- 57	0	0	0	0	0
22 Pallas	16	101	200	182	137	11
23 Wetsvoorstellen BZK	0	- 142	- 32	- 36	- 22	- 8
24 SLIM-regeling	- 147	25	25	16	8	0
25 Update VWS-begroting	- 176	53	41	26	26	23
26 Accres	- 50	10	11	0	381	719
27 Kasschuiven	417	- 1.209	363	326	194	- 92
28 Aanvullende onderuitputting	0	- 1.500	- 1.000	0	0	0
29 Invullen taakstellende onderuitputting	255	0	0	0	0	0
30 Onderuitputting	- 255	0	0	0	0	0
31 Overige	- 23	2	- 12	15	- 3	39
32 Reguliere uitgaven bij Miljoenennota 2024 (= 12 t/m 31)	170.898	176.177	189.215	195.248	202.808	213.878
33 Over/onderschrijding uitgavenplafond bij Voorjaarsnota 2023 (=12-1)	8.940	- 2.430	790			
34 Over/onderschrijding uitgavenplafond bij Miljoenennota 2024 (=32-11)	8.251	- 3.492	2.468			
35 Uitgavenniveau corona bij Miljoenennota 2024	3.550	519	152	6	- 87	32

(in miljoenen euro, min = onderschrijding)	2023	2024	2025	2026	2027	2028
36 Totale uitgaven bij Miljoenennota 2024 (=32+35)	174.448	176.696	189.367	195.255	202.721	213.910

Aanpassingen van het uitgavenplafond naar aanleiding van:

2. Overboekingen met Sociale Zekerheid, Zorg en Investering

Per saldo wordt in 2023 en 2024 budget van het plafond Investeringen overgeboekt naar plafond Rijksbegroting. Dit komt met name door het overboeken van middelen uit het Mobiliteitsfonds naar de beleidsbegroting van Infrastructuur en Waterstaat voor de bijdrage Transitievangnet OV (TVOV) (65 miljoen euro) en de terugsluis vrachtwagenheffing (170 miljoen euro). In 2025 wordt per saldo ruim 2,3 miljard euro overgeboekt van plafond Rijksbegroting naar plafond Investeringen. Deze piek wordt veroorzaakt door een overboeking van EZK naar de aanvullende post. In het klimaatpakket van het voorjaar was een tekort aan dekking. Hierdoor is besloten om middelen uit de Subsidie Duurzame Energie (SDE) in te zetten als dekking voor dit pakket.

3. Loon- en prijsontwikkeling

De uitgavenraming voor loon- en prijsontwikkeling is geactualiseerd op basis van de economische ramingen van het CPB. Dit is inclusief het accres voor het Gemeentefonds en Provinciefonds en HGIS-ODA.

4. Oekraïne-uitgaven

Dit betreft onder andere extra steun voor het leveren van militaire goederen aan Oekraïne, een bijstelling voor de voor- en vroegschoolse educatie doordat er minder aanvragen gedaan zijn door gemeenten dan begroot, en vrijval van budget in 2024 voor het Landelijk Coördinatiecentrum Patiënten Spreiding (LCPS).

5. Norg Akkoord

Conform de afspraken in het Norg Akkoord betaalt de Staat een vergoeding aan NAM en EBN. De geraamde uitgaven voor het Norg akkoord worden bijgesteld als gevolg van de ontwikkeling van de gasprijs die lager zijn dan ten tijde van de bijgestelde raming in 2022, waardoor deze daalt in 2023 en 2024.

6. Grondbank

Deze middelen zijn bedoeld voor de aankoop van gronden, als onderdeel van de Transitielandelijk Gebied. Met deze mutatie wordt 100 miljoen euro overgeheveld naar 2024, omdat de verwachting is dat dit bedrag in 2023 niet meer wordt uitgegeven.

7. Bijstelling energiepakket en gasbaten 2023

Om rust in het begrotingsproces te brengen is bij Voorjaarsnota 2023 besloten om op basis van het CEP 2023 de precieze dekkingsopgave voor het energiepakket voor 2023 vast te zetten. Dit betekent dat budgettaire gevolgen van verdere prijsontwikkeling gedurende het jaar ten laste of ten gunste van het saldo van 2023 komen, hiervoor wordt het uitgavenplafond gecorrigeerd. Ook wordt ook de ontwikkeling van de gasbaten in 2023 als plafondcorrectie meegenomen, omdat deze ook afhankelijk is van de gasprijs. In tabel 2.2.3-1 zijn de bijstellingen per regeling uitgesplitst.

Tabel 2.2.3-1 Uitsplitsing energiepakket en gasbaten 2023

in mln., + is saldobelastend	2023	2024
Uitsplitsing energiepakket	– 743	330
Prijsplafond	168	101
Prijsplafond Caribisch Nederland	– 2	0
Tijdelijke tegemoetkoming blokaansluitingen	– 338	179
TEK	– 170	50
Tijdelijk prijsplafond 2022	9	0
Solidariteitsbijdrage	2	0
Gasbaten 2023 (excl NORG)	– 413	0

Prijsplafond 2023

De totale geraamde uitgaven aan het prijsplafond bedragen 4,3 miljard euro. Ondanks de gedaalde energieprijzen betekent dit een tegenval van 0,3 miljard euro ten opzichte van de raming die dit voorjaar is gemaakt door EZK. In het voorjaar is geraamd op basis van een verwacht prijs- en verbruiksverloop, waarbij foutief is gecorrigeerd voor de energiebelasting die geen deel uitmaakt van de plafondtarieven.^[1] Hierdoor is de toenmalige raming lager uitgevallen. De subsidie die RVO heeft uitgekeerd aan energleveranciers tot en met augustus is immiddels bekend. Op basis van deze realisatiecijfers kan een beter beeld worden geschetst van de kosten van het prijsplafond. De extrapolatie van de realisatiecijfers naar het restant van 2023 laat een tegenval zien ten opzichte van de raming van dit voorjaar. Aangezien de dekking van de uitgaven aan het energiepakket in het voorjaar zijn vastgezet leidt dit niet tot een additionele dekkingsopgave. Daarnaast vinden in 2024 bijstellingen en afrekeningen plaats die mogelijk leiden tot additionele uitgaven, waarvoor middelen benodigd zijn. Een deel van de middelen is derhalve geschoven naar 2024.

Prijsplafond Caribisch Nederland

Het prijsplafond op Caribisch Nederland (CN) bestaat uit een vergoeding voor het vaste tarief per aansluiting en een vergoeding voor het vaste tarief van 50%, voor zover dat meer bedraagt dan 38 dollarcent. De ACM stelt halfjaarlijks de energieprijs voor CN vast en voor de tweede helft van 2023 is dit tarief minder dan 38 dollarcent. Derhalve wordt de raming van 16,3 miljoen euro voor het prijsplafond CN neerwaarts bijgesteld met 2,2 miljoen euro gerelateerd aan de vergoeding voor het variabele tarief in de tweede helft van 2023. De verwachte kosten voor het prijsplafond CN zijn in totaal geraamd op 14,1 miljoen euro.

Tijdelijke tegemoetkoming blokaansluitingen (TTB)

In verband met de gedaalde energieprijzen wordt de raming voor de tijdelijke tegemoetkoming blokaansluitingen bijgesteld naar 702 miljoen euro (inclusief uitvoeringskosten). Daarnaast is een deel van de uitgaven geschoven naar 2024. Aanvragen voor deze regeling kunnen namelijk tot eind september worden ingediend en kennen een beoordelingstermijn van 26 weken. Daarnaast kunnen in 2024 nog bezwaar, beroep, correcties en nacontroles plaatsvinden.

Tegemoetkoming energiekosten mkb (TEK)

Op basis van de subsidieregeling TEK in de afgelopen maanden wordt de raming van de TEK neerwaarts bijgesteld. De verwachting is dat in totaal 230 miljoen euro benodigd zal zijn voor de TEK, waarvoor het voorschot 330 miljoen bedraagt in 2023.

Tijdelijk prijsplafond 2022

Dit betreft een deel van de kosten voor de tijdelijke tegemoetkoming van 190 euro in november en december 2022 (CEK22). Aangezien aanvragen hiervoor tot en met 31 december 2022 konden worden ingediend is een deel van de aanvragen pas in 2023 verwerkt en betaald.

Solidariteitsbijdrage

Uit de realisatiecijfers van EBN blijkt dat de te betalen solidariteitsbijdrage met 2 miljoen euro naar boven wordt bijgesteld ten opzichte van de Voorjaarsnota 2023. De solidariteitsbijdrage wordt in 2023 betaald.

Gasbaten 2023 (excl. NORG)

De gasbaten voor 2023 exclusief Norg worden naar boven bijgesteld op basis van realisatiecijfers van de ontvangsten Mijnbouwwet en door een bijstelling op het EBN dividend. EBN keert extra dividend uit doordat de kosten lager zijn dan geraamd voor de vulopdracht van gasopslag Bergermeer. Over vulseizoen 2022-2023 heeft EBN winst gemaakt.

8. Koopkracht

Voor toelichting zie 2.2.1.

9. Rente na kabinetperiode

Volgens de begrotingsregels worden macro-economische uitgavenmutaties na de kabinetperiode niet betrokken in de besluitvorming. Zo wordt voorkomen dat deze beslag leggen op budgettaire ruimte van het volgende kabinet. Het betreft hier de macro-economische doorwerking van de MEV-raming van de rentetarieven. De mutaties op de rente van de vlopende schuld zijn sterk afhankelijk van de rente en het kassaldo op de korte termijn. Deze mutaties worden vanaf 2025 niet betrokken bij de dekkingsopgave.

10. Overige plafondcorrecties

Deze post bevat enkele kleine correcties tussen niet-plafondrelevante en plafondrelevante uitgaven in 2024. Dit voorjaar zijn voor 2028 ontvangsten met betrekking tot de heffing gasleveringszekerheid ten onrechte op plafond Rijsbegroting verwerkt. Deze ontvangen hadden buiten het plafond geboekt moeten worden. Dit is met deze mutatie gecorrigeerd.

Uitgavenmutaties met beslag op budgettaire ruimte:

14. HGIS

Conform de reguliere systematiek is het budget voor Official Development Assistance (ODA) van de HGIS bijgesteld op basis van de verwachte volumeontwikkeling van het BNI uit de meest recente CPB-raming (MEV). Dit leidt tot een tegenvaller van 130 miljoen euro in 2023, een tegenvaller van 132 miljoen euro in 2024 en een tegenvaller van 135 miljoen euro in 2025 en verder.

15. EU-afdrachten

De mutatie op de EU-afdrachten is een saldo van enkele mee- en tegenvalters. Op basis van de jaarlijkse Lenteraming (Spring Forecast) heeft de Europese Commissie de Europese begroting geactualiseerd middels het Draft Amending Budget 3 (DAB3). Hierbij zijn onder andere de bni-, btw-, invoerrechten- en de plasticafdrachten geactualiseerd. De stijging van de raming van de bni-afdracht in 2028 komt door de gekozen ramings-systematiek voor de extrapolatie vanaf 2028 waarbij uitgegaan wordt van een hoger plafond. Daarnaast is de jaarlijkse technische aanpassing van de Commissie en een update op de bni-korting verwerkt. Tot slot is een actualisatie geboekt op de invoerrechten en de perceptiekostenvergoeding.

16. Dividenden staatsdeelnemingen

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

17. Rente-uitgaven plafondrelevant deel

De structurele dekkingsopgave als gevolg van de opgelopen rente-uitgaven is 0,8 miljard euro. Dit betreft de macro-economische doorwerking van de MEV-raming van de rentetarieven. Zoals eerder beschreven is de oploop in de rente na de kabinetperiode geen onderdeel van de besluitvorming.

18. TenneT

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

19. Gasbaten na 2023

De gasbaten dalen na 2023 doordat de geraamde gasprijzen dalen. De lagere gasbaten leiden tot lagere ontvangsten onder de Mijnbouwwet (Cijns en Winstaandeel). Daarbij keert EBN extra dividend uit doordat de kosten lager zijn dan geraamd voor de vulopdracht van gasopslag Bergermeer. Over vulseizoen 2022-2023 heeft EBN winst gemaakt.

20. WarmtelinQ

Voor het uitvoeren van de exploitatiesubsidie WarmtelinQ is 427 miljoen euro overgeheveld van de Aanvullende Post naar de EZK- begroting. Deze subsidie draagt bij aan de doelstellingen in het Klimaatakkoord en verlaagt de Nederlandse vraag naar gas door het aanleggen van een warmtetransportnet. De middelen zijn op de EZK-begroting, door middel van een kasschuif, in het juiste kasritme gezet.

21. Vrijval TEM

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

22. Pallas

Voor de publieke investering in Pallas is 1,68 miljard euro vrijgemaakt. Hiervoor is eerder 1,36 miljard euro dekking gevonden door de pakketmaatregel vitamine D. De resterende dekking is gevonden in de groeiruimte Zvw. De middelen zijn in het benodigde kasritme toegevoegd aan artikel 2 (Curatieve Zorg) en artikel 10 (Apparaat Kerndepartement), waarvan 647 miljoen euro binnen de meerjarenperiode.

23. Wetsvoorstellen BZK

De kosten van de wetsvoorstellen Versterking Regie op de Volkshuisvesting en Betaalbare huur vallen in enkele jaren lager uit dan de middelen die hiervoor waren gereserveerd op de Aanvullende Post. De inwerkingtreding van de Wet Vereenvoudiging van de Huurtoeslag is daarnaast een jaar

vertraagd, omdat de parlementaire besluitvorming nog niet is afgerond. Dit samen levert een incidentele meevaler op van 239 miljoen euro, die wordt ingezet ter dekking van generale problematiek.

24. SLIM-regeling

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

25. Update VWS-begroting

Op plafond Rijksbegroting zijn in 2023 incidenteel lagere uitgaven bij diverse beleidsprogramma's van VWS (-176 miljoen euro), waaronder de versterking van de basiszorg (-17 miljoen euro) en bij ZonMw (-45,5 miljoen euro). Vanaf 2024 is er per saldo een tegenvaller (structureel 23 miljoen euro), grotendeels veroorzaakt door een groter beroep op de regelingen voor zorg aan onverzekerden (OVV) van 13 miljoen euro structureel en onverzekerbare vreemdelingen (SOV) van 14,8 miljoen euro structureel.

26. Accres

Het accres is de jaarlijkse indexatie van het Gemeentefonds, Provinciefonds en het Btw-compensatiefonds. Deze post bevat de bijstelling van het accres als gevolg van volume-ontwikkelingen. Loon- en prijsontwikkelingen vallen onder post 3 van deze plafondtoets. Tot 2025 treden volume-ontwikkelingen enkel op in het accres voor het Provinciefonds. Vanaf 2027 bevat deze post het effect van de overstap naar bbp-indexatie van de fondsen en het effect van de volume-ontwikkeling van het bbp in de MEV-raming van het CPB. Zie bijlage 11: *Accres Gemeentefonds en Provinciefonds* voor meer toelichting op het accres.

27. Kasschuiven

Sinds Voorjaarsnota 2023 is een aantal kasschuiven verwerkt. Hieronder een kasschui voor de vooruitbetaling van het OV (1 miljard euro van 2024 naar 2023) en het verschuiven van HVP-ontvangsten (1,4 miljard euro ontvangsten van 2023 naar 2024). Kasschuiven worden nader toegelicht in de Verticale Toelichting.

28. Aanvullende onderuitputting

De aanvullende onderuitputting is in 2024 met 1,5 miljard euro en in 2025 met 1,0 miljard euro verhoogd. Deze onderuitputting werkt hetzelfde als de in=uittaakstelling. De in=uittaakstelling wordt vanaf Najaarsnota voor het lopende jaar t gevuld vanuit de onderuitputting op de departementale begrotingen. Mocht er onvoldoende onderuitputting optreden, dan wordt het uitgavenplafond overschreden en verslechtert het EMU-saldo. Gezien de krappe arbeidsmarkt is de verwachte onderuit putting waarschijnlijk hoger de komende jaren. Ook het CPB voorziet in zijn ramingen dat er middelen overblijven.

29. Invullen taakstellende onderuitputting

Bij Voorjaarsnota 2023 is aanvullende onderuitputting ingeboekt van 2,1 miljard euro voor 2023. Deze wordt voor 255 miljoen euro ingevuld met de onderuitputting op de departementale begroting van Financiën.

30. Onderuitputting

Financiëن levert 255 miljoen euro aan meevallers in. Dit bestaat uit meevallende apparaatskosten en lager uitvallende ICT kosten van de Belastingdienst. Ook zit hierbij een meevaller in de belasting- en invorderingsrente. Daarnaast zitten nog een aantal kleinere meevallers op verschillende posten binnen de begroting. In de Verticale Toelichting van Financiëن worden deze meevallers uitgebreider toegelicht.

31. Overige

De post diversen bevat het saldo van de resterende uitgavenmutaties op de departementale begrotingen.

Plafondtoets Sociale Zekerheid

Tabel 2.2.4 Plafondtoets Sociale Zekerheid						
(in miljoenen euro, min = onderschrijding)	2023	2024	2025	2026	2027	2028
1 Uitgavenplafond bij Voorjaarsnota 2023	96.439	104.946	113.854			
<i>Aanpassingen van het uitgavenplafond naar aanleiding van:</i>						
2 Koopkrachtpakket: Verhoging kindgebonden budget	82	1.060	1.068	1.035	995	961
3 Koopkrachtpakket: Bevriezen afbouw dubbele algemene heffingskorting minimumuitkeringen	0	127	227	247	249	252
4 Arbeidsmarktpakket: Lastenverlichting bedrijfsleven	0	0	-221	-233	-252	-241
5 Overboekingen met andere uitgavenplafonds	-47	-46	-2	-9	5	119
6 Nominale ontwikkeling	0	1.087	1.088	1.250	1.403	1.601
7 Niet-beleidsmatige mutaties WW en Bijstand	-50	-104	79	174	192	371
8 Overige plafondcorrecties	-37	-55	-71	-70	-70	-58
9 Uitgavenplafond bij Miljoenennota 2024 (= 1 t/m 8)	96.387	107.014	116.022			
10 Reguliere uitgaven bij Voorjaarsnota 2023	99.342	106.756	113.074	120.782	127.801	133.696
<i>Uitgavenmutaties met aanpassing van het uitgavenplafond:</i>						
11 Totaal aanpassingen uitgavenplafond (2 t/m 8)	-53	2.068	2.168	2.394	2.522	3.005
<i>Uitgavenmutaties met beslag op budgettaire ruimte:</i>						
12 Kinderopvangtoeslag	-104	-57	-55	-126	15	-39
13 Kindgebonden budget	-246	38	2	-37	-46	-52
14 Wajong	-77	-33	-41	-51	-64	-73
15 Diversen	1	108	79	53	15	3
16 Reguliere uitgaven bij Miljoenennota 2024 (= 10 t/m 15)	98.863	108.881	115.226	123.014	130.243	136.541
17 Over/onderschrijding uitgavenplafond bij Voorjaarsnota 2023 (=10-1)	2.903	1.811	-780			
18 Over/onderschrijding uitgavenplafond bij Miljoenennota 2024 (=16-9)	2.476	1.867	-797			
19 Uitgavenniveau corona bij Miljoenennota 2024	-619	28	-2	-2	-1	0
20 Totale uitgaven bij Miljoenennota 2024 (= 16+19)	98.244	108.909	115.224	123.013	130.242	136.541

Uitgavenmutaties met aanpassing van het uitgavenplafond:

2. Koopkrachtpakket: Verhoging kindgebonden budget

Tijdens de koopkrachtbesluitvorming is besloten het kindgebonden budget structureel te verhogen. Hiermee wordt de koopkracht in 2024 bevorderd en neemt de (kinder)armoede komend jaar niet toe. Het bedrag voor het eerste kind gaat met 750 euro per jaar omhoog. Voor het tweede kind en verder wordt het bedrag met 883 euro verhoogd. Ook de opslag voor 12-15 jarigen en 16-17 jarigen wordt met 400 euro per jaar verhoogd. De alleenstaande ouderkop wordt met 619 euro verlaagd. Tot slot wordt het afbouwpunt voor paren verlaagd met 11.111 euro, waardoor paren met kinderen eerder hun recht op het maximale kindgebonden budget verliezen naarmate het inkomen stijgt. De dekking voor deze maatregel is gevonden aan de inkomenstekort van de rijksbegroting. Daarom wordt het uitgavenplafond voor deze maatregel gecorrigeerd.

3. Koopkrachtpakket: Bevriezen afbouw dubbele algemene heffingskorting minimumuitkeringen

Om de koopkracht van uitkeringsgerechtigden te verbeteren wordt de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting (AHK) in de bijstand, Anw, Toeslagenwet en AIO in 2024 bevroren. Hierdoor wordt de uitkeringshoogte in 2024 net als per juli 2023 vastgesteld op basis van 1,575 keer de AHK. Dit leidt vanaf 2024 tot een hogere uitkering in de genoemde

regelingen dan voorzien was in het coalitieakkoord totdat de dubbele algemene heffingskorting volledig is afgebouwd in 2036. In 2024 en 2025 stond een versnelling van de afbouw gepland, deze gaat niet door. Vanaf 2025 wordt de dubbele AHK afgebouwd conform het in de wet vastgelegde afbouwpad van 2,5%-punt per half jaar. De dekking voor deze maatregel is gevonden aan de inkomstenkant van de riksbegroting. Daarom wordt het uitgavenplafond voor deze maatregel gecorrigeerd.

4. Arbeidsmarktpakket: Lastenverlichting bedrijfsleven

In het kader van het arbeidsmarktpakket is besloten om een deel van de CA-reservering voor loondoorketting bij ziekte in te zetten voor lastenverlichting voor bedrijven. Deze CA-reservering staat op de Aanvullende Post bij het Ministerie van Financiën. De middelen voor de lastenverlichting worden via de SZW-begroting overgeheveld van de uitgavenkant naar de inkomstenkant van de Riksbegroting. De middelen worden onder andere ingezet voor de uitzondering op de hoge WW-premie voor voltijdscontracten. Daarnaast wordt het budget verhoogd van investeringsregelingen voor ondernemers, dit is gericht op innovatie-ontwikkeltrajecten (WBSO), de milieu-investeringsaftrek (MIA) en de energie-investeringsaftrek (EIA).

5. Overboekingen met andere uitgavenplafonds

Een deel van besparing op het STAP-budget in 2028 is bij de Voorjaarsnota 2023 per abuis afgeboekt op het uitgavenplafond Riksbegroting terwijl deze afgeboekt moest worden op het uitgavenplafond van Sociale Zekerheid. Dit wordt met onderhavige boeking in 2028 gecorrigeerd. Verder vallen hieronder diverse relatief kleine overboekingen met het Gemeentefonds, EZK, VWS, OCW en Financiën.

6. Nominale ontwikkeling

De raming van de nominale ontwikkeling (verwachte indexatie van de uitkeringsregelingen onder uitgavenplafond Sociale Zekerheid aan de loon- en prijsontwikkeling) is geactualiseerd op basis van de recente economische raming van het CPB. De nominale ontwikkeling is opwaarts bijgesteld ten opzichte van de Voorjaarsnota 2023. Conform begrotingsregels wordt het uitgavenplafond voor deze mutaties aangepast.

7. Niet-beleidmatige mutaties WW en bijstand

Op basis van uitvoeringsinformatie van het UWV zijn de WW-uitgaven naar beneden bijgesteld vanwege een lager dan verwachte instroom in de WW in 2023. De WW-uitkeringshoogte is daarentegen hoger uitgevallen dan verwacht. Ook zijn de WW-uitgaven voor de komende jaren opwaarts bijgesteld ten opzichte van de Voorjaarsnota 2023 op basis van de recente economische raming van het CPB. Ten opzichte van de vorige raming wordt naar de toekomst toe een hogere werkloosheid verwacht. Dit leidt tot per saldo hogere uitgaven in latere jaren. Daarnaast worden op basis van de nieuwe CPB-raming van de werkloze beroepsbevolking de bijstandsuitgaven neerwaarts bijgesteld in de periode 2024-2027, voor 2028 is er een opwaartse bijstelling. Conform begrotingsregels wordt het uitgavenplafond Sociale Zekerheid aangepast voor niet-beleidmatige mutaties in de WW en bijstand.

8. Overige plafondcorrecties

Meerdere grote ondernemingen zijn per 1 januari eigenrisicodrager geworden voor de Ziektekostenwet (ZW), waardoor de ZW-uitgaven afnemen. Omdat tegelijkertijd de premieontvangsten voor de ZW afnemen, wordt

het uitgavenplafond Sociale Zekerheid hiervoor gecorigeerd. Per saldo is er geen effect op het overheidssaldo. Ook vallen onder deze post diverse relatief kleine plafondcorrecties.

Uitgavenmutaties met beslag op de budgettaire ruimte

12. Kinderopvangtoeslag

De raming van de Kinderopvangtoeslag is bijgesteld op basis van uitvoeringsinformatie van de Dienst Toeslagen en op basis van de nieuwe CPB-prognose (cMEV 2024). Er zijn meerjarig lagere uitgaven doordat de werkloosheid sterker oploopt dan waar eerder rekening mee was gehouden en het gemiddelde vergoedingspercentage naar beneden is bijgesteld vanwege het gemiddeld hogere huishoudinkomen van ouders. Het lagere vergoedingspercentage werkt tot en met 2026 door in lagere uitgaven Kinderopvangtoeslag. Vanaf 2027 wordt de kinderopvangtoeslag inkomensonafhankelijk. Hier tegenover staan meerjarig hogere uitgaven doordat er meer kinderen naar de opvang gaan dan eerder verwacht werd. Daarnaast zijn de budgettaire gevolgen van het uitstel van het nieuwe financieringssysteem in de kinderopvang geactualiseerd. Tot slot is de uitgavenraming gecorigeerd omdat de kosten voor de verhoging van de maximum uurprijs 2023 per abuis dubbel waren meegenomen.

13. Kindgebonden budget

De uitgaven aan het kindgebonden budget nemen meerjarig af doordat huishoudens een hoger inkomen hebben dan eerder verwacht, behalve in 2024 en 2025. In deze jaren zijn de huishoudinkomens in 2023 bij de bevoorschotting naar verwachting te hoog ingeschattet. Dit resulteert in lagere voorschotten voor 2023 en hogere nabetalingen in 2024 en 2025.

14. Wajong

De uitgaven aan de Wajong vallen lager uit, voornamelijk door een bijstelling van de uitstroom in de Wajong. De komende jaren gaan naar verwachting meer mensen met pensioen dan eerder werd verwacht. Daarnaast vallen ontvangsten Wajong in 2023 hoger uit door de afrekening over het Wajong budget 2022. De afrekening is het verschil tussen de bevoorschotting aan UWV in 2022 en de uiteindelijke lagere realisatie over 2022.

15. Diversen

Deze post bestaat uit diverse relatief kleine mutaties. Het gaat onder andere om opwaartse bijstellingen van het macrobudget participatiewet, onder andere als gevolg van een hogere huisvestingstaakstelling voor statushouders in 2023. Daarnaast betreft dit onder meer een opwaartse bijstelling van de kinderbijslag en Ziekewet en een aantal kasschuiven.

Plafondtoets Zorg

Tabel 2.2.5 Plafondtoets Zorg						
(in miljoenen euro; - is onderschrijding)	2023	2024	2025	2026	2027	2028
1 Uitgavenplafond bij Voorjaarsnota 2023	89.594	96.860	102.214			
Aanpassingen van het uitgavenplafond n.a.v.:						
2 Overboekingen met Rijksbegroting	28	- 68	- 34	- 42	- 23	- 19
3 Loon- en prijsontwikkeling	0	839	505	635	820	649
4 Inzet voor lastenverlichting zvw-meevaller	0	0	0	- 14	- 23	- 24
5 Uitgavenplafond bij Miljoenennota 2024 (= 1 t/m 4)	89.622	97.631	102.684			
6 Uitgaven bij Voorjaarsnota 2023	88.972	96.791	101.871	108.151	114.152	119.954
<i>Uitgavenmutaties met aanpassing van het uitgavenplafond</i>						
7 Totaal aanpassingen uitgavenplafond (2 t/m 4)	28	771	470	580	775	605
<i>Uitgavenmutaties met beslag op budgettaire ruimte</i>						
8 Kasschuif IZA en overige kasschuiven	- 223	- 15	196	20	3	19
9 Actualisatie Zvw	- 1.041	- 194	- 189	- 189	- 189	- 189
10 Actualisatie Wlz	85	175	175	175	175	175
11 Eigen risico Zvw	0	- 7	5	6	5	7
12 Eigen bijdrage Wlz	0	0	0	- 35	- 43	- 43
13 Vertraging Wlz	0	225	0	0	0	0
14 Diversen	0	6	0	14	23	24
15 Uitgaven bij Miljoenennota 2024 (= 6 t/m 14)	87.821	97.752	102.528	108.721	114.902	120.553
16 Over-/onderschrijding uitgavenplafond bij Voorjaarsnota 2023 (= 6 - 1)	- 622	- 69	- 342			
17 Over-/onderschrijding uitgavenplafond bij Miljoenennota 2024 (=15 - 5)	- 1.801	121	- 156			
18 Uitgavenniveau corona bij Miljoenennota 2024	40					
19 Totale uitgaven bij Miljoenennota 2024 (= 15 + 18)	87.861	97.752	102.528	108.721	114.902	120.553

De toets op het deelplafond Zorg liet een onderschrijding zien bij Voorjaarsnota van 0,6 miljard euro in 2023. Bij Miljoenennota is deze onderschrijding toegenomen naar 1,8 miljard euro. De totale netto zorguitgaven bedragen 87,9 miljard euro, inclusief de corona-uitgaven. De corona-uitgaven op het deelplafond Zorg betreffen voornamelijk de middelen voor de paramedische herstelzorg in 2023 (43 miljoen euro) en een ontvangstmeevaller voor niet geleverde pgb zorg (-3,5 miljoen euro).

Uitgavenmutaties met aanpassing van het uitgavenplafond

2. Overboekingen met Rijksbegroting

Dit betreft een aantal overboekingen met het uitgavenplafond Rijksbegroting, waaronder een overheveling voor pandemische paraatheid (+21,1 miljoen euro structureel) en de inzet van niet-uitgedeelde groeiruimte Zvw tranche 2024 voor Pallas (-32 miljoen euro meerjarig). Verder is onder meer budget van plafond zorg naar plafond rijksbegroting overgeheveld voor Keteninformatie Kwaliteit verpleeghuiszorg (-3,9 miljoen euro structureel) en heeft een technische correctie plaatsgevonden (-6,2 miljoen euro structureel).

3. Loon- en prijsontwikkeling

De raming van de loon-en prijsontwikkeling in de zorg is aangepast op basis van actuele macro-economische inzichten van het Centraal Planbureau (MEV 2024).

4. Inzet voor lastenverlichting Zvw-meevaller

De per saldo meevaler op de premiegefincierde zorguitgaven wordt gedeeltelijk gebruikt om de tegenvaler op de VWS-begroting te dekken. Per saldo heeft VWS een structureel meevalend beeld van – 24 miljoen euro. Er is besloten om de per saldo meevaler in de Zvw, die na het toepassen van regels budgetdiscipline resteert, in te zetten voor lastenverlichting. Dit is conform de keuzemogelijkheid die is gecreëerd met de begrotingsregel over een Zvw-meevaler.

Uitgavenmutaties met beslag op budgettaire ruimte

8. Kasschuif IZA en overige kasschuiven

Op dit moment worden transformatieplannen nog veelal voorbereid en uitgewerkt: daarom zijn de uitgaven in 2023 nog beperkt. De transformatiemiddelen voor 2023 blijven beschikbaar voor het verwezenlijken van de IZA-opgave, omdat de plannen grotendeels nog in gang moeten worden gezet. Dit argument zal voor de rest van de IZA-periode niet meer opgaan: voor alle resterende middelen moet aannemelijk gemaakt worden hoe deze in de periode tot en met 2027 daadwerkelijk tot doelmatige besteding komen. Het is daarom van belang dat de betrokken zorgpartijen voortvarend doorgaan met de transformatieplannen. Niet tijdig en doelmatig bestede transformatiemiddelen komen anders in de toekomst te vervallen.

Verder zijn ook de middelen voor onomkeerbare bouwplannen en pandemische paraatheid in het kader van de WIz verschoven naar latere jaren.

9. Actualisatie Zvw

Op basis van actuele gegevens van het Zorginstituut en de Nederlandse Zorgautoriteit (Nza) zijn de uitgaven in alle sectoren in 2023 incidenteel bijgesteld. De grootste meevaler doet zich voor in de wijkverpleging (circa 812 miljoen euro). Voor de sectoren die geen onderdeel zijn van het IZA zijn daarnaast de verwachte structurele effecten verwerkt. Dit betreft met name neerwaartse bijstellingen van 139 miljoen euro voor hulpmiddelen en 42 miljoen euro voor fysiotherapie.

10. Actualisatie WIz

Op basis van de brief van de Nza over de benutting van het WIz-kader worden de uitgaven opwaarts bijgesteld. Dit betreft onder andere een structurele opwaartse bijstelling voor GGZ-wonen van 220 miljoen euro.

11. Eigen risico Zvw

De geraamde opbrengst van het eigen risico in de Zvw wordt neerwaarts bijgesteld naar aanleiding van de actualisaties van de Zvw-uitgaven (2,8 miljoen euro structureel), en op basis van de MEV raming van het CPB (1,6 miljoen euro structureel).

12. Eigen bijdrage WIz

De geraamde opbrengst van de eigen bijdragen in de WIz wordt naar boven bijgesteld naar aanleiding van de actualisatie van het WIz-kader (44 miljoen euro structureel) en op basis van de MEV raming van het CPB (45,3 miljoen euro structureel).

13. Vertraging Wlz

In de Wlz wordt in 2024 een incidenteel besparingsverlies verwacht. Deze ontstaat door de vertraagde registratie van het kwaliteitskader verpleeg huiszorg (100 miljoen euro) en vertraging in de maatregel meerjarig contracteren (125 miljoen euro).

14. Diversen

Dit betreft over onder meer de zorguitgaven voor het Mariadal ziekenhuis in Bonaire (5,7 miljoen euro in 2024) en de inzet van de loonbijstelling (-0,3 miljoen euro structureel). Ook wordt hier de technische mutatie ten behoeve van de inzet voor lastenverlichting zvw-meevaller zichtbaar. De inzet voor lastenverlichting is voor de Zvw-uitgaven budgetneutraal.

Plafondtoets Investeringen

Tabel 2.2.6 Plafondtoets Investeringen						
(in miljoenen euro, min = onderschrijding)	2023	2024	2025	2026	2027	2028
1 Uitgavenplafond bij Voorjaarsnota 2023	19.696	29.240	31.291			
<i>Aanpassingen van het uitgavenplafond naar aanleiding van:</i>						
2 Overboekingen met plafond Rijksbegroting	– 246	– 96	2.354	– 85	– 75	– 107
3 Loon- en Prijsbijstelling	0	311	326	359	378	387
4 Kasschuiven investeringsplafond lenW	– 940	334	211	13	107	– 789
5 Kasschuiven investeringsplafond EZK	– 1.158	– 433	– 1.027	– 547	– 173	1.307
6 Kasschuiven investeringsplafond LNV	– 6	3	5	– 3	1	1
7 Kasschuiven investeringsplafond SZW	0	0	1	0	0	0
8 Besluitvorming klimaat	0	0	88	118	168	168
9 Oekraïne	40	91	444	375	33	291
10 Uitgavenplafond bij Miljoenennota 2024 (= 1 t/m 9)	17.387	29.448	33.691			
11 Reguliere uitgaven bij Voorjaarsnota 2023	19.933	29.017	30.792	35.939	36.550	37.681
<i>Uitgavenmutaties met aanpassing van het uitgavenplafond:</i>						
12 Totaal aanpassingen uitgavenplafond (2 t/m 9)	– 2.310	208	2.401	231	440	1.259
<i>Uitgavenmutaties met beslag op budgettaire ruimte:</i>						
13 Schuif klimaatfondsmiddelen	463	1.065	461	702	– 607	– 1.234
14 Kasschuif uitvoeringskosten Nationale Grondbank	3	– 3	0	0	0	0
15 Reguliere uitgaven bij Miljoenennota 2024 (= 11 t/m 14)	18.090	30.287	33.654	36.872	36.384	37.707
16 Over/onderschrijding uitgavenplafond bij Voorjaarsnota 2023 (=11-1)	237	– 223	– 499			
17 Over/onderschrijding uitgavenplafond bij Miljoenennota 2024 (=15-10)	704	839	– 38			

Uitgavenmutaties met aanpassing van het uitgavenplafond

2. Overboekingen met plafond Rijksbegroting

Per saldo wordt in 2023 en 2024 budget van het plafond Investeringen overgeboekt naar plafond Rijksbegroting. Dit komt met name door een technische correctie voor de aankoop van de grondbank (200 miljoen euro), het overboeken van middelen uit het Mobiliteitsfonds naar de beleidsbegroting van Infrastructuur en Waterstaat voor de bijdrage Transitionangnet OV (TVOV) (65 miljoen euro) en de terugsluis vrachtwagenheffing (170 miljoen euro). Voor de dekking van het klimaatpakket in 2025 zijn middelen uit de Subsidie Duurzame Energie (SDE), die vallen onder het plafond Rijksbegroting, ingezet. In 2025 is daarom per saldo ruim 2,3 miljard euro overgeboekt van plafond Rijksbegroting naar plafond Investeringen.

3. Loon- en Prijsbijstelling

De uitgavenraming voor de loon- en prijsontwikkeling is geactualiseerd op basis van de economische ramingen van het CPB.

4. Kasschuiven lenW

Op de lenW-begroting (inclusief Mobiliteitsfonds en Deltafonds) zijn enkele kasschuiven doorgevoerd sinds de Voorjaarsnota. De toegekende middelen uit het Nationaal Groefonds (NGF) voor het project luchtvaart in transitie worden in een realistischer ritme gezet. De middelen worden grotendeels (circa 64 miljoen euro) naar 2023 gehaald omdat bijna alle subsidies dit jaar nog worden gegund. Op het Mobiliteitsfonds wordt 350 miljoen euro voor de ontsluiting van woningbouw van 2023 naar 2024 geschoven. De Tweede Kamer heeft verzocht geen onomkeerbare stappen te zetten totdat de

behandeling in de kamer is afgerond waardoor de planning om de volledige middelen dit jaar uit te keren niet meer realistisch is. Daarnaast wordt op het Mobiliteitsfonds 500 miljoen euro uit 2023 naar latere jaren geschoven (grotendeels naar 2025 en 2027) en wordt 800 miljoen euro uit 2028 naar 2029 geschoven. Deze kasschuif volgt naar aanleiding van geactualiseerde projectplanningen waardoor de overprogrammering in verschillende jaren weer in het juiste ritme gezet moet worden. Vanwege onder andere krapte op de arbeidsmarkt is de maakbaarheid van plannen minder haalbaar geworden en dat leidt tot aanpassing van de programmering. Op het Deltafonds wordt circa 154 miljoen euro uit 2023 naar latere jaren geschoven. Met deze kasschuif wordt de programmering op het Deltafonds in een realistischer ritme gezet. Dit wordt met name veroorzaakt doordat de middelen voor instandhouding naar latere jaren worden geschoven omdat de maakbaarheid van projecten niet meer realistisch is.

5. Kasschuiven EZK (en NGF)

De kasschuiven voor EZK bevatten een kasschuif voor IPCEI waterstof golf 3 (291 miljoen euro) en IPCEI waterstof golf 4 (110 miljoen euro). Daarnaast wordt 14 miljoen euro doorgeschoven naar 2024 voor de NIKI. Voor het NGF is de raming bij Voorjaarsnota 2023 licht naar beneden bijgesteld. Bij Miljoenennota 2024 is de raming verder naar beneden bijgesteld, met de grootste bijstelling in 2023. Er zijn verschillende kasschuiven verwerkt om budget naar latere jaren te schuiven. De oorzaak hiervoor zijn voornamelijk projecten die vertraging hebben opgelopen. Daarnaast is bij Miljoenennota 2024 een grote kasschuif doorgevoerd om de onverdeelde middelen in het juiste kasritme te zetten. Dit komt door een aanpassing in de eerder gemaakte planning voor de (voorwaardelijke) toekenningen. Op de fondsbegroting staat nog 8 miljard euro aan onverdeelde middelen die bestemd zijn voor ronde 4 en 5, daarnaast zijn er in de onverdeelde middelen reserveringen die in eerdere rondes zijn toegekend.

6. Kasschuiven LNV

Op de LNV-begroting is er een kasschuif voor het NGF-project cellulaire agricultuur. Na faillissement van een van de beoogde uitvoerders moet LNV opnieuw in gesprek met NGF-fondsbeheerders om tot nieuwe afspraken te komen. Ook is er een kasschuif voor gewasbeschermingsmiddelen. De voorbereiding voor de uitwerking van het loskoppelen van de trajecten verkoop en advies vraagt meer tijd dan gepland.

7. Kasschuiven SZW

Bij SZW is een kasschuif benodigd om de middelen bij het UWV in het juiste kasritme te zetten voor de IT-ondersteuning van het programma 'Vaardig met vaardigheden'.

8. Besluitvorming klimaat

Dit zijn middelen die zijn ingezet als dekking voor het klimaatpakket. Het gaat om 190 miljoen euro uit de Enveloppe Energieprestatie-eisen nieuw bouw industriele gebouwen van de AP en 352 miljoen euro uit de Subsidie Duurzame Energie van de EZK begroting.

9. Oekraïne

Defensie ontvangt aanvullende middelen voor een nieuw militair steunpakket t.b.v. Oekraïne. Voor de vervanging van het uit eigen (operatieve) voorraad verstrekte materieel wordt het investeringenkader gecorrigeerd.

Uitgavenmutaties met beslag op budgettaire ruimte

13. Schuif klimaatfondsmiddelen

Deze kasschuif is tot stand gekomen om de overboekingen van het Klimaatfonds te faciliteren. In het voorjaar is besloten om een totaal van 8 miljard euro over te hevelen. Dit is deze zomer verwerkt. Daarnaast is aanvullend hierop nog besloten om 3 miljard euro over te hevelen.

14. Kasschuif uitvoeringskosten Nationale Grondbank

Deze kasschuif betreft het naar voren halen van middelen uit het Transitiefonds ten behoeve van uitvoeringskosten van de Nationale Grondbank.

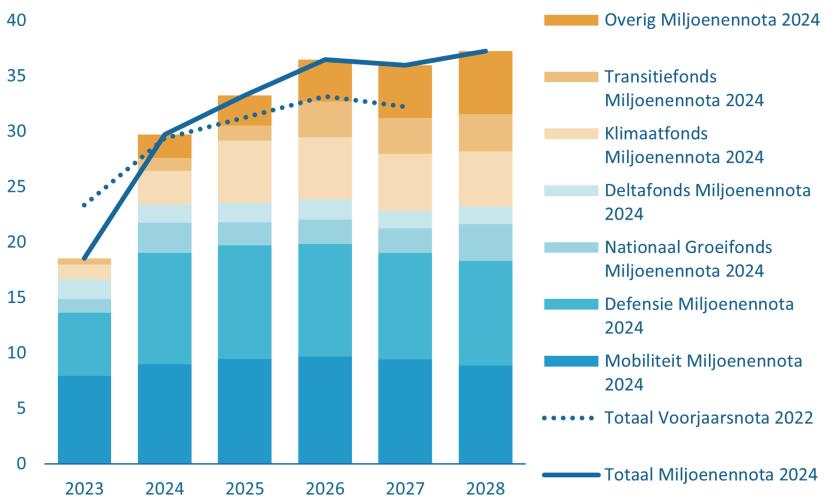
Monitor Investeringen

In het voorjaar van 2022 zijn er bij de start van kabinet-Rutte IV miljarden euro's beschikbaar gesteld voor nieuwe investeringen. De budgetten van de reeds bestaande fondsen, Mobiliteitsfonds, Deltafonds en Defensiematerieelbegrotingsfonds konden via coalitieakkoordmiddelen met meerdere miljarden euro's worden opgehoogd. Andere coalitieakkoordmiddelen zijn beschikbaar gesteld voor de oprichting van nieuwe fondsen: het Klimaatfonds en het Transitiefonds.

Sindsdien hebben deze middelen een specifieke bestemming gekregen op de verschillende begrotingshoofdstukken, fondsen en de Aanvullende Post. Op aanbeveling van het IBO Publieke investeringen wordt de ontwikkeling van deze coalitieakkoordmiddelen onder het investeringsplafond gemonitord.

Figuur 2.2.1 geeft het totaal aan investeringen weer onder het investeringsplafond bij de huidige stand van Miljoenennota 2024 vergeleken met de begrote stand bij Voorjaarsnota 2022. In 2023 wordt uiteindelijk minder uitgegeven dan werd verwacht bij Voorjaarsnota 2022. Hierin werd verwacht dat, indien gecorrigeerd wordt voor inflatie, circa 23 miljard euro zou worden uitgegeven. Inmiddels is de verwachting dat in 2023 circa 18 miljard euro tot uitgave komt onder het Investeringsplafond. Dat is ruim 20% minder dan eerder geraamd. Diverse plannen van het kabinet komen door vertraging later tot uitvoering dan aan het begin van de kabinetsperiode werd voorzien. In de onderstaande toelichting zijn de veranderingen per fonds uitgelegd.

**Figuur 2.2.1 Overzicht investeringen onder het investeringsplafond
(in miljarden euro)**



2.2.3 Verschillen met het Centraal Planbureau

Zowel het Centraal Planbureau (CPB) als het kabinet maken een inschatting van het EMU-saldo de komende jaren. In tabel 2.2.7 zijn deze twee inschattingen te zien. Beide ramingen berusten op hetzelfde macro-economische beeld, maar verschillen in de ramingen van bepaalde uitgaven en ontvangsten. Hierbij wordt het saldo van het kabinet in deze Miljoenennota vergeleken met de Macro Economische Verkenning (MEV) van het CPB.

Het CPB maakt onafhankelijk van het kabinet inschattingen voor zowel de uitgaven als de inkomsten van de overheid. Bij de uitgaven verwacht het CPB dat sommige middelen uit de begroting niet of pas in latere jaren tot besteding komen.⁸³ Dit geldt bijvoorbeeld voor de investeringen in onderwijs, defensie en infrastructuur. De reden hiervoor is onder andere de krappe arbeidsmarkt en stikstofproblematiek. Ook boekt het CPB algemene onderuitputting in. Deze wordt niet verder aan specifieke posten toebedeeld en loopt af in latere jaren. Het kabinet heeft incidenteel geld gereserveerd voor verschillende posten die aflopen na 2026. Het CPB veronderstelt enkele als structureel en de grootste posten zijn de opschalingskorting in het Gemeente- en Provinciefonds vanaf 2026, de afloop in de middelen voor jeugdhulp vanaf 2026 en de aanvullende asieluitgaven vanaf 2027. Ook veronderstelt het CPB een negatiever EMU-saldo van lokale overheden. Dit komt voornamelijk door een verschil in ramingssystematiek: de basis voor de CPB-raming is het saldo lokale overheden in 2019 (het laatste volledige jaar zonder corona-effect). De kabinetsraming is gebaseerd op een lopend gemiddelde van de afgelopen drie jaar.

Aan de inkomstenkant geldt dat het kabinet over de hele tijdshorizon hogere ontvangsten raamt dan het CPB. Een belangrijke verklaring voor het niveauverschil is de inkomensheffing. Dit komt door een hogere inschatting

⁸³ Zie ook de bijlage beleidsmaatregelen in het basispad bij de Startnotitie Keuzes in Kaart 2025-2028 van het CPB voor een overzicht van maatregelen waarvan het CPB een afwijkende budgettaire beoordeling heeft.

vanuit het kabinet voor de ontvangsten in 2023. Het kabinet trekt deze hogere inkomsten door naar 2028. De inkomstenraming van het kabinet wordt nader toegelicht in bijlagen 4 en 5.

Tabel 2.2.7 laat zien dat de inschatting van het EMU-saldo van het kabinet in 2023 en 2024 negatiever is dan die van het CPB. In 2028 is het ingeschatte saldo van het kabinet positiever dan dat van het CPB. Op hoofdlijnen ontstaat dit verschil omdat twee effecten tegen elkaar in werken: het CPB raamt meerjarig zowel lagere uitgaven als lagere belasting- en premie-inkomsten dan het kabinet. Op korte termijn overheerst het effect van de lagere uitgaven die het CPB raamt. Daarom is het kabinets saldo negatiever in de jaren 2023 en 2024. Op langere termijn liggen de uitgavenramingen dichter bij elkaar waardoor het effect van de lagere inkomsten in de CPB-raming overheerst. Daarom is het saldo in 2028 positiever in de inschatting van het kabinet dan in de inschatting van het CPB.

Tabel 2.2.7 Verschillen in EMU-saldo Miljoenennota en Macro Economische Verkenning CPB

(in % bbp, - is een tekort)	2023	2024	2028
EMU-saldo CPB in de Macro Economische Verkenning (MEV)	- 1,5%	- 2,4%	- 3,6%
Belasting- en premieontvangsten (+ is hogere inkomsten in Miljoenennota t.o.v. MEV)	0,4%	0,3%	0,6%
Uitgaven en overig (+ is hogere netto-uitgaven in Miljoenennota t.o.v. MEV)	- 0,6%	- 0,9%	- 0,2%
Raming EMU-saldo kabinet deze Miljoenennota	- 1,6%	- 2,9%	- 3,2%

2.2.4 Oekraïne

Begin 2022 begon de militaire invasie van Rusland in Oekraïne. De oorlog is een ongekende daad van agressie tegen een democratisch Europees land met vreselijke gevolgen voor alle Oekraïners. Het kabinet blijft Oekraïne dan ook met overgave ondersteunen. Zowel binnen de grenzen van Oekraïne als in Nederland.

Dit doet het kabinet onder andere met een combinatie van militaire en humanitaire ondersteuning in Oekraïne. In Nederland wordt onder meer de noodopvang van en de medisch noodzakelijke zorg voor Oekraïense ontheemden georganiseerd. Een uitgavenoverzicht op maatregelniveau is opgenomen in bijlage 23 van deze Miljoenennota.

Binnenlandse regelingen

Nederland biedt een veilige haven voor Oekraïense ontheemden. Ze worden opgevangen, ondersteund en krijgen de mogelijkheid om te werken en naar school te gaan. In de uitgavenraming in deze Miljoenennota is uitgegaan van gemiddeld 111.500 Oekraïense ontheemden in 2024. De uitgaven zijn in beginsel geraamd tot eind 2024, maar kennen voor de opvang van ontheemden een doorwerking naar 2025. Daarnaast zijn, vooruitlopend op de verwachte verlenging van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB), middelen in 2026 gereserveerd voor de verlenging of vernieuwing van opvanglocaties.

In de Voorjaarsnota 2024 worden de uitgaven herijkt op basis van actuele instroomcijfers.

Tabel 2.2.8 Binnenlandse regelingen

in miljoenen euro	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Totaal	3.576	3.377	1.214	100	–	–
Opvang ontheemden	3.023	3.029	1.214	100	–	–
Zorg	283	250	–	–	–	–
Onderwijs	246	97	–	–	–	–
Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid	25	–	–	–	–	–

In totaal wordt voor de binnenlandse regelingen bijna 3,4 miljard euro aan uitgaven geraamd in 2024. Daarvan is 3,0 miljard euro voor de opvang en huisvesting van Oekraïense ontheemden. Het gaat om zowel de afrekening van 2023 als de voorschotten voor 2024. Daarnaast is 97 miljoen euro beschikbaar voor nieuwkomeronderwijs. Om te borgen dat Oekraïense ontheemden toegang hebben tot zorg is de Regeling Medische zorg Ontheemden (RMO) verlengd (220 miljoen euro), net als de meerkostenregeling gemeentelijke zorg (23 miljoen euro). Binnen het sociaal domein lopen de aanvullende regelingen af en worden Oekraïense ontheemden ondersteund via de reguliere beleidsmogelijkheden.

Veel van de binnenlandse regelingen zijn verbonden met de RTB. In het najaar van 2022 heeft de Europese Commissie de duur van de bescherming onder de RTB met een jaar verlengd tot maart 2024. Aangezien het einde van het conflict voorlopig nog niet in zicht is, is de verwachting dat de RTB opnieuw wordt verlengd tot maart 2025. Het kabinet blijft zich inzetten voor de opvang van Oekraïense ontheemden en het aanbieden van de juiste voorzieningen. Hierbij verschift de focus naar het uitvoeren van een beleid voor de langere termijn, gericht op het vergroten van participatie en zelfredzaamheid.

Internationale steun

In internationaal verband ondersteunt het kabinet Oekraïne op militair gebied, draagt het bij aan humanitaire ondersteuning en biedt het hulp bij de acute wederopbouw en herstelwerkzaamheden. Het kabinet heeft voor internationale steunverzoeken van Oekraïne aanvullend budget beschikbaar gesteld uit algemene middelen. Per steunverzoek wordt beoordeeld of en welk deel van de steun wordt betaald uit algemene middelen. Hierbij geldt voor het aangaan van verplichtingen een afbakening in de tijd tot eind 2024, met een weegmoment in het voorjaar van 2024 of bij de formatie van een nieuw kabinet. Onderstaande tabel toont een overzicht van de internationale steun voor 2023 tot en met 2028 in netto-uitgaven.

Tabel 2.2.9 Internationale steun

in miljoenen euro	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Totaal	1.524	1.239	629	391	81	441
Humanitaire ondersteuning en wederopbouw	456	93	93	95	97	–
w.v. compensatie uit Oekraïneregeling	406	93	93	95	97	–
w.v. uit departementale begroting	50	–	–	–	–	–
Militaire ondersteuning	1.069	1.146	536	296	– 16	441

Op 4 juli heeft de minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking de Kamer geïnformeerd over het tweede steunpakket voor 2023 aan Oekraïne. Met dit steunpakket draagt het kabinet onder andere bij aan gezondheidszorg, herstel van infrastructuur, huizen en drinkwatervoorzieningen en acute noodhulp. Sinds het uitbreken van de oorlog in 2022 is

circa 1,2 miljard euro beschikbaar gesteld voor humanitaire ondersteuning en wederopbouw van Oekraïne, zoals de bijdragen aan de Europese Vredesfaciliteit (EPF) en internationale instellingen.

Defensie verleent steun aan Oekraïne door het leveren van militaire goederen. Sinds het uitbreken van de oorlog in 2022 is voor circa 3,7 miljard euro beschikbaar gesteld, met name voor munitieleveringen en wapensystemen als F-16 toestellen, tanks en Patriots. Voor zover de leveringen uit eigen (operationele) voorraad hebben plaatsgevonden, is de vervangingswaarde geraamd en is er een inschatting gemaakt van het moment waarop vervanging kan plaatsvinden.

De Nederlandse steun aan Oekraïne staat niet op zichzelf, ook vele andere landen ondersteunen Oekraïne in de strijd tegen Rusland. Het Kiel Institute for the World Economy publiceert regelmatig de Ukraine Support Tracker (UST) met daarin een internationaal overzicht van de militaire, financiële en humanitaire hulp aan Oekraïne.⁸⁴ Deze internationale vergelijking laat zien dat Nederland met de beschreven steun een belangrijke bijdrage levert aan de totale internationale inzet voor Oekraïne.

Financiële steun en leveringszekerheid

Nederland biedt op verschillende manieren financiële steun. Dit gebeurt door het verstrekken van leningen via het IMF en door begrotingssteun via de Europese Unie. Ook financiert het kabinet een kapitaalinjectie aan de European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) om diens steun aan Oekraïne voort te zetten.

Om de leveringszekerheid van gas te borgen is een vulgraadverplichting afgesproken. Omdat in de huidige marktomstandigheden marktprikkels voor het vullen van de berging in Bergermeer kunnen ontbreken, is een stimuleringssubsidie ingericht. Daarnaast is aan Energie Beheer Nederland (EBN) een lening versterkt, die over meerdere jaren wordt terugbetaald.

Tabel 2.2.10 Financiële steun en leveringszekerheid

in miljoenen euro	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Totaal	95	457	146	– 107	– 144	– 188
Financiële ondersteuning	25	116	41	41	5	– 39
Leveringszekerheid	70	340	105	– 148	– 148	– 148

2.2.5 Groningen

Inwoners van het aardbevingsgebied hebben nog dagelijks te maken met de gevolgen van de gaswinning. Dit brengt gevoelens van angst, frustratie en onzekerheid met zich mee. Voor het demissionaire kabinet staan de veiligheid, het goed afhandelen van schade en het creëren van perspectief voor de inwoners voorop.

Het kabinet heeft naar aanleiding van het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen (PEGA) maatregelen genomen om de schadeafhandeling milder, makkelijker en menselijker

⁸⁴ De UST is te raadplegen via Ukraine Support Tracker | Kiel Institute (ifw-kiel.de). De UST baseert zich op publieke bronnen. Daarnaast worden de UST en de departementale begrotingen op verschillende momenten bijgewerkt. Dit verklaart mogelijke verschillen tussen de bedragen uit deze Miljoenennota en de laatste stand in de UST.

te maken. Hiervoor is bij de voorjaarsbesluitvorming een reeks op de Aanvullende Post gereserveerd die in totaal optelt tot 11,5 miljard euro. Deze reeks bestaat voor 4 miljard euro aan incidentele middelen in de periode tot en met 2028. Dit zijn middelen voor zowel schade en versterken als voor verduurzaming, sociaal en economisch perspectief. Daarnaast is er gedurende 30 jaar 250 miljoen euro gereserveerd voor generatielange betrokkenheid eveneens voor verduurzaming, sociaal en economisch perspectief. Deze middelen komen bovenop de bestaande middelen voor Groningen die zijn gereserveerd op de begroting van EZK en op de bestaande middelen die geherprioriteerd worden bij andere departementen. De totale omvang van de bestaande en nieuwe maatregelen komen uit op 22,35 miljard euro.

Het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) heeft op 24 mei jl. in een eerste (openbare) uitvoeringstoets op de maatregelen uit de PEGA kabinets-reactie aangegeven dat nader overleg over de uitwerking nodig is om de uitvoerbaarheid te kunnen borgen. Recentere contacten met IMG laten zien dat een van de maatregelen mogelijk een groter budgettair beslag heeft dan bekend was ten tijde van de kabinetsreactie en bevestigen het beeld uit de uitvoeringstoets dat uitwerking nodig is om de uitvoerbaarheid te borgen. Het kabinet is doordrongen van het belang om snelheid te maken, maar onderdeel van de gewenste cultuurverandering is ook om geen beloften te doen die niet waargemaakt kunnen worden, en in de uitvoering oog te hebben voor het ontstaan van onwenselijke verschillen, haalbaarheid en uitvoerbaarheid. Momenteel vindt de verdere uitwerking met IMG plaats waarbij de uitvoerbaarheid en het doel van de maatregel, namelijk een snellere afhandeling van de schademeldingen ten gunste van de gedupeerden, voorop staat. Het kabinet zal uw Kamer zo snel mogelijk een update sturen over deze maatregelen, de budgettaire gevolgen (indien nodig een Nota van Wijzigingen of Incidentele Suppletoire Begroting) en de inwerkingtreding van de overige maatregelen.

2.2.6 Toeslagen

De gedupeerde ouders en hun kinderen is groot onrecht aangedaan. Zij krijgen hulp om geholpen een nieuwe start te maken en hun leven weer op te pakken. Tot en met april 2023 zijn bijna 59.000 eerste toetsen en bijna 24.000 integrale beoordelingen afgerond.⁸⁵ Op grond van de ontwikkelde aanpak is de prognose dat ongeveer 57.000 integrale beoordelingen in het eerste kwartaal van 2025 afgerond kunnen zijn en de bezwaren op de eerste toets en de integrale beoordelingen eind 2026. Daarnaast wordt continu gekeken naar manieren om te verbeteren en versnellen.

In 2024 wordt de hersteloperatie voortgezet met het bieden van financieel en emotioneel herstel aan gedupeerde ouders, hun kinderen en hun ex-partners. De ouders voor wie de vergoedingen uit de eerste toets en de integrale beoordeling niet voldoende zijn, krijgen vanaf 2024 de mogelijkheid voor een vereenvoudigde beoordeling van hun schade met een vaststellingsovereenkomst als eindresultaat. Dit is in aanvulling op de huidige mogelijkheid voor ouders (met complexe situaties) om een verzoek voor vergoeding van aanvullende schade voor te leggen aan de Commissie Werkelijke Schade (CWS). Uw Kamer is hierover op 23 juni jl. geïnformeerd. Momenteel vindt de verdere uitwerking plaats, onder andere door middel van een pilot. Het kabinet houdt uw Kamer op de hoogte

⁸⁵ Rijksoverheid (2023). Voorgangsrapportage hersteloperatie toeslagen (14^e VGR).

van de ontwikkelingen rondom deze route en over eventuele aanvullende budgettaire gevolgen (indien nodig een Nota van Wijziging of Incidentele Suppletoire Begroting) bovenop de wijziging die via Nota van Wijziging is opgenomen in de Eerste Suppletoire Begroting.

Daarnaast is via de Aanvullende Herstelwet⁸⁶ in 2023 de Wet hersteloperatietoeslagen met meerdere regelingen uitgebreid. Dit is een regeling voor ex-toeslagpartners van gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag, een uitbreiding van de kindregeling naar kinderen en (voormalig) pleegkinderen van ex-partners en maatregelen voor bepaalde nabestaanden van een overleden gedupeerde aanvrager of een overleden kind.

2.2.7 Samenvatting maatregelen Belastingplan 2024

Het kabinet stelt dit jaar een breed palet aan fiscale maatregelen voor. De vijftien wetsvoorstellen van het pakket Belastingplan zijn uitgewerkte ambities op het terrein van arbeid en inkomen, vereenvoudiging van het belastingstelsel, klimaat, vermogen en het tegengaan van belastingontwijking. In het *wetsvoorstel Belastingplan 2024* is op het gebied van vereenvoudiging dit jaar onder andere de evaluatie en kabinetsreactie op de bijzondere regelingen autobelastingen meegenomen. Naar aanleiding van de evaluatie worden enkele maatregelen afgeschaft of versoepeld. Daarnaast zijn er diverse maatregelen opgenomen die niet voorkomen uit evaluaties, maar wel leiden tot vereenvoudiging voor burgers, ondernemers en de uitvoering, zoals de verruiming van de vrijstelling voor OV-abonnementen en voordeelurenkaarten. Ook worden er stappen genomen om opmerkelijke belastingconstructies tegen te gaan, een voorbeeld hiervan is de aanpak van vastgoedaandelentransacties.

Daarnaast zijn koopkracht en armoedebestrijding een belangrijk onderdeel van het pakket, evenals de maatregelen die nodig zijn om deze uitgaven te financieren. Door het kabinet wordt een aantal maatregelen voorgesteld. Het gaat dan onder meer om een verhoging van het kindgebonden budget (WKB) en van de huurtoeslag. Het kabinet verhoogt verder de arbeidskorting met 115 euro, schrapt de eerder besloten verlaging van de jonggehandicaptenkorting en bevriest de afbouw van de dubbele factor in de algemene heffingskorting in de bijstand. De maatregelen zijn verdeeld over het *wetsvoorstel Belastingplan 2024*, het *wetsvoorstel Wet verlaging eigen bijdrage huurtoeslag*, het *wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene nabestaandenwet en de Participatiwet in verband met het in 2024 niet afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon* en het *wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het kindgebonden budget tot intensivering van het kindgebonden budget in verband met koopkrachtondersteuning*.

Het kabinet heeft dit voorjaar een klimaatbeleidspakket aangekondigd. Hierin stelt het kabinet aanvullend beleid voor om de emissiereductiedoelstelling voor 2030 te halen. Dit beleid bestaat uit meerdere klimaatmaatregelen. Het kabinet stelt voor om het prijspad van de minimumprijs voor CO₂-uitstoot voor zowel de elektriciteitssector als de industrie vanaf het jaar 2024 te verhogen. Hiermee hoopt het kabinet bedrijven te stimuleren om in hun investeringskeuzes rekening te houden met de gevolgen van broeikasgasemissies voor het klimaat door zekerheid te geven over de minimale kosten van CO₂-uitstoot. Verder stelt het kabinet voor om de

⁸⁶ Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen.

energiebelasting op een aantal punten te wijzigen. Er wordt voorgesteld het verlaagde tarief voor de glastuinbouwsector af te schaffen en een beperking op te leggen in de vrijstelling van de elektriciteitsopwekking. Het kabinet wil met deze voorstellen glastuinbouw en industrie een prikkel tot verduurzaming te geven. Om ook de overgang naar een fossielvrije economie te stimuleren, stelt het kabinet voor om per 1 januari 2025 ook warmte en elektriciteit voor eigen gebruik te beladen met energiebelasting. Deze maatregelen liggen besloten in het *wetsvoorstel Belastingplan 2024*, het *wetsvoorstel Fiscale klimaatmaatregelen glastuinbouw* en het *wetsvoorstel Fiscale klimaatmaatregelen elektriciteit en industrie*.

Met het wetsvoorstel Belastingplan BES Eilanden 2024 wil het kabinet verdere verbeteringen doorvoeren op het in 2011 ingevoerde fiscale stelsel op de BES-eilanden. Sinds de invoering van het fiscale stelsel op de BES-eilanden in 2011 hebben diverse wijzigingen plaatsgevonden. Echter, de huidige wet- en regelgeving bevat nog steeds een aantal achterhaalde onderdelen welke voor verbetering vatbaar zijn. In het *Belastingplan BES Eilanden 2024* stelt het kabinet onder andere voor om de voorwaarden van een vestigingsplaatsfictie voor de toepassing van de opbrengstbelasting te wijzigen. Met deze antimisbruikregel wordt de mogelijkheid tot het overhevelen van winsten in lokale vennootschappen fors verminderd. Daarnaast introduceert het kabinet met dit wetsvoorstel een op de BES-eilanden een minimumbelasting conform het wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024. Tot slot stelt het kabinet een aantal technische wijzigingen voor.

Het kabinet stelt voor het fgr en het vbi-regime meer in overeenstemming te brengen met de oorspronkelijke doelstelling. Hierdoor wordt onbedoeld gebruik van het fonds voor gemene rekening (fgr) en het vrijgestelde beleggingsinstelling (vbi-)regime voorkomen. In het *wetsvoorstel Wet aanpassing fonds voor gemene rekening en vrijgestelde beleggingsinstelling* stelt het kabinet voor de definitie van het fgr aan te passen en wordt er voorzien in overgangsrecht voor bepaalde situaties die worden geraakt door de voorgenomen wijzigingen. Als gevolg van het *wetsvoorstel Wet aanpassing fiscale beleggingsinstelling* is het vanaf 1 januari 2025 niet langer mogelijk voor een fbi – die subjectief belastingplichtig is voor de vennootschapsbelasting, maar waarbij de winst wordt belast tegen een tarief van 0% – om direct in Nederlands vastgoed te beleggen. Een dergelijk lichaam wordt regulier belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting.

Met het wetsvoorstel Fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen wil het kabinet Nederlandse kwalificatie van rechtsvormen meer in lijn te brengen met internationaal gebruikelijke normen. Het Nederlandse kwalificatiebeleid voor (buitenlandse) rechtsvormen wijkt op bepaalde punten namelijk af van andere landen. Dit kan leiden tot kwalificatieverschillen en daardoor enerzijds (economisch) dubbele belasting en anderzijds dubbele aftrek of aftrek zonder dat deze kosten bij een ander in de belastingheffing worden betrokken. Dit wetsvoorstel beoogt de oorzaak van de kwalificatieverschillen zoveel mogelijk weg te nemen.

Het kabinet heeft de wens om zo snel als mogelijk de compensatie voor de burgers op te starten die geraakt zijn door een mogelijke selectie op niet-fiscale gronden. Bij het proces Selectie aan de Poort werden aangiften inkomenstbelasting onder meer beoordeeld op mogelijke systeemfraude. Hierbij werd gebruik gemaakt van de Fraude Signalering Voorziening (FSV), dit was een risicosignaleringssysteem waarin allerlei risicosignalen werden opgeslagen. Met het gebruik van FSV zijn veel van de kernbeginselen van de

Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) geschonden. Dit had nooit mogen gebeuren. Het kabinet heeft de wens om zo snel als mogelijk de compensatie voor de burgers die geraakt zijn door een mogelijke selectie op niet-fiscale grondenop te starten. Om deze compensatie te kunnen toekennen is een wettelijke grondslag nodig.⁸⁷ Met het wetsvoorstel *Wet tegemoetkoming selectie aan de poort* introduceert het kabinet die grondslag en geeft het kabinet invulling aan de wijze van compensatie.

Het kabinet wil no-cure-no-pay problematiek zoals die binnen de WOZ en bpm is waargenomen aanpakken. Er ontstaat hoge druk bij de uitvoering en rechtspraak door een toename van procedures binnen de WOZ en bpm. Met het wetsvoorstel *Herwaardering proceskostenvergoedingen WOZ en bpm* beoogt het kabinet de financiële prikkels voor ‘no-cure-no-pay’-rechtsbijstand te beperken en zo het aantal procedures te verminderen. Dit creëert meer ruimte voor de uitvoering van (toekomstige) fiscale wetgeving en het behandelen van (fiscale) procedures. Ook beoogt het wetsvoorstel meer gewicht toe te kennen aan het belang van belanghebbende in procedures.

Het kabinet staat achter de doelstelling van de fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten, maar vindt het belangrijk dat knelpunten geadresseerd worden en de doelmatigheid en doeltreffend van de faciliteiten verbeterd worden. Het kabinet vindt dat de BOR en de DSR ab belangrijke fiscale faciliteiten voor de bedrijfsopvolging zijn die we moeten koesteren. Tegelijkertijd is het kabinet van mening dat de BOR en DSR robuuster en eenvoudiger moeten worden vormgegeven. Het wetsvoorstel *Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024* strekt tot de aanpassing van die bedrijfsopvolgingsregelingen. Het doel van het kabinet is om de continuïteit van familiebedrijven te ondersteunen en daarnaast oneigenlijk gebruik van de regeling tegen te gaan.

Het kabinet wil dat belastingplichtigen fouten kunnen herstellen zonder dat zij te maken krijgen met een formele bezwaarprocedure. Daarom stelt het kabinet voor met het wetsvoorstel *Wet tijdelijke regeling herziene aangifte Inkomstenbelasting* een wettelijke grondslag te creëren voor de huidige gedeformaliseerde werkwijze van de Belastingdienst. Het kabinet is van mening dat deze huidige werkwijze voldoet aan de maatstaven van eenvoud, menselijke maat en uitvoerbaarheid en acht het in het belang van zowel de Belastingdienst als belastingplichtigen om deze werkwijze te continueren. Belastingplichtigen kunnen volgens deze werkwijze fouten in de heffing (laten) herstellen zonder dat zij te maken krijgen met de formele bezwaarprocedure, die hen niet alleen bepaalde rechten geeft, maar ook allerlei eisen oplegt. Zo zorgt deze werkwijze ervoor dat de bezwaar- en beroepsprocedure, inclusief de daarbij benodigde tijd, inzet en kosten voor zowel de belastingplichtige als de Belastingdienst, minder vaak benodigd is.

De fiscale wetgeving is constant onderhevig aan veranderingen. Dat vergt voortdurend inhoudelijke wijzigingen en technisch onderhoud van deze wetgeving. In lijn met eerdere jaren bevat het pakket Belastingplan daarom ook dit jaar weer een wetsvoorstel *Overige fiscale* maatregelen. Het kabinet stelt daarin onder andere voor om de reguliere navorderingstermijn Douane te herstellen, het maximumbedrag aan vrije ruimte in de werkostenregeling (WKR) juist vast te stellen en de aanpak van dividendstripping te versterken.

⁸⁷ Kamerstukken II 2022/23, 31066, nr. 1231.

2.3 Horizontale ontwikkeling uitgaven

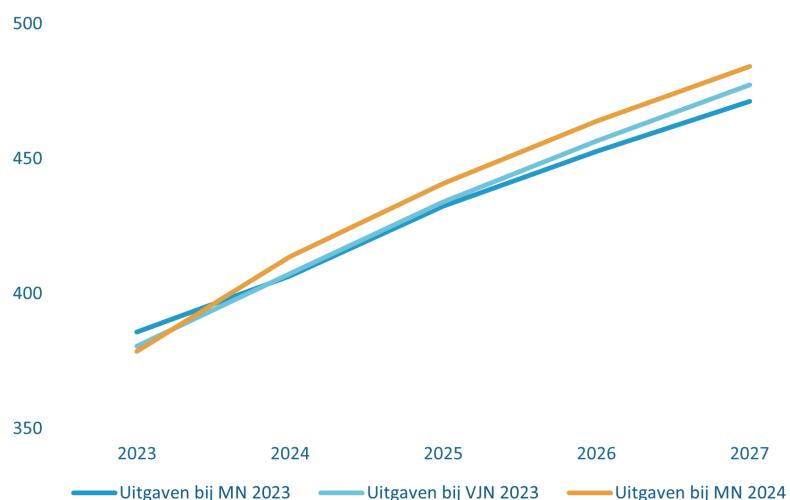
De jaar-op-jaarontwikkeling van de uitgaven biedt inzicht in de mutaties van de totale overheidsfinanciën. Voor een volledig beeld van de ontwikkeling van de uitgaven heeft de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) de aanbeveling gedaan om naast het kabinetsbeleid ook het effect van het basispad weer te geven. Dit basispad bevat eerder gemaakte keuzes over de verdeling van de uitgaven. Door de horizontale (jaar-op-jaar) ontwikkeling weer te geven wordt een realistisch beeld gegeven van het bestaande basispad inclusief het effect van de beleidsaanpassingen van het kabinet. In de volgende paragrafen wordt de horizontale ontwikkeling per deel- en totaalplafond (2.3.1) en begrotingshoofdstuk (2.3.2) weergegeven. Om de begrotingshoofdstukken goed met elkaar te vergelijken zijn voor bepaalde begrotingen uitgaven niet meegenomen. Deze uitzonderingen worden toegelicht in paragraaf 2.3.2. In bijlage 16 wordt de horizontale ontwikkeling per begrotingshoofdstuk weergegeven.

2.3.1 Horizontale ontwikkeling uitgaven per uitgavenplafond

De ontwikkeling van de diverse plafonds laat een opwaartse trend zien.

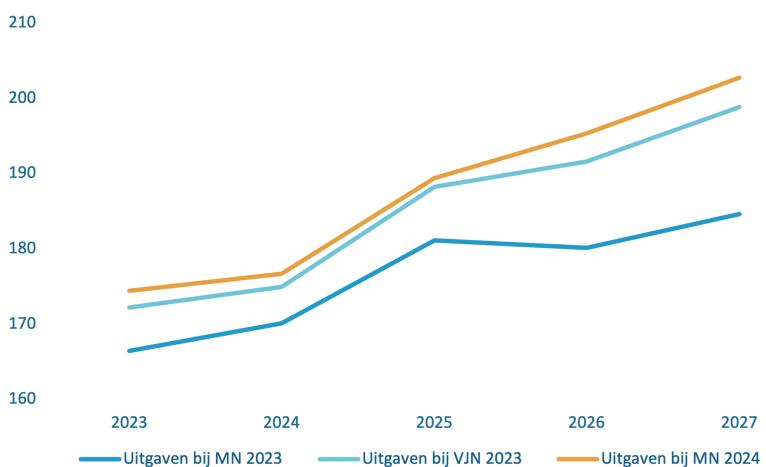
Onderstaande figuren laten de horizontale (jaar-op-jaar) ontwikkeling van alle plafonds en per plafond zien. De ontwikkeling van de plafonds bij deze Miljoenennota wordt vergeleken met de ontwikkeling van de plafonds zoals vastgesteld bij de Voorjaarsnota 2023 en Miljoenennota 2023. In de Voorjaarsnota 2023 zijn de loon-en prijsontwikkelingen en de gestegen rentelasten op de begroting verwerkt, waardoor de uitgaven daar hoger liggen dan in de Miljoenennota 2023. Opwaartse bijstellingen ten opzichte van de Voorjaarsnota 2023 worden veroorzaakt door verder gestegen loon- en prijsontwikkelingen en rentelasten, gecombineerd met enkele effecten van de augustusbesluitvorming zoals het koopkrachtpakket.

Figuur 2.3.1 Horizontale ontwikkeling uitgaven alle plafonds
(in miljarden euro)



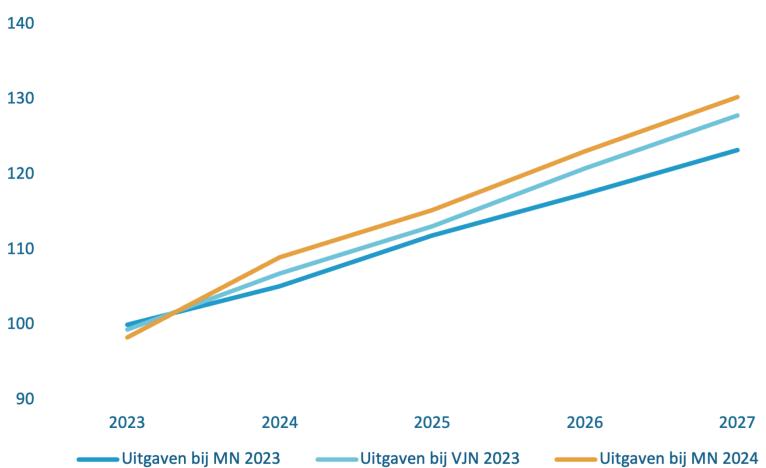
Bron: Ministerie van Financiën

**Figuur 2.3.2 Horizontale ontwikkeling uitgaven Rijksbegroting
(in miljarden euro)**



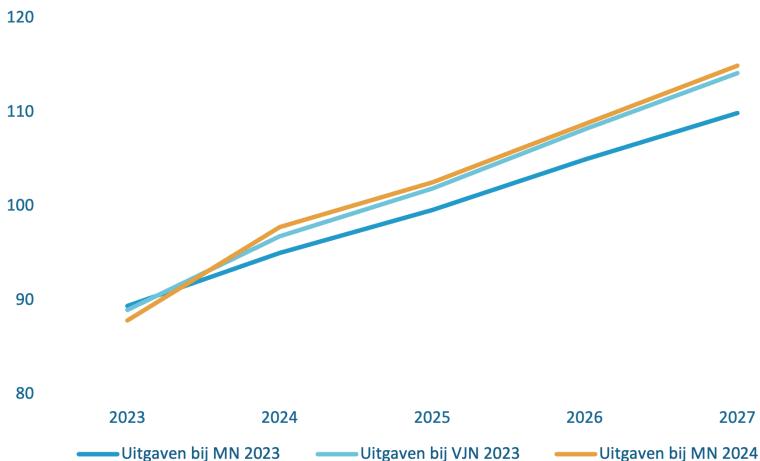
Bron: Ministerie van Financiën

**Figuur 2.3.3 Horizontale ontwikkeling uitgaven Sociale Zekerheid
(in miljarden euro)**



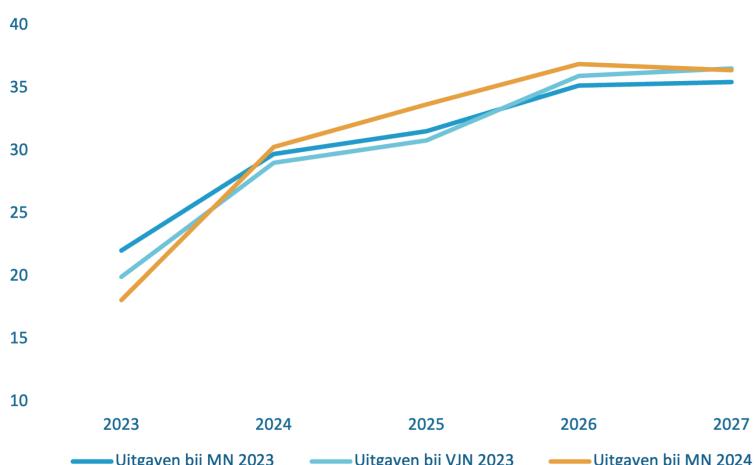
Bron: Ministerie van Financiën

Figuur 2.3.4 Horizontale ontwikkeling uitgaven Zorg (in miljarden euro)



Bron: Ministerie van Financiën

Figuur 2.3.5 Horizontale ontwikkeling uitgaven Investeringen (in miljarden euro)



Bron: Ministerie van Financiën

2.3.2 Horizontale ontwikkeling uitgaven per begrotingshoofdstuk

De horizontale ontwikkeling laat zien hoe de uitgaven zich ontwikkelen bij ongewijzigd beleid. Ook maakt de horizontale ontwikkeling inzichtelijk hoe de uitgaven van de verschillende beleidsterreinen zich ontwikkelen ten opzichte van elkaar. Bij sommige beleidsterreinen stijgen de uitgaven harder dan bij andere beleidsterreinen.

Tabel 2.3.1 geeft de horizontale ontwikkeling van de netto-uitgaven per begroting weer.⁸⁸ De horizontale ontwikkeling gaat uit van de begrotingsstand ontwerpbegroting 2024. De begrotingsstanden zijn uitgedrukt in het

⁸⁸ Netto uitgaven betekent dat de niet-belastingontvangsten zijn afgetrokken van de uitgaven.

prijspeil 2023.⁸⁹ De reserveringen uit het coalitieakkoord die nog op de Aanvullende Post staan, zijn toebedeeld aan de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement. Voor een aantal incidentele posten zijn de begrotingsstanden gecorrigeerd.⁹⁰

De begrotingsstanden stijgen ten opzichte van 2023 met 35,3 miljard euro tot 423,6 miljard euro in 2028. Een toelichting per begroting is opgenomen in bijlage 16.

Tabel 2.3.1 Horizontale ontwikkeling

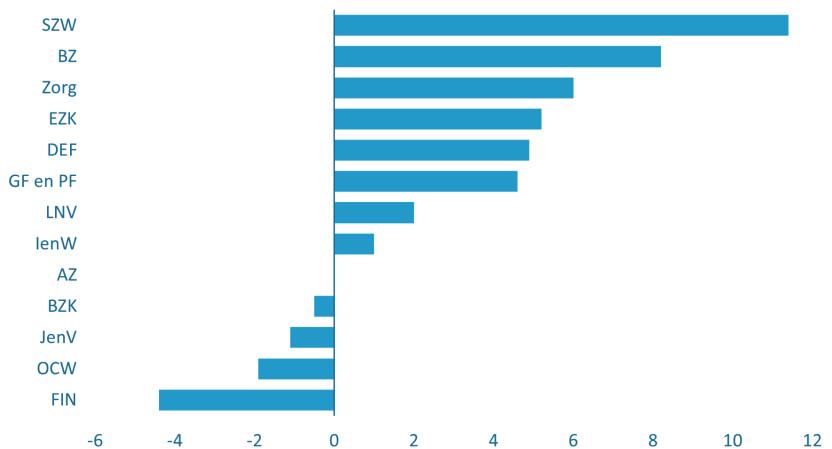
Netto-uitgaven (in miljarden euro's)	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Verschil 2028 t.o.v. 2023
Zorg	101,5	103,2	104,0	105,3	106,8	107,6	6,0
Sociale Zekerheid	96,0	100,3	101,6	104,1	106,2	107,4	11,4
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	55,0	53,4	55,4	53,7	53,3	53,1	-1,9
Gemeentefonds en Provinciefonds (incl. accres)	45,1	46,3	48,2	46,4	48,1	49,7	4,6
Buitenlandse Zaken (incl. BHOS en EU-afdrachten)	14,7	12,2	15,0	15,2	18,3	22,9	8,2
Defensie (incl. DMF)	14,1	19,9	20,0	19,8	19,4	19,0	4,9
Justitie en Veiligheid	18,1	19,6	20,0	19,7	17,3	17,0	-1,1
Infrastructuur en Waterstaat (incl. DF en MF)	12,4	14,7	14,9	14,8	14,1	13,4	1,0
Economische Zaken en Klimaat (incl. NGF)	7,0	7,4	8,6	12,5	9,3	12,2	5,2
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	10,1	11,4	10,4	9,5	9,5	9,5	-0,5
Financiën (excl. Nationale Schuld)	11,2	7,4	8,1	7,3	6,9	6,7	-4,4
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (incl. DGF)	3,0	3,6	3,6	5,3	5,0	5,0	2,0
Algemene Zaken en De Koning	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Totaal	388,3	399,6	410,0	413,7	414,4	423,6	35,3

De grootste absolute toename is bij Sociale Zekerheid (11,4 miljard euro) en Buitenlandse Zaken (8,2 miljard euro). Daarnaast dalen enkele begrotingen, met Financiën als grootste daler (-4,4 miljard euro). Figuur 2.3.6 laat zien met hoeveel miljarden euro de uitgaven in 2028 toe- of afnemen ten opzichte van 2023. Een aantal begrotingen worden onder de figuur nader toegelicht.

⁸⁹ De uitgaven voor het Gemeentefonds en het Provinciefonds, Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) en huurtoeslag zijn conform de huidige begrotingstechniek in lopende prijzen weergegeven.

⁹⁰ De begrotingsstanden zijn exclusief de uitgaven aan Oekraïne en de binnenlandse opvang van vluchtelingen uit Oekraïne. Bij lenW is gecorrigeerd voor de omvorming van ProRail tot zbo (per saldo neutraal effect van 8 miljard euro), bij VWS voor de afsluiting van het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten (effect van 14,5 miljard euro) en bij Defensie voor het affinancieren van de militaire pensioenen (8,5 miljard euro).

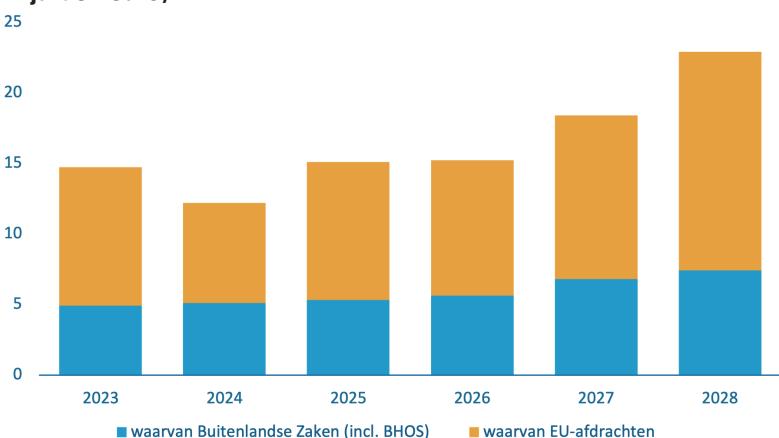
**Figuur 2.3.6 Verschil begrotingstotaal 2028 ten opzichte van 2023
(in miljarden euro)**



De uitgavenstijging bij Sociale Zekerheid komt voornamelijk door een toename van uitgaven aan AOW, kinderopvangtoeslag en aan werkloosheid en bijstand. De AOW-uitgaven stijgen met ruim vier miljard euro tussen 2023 en 2028, voornamelijk als gevolg van de groei van het aantal AOW-gerechtigden. Door een gelijkblijvende AOW-leeftijd tussen 2024 en 2027 bereiken in deze jaren relatief veel mensen de AOW-leeftijd. De uitgaven aan kinderopvangtoeslag zullen in 2028 2,3 miljard euro hoger uitvallen dan in 2023 door de voorgenomen invoering van een nieuw financieringsstelsel met een inkomensofhankelijke vergoeding per 2027. De uitgaven aan werkloosheid en bijstand laten een stijging zien van ruim 2 miljard euro tussen 2023 en 2028. Dit is met name het gevolg van de door het CPB geraamde oploop van de werkloze beroepsbevolking richting de evenwichtswerkloosheid.

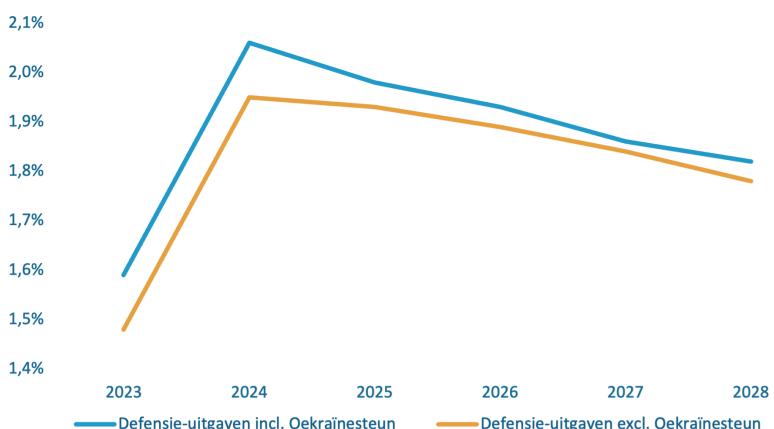
De begroting van Buitenlandse Zaken stijgt voornamelijk doordat de EU-afdrachten stijgen (met 5,7 miljard euro). Dit komt ten eerste door de economische ontwikkeling en ten tweede door de inschatting van de omvang van het Meerjarig Financieel Kader na 2027. Ten derde zijn vanaf 2027 de terug- en rentebetalingen voor het coronaherstelfonds Next Generation EU (NGEU) in de raming van de EU-afdrachten opgenomen. Figuur 2.3.7 maakt dit inzichtelijk.

**Figuur 2.3.7 Horizontale ontwikkeling Buitenlandse Zaken
(in miljarden euro)**



De Defensie-uitgaven nemen de komende jaren met 4,9 miljard euro toe door de middelen uit het coalitieakkoord Rutte-IV en de Voorjaarsnota 2022. Daarnaast neemt de Defensiebegroting toe vanwege de militaire steun aan Oekraïne. Als gevolg hiervan stijgen de Defensie-uitgaven tot 2,06% van het bbp in 2024. Het verloop van de Defensie-uitgaven als percentage van het bbp wordt in figuur 2.3.8 voor de komende jaren weergegeven, zowel exclusief als inclusief de militaire steun aan Oekraïne.

Figuur 2.3.8 Horizontale ontwikkeling Defensie-uitgaven (in % bbp)

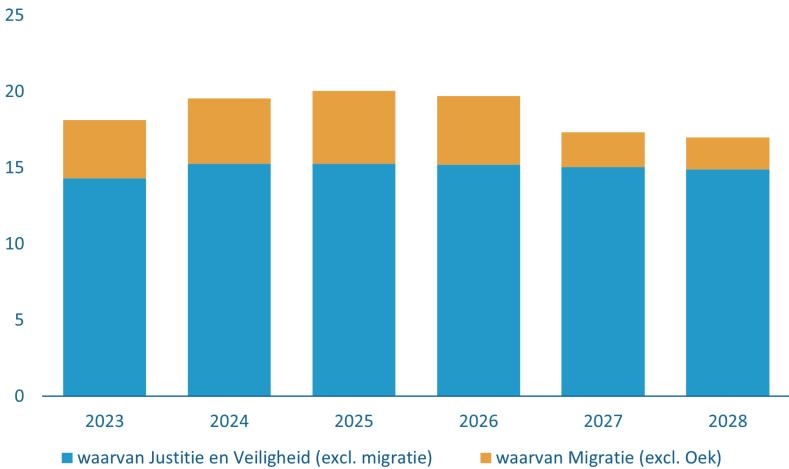


De begroting van Financiën daalt in 2028 ten opzichte van 2023 door een piek in de uitgaven in 2023. Deze piek komt voornamelijk door tijdelijke uitgaven voor kapitaalinjecties aan TenneT en regionale netbeheerders, voor de hersteloperatie toeslagen en voor de schadeloosstelling SRH (SNS REAAL Holding). Deze posten dalen vanaf 2024.

De omvang van de begroting van Justitie en Veiligheid is in 2023 ruim 1 miljard euro groter dan in 2028. De omvang van de begroting neemt in totaal toe vanwege structurele intensivering voor ruim 1 miljard euro bij het coalitieakkoord van het demissionaire kabinet-Rutte IV en verdere intensivering in de Voorjaarsnota 2023. De begroting van Justitie en Veiligheid is in de jaren 2023-2026 groter dan de daaropvolgende jaren omdat het

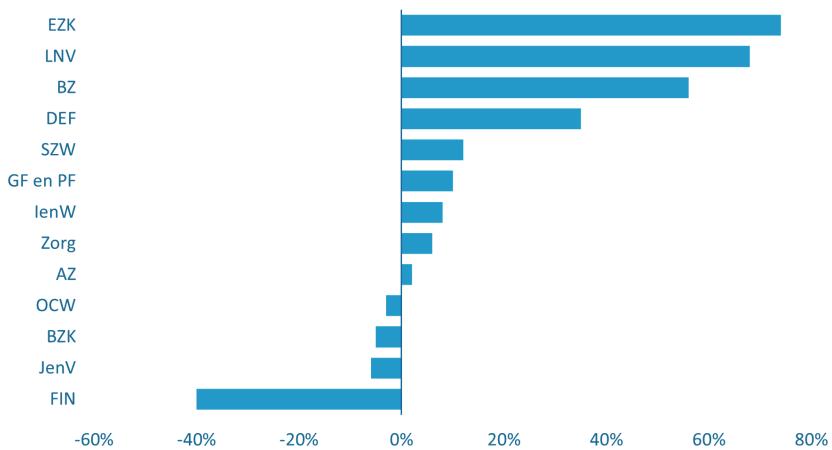
demissionaire kabinet bij Voorjaarsnota 2023 de budgettaire gevolgen van de hogere asielraming niet structureel verwerkt heeft, maar incidenteel voor de periode 2023 tot en met 2026. Figuur 2.3.9 maakt dit inzichtelijk.

Figuur 2.3.9 Horizontale ontwikkeling Justitie en Veiligheid (in miljarden euro)



Wanneer gekeken wordt naar de grootste relatieve toe- of afname, dan komen andere begrotingen naar voren. Figuur 2.3.10 laat zien met hoeveel procent de uitgaven per begroting in 2028 toe- of afnemen ten opzichte van 2023. Procentueel laten de begrotingen van Economische Zaken en Klimaat (74%) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (68%) de grootste toename zien. De uitgaven voor Sociale Zekerheid (12%) en Zorg (6%) nemen procentueel minder toe, omdat het om relatief grote begrotingen gaat.

Figuur 2.3.10 Verschil begrotingstotaal 2028 ten opzichte van 2023 (in %)



De relatief grote stijging bij Economische Zaken en Klimaat van 74% komt door de uitgaven aan klimaat en het Nationaal Groefonds. De begroting van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit stijgt de komende jaren relatief met 68% door een trapsgewijs toename van circa 3 miljard euro in 2023 naar 5 miljard euro in 2026. De uitgaven blijven daarna stabiel. Deze toename komt door oplopende uitgaven in het kader van de transitie van de landbouw en het oplossen van de stikstofcrisis.

2.4 Horizontale ontwikkeling inkomsten en lasten

In 2024 ontvangt het Rijk naar verwachting 402,9 miljard euro aan belastingen en premies op EMU-basis. Daarvan zijn budgettaar de loon- en inkomstenbelasting, omzetbelasting (btw), zorgpremies, premies volks- en werknemersverzekeringen en de vennootschapsbelasting (vpb) het meest van belang. Zie figuur 2.4.1 voor het totale overzicht van de verwachte belasting- en premieontvangsten in 2024.

Figuur 2.4.1 Belasting- en premieontvangsten 2024 (in miljarden euro)



In 2023 nemen de inkomsten met 34,6 miljard euro toe ten opzichte van 2022. In tabel 2.4.1 is te zien dat deze groei bijna volledig wordt gedreven door de economische ontwikkeling in 2023. De endogene groei is de groei die verklaard wordt door de algemene economische ontwikkeling. Deze bedraagt 30,6 miljard euro. Belangrijke bijdrages hieraan worden geleverd door de vennootschapsbelasting als gevolg van hoge winsten, en de loonheffing als gevolg van stijgende lonen. Daarnaast lopen de nominale ontvangsten op door de hoge inflatie. Beleidsmaatregelen leiden tot 4,0 miljard euro hogere belastingontvangsten ten opzichte van 2022. Hierbij gaat het vooral om het afbouwen van enkele belastingverlagingen die vorig jaar zijn getroffen in verband met de hoge energieprijzen.

De belasting- en premieontvangsten groeien in 2024 met 16,5 miljard euro.
 De endogene groei bedraagt 12,3 miljard euro en is daarmee veel beperkter dan in 2023. Een nieuwe stijging van de belastbare winst, en dus van de vennootschapsbelasting wordt namelijk niet verwacht. De nominale consumptie (dus inclusief inflatie) stijgt en dus groeien de btw-ontvangsten ook, maar minder hard dan in 2023. Daarnaast volgt een neerwaartse correctie op de recente groei van de huizenprijzen. Beleidswijzigingen leiden tot een extra groei van de belastinginkomsten met 4,2 miljard euro. Onder andere door het aflopen van de verlaging van de brandstofaccijnzen en maatregelen in de loonheffing voor hogere inkomens. Op de middellange termijn groeien de ontvangsten verder tot ongeveer 478,7 miljard euro in 2028. De endogene groei ligt in deze periode ongeveer in lijn met de verwachte waardeontwikkeling van het bbp.

Tabel 2.4.1 raming belasting- en premieontvangsten

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Belastingen en premies volksverzekeringen op EMU-basis	275,1	302,0	311,9	334,4	341,4	355,3	368,5
- waarvan belastingen	233,2	260,4	269,8	286,4	291,4	302,2	313,5
- waarvan premies volksverzekeringen	41,9	41,6	42,1	48,0	50,0	53,0	55,0
Premies Werknemersverzekeringen	76,7	84,5	91,0	96,4	101,4	106,2	110,3
Totaal	351,9	386,5	402,9	430,8	442,9	461,5	478,7
Mutatie		34,6	16,5	27,9	12,0	18,6	17,3
- waarvan endogene groei		30,6	12,3	13,4	19,0	17,0	17,0
- waarvan beleid		4,0	4,2	14,5	- 7,0	1,5	0,2
Endogene mutatie (in %)		8,7%	3,2%	3,3%	4,4%	3,8%	3,7%
Waardeontwikkeling BBP (in %)		7,3%	4,9%	3,5%	4,1%	3,9%	3,6%

De totale beleidmatige lastenontwikkeling (blo) laat een lastenverzwaring zien van 16 miljard in 2025 ten opzichte van 2021.

Een groot deel (ca. 10 miljard) van deze lastenverzwaring is niet het gevolg van beleid van het kabinet Rutte IV maar zat reeds in het basispad. De aanvullende oploop in de blo komt voornamelijk doordat zowel vorig jaar als dit jaar is besloten tot koopkrachtondersteuning via de uitgavenkant die gedekt is door lastenverzwaringen aan de inkomstenkant.

De blo voor burgers daalde in 2022 en loopt in latere jaren op naar 5,5 miljard euro lastenverzwaring. De blo voor bedrijven laat een oplopende lastenverzwaring zien naar ca. 10 miljard in 2025.

Tabel 2.4.2 Beleidmatige lastenontwikkeling

- is saldoverslechterend is lastenverlichting, in euro miljarden, standen	2022	2023	2024	2025
blo totaal	3,1	7,1	11,8	16,0
w.v. burgers	- 2,8	- 0,5	2,6	5,5
w.v. bedrijven	5,9	7,5	9,0	10,3
w.v. buitenland	0,0	0,2	0,2	0,2

Fiscale maatregelen met een budgettaar effect in 2024 staan in het teken van koopkracht, het stimuleren van gezonde keuzes, en het versimpelen van het belastingstelsel. Om de koopkracht te verbeteren en armoede te bestrijden neemt het kabinet diverse maatregelen, bijvoorbeeld het verhogen van de huurtoeslag, het kindgebonden budget, en de arbeidskorting. Om deze maatregelen te bekostigen, wordt onder andere gekozen om het inkomensniveau waarop het toptarief in de inkomstenbelasting van 49,5% start,

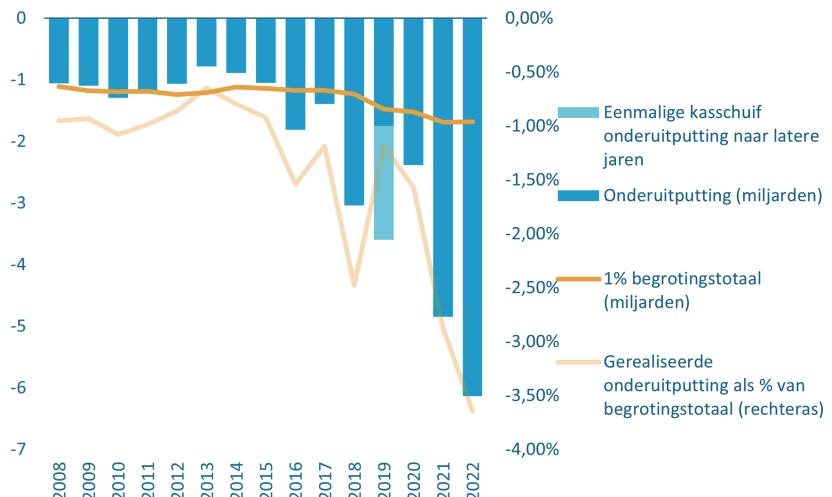
minder te verhogen dan de inflatie. Dit levert hogere inkomsten in de loon- en inkomstenbelasting op. Daarnaast neemt het kabinet enkele fiscale maatregelen die het maken van gezonde keuzes stimuleren. Zo verhoogt het kabinet in 2024 de belasting op frisdrank en de accijnzen op sigaretten en alcohol. Tot slot werkt het kabinet verder aan het ingezette beleid om het belastingstelsel simpeler te maken. Fiscale regelingen die niet doeltreffend zijn of ingewikkelde constructies uitlokken, schaffen we af. In 2024 leidt dit onder andere tot een aantal hervormingen in de bedrijfsopvolgingsregeling in de schenk- en erfbelasting en maatregelen om dividendstripping aan te pakken. Het aanpakken van niet-doeltreffende regelingen of van constructies maakt het mogelijk om de belastingdruk elders te verlagen.

2.5 Onderuitputting

In de praktijk blijkt dat een deel van de uitgaven in de begroting niet tot besteding komt in het jaar waarin de uitgaven begroot zijn. Dit wordt onderuitputting genoemd. Of onderuitputting onwenselijk is, hangt af van de oorzaak. Als een ministerie een beleidsdoel goedkoper realiseert, leidt dat tot een meevaller. Deze meevaller kan worden ingezet om de overheidschuld af te lossen of een tegenvalller elders op de begroting te dekken. Bij onderuitputting door vertraging in de uitvoering is het geplande beleidsdoel niet volgens planning gehaald. Als sprake is van structurele onderuitputting is dit aanleiding om de raming in het volgende voorjaar aan te passen.

Figuur 2.5.1 geeft een historisch overzicht van de onderuitputting op de Rijksbegroting in de afgelopen 15 jaar.

Figuur 2.5.1 Onderuitputting 2008-2022



Uit dit overzicht blijkt dat de onderuitputting de afgelopen jaren absoluut en relatief is toegenomen. De blauwe staven geven de gerealiseerde onderuitputting in miljarden euro weer. De gele lijnen tonen de relatie tussen de onderuitputting en de begrotingen. De lichtgele lijn geeft (in miljarden) aan hoeveel de onderuitputting is als maximaal 1% van het begrotings-totaal mag worden meegenomen naar het volgende jaar, de zogenoemde

eindejaarsmarge.⁹¹ De donkergele lijn laat (in procenten) zien wat het daadwerkelijke percentage van de onderuitputting is ten opzichte van het begrotingstotaal. In deze analyse is geen rekening gehouden met kasschuiven. Bij verwachte onderuitputting kan een departement een kasschuiw indienen om het budget naar een later jaar te verplaatsen waarin de uitgaven plaatsvinden. Hierdoor ontstaat geen onderuitputting aan het einde van het jaar.

Vanaf 2016 wordt zichtbaar dat de onderuitputting relatief en absoluut (fors) toeneemt en dat dit een stijgende lijn is.⁹² De forse toename in 2018 komt voornamelijk door de relatief hoge onderuitputting bij Defensie (meer dan 1 miljard) en het Mobiliteitsfonds. Dit is deels te verklaren door de ambitieuze investeringsagenda van het eerste kabinetjaar Rutte III. Dit regeerakkoord bestond uit 5 miljard euro aan geplande intensivering in 2018 oplopend naar 14,5 miljard euro in 2021. De grootste intensivering waren gepland voor onderwijs, onderzoek en innovatie (1,1 miljard euro), defensie (0,9 miljard euro) en bereikbaarheid (0,5 miljard euro). In de praktijk koste het tijd om extra mensen aan te nemen of materieel aan te schaffen. Een andere verklaring is dat de hoge economische groei van het jaar daarvoor dit effect versterkte. Hierdoor ontstond meer vraag naar werknemers en producten en werden publieke investeringen verdronken door private investeringen en andersom.

De ambitieuze investeringsagenda is ook goed zichtbaar in 2019. De onderuitputting is lager, maar dit komt doordat bij de Voorjaarsnota 2019 al een risico op onderuitputting is gesigneerd. Op basis van deze signalen is de projectportefeuille van IenW en Defensie nader geanalyseerd en zijn opties in kaart gebracht om programmering, raming en de realisatie van alle projecten te optimaliseren. Dit heeft geleid tot het naar achteren schuiven van investeringsprojecten van in totaal 1,8 miljard euro. De onderuitputting in 2020 is lager dan in 2018 en 2019, maar nog steeds boven de gemiddelde onderuitputting uit de eerdere jaren.

Voor structurele uitgaven in de begroting is het vaak lastig te beoordelen of onderuitputting een incidenteel of structureel karakter heeft. Structurele onderuitputting op een begroting, waarbij een bepaald budget jaar op jaar niet volledig kan worden uitgegeven, is een reden om in het voorjaar de raming naar beneden bij te stellen. Deze bijstelling zorgt voor extra ruimte onder het uitgavenplafond, die voor andere prioriteiten kan worden ingezet. Incidentele onderuitputting zorgt daarentegen slechts voor ruimte in het lopende jaar, wanneer het budget vaak niet meer zinvol of rechtmatig kan worden uitgegeven. Het parlement wordt via de Voorjaarsnota en de Miljoenennota geïnformeerd over de aard van de onderuitputting en over eventuele ramingsbijstellingen. Op de middellange termijn gaat het kabinet er vanuit dat middelen tot besteding komen, tenzij besloten wordt het budget ook daadwerkelijk af te romen.

⁹¹ De daadwerkelijke eindejaarsmarge kan afwijken van de getoonde regel omdat in deze berekening geen rekening is gehouden met uitzonderingen en met fondsen met onbeperkte eindejaarsmarge (zoals het Mobiliteitsfonds).

⁹² De jaren 2008 tot en met 2021 betreffen enkel de onderuitputting op het plafond Rijksbegroting, omdat de onderuitputting op de plafonds Zorg en Sociale Zekerheid beperkt is. De uitgaven op Zorg en Sociale Zekerheid bestaan voornamelijk uit (premiegefincierde) openeinderegelingen. Met de invoering van het investeringsplafond in 2022 betreft de onderuitputting in 2022 de onderuitputting voor het plafond Rijksbegroting en het investeringsplafond.

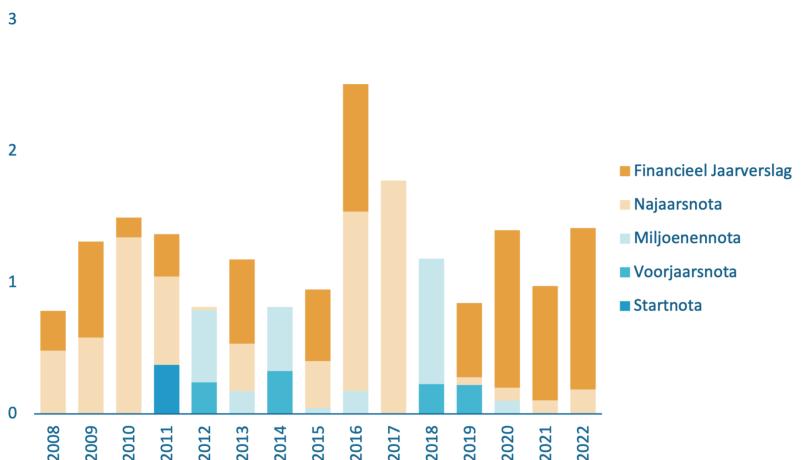
Sinds kabinet-Rutte IV is sprake van een apart investeringsplafond. In de Voorjaarsnota 2023 is een uitgebreide inhoudelijke en grafische toelichting gegeven over de realisatiecijfers en de onderuitputting in 2022 voor het investeringsplafond.⁹³ De conclusie is dat het, ondanks alle inspanningen, nog steeds lastig is om de investeringen in het beoogde, ambitieuze tempo uit te voeren. Naast het toetsen of ramingen realistisch zijn, is in de afgelopen jaren op de grote onderuitputting geanticipeerd door het instrument aanvullende onderuitputting. Dit wordt in de volgende alinea's verder toegelicht.

Om ondoelmatige uitgaven aan het eind van het jaar te voorkomen, mogen departementen maximaal 1% van het (gecorrigeerde⁹⁴) begrotingstotaal meenemen naar het volgende jaar. Deze zogenoemde eindejaarsmarge wordt bij de Voorjaarsnota toegevoegd aan de departementale begrotingen. Als tegenhanger van de eindejaarsmarge wordt een in=uittaakstelling geboekt op de aanvullende post. Het inboeken van een in=uittaakstelling voorkomt dat het uitkeren van de eindejaarsmarge leidt tot belasting van het uitgavenplafond. De gedachte hierachter is dat aan het einde van het jaar naar verwachting in min of meer dezelfde mate sprake zal zijn van onderuitputting op de begrotingen.

De in=uittaakstelling kan gedurende het jaar worden ingevuld met onderuitputting en per saldo meevalters op de begrotingshoofdstukken. Bij het FJR moet de in=uittaakstelling volledig ingevuld te zijn, aangezien het boekhoudkundig niet mogelijk is om een negatieve stand in de begroting te hebben. Mocht bij het FJR onvoldoende onderuitputting zijn opgetreden om de in=uittaakstelling te vullen, dan gaat dit ten koste van het EMU-saldo.

De afgelopen 15 jaar is in alle jaren de in=uittaakstelling volledig ingevuld. Figuur 2.5.2 laat de invulling van de reguliere in=uittaakstelling per begrotingsmoment zien. Sinds 2019 vindt een groot deel van de invulling van de in=uittaakstelling bij het FJR plaats.

Figuur 2.5.2 Invulling in=uittaakstelling per begrotingsmoment



⁹³ Voorjaarsnota (2023). Paragraaf 4.1.4 Plafondtoets Investeringen.

⁹⁴ Dit zijn boekhoudkundige correcties, zoals voor posten waarvoor een eindejaarsmarge van 100% geldt.

Vanwege de omvangrijke onderuitputting de afgelopen jaren wordt voor de komende begroting extra incidentele onderuitputting verondersteld. Gezien de krappe arbeidsmarkt is de verwachte onderuitputting waarschijnlijk hoger de komende jaren. Ook het CPB voorziet dat middelen overblijven. De ingeboekte aanvullende onderuitputting werkt volgens hetzelfde principe als de in=uuttaakstelling op de aanvullende post.

Het instrument van aanvullende onderuitputting is de afgelopen 20 jaar beperkt ingezet. Aan de Tweede Kamer is toegezegd om een overzicht te geven van hoe vaak de afgelopen 20 jaar aanvullende onderuitputting is ingeboekt en hoelang het heeft geduurd om dit in te vullen.⁹⁵ In de Miljoenennota 2019 is voor het eerst aanvullende onderuitputting ingeboekt. In navolging hierop is dit instrument ook ingezet in de Voorjaarsnota 2020, Miljoenennota 2021, Miljoenennota 2023, Voorjaarsnota 2023 en Miljoenennota 2024 (zie tabel 2.5.1).

De ingeboekte aanvullende onderuitputting voor 2020, 2021 en 2022 is gedurende deze jaren volledig ingevuld. In deze Miljoenennota is 255 miljoen euro ingevuld van de aanvullende taakstelling in 2023, waardoor de openstaande aanvullende onderuitputting 1,8 miljard euro betreft. De aanvullende onderuitputting voor 2024 en 2025 is logischerwijs nog niet ingevuld en betreft 3,5 miljard euro in 2024 en 2,3 miljard euro in 2025. Mocht onvoldoende onderuitputting optreden, dan wordt het uitgavenplafond overschreden en verslechtert het EMU-saldo.

Het gebruik van het instrument aanvullende onderuitputting en de voor- en nadelen worden geëvalueerd in de beleidsdoorlichting van het begrotingsbeleid later dit jaar.

Tabel 2.5.1 Overzicht aanvullende onderuitputting en moment van invulling

In miljoenen euro's	2020	2021	2022	2023	2024	2025 Moment van invulling
Miljoenennota 2019	– 900	– 1.000				Bij Miljoenennota 2020.
Voorjaarsnota 2020	– 500					Bij Miljoenennota 2021.
Miljoenennota 2021		– 950				De aanvullende onderuitputting is deels bij Najaarsnota 2021 ingevuld. Het restant is ingevuld bij Financieel Jaarverslag 2021.
Miljoenennota 2023			– 2.100	– 2.100	– 500	De aanvullende onderuitputting voor 2022 is ingevuld bij Najaarsnota 2022. De aanvullende onderuitputting voor 2023 is voor een deel (255 miljoen euro) ingevuld bij Miljoenennota 2024. De aanvullende onderuitputting voor 2024 is nog niet ingevuld.
Voorjaarsnota 2023					– 1.500	De aanvullende onderuitputting voor 2024 en 2025 is – 1.250 nog niet ingevuld.
Miljoenennota 2024					– 1.500	De aanvullende onderuitputting voor 2024 en 2025 is – 1.000 nog niet ingevuld.

2.6 Overige ontwikkelingen binnen de Rijksbegroting

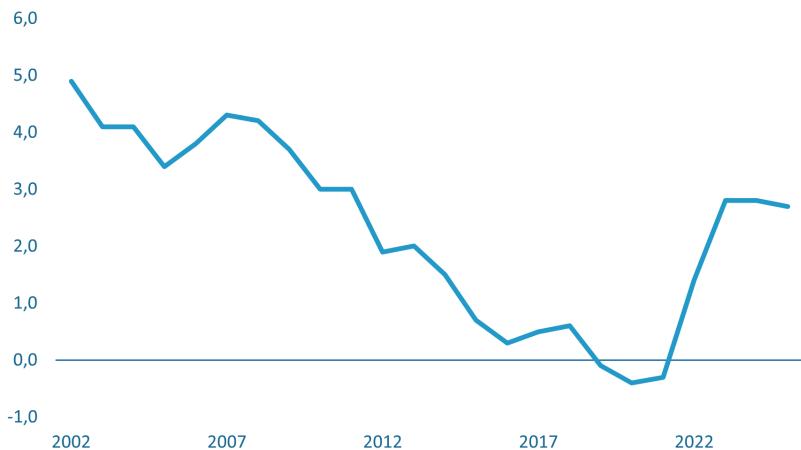
2.6.1 Ontwikkeling rente-uitgaven

Sinds kabinet-Rutte III is besloten om de rentelasten mee te nemen onder het uitgavenplafond. De rentelasten tellen ook mee in de bepaling van het EMU-saldo en de EMU-schuld. Het plaatsen van deze uitgaven onder het plafond draagt bij aan budgettaire beheersing. Kort na het aantreden van kabinet-Rutte IV bleken de rentetarieven echter voor het eerst weer

⁹⁵ Toezegging aan het lid Nijboer (PvdA) tijdens het Verantwoordingsdebat 2022.

significant te stijgen na een jarenlange trend van dalende rentes, zoals te zien in figuur 2.6.1. Hiermee was geen rekening gehouden bij het bepalen van de hoogte van de uitgavenplafonds.

Figuur 2.6.1 Lange rente Nederland (in %)



Bron: CPB

Deze stijgende trend werd verder versterkt door de hoge inflatie in 2022, waarna de Europese Centrale Bank (ECB) de rente meermaals verhoogde. De laatste verhoging tot op heden was op 2 augustus 2023, toen de ECB de rente met 0,25%-punt verhoogde tot 3,75%. Hiermee evenaart de rente het hoogste niveau sinds de introductie van de euro van de beleidsrente. Dit werkt ook door in de Nederlandse lange rente, die nu uitkomt op 2,7% vanaf 2025.

De Nederlandse overheidsschuld wordt voor een groot deel gefinancierd op de kapitaalmarkt door middel van de uitgifte van staatsobligaties. De looptijden hiervan kunnen variëren van 3 tot 30 jaar. Daarnaast wordt een deel van de overheidsschuld op de geldmarkt gefinancierd. Dat deel wordt ook wel de vlopende schuld genoemd. De geldmarkt fungeert door haar flexibele karakter als buffer voor (on)verwachte veranderingen in de financieringsbehoefte. De gemiddelde looptijd van de totale schuldporsefeuille bedraagt ongeveer 8 jaar. Dit betekent dat de hogere rente met een ingroepad leidt tot structureel hogere rentelasten. Normaliter is de korte rente die wordt betaald op de geldmarkt lager dan de rente op langlopende leningen, omdat de risicopremie lager is. De huidige rentestructuur wordt echter gekenmerkt door een korte rente die hoger is dan de lange rente.

Bij Voorjaarsnota 2023 heeft het kabinet dekking gevonden voor de hogere rentelasten. Sindsdien zijn de rentetarieven verder gestegen, met als gevolg een additionele tegenvaller oplopend tot 1,3 miljard euro in 2028. In 2023 is er een meevaller op de rentelasten als gevolg van een lager dan verwacht kassaldo. De tegenvaller in 2024 (572 miljoen euro) is ingepast onder het plafond.

2.6.2 Loon- en prijsontwikkeling

Loon- en prijsstijgingen in de markt hebben effect op de overheidsfinanciën.

De hoge inflatiestanden en huidige arbeidsmarktkrapte leiden tot opwaartse druk op contractloonstijgingen en tot prijsontwikkelingen in de markt. De overheid volgt voor de lonen binnen de publieke sector de ontwikkelingen in de markt middels de referentiesystematiek.⁹⁶ Hiermee sluit de publieke sector, met enige vertraging, aan bij vergoedingen in de markt. De loonbijstelling wordt tranchegewijs opgebouwd tot en met 2028 en bedraagt vanaf dan structureel 21,6 miljard euro. Dit kan verder oplopen bij aanhoudende loonstijgingen in de markt. Op basis van de huidige loonsom kost 1% loonstijging voor de gehele publieke sector structureel circa 0,8 miljard euro. Ten behoeve van een marktconforme en concurrerende salarisontwikkeling binnen de zorg wordt jaarlijks de overheidsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling (ova) beschikbaar gesteld, vergelijkbaar met de referentiesystematiek. Een 1% hogere contractloonstijging in de markt leidt grosso modo tot een stijging van de zorgkosten met 0,6 miljard euro structureel. Het effect van prijsstijgingen wordt in de riksbegroting verwerkt via de prijsbijstelling. De prijsbijstelling wordt berekend door de prijsgevoelige gedeelten van de departementale begrotingen te vermenigvuldigen met de betreffende prijsontwikkeling. De prijsontwikkeling wordt geactualiseerd op basis van de ramingen van het CPB. De prijsbijstelling wordt tranchegewijs opgebouwd tot en met 2028 en bedraagt vanaf dan structureel 7,1 miljard euro. Ook dit kan bedrag kan verder oplopen bij aanhoudende prijsstijgingen in de markt.

Box 3 Nieuwe CBS rekenmethode inflatie.

Sinds juni 2023 publiceert het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) de Consumentenprijsindex (CPI) volgens een nieuwe rekenmethode. In de oude methode werkten stijgende energieprijzen meteen door in de inflatie, terwijl een deel van de consumenten een vast contract heeft. Daarom is het CBS overgestapt naar een meetmethode waarin niet alleen de prijzen van nieuwe energiecontracten voor huishoudens worden meegenomen, maar ook bestaande (vaste) contracten worden meegenomen. Hierdoor sluit de methode beter aan bij de inflatie die burgers ervaren.

Over de gehele periode 2021 tot 2023 bezien is het effect van de nieuwe methode beperkt. Het prijsindexcijfer is volgens beide methoden in juni 2023 nagenoeg gelijk aan elkaar. Wel is het zo dat de inflatie in de oude methode op korte termijn veel volatieler was doordat er werd verondersteld dat er geen vaste contracten bestonden. Wanneer energieprijzen plots fors toenemen dan zal de nieuwe methode een lagere inflatie aangeven dan oude methode. Omgekeerd geeft de nieuwe methode bij plots afnemende energieprijzen een hogere inflatie aan dan de oude. Op de lange termijn ligt de prijsindex met de nieuwe rekenmethode niet structureel hoger of lager dan met de oude methode.

⁹⁶ Zie voor een nadere duiding van de referentiesystematiek de evaluatie van het referentiemodel uit 2017 https://www.eerstekamer.nl/overig/20170822/rapport_evaluatie_refentiemodel/document

Het CBS past de oude inflatiecijfers niet aan voor de gewijzigde methode, omdat dat alleen mag wanneer de oude methode ‘evident fout’ was, wat niet het geval was. Hierdoor zit er vanaf juni een methodebreuk in de cijfers; de CPI voor juni 2023 (nieuwe methode) wordt namelijk vergeleken met de CPI van een jaar eerder (oude methode). Deze methodebreuk verdwijnt in juni 2024 uit de CPI-cijfers omdat dan juni 2024 (nieuwe methode) wordt vergeleken met juni 2023 (ook nieuwe methode). Doordat de oude inflatiecijfers niet worden herzien, is er in gevallen dat de CPI wordt gebruikt voor indexeringsdoeleinden, geen impact van de nieuwe methode op oude periodes.

2.6.3 Systematiek medeoverheden

Vanaf 2026 wordt afgestapt van de normeringssystematiek ‘trap op, trap af’. Hierbij bewegen de inkomsten van gemeenten en provincies via het Gemeente- en Provinciefonds mee met de uitgaven van het Rijk. Deze werkwijze kent een (te) hoge mate van instabiliteit en een beperkte koppeling met de uitgavenontwikkeling bij gemeenten en provincies.

Bij Miljoenennota 2023 heeft het kabinet eenmalig 1 miljard euro voor gemeenten en 0,1 miljard euro voor provincies beschikbaar gesteld voor 2026. Bij Voorjaarsnota 2023 is dit bedrag vanaf 2027 structureel beschikbaar gesteld. Daarnaast worden het Gemeente- en Provinciefonds (GF en PF) vanaf 2027 geïndexeerd op basis van de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp). De ontwikkeling van het bbp is een objectieve en onafhankelijke maatstaf voor zowel volumecomponenten, die een kostenverhogende werking hebben (zoals bevolkingsgroei), als voor de loon- en prijsontwikkeling. Deze kent jaar op jaar toegepast inhoudelijk een sterker koppeling met de brede uitgavenontwikkeling bij gemeenten en provincies. De financiële ruimte van gemeenten en provincies voor deze uitgavenontwikkeling wordt middels deze koppeling vormgegeven.

De gekozen vorm van indexatie levert door de vormgeving op twee componenten de gewenste stabiliteit op. Het uitgangspunt is dat de fondsen (GF en PF) meerjarig de ontwikkeling van het nominaal bbp volgen. De volumeontwikkeling van de fondsen wordt gebaseerd op een historisch achtjaarsgemiddelde van de ontwikkeling van het bbp, waardoor de fondsen minder schommelen. De indexatie voor inflatie volgt die van het lopende jaar, waardoor de fondsen reëel ‘op niveau’ blijven. De grondslagen waarover deze indexatie berekend wordt, worden op gelijke wijze bepaald als de huidige grondslagen, waarover vanaf 2026 de huidige loon- en prijsindexatie wordt berekend. Gemeenten en provincies wordt hiermee een stabiele, solide en duurzame financiële basis geboden.

De Kamer, gemeenten en provincies worden jaarlijks bij de Voorjaarsnota en daaropvolgend in de meicirculaire geïnformeerd over de hoogte van de indexatie. Dit gebeurt op basis van de gegevens in het Centraal Economische Plan (CEP). De Miljoenennota bevat een raming van het bedrag waarmee de fondsen vanaf 2027 geïndexeerd worden. In bijlage 11: *Accres Gemeentefonds en Provinciefonds* zijn de bedragen en een toelichting op de berekening opgenomen. In de Voorjaarsnota is ook opgenomen dat de mogelijkheden voor modernisering en uitbreiding van het eigen belastinggebied worden bezien.

2.6.4 Herstel- en Veerkrachtplan

Het niet uitvoeren van maatregelen uit het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) zal ertoe leiden dat Nederland (delen van) de 5,4 miljard euro⁹⁷ mogelijk misloopt. Alle nationale Herstel- en Veerkrachtplannen moeten voldoen aan strikte eisen die wettelijk zijn vastgelegd in de HVF-verordening. Het Nederlandse HVP is op basis van al deze eisen opgesteld en beheert aldus een heel precies construct van maatregelen die er in gezamenlijkheid toe leiden dat het Nederlandse HVP kan bestaan. De wijze waarop de uitvoering van alle maatregelen moet plaatsvinden is heel precies vastgelegd in mijlpalen en doelstellingen.⁹⁸ Als door het heroverwegen en/of temporiseren van een maatregel niet langer wordt voldaan aan deze strikte eisen of juridisch bindende mijlpalen en/of doelstellingen niet worden behaald, zal dit financiële gevolgen hebben in de vorm van een korting op de te ontvangen middelen. Deze korting kan van tientallen miljoenen oplopen tot aan ruim een half miljard euro per mijlpaal of doelstelling, afhankelijk van de grootte van en het belang dat de Europese Commissie hieraan hecht. Volgens een ruwe schatting, op basis van de door de Europese Commissie gepubliceerde methodologie,⁹⁹ zal met name het niet behalen van mijlpalen die betrekking hebben op hervormingen en raken aan landspecifieke aanbevelingen hoge kosten met zich meebrengen. Dit raakt aan de maatregelen in tabel 2.6.1. Niet behalen van deze mijlpalen leidt mogelijk tot een zeer substantiële korting. Tevens dient het gehele HVP uiterlijk in Q2 2026 afgerekend te zijn. De HVF-verordening vereist dat alle HVF-betalingen uiterlijk in 2026 plaatsvinden en dat voorafgaand aan de uitbetaling zeer strenge Europese verantwoording op de rechtmatige besteding van deze gelden heeft plaatsgevonden.

⁹⁷ De originele enveloppe is 4,7 miljard euro, inclusief het REPowerEU-addendum (à 735 miljoen euro) is dat 5,4 miljard euro. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/07/04/voortgang-implementatie-nederlandse-herstel-en-veerkrachtplan>

⁹⁸ Een compleet overzicht van de mijlpalen en doelstellingen en de daarbijbehorende beschrijvingen zijn te vinden in het juridisch bindende Raaduitvoeringsbesluit: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12275-2022-ADD-1/en/pdf>.

⁹⁹ ANNEX II - Commission methodology for the determination of payment suspension under the Recovery and Resilience Facility Regulation, https://commission.europa.eu/system/files/2023-02/COM_2023_99_1_EN.pdf

Tabel 2.6.1 Hervormingsmaatregelen HVP

Maatregel	Betaal-verzoek	Deadline	Omschrijving
Energiebelasting	2	Q1 2024	Wet tot aanpassing van de tarieven van de energiebelasting
Energiebelasting	3	Q1 2025	Wet tot aanpassing van de structurele elementen van de energiebelasting
Autobelasting	3	Q2 2025	Wet tot uitfasering van de vrijstelling van bpm op bestelauto's
Autobelasting	4	Q2 2026	Wet tot wijziging van de bestaande autobelasting (Betalen naar Gebruik)
Energiewet	3	Q1 2025	Inwerkingtreding van de Energiewet
Regie op de aanbodzijde van de woningmarkt	2	Q1 2024	Wet tot versnelling van de aanvullende maatregelen van de Staat om overeenkomsten inzake de bouw van nieuwe woningen te doen naleven
AOV ZZP	3	Q1 2025	Wet tot instelling van AOV voor zelfstandigen
Aanpak schijnzelfstandigheid	3	Q1 2025	Wet tot wijziging van de definitie van het begrip arbeidsrelatie
Aanpak schijnzelfstandigheid	3	Q1 2025	Opheffen handhavingsmoratorium op de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties
Anti-witwasbeleid	3	Q4 2024	Verhoging aantal FTE van de Financial Intelligence Unit
Anti-witwasbeleid	3	Q1 2025	Wet die een limiet invoert voor contante betalingen

Het is daarom van belang dat alle maatregelen, maar in ieder geval diegene die gekoppeld zijn aan de verplichte onderdelen van een HVP, zoals de hervormingen en de investeringen die raken aan een landspecifieke aanbevelingen, gehandhaafd blijven. Dit geldt voor Nederland voor maatregelen op het gebied van onder andere arbeids- en woningmarkt, digitalisering en klimaat. Als deze maatregelen, zoals bijvoorbeeld Regie op de aanbodzijde van de woningmarkt» of «AOV ZZP» en «Aanpak schijnzelfstandigheid», niet worden uitgevoerd, is het vrijwel zeker dat de desbetreffende LSA niet adequaat gedekt wordt en Nederland niet meer aan de Europese vereisten voldoet. Andere vereisten uit de HVF-verordening zijn de klimaat- en de digitaliseringscoëfficiënt. Op dit moment gaat 47% van de investeringen in het Nederlandse HVP naar klimaatgerelateerde maatregelen. Als grote klimaatgerelateerde maatregelen uit het HVP (bijvoorbeeld «Wind op Zee» en «ISDE», beide gefinancierd uit het Klimaatfonds) geen doorgang meer zouden vinden, wordt de verplichte klimaatcoëfficiënt van 37% niet meer gehaald en wordt ook dan niet langer voldaan aan de Europese vereisten. Voor deze voorbeelden geldt dat het gaat om de primaire wettelijke vereisten voor een HVP. Indien hier niet aan voldaan wordt, staat het gehele HVP onder druk en aldus ook het totale bedrag van 5,4 miljard euro. Onderstaande box geeft een uitgebreidere uitleg over de HVP-systematiek en methodologie.

Box 4 Het HVP en de kortingsmethodologie van de Europese Commissie

Op 4 oktober 2022 is het Nederlandse HVP, evenals het raaduitvoeringsbesluit dat ten grondslag ligt aan de implementatie, goedgekeurd in de Ecofinraad.¹⁰⁰ In het Nederlandse HVP zijn verschillende maatregelen opgenomen op het gebied van onder meer zorg, arbeidsmarkt, klimaatbeleid en woningmarkt. Daarnaast moet minimaal 20%

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2022-2023, 21501-07 nr. 1897

van de HVF-middelen besteed worden aan maatregelen e van digitaalisering, en minimaal 37% aan klimaatgerelateerde maatregelen. De afgesproken mijlpalen en doelstellingen zijn juridisch bindend in het Raaduitvoeringsbesluit vastgelegd.

Alleen bestaande en al gedeakte maatregelen zijn opgenomen in het HVP; deze maatregelen worden geïmplementeerd door de verschillende vakdepartementen en zijn op reguliere wijze opgenomen in de departementale begrotingen. De geraamde ontvangsten uit de HVF zijn al ingeboekt.

In de kortingsmethodologie van de Europese Commissie wordt gewerkt met een eenheidswaarde, die wordt bepaald door de totale omvang van het HVP te delen door het aantal mijlpalen en doelstellingen. Voor het Nederlandse HVP geldt een eenheidswaarde van 37 miljoen euro. De Europese Commissie past echter coëfficiënten toe om het kortingsbedrag van een niet-behaalde mijlpaal en/of doelstelling te verhogen, bijvoorbeeld, als het gaat om een inwerktrading of implementatie van een hervorming of een grote investering betreft.¹⁰¹ Daarnaast beschikt de Europese Commissie over de discretionaire bevoegdheid om aanvullende coëfficiënten toe te passen, bijvoorbeeld als de mijlpaal of doelstelling een van de LSA's raakt. Bijvoorbeeld als een mijlpaal voor de inwerktrading van een hervorming niet wordt behaald, kan dat een korting van honderden miljoenen euro's opleveren.

¹⁰¹ *Recovery and Resilience Facility: Two years on. A unique instrument at the heart of the EU's green and digital transformation*, European Commission, https://commission.europa.eu/system/files/2023-02/COM_2023_99_1_EN.pdf

3 BREDE WELVAART VOOR DE TOEKOMST

Inleiding

Nederland staat voor verschillende grote uitdagingen, onder andere op het gebied van de woningmarkt, onderwijs, klimaat en natuur. Acute gebeurtenissen, zoals de oorlog in Oekraïne, de hoge inflatie en stijgende rentes maken de aanpak van deze thema's nog uitdagender. Goed beleid vraagt om aanpassingsvermogen aan deze nieuwe omstandigheden. Bij het reageren op actuele ontwikkelingen ontstaat echter ook het risico dat de focus op structurele analyse en beleid voor de lange termijn naar de achtergrond verdwijnen.

Ook bij urgente uitdagingen op de korte termijn is het onvermindert belangrijk om de blik op de lange termijn te houden. De overheid streeft naar het vergroten van brede welvaart in Nederland. Het ambitieniveau dient daarbij in overeenstemming te zijn met geldende restricties aan overheidsbeleid, zoals de stand van de overheidsfinanciën, de krappe arbeidsmarkt en de uitvoeringskracht van de overheid. Het is aan een volgend kabinet om op basis van de eigen beleidsprioriteiten hierin keuzes te maken.

Dit hoofdstuk schetst een denkkader voor het vergroten van brede welvaart, gegeven de restricties voor overheidsbeleid. Paragraaf 3.1 werkt dit denkkader uit en beschrijft de mogelijke rol van de overheid daarbinnen. Paragraaf 3.2 start met het uitgangspunt dat de economie moet werken voor iedereen en bespreekt de uitdagingen, restricties en kansen voor de arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Paragraaf 3.3 gaat verder in op de grenzen aan klimaat en natuur waarbinnen de economie vormgegeven dient te worden en de transitieopgave die hieruit voortvloeit.

3.1 Het vergroten van brede welvaart binnen restricties

Het financieel-economische beleid van de overheid is gericht op het vergroten van brede welvaart, rekening houdend met restricties die de uitvoering van beleid kunnen beperken. Het maatschappelijke doel waarop de overheid zich richt gaat over veel meer dan materiële welvaart en economische groei. De overheid kan terughoudend zijn als het gaat om bepaalde persoonlijke keuzes die mensen maken, zoals welke sociale relaties zij aangaan, welke baan zij kiezen of wat zij in hun vrije tijd doen. Tegelijkertijd heeft de overheid wel een actieve rol op andere gebieden om randvoorwaarden voor brede welvaart te scheppen, als het bijvoorbeeld gaat om de gezondheidzorg, onderwijs, veiligheid, mobiliteit en de woningmarkt. Hierbij moet de overheid rekening houden met wat haalbaar is gegeven de restricties die in het beleid worden ondervonden, zoals de beschikbaarheid van arbeidskrachten, de ruimte op de begroting en de uitvoeringskracht van de overheid.

De economische wetenschap biedt nuttige handvatten voor beleidskeuzes. Zo helpt ze om economische processen te begrijpen zoals marktwerking, prijsvorming en innovatie. Economie gaat over de keuzes die mensen, bedrijven en organisaties maken om hun behoeften en verlangens te vervullen met beschikbare middelen. Deze keuzes kunnen gaan over materiële welvaart, maar ook over andere (immateriële) factoren. Kortom, het economische denkkader helpt om de economie en de maatschappij in brede zin te begrijpen. Dit neemt niet weg dat in toevoeging op

economische analyses ook vraagstukken over solidariteit, moraliteit, rechtvaardigheid en omzien naar elkaar van belang zijn. Deze paragraaf gaat specifiek in op het economische denkkader.

De economische wetenschap gaat over brede welvaart

De economie gaat over veel meer dan alleen geld. De economische wetenschap begint vaak bij het perspectief dat individuele mensen op basis van eigenbelang hun eigen ‘nut’ oftewel hun welzijn maximaliseren.¹⁰² In de economische wetenschap weerspiegelt een ‘socialewelvaartfunctie’ de brede welvaart van de samenleving als geheel. Het nut waarnaar mensen streven is breed en bevat naast materiële behoeftes, zoals, eten, drinken en een woning, ook immateriële behoeftes, bijvoorbeeld een gevoel van veiligheid en sociaal contact. Op basis van dit streven maken mensen keuzes en komen zij ook tot samenwerking. Samenwerking tussen mensen leidt tot meerwaarde, doordat capaciteiten van mensen elkaar aanvullen en er ruimte ontstaat voor specialisatie. Specialisatie is de basis van de economie en is bijvoorbeeld ook de drijvende kracht onder internationale handel. De economische wetenschap analyseert hoe mensen op basis van samenwerking kunnen komen tot een grotere gezamenlijke brede welvaart.¹⁰³ Dit kan alles bevatten waar mensen waarde aan hechten.¹⁰⁴ Een socialewelvaartfunctie combineert de individuele voorkeuren van mensen en de collectieve doelen van de samenleving om te bepalen wat als een wenselijke uitkomst wordt beschouwd. Het streven is om de brede welvaart te vergroten. Afhankelijk van individuele keuzes en voorkeuren ontstaat een bepaalde hoeveelheid brede welvaart. De overheid kan hierbij ondersteunen en bijsturen, wanneer er mogelijkheden zijn om met beleid de brede welvaart te vergroten.

Economische groei draagt veelal bij aan brede welvaart, maar dat is niet altijd het geval. Economische groei gaat over de grootte van het bbp: de hoeveelheid economische toegevoegde waarde die in een periode wordt geproduceerd. Het bbp bestaat uit veel verschillende onderdelen. Onderdelen kunnen dezelfde economische of financiële toegevoegde waarde produceren, maar vanuit maatschappelijk oogpunt meer of minder waardevol zijn. In bijvoorbeeld de financiële sector of de fossiele industrie wordt in termen van het bbp veel economische toegevoegde waarde geproduceerd, terwijl bijvoorbeeld mantelzorg en vrijwilligerswerk niet in het begrip van economische toegevoegde waarde wordt gemeten. Bovendien worden negatieve effecten op natuur en klimaat niet meegewogen in de economische groei. Oftewel, de prijzen die in de markt tot stand komen, weerspiegelen niet altijd wat maatschappelijk waardevol is. Economisten hebben door de geschiedenis van economisch onderzoek heen al veel aandacht voor het verschil in marktprijzen en maatschappelijke waarde. Zo schreef de econoom Pigou in 1920 over het feit dat milieuvervuiling zou moeten worden meegewogen in economische beslissingen door mensen zelf te laten betalen voor vervuiling.¹⁰⁵ Ook is onderzoek naar ongelijkheid en herverdeling via belastingen een belangrijk onderdeel van de economische wetenschap.¹⁰⁶ In het Perspectief op de economie heeft het kabinet daarom benadrukt dat de economie draait om mensen en de samenleving, en dat het daarom van belang is dat mensen in voldoende mate kunnen

¹⁰² Frank, R en Cartwright, E. (2016). Microeconomics and Behaviour.

¹⁰³ Bovenberg, L., en Canoy M.. (2016). Relaties en economie. ESB Jaargang 101 (4742S) 13 oktober 2016

¹⁰⁴ Adler, M. (2019). Measuring Social Welfare: An Introduction.

¹⁰⁵ Pigou, A. C. (1920). The Economics of Welfare.

¹⁰⁶ Zie bijvoorbeeld Ramsey (1927) A contribution to the theory of taxation, Economic Journal, vol. 37(145), pp. 47–61.

participeren en profiteren van economische groei.¹⁰⁷ Economisten kijken vaak al naar het vergroten van brede welvaart op basis van bredere maatschappelijke vraagstukken, en niet alleen materiële welvaart of economische groei. Niettemin wordt welvaart vaak nog steeds uitgedrukt in economische kengetallen als groei, inflatie en werkloosheid. Hoewel deze indicatoren van belang zijn voor het welzijn van burgers, bieden ze geen volledig beeld. Ook economen werken daarom aan het verbreden van dit perspectief.¹⁰⁸

Restricties voor overheidsbeleid bestaan op verschillende vlakken

Het realiseren van brede welvaart wordt begrensd door de mogelijkheden die al bestaan of gecreëerd kunnen worden. In de economische wetenschap verwijst een budgetrestrictie (*budget constraint*) naar de beperkingen waarmee een individu, bedrijf of overheid wordt geconfronteerd bij het maken van (economische) keuzes. De restrictie beperkt de keuzemogelijkheden omdat alleen binnen de voorwaarden keuzes gemaakt kunnen worden. Terwijl het concept van de budgetrestrictie vaak verwijst naar de beperkte hoeveelheid financiële middelen, zijn er meer restricties die de beleidsmogelijkheden van de overheid beperken. Zo worden de mogelijkheden voor de overheid onder andere begrensd door de krapte op de arbeidsmarkt, de beschikbare fysieke ruimte en de uitvoeringscapaciteit. Met andere woorden, de budgetrestrictie voor de overheid bestaat uit meerdere dimensies.

Figuur 3.1.1 geeft zes verschillende restricties weer die relevant zijn voor overheidsbeleid. De eerste restrictie gaat over de financiële middelen van de overheid. De rijkssbegroting bepaalt in grote mate de reikwijdte en omvang van het overheidsbeleid en heeft daarmee een grote invloed op het te voeren beleid. Deze bepaalt onder andere de capaciteit van de overheid om te investeren in sociale programma's, infrastructuur, gezondheidszorg, onderwijs of de energietransitie. Vanwege de begrensde financiële middelen moeten er keuzes gemaakt worden.

¹⁰⁷ Kamerbrief (30 juni 2023). Perspectief op de economie: Innovatief, duurzaam, sterk en welvarend. Kamerstukken II, 2022-2023, [33 009, nr. 131](#).

¹⁰⁸ Zie bijvoorbeeld OECD (2018). Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance.

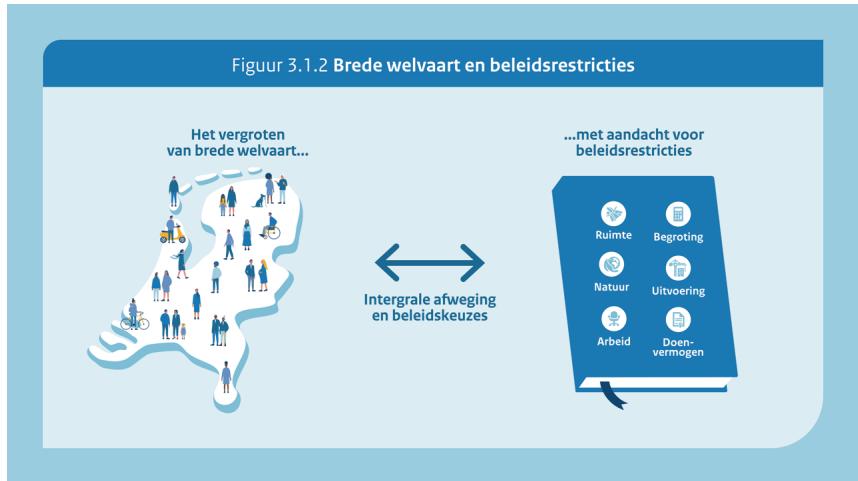
Figuur 3.1.1 **Restricties relevant voor overheidsbeleid**



Een gebrek aan menselijk kapitaal, zoals bij een beperkt arbeidsaanbod, kan leiden tot vertragingen of verminderde kwaliteit van bijvoorbeeld het onderwijs, zorg, veiligheid en openbaar vervoer of de implementatie van overheidsbeleid. Onderwijs speelt een belangrijke rol in het versterken van menselijk kapitaal. Tegelijkertijd is er een beperkte hoeveelheid arbeid beschikbaar. Dit houdt ook verband met de begrenste uitvoeringscapaciteit van de overheid. Daarnaast is de capaciteit van de uitvoering bijvoorbeeld ook afhankelijk van de (IT) infrastructuur, expertise van het personeel en de algemene complexiteit van beleidsprocessen bij het maken van nieuwe beleid. Tegelijkertijd is het van belang aandacht te blijven besteden aan het verbeteren van de uitvoeringskracht, die ook in de toekomst bepalend zal zijn voor de uitvoerbaarheid van beleid. Het maken en uitvoeren van beleid moet voldoende aansluiten bij wat mensen (aan)kunnen. Er wordt daarom vol ingezet op het verbeteren van de dienstverlening aan mensen en bedrijven en de uitvoerbaarheid van beleid, onder andere middels het programma ‘Werk aan uitvoering’ (WAU).

Naast beperkingen bij de overheid zelf moet ook rekening worden gehouden met het vermogen van de samenleving om zich aan te passen. Het ‘doenvermogen’ verwijst naar het vermogen en de wil van mensen en bedrijven om gedrag te kunnen en te willen aanpassen op basis van beleid en wetten. Door rekening te houden met de begrenzing van het doenvermogen van mensen, kan beleid worden ontwikkeld dat de juiste prikkels en ondersteuning biedt om gewenste beleidseffecten te behalen. Tot slot gaan de restricties van ruimte en klimaat niet alleen over de fysieke grenzen van ruimte in termen van het gebruik van land, water en lucht, maar ook over de kwaliteit van het klimaat en de natuur. Omdat fysieke ruimte beperkt is,

moeten er keuzes worden gemaakt hoe deze wordt ingezet, bijvoorbeeld voor landbouw, natuur, energietransitie, of woningbouw. De natuur- en klimaatrestrictie heeft betrekking op de beperkingen en uitdagingen die voortkomen uit klimaatverandering, de achteruitgang van de natuur en de noodzaak om de afgesproken doelstellingen hiervoor te halen zodat Nederland in de toekomst leefbaar blijft. Zo heeft de stikstofproblematiek gevolgen voor het wel of niet doorgaan van projecten en bestaat het risico dat Nederland 'op slot' gaat.



Het is aan een volgend kabinet om keuzes te maken op basis van de eigen beleidsprioriteiten en het totale landschap aan restricties. De restricties zijn geen statische werkelijkheid, maar veranderen op basis van economische, demografische, politieke en maatschappelijke ontwikkelingen. Zo hebben bijvoorbeeld macro-economische omstandigheden impact op het arbeidsaanbod en de begrotingsruimte. Daarnaast kan de overheid ook beleid voeren om bepaalde restricties te vergroten of te verkleinen in afriul ten opzichte van andere restricties. Zo kan bijvoorbeeld overheidsgeld worden ingezet om mensen te stimuleren meer te werken. Dit kan het arbeidsaanbod vergroten, maar gaat dan ten koste van de overheidsfinanciën. Zo bestaan er ook binnen de restricties keuzes.

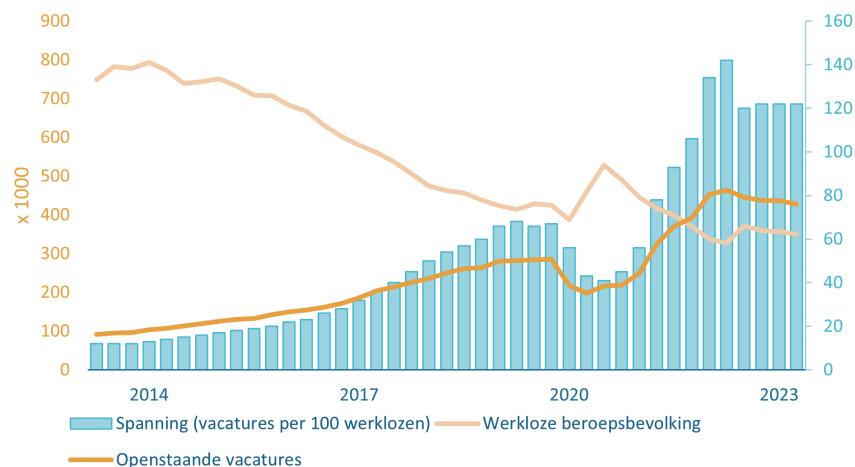
3.2 Voor mensen

In een economie die brede welvaart genereert, loont werken en wordt ook niet-betaald werk gewaardeerd. Voor het overgrote deel van de Nederlanders werkt de economie gelukkig uitstekend. Nederland is een rijk land met een veerkrachtige economie, hoge (brede) welvaart en een dynamische arbeidsmarkt die volop kansen biedt en sociale vangnetten voor als het tegenzit. Tegelijkertijd zijn er in de huidige krappe arbeidsmarkt niet altijd voldoende mensen om cruciale werkzaamheden uit te voeren. Dit is een restrictie bij het voortvarend oppakken van maatschappelijke uitdagingen en leidt tot gemiste kansen. Daarbij zijn er ook groepen die niet of in onvoldoende mate mee kunnen doen, voor wie de economie nog niet werkt.

De Nederlandse economie presteert het afgelopen decennium uitstekend. Het werkloosheidspercentage daalde tussen 2014 en 2022 van 8,3% naar 3,5%. Al bijna twee jaar staan er meer vacatures uit dan dat er werkzoekenden zijn. Dat is sinds het begin van de meting in 2003 niet eerder voorgekomen. De arbeidsparticipatie is tegelijkertijd hoger dan ooit tevoren

en toch hebben scholen, zorginstellingen en het bedrijfsleven moeite om noodzakelijk personeel te vinden. Het gevolg hiervan is dat lessen vaker uitvallen, zorg van mindere kwaliteit is, en dat ondernemers de kansen die zij zien niet of minder kunnen benutten. Dat vormt een belemmering voor bedrijven om de groene en digitale transitie waar we voor staan door te maken. En het beperkt de mogelijkheden voor groei waar mensen breed van kunnen (mee) profiteren.

Figuur 3.2.1 Vacatures en werkloze beroepsbevolking (x 1000)



Bron: CBS

In tijden van hoogconjunctuur geldt dat veel arbeidskrachten werken in conjunctuurgevoelige sectoren. Ook elders wordt het daardoor lastiger vacatures te vervullen. De economie veerde zeer sterk op na de pandemie. De consumptie trok snel weer aan, versterkt door een expansief monetair beleid en overheidssteun bedoeld om het bedrijfsleven en huishoudens door respectievelijk de coronapandemie en de energiecrisis te helpen.

Het aantal faillissementen daalde tijdens de pandemie naar een dieptepunt. De steunpakketten en het uitstel van betaling die de Belastingdienst bood, hebben veel kwetsbare bedrijven in leven gehouden. Inmiddels zijn de omstandigheden voor het bedrijfsleven genormaliseerd en neemt het aantal faillissementen toe. De jarenlange lage rente is abrupt gestegen, de economische groei remt af en de genoten coronasteun moet worden terugbetaald aan de Belastingdienst. Het is denkbaar dat het aantal faillissementen binnen afzienbare tijd verder toeneemt. Zo'n 45 duizend ondernemers zijn in het geheel nog niet begonnen met terugbetalen van deze belastingschuld en een deel van hen is daar mogelijk niet toe in staat. Vanuit het perspectief van deze ondernemer is dit uiteraard pijnlijk. Voor de economie als geheel is het echter onwenselijk om bedrijven die structureel niet aan hun verplichtingen kunnen voldoen, langer in leven te houden. Deze bedrijven houden werknemers vast die andere bedrijven juist nu goed kunnen gebruiken.

Figuur 3.2.2 Aantal faillissementen (totaal rechtsvormen, per kwartaal)



Bron: CBS

Belangrijker dan de huidige krapte is de verwachte structurele krapte als gevolg van vergrijzing. Deze structureel krappere arbeidsmarkt heeft nu al zichtbare gevolgen. Sectoren waar de gemiddelde leeftijd van werknemers relatief hoog ligt, zoals het onderwijs, de transportsector en de overheid, merken dat het moeilijk is om werknemers te vervangen als zij met pensioen gaan. Vergrijzing snijdt bovendien aan twee kanten. Er zijn steeds minder mensen in de werkende leeftijd actief op de arbeidsmarkt, terwijl er tegelijkertijd extra arbeidskrachten nodig zijn om bijvoorbeeld te voorzien in de zorg voor het groeiend aantal ouderen.

Dalende arbeidsproductiviteitsgroei

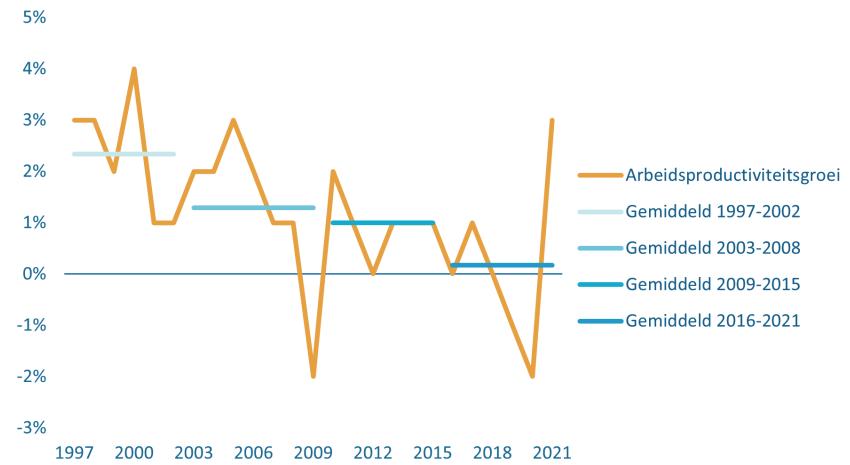
Meer werk verzetten met minder werknemers noopt tot productiviteitsgroei. Juist op dat vlak neemt de groei de laatste decennia echter af. Er is nog steeds groei, maar steeds minder. Het CPB schrijft dat specifiek voor de afgelopen jaren geldt dat de coronasteunpakketten faillissementen van laagproductieve bedrijven heeft voorkomen.¹⁰⁹ Die verklaring gaat echter niet op voor de daling sinds de jaren negentig. Voor het verdienvermogen van Nederland is ook het sociaal en menselijk kapitaal van belang. Voor het in stand houden en versterken van het sociaal kapitaal heeft de overheid een verantwoordelijkheid voor het verzekeren van de bestaanszekerheid en de toegang tot voorzieningen, zoals de woningmarkt en de zorg. Daarnaast is het vanuit het oogpunt van menselijk kapitaal van belang dat iedereen toegang heeft tot onderwijs en opleidingen. Ook is het belangrijk in het kader van een leven lang ontwikkelen werkenden in staat te stellen hun menselijk kapitaal gedurende hun loopbaan in stand te onderhouden of zelfs te verhogen.

Er is niet één duidelijk aanwijsbare verklaring voor de afnemende productiviteitsgroei. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) onderzocht verschillende mogelijke oorzaken waaronder de steeds verdere ‘verdienstelijking’ van de economie, de groeiende maar relatief laagproductieve zorgsector, productiviteitsverschillen en samenstellingseffecten tussen bedrijven en sectoren onderling en de rol van de financiële crisis. Het CBS stelt echter dat geen van deze verklaringen op zichzelf overtuigend

¹⁰⁹ CPB (2023). Nationale productiviteitsmonitor 2022.

is.¹¹⁰ Omdat deze trend een internationaal karakter heeft is het bovendien waarschijnlijk dat ook de oorzaak een internationale is. Een mogelijkheid is dat de adoptie van computertechnologie in de late jaren negentig en vroege jaren nul heeft geleid tot aanzienlijke productiviteitsgroei, maar dat deze ontwikkeling inmiddels is uitgewerkt. In hoeverre doorontwikkeling van computertechnologie (in de vorm van AI) een vergelijkbaar effect heeft, is onzeker. Studies suggereren in elk geval dat productiviteitseffecten van computertechnologie ongelijk zijn verdeeld naar baantype en opleidingsniveau en dus niet in de breedte productiviteitsverhogend werken.¹¹¹

Figuur 3.2.3 Arbeidsproductiviteitsgroei (% t.o.v. een jaar eerder)



Bron: CBS

Keuzes en kansen op de arbeidsmarkt

De combinatie van arbeidsmarktkrapte en lage productiviteitsgroei vraagt om keuzes, maar biedt ook kansen. Het is meer dan ooit belangrijk om zuinig te zijn op werknemers en er zorg voor te dragen dat zij zo effectief mogelijk worden ingezet. Werkgevers kunnen investeren in procesinnovaties, arbeidsbesparende technologie en scholing om werknemers efficiënter te maken. Maar de situatie vraagt ook om een kritische blik op welk werk belangrijk wordt gevonden. Dit is niet eenvoudig, maar biedt een volgend kabinet tegelijkertijd de kans om het gesprek te voeren over wat maatschappelijk waardevol werk is.

Het is belangrijk te kijken naar goede arbeidsvoorwaarden en naar mogelijkheden om het arbeidsaanbod te vergroten. Werkgevers -waaronder de overheid - staan voor de uitdaging geschikte arbeidskrachten aan te trekken en soms moeilijke keuzes te maken. De afgelopen maanden zijn tal van nieuwe cao's afgesloten waarin werknemers aantrekkelijke en concurrerende arbeidsvoorwaarden worden geboden. Op termijn wordt zo het koopkrachtverlies uit 2022 ingelopen. Als werken loont, kan het arbeidsaanbod verder worden vergroot. Voor een deel gebeurt dit al; de nettoarbeidsparticipatie steeg van 66% in 2014 naar bijna 73% dit jaar.¹¹² Voor oudere groepen (55-75 jaar) was deze ontwikkeling bovenind nog

¹¹⁰ CBS (2021). De Nederlandse productiviteitspuzzel.

¹¹¹ Lazear, E., K.L. Shaw, G.E. Hayes en J.M. Jedras (2022) Productivity and wages: What was the productivity-wage link in the digital revolution of the past, and what might occur in the AI-revolution. NBER Working Paper, 30734.

¹¹² CBS (2023). Arbeidsdeelname en werkloosheid per maand.

meer uitgesproken. Ook bij deeltijdwerkers liggen kansen, vooral in de zorg en het onderwijs. Het totale onbenutte arbeidspotentieel van deeltijdwerkers die zelf aangeven meer te willen werken, is naar schatting zo'n 70 duizend fte.¹¹³ Dit komt boven op de 55 duizend langdurig werklozen en 185 duizend mensen die beschikbaar zijn voor werk, maar niet actief op zoek zijn.¹¹⁴ Deze laatste groep zit formeel niet in de beroepsbevolking, maar kan daar wel toe verleid worden.

Investeren in de werving van personeel is daarbij niet genoeg.¹¹⁵ Om het arbeidsaanbod te vergroten, is het ook belangrijk te kijken naar de samenstelling van takenpakketten en de structurele wijze van opleiden, om zo mensen geschikt te maken voor de betreffende functie. Voor werknemers biedt dit tegelijkertijd ook nadrukkelijk kansen; zij kunnen hun arbeidsaanbod flexibeler inzetten op een manier die werkt voor hen. Ook tijd investeren in opleiding of omscholing loont meer dan ooit, zeker wanneer deze is gericht op groeisectoren. De WerkUrenBerekenaar van het Nibud kan helpen bij het snel inzichtelijk maken van de (financiële) gevolgen van meer werken.

Naast de rol van grote werkgever heeft de overheid in de basis een brede regieverantwoordelijkheid bij het bewaken van maatschappelijke belangen. Arbeidsmarktkrapte belemmert de uitvoerbaarheid van beleid en het aanpakken van maatschappelijke opgaven. Dit kabinet heeft daarom inspanningen gedaan om arbeidsmarktkrapte terug te dringen.¹¹⁶ Ook is een pakket aan maatregelen genomen om krapte aan te pakken specifiek in sectoren met banen die belangrijk zijn voor de klimaat- en digitale transitie.¹¹⁷ Het is aan een volgend kabinet om hierin opnieuw prioritering in aan te brengen. De overheid kan knelpunten en verstoringen wegnemen, en de richting bepalen voor de toekomst. Het is daarbij cruciaal om gericht te kijken. Bepaalde sectoren zijn krッpper dan andere en sommige groepen mensen zijn bijvoorbeeld meer geneigd om zich om- of bij te scholen. Geld kan maar één keer uitgegeven worden en moet daarom gericht worden op die opgaven waar de meeste maatschappelijke winst te boeken is. Ook deze keuzes zijn uiteindelijk aan het volgende kabinet.

Iedereen moet mee kunnen doen

Het SCP laat zien dat verschillende sociaal-economische klassen in de maatschappij uiteenlopende maatschappelijke posities en levenskansen hebben.¹¹⁸ Een op de tien volwassen Nederlanders maakt deel uit van de zogenoemde *onzekere werkenden*. Zij zijn gemiddeld 44 jaar oud en staan relatief laag op de maatschappelijke ladder. Van alle door het SCP onderscheiden groepen zijn de onzekere werkenden het minst tevreden over hun eigen leven. Hun positie op de arbeidsmarkt is vaak zwak en de inkomens en vermogens zijn laag. Naast de onzekere werkenden onderscheidt het SCP het zogenoemde *precariaat*, dat in omvang kleiner is, maar in veel opzichten nog kwetsbaarder. Deze groep is gemiddeld 65 jaar oud en dus vaak niet meer in de werkende leeftijd. DNB heeft daarbij in kaart gebracht dat kwetsbare huishouden veelal meerdere kwetsbaarheden combineren.¹¹⁹

¹¹³ Kesteren, J. van, en Klinker I. (3 mei 2023). Onbenut arbeidspotentieel onder deeltijdwerkers beperkt. ESB.

¹¹⁴ CBS (2023). Arbeidsdeelname; kerncijfers seizoensgecorrigeerd

¹¹⁵ UWV (2022). Moeilijk vervulbare vacatures en behoud van personeel: ervaringen werkgevers.

¹¹⁶ Kamerbrief (3 februari 2023). Aanvullende maatregelen aanpak arbeidsmarktkrapte. Kamerstukken II, 2022-2023, [29 544, nr. 1174](#).

¹¹⁷ Kamerbrief (3 februari 2023). Inzet op arbeidsmarktkrapte in de klimaat- en digitale transitie: Het Actieplan Groene en Digitale Banen. Kamerstukken II, 2022-2023, [29 544, nr. 1173](#).

¹¹⁸ SCP (2023). Eigentijdse ongelijkheid.

¹¹⁹ DNB (2023). Kwetsbaarheid en veerkracht van Nederlandse huishoudens

Zij hebben bijvoorbeeld vaak een flexibel arbeidscontract of een gebrek aan aanvullend pensioen en daarnaast relatief hoge woonlasten en betalingsachterstanden. Jongeren, huurders, alleenstaanden, praktisch opgeleiden en mensen met een migratieachtergrond, zijn relatief vaker kwetsbaar.

De onzekerheid die deze groepen mensen ervaren, heeft behalve een individuele ook een maatschappelijke prijs. Mensen die in onzekerheid leven vermijden risico's, investeren daardoor minder in zichzelf en kunnen kansen niet altijd aangrijpen. Onzekerheid kan zich vertalen naar wantrouwen, in elkaar en zeker ook in de overheid. Op de lange termijn schaadt dit de samenhang van de maatschappij en de democratie.¹²⁰ Het gebrek aan buffers bij kwetsbare groepen in de samenleving maakt bovendien dat zij bij tegenslag snel genoodzaakt zijn (kostbare) hulp te vragen.

Het blijft van belang te werken aan kansengelijkheid. Verschillen in ontwikkeling ontstaan al in de eerste jaren van een mensenleven. De thuissituatie en gezinskenmerken maken dat sommige kinderen met een voorsprong aan het leven beginnen, en andere juist met een achterstand. Goed en toegankelijk onderwijs kan helpen om ongewenste verschillen te beperken en mensen voorbereiden op deelname aan de maatschappij. Het IBO *Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid* constateert echter dat de onderwijskwaliteit achterblijft en dat het bovendien ontbreekt aan de basisvoorraarden voor goede sturing op onderwijskwaliteit. Het IBO beveelt daarom aan concrete doelen te ontwikkelen voor kwaliteit en kansengelijkheid en voortgang op deze doelen vervolgens consequent te meten. Dit biedt inzicht in hoe het gaat en waar het beter kan. Verder stelt het IBO dat financiering van scholen beter aan kan sluiten bij de verschillen in onderwijsbehoefte van de leerlingen. Het huidige lerarentekort is een restrictie, waarbij ook aandacht nodig is voor verdere professionalisering van de beroepsgroep.

Hoewel de werkloosheid laag is, en er meer mensen aan het werk zijn dan ooit, leidt de arbeidsmarkt in Nederland niet automatisch tot de maatschappelijk gewenste resultaten en bestaanszekerheid voor werkenden. De regels rond werk kunnen ervoor zorgen dat bedrijven onvoldoende wendbaar zijn, wat effect kan hebben op het verdienvermogen in Nederland. Tegelijkertijd hebben sommige mensen onvoldoende werk- en inkomenszekerheid. Hierbij valt te denken aan mensen in flexibele contracten, waarbij er, ondanks de krapte op de arbeidsmarkt, geen daling zichtbaar is in het aantal mensen dat werkt met een flexibel contract. Ook het aantal zelfstandigen is in 2022 verder gestegen tot bijna 1,2 miljoen mensen, waarvan een deel kwetsbare (schijn)zelfstandigen betreft die minder inkomens- en werkzekerheid genieten. Dit versterkt de toch al bestaande tweedeling tussen diegenen die gemakkelijk meekunnen in de dynamiek van de huidige arbeidsmarkt, en diegenen voor wie dit lastig is of die dreigen af te haken. O.a. de WRR, de Commissie Regulering van Werk en de SER wezen hier de afgelopen jaren op, en noemen concrete maatregelen om verbeteringen te realiseren. Volgende kabinetten kunnen daarbij voortbouwen op de ingezette initiatieven, waaronder het arbeidsmarktpakket, de aanpak van krapte en de aanpak van schijnzelfstandigheid (waaronder het werkprogramma Personeel Niet in Loondienst (*PNIL*)).

¹²⁰ SCP (2023). Eigentijdse ongelijkheid.

Ook het uitgebreide, maar complexe, stelsel van sociale zekerheid speelt een belangrijke rol voor bestaanszekerheid. Het borgen van zekerheden in het arbeidsrecht kan daar een rol bij spelen. Onder andere de Commissie Regulering van Werk wees hier al op. Ook het socialezekerheidsstelsel heeft hierin een rol. Dat stelsel werkt voor veel mensen die erop zijn aangewezen prima. Maar het IBO *Vereenvoudiging sociale zekerheid* laat zien dat dat stelsel in de loop van de tijd tot een complex geheel is gegroeid. En dat die complexiteit zorgt voor lagere toegankelijkheid, onzekerheid, terugvorderingen, boetes en niet-gebruik. Het IBO bevat adviezen voor een volgend kabinet om aan verder te werken.

Het voor de zomer gepresenteerde advies van de Commissie sociaal minimum constateert dat het huidige sociaal minimum voor veel huishoudens tekortschiet, met name voor stellen en huishoudens met kinderen. De commissie adviseert een toekomstbestendig sociaal minimum in te stellen dat mensen in staat stelt om beperkte schokken of tegenvallers zelf op te vangen. Zo blijven maatwerk en kostbaar ad-hocbeleid beperkt tot uitzonderingen, en wordt onzekerheid voor grote groepen mensen voorkomen. De commissie heeft aangekondigd met een tweede rapport te komen waarin aandacht is voor de systematiek van het stelsel van het sociaal minimum.

3.3 Voor klimaat en natuur

Klimaatverandering en de gevolgen voor de natuur zijn een mondiale probleem, met uiteindelijk ingrijpende gevolgen voor Nederland en de wereld. Het rapport van het IPCC in 2023 concludeert dat de risico's van klimaatverandering voor elk gegeven opwarmingsniveau hoger zijn dan ingeschat bij het IPCC-rapport van 2014.¹²¹ Ook concludeert het IPCC dat bij klimaatverandering en gevolgen voor de natuur zelfversterkende effecten ontstaan, waardoor risico's complexer en moeilijker te beheersen worden. Geschat wordt dat meer dan de helft van de economische activiteit in de wereld in meer of mindere mate afhankelijk is van de natuur.¹²²

Het klimaatprobleem kan alleen worden opgelost als alle landen, waaronder Nederland, een bijdrage leveren aan de oplossing. Vanuit de mondiale opgave om klimaatverandering tegen te gaan zijn internationale klimaatverdragen gesloten, waaronder het klimaatakkoord van Parijs. Mede op basis van dit akkoord stelt Nederland zijn klimaatdoelen, en worden keuzes gemaakt om de klimaatdoelen te behalen. Deze paragraaf beschrijft de mondiale uitdaging van klimaatverandering en de gevolgen voor de natuur, de klimaatdoelen die daaruit voortvloeien voor Nederland en de stappen die gezet worden in de transitie naar een duurzamer land.

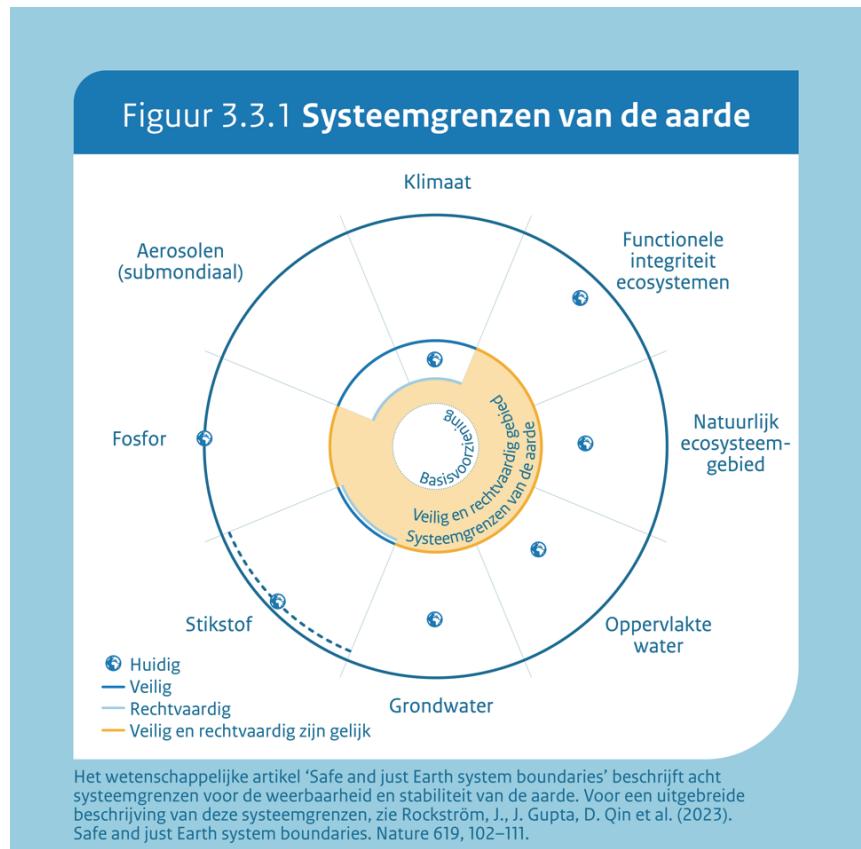
Planetaire grenzen en gevolgen van klimaatverandering
Wetenschappers doen onderzoek naar kantelpunten in de natuur en de grenzen van klimaat en de natuur in de wereld, de zogenoemde planetaire grenzen. In recent gepubliceerd onderzoek in het wetenschapsblad Nature wordt beschreven bij welke grenswaarden het klimaat en de natuur zodanig veranderen dat de stabiliteit in gevaar komt en toekomstige generaties significante schade zullen ondervinden.¹²³ Figuur 3.3.1 laat acht planetaire

¹²¹ IPPC (2023). Sixth assessment report.

¹²² WEF (2020). Nature Risk Rising: Why the Crisis Engulfing Nature Matters for Business and the Economy.

¹²³ Rockström, J., J. Gupta, D. Qin, et al. (2023). Safe and just Earth system boundaries. *Nature*. (<https://doi.org/10.1038/s41586-023-06083-8>)

grenzen zien waarbinnen het klimaat en de natuur zich op een veilige en rechtvaardige manier zouden ontwikkelen. Zeven van de acht wereldwijd gekwantificeerde grenzen zijn al overschreden. Op verschillende plekken in de wereld worden mogelijke kantelpunten in de natuur bereikt. Een kantelpunt (ook wel *tipping point*) is een snelle verandering van omstandigheden in een ecosysteem, waarbij zelfversterkende effecten optreden en de natuur onomkeerbaar verandert.¹²⁴ In een studie gepubliceerd in het wetenschapsblad *Science* in 2022 zijn zestien van de voornaamste kantelpunten in kaart gebracht (Figuur 3.3.2). Hieruit blijkt dat bij de huidige opwarming van de aarde van 1,1 graad een risico bestaat dat vijf kantelpunten omvallen. Bij een opwarming van 1,5 tot 2 graden zullen deze waarschijnlijk omvallen.¹²⁵



¹²⁴ Lenton, T, H Held, E Kriegler, H J Schellnhuber (2008), Tipping elements in the Earth's climate system, *Proceedings of the National Academy of Sciences* 105(6):1786-93.

¹²⁵ Armstrong McKay, D. I., et al. (2022). Exceeding 1.5°C global warming could trigger multiple climate tipping points. *Science* 377, eabn7950. DOI:10.1126/science.abn7950

Figuur 3.3.2 Klimaat- en natuur kantelpunten in de wereld



Klimaatverandering en de achteruitgang van natuur versterken elkaar.¹²⁶ Zo is klimaatverandering een belangrijke oorzaak van de afname van biodiversiteit en de beschadiging van ecosystemen. Schade aan de natuur zorgt tegelijkertijd voor nog hevigere gevolgen van klimaatverandering voor mensen. Ook wanneer een kantelpunt in de natuur wordt bereikt, vergroot dit het risico dat een ander kantelpunt omvalt. Wanneer bijvoorbeeld het Amazoneregenwoud destabiliseert en in omvang afneemt, komt er meer CO₂ vrij en wordt klimaatverandering versterkt.

Kansen voor een duurzaam Nederland

Met het Nederlandse en Europese klimaatbeleid worden belangrijke stappen gezet naar een klimaatneutrale samenleving in 2050. Klimaat-schade werd lang niet meegenomen in productiekosten. De uitbreiding van het Europees systeem voor emissiehandel (EU ETS) zorgt ervoor dat in 2030 bijna driekwart van alle uitstoot beprijsd wordt in de EU. De afgesproken afbouw van het aantal emissierechten zorgt ervoor dat de industrie in 2040 nagenoeg klimaatneutral zal zijn, en dat de emissies in de gebouwde omgeving en het wegtransport met zo'n 85% zijn afgangen ten opzichte van 1990.¹²⁷ Daarnaast komt er voor een aantal goederen een koolstofheffing aan de Europese buitenlijn en worden richtlijnen voor hernieuwbare energie en energie-efficiëntie verhoogd.

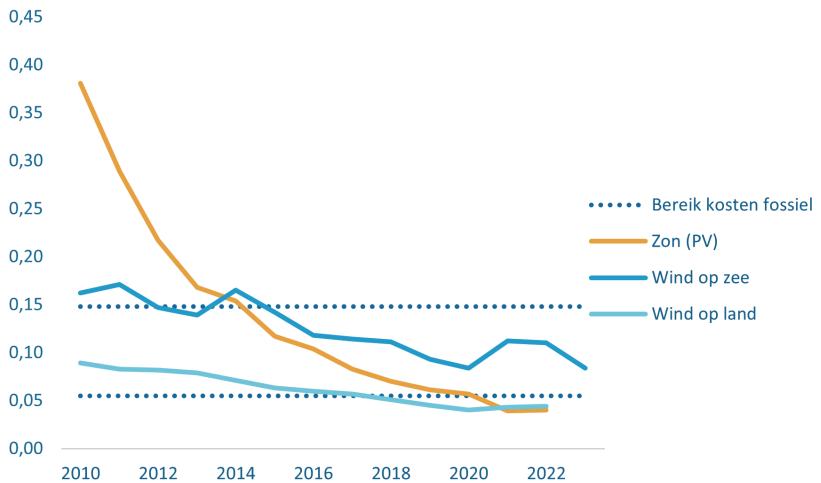
Duurzame technologieën worden in hoog tempo uitgerold en worden snel goedkoper. Door duurzame technieken op grote schaal toe te passen, treden leereffecten op en vindt technologische innovatie plaats. Verschillende vormen van hernieuwbare energie hebben op dit moment kostprijs vergelijkbaar met fossiele energie, of zijn zelfs goedkoper (zie figuur 3.3.3). Wind op land is al langere tijd één van de goedkopere bronnen van

¹²⁶ IPBES-IPCC (2021). Workshop Report: Biodiversity and Climate Change.

¹²⁷ Vanaf 2040 worden geen nieuwe emissierechten uitgegeven. Het is echter aannemelijk dat er nog een significant aantal ongebruikte rechten in omloop zijn en in de MSR zitten.

herenieuwbare energie. Daarnaast is wind op zee nu ook zonder subsidies rendabel geworden. De trend is zodanig dat herenieuwbare energie binnen afzienbare tijd zelfs significant goedkoper kan worden dan fossiele energie.

Figuur 3.3.3 Gemiddelde mondiale prijs van duurzame elektriciteit (LCOE), in USD 2020/kWh



Bron: International Renewable Energy Agency

De WRR benadrukt het belang van het verkrijgen en behouden van voldoende draagvlak voor het klimaatbeleid.¹²⁸ Het beleid dient hierbij aan te sluiten, met een goede beleidsmix bestaande uit normeren, beprijen en subsidies. Om bedrijven en huishoudens te helpen om de transitie te maken, zijn subsidies een goede aanvulling. Het in het voorjaar gepubliceerde IBO *Klimaat* maakt inzichtelijk met welk beleid Nederland de afgesproken klimaatdoelen kan behalen. Voor stikstof is recent een rapport opgeleverd waarin opties worden geschetst om met normerend en beprijzend beleid de stikstofproblematiek het hoofd te bieden.¹²⁹

Nederland heeft door de geschiedenis heen bewezen grootschalige transities te kunnen maken. Sinds 1945 heeft Nederland verschillende economische transities doorgemaakt en grote economische projecten voltooid. In 1954, een jaar na de watersnoodramp, begon de bouw van de Deltawerken, een grensverleggend waterbouwkundig project om het land te beschermen tegen toekomstige overstromingen. Dit wordt tot op de dag van vandaag beschouwd als een uitzonderlijke prestatie. Ook de Afsluitdijk en het drooggleggen van de Zuiderzee hebben hun stempel gedrukt op de ontwikkeling van Nederland. In de jaren zestig van de vorige eeuw heeft Nederland al een energietransitie doorgemaakt (van steenkool naar aardgas). Met de innovatieve kracht die in de Nederlandse economie en samenleving zit, kunnen snelle stappen worden gezet in de duurzaamheidstransitie.

¹²⁸ WRR (2023). Rechtvaardigheid in klimaatbeleid.

¹²⁹ ABP Topconsult (2023). Normeren en beprijzen van stikstofemissies: Sturen op stikstof.

LIJST VAN GEBRUIKTE TERMEN EN HUN BETEKENIS

In deze lijst staan verschillende termen (en hun betekenis) die worden gebruikt in de Miljoenennota 2024 en de bijbehorende bijlagen.

Beleidmatige ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten

De ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten opbrengsten ten opzichte van het voorgaande jaar als gevolg van beleidsmaatregelen.

Brede welvaart

Dit gaat over de kwaliteit van leven in het hier en nu, en de mate waarin dit invloed heeft op de kwaliteit van leven later en mensen elders op de wereld. Hierbij wordt naast financiële en economische cijfers gebruik gemaakt van andere aspecten, zoals gezondheid, onderwijs, milieu, veiligheid en vertrouwen.

Bruto binnenlands product (bbp)

De som van de beloningen van de productiefactoren in het Nederlandse productieproces, plus het saldo van de indirekte belastingen en kostprijsverlagende subsidies.

Collectieve lastendruk

Het percentage van het inkomen dat burgers moeten afstaan aan collectieve lasten.

Economische en Monetaire Unie (EMU)

De Economische en Monetaire Unie wordt gevormd door de lidstaten van de Europese Unie (EU) die de euro als officiële wisselkoers hanteren. In de EMU is de Europese Centrale Bank (ECB) verantwoordelijk voor het gemeenschappelijke monetaire beleid met als hoofddoel het handhaven van prijsstabiliteit.

EMU-saldo

Het EMU-saldo heeft betrekking op het vorderingssaldo van de sector Overheid op transactiebasis. Het vorderingssaldo geeft de mutatie in het saldo van de financiële activa en passiva van de collectieve sector weer. Het EMU-saldo heeft betrekking op de totale collectieve sector. Daarom is niet alleen het vorderingssaldo van het Rijk van belang, maar ook de vorderingsaldi van de sociale fondsen en de lokale overheid.

EMU-schuld(quote)

Het totaal van de uitstaande leningen ten laste van de gehele collectieve sector. Dit is de optelsom van de uitstaande leningen ten laste van het Rijk, de sociale fondsen en de lokale overheden, minus de onderlinge schuldverhoudingen van deze drie subsectoren. De EMU-schuld is een brutoschuldbegrip. Bij bepaling van de EMU-schuldquote wordt de EMU-schuld uitgedrukt in procenten van het bruto binnenlands product (bbp).

Gemeentefonds

Fonds waaruit jaarlijks (algemene) uitkeringen worden gedaan aan de gemeenten, ter dekking van een deel van hun uitgaven. De jaarlijkse indexatie van het fonds, op basis van de ontwikkeling van de accresrelevante uitgaven van het Rijk (ARU), wordt het *accres* genoemd.

Intensivering

Verhogingen van collectieve uitgaven en/of verlagingen van ontvangsten ten opzichte van de begroting en/of de meerjarencijfers, waaraan een beleidsbeslissing ten grondslag ligt. Deze term wordt meestal beperkt tot beleidsmatige mutaties in de netto-uitgaven. Een beleidsmatige verlaging van de belastingontvangsten wordt doorgaans aangeduid met de term *lastenverlichting*.

Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO)

Onderzoek op een substantieel beleidsterrein gericht op opties voor grotere doelmatigheid en/of besparingen. Een IBO wordt uitgevoerd door een interdepartementale werkgroep in opdracht van het kabinet. Een afgerond IBO wordt samen met de kabinetsreactie aan de Tweede Kamer gestuurd.

Lastenverlichting (en -verzwaring)

Een verlaging (verhoging) van belasting- of premietarieven, verruiming (beperking) van fiscale aftrek mogelijkheden of afschaffing (introductie) van belastingsoorten.

Provinciefonds

Fonds waaruit jaarlijks (algemene) uitkeringen worden gedaan aan de provincies, ter dekking van een deel van hun uitgaven. De jaarlijkse indexatie van het fonds, op basis van de ontwikkeling van de accres-relevante uitgaven van het Rijk (ARU), wordt het *accres* genoemd.

Risicoregelingen

Een verzamelterm voor instrumenten met een bepaald risico. Voorbeelden zijn garanties, leningen en achterborgstellingen.

Stabiliteits- en Groeipact (SGP)

Het SGP bestaat uit twee delen: het ene deel heeft betrekking op de vormgeving van begrotingsbeleid in de lidstaten zodat lidstaten uit de buurt blijven van een buitensporig tekortsituatie (de zogenoemde *preventieve arm*). Het andere deel heeft betrekking op de stappen en procedures voor het geval lidstaten belanden in een buitensporig tekortsituatie (zogenoemde *correctieve arm*). In het kader van het SGP stellen de lidstaten elk jaar een stabiliteitsprogramma op. Dit is een rapportage over de stand van zaken en verwachtingen voor de economie en de overheidsfinanciën en het voorgenomen begrotingsbeleid.

Structureel saldo

Het structureel saldo is het feitelijke overheidstekort, geschoond voor invloeden van de economische conjunctuur en eenmalige budgettaire baten en kosten, de zogenoemde *one-offs*. In de preventieve arm van het SGP moet het structureel saldo voldoen aan de middellangetermijndoelstelling.

Trendmatig begrotingsbeleid

Bij trendmatig begrotingsbeleid wordt aan het begin van de kabinetsperiode een uitgavenkader vastgesteld, op basis van doelstellingen of randvoorwaarden voor het overheidstekort en de inkomstenontwikkeling. Daar wordt tijdens de kabinetsperiode op gekoerst. Mutaties die tijdens die periode in de belasting- en premieontvangsten optreden, komen tot uitdrukking in een mutatie van het saldo en van de lasten.

Uitgavenplafond

Een jaarlijks uitgavenplafond, waarin de netto-uitgaven (uitgaven minus de niet-belastingontvangsten) voor de gehele kabinettsperiode zijn vastgelegd. Het totaalplafond is onderverdeeld in drie deelplafonds: plafond Rijksbegroting, plafond Sociale Zekerheid en plafond Zorg.

Verticale toelichting

Een verticale toelichting bevat een cijfermatig overzicht van alle veranderingen die zich hebben voorgedaan sinds de vorige begroting.

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN EN HUN BETEKENIS

Afkorting	Betekenis
ACM	Autoriteit Consument & Markt
AHK	Afbouw Algemene heffingskortingen
Aof	Arbeidsongeschiktheidsfonds
AP	arbeidsongeschiktheidspensioen
ARU	accresrelevante uitgaven van het Rijk
AVG	Algemene Verordering Gegevensbescherming
bbp	bruto binnenlands product
BCF	BTW-Compensatiefonds
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BHOS	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
blo	beleidmatige lastenontwikkeling
BOR	bedrijfsopvolgingsregeling
bpm	belasting van personenauto's en motorrijwielen
btw	belasting toegevoegde waarde
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEP	Centraal Economisch Plan
CIE	Europese Commissie
cMEV	concept Macro Economische Verkenningen
CNG	Compressed Natural Gas, aardgas onder druk
CPB	Centraal Planbureau
CPI	Consumentenprijsindex
CWS	Commissie Werkelijke Schade
DAB	Draft Amending Budget
DF	Deltafonds
Dga	directeur-grootaandeelhouder
DGF	Diergezondheidsfonds
DNB	De Nederlandsche Bank
DSA	Debt Sustainability Analysis
DSR	doorschuifregeling
EB	energiebelasting
EBN	Energie Beheer Nederland
EBRD	Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling
ECB	Europese Centrale Bank
EFSF	European Financial Stability Facility
EIA	energie-investeringsaftrek
EMU	Europese Monetaire Unie
EU	Europese Unie
EU ETS	European Union Emissions Trading System
EZK	ministerie van Economische Zaken en Klimaat
fbi	fiscale beleggingsinstelling
FD	Het Financiële Dagblad
fgr	fonds voor gemene rekening
FJR	Financieel Jaarverslag van het Rijk
FSV	Fraude Signalering Voorziening
GF	Gemeentefonds
GGD	Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio
HVP	Herstel- en Veerkrachtplan
IACK	inkomensafhankelijke combinatiekorting
IB	inkomstenbelasting
IBO	Interdepartementaal beleidsonderzoek
ICT	informatie- en communicatietechnologie

Afkorting	Betekenis
IenW	ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
IH	inkomensheffing
IMD	International Institute for Management Development
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IMG	Instituut Mijnbouwschade Groningen
IPBES	Intergouvernementeel Platform voor Biodiversiteit en Ecosysteemdiensten
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IPCEI	Important Projects Common European Interest, belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang
IRENA	International Renewable Energy Agency
ISDE	Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing
IZA	Integraal Zorgakkoord
LCPS	Landelijk Coördinatiecentrum Patiëntenspreiding
LDBZ	loondoorbetaling bij ziekte
LGO	Landen en Gebieden Overzee
LNG	liquid natural gas; vloeibaar gas
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LPG	Liquefied Petroleum Gas, autogas
LSA	landspecifieke aanbevelingen
LWTS	Lage Waarde Textiel en Schoenen
MF	Mobiliteitsfonds
MIA	milieuinvesteringsaftrek
MJN	Miljoenennota
MJP	Meerjarenplan
mkb	midden- en kleinbedrijf
mrb	motorrijtuigenbelasting
MTO	middellangetermijndoelstelling
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NGEU	coronaherstelfonds Next Generation European Union
NGF	Nationaal Groefonds
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
OVV	regeling Onverzekerbare Vreemdelingen
ODA	Official Development Assistant
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OV	openbaar vervoer
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PEGA	parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen
PF	Provinciefonds
pgb	persoonsgebonden budget
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RTB	Richtlijn Tijdelijke Bescherming
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
S&O	Speur- en Ontwikkelingswerk
SBR	Studiegroep Begrottingsruimte
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SDE	Subsidie Duurzame Economie
SDG	sustainable development goals; duurzame ontwikkelingsdoelen
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
SLIM	Stimuleringsregeling leren en ontwikkelen in mkb-ondernemingen
SOV	Subsidieregeling medisch noodzakelijke zorg voor onverzekerden
STAP	Stimulering Arbeidsmarktpositie
tcf	tabelcorrectiefactor
TEK	Tegemoetkoming Energiekosten energie-intensief mkb
TEM	Traditionele Eigen Middelen
TES	tarief eerste schijf

Afkorting	Betekenis
TNO	Nederlandse organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
TVOV	transitienvangnet openbaar vervoer
UPZ	uitgavenplafond Zorg
UST	Ukraine Support Tracker
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VBI / vbi	vrijgestelde beleggingsinstelling
VJN	Voorjaarsnota
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
vpb	vennootschapsbelasting
VS	Verenigde Staten
WAU	werk aan uitvoering
WBSO	Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk
WEF	World Economic Forum
Whk	Werkhervattingskas
Wkb	Wet kindgebonden budget
WKR	werkostenregeling
Wlz	Wet langdurige zorg
WOZ	Waardering Onroerende Zaken
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WTO	World Trade Organization
WW	Werkloosheidswet
zbo	zelfstandig bestuursorgaan
Zvw	Zorgverzekeringswet
ZW	Ziektewet