
Vergaderjaar 2022–2023

36 200

Nota over de toestand van 's rijks financiën

Nr. 1

INVESTEREN IN NU EN LATER
Ontvangen 20 september 2022

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	3
Samenvatting	4
1 Welvaart en overheidsfinanciën	13
Inleiding	13
1.1 Nederlandse economie	14
1.2 Overheidsfinanciën	26
1.3 Brede welvaart	35
2 Ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten rijksoverheid	41
Inleiding	41
2.1 Begroting 2023	41
2.2 Hoofdpunten van beleid begroting 2023 (zowel uitgaven als lasten)	43
2.3 Horizontale ontwikkeling uitgaven	66
2.4 Horizontale ontwikkeling inkomsten en lasten	75
2.5 Uitdagingen overheidsfinanciën op de lange termijn	79
3 Uitdagingen voor de toekomst	82
Inleiding	82
3.1 Vermogen	83
3.2 De rol van de markt en de rol van de overheid	90
Lijst van gebruikte termen en hun betekenis	98
Lijst van gebruikte afkortingen en hun betekenis	101

VOORWOORD

Voor u ligt de Miljoenennota 2023, de Rijksbegroting voor het komende jaar. Een verwoording in financiële zin van de plannen van het kabinet voor de toekomst van het land.

Een toekomst die nu onder een ander en onzeker internationaal en economisch gesternte vorm krijgt. De oorlog in Oekraïne, de historisch hoge inflatie en groeiende onzekerheid over de bestaanszekerheid van velen in ons land. Met in contrast nog steeds economische groei en lage werkloosheid.

Het is aan de politiek, het kabinet, om hier een antwoord op te geven, tegemoet te komen aan de zorgen van nu, gekoppeld aan het belang om de toekomst niet uit het oog te verliezen door investeringen te borgen in onderwijs, klimaat, woningmarkt en veiligheid.

De maatregelen in deze Miljoenennota zijn historisch in omvang. Tegelijkertijd past ons terughoudendheid. De oorlog op het Europese continent zal zijn schaduw vooruitwerpen en heeft ook in ons land vergaande gevolgen. Gevolgen voor burgers en bedrijven, gevolgen die heel ongelijk door de samenleving heenlopen en sommigen veel harder raken dan anderen. De maatregelen die het kabinet neemt, hebben als doel om het komend jaar de bestaanszekerheid van mensen te stutten, groeiende armoede een halt toe te roepen en Nederlanders een steuntje in de rug te geven.

Desondanks kan de overheid de gevolgen van inflatie niet helemaal wegnemen en moeten we ons ervan bewust zijn dat beleid nooit gratis is. Ondanks onze intenties zullen de ontwikkelingen zich blijven opvolgen en zal de toekomst uit moeten wijzen of dit pakket daadwerkelijk toereikend is.

Deze zorgen van vandaag mogen niet in plaats komen van de blik op morgen. Deze Miljoenennota bevat daarom naast de inkomensondersteuning voor de korte termijn ook maatregelen om in de toekomst onze weerbaarheid te vergroten en onze welvaart eerlijker te verdelen. Zo worden het minimumloon verhoogd, lasten op arbeid verlaagd en vermogenden zwaarder belast.

Nederland staat voor grote uitdagingen in een snel veranderende wereld. De gevolgen hiervan zijn voor iedereen zichtbaar. In tijden van onzekerheid zoeken we meer houvast. Tegelijkertijd vraagt deze tijd om een inspanning van politiek, bedrijfsleven en maatschappij om de uitdagingen gezamenlijk het hoofd te bieden. Dit overstijgt politieke opvattingen en ideologie en vraagt vertrouwen in elkaar teneinde het land de benodigde oplossingen te bieden. Zo kunnen we samen de toekomst tegemoet treden.

De minister van Financiën,

Sigrid A.M. Kaag

Samenvatting Miljoenennota 2023

De invasie van Oekraïne zorgt wereldwijd voor grote onzekerheid

De oorlog in Oekraïne laat zien dat vrijheid, veiligheid en welvaart in brede zin niet vanzelfsprekend zijn. De uitdagingen waarvoor we staan, brengen grote onzekerheden met zich mee. De inflatie is historisch hoog en langdurig hoge prijzen zijn niet uit te sluiten. Met name energie zorgt voor forse prijsstijgingen. Mensen maken zich zorgen over de stijgende kosten van hun levensonderhoud. Dit raakt hen in hun eigen bestaanszekerheid of die van hun bedrijf.

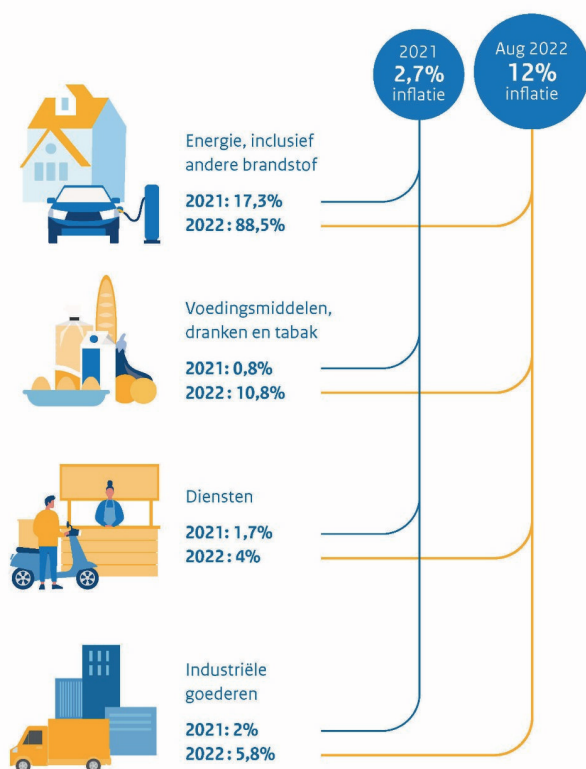
De huidige ontwikkelingen onderstrepen het belang van de energietransitie. Daarvoor is voldoende personeel nodig. De historische krapte op de arbeidsmarkt is daarbij een probleem. Werkgevers hebben een essentiële rol bij het oplossen van personeelstekorten.

Door betere arbeidsvoorwaarden en hogere lonen te bieden, kunnen zij meer personeel aantrekken en de arbeidsmarkt meer in evenwicht brengen. Bovendien geeft dit werkenden meer ruimte om de prijsstijgingen te kunnen betalen.

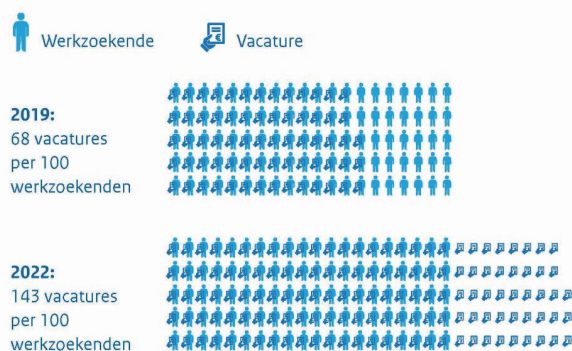
Ondanks de problemen presteert de economie als geheel goed, maar onderliggend is het beeld aan het veranderen. Volgens de huidige vooruitzichten vertraagt de groei volgend jaar. De inflatie en de daarmee gepaard gaande onzekerheid remmen wereldwijd de economische groei. Tot nu toe lijken de coronacrisis en de oorlog in Oekraïne geen structurele schade voor de economie op te leveren. Dit neemt niet weg dat er op dit moment aanzienlijke risico's zijn voor de economie die het beeld kunnen veranderen.

Economische groei en volop werkgelegenheid, maar zorgen om inflatie

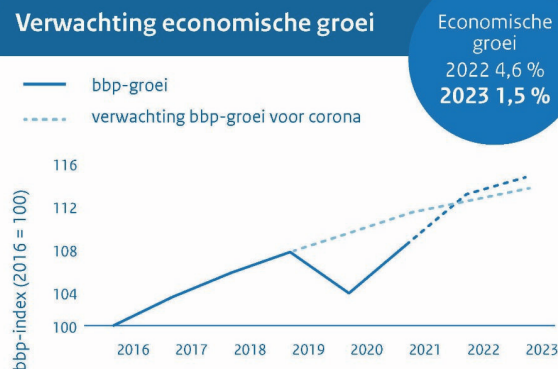
Prijsstijging per uitgavecategorie



Aantal vacatures per 100 werkzoekenden



Verwachting economische groei



Het kabinet komt met ondersteuning voor koopkrachtproblemen

De gestegen prijzen zijn een enorme klap voor de koopkracht, dat merken we allemaal aan de kassa en op onze energierekening. Grote groepen mensen komen hierdoor steeds meer knel te zitten. Structureel herstel van de koopkracht moet in de eerste plaats komen door een stijging van de lonen. Daarnaast neemt ook het kabinet forse maatregelen om mensen met lage en middeninkomens te ondersteunen. Niet alleen volgend jaar, maar ook de jaren daarna.

De belastingen op energie worden in 2023 fors verlaagd. Voor de meest kwetsbare huishoudens komt er een energietoeslag

en worden andere toeslagen verhoogd. Ook gaat het minimumloon eerder en verder omhoog dan eerder gepland. Om te zorgen dat mensen meer inkomen overhouden uit hun werk worden de lasten op arbeid structureel verlaagd. Op deze manier worden ook middeninkomens ondersteund.

De maatregelen hebben een omvang van 17,2 miljard euro in 2023 en 4,9 miljard euro in de jaren daarna (structureel). Ze worden voor een deel bekostigd doordat het kabinet stappen zet om de belasting op arbeid en vermogen meer met elkaar in balans te brengen.

Koopkrachtpakket: meer inkomen en lagere energierekening

Koopkrachtmaatregelen voor 2023



Meer inkomen

- ↑ Wettelijk minimumloon stijgt per 1 jan 2023 met ruim 10%, AOW stijgt mee
- ↑ Hogere zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget
- ↑ Minder belasting op arbeid
- ↑ Verhoging beurs voor uitwonende studenten

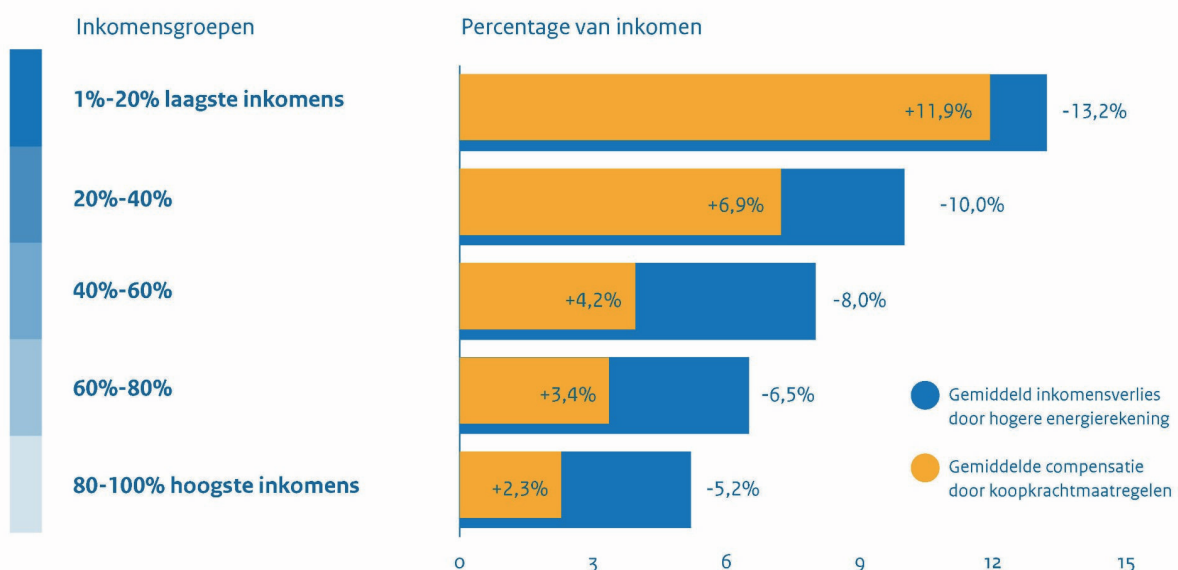


Lagere energierekening

- ✓ Lagere energiebelasting
- ✓ Verlenging lagere brandstofaccijns
- ✓ Energietoeslag voor lage inkomens

**17,2
miljard
euro
in 2023**

Effect van de maatregelen op de koopkracht in 2023



Investerings zijn noodzakelijk, maar de overheidsfinanciën moeten toekomstvast blijven

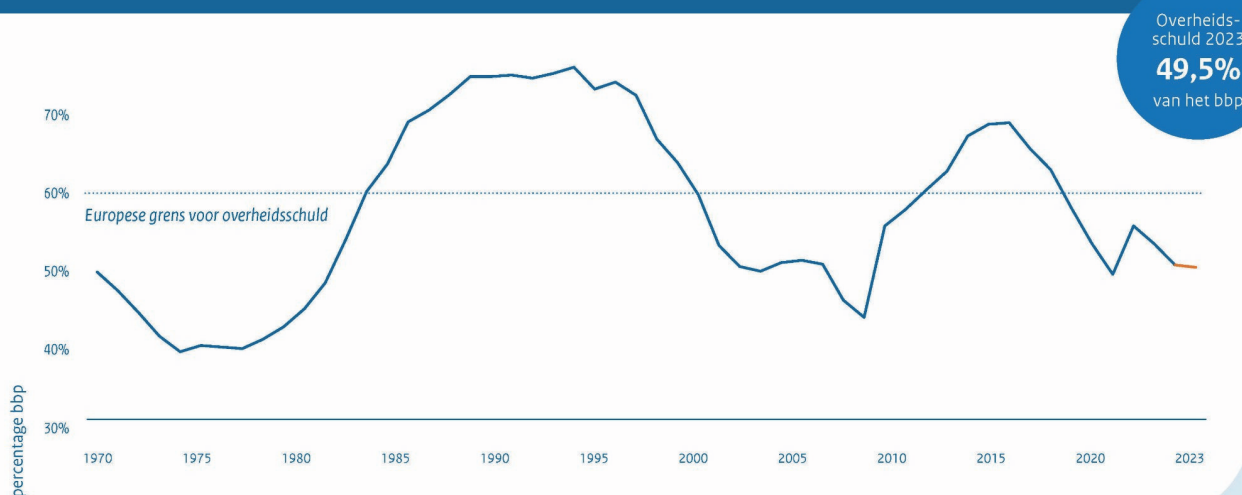
Het niveau van de staatsschuld in percentage van het bruto binnenlands product (bbp) blijft volgend jaar naar verwachting relatief gunstig, mede door de hoge inflatie. Daardoor stijgt het bbp en wordt de schuld in verhouding dus lager.

Tegelijkertijd leiden de omvangrijke investeringen tot een tijdelijke verslechtering van het begrotingssaldo. Ook de stijgende rente op de staatsschuld leidt tot een extra budgettaire opgave.

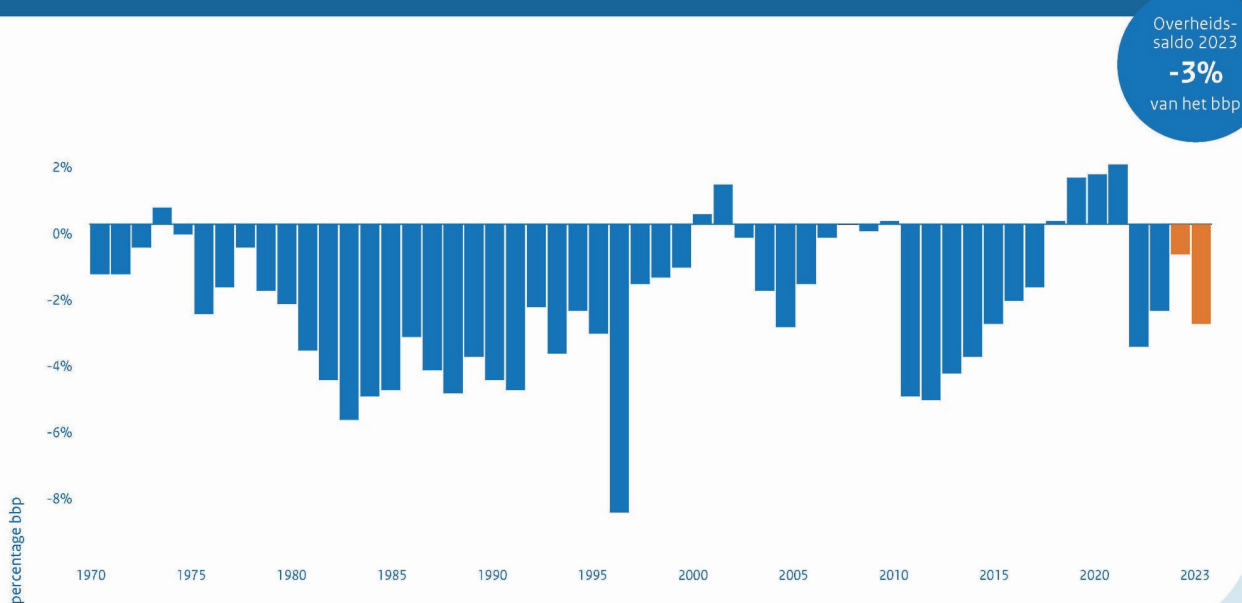
Op de middellange en lange termijn blijven er uitdagingen voor de overheidsfinanciën. De komende jaren loopt de schuld als percentage van het bbp naar verwachting iets op. Op de langere termijn is het risico dat rekeningen worden doorgeschoven naar toekomstige generaties. Het kabinet zet daarom in op een stabiele schuldontwikkeling. Solide overheidsfinanciën zijn essentieel voor nu en in de toekomst.

De overheidsschuld blijft relatief laag, maar wel een begrotingstekort

Ontwikkeling overheidsschuld



Ontwikkeling overheidssaldo



Welvaart gaat over meer dan economische groei en materiële voorspoed

De oorlog in Oekraïne, de energiecrisis en de inflatie zorgen voor wereldwijde onzekerheid. Ook in ons land zijn daarover terechte zorgen. Toch is Nederland een goed land om in te wonen. Onze welvaart en ons welzijn omvatten meer dan materiële zaken en economische groei alleen. Het gaat ook over gezondheid, onderwijs, milieu en hoe we samenleven.

Als we die brede welvaart willen behouden voor huidige en komende generaties, vraagt dat om hervormingen en investeringen. Daarbij willen we oog houden voor het welzijn van mensen op andere plekken in de wereld. Om dit te bereiken zet dit kabinet in op zeven prioriteiten op het gebied van brede welvaart.

7 prioriteiten voor brede welvaart

Internationale samenwerking

Wereldwijde uitdagingen vragen om een voortrekkersrol van Nederland en sterk en slagvaardig Europa.

Economie

Het kabinet blijft de Nederlandse economie versterken, zodat deze ondernemend, innovatief en eerlijk blijft.

Democratische rechtsorde

Het kabinet wil vertrouwen herstellen door betrouwbaar te zijn, vertrouwen te hebben in de ander en oog te houden voor de menselijke maat.

Gelijke kansen

Alle Nederlanders moeten mee kunnen komen en dezelfde mogelijkheden krijgen om zich te ontwikkelen.

Gezondheid

Dit kabinet wil passende zorg voor iedereen betaalbaar, beschikbaar en bereikbaar houden.

Veiligheid en sterke samenleving

Veiligheid in binnen- en buitenland is het fundament voor onze brede welvaart. Het kabinet wil daarom de veiligheid versterken.

Duurzaam land

Klimaatverandering is dé uitdaging van onze generatie. Daarom werken we aan een duurzaam land met een klimaatneutrale, fossielvrije en circulaire toekomst.

We investeren in het Nederland van de toekomst

Met oog op de toekomst investeert het kabinet daarnaast op verschillende terreinen om de brede welvaart te vergroten. Deze investeringen zijn nú noodzakelijk. Als we niets doen, worden de

problemen alleen maar groter en de oplossingen steeds duurder. Het gaat er uiteindelijk om dat we Nederland toekomstbestendig maken, voor onszelf, onze kinderen en de generaties na hen.

Kwaliteit en kansengelijkheid: **beiden 1 miljard euro per jaar**

Leraren, schoolleiders en ondersteuners: **800 miljoen euro per jaar**

Herinvoering basisbeurs: **tot 1,2 miljard euro per jaar**

Tegemoetkoming leenstelsel: **1 miljard euro**

Onderwijs



De dalende trend in onderwijsprestaties in het primair en voortgezet onderwijs is zorgelijk voor de kansengelijkheid en het verdienvermogen van Nederland. Om die dalende trend om te buigen, stelt het kabinet structureel 1 miljard euro beschikbaar voor kwaliteitsverbetering, en 800 miljoen euro voor goede leraren, schoolleiders en onderwijsondersteuners. Voor het vergroten van kansengelijkheid komt ook structureel 1 miljard euro beschikbaar. De basisbeurs voor studenten wordt heringevoerd en de aanvullende beurs uitgebreid. Voor studenten die geen recht hebben gehad op de basisbeurs is 1 miljard euro extra beschikbaar gesteld als tegemoetkoming.

Minimumloon met ruim 10% omhoog, AOW en uitkeringen stijgen mee

Herstel toeslagen: **5,8 miljard euro cumulatief**

Arbeidsmarkt en toeslagen



Het kabinet maakt werken lonender en verstevigt het bestaansminimum. Daarnaast blijft het kabinet werken aan het herstellen van wat er in het verleden fout is gegaan bij de toeslagen en aan zo goed mogelijke hulp aan gedupeerden. In totaal is cumulatief 5,8 miljard euro begroot voor herstel van toeslagengedupeerden. Ook wordt het toeslagensysteem verder verbeterd.

Bestrijding drugs-criminaliteit: **100 miljoen euro per jaar**

Preventieaanpak: **100 miljoen euro in 2023**

Verlichting asiel-opvangproblematiek: **1 miljard euro cumulatief**

Justitie en veiligheid



Het kabinet versterkt de integrale aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit. Hiervoor maakt het kabinet structureel 100 miljoen euro vrij. Ook wordt er in 2023 100 miljoen euro geïnvesteerd om ervoor te zorgen dat kwetsbare jongeren niet de criminaliteit ingaan, om recidives te voorkomen en om te zorgen dat personen met verward gedrag passende zorg krijgen zodat zij niet onnodig in aanraking komen met justitie. Tot 2027 wordt opgeteld ruim 1 miljard euro geïnvesteerd om crisisopvang van asielzoekers en huisvesting en inburgering van statushouders te realiseren.

Defensieuitgaven
in 2024 en 2025
naar **2% bbp**:
5 miljard euro

Defensie



Het kabinet investeert in defensie om zo de krijgsmacht te versterken en defensie te transformeren tot een moderne, technologisch hoogwaardige organisatie met een sneller reactievermogen en een groter aanpassingsvermogen. De defensieuitgaven gaan in 2024 en 2025 naar 2% van het bbp. Hiervoor wordt in totaal structureel 5 miljard euro beschikbaar gesteld. Hiermee wordt de basis op orde gebracht, waarmee de gereedheid, inzetbaarheid en de wendbaarheid worden verhoogd. Naast de basis wordt de gevechtskracht versterkt. Dit doet Nederland niet alleen. Als lid van de NAVO en de EU is Nederland, samen met landen die onze waarden delen, ingebed in twee sterke en elkaar versterkende bondgenootschappen.

Klimaatfonds:
35 miljard euro voor komende 10 jaar

In 2023 onder meer:

- Warmtenetten:
200 miljoen euro
- Wind op zee:
180 miljoen euro
- Waterstof:
145 miljoen euro

Klimaat



Klimaatverandering is dé uitdaging voor onze generatie. We nemen maatregelen om Nederland klaar te maken voor een klimaat-neutraal en circulair 2050. Daarom is het doel voor 2030 in de Klimaatwet aangescherpt tot 55% reductie, en richten we ons op een reductie van circa 60% van de CO₂-uitstoot ten opzichte van 1990. Om dit mogelijk te maken, heeft het kabinet een klimaatfonds opgericht van 35 miljard euro voor de komende 10 jaar, boven op de bestaande investeringen en subsidies. Ook wordt het belastingstelsel verder vergroend en werkt het kabinet aan normen, bijvoorbeeld voor het gebruik van groen gas en de energie-efficiëntie van sociale huurwoningen.

Transitiefonds landelijk
gebied en natuur:
24 miljard euro

Landelijk gebied



De overheid neemt de komende jaren veel maatregelen om de stikstofuitstoot te verminderen en de kwaliteit van water en natuur te verbeteren. Stikstofreductie draagt ook bij aan de economische ontwikkeling, doordat meer activiteiten mogelijk zijn, zoals het realiseren van extra woningen. Het Transitiefonds landelijk gebied en natuur ter grootte van 24 miljard euro ondersteunt deze aanpak. Aanvullend werken we aan een toekomstbestendige duurzame landbouw en een waardevol landelijk gebied.

Uit het
Mobiliteitsfonds:
**7,5 miljard euro voor
komende 10 jaar**

Wonen en infrastructuur

Het kabinet wil meer betaalbare woningen, met name voor mensen met een middeninkomen. Dit doet het kabinet onder meer door de huurprijzen van middenhuur-woningen te reguleren en door het makkelijker te maken om een passende betaalbare koopwoning te vinden. Om te zorgen voor een goede ontsluiting van nieuwe woningen binnen de grootschalige woningbouwgebieden is voor de komende 10 jaar in totaal 7,5 miljard euro beschikbaar gemaakt in het Mobiliteitsfonds.



Medeoverheden:
1,1 miljard euro

Medeoverheden en Caribisch Nederland

Voor 2026 stelt het kabinet in aanloop naar een nieuwe financierings-systematiek eenmalig 1,1 miljard euro extra ter beschikking voor gemeenten en provincies. Voor Caribisch Nederland worden met de middelen uit het coalitieakkoord onder andere inkomens en uitkeringen verhoogd en levensonderhoudskosten verlaagd, om zo de bestaanszekerheid en koopkracht te verbeteren. Net als in Europees Nederland is ook voor Caribisch Nederland extra geld vrij gemaakt ter ondersteuning van de koopkrachtproblemen.



Toename zorguitgaven
2022-2025:
5,5 miljard euro

Zorg

Nederlanders hebben een goede gezondheid, maar de zorg staat onder andere druk door de toenemende vergrijzing onder druk. Het kabinet wil de zorg toegankelijk houden voor iedereen. Daarom maken we in een integraal zorgakkoord afspraken met veldpartijen over een betere organisatie van de zorg. Met het programma Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen werken we aan een omslag in de organisatie van de ondersteuning en zorg voor ouderen.



Dilemma's voor de toekomst

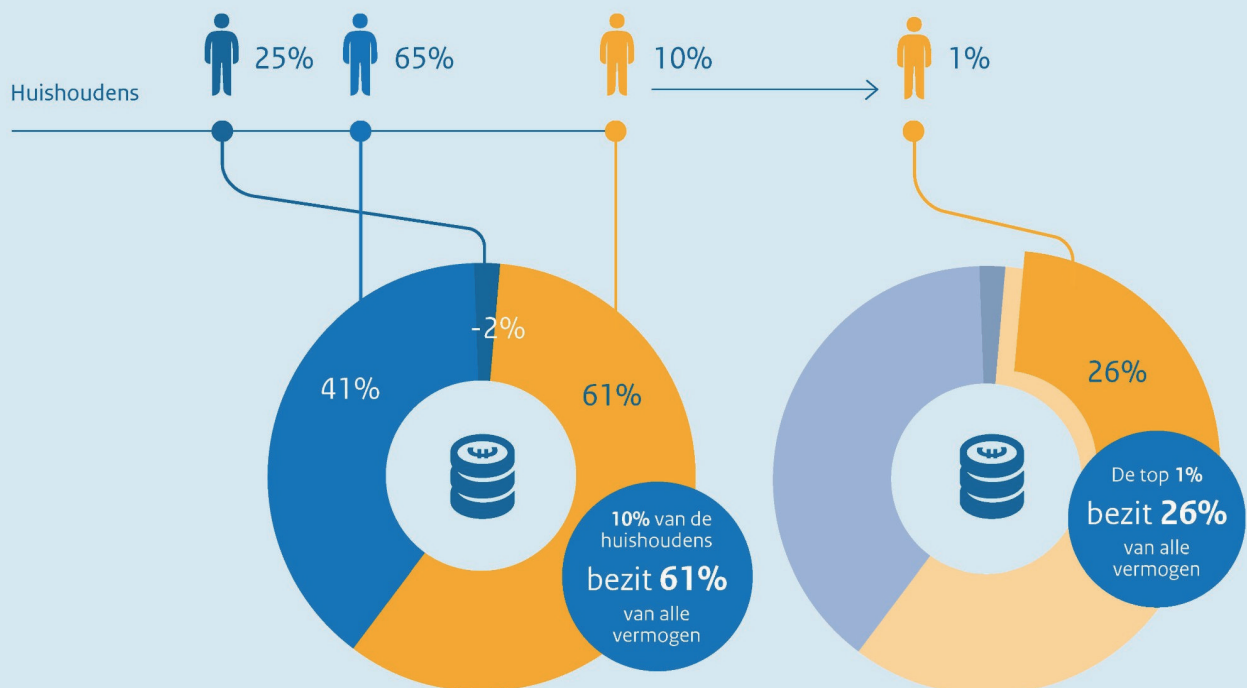
Om de ontwikkeling van onze brede welvaart op de langere termijn te kunnen blijven garanderen, is een goede verhouding tussen de rol van de overheid en van de markt van groot belang. Onze samenleving staat – met onder meer de klimaatverandering, de gevolgen van de oorlog in Oekraïne en de energietransitie – voor grote uitdagingen. Op sommige terreinen zal dat meer regie en ingrijpen van de overheid vergen. Op andere vlakken blijft ruimte voor de werking van de markt geboden.

Scherp afgewogen keuzes zijn essentieel, om te zorgen voor marktwerking die bijdraagt aan brede welvaart, doelmatige bestedingen van de overheid en een eerlijke verdeling van risico's tussen de gemeenschap en het individu. Bij economische schokken is de overheid aan zet om de economie te stabiliseren

en aanpassing van de economie te stimuleren. Compensatie voor onverwachte kosten is daarbij in uitzonderlijke gevallen gerechtvaardigd, maar terughoudendheid is op zijn plaats. De compensatie voor de één is immers een belasting voor de ander, nu of in de toekomst.

Naast inkomen, is ook het vermogen van huishoudens bepalend voor de draagkracht en (kansen)gelijkheid. Dit vraagt om een efficiënt belastingstelsel op het terrein van vermogen. Onevenwichtigheden en complexiteit in fiscaal beleid vergroten de verschillen in de vermogensopbouw en daarmee de kansen voor huishoudens. Ook biedt dit mogelijkheden voor opmerkelijke belastingconstructies en oneigenlijk gebruik. Dit vraagt structureel om een brede blik op vermogen en de verdeling daarvan.

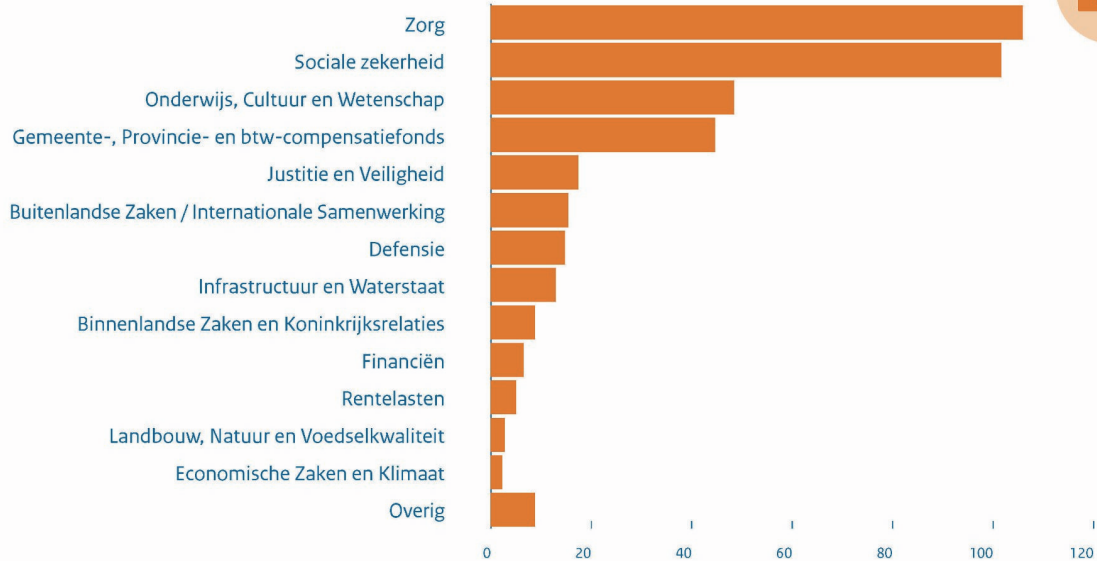
Vermogensverdeling in Nederland



Uitgaven en inkomsten Rijksbegroting 2023

Uitgaven 395 miljard euro
Inkomsten 366,4 miljard euro

Uitgaven (miljard euro)



Inkomsten (miljard euro)



1 WELVAART EN OVERHEIDSFINANCIËN

Inleiding

De vreselijke oorlog in Oekraïne laat zien dat vrijheid, veiligheid en welvaart in brede zin niet vanzelfsprekend zijn. De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne veroorzaakt onnoemelijk menselijk leed en heeft wereldwijd enorme impact. Het kabinet ondersteunt Oekraïne dan ook volledig. Ook in Nederland merken we de gevolgen van de oorlog. De stijgende prijzen zorgen voor een collectief welvaartsverlies. We worden als land minder rijk. Dit raakt ons allemaal. Mensen maken zich zorgen over hun eigen bestaanszekerheid of die van hun bedrijf. Daarnaast zijn er meer ontwikkelingen die onze aandacht vragen. Denk hierbij aan de naweeën van de coronacrisis, de opwarmende aarde en de vergaande gevolgen voor het klimaat, de uitdagingen op de woningmarkt en de stikstoftransitie die moet worden ingezet. De uitdagingen waarvoor we staan, brengen grote onzekerheden met zich mee.

De economische vooruitzichten wijzen nog op groei, maar zijn omgeven met grote onzekerheden. De invasie van Oekraïne zorgt wereldwijd voor grote economische onzekerheden en toegenomen financiële risico's. Vanwege de open economie van Nederland merken wij dit ook, bijvoorbeeld door de energieprijzen die na de Russische invasie sterk zijn gestegen. De hoge inflatie raakt vervolgens de koopkracht van iedereen en betekent dat een stevige koerswijziging door centrale banken noodzakelijk was. De monetaire verkrapping kent grote uitdagingen. Na de hoge economische groei van 2021 en een deel van 2022, zal de groei naar verwachting in 2023 afzakken, tot 1,5%. In een alternatieve variant van het Centraal Planbureau (CPB), waarin de energieprijzen verder oplopen, valt de groei nog verder terug. De zeer krappe arbeidsmarkt zorgt er wel voor dat de werkloosheid naar verwachting laag blijft. In deze economisch onzekere tijden zet het kabinet zich in om de lage- en middeninkomens te ondersteunen. Tegelijkertijd beseft het kabinet dat niet iedereen altijd gecompenseerd kan worden zonder dat dit gevolgen heeft voor volgende generaties (zie hoofdstuk 3).

Het kabinet trekt in 2023 ruim 17 miljard euro uit om de koopkracht te ondersteunen.¹ Structureel herstel van de koopkracht zal primair moeten komen vanuit loonstijging. Analyses van het CPB en De Nederlandsche Bank (DNB) laten zien dat daar op dit moment ruimte voor is.² Als aanvulling komt het kabinet met een flink beleidspakket om huishoudens te ondersteunen bij de hoge energierekening. De maatregelen uit het pakket voor 2022 worden grotendeels voortgezet en uitgebreid. Het kabinet neemt extra maatregelen om specifiek de lage (midden)inkomens tegemoet te komen, zoals een versnelde en verdere verhoging van het minimumloon dan eerder gepland. Ook zet het kabinet een stap om de lasten op arbeid en vermogen meer met elkaar in balans te brengen. Deze verlaging van de lasten op arbeid maakt werken lonender en verbetert de koopkracht van huishoudens met lage middeninkomens structureel.

¹ Dit bedrag geeft de verandering weer ten opzichte van 2021, en bestaat uit alle maatregelen die direct effect hebben op de koopkracht uit het pakket van de augustusbesluitvorming (zie paragraaf 2.1.1), en de verhoging van de arbeidskorting uit het coalitieakkoord.

² CPB (2022), Concept-Macro-Economische Verkenning 2023 en DNB (2022), Economische Ontwikkelingen en Vooruitzichten juni 2022.

Ondanks de onzekerheid, werkt het kabinet onverminderd door aan zijn gestelde prioriteiten. In het coalitieakkoord heeft het kabinet zijn prioriteiten bepaald. Het gaat om de thema's bestaanszekerheid en kansengelijkheid, democratische rechtsorde, veiligheid en sterke samenleving, de internationale context, duurzaamheid, gezondheid en de economie. Het kabinet doet hierop investeringen die in hoofdstuk 2 nader worden toegelicht. Deze investeringen zijn niet alleen van belang voor Nederland nu, maar juist ook voor toekomstige generaties. Want het kabinet voelt het grote belang om naast de vraagstukken van vandaag – zoals de koopkracht van Nederlanders – ook de vraagstukken van morgen en elders aan te pakken. Zo accelereert de verandering van het klimaat met een alarmerend tempo, waarbij record na record wordt gebroken. De transities op het gebied van klimaat, natuur en landelijk gebied, waaronder de stikstofaanpak, leiden maatschappelijk ook tot zorg en onzekerheid. Vooruitschuiven is echter geen optie en zou later zorgen voor nog veel hogere kosten. Daarbij wil het kabinet komen tot een betere balans tussen wat de natuur kan dragen en wat we als samenleving van haar vragen: een vitaal landelijk gebied met een gezonde natuur, een robuust watersysteem en (uiteindelijk) een neutrale impact op het klimaat, met perspectief voor iedereen.

De omvangrijke investeringen hebben gevolgen voor de overheidsfinanciën. Deze ambitieuze investeringsagenda leidt tot een begrotingstekort van – 0,9% in 2022 en – 3% in 2023. Tegelijkertijd blijft de staatsschuld in verhouding tot het bruto binnenlands product (bbp) relatief laag: met 49,8% in 2022 en 49,5% in 2023. Dit wordt grotendeels veroorzaakt door het zogenoemde noemereffect: de inflatie zorgt voor een hoger (nominaal) bbp, wat gunstig is voor de staatsschuldquote. Hoge inflatie gaat daarnaast wel vaak samen met hogere rentestanden, die zorgen voor toenemende rentelasten op de staatsschuld. Op de middellange en langere termijn zorgen de investeringsagenda van dit kabinet en de vergrijzing voor een uitdaging om de staatsschuld stabiel te houden. Het kabinet spant zich daarom in om wel de noodzakelijke investeringen te doen, maar geen onnodige rekeningen door te schuiven naar toekomstige generaties.

1.1 Nederlandse economie

1.1.1 Stand van de economie

De invasie van Oekraïne zorgt wereldwijd voor grote onzekerheid en toegenomen risico's. De wereldeconomie herstelde in 2021 boven verwachting snel van de coronapandemie. In Nederland werd met 4,8% de hoogste bbp-groei gemeten sinds eind jaren negentig, op wereldschaal de hoogste groei in bijna vijftig jaar. Dit herstel werd gedreven door de onverwacht scherpe opleving van de vraag naar producten en diensten en de ondersteuning van de economie door overheden en centrale banken. Eind vorig jaar nam de groei af, doordat producenten en transportbedrijven moeite hadden om de snel gestegen vraag bij te benen. Dit zorgde voor hogere inflatie. De Russische invasie van Oekraïne heeft het aanbod van producten en diensten verder onder druk gezet. Wereldwijd zijn met name de prijzen van energie, grondstoffen en voedsel opgelopen. Deze prijsstijging was veel scherper en wijdverbreider dan de meeste economische instellingen hadden zien aankomen. De economische gevolgen zijn op korte termijn onzeker en de risico's zijn toegenomen. Een verdere escalatie van de oorlog, de sancties of tegenmaatregelen en een langdurige oorlog zijn nog steeds reële mogelijkheden. In een ongunstig scenario kan een tekort

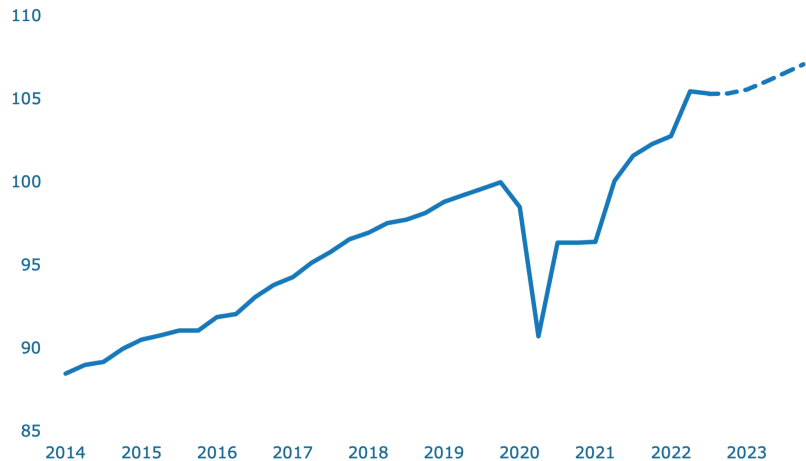
aan energie ontstaan, waardoor delen van economieën zullen moeten afschakelen. Dit heeft verstrekende gevolgen voor alle landen. Hierdoor ontstaat economische krimp en een verdere stijging van de prijzen.

Alle landen ervaren de gevolgen van de invasie, maar opkomende economieën staan voor de grootste uitdagingen. De Wereldbank verwacht een vertragende groei van de economie in alle regio's van de wereld, met uitzondering van de grote energie-exporterende landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika.³ Daarnaast zijn de voedselprijzen sterk opgelopen door de oorlog in Oekraïne en de opwarming van het klimaat. De gevolgen hiervan zijn het grootst voor opkomende economieën en lage-inkomenslanden, met name in Afrika. De Verenigde Naties geven aan dat het aantal mensen dat kampt met voedseltekorten in de afgelopen twee jaar al is verdubbeld van 136 miljoen naar 276 miljoen. Op korte termijn kunnen gereguleerde prijzen en bijbehorende subsidies de gevolgen in een deel van deze landen nog enigszins verzachten. Veel opkomende economieën hebben echter tegelijkertijd te maken met verkrappende financiële mogelijkheden, tegen een achtergrond van al hoge overheidsschulden. Deze schulden zijn nog verder opgelopen tijdens de pandemie. Het ziet ernaar uit dat na 2023 steeds meer landen met onhoudbare overheidsschulden kampen en weinig financiële ruimte hebben om tegenslagen op te vangen. Dit zorgt voor een grotere kans op een voedsel- en schulden crisis. Deze situatie kan alleen aangepakt worden met internationale samenwerking en coördinatie.

In het basisscenario van het CPB vlakt de economische groei ook in Nederland af, maar de werkloosheid blijft laag. Voor de Russische invasie in Oekraïne werd in de ramingen al rekening gehouden met een vertraging van de economische groei. De groeiverwachtingen zijn verder naar beneden bijgesteld door de gevolgen van de oorlog, waaronder inflatie. Nederland is als kleine, open economie gevoelig voor verstoringen van de wereldhandel en de wereldeconomie. Het is mogelijk dat Nederland in een lichte recessie terechtkomt, hoewel het niet de verwachting is. Dit betekent dat de economie twee kwartalen op rij krimpt. De jaargroei valt voor 2022 naar verwachting nog steeds relatief hoog uit, doordat de hoge groei van voor de oorlog in Oekraïne nog terug te zien is in het jaargemiddelde. In 2023 is dit effect voorbij en verwacht het CPB een gematigdere bbp-groei van 1,5%. De werkloosheid blijft naar verwachting laag en de lonen stijgen wat harder dan in eerdere jaren, maar blijven achter bij de inflatie.

³ Wereldbank, Global Economic Prospects, juni 2022.

Figuur 1.1.1 Ontwikkeling van het Nederlandse bbp, basisraming CPB



Bron: CPB

Als de inflatie hoger uitvalt, zal de economische groei verder teruglopen.

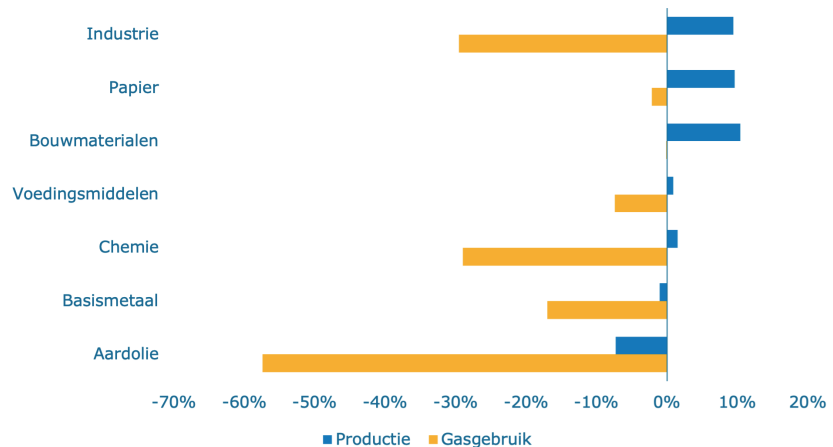
Voor Nederland zijn de economische gevolgen van de oorlog in Oekraïne breed voelbaar. Dit komt door de gestegen energieprijzen, maar ook doordat Nederland als handelsland gevoelig is voor schokken in Europa. Vanwege de grote onzekerheid over het verloop van de energieprijzen heeft het CPB doorgerekend wat het betekent als de energieprijzen zich anders ontwikkelen dan in de basisraming. Hogere dan wel lagere inflatie beïnvloedt de koopkracht en, met name via de consumptie van huishoudens, ook de bbp-groei. In de hoge variant van het CPB daalt de koopkracht nog sterker, waardoor de consumptie in 2023 niet meer groeit. Hierdoor zwakt de bbp-groei af naar 0,6%. In de lage variant is het omgekeerde zichtbaar. Sterker koopkrachtherstel leidt dan tot een stijgende consumptie en een bbp-groei van 1,9%.

Als leveringen van Russisch gas aan Europa wegvallen, hoeft dit niet te leiden tot een gastekort in Nederland. Dit blijkt uit onderzoek van Gasunie Transport Services (GTS), die hiervoor wel een aantal aannames doet. Eén belangrijke aanname hebben we gezamenlijk in de hand: het besparen van energie. Nederland heeft de afgelopen maanden al fors minder energie verbruikt. De besparing in de eerste vijf maanden van 2022 ten opzichte van dezelfde periode in 2020 en 2021 is gemiddeld 25-33%. Dit is mede mogelijk doordat de Nederlandse industrie de energie-efficiëntie heeft weten te verhogen, en door over te schakelen op andere energiedragers. Daarnaast zijn er (zeer) gasintensieve bedrijven die hun productie (deels) stilleggen. Dankzij het aanpassingsvermogen van bedrijven is het gasgebruik fors teruggebracht, terwijl de productie van de industrie is toegenomen (zie figuur 1.1.2). Dit geldt op sectorniveau, waarbij er onderliggend zowel winnaars als verliezers zullen zijn. Een andere aanname van GTS is dat de Nederlandse gasopslagen voor minstens 80% gevuld zijn. Het kabinet heeft maatregelen genomen die het mogelijk maken om de bergingen verder te vullen dan eerder gepland was. Dit mede naar aanleiding van motie-Kops en motie-Erkens/Kröger.⁴ De toevoer van voldoende lng (vloeibaar gas) is ook essentieel. Gasunie werkt daarom aan de uitbreiding van de lng-importcapaciteit van Nederland. Voor de nieuwe lng-terminal in Eemshaven heeft Gasunie met twee partijen contracten gesloten voor meer dan 7 miljard

⁴ Kamerstuk 29023, nr. 313 en nr. 317

kubieke meter per jaar aan importcapaciteit (dat is 17,5% van het gasverbruik in 2021).⁵ Deze partijen kunnen deze importcapaciteit gebruiken om vanaf medio september lng in te voeren. Bij deze berekeningen is uitgegaan van een winter met gemiddelde temperaturen.

Figuur 1.1.2 Ontwikkeling van het gasgebruik en de productie in de industrie, eerste helft 2022, ten opzichte van dezelfde periode in 2021.



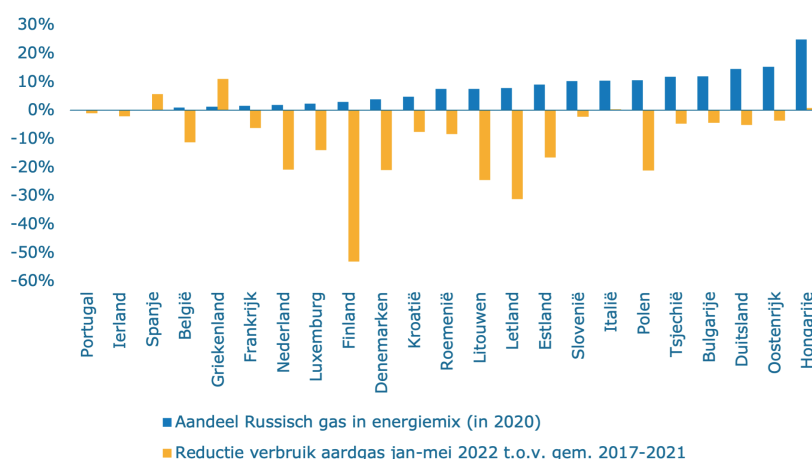
Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

Voor een effectieve aanpak van de energieschaarste is coördinatie en solidariteit tussen de landen van de Europese Unie (EU) nodig. Gasleveringen worden gebruikt als drukmiddel op de EU en individuele lidstaten, en de verwachting is dat deze situatie nog een tijd aanhoudt. Daarom kan het belang van gasbesparing niet onderschat worden. Om een vuist te maken en effectief gas te besparen, moeten alle lidstaten zich inspannen en elkaar waar mogelijk helpen. In een groot deel van de lidstaten zijn inmiddels forse gasbesparingen gerealiseerd en alternatieve bronnen aangeboord (zie figuur 1.1.3), of worden verdere maatregelen getroffen. Deze maatregelen variëren van een extra heffing op gasverbruik in Duitsland tot strikte energiebesparende maatregelen in gebouwen in Spanje. Ook zijn er landen die de lasten van de energiecrisis eerlijker proberen te verdelen door het reguleren van de energieprijzen voor lage inkomens, zoals België, of het belasten van de overwinsten van energieproducenten, zoals Italië en het Verenigd Koninkrijk. Het blijft echter lastig om landen met elkaar te vergelijken, omdat de energievraag en infrastructuur overal anders zijn. Op 26 juli is er tijdens de Milieuraad een akkoord bereikt over het European Gas Demand Reduction Plan.⁶ Lidstaten gaan tussen 1 augustus 2022 en 31 maart 2023 op vrijwillige basis hun gasverbruik met minstens 15% verminderen. Via een 'Union Alert' kan dit percentage worden verplicht. Er zijn echter uitzonderingen, gebaseerd op de specifieke situatie van landen en de energie-infrastructuur, waardoor sommige lidstaten hun gasverbruik minder hoeven terug te dringen.

⁵ www.eemsenenergyterminal.nl/laatste-nieuws/contracten-voor-levering-van-lng-in-eemshaven-

⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4608.

Figuur 1.1.3 Afhankelijkheid van Russisch gas en reductie gasgebruik in de EU



Bron: Bruegel, Eurostat

1.1.2 De opgelopen inflatie

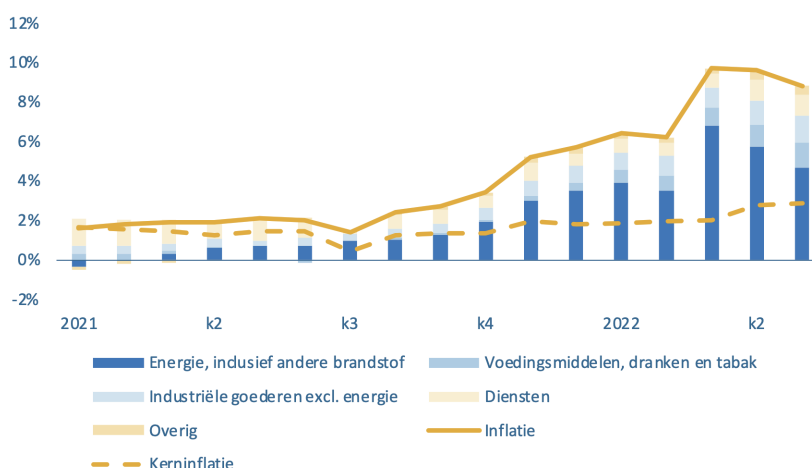
De inflatie is historisch hoog en langdurig sterke prijsstijgingen zijn niet uit te sluiten. De inflatie is opgelopen tot een niveau dat al ruim veertig jaar niet meer is gezien. Zo lagen de prijzen⁷ in Nederland in augustus 13,6% hoger dan een jaar eerder, in de eurozone als geheel 9,1% en in de Verenigde Staten (VS)⁸ 8,3% op jaarbasis. Figuur 1.1.4 toont aan dat het overgrote deel van de inflatie bestaat uit gestegen energieprijzen en voedselprijzen. De kerninflatie sluit deze categorieën uit⁹ en is daarmee lager. Energie is een belangrijke kostenpost in de meeste productieprocessen, waardoor hoge energieprijzen doorsijpelen naar de prijzen van andere consumptiegoederen. Het risico is aanwezig dat dit proces zich in toenemende mate voortzet op de middellange termijn.

⁷ Gemeten volgens de Harmonised Index of Consumer Prices (HICP)-methode.

⁸ Gemeten volgens de Consumer Price Index (CPI)-methode.

⁹ De kerninflatie sluit alleen seizoensgebonden voedingsmiddelen uit, niet alle voedingsmiddelen.

Figuur 1.1.4 Bijdrage aan de inflatie (Consumenten Prijs Index, jaar-op-jaar mutatie)



Bron: CBS

De gevolgen van inflatie blijven voelbaar, ook als de inflatiecijfers dalen.

De inflatie meet immers de stijging van de prijzen. Als de prijzen niet verder stijgen, maar wel op een hoger niveau blijven liggen, valt dit effect weg uit de inflatiecijfers, maar voelen huishoudens nog steeds de gevolgen. Daarbij moet worden bedacht dat het CBS de ontwikkeling van de gas- en elektriciteitsprijzen meet aan de hand van nieuw afgesloten energiecontracten.¹⁰ Een deel van de consumenten heeft echter een doorlopend contract met vaste prijzen voor gas en/of elektriciteit. Daardoor hebben zij momenteel nog geen of beperkt last van de hoge energieprijzen, terwijl die al wel volledig zijn opgenomen in het inflatiecijfer. De directe gevolgen van de huidige inflatie van energieprijzen, zoals die in de portemonnee van huishoudens worden gevoeld, worden daarmee overschat. De komende tijd lopen echter steeds meer vaste energiecontracten af en krijgen veel huishoudens daadwerkelijk te maken met de hogere marktprijzen.

De hoge inflatie en stijgende hypotheekrentes vergroten de verschillen op de huizenmarkt.

De hypotheekrente zit sinds begin 2022 sterk in de lift. Een hogere rente maakt het kostbaarder om een woning te financieren, terwijl de inflatie de waarde van de huidige schuld vermindert. Deze combinatie heeft tot op heden nog niet geleid tot een daling van de huizenprijsindex van het CBS/Kadaster. Een deel van de verklaring hiervoor kan zijn dat de rentestijging lager is dan de inflatie. Figuur 1.1.5 laat zien dat de stijging van de huizenprijzen al wel lijkt te zijn afgenomen. De Nederlandse Vereniging van Makelaars wijst op signalen dat een afkoeling van de woningmarkt is ingezet. In vergelijking met afgelopen kwartalen blijft het aantal verkopen achter en er wordt minder overboden.

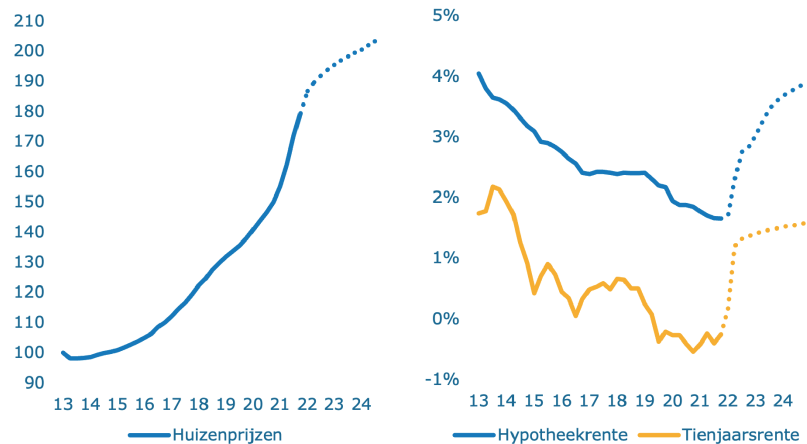
Door de hoge huizenprijzen en de stijgende hypotheekrente, nemen met name voor starters de maandlasten voor het financieren van een koopwoning sterk toe.

Dit maakt het voor hen lastiger om een betaalbare woning te vinden. Daarnaast zorgen de schaarste en de gestegen huizenprijzen voor hogere huurprijzen in de vrije huursector, waardoor de woonlasten van huurders ten opzichte van het inkomen toenemen en de

¹⁰ Het CBS werkt aan een nieuwe methode om de actuele ontwikkelingen van de energieprijzen verfijnder te berekenen.

doorstroming van sociale huur naar de vrije huursector wordt belemmerd. Ook zijn er minder huurwoningen beschikbaar voor mensen met een middeninkomen. De gevolgen zijn met name groot voor huishoudens met een lager (midden)inkomen, voor wie de woonlasten een relatief groot aandeel van hun uitgaven vormen.

Figuur 1.1.5 Ontwikkeling en verwachting van huizenprijzen en (hypotheek)rente¹¹



Bron: DNB

Vergelijkingen met de jaren zeventig liggen voor de hand, maar de verschillen zijn erg groot. In de jaren zeventig had de oliecrisis forse negatieve economische gevolgen. De crisis die volgde uit de olieprijschokken in 1973 en 1979 is berucht door de combinatie van hoge inflatie en een stagnerende economie. Dit fenomeen staat bekend als *stagflatie*. Het plaatst overheden en monetaire beleidsmakers voor een duivels dilemma. Het stimuleren van de economie jaagt de inflatie verder aan, het aanpakken van de inflatie beknot de economie verder. Er zijn belangrijke verschillen met de jaren zeventig, waardoor de inflatieverwachtingen nu lager zijn en de vergelijking niet goed opgaat. Centrale banken voerden destijds stimulerend beleid vanwege veronderstelde positieve werkgelegenheidseffecten, terwijl centrale banken nu hun stimulerende beleid afbouwen met het oog op de inflatie. Daarnaast was de ontwikkeling van de lonen in Nederland toen nog direct aan de inflatie gekoppeld. Dit dreef de prijzen verder op en zorgde zo weer voor hogere lonen. Dit haasje over tussen lonen en prijzen staat bekend als een loon-prijsspiraal. Van dit effect is nu veel minder sprake. Ook is onze economie sindsdien minder energie-intensief geworden, doordat we efficiënter omgaan met energie en een grotere dienstensector hebben. De doorwerking van een externe energieprijschok is daarmee kleiner dan in de jaren zeventig. Hierbij geldt wel dat de prijzen in 2022 harder zijn gestegen dan destijds. Ten slotte staat het Nederlandse bedrijfsleven er nu over het algemeen beter voor dan toen. Een stagflatiescenario valt echter niet uit te sluiten, gelet op onder meer de impact van de oorlog in Oekraïne en de langzamere economische groei in China. Instituten als de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Bank of International Settlements (BIS) waarschuwen hier dan ook voor in hun vooruitzichten.

¹¹ De hypotheekrente voor nieuwe verstrekkingen is samengesteld op basis van data van bankbalansen en loopt daarmee achter op aangeboden tarieven.

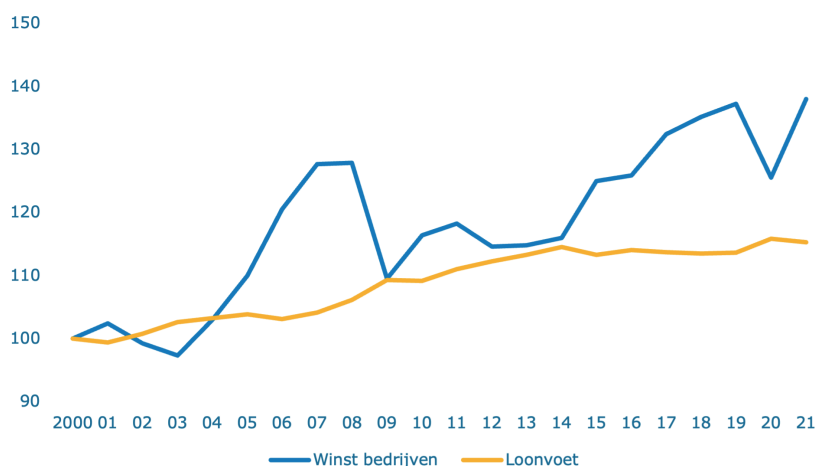
Centrale banken grijpen in om de inflatie te beteugelen. De inflatie ligt in de ontwikkelde economieën ver boven de inflatiedoelstelling van de centrale banken. Zij hebben daarom de aankoopprogramma's van financiële activa (waarmee extra geld in omloop wordt gebracht) versneld stopgezet. Daarnaast zijn beleidsrentes verhoogd om geld lenen duurder te maken. Het achterliggende idee is dat huishoudens en bedrijven dan minder uitgeven, zodat prijzen minder snel oplopen. De Europese Centrale Bank (ECB) verkraft het beleid in een behoedzamer tempo dan de centrale banken in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Die voeren de grootste renteverhogingen door sinds de jaren negentig. Dit verschil komt doordat de inflatie in de eurozone wat langzamer is opgelopen en minder wijdverbreid is. Daarnaast zijn de inflatieverwachtingen in de eurozone op de middellange termijn dichterbij de inflatiedoelstelling dan in andere delen van de wereld. Ook hebben Europese economieën meer last van de oorlog in Oekraïne en de daaruit volgende onzekerheid. Het beleid om langzamer te verkrappen dan andere centrale banken, leidt er echter wel toe dat de waarde van de euro daalt, waardoor importeren voor de eurolanden duurder wordt (met zogenoemde *geïmporteerde inflatie* als gevolg). Voor het eerst in twintig jaar is de euro evenveel waard als de Amerikaanse dollar. Dit komt mede door het renteververschil met de Verenigde Staten, dat volgt uit het centrale bankbeleid.

De overheid kan de inkomenseffecten van hogere prijzen niet voorkomen. De prijsstijgingen zijn voor een groot deel het gevolg van de invasie van Rusland in Oekraïne. De aanbodschock heeft gezorgd voor sterk gestegen energieprijzen, met een collectief welvaartsverlies als gevolg. Dit kan dan ook niet volledig gecompenseerd worden. Het welvaartsverlies dat volgt uit hogere importprijzen in vergelijking met de exportprijzen – de zogeheten *ruilvoet* – was volgens het CPB in 2021 beperkt. Een deel van de verklaring is dat Nederlandse bedrijven goed in staat zijn de hogere prijzen door te berekenen in de afzetprijzen van exportproducten. In het tweede kwartaal van 2022 is het ruilvoetverlies echter opgelopen. Het effect van hogere uitgaven op de inflatie plaatst beleidsmakers voor een moeilijke keuze. Gerichte koopkrachtrepatriatie en hoge overheidsuitgaven – waaronder aan de afgesproken doelen als klimaat en defensie – zijn noodzakelijk, maar gooien mogelijk olie op het vuur van de stijgende prijzen. Om de gevolgen van de eerste oliecrisis in 1973 te verzachten, reageerden veel overheden van ontwikkelde economieën met expansief begrotingsbeleid. Dit beleid zette weinig zoden aan de dijk, omdat de aangezwengelde vraag de prijzen verder opdreef. Een betere oplossing, zo bleek na de tweede oliecrisis in 1979, was minder focus op compenseren en meer op structurele hervormingen om de groei te bevorderen.

Er is ruimte voor hogere lonen om de gevolgen van hogere prijzen te dempen. De gevolgen van de hoge inflatie slaan nu voor het grootste deel neer bij werkenden. Het benutten van de ruimte om de lonen te verhogen kan een deel van de druk verlichten. Daartoe liggen mogelijkheden bij werkgevers. Het kabinet versnelt en vergroot de voorgenomen verhoging van het minimumloon, zodat het op 1 januari 2023 stijgt met 10% (inclusief de gebruikelijke indexatie). Figuur 1.1.6 laat zien dat de winsten sneller zijn gegroeid dan de lonen. Ook blijft de loongroei al een tijd achter bij de groei van de productiviteit. Beide zijn een indicatie van loonruimte. De concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven staat dan ook niet sterk onder druk, in tegenstelling tot in de jaren zeventig. De gemiddelde winstquote ligt nu ruim 10%-punt hoger en het loonaandeel zo'n 5%-punt lager dan destijds. Op macroniveau hebben bedrijven nu meer ruimte om kostenstijgingen op

te vangen zonder meteen prijzen te moeten verhogen, waarbij er verschillen tussen bedrijven zijn. Er zijn dan ook nog geen tekenen van het ontstaan van een loon-prijsspiraal.

Figuur 1.1.6 Ontwikkeling van de winsten en de loonvoet (2000=100)¹²



Bron: CPB, CBS

Het kabinet neemt een groot pakket aan maatregelen om huishoudens te ondersteunen bij de hoge energierekening en werken lonender te maken. In totaal neemt het kabinet voor ruim 17 miljard euro aan koopkrachtmaatregelen per 2023.¹³ Hiervan is bijna 5 miljard euro structureel. Het koopkrachtpakket dat in 2022 is ingezet, wordt in 2023 grotendeels voortgezet en uitgebreid. De maatregelen richten zich vooral op de meest kwetsbare huishoudens door het extra verhogen van de zorg- en huurtoeslag en het kindgebonden budget. Net als in 2022 stelt het kabinet budget beschikbaar voor gemeenten om een energietoeslag uit te keren aan kwetsbare huishoudens. Het kabinet hanteert hierbij een richtbedrag van 1300 euro en trekt hiervoor 1,4 miljard euro uit. Ook wordt het minimumloon eerder en verder verhoogd dan eerder gepland. De belastingtarieven op energie worden verder verlaagd en de verlaging van de brandstofaccijns verlengd (beide tijdelijk). Om werken aantrekkelijker te maken, worden daarnaast de lasten op arbeid structureel verlaagd. Op deze manier worden ook middeninkomens ondersteund. Een nadere toelichting op het koopkrachtpakket is te vinden in paragraaf 2.1. Dit pakket aan maatregelen heeft volgens de berekeningen van het CPB een opwaarts effect op de groei (+0,5%-punt) en een neerwaarts effect op de inflatie (-1,75%-punt). Deze ramingen van economische groei en inflatie zijn echter met uitzonderlijk veel onzekerheid omgeven.

¹² Beide zijn gedefleerd met de prijs van de toegevoegde waarde; de loonvoet is gecorrigeerd voor het effect van de loonkostsubsidie Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW) in 2020 en 2021.

¹³ Dit bedrag geeft de verandering weer ten opzichte van 2021, en bestaat uit alle maatregelen die direct effect hebben op de koopkracht uit het pakket van de augustusbesluitvorming (zie paragraaf 2.1.1), en de verhoging van de arbeidskorting uit het coalitieakkoord.

1.1.3 Krapte op de arbeidsmarkt

De arbeidsmarkt is historisch krap, maar er blijft onbenut arbeidspotentieel.

De krapte komt doordat de werkloosheid laag is en er nog nooit zo veel banen waren in Nederland; ruim 11 miljoen. In het tweede kwartaal van 2022 waren er voor elke 100 werklozen 143 openstaande vacatures.¹⁴ De schaarste aan arbeidskrachten komt niet doordat er in Nederland weinig mensen werken. Van alle Nederlanders (tussen 15 en 75 jaar) werken er zeven op de tien. Het aantal uren dat er gemiddeld wordt gewerkt in Nederland, ligt echter op het laagste niveau van alle EU-landen (32,1 uur). Dit komt door de unieke deeltijdcultuur; nergens ter wereld is het aandeel van zowel vrouwen als mannen dat in deeltijd werkt hoger.¹⁵ Van de 4,5 miljoen deeltijdwerkers geeft bijna een half miljoen aan graag meer uren te willen werken. Daarnaast zijn er ruim 300 duizend werklozen en ruim 300 duizend mensen die willen werken, maar niet recent naar werk hebben gezocht of niet direct beschikbaar zijn (bijvoorbeeld door opleiding of reizen). Ook kunnen andere niet-werkenden en deeltijders mogelijk verleid worden om (meer) te gaan werken.

De krapte op de arbeidsmarkt is deels een tijdelijk fenomeen. De ontwikkeling van de werkloosheid hangt samen met de ontwikkeling van de economie. De economie is aangejaagd door de inhaalconsumptie na twee coronajaren. Het uitzonderlijk ruime monetaire- en budgettaire beleid van de afgelopen jaren heeft daarbij de krappe situatie op de arbeidsmarkt in stand gehouden. Deze was voor corona al ontstaan na een historisch lange periode van onafgebroken groei. Het feit dat arbeid relatief goedkoop is, door een periode van achterblijvende loongroei, heeft de krapte daarbij verder vergroot. Als het in de toekomst minder gaat met de economie, wordt ook de arbeidsmarkt weer ruimer. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat een significant deel van de beroepen met op dit moment veel openstaande vacatures relatief conjunctuurgevoelig is. Dat betekent dat deze werkgelegenheid gevoelig is voor veranderingen in de economische situatie. Dit geldt bijvoorbeeld in de horeca en voor beroepen als laders, lossers en vakkenvullers. Figuur 1.1.7 illustreert dat de vacaturegraad positief samenhangt met de conjunctuurgevoeligheid van beroepen. Voor de beroepsgroepen met de meeste vacatures is daarnaast de verwachting dat de arbeidsmarkt op termijn door structurele trends ruim zal zijn. De vacatures van vandaag zijn dan ook niet per se de beroepen van morgen.

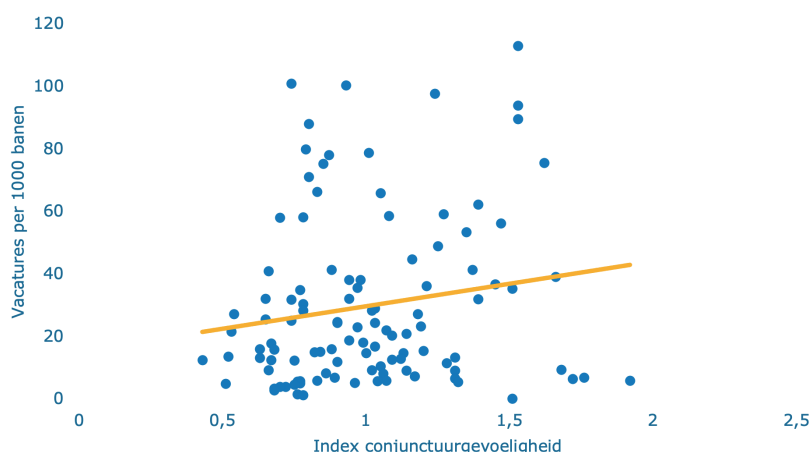
¹⁶

¹⁴ CBS (2022), [Spanning op de arbeidsmarkt loopt verder op \(cbs.nl\)](https://www.cbs.nl).

¹⁵ Gebaseerd op data van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).

¹⁶ J. Bakens & D. Fouarge (2022). Huidige vacatures zijn slechte raadgever voor studiekeuze. In: ESB, 107 (4809), 19 mei 2022; Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2021), Universiteit Maastricht. De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2026.

Figuur 1.1.7 Vacaturegraad afgezet tegen de conjunctuurgevoeligheid per beroepsgroep (mei 2022)¹⁷



Bron: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA), Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en CBS

Er zijn ook structurele trends die de komende jaren zorgen voor knelpunten in bepaalde sectoren. De krapte op de arbeidsmarkt kent twee kanten. Hoewel een deel cyclisch is, zijn er ook structurele trends en transitieën waardoor de verhouding tussen de vraag en het aanbod naar arbeid blijvend verschuift. Zo zal de vergrijzing ertoe leiden dat de groei van het aantal potentiële arbeidskrachten stagneert, terwijl het aantal gepensioneerd toeneemt. Dit zorgt voor een toenemende vraag naar mensen in de zorg. Ook de klimaatverandering drijft de vraag naar arbeid op. Die vraag komt zowel voort uit alle werkzaamheden die nodig zijn om de overstap te maken van fossiel naar duurzaam, als uit het omgaan met de gevolgen van het veranderende klimaat. Zo zorgt de energietransitie er naar verwachting de komende jaren voor dat de vraag naar arbeid toeneemt. Dat komt onder andere doordat het opwekken van hernieuwbare energie in deze fase arbeidsintensiever is dan fossiele energie.¹⁸ Ten slotte laten analyses van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) van de Universiteit Maastricht zien dat knelpunten in het onderwijs, techniek en ICT de komende jaren eveneens groot blijven.

De schaarste aan arbeidskrachten bemoeilijkt een voortvarende aanpak van maatschappelijke uitdagingen. We willen meer mensen in bijvoorbeeld het onderwijs, de zorg en bij defensie en veel technici moeten aan de slag met de klimaattransitie. Dit vereist dat er tijdig voldoende geschoold personeel voorhanden is. Aanhoudende personeelstekorten zetten de kwaliteit en beschikbaarheid van publieke diensten en de uitvoering van deze ambities onder druk.

¹⁷ Volgens de Beroepenindeling ROA-CBS 2014. De indicator voor de conjunctuurgevoeligheid geeft aan in welke mate de werkgelegenheid in de beroepsgroep fluctueert ten opzichte van de trend van de werkgelegenheid in de beroepsgroep. Data zijn afkomstig van het ROA. Het aantal vacatures komt uit de online vacaturebank van het UWV. Het aantal werkenden per sector van het CBS.

¹⁸ A. Malik, C. Bertram, E. Kriegler & G. Luderer (2021). Climate policy accelerates structural changes in energy employment. In: Energy Policy, 159, 112642, december 2021.

Het kabinet ziet daarom een duidelijke rol voor de overheid, naast de essentiële rol van werkgevers en werkenden, om knelpunten door de krapte aan te pakken. Er wordt ingezet op het verminderen van de vraag naar arbeid, het vergroten van het arbeidsaanbod en het verbeteren van de afstemming tussen vraag naar en aanbod van arbeid. In juni kondigde het kabinet zes acties van de overheid aan om krapte aan te pakken.¹⁹ Denk aan het stimuleren van technologie en procesinnovatie, meer uren werken en een leven lang ontwikkelen. Werken wordt ook lonender gemaakt (zie paragraaf 2.2.1) en makkelijker voor ouders door een nieuw stelsel van kinderopvang. Daarnaast roept het kabinet werkgevers op om bijvoorbeeld betere arbeidsvoorwaarden te bieden, anders te werven en te kijken naar onderbenutte deeltijders. Op dit moment onderzoekt het kabinet – naast de bovenstaande acties – verdergaande maatregelen om te voorkomen dat krapte op de arbeidsmarkt het functioneren van Nederland en de uitvoering van belangrijke transitie in de weg zit.

Krapte op de arbeidsmarkt biedt werkenden kansen. Het is immers de keerzijde van een lage werkloosheid. Dit zorgt ervoor dat werkenden meer keuze hebben en ook meer kunnen eisen. Ze kunnen daardoor werk vinden dat beter past bij hun eigen voorkeuren, betere arbeidsomstandigheden bedingen en een hoger loon vragen. Daarnaast is een krappe arbeidsmarkt bevorderlijk voor de kansen van groepen die anders moeilijker aan een baan komen. Zo is het aantal langdurig werklozen de laatste jaren fors afgenomen.

Krapte heeft niet alleen voordelen voor de individuele werknemer, maar kan ook de productiviteit aanjagen. Een beperkt aanbod van arbeidskrachten kan investeringen en arbeidsbesparende innovatie uitlokken, wat de productiviteit verhoogt. Dit is welkom gegeven de lage productiviteitsgroei. Deze is in Nederland het afgelopen decennium namelijk meer dan gehalveerd ten opzichte van de periode daarvoor. Dat is meer dan in andere ontwikkelde economieën.

Bij het oplossen van personeelstekorten hebben werkgevers een essentiële rol. Het bieden van betere arbeidsvoorwaarden is de beste manier om meer personeel aan te trekken. Een loonsverhoging zorgt dat de arbeidsmarkt in evenwicht wordt gebracht en kan voor werkenden een deel van de effecten van de hoge inflatie opvangen.²⁰ Ook kan een dergelijk loonsignaal anderen verleiden de overstap te maken naar meer productieve sectoren. Dat is wenselijk vanwege de lage mobiliteit op de arbeidsmarkt van de afgelopen jaren. Naast hogere lonen als structurele oplossing voor zowel krapte als de dalende koopkracht zijn de werkomstandigheden van werknemers van groot belang. De meest recente cijfers laten zien dat 17% van de werknemers²¹ en 9% van de zelfstandigen zonder personeel²² in 2021 aangaf burn-outklachten te ervaren. Ruim 42% van de werknemers gaf aan dat er (aanvullende) maatregelen nodig zijn om werkdruk te verlichten en werkstress te verminderen. Deze percentages liggen sinds 2017 rond deze niveaus. Uit onderzoek door TNO²³ blijkt dat oorzaken, en daarmee ook oplossingen²⁴, liggen op het niveau van de organisatie, het individu en de maatschappij. Goede secundaire arbeidsvoorwaarden kunnen hierin een

¹⁹ Kamerbrief Aanpak arbeidsmarktkrapte, 2022-0000140831

²⁰ Zie ook: CPB (2022) Inflatiescenario's.

²¹ Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA), 2021.

²² Zelfstandigen Enquête Arbeid (ZEA), 2021.

²³ TNO (2020). Oorzaken, gevolgen en risicogroepen van burn-out, Eindrapport.

²⁴ Kamerbrief Voortgang psychosociale arbeidsbelasting, 2021-0000175577.

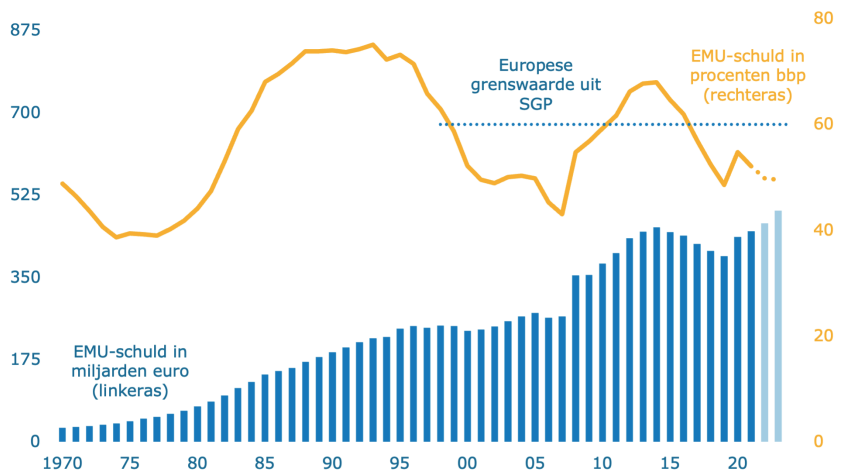
belangrijke rol spelen. Mogelijkheden om verlof op te nemen bij ouderschap en flexibiliteit om thuis en/of op andere uren te werken, kunnen mensen helpen hun werk beter af te stemmen op hun privéleven.

1.2 Overheidsfinanciën

1.2.1 Actuele stand van de overheidsfinanciën

Het niveau van de staatsschuld blijft volgend jaar naar verwachting relatief gunstig. De Nederlandse overheidsschuld (verderop *staatsschuld*)²⁵ bedraagt naar verwachting in 2022 49,8% bbp en komt in 2023 uit op 49,5% bbp, wat neerkomt op circa 500 miljard euro (zie figuur 1.2.1).²⁶ De gunstige ontwikkeling van de schuldratio, ondanks aanhoudende begrotingstekorten, komt naast de toename van de belastingontvangsten (zie paragraaf 2.4) ook door de hoge inflatie. Hierdoor stijgt het nominale bbp en daalt de schuld dus in verhouding (ook wel *noemereffect* genoemd). Dit positieve effect op de schuldratio wordt wel minder als de inflatie op termijn tendeert naar de doelstelling van de ECB (2%). Daarnaast hebben de afgelopen maanden laten zien dat vooruitzichten snel kunnen omslaan. In het geval dat de economische risico's zich materialiseren, kan de geraamde schuldquote ook minder gunstig uitvallen. De coronacrisis en de oorlog in Oekraïne onderstrepen het belang van solide overheidsfinanciën als basis om dergelijke schokken op te kunnen vangen.

Figuur 1.2.1 Ontwikkeling staatsschuld, in miljarden euro's en % bbp



Bron: ministerie van Financiën

Het kabinet doet omvangrijke investeringen, met als gevolg een tijdelijke verslechtering van het EMU-saldo. De investeringen in onder meer klimaat, natuur en landelijk gebied (waaronder de stikstofaanpak), onderwijs en veiligheid, acht het kabinet van groot belang, juist ook voor toekomstige generaties. Het kabinet accepteert een tijdelijke verslechtering van het saldo om deze grote maatschappelijke uitdagingen aan te pakken. Daarnaast loopt het tekort verder op door aan Oekraïne, het doorlopen van een aantal

²⁵ Het gaat hier om de schuld van de gehele Rijksoverheid, dus ook de financiële positie van medeoverheden. Dit staat ook bekend als de Europese Monetaire Unie (EMU) schuld of overheidsschuld.

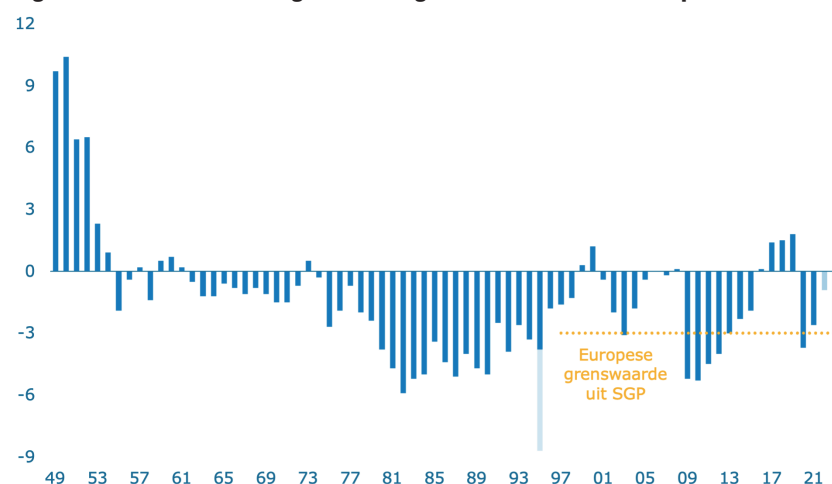
²⁶ Economisch gezien is het niveau van de schuld hier niet echt relevant, maar het kan nuttig zijn om op de hoogte te zijn van de orde van grootte.

coronagerelateerde uitgaven (zie paragraaf 2.2.1.) en de koopkrachtmaatregelen. Het EMU-saldo komt naar verwachting uit op – 0,9% bbp in 2022 en – 3% bbp in 2023 (zie figuur 1.2.2).

De stijgende rente op de staatsschuld leidt tot een budgettaire opgave.

De rente stijgt in de CPB-raming naar 1,6% in 2023. Dit is een aanzienlijke stijging sinds de vorige raming van het CPB voor deze jaren. Hierdoor stijgt het bedrag aan rente dat Nederland betaalt over de staatsschuld met circa 1,1 miljard euro. In de Centraal Economisch Plan (CEP)-raming van komend voorjaar stelt het CPB ook de rentestanden bij voor de periode vanaf 2024. Als het rentetarief indicatief wordt doorgetrokken naar latere jaren, leidt dit in 2027 naar verwachting tot structureel circa 3 miljard euro hogere uitgaven aan rente. De rentestijging is een budgettaire opgave die volgens de begrotingsregels structureel moet worden ingepast onder het uitgavenplafond. Het kabinet inventariseert in aanloop naar de voorjaarsbesluitvorming opties en maatregelen om deze tegenvaller structureel in te passen. Zo blijven de overheidsfinanciën beheersbaar en worden geen rekeningen doorgeschoven naar toekomstige generaties. De effecten van een langdurig hoge rente voor de staatsschuld worden nader beschreven in paragraaf 2.5.

Figuur 1.2.2 Ontwikkeling en raming overheidssaldo (% bbp)



Bron: ministerie van Financiën

1.2.2 Overheidsfinanciën middellange termijn

Solide overheidsfinanciën zijn essentieel voor nu en in de toekomst. Het niveau van de staatsschuld blijft volgend jaar naar verwachting gunstig; de staatsschuld blijft ruim onder de 60%-norm. Tegelijkertijd begeeft het saldo zich in de komende jaren tussen de – 2% a – 3% bbp (zie kerntabel in hoofdstuk 2). Het CPB (2021) spreekt in een literatuurstudie²⁷ over twee sporen die van belang zijn voor de overheidsfinanciën: 1) financiële houdbaarheid en 2) verdeling van financiële lasten tussen huidige en toekomstige generaties (intergenerationele houdbaarheid). Hieronder analyseren we de financiële houdbaarheid van de overheidsfinanciën; in paragraaf 2.5 toetsen we de verdeling van financiële lasten over generaties.

²⁷ Achtergronddocument «Hoe meten we of de overheidsfinanciën houdbaar zijn?» | CPB.nl.

De Nederlandse staatsschuld is op de korte en middellange termijn financieel houdbaar. Met een schuldquote van 49,5% bbp in 2023 is de Nederlandse staatsschuld in vergelijking met andere eurozonelanden laag (zie paragraaf 1.2.4). Dit zal volgens de huidige vooruitzichten de komende jaren zo blijven. Het CPB raamde in maart dit jaar wel een mogelijke staatsschuld van circa 61% in 2030. Hierin was al tot en met 2030 rekening gehouden met de doorwerking van de investeringsagenda van het kabinet en de eerste gevolgen van vergrijzing.²⁸ Nederland krijgt van kredietbeoordelaars met een 'triple-A rating' de hoogste kredietbeoordeling.²⁹ Dit geeft aan dat er een zeer hoog vertrouwen is dat Nederland in de komende jaren aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen.

Het is van belang om de onzekerheden bij deze financiële houdbaarheid in kaart te brengen. Ramingen zijn uiteraard omgeven met onzekerheden. Belastinginkomsten kunnen bijvoorbeeld hoger of lager uitvallen bij een verandering van de economie. Daarnaast zijn de economische variabelen zoals de groei, de inflatie en rentestand momenteel al moeilijk te ramen voor 2022 en 2023. Voor de jaren erna worden deze onzekerheden steeds groter. Op basis van schattingen van het CPB staan we hieronder stil bij de verwachtingen over de ontwikkelingen van de staatsschuld voor de middellange termijn, tot en met 2030. Paragraaf 2.5 gaat verder in op de projecties voor de lange termijn (2060).

Het CPB heeft een model ontwikkeld om de onzekerheden te laten zien.³⁰ Deze nieuwe analyse – een zogenoemde *debt-sustainability-analysis (DSA)* – sluit aan bij de methode van het IMF (2021).³¹ De resultaten zijn berekend met een zogenoemd *stochastisch model*. Hiermee kan op basis van simulaties van de ontwikkeling van de staatsschuld een indruk worden gegeven van de kans op een bepaald schuldniveau. De economische groei, de rente en het primaire saldo (begrotingssaldo zonder uitgaven aan rentelasten) kunnen de komende jaren immers fors anders uitvallen dan geraamd in het basisscenario. Bovendien is de slingerbeweging van de economie (de conjunctuur) steeds moeilijker te voorspellen. Het nieuwe model van het CPB simuleert op basis van de variatie uit het verleden veel verschillende ontwikkelingen van deze variabelen rond hun langjarige trend, en maakt vervolgens met een waaier inzichtelijk in hoeveel van deze scenario's de staatsschuld zich binnen een bepaalde bandbreedte beweegt.

Het model laat zien dat de oploep van de schuld op middellange termijn beperkt blijft. Figuur 1.2.3 toont de waaier van de staatsschuld tot en met 2030. Hieruit blijkt dat de kans groot is dat de Nederlandse staatsschuld op de middellange termijn binnen de perken blijft. Wel is het goed mogelijk dat de staatsschuld boven de 60%-norm zou komen. Daarnaast geeft bijvoorbeeld de Europese Commissie³² aan dat een staatsschuld boven de 90% voor Nederland onwenselijk zou zijn; dat kan bijvoorbeeld leiden tot een hogere rente op staatsleningen. Volgens figuur 1.2.3 is de kans hierop in de komende jaren zeer klein. Anderzijds loopt de schuld in het basispad volgens het CPB wel wat op (zie rode lijn in figuur 1.2.3) en wordt de onzekerheid steeds groter.

²⁸ Centraal Economisch Plan (CEP) 2022, raming maart 2022 | CPB.nl.

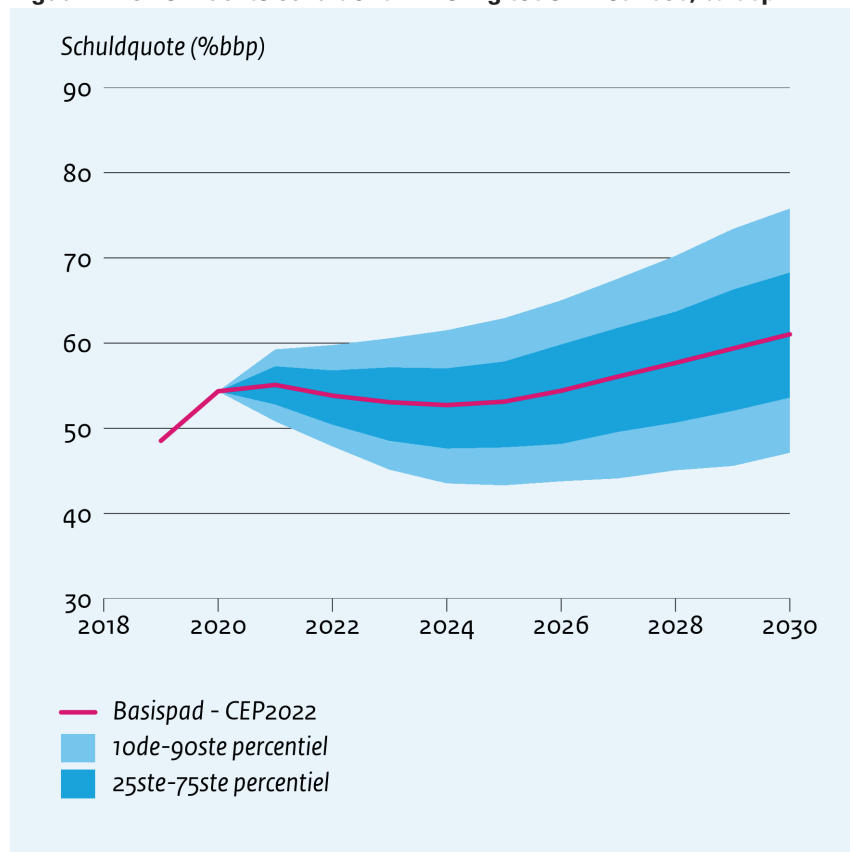
²⁹ Zie bijvoorbeeld [Netherlands, Government of Credit Rating - Moody's \(moodys.com\)](https://www.moodys.com).

³⁰ Dit model is gedraaid op de CEP stand 2022. Daar is nog wel sprake van een lagere inflatieraming en een hogere schuldquote dan in de MEV 2022. Vandaar ook het verschil tussen meerjarenraming van de schuldquote in deze DSA en de budgettaire kerntabel in hoofdstuk 2.

³¹ [Debt Sustainability Analysis for Market-Access Countries \(imf.org\)](https://www.imf.org).

³² [Debt Sustainability Monitor 2020 \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance).

Figuur 1.2.3 verwachte schuldontwikkeling tot en met 2030, % bbp



Bron: CPB

Het kabinet streeft op termijn naar een stabiele schuldontwikkeling. Bovenstaande projecties wijzen op een reële kans dat de staatsschuld in de komende jaren boven de 60%-norm zal uitkomen. Het kabinet heeft aangegeven in het coalitieakkoord een tijdelijke verhoging van de staatsschuld vanwege de nodige investeringen te accepteren. Daarbij is wel het streven om vervolgens te komen tot een stabiele schuldontwikkeling. Daarvoor wordt ingezet op de beperking van de groei van de zorguitgaven en het incidenteel houden van de begrotingsfondsen (zie paragraaf 2.3). Daarnaast is het van belang om te beseffen dat de overheid niet alles kan en moet willen compenseren (zie hoofdstuk 3).

1.2.3 Trendmatig begrotingsbeleid en besluitvormingsproces

Trendmatig begrotingsbeleid is belangrijk voor rust in het besluitvormingsproces en draagt bij aan goed economisch beleid. Mochten bijvoorbeeld de belastinginkomsten door een economische crisis in de komende jaren tegenvallen, of de werkloosheidsuitgaven toenemen, dan wordt er niet automatisch bezuinigd. Anderzijds leiden belastingmeevallers niet direct tot hogere uitgaven of lastenverlichtingen, maar komen deze ten goede aan het saldo. Dat is de kern van het trendmatig begrotingsbeleid, dat kabinetten hanteren sinds 1994. Trendmatig begrotingsbeleid leidt tot stabiel en voorspelbaar beleid voor burgers en bedrijven. Het bevordert scherpe keuzes door de politiek en zorgt voor een beheerste ontwikkeling van de

overheidsfinanciën. Onvoorziene tegenvallers, zoals rentelasten die zijn gestegen sinds het begin van het jaar, moeten binnen de vastgestelde kaders worden gecompenseerd.

In zeer uitzonderlijke situaties, zoals de uitbraak van het coronavirus of een historisch hoge inflatie, kan het verstandig zijn om af te wijken van deze regels. Om de regels hun werk te laten doen, is het wel zaak om de uitzonderingen tot het minimale te beperken. Het kabinet wil dan ook in lijn met het advies van de Raad van State (RvS)³³, ondanks de zeer roerige tijden waar we ons in bevinden, zo veel mogelijk terug naar het reguliere begrotingsproces. Daarbij hecht het kabinet primair aan een hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar en een koopkrachtronde in augustus. Op deze manier komt er een integrale afweging tussen de verschillende beleidsdoelstellingen. Dat is belangrijk omdat een euro die vandaag wordt uitgegeven aan het ene doel, morgen niet meer kan worden uitgegeven aan een ander doel. Bovendien houdt dit het besluitvormingsproces overzichtelijk, wat belangrijk is voor de parlementaire controle.

Het kabinet heeft de dure plicht om ervoor te zorgen dat belastinggeld zo goed mogelijk wordt besteed, zeker gezien de ambitieuze investeringsagenda. Het ambitieuze coalitieakkoord vereist aandacht voor een zorgvuldige weging van de voorgenomen investeringen. De Algemene Rekenkamer (ARK) schrijft in haar verantwoordingsonderzoek over 2021 dat er diverse onrechtmatigheden waren met betrekking tot onder andere coronagerelateerde regelingen. Ook was het zogenoemde rechtmatigheidspercentage van de verplichtingen met 95,17% ruim onder de grens van 99%. Het kabinet neemt deze kritiek zeer serieus. Afgelopen jaren zijn onder hoge druk en gewenste snelheid van handelen bij het opstellen van coronasteunregelingen niet altijd de juiste procedures gevolgd. Ongeacht de omstandigheden is het ook vanuit het oogpunt van verantwoording van groot belang om terug te keren naar een normaal en ordentelijk besluitvormingsproces. Daarnaast moeten stappen worden gezet naar het borgen van dat gedegen besluitvormingsproces en financieel beheer. De constatering van de ARK is in de eerste plaats ook een helder signaal waarmee de gehele Rijksoverheid aan de slag moet: kloppen alle *checks and balances* nog? Dit vraagt inzet van alle betrokken in dit proces. Het kabinet is daarnaast ook zoals aangekondigd met een *Taskforce Verbetering Financieel Beheer* gekomen, die tot doel heeft om het rijksbrede financieel beheer te verbeteren.³⁴ Tevens heeft het kabinet mede naar aanleiding van het advies van de RvS³⁵ stappen gezet met het herzien van het begrotingsproces³⁶ (zoals het versturen van een meerjarige Voorjaarsnota en een brief over het Belastingplan) om het parlement eerder te informeren over de voorgenomen besluitvorming. Dit komt het budgetrecht van de Kamers ten goede. Daarnaast gaat het kabinet aan de slag met het verder verbeteren van het begrotingsproces, mede naar aanleiding van de motie-Van der Lee.³⁷ Tot slot hecht het kabinet aan een zeer heldere governance van de begrotingsfondsen (zie paragraaf 2.3.4).

³³ Advies Raad van State bij ontwerp-Miljoenennota 2023 en septemberrapportage.

³⁴ Zie [Evaluatie verslaggevingsstelsel rijksoverheid 2022 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#) voor vervolgstappen in dezen.

³⁵ Zie [Advies Raad van State bij ontwerp-Miljoenennota 2022 en Septemberrapportage | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

³⁶ Zie [Kamerbrief begrotingsproces | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

³⁷ Zie [motie naar aanleiding van het Financieel jaarverslag van het Rijk 2021 | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

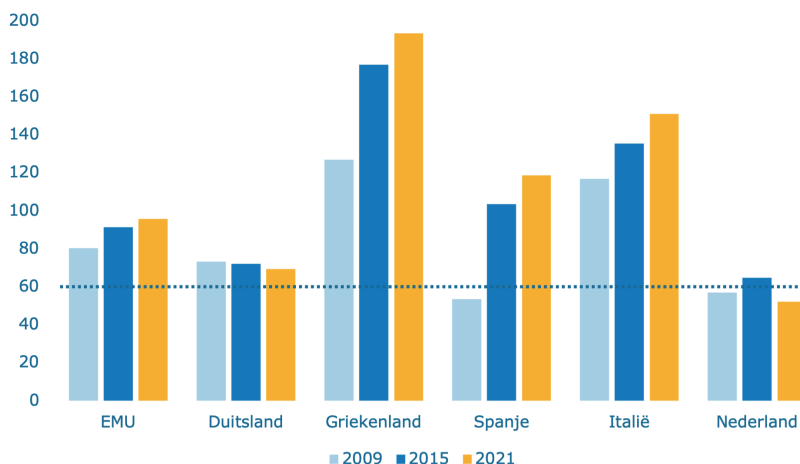
1.2.4 Overheidsfinanciën in Nederland en de eurozone

EU-lidstaten staan voor dezelfde uitdagingen, maar de verwachtingen over de overheidsfinanciën lopen uiteen. EU-lidstaten, waaronder ook Nederland, staan voor grote maatschappelijke en grensoverschrijdende uitdagingen, zoals de klimaattransitie en het waarborgen van de veiligheid van burgers. Ook kampen veel lidstaten met lage potentiële economische groei. Deze uitdagingen vereisen daadkracht en Europese samenwerking. Hoewel herstelgroei na de coronacrisis in lidstaten al was ingezet, zorgt de Russische inval in Oekraïne voor een nieuwe economische schok en zijn de toch al hoge energieprijzen (zie paragraaf 1.1.2) verder gestegen waardoor de inflatie verder is opgelopen. De ECB heeft daarom in juli voor het eerst sinds 2011 de rente verhoogd met 0,5%-punt. Daarnaast zijn de zogenoemde *spreads* – oftewel het renteverskil met Duitse staatsobligaties – van hogeschuldlanden opgelopen, wat kan wijzen op toenemende zorgen op financiële markten over de schuldhoudbaarheid van deze landen. Hierbij komt dat veel lidstaten maatregelen hebben genomen om de koopkracht van huishoudens te ondersteunen en extra kosten maken gerelateerd aan de Russische inval. In reactie hierop heeft de ECB het *Transmission Protection Instrument* aangekondigd met als doel sterk oplopende renteverskillen tussen eurolanden te kunnen beperken voor zover zij geen weerspiegeling zijn van fundamentele factoren. De combinatie van lagere economische groei, hogere overheidsuitgaven en de oplopende rente leidt tot een verdere verslechtering van de vooruitzichten voor de overheidsfinanciën in de EU-lidstaten.

Lidstaten met hoge schulden zijn kwetsbaarder voor onverwachte schokken. In de jaren na de kredietcrisis van 2008 en de eurocrisis van 2012 zijn veel lidstaten niet in staat gebleken de gunstige economische ontwikkeling en lage rentes in de jaren 2014-2019 te benutten om hun overheids-schulden af te bouwen (zie figuur 1.2.4). Staatsschulden van lidstaten waren voor de coronacrisis al hoog. Door de noodzakelijke maatregelen om de economieën tijdens de pandemie te ondersteunen, liepen deze verder op. Figuur 1.2.4 wijst met name op een hoge schuldquote voor Griekenland en Italië. Bij Italië gaat het daarbij ook met een schuld van ongeveer 2500 miljard euro om een forse omvang en hoge rentelasten.³⁸ Bij een hoge staatsschuld hebben lidstaten minder budgettaire ruimte om zelf schokken op te vangen. Hierdoor zijn deze lidstaten kwetsbaarder voor crises en is er een grotere kans dat zij dan een beroep doen op Europese instrumenten. Daarnaast is het voor deze lidstaten ook moeilijker om in normale tijden bovengenoemde structurele uitdagingen het hoofd te bieden. Deze vereisen immers veelal substantiële investeringen, waarvoor budgettaire ruimte nodig is.

³⁸ Italy General Government External Debt – 2022 Data – 2023 Forecast (tradingeconomics.com).

Figuur 1.2.4 Schuldniveaus (als % bbp) in enkele eurolanden



Bron: Eurostat

Voldoende (begrotings)capaciteit om schokken op te vangen is belangrijk.

Binnen de EU, en met name binnen de eurozone, bestaat het gevaar op zogenoemde negatieve *spillover* effecten naar andere lidstaten via handelsstromen, investeringen, het sentiment op de financiële markten en blootstellingen van commerciële banken. Daarnaast is er ook sprake van risicodeling en solidariteit binnen de EU en de eurozone via bijvoorbeeld de EU-begroting, SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*), leningen tegen lage rente om lidstaten te helpen om voornamelijk het inkomensverlies van burgers op te vangen tijdens de coronacrisis), NGEU (*Next Generation EU*, leningen en subsidies om herstel tijdens en na de coronacrisis te bevorderen), het Europees Stabieliteitsmechanisme (ESM), de balans van de ECB en binnen de bankenunie. Om deze redenen, en gezien de bovengenoemde economische en budgettaire ontwikkelingen, is het van groot belang dat de EU werk maakt van het vergroten van de schokbestendigheid voor toekomstige crises.

Begrotingsbeleid kan schokken maar deels opvangen. Naast begrotingsbeleid zijn er verschillende manieren om schokken op te vangen. Twee belangrijke manieren worden hier besproken. Ten eerste kan een economie zich aanpassen aan schokken door een goed werkende arbeidsmarkt en weerbare ondernemingen. Dit betekent bijvoorbeeld dat prijzen en lonen, maar ook werknemers, zich tijdig aanpassen aan de economische situatie. Dit geldt zowel binnen een land als tussen lidstaten. Een andere manier om schokken op te vangen, is private risicodeling via financiële markten, bijvoorbeeld met grensoverschrijdend bankieren of eigenvermogensfinanciering. Grensoverschrijdende kapitaalverstrekking en kredietverlening liggen in de eurozone lager dan tussen de staten in de VS. Ondanks stappen die zijn gezet binnen de kapitaalmarktunie en bankenunie, is hier nog progressie mogelijk. Zonder verdere stappen blijft er in sommige lidstaten een sterke verwevenheid tussen banken en overheden bestaan. In een aantal landen hebben banken relatief veel staatsobligaties van de eigen overheid op hun balans staan. Dit zorgt ervoor dat een schok voor de één resulteert in een schok voor de ander.

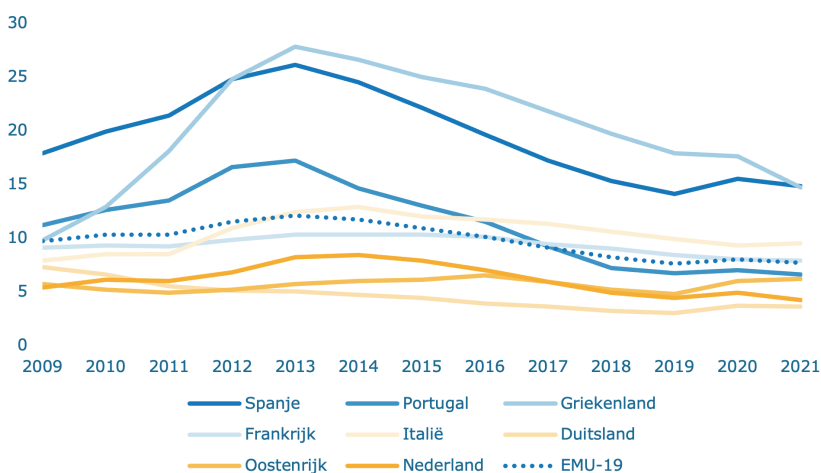
Figuur 1.2.5 Grote verschillen in omvang output gaps in de eurolanden



Bron: Eurostat

Het schokabsorptievermogen en de snelheid van economisch herstel verschilt per lidstaat. De *output gap* meet het verschil tussen het daadwerkelijke bbp-volume en het bbp-volume dat te verwachten is op basis van fundamentele economische factoren (zoals het structurele arbeidsaanbod en de productiviteitsgroei). De *output gap* geeft daarmee een indicatie van de stand van de economie. Bovenstaande figuur 1.2.5 laat zien dat schokken veelal op hetzelfde moment plaatsvinden in lidstaten, maar dat de impact na een schok (2008, 2020) in lidstaten verschilt. Dit onderstreept het belang van het aanpassingsvermogen in lidstaten, te meer voor eurolanden omdat zij niet meer hun monetaire beleid of wisselkoers kunnen gebruiken om schokken op te vangen en hun concurrentiepositie te versterken ten opzichte van andere (euro)landen. Landen kunnen het aanpassingsvermogen van hun economie vergroten door economische hervormingen. Op deze manier kunnen verschillen tussen de werkloosheidpercentages in eurolanden worden verkleind (figuur 1.2.6).

Figuur 1.2.6 Werkloosheidpercentages in de eurolanden



Bron: Eurostat

Het is zaak om de schokbestendigheid van de EU te versterken. Het is zeer de vraag of alle Europese landen in staat zijn om een volgende schok individueel op te vangen. Tijdens de coronacrisis bleek dat een aantal lidstaten in de problemen dreigde te komen. Nieuwe instrumenten die door de EU heeft opgetuigd in reactie op de coronacrisis, zoals NGEU en SURE, hebben deze zorgen niet weggenomen. Het herstel- en veerkrachtfonds van de EU draagt er echter wel aan bij dat noodzakelijke investeringen en hervormingen worden geïmplementeerd. Dit is goed voor de economische groei en de weerbaarheid van lidstaten op de lange termijn. Met de oplopende rente, de onzekerheid rondom de oorlog in Oekraïne en de fors opgelopen staatsschulden in veel lidstaten, zou het kunnen dat een aantal lidstaten een schok onvoldoende het hoofd kan bieden. Het kabinet heeft op 2 september 2022 een brief gestuurd naar het parlement met een analyse van de economische en financiële stabiliteit van de EMU en de mogelijkheden om bestaande kwetsbaarheden te verminderen.

Het kabinet hanteert ten aanzien van de EMU enkele uitgangspunten. Het kabinet onderstreept allereerst het belang van groeibevorderend economisch beleid en het waarborgen van gezonde overheidsfinanciën. Het kabinet is van mening dat lidstaten in de eerste plaats hiervoor zelf verantwoordelijk zijn en dat de bevoegdheden op deze terreinen bij lidstaten moeten blijven. Daarnaast kunnen maatregelen op Europees niveau een meerwaarde hebben bij het bevorderen van opwaartse economische convergentie en het aanpakken van kwetsbaarheden en uitdagingen. Denk aan: versterkte Europese coördinatie (via het Europees Semester en het Stabiliteits- en Groeipact), een verdere verdieping van de interne markt (inclusief de kapitaalmarkt en de bankenunie) en een inzet van de EU-begroting gericht op collectieve goederen met externe en grensoverschrijdende effecten. Nieuwe stappen op het gebied van de EMU moeten bijdragen aan het versterken van haar economische en financiële stabiliteit. Als voorstellen voor nieuwe instrumenten betrekking hebben op het overhevelen van financiële risico's op het collectief (de EU of de eurozone) en het kabinet de toegevoegde waarde hiervan erkent, hanteert het kabinet het uitgangspunt dat dit gepaard moet gaan met voldoende waarborgen voor prudent beleid. Dit vereist in principe dat het collectief (de EU of de eurozone) ook meer zeggenschap moet krijgen, bijvoorbeeld door het stellen van voorwaarden, specifiek ten aanzien van structurele hervormingen, het afspreken van gemeenschappelijke regels en het handhaven daarvan.

Box 1: Samenhang risicodeling en gemeenschappelijk regels

Voorstellen ter versterking van de EMU kunnen betrekking hebben op het delen van financiële risico's onder lidstaten. In dit geval hanteert het kabinet als uitgangspunt dat als risico's worden overgeheveld naar het collectief, dit gepaard moet gaan met voldoende waarborgen voor verstandig beleid. Dit vereist in principe dat het collectief (de EU of de eurozone) ook meer zeggenschap moet krijgen. Deze grotere zeggenschap van het collectief kan de vorm aannemen van het stellen van voorwaarden, specifiek ten aanzien van structurele hervormingen, het afspreken van gemeenschappelijke regels ter coördinatie van beleid (en het handhaven daarvan), of – in het meest vergaande geval – de overdracht van (wetgevende) bevoegdheden naar het Unie niveau. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat steun gekoppeld moet worden aan gepaste beleidsvoorwaarden met effectieve handhaving. Langs dezelfde logica gaat een groter beroep op eigen

verantwoordelijkheid gepaard met behoud van beleidsvrijheid. Een voorbeeld van een juiste balans tussen deze twee aspecten kan gevonden worden in de bankenunie, waar sprake is van risicodeling tussen banken via het Single Resolution Fund (SRF) in combinatie met vergaande geharmoniseerde regels voor en toezicht op deze banken op EU-niveau. Daarnaast is deze balans ook gehanteerd bij meerdere crisisinstrumenten (het EFSM, het EFSF en het ESM, de betalingsbalanssteun van de Unie en de RRF), waarbij lidstaten in ruil voor beleidsvoorwaarden (o.a. hervormingen) middelen uit deze instrumenten ontvangen waarbij wordt toegezien op de naleving van deze voorwaarden. Op basis van dit uitgangspunt en ook het bovengenoemde uitgangspunt dat lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor hun begrotings- en economisch beleid, liggen nieuwe permanente Europese faciliteiten voor risicodeling volgens het kabinet niet in de rede.

1.3 Brede welvaart

Brede welvaart kijkt verder dan economische groei en materiële welvaart.

Brede welvaart gaat over de kwaliteit van het leven hier en nu, rekening houdend met de mate waarin die invloed heeft op de kwaliteit van leven van toekomstige generaties en mensen ergens anders in de wereld. Hierin zijn alle welvaarts- en welzijnsaspecten van belang, zoals gezondheid, werk en vrije tijd, zorg, wonen, inclusiviteit, gelijke kansen, veiligheid, onderwijs, kwaliteit van de natuur en leefomgeving en de waardering van het eigen leven.

De toekomstige welvaart staat meer onder druk dan de huidige welvaart.

De brede welvaart in Nederland heeft zich de afgelopen jaren overwegend positief ontwikkeld. Het CBS publiceert jaarlijks de Monitor Brede Welvaart & de SDG's (*Sustainable Development Goals*, duurzameontwikkelingsdoelen) waarin het laat zien hoe het met de brede welvaart *hier en nu* is gesteld. Daarbij kijkt het CBS naar de effecten van dit welvaartsstreven op de volgende generaties onder de noemer *later* en naar de effecten op de mensen in andere landen onder de noemer *elders*. Deze monitor geeft voor het *hier en nu* grotendeels een positieve ontwikkeling. Nederland scoort op veel van de indicatoren hoger dan het Europese gemiddelde. Aandachtspunten liggen op het gebied van milieu en sociale cohesie. Bij de dimensie *later* tonen veel indicatoren een dalende trend. Veel indicatoren staan op rood en dit geldt met name voor de indicatoren van het natuurlijk kapitaal. Ook vanuit de SDG's bezien zijn er uitdagingen met name op de planeetdoelen. Dit laat zien dat toekomstige welvaart meer onder druk staat dan de huidige welvaart.

Het kabinet onderschrijft het belang van brede welvaart en werkt aan verankering in de begrotingssystematiek. De planbureaus werken de komende jaren aan een kernset van bredewelvaartsindicatoren³⁹ en zetten stappen om overkoepelende maatschappelijke uitdagingen te formuleren. Hierbij wordt ook bekeken hoe de SDG's van toegevoegde waarde zijn. Dit biedt op termijn een integraal en onafhankelijk denkkader voor brede

³⁹ Voortgangsrapportage planbureaus.

welvaart, wat de politieke discussie en invulling van brede welvaart vergemakkelijkt. De planbureaus geven in hun voortgangsrapportage aan dat Nederland pioniert met de ontwikkeling van een dergelijke kernset.⁴⁰ Dit instrumentarium bestaat in deze vorm nog nergens ter wereld.

Het kabinet streeft ernaar om de brede welvaart in Nederland te vergroten en heeft hierbinnen verschillende prioriteiten. Nederland staat voor grote uitdagingen, vooral op de dimensie *later*, en dit vraagt om hervormingen en investeringen. Voor de huidige én toekomstige generaties en met oog voor welvaart van mensen op andere plekken in de wereld. Om dit te bereiken zet dit kabinet in op zeven prioriteiten op het gebied van brede welvaart die volgen uit het coalitieakkoord. Er wordt jaarlijks bij deze prioriteiten stilgestaan in de Miljoenennota. De prioriteiten gaan over de thema's bestaanszekerheid en kansengelijkheid, democratische rechtsorde, veiligheid en sterke samenleving, de internationale context, duurzaamheid, gezondheid en de economie. Deze prioriteiten worden hieronder nader beschreven. We gaan hier kort in op de ontwikkelingen rondom de prioriteiten. In hoofdstuk 2 staan we uitgebreider stil bij de concrete maatregelen om vervolgens in hoofdstuk 3 de uitdagingen voor de toekomst te schetsen.

1. Alle Nederlanders moeten mee kunnen komen en gelijke kansen krijgen. 83,6% van de Nederlanders van 18 jaar of ouder is tevreden met het leven, zo blijkt uit figuur 1.3.1. In internationaal opzicht is dit relatief hoog, maar het is wel het laagste punt in Nederland sinds de start van de meting door het CBS in 1997.⁴¹ Hierin speelt de coronapandemie een rol, maar volgens het SCP zijn er trends die al langer spelen.⁴² De brede welvaart *hier en nu* ontwikkelt zich weliswaar vrij positief in Nederland, maar is niet gelijk verdeeld. Er zijn vooral verschillen op onderwijsniveau en migratieachtergrond. Kinderen van ouders met een lager opleidingsniveau of inkomen beginnen al voor de basisschool met een achterstand en halen deze gedurende de schooltijd niet in. Deze ongelijkheid werkt door naar baankansen, inkomen en zorg, zo blijkt uit onderzoek van het CPB en het CBS.⁴³

Dit kabinet zet zich in voor bestaanszekerheid en gelijke kansen van iedereen, ongeacht achtergrond of opleidingsniveau. Nog te vaak krijgen Nederlanders minder kansen of worden zij uitgesloten op grond van afkomst, geslacht, kleur, ras, leeftijd, geloof, seksuele geaardheid of beperking. Een actief emancipatie- en antidiscriminatiebeleid is daarom van groot belang, zodat iedereen zijn potentieel kan waarmaken in de samenleving, in het onderwijs en op het werk. Hierbij is het belangrijk dat alle kinderen, jongeren en studenten dezelfde kansen krijgen om zich te ontwikkelen. Bestaanszekerheid is essentieel voor de kwaliteit van leven. In 2020 liep 16,1% van de Nederlandse bevolking risico op armoede of uitsluiting en 7,9% van de huishoudens kampte dat jaar met geregistreerde problematische schulden.⁴¹ Door de hoge inflatie verwacht het CPB dat het aandeel personen en kinderen in armoede verder zal stijgen. Het verwachte aandeel kinderen in armoede loopt naar verwachting op tot 9,5% in 2023. Van groot belang voor een steviger bestaansminimum zijn maatregelen om dit percentage te verkleinen, zoals de bijzondere verhoging van het

⁴⁰ CPB, PBL, SCP (2022): Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek.

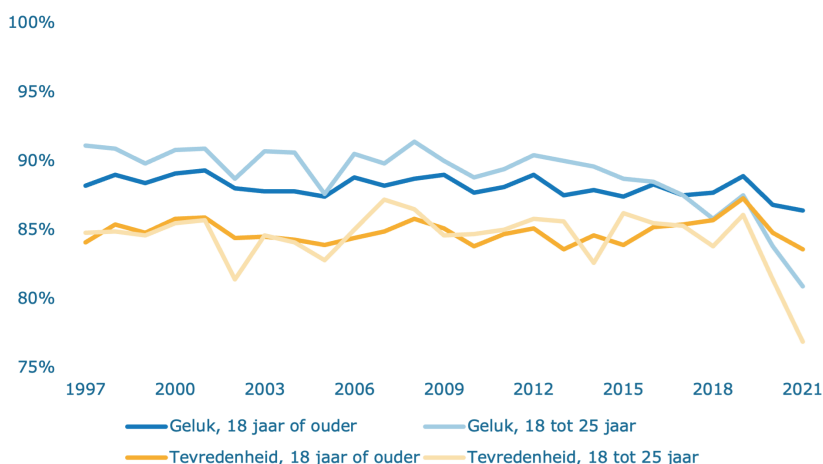
⁴¹ CBS (2022) Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals.

⁴² [Verschil in Nederland 2014-2020 | Factsheet | Sociaal en Cultureel Planbureau \(scp.nl\)](#)

⁴³ [De ongelijke effecten van de coronacrisis – en opties voor beleid \(cpb.nl\)](#)

minimumloon dat doorwerkt in de minimumuitkeringen en de Algemene Ouderdomswet (AOW). Deze maken huishoudens beter bestand tegen financiële schokken zoals de stijgende inflatie.

Figuur 1.3.1 Geluk en tevredenheid van Nederlanders



Bron: CBS

2. Het kabinet wil het vertrouwen tussen burgers en de overheid herstellen.

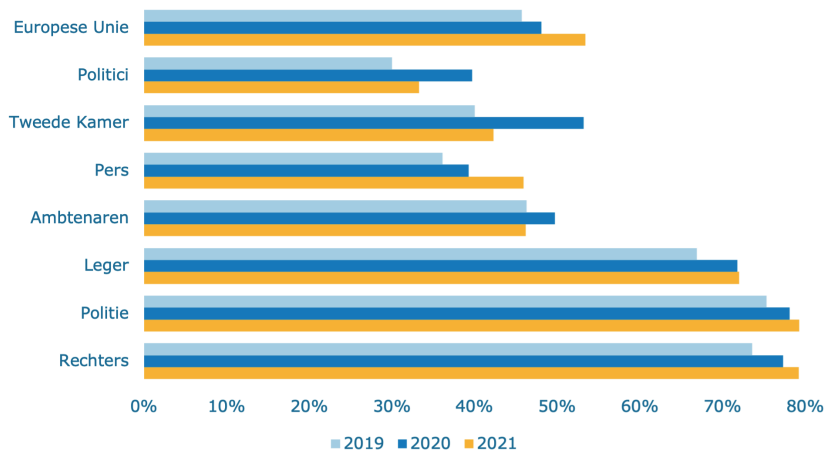
De overheid is betrouwbaar, heeft vertrouwen in inwoners en heeft oog voor de menselijke maat. De democratische rechtsorde is een essentieel fundament van de samenleving en brede welvaart. Daarom zet het kabinet blijvend in op het versterken van het vertrouwen tussen burgers en overheid. De meerderheid van de Nederlanders heeft vertrouwen in instituties zoals de politie, de rechtspraak en de Tweede Kamer. Uit cijfers van 2021 blijkt dat dit geldt voor 66,9% van de Nederlanders. Nederland staat hiermee op de derde plek in Europa. Internationaal vergeleken is Nederland dus nog altijd een *high trust society*. Het politiek vertrouwen is de afgelopen periode gedaald, na een piek tijdens de coronaperiode. Het is onduidelijk in hoeverre deze dip in politiek vertrouwen een structureel karakter heeft. Uit onderzoek blijkt dat het gebrek aan vertrouwen zich concentreert bij specifieke groepen in de samenleving en op specifieke plekken.

Het kabinet werkt aan een transparante, toegankelijke en begrijpelijke overheid. Nederland doet het goed op het gebied van de kwaliteit van overheidsregelgeving en effectiviteit van overheidsbestuur.⁴⁴ Ook Europees gezien bevinden we ons in de voorhoede. Het kabinet heeft daarom aandacht hiervoor en wil het vertrouwen waar nodig verder versterken. Hierbij zijn digitalisering van de overheid en informatievoorziening aan het parlement en de samenleving van belang. Het kabinet draagt hier aan bij door beslisnota's actief openbaar te maken. Tegelijkertijd moeten mensen altijd persoonlijk in contact kunnen komen met de overheid, bijvoorbeeld via een loket waar ze terecht kunnen met vragen. Daarnaast moeten essentiële voorzieningen zo veel mogelijk behouden blijven.

⁴⁴ CBS (2022) Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals.

Persvrijheid is onmisbaar in een goed functionerende democratie. Tegelijkertijd is Nederland fors gezakt op de wereldranglijst persvrijheid zoals opgesteld door *Reporters sans frontières*, van plaats 6 naar plaats 28.⁴⁵ Journalisten in Nederland worden regelmatig bedreigd en belemmerd in hun werkzaamheden. Ook bedreigingen van rechters, burgemeesters en politici komen vaker voor.⁴⁶ Een goed functionerende democratie vereist dat iedereen zijn werk goed en veilig kan uitvoeren; het kabinet maakt zich hier sterk voor.

Figuur 1.3.2 Vertrouwen in instituties



Bron: CBS

3. Veiligheid in binnen- en buitenland is een fundament voor brede welvaart en de kwaliteit van leven. Een gebrek aan veiligheid of veiligheidsgevoel is een risico voor de kwaliteit van leven in het hier en nu, maar ook later. Het kabinet ziet het daarom als zijn prioriteit de veiligheid te versterken, onder andere door ondermijning tegen te gaan en in te zetten op preventie. Het aandeel mensen dat aangeeft slachtoffer te zijn geweest van criminaliteit is in 2021 weliswaar 3,7%-punt lager dan in 2019, maar het gebruik van ernstig geweld bij jeugdcriminaliteit is toegenomen.⁴⁷ En hoewel Nederland nog altijd de zesde positie in Europa inneemt als het gaat om het vertrouwen in de rechtsstaat, is dit vertrouwen wel gedaald. Ook de verharding van georganiseerde drugscriminaliteit ondermijnt onze maatschappij en tast de veiligheid aan. Daarnaast bevinden Nederland en Europa zich mede door de vreselijke oorlog in Oekraïne in een tumultueuze internationale context met veranderende machtsverhoudingen en instabiliteit. Dit heeft ook een effect op de veiligheidsbeleving in ons land.

4. Wereldwijde uitdagingen vragen om een voortrekkersrol van Nederland en een sterk en slagvaardig Europa. Uitdagingen strekken verder dan nationale grenzen en hierbij is internationale samenwerking essentieel. Dit kabinet neemt een leidende rol en pakt samen met andere landen maatschappelijke uitdagingen zoals klimaat en veiligheid aan. Hierbij is de inzet van het kabinet om de EU slagvaardiger, economisch sterker, groener en transparanter te maken.⁴⁸ Nederland verdient een derde van zijn bbp aan

⁴⁵ Reporters sans frontières (2022).

⁴⁶ [Monitor Integriteit en Veiligheid 2022 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

⁴⁷ Monitor Jeugdcriminaliteit 2020.

⁴⁸ Staat van de Europese Unie 2022.

de uitvoer van goederen en diensten. De Monitor Brede Welvaart & de SDG's kijkt ook naar onze invloed op landen elders in de wereld. Over de hele breedte toont de welvaart 'elders' in 2021 in de monitor een positiever beeld dan in het vorige jaar. Nederlands beleid heeft ook gevolgen over de landsgrenzen heen en voor de samenleving op andere plekken. Daarom vergroenen we het handelsinstrumentarium en ondersteunen we bedrijven bij internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (imvo).

5. Een duurzaam land met een klimaatneutrale, fossielvrije en circulaire toekomst en een woning voor iedereen. Klimaatverandering is dé uitdaging van onze generatie en het kabinet spant zich maximaal in om onze planeet en daarmee ook ons eigen land leefbaar te houden. De uitstoot van broeikasgassen en de broeikasvoetafdruk is volgens het CBS in 2021 weer groter geworden, na een daling in 2020. De natuur in Nederland staat onder druk. Biodiversiteit gaat achteruit. Dat is zorgelijk. Daarnaast is de staat van de natuur ook van invloed op ons welbevinden. Op het gebied van diversiteit van fauna op zowel land als in zoet water en moeras laten de indicatoren in de Monitor Brede Welvaart & de SDG's een dalende trend zien.

Wonen in een goed, duurzaam en betaalbaar huis in een leefbare wijk is een eerste levensbehoefte. Het vinden van een passende woning lijkt echter steeds lastiger. Het kabinet bouwt daarom nu binnen verschillende beleids-terreinen aan een duurzame toekomst voor mens en natuur. Het stelt huishoudens en gemeenschappen, bedrijven en coöperaties en dorpen en steden in staat een duurzame omslag te maken waaraan iedereen mee kan doen.

6. Passende en betaalbare zorg is nodig, voor jong en oud, voor nu en in de toekomst. De Nederlandse zorg is van hoog niveau. De gezonde levensverwachting van Nederlanders is bovengemiddeld vergeleken met andere Europese landen en de gezondheidsschade door een ongezonde levensstijl gemiddeld lager. Ook vinden Nederlanders doorgaans zelf dat ze gezond zijn: in 2021 omschreef 81,5% van de bevolking de eigen gezondheid als goed of zeer goed. Wel nam de mentale gezondheid af tijdens de coronapandemie en in de jaren daarvoor: het percentage personen met psychische klachten of problemen nam van 11,9% in 2020 toe tot 15,1% in 2021. Daarnaast heeft corona ertoe geleid dat veel reguliere zorg geen doorgang heeft kunnen vinden. Deze zorg wordt nu zo veel mogelijk ingehaald, maar de capaciteit van de zorg is begrensd waardoor wachtlijsten kunnen ontstaan of oplopen. De kwaliteit van de zorg in Nederland is in brede zin goed, maar blijft op een aantal onderdelen achter bij andere landen. Daarnaast staat er druk op de financiële en personele houdbaarheid van het zorgstelsel, mede door de vergrijzing.

Het kabinet wil dat iedereen kan rekenen op de zorg die nodig is, ongeacht het inkomen of waar je woont. Er worden maatregelen genomen om de groei van de zorguitgaven te verlagen, maar aan het eind van deze kabinetsperiode gaat er meer geld naar de zorg dan voor deze kabinetsperiode. Het gaat zodoende om 'minder meer'. De toenemende behandelmogelijkheden en de extra vraag naar de zorg door de vergrijzing betekenen echter dat er in de toekomst opnieuw belangrijke keuzes gemaakt moeten worden (zie ook paragraaf 2.3.3), ook door volgende kabinetten. De zorg in Nederland is een belangrijke verworvenheid en om deze te behouden is meer scherpheid nodig op wat goede, passende zorg is en wat niet. Dat vraagt om meer inzet op preventie, samenwerking, aandacht voor de patiënt en ruimte voor iedereen die in de zorg werkt.

7. Het kabinet blijft de ondernemende, innovatieve en eerlijke Nederlandse economie versterken. Een aantrekkelijk ondernemersklimaat is nodig voor de enthousiaste start-ups, het sterke midden- en kleinbedrijf (mkb) ondernemers en het betrokken bedrijfsleven, zodat zij duurzaam bijdragen aan de brede welvaart. De werkloosheid is laag en dit vertaalt zich ook in een lage langdurige werkloosheid. Slechts 1% van de beroepsbevolking was een jaar of langer werkloos in 2021. Het aandeel van de werkzame beroepsbevolking (de nettoarbeidsparticipatie) steeg daarnaast in 2021 naar 70,4%. De toename volgt op een lichte afname in 2020, maar de trend blijft stijgend. Binnen de EU steekt Nederland met deze cijfers gunstig af.⁴⁹ Tegelijkertijd werken vergeleken met de rest van de wereld zowel vrouwen als mannen vaker in deeltijd.

Digitalisering biedt veel kansen. Hiervoor zet het kabinet in op uitstekende digitale vaardigheden, een sterke Europese digitale markt, hoogstaande infrastructuur en ambitieuze samenwerking in technologische innovatie. Tegelijkertijd kent digitalisering ook risico's, zoals desinformatie, digitale aanvallen of het uitsluiten van burgers die niet mee kunnen komen. Daarom werkt het kabinet aan een veilige, inclusieve en kansrijke digitale samenleving die publieke waarden en grondrechten beschermt, door meer dan voorheen normerend op te treden naar publieke en private partijen.

⁴⁹ CBS (2022) Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals.

2 ONTWIKKELING VAN DE UITGAVEN EN INKOMSTEN RIJKSOVERHEID

Inleiding

Het kabinet neemt maatregelen om de gevolgen van de inflatie voor de koopkracht van de lagere- en middeninkomens te beperken. De verwachte ontwikkeling van de koopkracht voor 2022 en 2023 is sterk negatief en in historisch perspectief zeer uitzonderlijk. Zoals paragraaf 1.1 laat zien is de gestegen energierekening hiervan een belangrijke oorzaak. Het structurele herstel van de koopkracht moet primair komen vanuit de loonstijging. Toch komt het kabinet met een stevig koopkrachtpakket om huishoudens te ondersteunen bij de hoge energierekening. Het koopkrachtpakket dat in 2022 is ingezet wordt in 2023 grotendeels voortgezet en uitgebreid met verdere maatregelen. Hierbij is de vervelende boodschap wel: niet al het verlies kan worden weggenomen. Hoewel iedereen de effecten van de inflatie voelt richten de maatregelen zich vooral op de kwetsbare huishoudens.

Het kabinet investeert daarnaast om de brede welvaart te vergroten. Er zijn grote, langjarige maatschappelijke opgaven op het terrein van brede welvaart. Het beleid gericht op het vergroten van de brede welvaart beslaat veel verschillende terreinen. Dit hoofdstuk gaat ook in op deze uitgaven van het kabinet, waarbij wordt aangegeven aan welke van de zeven brede welvaartsprioriteiten uit paragraaf 1.3 het beleid bijdraagt. Deze prioriteiten zijn: kansengelijkheid, democratische rechtsorde, veiligheid en sterke samenleving, internationale context, duurzaamheid, gezondheid en de economie.

Deze ambitieuze investeringsagenda brengt ook verantwoordelijkheden met zich mee. Het kabinet ziet het als zijn taak de voorgenomen investeringen zo doeltreffend en doelmatig mogelijk in te zetten, zodat de beoogde effecten van de investeringsagenda ook daadwerkelijk worden behaald. Daarbij zet het kabinet zich in om de middelen van de begrotingsfondsen incidenteel te houden. Ook werkt het aan de voorgenomen beperking van de groei van de zorgkosten met het oog op solide overheidsfinanciën op de lange termijn.

2.1 Begroting 2023

De uitgaven in 2023 zijn naar verwachting ruim 390 miljard euro. Tabel 2.1.1 toont het overzicht van de verwachte uitgaven en inkomsten, inclusief de raming voor de komende jaren. De tabel laat zien dat de (netto)uitgaven fors stijgen. Desondanks daalt de staatsschuld in verhouding tot het bbp in 2022 naar 49,8% en zal deze naar verwachting uitkomen op 50,2% in 2026. Naar verwachting groeien de (nominale) rijksuitgaven in 2022-2025 jaarlijks met circa 7%, in lijn met de geraamde groei van de ontvangsten.

Tabel 2.1.1 Budgettaire kerngegevens

In miljarden euro's, tenzij anders aangegeven	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Inkomsten (belastingen en sociale premies)	322,4	349,2	366,4	399,6	411,3	427,9
Reguliere netto-uitgaven onder het uitgavenplafond	315,9	339,2	372,6	399,7	424,0	437,6
Rijksbegroting	152,0	155,1	161,5	169,9	181,0	180,1
Sociale zekerheid	87,8	89,1	99,7	105,1	111,9	117,4
Zorg	76,1	81,1	89,4	95,0	99,6	105,0
Investerings	0,0	13,8	22,0	29,7	31,5	35,2
Steunmaatregelen corona relevant voor het EMU-saldo (uitgaven)	31,1	15,3	5,2	0,2	0,1	0,0
Overige netto-uitgaven en correcties relevant voor het EMU-saldo	- 1,1	2,3	17,2	22,6	11,8	11,3
Totale netto-uitgaven relevant voor het EMU-saldo	345,8	356,8	395,0	422,5	435,9	448,9
EMU-saldo collectieve sector	- 21,9	- 8,5	- 29,6	- 24,0	- 25,7	- 22,1
EMU-saldo collectieve sector (in procenten bbp)	- 2,5%	- 0,9%	- 3,0%	- 2,3%	- 2,4%	- 2,0%
EMU-schuld collectieve sector	448,1	464,4	491,7	515,3	541,5	563,7
EMU-schuld collectieve sector (in procenten bbp)	52,1%	49,8%	49,5%	49,6%	50,0%	50,2%
Bruto binnenlands product (bbp)	861	933	994	1.039	1.084	1.123

Bron: CBS, CPB en ministerie van Financiën

Box 2: Inflatie leidt niet tot meer budgettaire ruimte

Samenvatting

Het directe effect van hogere inflatie op de begroting is uiteindelijk ongeveer nul. De belastingontvangsten nemen toe, maar de uitgavenplafonds worden ook verhoogd. Als dit echter leidt tot hogere rentelasten op de staatsschuld, kan de totale budgettaire ruimte binnen de begroting afnemen.

Beperkt effect op het EMU-saldo...

Het directe effect van hogere inflatie is nagenoeg nul. Dit komt door de tegenstelde effecten van de inflatie op de belastingontvangsten enerzijds en de uitgavenplafonds anderzijds.

...door positief effect inflatie op de belastingontvangsten...

Inflatie betekent hogere prijzen van goederen- en diensten. Hogere prijzen leiden direct tot meer ontvangsten van de belasting over de toegevoegde waarde (btw). Dit effect wordt gedempt door de consumptiedaling die volgt uit het koopkrachtverlies vanwege de inflatie. Bij andere belastingsoorten werkt het effect van de inflatie op de ontvangsten indirect door. De mate waarin inflatie leidt tot hogere lonen is bijvoorbeeld bepalend voor de ontvangsten van loon- en inkomstenbelasting.

...en negatief effect inflatie op de uitgavenplafonds

De uitgavenplafonds worden jaarlijks geïndexeerd met de zogenoemde loon- en prijsontwikkeling (LPO), op basis van de CEP-raming van het CPB. Per begroting wordt gekeken in hoeverre de uitgaven loon- en prijsgevoelig zijn. Het inflatieniveau van 2022 is bij Voorjaarsnota 2022 definitief uitbetaald middels een hogere LPO. Voor 2023 en verder wordt dit conform eenzelfde systematiek verwerkt.

Trendmatig begrotingsbeleid

Zowel hogere belastinginkomsten als hogere uitgaven aan loon- en prijsontwikkelingen worden gezien als endogene (niet beleidsmatige) ontwikkelingen. Hierop worden de kaders aangepast. Hogere belastinginkomsten leiden uiteindelijk dus niet tot ruimte in het inkomstenkader. Hogere LPO-uitgaven hoeven ook niet gedekt te worden onder het uitgavenplafond.

Rentelasten leiden tot minder budgettaire ruimte

Tegelijkertijd leidt een hogere inflatie vaak tot een hogere rente. Dit zorgt voor een budgettair probleem door hogere rentelasten op de staatsschuld. De rente op staatsleningen is recent mede door de inflatie behoorlijk gestegen van circa 0% naar 1,6% (verwachting CPB voor geheel 2023). De rentelasten vallen onder de uitgavenplafonds en moeten worden ingepast. Hierdoor neemt de budgettaire ruimte af.

2.2 Hoofdpunten van beleid begroting 2023 (zowel uitgaven als lasten)

2.2.1 Augustusbesluitvorming

Met een fors pakket aan maatregelen beperkt het kabinet de invloed van de inflatie op de koopkracht. Het koopkrachtpakket dat in 2022 is ingezet, wordt in 2023 grotendeels voortgezet en uitgebreid met verdere maatregelen. In tabel 2.2.1 staat een compleet overzicht hiervan. In de tabel is onder andere te zien dat de verlaging van de energibelasting en brandstofaccijnzen wordt verlengd. Ook wordt de zorg- en huurtoeslag tijdelijk verhoogd, het wettelijk minimumloon (wml) wordt sneller en meer verhoogd. Dit is nodig vanwege de ongekende terugval in koopkracht van huishoudens door de gestegen energieprijzen. Tegelijkertijd zet het kabinet in lijn met de aanbevelingen van het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Vermogensverdeling stappen om de belasting van verschillende typen werkenden meer in evenwicht te brengen. Dit gebeurt met het verhogen van het lage vpb-tarief naar 19%, het afschaffen van de doelmatigheidsmarge gebruikelijk loon en het verder afbouwen van de zelfstandigenaftrek. Ook wordt meer evenwicht gebracht in het belasten van vermogen door het aftoppen van de giftenaftrek en het breder aanpakken van constructies en fiscale regelingen. De opbrengst van de belastingen op vermogen wordt teruggegeven in lagere lasten op arbeid voor werkgevers en werknemers. Het totale pakket levert mede door deze maatregelen structureel een positief effect op voor het EMU-saldo. Op de korte termijn leidt het pakket echter tot een saldoverslechtering ondanks de inzet van de toegenomen gasbaten, extra inkomsten uit de mijnhouwheffing, herbestemming van middelen uit de maatregel Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE). Het kabinet vindt deze tijdelijke verslechtering verdedigbaar gezien de omvang van de koopkrachtproblematiek en het feit dat de begroting op langere termijn verbetert door de som van de maatregelen. De maatregelen uit het augustusbesluitvorming staan in de tabel 2.2.1 puntsgewijs toegelicht.

De totale augustusbesluitvorming heeft zowel budgettaire als economische effecten die met grote onzekerheden zijn omgeven. Zo heeft dit pakket aan maatregelen volgens de berekeningen van het CPB een opwaarts effect op de groei (+0,5%-punt) en een neerwaarts effect op de inflatie (-1,75%-punt). Deze ramingen van economische groei en inflatie zijn echter met veel onzekerheid omgeven. Het totaal van het koopkrachtpakket en het budgettaire beeld leidt tot een overschrijding van het uitgavenplafond in 2022 en tot overschrijdingen van dit plafond in latere jaren (zie voor

plafondtoetsen bijlage 1). In het lastenkader is voor 2023 sprake van een overschrijding die in latere jaren omslaat naar een onderschrijding (zie voor het lastenkader bijlage 3). Wanneer de effecten voor het uitgavenplafond en het lastenkader bij elkaar worden opgeteld is over de jaren 2022 t/m 2027 sprake van een overschrijding van 1,5 miljard euro. De structurele tegenvaller in het uitgavenbeeld wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de tegenvallende rente en zal worden meegenomen in de voorjaarsbesluitvorming.

Tabel 2.2.1 Augustusbesluitvorming							
in miljoenen euro, plus = saldobelastend	2022	2023	2024	2025	2026	2027	struc
Incidenteel pakket koopkracht	50	10.173	227	37	93	113	0
Verlaging Energiebelasting	0	5.422	0	0	0	0	0
Reservering fonds betalingsachterstanden	0	50	0	0	0	0	0
Uitstel schuif energiebelasting naar 2024	0	- 246	0	0	0	0	0
Energietoeslag (1300 euro)	0	1.400	0	0	0	0	0
Eenmalig verhogen zorgtoeslag met 412 euro	0	2.117	0	0	0	0	0
Enveloppe armoede & schulden	50	75	75	0	0	0	0
Inkomensafhankelijke huurverlaging 1/7	0	0	0	0	0	0	0
Verhogen beurs uitwonende studenten	0	12	18	37	93	113	0
Intensivering nationaal isolatieprogramma	0	150	150	0	0	0	0
Maatregel brandstofaccijns	0	1.193	- 16	0	0	0	0
Structureel pakket	111	5.346	4.449	3.220	3.098	3.087	3.174
Verhoging WML	22	3.208	2.073	863	833	811	532
IOAOW verlagen 2023, afschaffen 2025	0	- 496	- 151	0	0	0	0
Verhoging huurtoeslag met 203 euro	25	187	325	325	325	325	325
Kindgebonden budget	65	732	485	248	134	133	100
Kinderopvangtoeslag naar 96%	0	0	6	80	102	113	113
Arbeidskorting	0	500	500	500	500	500	500
Verlaging tarief eerste schijf IB	0	700	700	700	700	700	1.000
Investering MKB	0	500	500	500	500	500	600
tarief box 2	0	70	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1
verhogen EIA/MIA/VAMIL	0	150	150	150	150	150	150
verhogen WKR	0	50	50	50	50	50	50
Aof-premie kleine werkgevers	0	230	301	301	301	301	401
Caribisch NL	0	16	12	4	4	4	4
Dekkingsmaatregelen	- 2.939	- 7.051	- 6.137	- 4.568	- 4.510	- 4.211	- 3.347
Gasbaten exclusief Norg	- 2.470	- 2.281	- 2.371	- 919	- 385	- 35	- 35
Mijnbouwheffing	0	- 2.021	- 714	- 52	0	0	0
SDE meevaller kolencentrales	- 500	0	0	0	0	0	0
Versneld afbouwen zelfstandigenaftrek	0	- 173	- 345	- 518	- 688	- 598	- 89
Afschaffen doelmatigheidsmarge	0	- 543	- 524	- 505	- 487	- 468	- 189
Verhogen lage vpb-tarief naar 19%	0	- 1.525	- 1.527	- 1.528	- 1.529	- 1.530	- 1.549
Box 3: verhogen tarief & HHV	0	- 84	- 217	- 350	- 350	- 350	- 350
Aanpak constructies & fiscale regelingen	0	0	- 100	- 250	- 400	- 550	- 550
Aftoppen giftenaftrek ANBI-constructie	0	- 10	- 20	- 30	- 40	- 50	- 50
Afschaffen FBI vastgoed	0	0	- 54	- 54	- 54	- 54	- 54
Verhogen overdrachtsbelasting tot 10,4%	0	- 130	- 130	- 130	- 130	- 130	- 130
Resterend overschot inkomstenkader	31	- 284	- 135	- 232	- 447	- 446	- 351
Uitgavenbeeld augustus	- 2.578	573	807	1.496	1.022	- 445	635
Rente	383	1.947	1.049	1.015	1.071	1.071	1.071

in miljoenen euro, plus = saldobelastend	2022	2023	2024	2025	2026	2027	struc
Asiel	183	189	95	176	184	182	168
Medeoverheden	0	0	0	0	1.100	0	0
Uitvoerinsinformatie SZW en VWS	- 937	- 35	- 185	- 312	- 381	- 433	- 438
Onderuitputting	- 2.100	- 2.100	- 500	0	0	0	0
Kasschuiven	41	840	489	713	- 855	- 1.153	0
Overige	- 148	- 268	- 141	- 96	- 97	- 113	- 166
Totaal¹	- 5.356	9.041	- 654	184	- 297	- 1.456	462

¹ Deze tabel toont in structureel opzicht een verslechtering van het EMU-saldo. Het kabinet inventariseert maatregelen om de structurele doorwerking van de rentetegenvaller in de voorjaarsbesluitvorming van 2023 in te passen. Op het moment dat dit gebeurt, leidt het pakket per saldo tot een structurele verbetering van het EMU-saldo.

Incidenteel pakket koopkracht

De verlaging van de energiebelasting uit 2022 wordt doorgezet en geïntensiveerd. In de energiebelasting worden huishoudens tegemoetgekomen via de belastingvermindering en via lagere tarieven. Hiervoor wordt ruim 4,5 miljard euro vrijgemaakt, waarmee het pakket in de energiebelasting en btw van vorig jaar in omvang ruim wordt doorgezet. De geplande schuif in de energiebelasting tussen elektriciteit en gas uit het coalitieakkoord wordt in 2023 vervangen door hiervoor genoemde maatregelen om de energiebelasting te verlagen. Vanaf 2024 wordt de schuif in de energiebelasting van elektriciteit naar gas doorgevoerd volgens het in het coalitieakkoord opgenomen pad. Een deel van het budget (940 miljoen euro) wordt gereserveerd voor gerichte steun via de energierekening. Er wordt op dit moment onder andere een tariefplafond verkend. Hierbij wordt de steun via de energierekening gericht op huishoudens die onvoldoende bereikt worden met het reguliere instrumentarium. De afbakening van de doelgroep wordt onderzocht. Als deze verkenning niet tot resultaat leidt, valt het budget terug aan verlichting via de belastingvermindering in de energiebelasting. Ook wordt er 50 miljoen euro van deze reeks in de tabel op de aanvullende post gereserveerd om een fonds op te richten. Dit fonds is gericht op het voorkomen van afsluitingen door betalingsachterstanden.

Ook in 2023 kunnen gemeenten een energietoeslag van 1300 euro uitkeren.

In totaal wordt 1,4 miljard euro voor gemeenten vrijgemaakt zodat de energietoeslag ook in 2023 kan worden uitgekeerd aan huishoudens tot 120% van het sociaal minimum. Hiermee kunnen deze huishoudens de hogere energieprijzen beter opvangen. De energietoeslag is onderdeel van het grotere pakket om de koopkracht van lagere inkomens te ondersteunen.

De zorgtoeslag wordt in 2023 eenmalig verhoogd met 412 euro. Dit verhoogt het inkomen van huishoudens die al zorgtoeslag ontvangen met 34 euro per maand. Deze groep omvat zowel de meest kwetsbare huishoudens als huishoudens met (lage) middeninkomens die door de gestegen energierekening moeite hebben om rond te komen. Huishoudens waarvan het inkomen net boven de oude maximum inkomensgrens lag, ontvangen een deel van dit bedrag. De kosten van de verhoging zijn 2,1 miljard euro.

Daarnaast stelt het kabinet in totaal 200 miljoen euro beschikbaar voor flankerend beleid. Dit beleid is onder andere gericht op de lagere inkomens. Dit beleid is bedoeld voor huishoudens die naast de maatregelen extra ondersteuning nodig hebben. De maatregelen uit het flankerend beleid worden nog verder uitgewerkt.

Ook wil het kabinet huurders met een laag inkomen ondersteunen. Daarom vervroegt het kabinet, in overleg met de woningcorporaties, de inkomensafhankelijke huurverlaging naar 1 juli 2023. Dit verlaagt de huren voor huurders met een inkomen onder 120% van het sociaal minimum die wonen in een sociale huurwoning van een woningcorporatie. Gemiddeld wordt voor deze huurders de huur verlaagd met 57 euro per maand.

Om uitwonende studenten tegemoet te komen voor hun gestegen lasten trekt het kabinet eenmalig 500 miljoen euro uit. Dit bedrag wordt ingezet om in het collegejaar 2023-2024 de basisbeurs voor uitwonende mbo-, hbo- en wo-studenten met ongeveer 165 euro per maand te verhogen. Omdat de basisbeurs in veel gevallen wordt verstrekt als een prestatiebeurs en pas bij het behalen van een diploma wordt omgezet naar een gift, valt het grootste deel van de (plafondrelevante) uitgaven in latere jaren.

Het kabinet wil (kwetsbare) huishoudens financieel ondersteunen bij het nemen van energiebesparende maatregelen. Daarom stelt het in 2023 en 2024 in totaal 300 miljoen euro extra beschikbaar voor het Nationaal Isolatieprogramma. Dit betekent dat meer (kwetsbare) huishoudens hun woningen kunnen verduurzamen en op deze manier hun energielasten kunnen verlagen. Doel hiervan is huishoudens beter weerbaar te maken tegen toekomstige prijsfluctuaties.

Het kabinet verlengt de verlaging van de accijns op brandstof. In 2023 worden de accijnzen gedurende de periode januari tot en met juni op hetzelfde bedrag gehouden als in 2022. In de tweede helft van 2023 wordt de accijnsverlaging langzaam afgebouwd.

Structureel pakket

Het kabinet versnelt en vergroot de voorgenomen verhoging van het wettelijk minimumloon. Dit maakt werken aantrekkelijker en versterkt de inkomenspositie van zowel werkenden met een laag inkomen als uitkeringsgerechtigden. Al per 2023 wordt het wml met de voorgenomen 7,5% verhoogd en daarbij wordt het aanvullend verhoogd zodat het wml op 1 januari 2023 stijgt met ruim 10% (inclusief de gebruikelijke indexatie). Hiertoe wordt het wml aanvullend beleidsmatig verhoogd met 0,55%. De koppeling met de AOW blijft behouden. Het kabinet is van mening dat met het stijgen van de AOW-uitkering de noodzaak tot een aanvullende Inkomensondersteuning IOAOW vervalst. Daarom wordt deze in 2023 verlaagd naar 5 euro per maand en per 2025 afgeschaft. Net als in het coalitieakkoord wordt de doorwerking op de grenzen van de arbeidskorting teruggedraaid.

Het kabinet verhoogt structureel de huurtoeslag met 16,94 euro per maand. Huishoudens in huurwoningen zijn kwetsbaar voor externe schokken zoals recent de hoge energieprijzen. Om de inkomenspositie van huurders te verbeteren, verhoogt het kabinet de huurtoeslag. Het kabinet trekt hiervoor structureel 325 miljoen euro uit.

Het kabinet verhoogt het kindgebonden budget. Deze verhoging bestaat uit drie onderdelen. Het bedrag voor het derde kind en verder wordt verhoogd, zodat dit gelijk is aan het bedrag voor het tweede kind (een verhoging van 105 euro). De rest van het budget wordt gelijk verdeeld over alle kindbedragen (ook voor eerste kinderen) en de verhoging van het hogere bedrag voor alleenstaande ouders (de ALO-kop). Dit verhoogt deze bedragen met

335 euro. Deze maatregel wordt geïmplementeerd in 2023 en wordt in de daaropvolgende jaren afgebouwd. Per 2028 trekt het kabinet structureel 100 miljoen euro uit voor de verhoging van het kindgebonden budget.

Het vergoedingspercentage van de kinderopvangtoeslag gaat naar 96%. Het vergoedingspercentage van de kinderopvangtoeslag wordt per 2025 verhoogd van 95% naar 96% zodat bij de hervorming naar een nieuw stelsel voor kinderopvang ook de laagste inkomens ten minste hun huidige vergoeding behouden.

Om werken lonender te maken verhoogt het kabinet de arbeidskorting. Het kabinet trekt structureel 500 miljoen euro uit om, aanvullend op de verhoging uit het coalitieakkoord, de arbeidskorting te verhogen. Dit wordt ingezet om middeninkomens te bereiken. Hiertoe worden het tweede en derde knippunt verhoogd met 89 euro en het afbouwpercentage stijgt naar 6,51%.

Het kabinet zet in op het verlagen van de lasten op arbeid en verlaagt daarom het tarief eerste schijf in 2023 met 0,11%-punt. Hierdoor daalt de gemiddelde belastingdruk voor alle inkomens. De kosten hiervan bedragen 700 miljoen euro. In de tariefsverhoging is ook de verhoging van het tarief eerste schijf meegenomen door de meevaller in de Zorgverzekeringswet (Zvw).

Om de lasten op arbeid te verlagen, verlaagt het kabinet ook de lasten voor ondernemers in het mkb. De opbrengst van de verhoging van het lage vpb-tarief wordt met name teruggegeven aan het mkb. Hiervoor trekt het kabinet in de jaren 2023 tot en met 2027 500 miljoen euro uit. Vanaf 2028 wordt hiervoor structureel 600 miljoen euro gereserveerd. De lastenverlichting ontstaat door de Arbeidsongeschiktheids (Aof)-premie voor kleine werkgevers te verlagen en de werkkostenregeling (WKR) te verruimen met 50 miljoen euro. Ook wordt het budget voor de energie-investeringsaftrek (EIA), de milieu-investeringsaftrek (MIA) en de willekeurige afschrijving milieu investeringen (VAMIL) verhoogd met 150 miljoen euro om zo verduurzaming te stimuleren en de energieafhankelijkheid van bedrijven te verminderen. Daarnaast wordt het gedifferentieerde tarief in box 2, dat ingaat per 2024 en zoals gepresenteerd in de Voorjaarsnota, aangepast naar een laag tarief van 24,5% en een hoog tarief van 31% (met een grens van 67.000 euro bij het lage tarief). De lastenrelevante opbrengst van de box 2-maatregel begint in 2024, in plaats van in 2023, zoals aangenomen werd bij de Voorjaarsnota. Daardoor is er een derving van 70 miljoen euro in 2023 ten opzichte van de stand in de Voorjaarsnota.

De maatregelen uit het koopkrachtpakket voor Europees Nederland worden doorvertaald naar Caribisch Nederland. Sommige van de maatregelen zijn niet direct door te vertalen; zo kent Caribisch Nederland bijvoorbeeld geen kindgebonden budget. Voor het nemen van vergelijkbare maatregelen in Caribisch Nederland stelt het kabinet 16 miljoen euro incidenteel en 2,4 miljoen euro structureel beschikbaar. Hiervan wordt 6,4 miljoen euro in 2024 en 1,6 miljoen euro vanaf 2025 gereserveerd op de aanvullende post in afwachting van nadere uitwerking.

Dekkingsmaatregelen

Door de onrust op de gasmarkt zijn de gasprijzen en daardoor ook de gasbaten gestegen. Naar verwachting liggen de prijzen ook de komende jaren hoger dan bij Voorjaarsnota 2022 werd geraamd. Hierdoor vallen ook de ontvangsten Mijnbouwwet en dividenden EBN de komende jaren hoger uit. Dit leidt tot een meevaller van cumulatief 8,5 miljard euro.

Door het intrekken van de productiebeperking bij kolencentrales ontstaat er incidentele ruimte in de SDE(+)-middelen. Het kabinet reserveert hiervan 500 miljoen euro voor het versterken van de kapitaalpositie van Stedin om investeringen in de energietransitie te ondersteunen. Ook wordt 500 miljoen euro ingezet als dekking voor de augustusbesluitvorming.

Door een cijns-tarief van 65% op prijzen boven de 50 eurocent per kubieke meter kan een opbrengst van circa 2,8 miljard euro aan mijnbouwheffing gerealiseerd worden. Op lagere prijzen wordt geen extra cijns geheven ten opzichte van de huidige situatie. Voor deze raming wordt uitgegaan van dezelfde gasprijzen als de gasbatenraming. Het kabinet voert overleg met gas- en olie-exploitanten over een solidariteitsbijdrage van deze partijen. Het kabinet bekijkt of het mogelijk is om voorafgaand aan de stemming over het pakket Belastingplan 2023 tot bindende afspraken te komen met de gas- en olie-exploitanten. Deze afspraken moeten per saldo tenminste gelijk zijn aan de opbrengst van de cijnsverhoging. Als dat lukt, kan deze bijdrage de cijnsverhoging voor 2023 en 2024 vervangen. In het geval dat partijen deze afspraken zijn nagekomen komt er geen cijnsverhoging in 2023 en 2024.

Het kabinet gaat de zelfstandigenaftrek versneld afbouwen en verder verlagen naar 900 euro. In het coalitieakkoord is afgesproken om de zelfstandigenaftrek vanaf 2023 met stappen van 650 euro (inclusief basispad, de laatste twee jaar in stappen van 605 euro) verder terug te brengen tot 1200 euro in 2030. Bij het versneld afbouwen wordt de zelfstandigenaftrek al in 2026 teruggebracht tot 1200 euro en in 2027 verder verlaagd naar 900 euro. Dit brengt meer evenwicht in het belasten van verschillende typen werkenden (werknemers en IB-ondernemers).

De doelmatigheidsmarge gebruikelijk loon wordt afgeschaft. Voor het bepalen van het arbeidsinkomen van de dga geldt de gebruikelijkloonregeling. In het gebruikelijk loon wordt gezocht naar de meestverdienende werknemer binnen de onderneming of de meest vergelijkbare werknemer in de sector. Bij de laatstgenoemde loonvergelijking kan het loon op minimaal 75% hiervan worden vastgesteld. Het verschil van 25% wordt de doelmatigheidsmarge genoemd.¹ Het voornemen tot afschaffen volgt op de voorgenomen verlaging van de doelmatigheidsmarge van 25% naar 15% zoals die was aangekondigd in de Voorjaarsnota. Het afschaffen van de doelmatigheidsmarge gebruikelijk loon voor dga's leidt ertoe dat het inkomen van ondernemers gelijk wordt belast in vergelijking met dat van werknemers.

Het lage vpb-tarief wordt verhoogd van 15% naar 19%. De omvang van de fiscale winst van een onderneming zegt weinig over de omvang van het bedrijf of de draagkracht van de dga en andere aandeelhouders. Ook vennootschappen zonder werknemers of met alleen een dga profiteren van dit lage tarief. Bovendien leidt de differentiatie in het vpb-tarief in de praktijk tot fiscaal gedreven gedrag (door bijvoorbeeld het opknippen van bv's) en

belastinguitstel. Om deze ongewenste effecten te beperken wordt het huidige lage tarief in de vennootschapsbelasting verhoogd van 15% naar 19%.

Tarief box 3 wordt verhoogd naar 34% en het heffingsvrijheffingsvrij vermogen naar circa 57.000 euro. Met deze maatregel wordt het huidige tarief in box 3 met 1%-punt per jaar verhoogd naar 34% in 2025. Vanaf 2026 gaat het nieuwe stelsel voor box 3 in. In het verleden is op basis van een forfaitair rendement belasting geheven op box 3, zonder rekening te houden met de werkelijke samenstelling van het vermogen. Bij het overgangsrecht de komende jaren en in het nieuwe stelsel van werkelijk rendement krijgen belastingplichtigen met veel spaargeld een lagere belastingdruk. Mensen met een groot vermogen in beleggingen gaan juist meer belasting betalen. Het extra verhogen van het tarief in box 3 wordt dus vooral gevoeld door de groepen die op basis van de werkelijke vermogensmix het grootste rendement hebben. Dit is deels ook de groep die het meest profijt heeft gehad van het oude stelsel. Tot slot is besloten om de niet-bezwaarmakers in box 3 geen compensatie toe te kennen. Het compenseren van niet-bezwaarmakers op dezelfde wijze als bezwaarmakers zou leiden tot een budgettaire derving van 4,1 miljard euro. De Hoge Raad heeft aangegeven dat compensatie juridisch niet verplicht is. Gelet op de grote maatschappelijke opgaven die momenteel spelen heeft het kabinet besloten de beperkt beschikbare budgettaire middelen in te zetten voor andere onderwerpen zoals koopkrachtmaatregelen voor lage en middeninkomens.

Constructies en fiscale regelingen worden aangepakt. Deze maatregelen zullen nader worden uitgewerkt. Als placeholder geldt daarom een taakstelling via het tarief eerste schijf. Deze placeholder wordt vervangen door een concrete invulling van de constructieaanpak. Zo komt verhuurd vastgoed straks niet meer in aanmerking voor de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) en doorschuifregeling (DSR). Met constructies worden fiscale constructies bedoeld die oneigenlijk gebruik van het belastingstelsel in de hand werken. Het aanpakken van deze constructies leidt tot een evenwichtigere belastingheffing. De fiscale regelingen die worden aangepakt zijn de regelingen die negatief geëvalueerd zijn op doelmatigheid en doeltreffendheid. Het afschaffen of versoberen van zulke regelingen draagt bij aan de vereenvoudiging van het belastingstelsel.

De giftenaftrek wordt afgetopt. De giftenaftrek voor particulieren houdt in dat onder bepaalde voorwaarden een gift aan een algemeen nut beogende instelling (ANBI, meestal aan stichting) aftrekbaar is voor de inkomstenbelasting. De giftenaftrek wordt vanaf 2023 afgetopt op 250.000 euro per huishouden voor periodieke giften aan ANBI's en verenigingen.

Fiscale beleggingsinstellingen (fbi's) mogen niet meer direct beleggen in vastgoed. Een fbi mag nog wel indirect in vastgoed beleggen. Zij mag dus nog wel aandelen houden in een regulier belaste dochtervennootschap die belegt in vastgoed.

Algemeen tarief overdrachtsbelasting wordt verhoogd. Met deze maatregel wordt de overdrachtsbelasting niet-woningen na de verhoging in het coalitieakkoord en de Voorjaarsnota verder verhoogd van 10,1% naar 10,4%.

Er ontstaat een overschot in het inkomstenkader. In augustus wordt elk jaar het inkomstenkader gesloten. Door aanpassingen en herijkingen van maatregelen uit de Startnota, waaronder een herijking van het actualiseren van de leegwaarderatio, is er een overschot in het inkomstenkader.

Uitgavenbeeld Augustus

De rente-uitgaven stijgen structureel met 1,1 miljard euro per jaar. In de MEV-raming van het CPB zijn de rentetarieven voor 2022 en 2023 opwaarts bijgesteld. Dit leidt tot een stijging van de rente-uitgaven van structureel 1,1 miljard euro per jaar. In de CEP-raming van komend voorjaar stelt het CPB ook de rentestanden voor de periode vanaf 2024 bij. Naar verwachting leidt dit tot een aanvullende tegenvaller. Als de huidige raming voor de rente in 2023 doorgetrokken wordt naar latere jaren, leidt dit indicatief tot een structurele tegenvaller van naar verwachting ongeveer 3 miljard euro per jaar. In aanloop naar de voorjaarsbesluitvorming inventariseert het kabinet opties en maatregelen om deze tegenvaller structureel in te passen.

Om de asielopvangproblematiek op te lossen stelt het kabinet extra middelen beschikbaar. Deze middelen zijn voor crisisopvang van asielzoekers en huisvesting en inburgering van statushouders, welke hieronder uitgebreider worden toegelicht. In de periode tussen 2022 en 2027 gaat het om cumulatief ruim 1 miljard euro.

Om de doorstroom in de asielopvang weer op gang te krijgen heeft het kabinet bestuurlijke afspraken gemaakt met veiligheidsregio's, provincies en gemeenten. Deze partijen spannen zich in om waar mogelijk opvanglocaties te realiseren en de uitstroom van statushouders te bevorderen. Er worden tijdelijke maatregelen genomen op het gebied van nareizigers en hervestiging in het kader van de EU-Turkije Verklaring om de instroom van vluchtelingen te beperken. Het kabinet investeert in het oplossen van de asielopvangproblematiek met extra middelen voor de aanpak van overlastgevende asielzoekers (45 miljoen euro structureel) ter bevordering van het draagvlak voor opvang en de opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) tot 21 jaar (40 miljoen euro structureel). Daarnaast komt er oplopend tot 83 miljoen euro structureel beschikbaar voor de verhoging van de brede doeluitkering rampenbestrijding (BDUR) van het Rijk aan de Veiligheidsregio's. Het budget voor inburgering in 2022, 2023 en 2024 zal worden opgehoogd met respectievelijk 20, 40 en 30 miljoen euro.

Ook voor de huisvestingsproblematiek van statushouders wordt een pakket aan maatregelen genomen. Zo zal het Rijksvastgoedbedrijf flexwoningen kopen om door te verkopen aan corporaties, gemeenten en andere potentiële afnemers. Ook zal het Rijksvastgoedbedrijf enkele bestaande en te verwerven panden laten transformeren voor huisvesting statushouders. Verder worden er ook locaties ingericht waar flexwoningen tijdelijk kunnen worden geplaatst en geëxploiteerd. Tot slot zal het Rijk ook een garantieregeling verkennen met gemeenten en woningcorporaties. Hiervoor worden ook middelen gereserveerd. Deze garantieregeling wordt de komende tijd uitgewerkt conform het beleidskader risicoregelingen. Als uitgangspunt geldt daarbij dat eventuele restrisico's bij uitputting van het budget evenredig worden gedragen door gemeenten, corporaties en het Rijk.

Er komt 90 miljoen euro beschikbaar voor de inburgering en integratie van statushouders. Deze middelen worden via een Algemene Uitkering verstrekt aan het Gemeentefonds.

Het kabinet stelt 1,1 miljard euro beschikbaar in 2026 voor de medeoverheden. In aanloop naar een nieuwe financieringssysteem voor gemeenten en provincies vanaf 2026 wordt eenmalig 1,1 miljard euro beschikbaar gesteld voor het Gemeentefonds, Provinciefonds en BTW-compensatiefonds.

Het uitvoeringsbeeld van Sociale Zekerheid laat na verwerking van de MEV per saldo een tegenvaller zien. Deze loopt op van 19 miljoen euro in 2022 naar 135 miljoen euro in 2027. De tegenvaller ontstaat vooral door hogere uitgaven aan de kinderopvangtoeslag (KOT) en de verlofregelingen. Dit wordt onder andere gedekt uit de inzet van loon- en prijsbijstelling (LPO) over coalitieakkoord-intensiveringen en uit de terugontvangsten op uitvoeringskosten UWV en SVB. Daarnaast neemt SZW drie maatregelen (cumulatief 135 miljoen euro) om de urgente problematiek rondom sociaal-medische beoordelingen (SMB) bij het UWV te verminderen. Deze maatregelen worden gedekt binnen de uitvoeringskosten van UWV.

Er zijn meevallers in de uitvoering van de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet langdurige zorg (Wlz). In de Zvw komt dit voornamelijk door de actualisatie van de uitvoeringscijfers en het verwerken van het Integraal Zorgakkoord. De meevallers in de Wlz volgen uit hogere eigen bijdragen, onder andere door de koppeling van de AOW aan het wml. Op de VWS-begroting zijn diverse tegenvallers, onder meer bij de regeling wanbetalers, regeling onverzekerbare vreemdelingen, regeling voor medisch noodzakelijke zorg aan onverzekerden en op PGB 2.0.

Om extra middelen voor de augustusbesluitvorming mogelijk te maken is een extra onderuitputting geboekt. Deze onderuitputting werkt hetzelfde als de in=uittaakstelling op de aanvullende post. 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 onderuitputting waarschijnlijk hoger de komende jaren. Ook het CPB voorziet in zijn ramingen dat er middelen overblijven.

Er zijn middelen middels kasschuiven in het juiste kasritme gezet. Het gaat onder andere om kasschuiven op middelen voor toeslagen (1,2 miljard euro van 2022 naar latere jaren), een kasschuif voor TenneT (cumulatief 2,5 miljard euro uit 2026 en 2027 naar eerdere jaren) en een kasschuif voor de vooruitbetaling van het OV (960 miljoen euro van 2023 naar 2022).

Tot slot zijn enkele mee- en tegenvallers verwerkt die over het algemeen kleiner zijn dan 100 miljoen euro. Dit zijn onder andere de bijstelling van EU-afdrachten en dividenden van staatsdeelnemingen. Daarnaast wordt het budget voor Official Development Assistance (ODA) binnen de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) bijgesteld op basis van de groeiverwachting van het bruto nationaal inkomen (bni) in de MEV-raming.

Overig

De meevaller in de Zvw-uitgaven wordt gedekt via een aanpassing in het tarief eerste schijf en Aof-premie en staat daarom niet in de tabel. De uitgaven in de Zvw (onderdeel van de totale zorguitgaven) worden lastendeckend gefinancierd via de zorgpremies. Dit staat in de wet. Dit betekent dat mee- en tegenvallers in de uitgaven dus automatisch leiden tot lagere of hogere premies. Verandering in de premies leidt ook automatisch tot verandering van de zorgtoeslag. De premies en de zorgtoeslag zijn beide relevant voor in het inkomstenkader. Volgens de begrotingsregels is een besluit nodig over de inzet van de meevaller in de Zvw-uitgaven. Dit kabinet heeft gekozen voor de inzet van de meevaller aan de uitgavenzijde. Dit leidt daardoor tot een compenserende lastenverzwaring aan de lastenkant via het verhogen van de tarief eerste schijf (burgers) en het verhogen van de Aof-premie (bedrijven), zie ook bijlage 3 inkomstenkader.

2.2.2 Niet reguliere uitgaven

Er wordt aanvullend budget beschikbaar gesteld om Oekraïne te ondersteunen. De oorlog is een ongekennde daad van agressie tegen een democratisch Europees land met vreselijke gevolgen voor alle Oekraïners. Het kabinet ondersteunt Oekraïne dan ook met overgave. Dit doet het kabinet met additionele uitgaven bovenop regulier beleid. Hieronder vallen onder andere uitgaven aan militaire en humanitaire ondersteuning in Oekraïne, de noodopvang van Oekraïense ontheemden en medisch noodzakelijke zorg voor deze mensen in Nederland. Ook heeft de oorlog consequenties voor de energieleveringszekerheid waarin het kabinet daarom investeert. Daarnaast wordt vanuit bestaande middelen onder andere bijgedragen aan de wederopbouw van Oekraïne en de ontwikkeling van flexwoningen. Voor leveringszekerheid en financiële ondersteuning worden vanaf 2023 ontvangsten geraamd. De ontvangsten houden verband met de terugbetaling van de lening die Energie Beheer Nederland (EBN) heeft ontvangen voor het vullen van gasopslagen en premieontvangsten voor afgegeven garanties.

Budgettair worden de geraamde uitgaven en ontvangsten buiten het uitgavenplafond verwerkt. Uitzondering hierop zijn de kosten die vanuit bestaande budgetten specifiek zijn gedekt. De uitgaven en ontvangsten die direct verbonden zijn aan de oorlog in Oekraïne worden in tabel 2.2.2 per jaar weergegeven. Een uitgavenoverzicht op maatregelniveau is opgenomen in bijlage 22 van deze Miljoenennota.

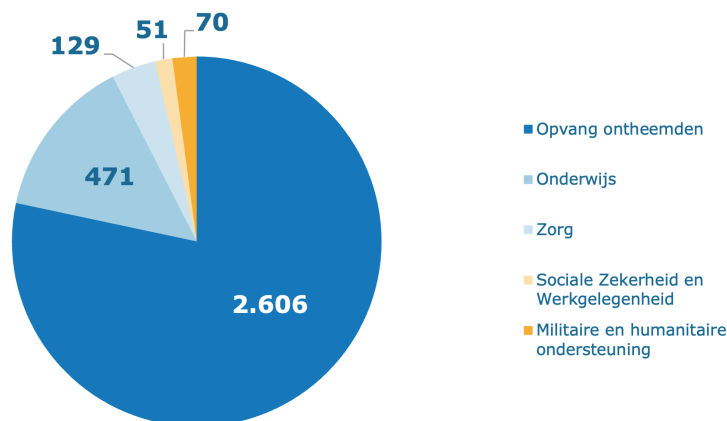
Tabel 2.2.2 Uitgavenbeeld Oekraïne¹

in miljoenen euro, + is saldo-belastend	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totaal
Totaal	3.947	1.656	901	62	44	- 197	6.414
Opvang ontheemden	503	2.606	1.042	0	0	0	4.151
Onderwijs	613	471	0	0	0	0	1.084
Zorg	86	129	0	0	0	0	214
Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid	106	51	0	0	0	0	157
Leveringszekerheid	2.299	- 1.667	- 158	- 159	- 159	- 159	- 1
Financiële ondersteuning	200	- 5	- 5	- 5	- 5	- 38	142
Militaire en humanitaire ondersteuning	140	70	22	226	208	0	666

¹ In bovenstaande tabel zijn enkel direct aan Oekraïne gerelateerde uitgaven zichtbaar. Daarnaast worden via departementale begrotingen ook nog uitgaven gedaan die een indirecte relatie hebben met de oorlog in Oekraïne, zoals het versterken van voedselzekerheid in kwetsbare regio's.

In de ontwerpbegrotingen voor 2023 is een kostenraming opgenomen voor het eerste half jaar. In totaal wordt 3,3 miljard euro aan uitgaven geraamd en 1,7 miljard euro aan ontvangsten. In figuur 2.2.2 wordt de verdeling van de 3,3 miljard euro aan uitgaven tussen de verschillende posten weergegeven. Het kabinet neemt in voorbereiding op de Voorjaarsnota 2023 een besluit over de tweede helft van het jaar en hoe eventuele structurele kosten binnen de begroting worden opgevangen.

Figuur 2.2.2 Uitgaven Oekraïne 2023, miljarden euro's



Bron: ministerie van Financiën

Ook in 2023 zijn er nog coronagerelateerde uitgaven. In totaal wordt ruim 5,2 miljard euro aan uitgaven geraamd. Deze uitgaven zijn vooral voor de bestrijding van de verspreiding van het coronavirus. Denk hierbij aan de uitgaven van de GGD'en en de Veiligheidsregio's en de kosten voor de testcapaciteit. Ook lopen in 2023 de kosten voor het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) door. Generieke maatregelen zoals de Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW) en Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) zijn beëindigd. Eventuele versoepelingen van afspraken die nog volgen, worden niet als direct gerelateerd aan corona gezien. Naar verwachting zijn er nog resterende uitgaven of terugbetalingen die doorlopen in 2023.

Tabel 2.2.3 Coronagerelateerde uitgaven 2020-2023 (bedragen in miljoenen euro)¹

Begroting	2020	2021	2022	2023
Koninkrijksrelaties en BES fonds	50	40	- 4	-
Buitenlandse Zaken	7	14	-	-
Justitie en Veiligheid	137	239	100	3
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	46	143	82	2
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	715	3.984	4.280	1.445
Nationaal Programma Onderwijs	-	3.026	3.803	1.294
Diversen	715	959	477	151
Financiën en Nationale Schuld	298	540	434	124
Defensie	43	30	23	-
Infrastructuur en Waterstaat	803	1.334	1.084	179
Beschikbaarheidsvergoeding OV	800	1.120	1.022	179
Diversen	3	214	62	-
Economische Zaken en Klimaat	2.507	5.496	4.496	342
TVL	1.957	5.366	3.529	118
Diversen	550	129	968	224
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	245	204	166	23
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	16.541	9.380	- 2.426	370
NOW	13.219	8.744	- 2.718	287
Diversen	3.322	636	292	82
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	5.557	8.440	6.356	2.717
GGD'en en veiligheidsregio's	477	2.862	1.934	1.265

Begroting	2020	2021	2022	2023
Testcapaciteit RIVM en GGD	929	2.260	1.544	634
Vaccin ontwikkeling en medicatie	123	830	1.623	669
Medische beschermingsmiddelen	1.810	213	79	34
Zorgbonus	2.001	777	19	1
Diversen Zorg	216	1.499	1.156	113
Gemeentefonds	848	1.205	329	–
Provinciefonds	–	13	–	–
Reserveringen Aanvullende post	–	–	410	–
Totaal uitgaven	27.795	31.062	15.329	5.204

1 Dit overzicht is niet uitputtend. Diverse departementen hebben ook uitgaven gedaan die raakten aan de coronacrisis, maar zo niet expliciet zijn gelabeld.

2.2.3 Overige budgettaire maatregelen

Onderwijs

De trend in dalende onderwijsprestaties in het primair- en voortgezet onderwijs is zorgelijk voor de kansengelijkheid en het verdienvermogen van Nederland. Sinds 2003 dalen de gemiddelde scores van Nederlandse leerlingen op alle vaardigheidsgebieden (lezen, wiskunde/rekenen en natuurwetenschappen). Deze worden gemeten in de internationale vergelijkingen van de OESO. De dalende leesvaardigheid springt het meest in het oog: een op de vier leerlingen loopt risico op laaggeletterdheid. Deze leerlingen hebben daarmee minder kansen om volledig mee te doen in de Nederlandse samenleving en op de arbeidsmarkt.

De dalende en zorgelijke trend moet zo snel mogelijk worden omgebogen, wat vereist dat de kwaliteit op orde is. Uit gesprekken met leraren en ouders komt duidelijk naar voren dat er meer focus moet zijn op de basisvaardigheden van leerlingen. De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) bevestigt dit beeld in haar recente rapporten. Voor het kabinet heeft het op orde brengen hiervan met het Masterplan Basisvaardigheden hoge prioriteit. Daarvoor is ook meer aandacht voor de vaardigheden van onderwijsprofessionals nodig en moet worden ingezet op ‘evidence-informed’ werken: de aanpak in de klas moet gebaseerd zijn op kennis over wat werkt uit wetenschap en praktijk. De continue ontwikkelingen op het gebied van digitalisering stellen de scholen hierbij voor een grote opgave.

Meer inzicht in onderwijskwaliteit maakt het mogelijk om regie te nemen.

In lijn met het Masterplan Basisvaardigheden zal de inspectie scherper toezien op de wettelijke eisen rondom basisvaardigheden. Dit is het startpunt voor een verdergaande aanscherping van het toezicht. Het is van belang meer zicht te krijgen op de onderwijskwaliteit en de manieren om daarop te sturen. Om deze reden loopt er een IBO met de vraag hoe de Rijksoverheid beter kan sturen op de kwaliteit van het primair en voortgezet onderwijs. Om ook het vervolgonderwijs verder te verbeteren, geeft het kabinet voor volgend jaar de opdracht voor een IBO gericht op de toekomstbestendigheid van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo); adequate vakmensen zijn immers van essentieel belang voor de economie van Nederland.

Het kabinet zet in op het verbeteren van de kwaliteit en de kansengelijkheid.

Er is in het coalitieakkoord structureel 1 miljard euro beschikbaar voor onderwijskwaliteit. Hiermee moet de basis op orde komen. Voor de coronacrisis was er al sprake van dalende onderwijsresultaten, en deze daling is door fysieke sluiting van het onderwijs in 2020 en 2021 vergroot. Het Masterplan Basisvaardigheden moet zorgen voor een fundamentele

kwaliteitsverbetering in taal, rekenen/wiskunde, burgerschap en digitale geletterdheid. Onderdelen van de uitvoering van het masterplan zijn beter gebruik maken van kennis over wat werkt, school en omgeving beter laten aansluiten, en meer kwaliteit van en betere en ondersteuning voor onderwijsprofessionals. Het masterplan is het startpunt van een kerende trend voor alle scholen.

Er wordt structureel 1 miljard euro beschikbaar gesteld om kansengelijkheid te verbeteren. Daarbij is specifiek aandacht nodig voor groepen leerlingen die meer dan anderen last hebben gehad van de coronacrisis. Voor het funderend onderwijs zijn ambitieuze maatregelen in en om het stelsel noodzakelijk, om toe te werken naar een eerlijk onderwijsstelsel. Leerlingen hebben recht op gelijke toegang, ongeacht waar zij vandaan komen en wat hun ondersteuningsbehoefte is. Ook in het mbo wordt ingezet op meer kansengelijkheid door financiering van mbo-niveau 2 op orde te brengen en in te zetten op stageplekken voor alle studenten.

Daarnaast investeert het kabinet structureel 800 miljoen euro in goede leraren, schoolleiders en onderwijsondersteuners en daarmee in goed onderwijs. Eerder is er al door motie-Hermans 500 miljoen euro beschikbaar gesteld. Dit geld wordt gebruikt om de loonkloof tussen leraren in het primair- en voorgezet onderwijs te dichten, de werkdruk in het voortgezet onderwijs aan te pakken en de rol en positie van de schoolleider te versterken. Ook komen uit dit budget een structurele arbeidsmarkttoelage voor personeel dat werkt op scholen met veel kwetsbare leerlingen en financiële ruimte voor scholen om te werken aan professionalisering. De investeringen in leraren, schoolleiders en onderwijsondersteuners zijn belangrijk voor de erkenning en waardering voor het werk dat in het funderend onderwijs wordt gedaan. Dit maakt werken in het onderwijs aantrekkelijker en komt de kwaliteit van het onderwijs voor de leerling ten goede. Want iedere leerling verdient het beste onderwijs en hierbij is voldoende en goed opgeleid personeel essentieel. Het is echter ook een tijd waarin het onderwijs zich geconfronteerd ziet met forse personeelstekorten. Hoewel de tekorten al langer worden onderkend, blijken ze een hardnekkig probleem. Het lerarentekort is ook een allocatievraagstuk; er zijn grote verschillen binnen regio's. Het kabinet zal daarom meer regie nemen, in de hoop daarmee het tekort terug te dringen.

De investeringen voor een gezond en duurzaam stelsel van hoger onderwijs (ho) en onderzoek worden deels gefinancierd uit het fonds voor Onderzoek en Wetenschap. Met de investeringen in het stelsel van ho en onderzoek wordt direct invulling gegeven aan de opgaven uit het coalitieakkoord. Bestaande knelpunten worden aangepakt en de middelen zorgen voor een krachtige impuls in de brede kennisbasis, onze kennisintensieve samenleving en de economie. Met de middelen wordt onder andere de onderzoeksinfrastructuur versterkt, de werkdruk in de sector verlaagd en meer ruimte geboden aan ongebonden onderzoek. Ook wordt ingezet op talentontwikkeling, netwerkvorming, de transitie naar open science en (sociale) veiligheid. De investeringen, met effect op zowel korte als lange termijn, worden gefinancierd uit de structurele middelen voor vervolgoopleidingen/onderzoek (700 miljoen euro per jaar structureel) en uit het fonds voor Onderzoek en Wetenschap (5 miljard euro voor de komende tien jaar).

In een steeds complexere wereld is creativiteit en onafhankelijke informatievoorziening onmisbaar. Dit kabinet investeert in cultuur en media omdat deze sectoren aan de basis staan van een samenleving waarin iedereen meedoet.

Arbeidsmarkt en toeslagen

Het kabinet werkt aan een toekomstbestendige arbeidsmarkt. Het goed functioneren van de arbeidsmarkt is belangrijk voor mensen individueel. Ook is de arbeidsmarkt een belangrijke draaischijf voor de samenleving als geheel. Het is echter niet meer vanzelfsprekend dat de arbeidsmarkt positief bijdraagt aan de samenleving en mensen kansen biedt. Mensen zijn onzeker over hun inkomen, komen in de knel of dragen individueel hoge risico's, bijvoorbeeld doordat ze niet verzekerd zijn voor ziekte. Naast trends zoals vergrijzing en globalisering zijn beleidskeuzes en regels uit het verleden een brede oorzaak van de problemen op de arbeidsmarkt. Samen met werkenden, werkgevers en ondernemers werkt het kabinet daarom aan een toekomstbestendige arbeidsmarkt. Dit is ook uiteengezet in de Kamerbrief over Hoofdpijnen Arbeidsmarkt die voor het zomerreces naar de Tweede Kamer is verzonden.

Het kabinet wil stimuleren dat werkgevers duurzame arbeidsrelaties aangaan, zodat werkenden meer werk- en inkomenszekerheid ervaren.

Arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd vormen de basis voor het organiseren van structureel werk. Andere contractvormen worden waar dat nodig is beter gereguleerd, zodat ze niet meer gebruikt kunnen worden om te concurreren op arbeidsvoorwaarden. Daarbij moet werkgeverschap aantrekkelijk zijn en behouden ondernemingen wendbaarheid om te anticiperen op veranderende omstandigheden.

Het kabinet wil echte zelfstandigen de ruimte geven en ondersteunen en schijnzelfstandigheid tegengaan.

Zelfstandig ondernemerschap levert een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse economie. De groei van deze groep werkenden kent echter ook keerzijden waarvoor de afgelopen jaren meer aandacht is gevraagd. Het kabinet zet daarom allereerst in op een gelijkere behandeling van werkenden als het gaat om belastingen en sociale zekerheid. Samen met sociale partners en uitvoerders werkt het kabinet aan een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. Ook zet het kabinet in op wettelijke maatregelen om meer duidelijkheid te bieden rondom de beoordeling van arbeidsrelaties en om het effectief opeisen van de rechtspositie te vergemakkelijken. Daarnaast helpen deze maatregelen om schijnzelfstandigheid tegen te gaan. Ten slotte speelt (het intensiveren van) toezicht en handhaving een belangrijke rol bij de naleving van het wettelijk kader.

Malafiditeit in de uitzendsector wordt aangepakt. Het kabinet werkt aan een certificeringsstelsel voor uitzendbureaus om deze praktijken tegen te gaan. Om een certificaat te verkrijgen en behouden, moeten uitleners aantonen dat zij voldoen aan de certificeringsnormen. Inleners moeten daarbij aantonen dat zij met gecertificeerde bedrijven werken. Voor de zomer is hierover een brief naar de Kamer gestuurd.⁵⁰ Ook de misstanden bij arbeidsmigratie worden tegen gegaan. Het kabinet voert hiertoe de aanbevelingen uit van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, zoals het certificeringsstelsel voor uitzendbureaus. Verder wordt de handhaving versterkt en verbeteren we de informatievoorziening aan arbeidsmigranten. Daarnaast worden arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling van onder andere arbeidsmigranten beter aangepakt door de modernisering van het strafrecht.

⁵⁰ Kamerbrief 2022-0000145863 - Hoofdpijnen verplichte certificering bij ter beschikking stellen van arbeidskrachten.

Het kabinet ziet de vergoeding voor kinderopvang als een belangrijk instrument om arbeidsparticipatie en de ontwikkeling van kinderen te stimuleren. De kinderopvangtoeslagaffaire heeft echter pijnlijk duidelijk gemaakt dat het stelsel veel eenvoudiger moet en dat meer zekerheid voor ouders nodig is. Het kabinet heeft daarom de ambitie de toeslagen af te schaffen. Mensen moeten niet meer verdwalen in de ingewikkelde regelingen of te maken krijgen met hoge terugvorderingen. Het kabinet investeert daarom ruim 2 miljard euro extra om een hoge, inkomensafhankelijke vergoeding van 96% voor alle werkende ouders mogelijk te maken, direct gefinancierd aan kinderopvangorganisaties. Dit draagt bij aan betaalbare kinderopvang en een eenvoudigere financiering. Een dergelijke stelselherziening kost tijd. Het is een omvangrijk traject en vraagt om zowel snelheid als zorgvuldigheid. In 2023 zet het kabinet de eerste concrete stap door de koppeling gewerkte uren los te laten.

Het kabinet maakt werken lonender en verstevigt het bestaansminimum. Voor het eerst sinds de invoering van het wml in 1969 is besloten om een bijzondere verhoging van het wml door te voeren. Het minimumloon stijgt daarom per 2023 met ruim 10%. Hiermee wordt de verhoging van het minimumloon uit het coalitieakkoord verhoogd en versneld. Het hogere minimumloon leidt ook tot hogere minimumuitkeringen, zoals de bijstand. Zo zet het kabinet een belangrijke stap om de bestaanszekerheid te verbeteren, het inkomensgebouw te verstevigen en de effecten van de hoge inflatie voor grote groepen in de samenleving te dempen.

De AOW stijgt mee om de inkomenspositie van ouderen te verbeteren. Het kabinet heeft ervoor gekozen de AOW mee te laten stijgen met de bijzondere verhoging van het minimumloon. Hiermee komt het tegemoet aan de zorgen die er leven in beide Kamers over de inkomenspositie van mensen met lage inkomens en ouderen. De kosten van de verhoging van de AOW lopen op tot 2,4 miljard euro in 2027 en wordt voor 1,8 miljard euro gedekt door het stapsgewijs afschaffen van de IOAOW, het terugdraaien van de in het coalitieakkoord voorgenomen verhoging van de ouderenkorting en het afschaffen van de fiscale oudedagsreserve (FOR).

De kostendelersnorm geldt vanaf 2023 vanaf 27 jaar. In het wetsvoorstel breed offensief gaat de leeftijdsgrens die geldt bij de kostendelersnorm van 21 naar 27 jaar. Hierdoor leidt de aanwezigheid van kostdelende medebewoners van 21 tot 27 jaar in het huishouden vanaf 1 januari 2023 niet langer tot een aangepaste (lees: lagere) bijstandshoogte voor hun huisgenoten. Het kabinet wil hiermee voorkomen dat jongvolwassenen uit bijstandsgesinnen het ouderlijk huis voortijdig verlaten zonder dat zij een andere woon- of verblijfplaats hebben en wil hiermee dak- en thuisloosheid tegengaan.

Het kabinet werkt daarnaast verder aan het verbeteren van het gehele toeslagenstelsel. Miljoenen Nederlanders ontvangen toeslagen en deze zijn vaak een belangrijk bestanddeel van hun inkomen. Het kabinet treft in 2023 de voorbereidingen voor de in het coalitieakkoord aangekondigde fundamentele herziening van de kinderopvangtoeslag. Daarnaast worden de aanpassingen in de huurtoeslag verder voorbereid. Ook zet het kabinet in 2023 verder in op verbeteringen in het huidige stelsel. In de brief van 17 juni 2022 is aangegeven waar het kabinet zich in dat kader prioritair op richt. Inmiddels heeft het kabinet ruimte gevonden voor budget voor burgers in de noodopvang die zijn gevlucht vanwege huiselijk geweld. Zij kunnen daardoor in aanmerking komen voor zorgtoeslag, de zogenoemde *alleenstaande-ouderkop* van het kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag.

Het kabinet blijft tegelijkertijd werken aan het herstellen van wat er in het verleden fout is gegaan bij toeslagen en wil de gedupeerden zo goed mogelijk helpen. Zo worden stappen gezet om het vertrouwen tussen burgers en overheid te herstellen. De Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen biedt al financieel herstel aan gedupeerden van de kinderopvangtoeslagaffaire. Straks biedt het op basis van het wetsvoorstel Wet hersteloperatie toeslagen ook herstel aan hun kinderen én aan gedupeerden van de huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Daarnaast is recent gestart met de hulp aan ouders in het buitenland. In het afgelopen jaar is ook de werkwijze rondom gedupeerde ouders herijkt. Deze herijkte aanpak sluit beter aan op de behoeften van de gedupeerde ouders, verbetert de kwaliteit van de hersteloperatie en doet meer recht aan het emotionele herstel. Ook de komende periode zet het kabinet zich in voor verder herstel. Het voornemen is om in april 2023 een wetsvoorstel aan de Kamer te sturen met daarin het voorstel om ex-partners van gedupeerden in de kinderopvangtoeslag te compenseren. Hierdoor kan met ingang van 1 juli 2023 de uitvoering ervan starten.⁵¹ In totaal is cumulatief 5,8 miljard euro geraamd voor herstel van toeslagengedupeerden.

Justitie en veiligheid

Het kabinet zet in op een integrale aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit. De afgelopen jaren werd duidelijk hoe georganiseerde drugscriminaliteit zich in onze maatschappij heeft genesteld en wat de ondermijnende effecten daarvan zijn. Er wordt ingezet op een integrale aanpak van deze criminaliteit. In het coalitieakkoord maakt het kabinet hiervoor structureel 100 miljoen euro vrij. Het doel daarbij is om met één brede coalitie (zowel internationaal, nationaal, regionaal als lokaal) deze criminaliteit aan te pakken. De focus bij deze langjarige aanpak is het voorkomen van jonge aanwas, het doorbreken van criminele netwerken en verdienmodellen, het bestraffen van criminelen en het beschermen van de mensen in de frontlinie. Deze aanpak draagt bij aan een veilige en sterke samenleving. Het realiseren hiervan is een prioriteit van het kabinet.

Niet alle kinderen en jongeren hebben dezelfde kansen. Om te voorkomen dat jongeren de criminaliteit ingaan, investeert het Rijk in samenwerking met gemeenten, private en publieke partners, in een integrale preventie-aanpak van jeugdcriminaliteit. Ook personen met verward gedrag krijgen de passende zorg en ondersteuning om te voorkomen dat zij onnodig met justitie in aanraking komen. Tot slot wordt de re-integratie van ex-gedetineerden geïntensiveerd om de kans op recidive te verkleinen. Bovenstaande preventiemiddelen worden in 2023 met 100 miljoen euro verhoogd.

Het kabinet zet in op het verbeteren en versterken van het reguliere migratieproces en het beperken van illegale migratie door migratiepartnerschap met derde landen. Door het conflict in Oekraïne kwam onverwachts een grotere stroom vluchtelingen naar Nederland. Hiervoor is het programma opvang Oekraïense ontheemden opgericht. Omdat de uitstroom gering was, zorgde dit voor grote druk op gemeenten, Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en veiligheidsregio's. In korte tijd zijn er veel opvangplekken gerealiseerd. Ondanks onzekerheden rondom dit conflict, zet het ministerie zich in 2023 in om samen met ketenpartners deze groep Oekraïense ontheemden op te vangen en voorzieningen te bieden, passend bij hun behoefte én de onzekerheid van de duur van hun verblijf.

⁵¹ Kamerstukken II 2021/22, [36151](#), nr. 5, p. 4.

Defensie

Het kabinet investeert in defensie ter herstel en versterking van de krijgsmacht. De defensie-uitgaven gaan in 2024 en 2025 naar 2% van het bbp. In het coalitieakkoord is 3 miljard euro structureel toegevoegd aan de defensiebegroting en tijdens de Voorjaarsnota is hieraan nog aanvullend 2 miljard euro structureel toegevoegd. Omdat Defensie gebaat is bij een stabiele begroting om investeringen goed te kunnen realiseren, wordt de begroting niet standaard geïjkt op het bbp. De invulling van de besteding van investeringen is opgenomen in de Defensienota 2022. Met de toegevoegde budgetten transformeert defensie naar een moderne, technologisch hoogwaardige organisatie met een sneller reactievermogen en een groter aanpassingsvermogen. Zo wordt allereerst de basis op orde gebracht, waarmee de gereedheid, inzetbaarheid en de wendbaarheid worden verhoogd. Naast de basis wordt de gevechtskracht versterkt. Dit doet Nederland niet alleen. Als lid van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en de EU is Nederland, samen met landen die onze waarden delen, ingebed in twee sterke en elkaar versterkende bondgenootschappen. Defensie kiest voor capaciteiten die, binnen de samenwerkingsverbanden, van meerwaarde zijn.

Klimaat

Het kabinet richt een Klimaatfonds op, en doet bij deze begroting eerste urgente uitgaven uit dit fonds. Voor het Klimaatfonds is 35 miljard euro gereserveerd. Het kabinet werkt aan een instellingswet, waarin alle spelregels voor dit fonds staan (zie paragraaf 2.3.4). Om te voorkomen dat de klimaataanpak vertraging oploopt, doet het kabinet in deze begroting al een aantal investeringen uit dit fonds. Omdat de instellingswetten nog niet van kracht zijn, gaat dit enkel om urgente projecten en maatregelen. Het kabinet besteedt hieraan in totaal ongeveer 4 miljard euro, onder andere voor het stimuleren van energiewinning via wind op zee en waterstof. Daarnaast is 529 miljoen euro van de fondsmiddelen gebruikt voor uitvoeringskosten in het klimaatbeleid. Het kabinet heeft in de Voorjaarsnota al aangekondigd dat het doelbereik van het klimaatbeleid verbeterd wordt met aanvullend normerende afspraken. Doordat deze normerende afspraken een belangrijke bijdrage leveren aan het doelbereik zijn minder subsidies nodig. De subsidies uit het Klimaatfonds worden verlaagd met 880 miljoen euro.

Om de klimaatdoelen te halen is een versnelling van de emissiereductie noodzakelijk. Het kabinet werkt aan een voorstel om dit vast te leggen in de Klimaatwet. Het verzekeren van een duurzaam land in de toekomst is een prioriteit van het kabinet. Het doel van 95% reductie in 2050 wordt aangescherpt tot een verplichting voor Nederland om in 2050 de netto-uitstoot van broeikasgassen tot nul te reduceren. Het wettelijke doel van 49% reductie in 2030 wordt vervangen door een streefdoel van tenminste 55% reductie. Het kabinet wil met voldoende zekerheid het aangescherpte doel van 55% reductie in 2030 realiseren. Daarom wil het kabinet zich bij de uitwerking van het klimaatbeleid richten op 60% emissiereductie, zodat ook bij tegenvallers de 55% niet in het geding komt. Hiervoor zijn aanvullende instrumenten nodig, met name op vlak van normering en beprijzing. In voorbereiding op de besluitvorming in het voorjaar van 2023 is een IBO gestart. Dit IBO zal concrete (voornamelijk normerende en beprijzende) beleidsopties uitwerken.

De industrie wordt aangezet tot extra verduurzaming met aangescherpte normen, beprijzing en subsidies. De CO₂-heffing industrie wordt aangepast zodat deze zorgt voor een additionele reductie. De energiebesparingsplicht

wordt in 2023 uitgebreid naar Emission Trade System (ETS)-bedrijven en vergunningplichtige bedrijven. Aanpassingen in de energiebelasting en de Opslag Duurzame Energie- en Klimaattransitie (ODE) stimuleren bedrijven om het gebruik van aardgas te verminderen. In plaats daarvan moeten ze duurzame elektriciteit gaan gebruiken. Belangrijke regelingen voor de industrie zijn de Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++), de Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatie (DEI+), de Versnelde Klimaatinvesteringen Industrie (VEKI), de Topsector Energie Studies (TSE), de Energie Investeringsaftrek (EIA), de Milieu Investeringsaftrek (MIA) en de VAMIL. Het belangrijkste deel van de klimaattransitie, zeker ook voor de industrie, gaat over energie. Meer dan 80% van de Nederlandse emissies is hieraan gerelateerd. De aanpak van het kabinet is gericht op de groei van het aandeel hernieuwbare energie uit wind en zon, het vervangen van fossiele brandstoffen door CO₂-vrije brandstoffen of toepassen van CO₂-vrije elektriciteitsproductie. Hierbij valt te denken aan waterstof of kernenergie en ondergrondse CO₂-opslag.

Het duurzame mobiliteitsbeleid is gebaseerd op het stimuleren van duurzame alternatieven en meer wandelen en fietsen. In het coalitieakkoord wordt voor de vergroening van personenvervoer en reisgedrag tot en met 2030 265 miljoen euro vrijgemaakt. In het Klimaatfonds zijn daarnaast middelen beschikbaar gesteld voor de realisatie van infrastructuur voor de energietransitie, waaronder de laadinfrastructuur voor mobiliteit. De bpm-vrijstelling voor ondernemers van bestelauto's met een verbrandingsmotor wordt afgebouwd. Op Europees niveau blijft het kabinet zich inzetten voor een aanscherping van de huidige Europese voertuignormen, inclusief tussendoelen vóór 2030. Hierbij pleit Nederland voor de mogelijkheid om nieuwverkoop van fossiele voertuigen vanaf 2030 te verbieden, vijf jaar eerder dan het jaar 2035 dat de Europese Commissie heeft voorgesteld.

Het beleid voor de verduurzaming gebouwde omgeving richt zich in de eerste plaats op het terugdringen van de energiebehoefte. Dit gebeurt door isolatie van bebouwing en door cv-ketels op enkel aardgas te vervangen voor meer duurzame installaties zoals hybride warmtepompen. Dit is uitgewerkt in het programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving. Met het Nationaal Isolatieprogramma richten we ons op het isoleren van 2,5 miljoen woningen tot en met 2030. Hierbij ligt de nadruk op slecht geïsoleerde woningen. Met Aedes, de branchevereniging van woningcorporaties in Nederland, zijn naar aanleiding van de afschaffing van de verhuurderheffing afspraken gemaakt over de uitfasering van (de huidige) energielabels E, F en G bij corporatiewoningen. Dit moet in 2028 gebeurd zijn. Er wordt normering uitgewerkt om - vanaf 2026 - bij vervanging van de cv-ketel hogere eisen te stellen aan de efficiëntie van verwarmingsinstallaties, mits de woning of het gebouw daarvoor geschikt is. Stapsgewijs wordt de energiebelasting zo aangepast dat het verbruik van elektriciteit in termen van energie-inhoud aantrekkelijker wordt ten opzichte van het verbruik van aardgas. Om de doelstellingen voor de gebouwde omgeving te halen, worden subsidieregelingen voor isolatie, hybride warmtepompen, warmtenetten en andere duurzame alternatieven geïntroduceerd, verbreed en geïntensiveerd.

Landelijk gebied

De overheid neemt de komende jaren veel maatregelen om de stikstofuitstoot te verminderen. Hiermee moet worden voldaan aan de natuur, water en klimaatverplichtingen. Het kabinet heeft in het coalitieakkoord belangrijke ambities gesteld op het terrein van landbouw, natuur, stikstof water en klimaat. Deze doelstellingen dragen bij aan de duurzaamheid van

ons land. Ondernemers en projecten - of het nu gaat om industrie, bouw, mobiliteit of landbouw - moeten ervoor zorgen dat hun activiteiten passen binnen de draagkracht van het gebied. Verschillende urgente opgaven op deze terreinen maken dat het landelijk gebied de komende jaren flink gaat veranderen. In het Coalitieakkoord is het hoofddoel van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) vastgelegd: het toekomstbestendig ontwikkelen van het landelijk gebied. Met een integrale, gebiedsgerichte aanpak van deze problematiek kunnen we een betere balans bereiken tussen wat de natuur kan dragen en wat we als samenleving van haar vragen. Het kabinet werkt aan een vitaal landelijk gebied, met een gezonde natuur, een robuust watersysteem, lage impact op het klimaat en met perspectief voor de landbouw. De aanpak hiervan wordt ondersteund door het Transitiefonds landelijk gebied en natuur ter grootte van 24 miljard euro. Op het terrein van stikstof worden aanvullend normerende afspraken gemaakt, zodat het doelbereik verbetert. Er zijn ook minder subsidies nodig doordat deze normerende afspraken een belangrijke bijdrage leveren aan het doelbereik. De subsidies uit het Transitiefonds worden verlaagd met 660 miljoen euro.

Het kabinet zet in op een transitie die moet leiden tot een toekomstbestendige duurzame landbouw en een waardevol landelijk gebied. In het coalitieakkoord is 5 megaton broeikasgasreductie gekoppeld aan de gecombineerde aanpak in het landelijk gebied. Een samenhangend pakket geeft de glastuinbouw richting om de ambitie van de sector waar te maken om in 2040 klimaatneutraal te zijn. Vanaf 2025 wordt de energiebelasting voor de glastuinbouw gelijkgetrokken met de overige sectoren. Dat gebeurt door het afschaffen van het verlaagd tarief voor de glastuinbouw en het beperken van de inputvrijstelling voor gasgestookte warmte-krancht koppelingen. Met de sector is afgesproken dat per 2025 een individueel beprijzingssysteem wordt ingericht waarbij de tuinder gestimuleerd wordt om energiezuinig te produceren én de beweging naar een klimaatneutrale productie wordt geborgd.

Het is van groot belang dat agrariërs de gelegenheid krijgen om de benodigde transitie zelf mede vorm te geven. De landbouwsector heeft Nederland als toonaangevend agro-kennisland op de kaart weten te zetten en levert een belangrijke bijdrage aan de mondiale voedselvoorziening. We maken gebiedsgericht inzichtelijk wat de perspectieven zijn voor verschillende vormen van landbouw. De landbouw heeft zeker toekomst in ons land, maar deze gaat er wel anders uit zien. Met een transitiefonds wil het kabinet de transitie naar kringlooplandbouw voortzetten. Hiermee worden boeren in staat gesteld om de benodigde verandering te realiseren.

Naast al beschikbare budgetten komt er een Transitiefonds landelijk gebied en natuur met daarin 24,3 miljard euro om tot 2035 bij te dragen aan de doelstellingen op het gebied van natuur, klimaat en water. Het Rijk maakt nu al 504 miljoen euro vrij uit het Transitiefonds voor verschillende versnellingsvoorstellen van provincies om stikstof te reduceren en de kwaliteit van natuur en water te verbeteren. Het kabinet stelt daarnaast 250 miljoen euro beschikbaar om het legalisatieprogramma voor de zogenoemde *PAS-melders* te versnellen.

De komende periode gaat het Rijk samen met de provincies en maatschappelijke partijen in gesprek over de uitwerking van gebiedsplannen en bijdrage van generieke maatregelen om de regionale doelstellingen te halen. Ook op het terrein van klimaat, water en natuur worden nog doelstellingen bepaald. Daar liggen moeilijke keuzes in de mate van gerichtheid en

verplichting van uitkoop en het aantal boeren dat geraakt wordt door de stikstofaanpak. In de periode tot oktober worden de doelen en keuzes verder uitgewerkt en aangevuld en vormen zo een tweede ronde input voor de gebiedsprogramma's. De provincies krijgen richtinggevende budgetten mee. Op het terrein van klimaat en stikstof worden aanvullend normerende afspraken gemaakt zodat het doelbereik verbetert. Ook komt er als waarborg voor een goede start, in nauwe samenwerking met alle betrokken partijen, een Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden. Na een voorlopige indiening in januari 2023 leveren in juli 2023 de provincies hun definitieve integrale gebiedsprogramma's op. Na onafhankelijke toetsing en beoordeling worden het NPLG en de verdeling van de budgetten definitief vastgesteld.

Wonen en infrastructuur

Het kabinet zet in op betere betaalbaar wonen. Voor mensen met een middeninkomen wil het kabinet de beschikbaarheid van betaalbare woningen verbeteren. Dit doet het kabinet door onder andere de (aanvangs)huurprijzen te reguleren van middenhuurwoningen en door het makkelijker te maken om een passende betaalbare koopwoning te vinden. Ook wil het de betaalbaarheid in de sociale huursector verbeteren en zorgen dat huishoudens in een voor hen passende huurwoning zitten. Daarom heeft het kabinet in het Sociaal Huurakkoord met Aedes en de Woonbond betaalbaarheidsafspraken gemaakt. Om te zorgen dat de huurprijzen betaalbaar blijven is aangekondigd dat de maximale huursomstijging in de sociale sector de komende drie jaar niet meestijgt met inflatie, maar met 0,5% minder dan de stijging van de cao-lonen. Hiermee wordt gewaarborgd dat huishoudens niet nog harder geraakt worden door de fors stijgende inflatie. Daarnaast krijgen huurders met een inkomen op of onder 120% van de minimum inkomensijkpunten uit de huurtoeslag een wettelijk verplichte eenmalige huurverlaging tot 550 euro (prijspeil 2020). Dit moet de huur voor huurders met een laag inkomen in de sociale sector verbeteren. Het kabinet vereenvoudigt de huurtoeslag en zet stappen naar een beter en eenvoudiger stelsel van ondersteuning in plaats van de huurtoeslag. Met de hervorming van de huurtoeslag begrijpen mensen beter waar ze aan toe zijn, krijgen ze minder te maken met terugvorderingen en wordt de uitvoering simpeler.

Er komen meer woningen voor aandachtsgroepen, perspectief voor kwetsbare gebieden, en duurzame huisvesting wordt voor iedereen bereikbaar. Met het programma Een Thuis voor Iedereen gaan gemeenten aan de slag om de meest kwetsbare mensen met voorrang aan een woning te helpen. Zij zetten met woonzorgvisies in op de brede behoeften van ouderen en aandachtsgroepen, zoals dak- en thuislozen. Meer aandacht voor ouderenhuisvesting zorgt dat er bestaande woningen beschikbaar komen voor andere doelgroepen. We werken toe naar een meer evenwichtige verdeling met het streven naar 30% sociale huur in de woonvoorraad. Gemeenten met minder sociale huurwoningen groeien daarnaartoe. Met de inzet van het Volkshuisvestingsfonds, bestuurlijke akkoorden en prestatieafspraken wordt de leefbaarheid en veiligheid in de meest kwetsbare gebieden in Nederland op orde gebracht en het perspectief van bewoners verbeterd. Voor alle huishoudens, bedrijven en instellingen wil het kabinet een duurzame woning of een duurzaam gebouw binnen bereik brengen. Ook voor kwetsbare huishoudens wil het zorgen dat de transitie betaalbaar is en blijft. Er komen nationale programma's ter ondersteuning van de lokale warmtetransitie met als basis een helder wettelijk kader. Vanaf 2026 wordt de hybride warmtepomp de nieuwe standaard. Tot slot wil het kabinet dat er innovatiever en duurzamer

gebouwd en verbouwd gaat worden. Dit gebeurt door de bouw te helpen om de kosten te verlagen, de productiviteit te verhogen en verduurzaming zo efficiënter te maken. Om dit mogelijk te maken stimuleert het kabinet innovatieve bouwmethoden en technieken en betere samenwerking binnen de sector.

Om het woningtekort op korte termijn aan te pakken, worden knelpunten in de woningbouw geadresseerd. In maart 2022 heeft het kabinet het Programma Woningbouw gepresenteerd. Hierin staat omschreven hoe de woningbouw versneld wordt om tot en met 2030 900.000 woningen te realiseren. Daarnaast staat er hoe 100.000 nieuwe woningen per jaar in deze kabinetsperiode gebouwd kunnen worden. Hiervan moet twee derde betaalbaar zijn voor huishoudens met een laag- of middeninkomen. Daarbij is de woningbouwimpuls verlengd om financiële knelpunten in de exploitatie van woningbouwgronden bij specifieke projecten te adresseren. Voor de komende tien jaar is in totaal 7,5 miljard euro beschikbaar gemaakt in het Mobiliteitsfonds. Doel hiervan is zorgen voor een goede ontsluiting van nieuwe woningen binnen de grootschalige woningbouwgebieden.

Daarnaast wordt dit jaar de verhuurderheffing afgeschaft om de investeringscapaciteit van corporaties te vergroten. Het kabinet maakt bindende prestatieafspraken met de branchevereniging van woningcorporaties in Nederland (Aedes) en met de landelijke vereniging voor huurders (de Woonbond). Deze afspraken moeten de nieuwbouwopgave van sociale huurwoningen versnellen, bestaande woningen verduurzamen en de betaalbaarheid verbeteren. Ook maakt het kabinet wederkerige afspraken met provincies over de woningbouwopgave en de programmering.

Het kabinet investeert miljarden extra in mobiliteit. De eerste middelen uit het coalitieakkoord voor ontsluiting van nieuwe woningen komen in 2023 op de begroting. Voor beheer, onderhoud, vervanging en renovatie (instandhouding) van Rijksinfrastructuur wordt in 2023 390 miljoen euro extra toegevoegd. Met deze middelen wordt een bijgedragen aan de bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid van Nederland. In 2023 wordt een onderzoek afgerond hoe middelen vanaf 2026 zo goed mogelijk ingezet kunnen worden.

Door economische en politieke ontwikkelingen is capaciteit schaars en zijn grondstofprijzen gestegen. Daarbij heeft ook de stikstofuitspraak van de Raad van State impact op de uitvoering van werkzaamheden en de woningbouw. De ambities moeten in deze context uitgevoerd worden, waardoor het risico op kostenoverschrijdingen enerzijds en vertragingen anderzijds stijgt. Dit betekent dat keuzes nodig blijven in de prioriteiten binnen het mobiliteitsdomein, prestatieniveaus voor instandhouding, en het meenemen van nieuwe eisen aan de infrastructuur.

Medeoverheden en Caribisch deel van het Koninkrijk

Het kabinet vernieuwt de financieringssystematiek voor medeoverheden. De extra financiële middelen uit het coalitieakkoord en de Voorjaarsnota 2022 zorgen voor een sterk verbeterde financiële positie van gemeenten en provincies en een goede financiële basis in de periode tot en met 2025. Het kabinet heeft het voorstel aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) gedaan om het volumedeel van het accres voor 2022–2025 vast te zetten. Dit betekent dat de accresstanden voor de jaren 2022 tot en met 2025 voor gemeenten slechts nog wijzigen door loon- en prijsontwikkelingen. De VNG heeft met dit voorstel

ingestemd. Het IPO heeft laten weten niet met dit voorstel in te stemmen. Het volumedeel van het accres wordt voor de periode 2022-2025 dan ook alleen voor de gemeenten vastgezet. Hierdoor zijn bij zowel het Rijk als gemeenten veel minder budgettaire schommelingen dan voorheen. Ook draagt deze maatregel bij aan stabiele en voorspelbare inkomsten van gemeenten. Voor provincies loopt de huidige normeringssystematiek door, waardoor het gehele accres periodiek wordt bijgesteld op basis van de rijksuitgaven.

In Regio Deals werken regionale partijen en het Rijk samen als partners om de brede welvaart te vergroten. Het schaalniveau van de regio is van groot belang voor effectief en doelmatig beleid dat bijvoorbeeld gericht is op het vergroten van de brede welvaart. Inwoners hebben vooral te maken met wat zich in hun regio afspeelt. Voor 2023 is er een bedrag van 284,2 miljoen euro in de begroting opgenomen voor de vierde tranche van de nieuwe Regio Deals. Hiervoor wordt dit jaar aan alle regio's in Nederland gevraagd om proposities in te dienen. Het streven is dat de eerste Deals van de vierde tranche tussen Rijk en regio medio 2023 worden gesloten en dat de uitvoering van deze Deals start na de zomer 2023.

Voor Caribisch Nederland is in het Regeerakkoord 30 miljoen gereserveerd. Deze middelen worden ingezet voor verschillende doeleinden zoals het verhogen van inkomens en uitkeringen en het verlagen van levensonderhoudskosten. Dit heeft direct effect op de koopkracht van de inwoners van Caribisch Nederland en verbetert hun bestaanszekerheid. Tegelijkertijd staat door de hoge energie- en voedselprijzen en de krappe woningmarkt de bestaanszekerheid van een groeiende groep mensen onder druk. Vanwege de fors gestegen brandstof- en energieprijzen heeft het kabinet ook voor Caribisch Nederland maatregelen getroffen. Als het kabinet overgaat tot aanvullende koopkrachtmaatregelen voor Europees Nederland, dan wordt hierin ook Caribisch Nederland meegenomen.

2.2.4 Samenvatting maatregelen Belastingplan 2023

Het kabinet heeft dit jaar veel voorstellen uit het coalitieakkoord⁵² kunnen verwerken in het Belastingplan 2023. De zeven wetsvoorstellen in dit pakket zijn vooral uitgewerkte ambities op het terrein van arbeid en inkomen, vereenvoudiging van het belastingstelsel, klimaat, vermogen en wonen en gezondheid. De versterking van de koopkracht is vanwege de stijgende energieprijzen en hoge inflatie een belangrijk onderdeel van het Belastingplanpakket. Het gaat op fiscaal gebied onder andere om lagere belastingtarieven op energie en de verlenging van de lagere brandstofaccijns. De dekking daarvan is deels gevonden in het verhogen van het lage tarief voor de vennootschapsbelasting naar 19%, waarbij geldt dat een deel van de opbrengst wordt teruggesluisd naar het mkb. In het Belastingplan worden ook stappen gezet om het belastingstelsel te vereenvoudigen. Zo wordt bijvoorbeeld de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) uitgefaseerd en de middelingsregeling afgeschaft. Op het gebied van klimaat worden er verschillende voorstellen gedaan, waarbij rekening wordt gehouden met de geopolitieke situatie in Oekraïne. Binnen het thema vermogen en wonen wordt onder andere een progressief tarief geïntroduceerd in box 2, wordt de algemene heffingskorting voor het verzamelen afgebouwd en de overdrachtsbelasting wordt verhoogd van 8% naar

⁵² Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» | Publicatie | Rijksoverheid.nl.

10,4%. Tot slot worden er ook maatregelen genomen op het gebied van gezondheid. Zowel de tabaksaccijns als de verbruiksbelasting van alcohol-vrije dranken, zoals frisdrank, stijgt in 2023.

Het kabinet neemt stappen voor het vernieuwen van het box 3-stelsel. In december 2021 heeft de Hoge Raad een arrest gewezen over de belastingheffing in box 3 (hierna: kerstarrest).⁵³ De kern van dit arrest is dat het box 3-stelsel in bepaalde gevallen in strijd is met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Dit moet worden hersteld. Het *wetsvoorstel rechtsherstel box 3* regelt het herstel voor de groep bezwaarmakers over de jaren 2017 tot en met 2020. Met het wetsvoorstel *Overbuggingswet box 3* wordt voor de periode tot invoering van een nieuw box 3-stelsel op basis van werkelijk rendement de huidige wetgeving voor box 3 in lijn gebracht met het kerstarrest. Hierbij wordt de berekening van het voordeel uit sparen en beleggen aangepast. Deze nieuwe berekening wordt gebaseerd op de voor het rechtsherstel gekozen oplossing, de forfaitaire spaarvariant.

Er wordt een juridische grondslag gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur situaties aan te wijzen waarin er geen invorderingsrente in rekening wordt gebracht. Er zijn bepaalde situaties waarin de ontvanger in uitzonderlijke omstandigheden kan besluiten om de invordering van belastingsschulden aan te houden. In dergelijke situaties wordt er op grond van de huidige wet- en regelgeving na het vervallen van de enige of laatste betalingstermijn invorderingsrente in rekening gebracht. Het kabinet vindt dat dit onredelijk kan zijn, bijvoorbeeld als er sprake is van een situatie waarbij de belastingsschuldige geen verwijt kan worden gemaakt voor het aanhouden van de invordering. Het *wetsvoorstel Delegatiebepaling geen invorderingsrente in specifieke gevallen* biedt de juridische grondslag om bij algemene maatregel van bestuur situaties aan te wijzen waarin er geen invorderingsrente in rekening wordt gebracht, omdat het in rekening brengen van invorderingsrente door uitzonderlijke omstandigheden niet redelijk wordt geacht.

Het kabinet wil, ter uitvoering van het coalitieakkoord, bestaande wetgeving voor de CO₂-heffing industrie aanscherpen. Met het wetsvoorstel *Wet minimum CO₂-prijs industrie* wordt er een minimum CO₂-prijs voor de industriële sector geïntroduceerd. Met deze wet wordt gegarandeerd dat als de Europese ETS-termijnkoers onder een bepaald minimum zakt, er een nationale belasting wordt geheven. De industrie krijgt hierdoor meer zekerheid, wat belangrijk is voor het maken van investeringen die nodig zijn voor verdere verduurzaming.

Het kabinet wijst de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) aan als bevoegde autoriteit. Met het wetsvoorstel *Wet bevoegde autoriteit uitvoering mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens* wordt dit wettelijk vastgelegd. Dit is nodig naar aanleiding van een Verordening van het Europees Parlement over een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens. Ook voorziet het in de bevoegdheid voor de NEa om met een last onder dwangsom aangevers van goederen alsnog te bewegen de noodzakelijke CBAM-rapportage aan te leveren of een bestuurlijke boete op te leggen als geen rapportage wordt aangeleverd.

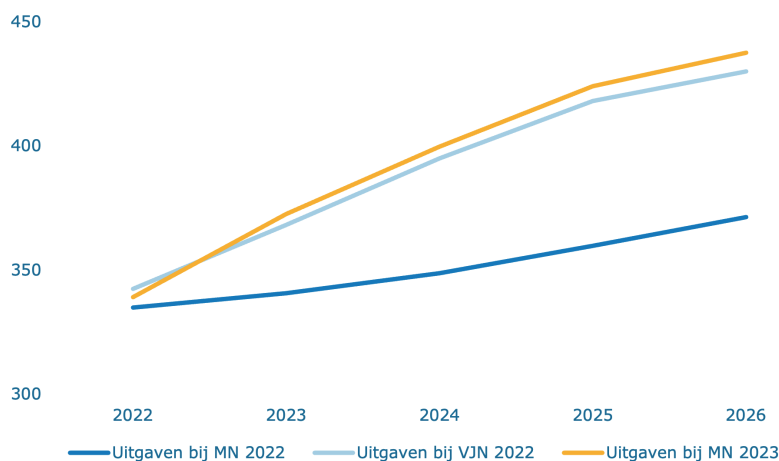
⁵³ Hoge Raad 24 december 2021, ECLI:NL:PHR:2021:1019, nr. 21/01243.

Tot slot wordt de koopkracht ondersteund met wijziging van de **Algemene Ouderdomswet** en de **Wet op het kindgebonden budget**. Dit gebeurt met het zevende, en daarmee laatste, wetsvoorstel in het pakket Belastingplan 2023. Het kindgebonden budget wordt deels structureel verhoogd en de Inkomensondersteuning AOW'ers wordt afgeschaft per 1 januari 2025. Voor deze laatste maatregel geldt dat deze niet los gezien kan worden van de buitengewone verhoging van het wml met 8,05% per 1 januari 2023.

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 deze en volgende paragrafen wordt stil gestaan bij de horizontale ontwikkeling. In bijlage 16 wordt dit nader toegelicht per begrotingshoofdstuk.

Figuur 2.3.1 Horizontale ontwikkeling uitgaven alle plafonds, miljarden euro's



Bron: ministerie van Financiën

De uitgaven gaan fors omhoog ten opzichte van de vorige Miljoenennota.

De uitgaven in 2023 liggen ruim 32 miljard euro hoger dan voorzien bij de Miljoenennota 2022. Dit wordt onder meer veroorzaakt door de forse intensivering van het huidige kabinet. Figuur 2.3.1 laat de horizontale ontwikkeling zien van alle uitgaven onder de plafonds. In de volgende paragrafen staan ook de horizontale ontwikkeling per begrotingshoofdstuk (2.3.1) en per deelplafond (2.3.2) weergegeven. Bovenstaand laten we een basispad zien van de uitgaven bij Miljoenennota 2022, de bijgestelde uitgaven bij Voorjaarsnota 2022 waarbij de coalitieakkoordmiddelen zijn toegevoegd en de uitgaven bij Miljoenennota 2023. De laatste twee lijnen zijn moeilijk van elkaar te onderscheiden, dit is ook logisch aangezien een groot deel van de besluitvorming al in het voorjaar heeft plaatsgevonden. Bovendien dienen extra uitgaven onder het plafond elders gedekt dienen te worden. Er wordt alleen gekeken naar reguliere uitgaven, dus niet reguliere uitgaven zoals de coronagerelateerde uitgaven lopen hier niet in mee.

De groeiende uitgaven brengen ook aandachtspunten met zich mee. Zoals ook weergegeven in het advies van de 16^e SBR brengen de groeiende zorguitgaven in het bijzonder risico's met zich mee. Het kabinet zet zich daarom in om ook op de langere termijn de zorg voor iedereen toegankelijk en betaalbaar te houden. In paragraaf 2.3.3 wordt daarom stilgestaan bij de meerjarige trends van de overheidsuitgaven en de aandachtspunten hierbij. Tot slot biedt paragraaf 2.3.4 meer inzicht in de governance van het Klimaat- en Transitiefonds.

2.3.1 Horizontale ontwikkeling uitgaven per begrotingshoofdstuk

In 2027 liggen de totale reguliere uitgaven 49,6 miljard euro hoger dan in 2022. Onderstaande tabel laat de meerjarige horizontale ontwikkeling zien. Uitgegaan is van de standen uit de Miljoennota 2023 exclusief de uitgaven aan coronagelden, Oekraïne en de loon- en prijsontwikkeling.⁵⁴ In bijlage 13 is een uitgebreide toelichting op de horizontale toelichting terug te vinden.⁵⁵

Tabel 2.3.1 Horizontale ontwikkeling 2022-2027

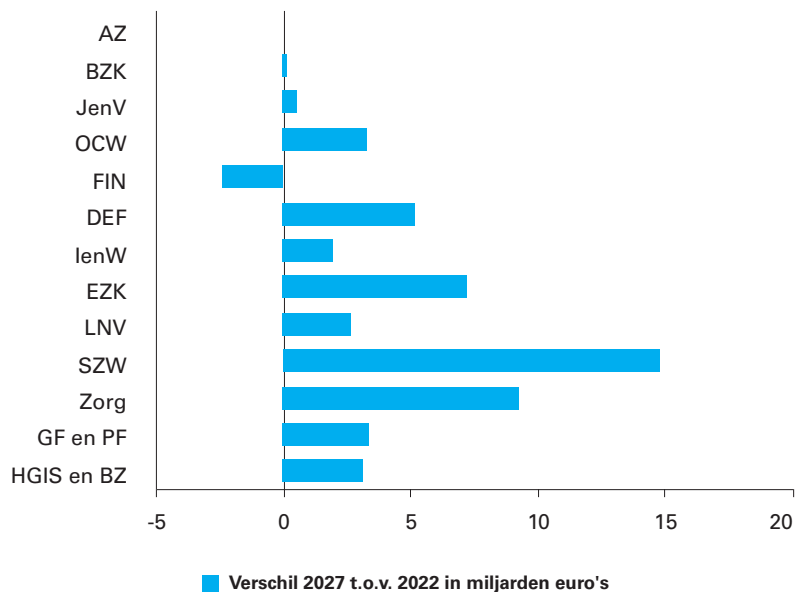
netto-uitgaven, in mln. euro's	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Vershil 2027-2022 in miljarden
Algemene Zaken en De Koning	129	131	129	129	132	132	0,0
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (incl. SG, HCvS, KR en BES-fonds)	8.031	9.190	8.860	8.532	8.341	8.246	0,2
Justitie en Veiligheid	14.855	15.122	15.341	15.461	15.345	15.407	0,6
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	47.944	49.659	51.642	52.866	51.421	51.214	3,3
Financiën (excl. Nationale Schuld)	8.189	11.738	8.301	8.082	6.369	5.863	- 2,3
Defensie (incl. DMF)	12.419	14.940	18.711	18.907	17.856	17.586	5,2
Infrastructuur en Waterstaat (incl. MF en DF)	11.060	12.858	13.577	13.531	13.581	13.072	2,0
Economische Zaken en Klimaat (incl. NGF)	5.710	1.143	6.829	10.312	12.610	12.978	7,3
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (incl. DGF)	1.939	2.961	3.336	3.054	4.876	4.670	2,7
Sociale Zekerheid	86.703	93.473	95.374	98.310	99.975	101.525	14,8
Zorg	89.682	95.184	95.316	96.476	98.122	98.951	9,3
Gemeentefonds en Provinciefonds (incl. accres)	42.328	44.302	45.506	47.271	45.667	45.709	3,4
Internationale samenwerking	16.603	15.348	16.253	17.928	18.070	19.801	3,2
Totaal	345.591	366.050	379.176	390.859	392.367	395.154	49,6

Met name de absolute kosten voor de zorg en sociale zekerheid nemen de komende jaren toe. Figuur 2.3.2 laat zien met hoeveel miljarden euro's de uitgaven in 2027 toe- of afnemen ten opzichte van de uitgaven in 2022. De uitgaven voor sociale zekerheid (14,8 miljard euro) en zorg (9,3 miljard euro) nemen het meeste toe, gevolgd door Economische Zaken en Klimaat (7,3 miljard euro), Defensie (5,2 miljard euro) en Onderwijs (3,3 miljard euro). Ook de uitgaven voor de overige begrotingen nemen toe. Alleen voor Financiën nemen de uitgaven af. Dit komt doordat er in 2022 uitgaven geraamd staan voor Toeslagenherstel, TenneT, Invest-International en Invest-NL en in 2027 niet.

⁵⁴ De begrotingsstanden Gemeentefonds, Provinciefonds, Internationale samenwerking en de huurtoeslag zijn in lopende prijzen. De overige begrotingsstanden zijn op prijspeil 2022.

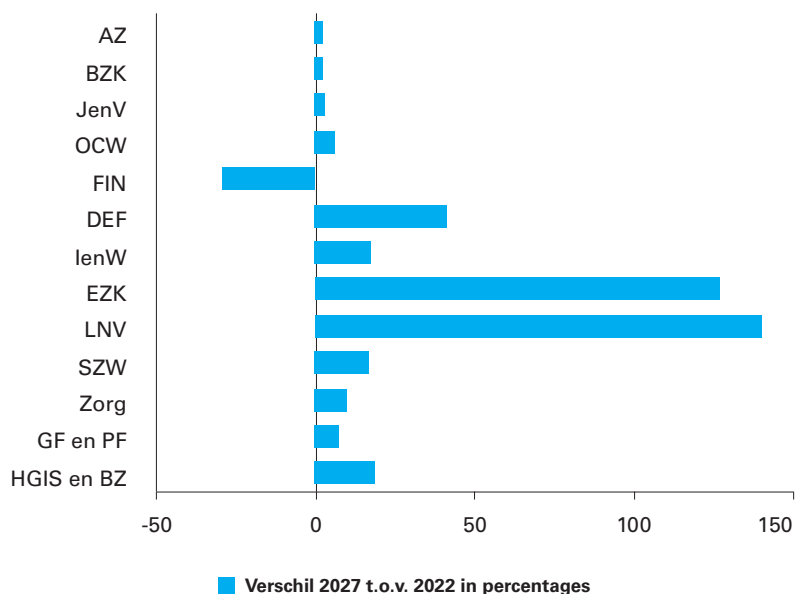
⁵⁵ Om de horizontale ontwikkeling inzichtelijk te maken zijn de middelen die nog op de aanvullende post staan toebedeeld aan de verschillende begrotingen. Voor sommige reeksen geldt dat de middelen bestemd zijn voor meerdere begrotingen, de reeks is in dit geval toebedeeld aan de begroting dat naar verwachting de meeste middelen uit deze reeks zal ontvangen. De toebdeling is terug te vinden in bijlage 13.

Figuur 2.3.2 Horizontale ontwikkeling 2022-2027 in miljarden euro



Procentueel gezien groeien met name de kosten op de begrotingen van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Economische Zaken en Klimaat (EZK) de komende jaren. Figuur 2.3.3 laat zien met hoeveel procent de uitgaven in 2027 toe- of afnemen ten opzichte van de uitgaven in 2022. In percentages nemen de uitgaven voor LNV (141%) en EZK (127%) het meest toe. Dit komt door de klimaat- en transitiefondsen. De uitgaven voor Defensie nemen toe met 42% gevolgd door Infrastructuur en Waterstaat met 18%. De uitgaven voor Sociale Zekerheid (17%), Zorg (10%) en Onderwijs (7%) nemen in percentage minder toe, omdat het om relatief grote begrotingen gaat.

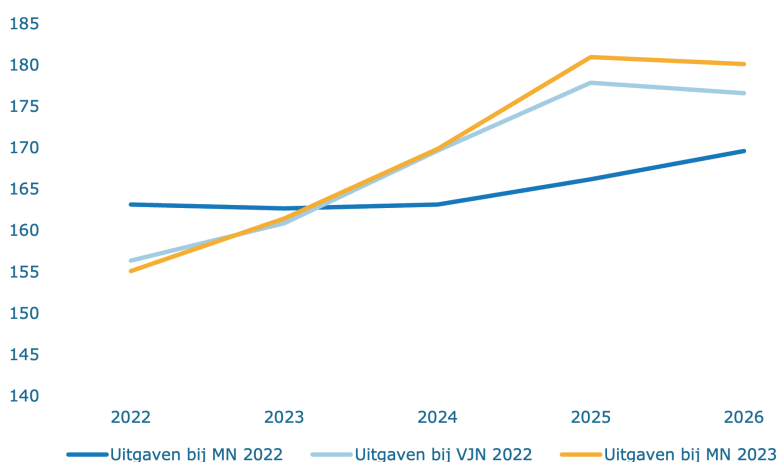
Figuur 2.3.3 Horizontale ontwikkeling 2022-2027 in percentages



2.3.2 Horizontale ontwikkeling uitgaven per uitgavenplafond

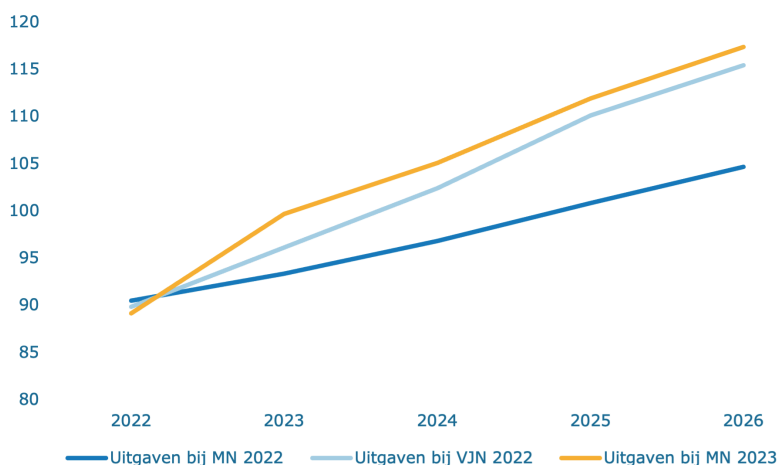
De ontwikkeling van de diverse plafonds laat een opwaartse trend zien. Onderstaande figuren 2.3.4-2.3.7 laten de horizontale (jaar-op-jaar) ontwikkeling per plafond zien. Zoals eerder aangegeven, wordt de ontwikkeling van de plafonds bij deze Miljoenennota vergeleken met de ontwikkeling van de plafonds zoals vastgesteld bij de Voorjaarsnota 2022 en Miljoenennota 2022. Bij de Voorjaarsnota 2022 zijn de coalitieakkoordmiddelen toegevoegd en de uitgaven bij Miljoenennota 2023. Ook in deze figuren zijn de laatste twee lijnen niet altijd gemakkelijk van elkaar te onderscheiden. Opwaartse bijstellingen ten opzichte van de Voorjaarsnota 2022 worden vooral veroorzaakt door loon- en prijsontwikkeling en enkele effecten van de augustusbesluitvorming zoals de verdere verhoging van het wml. Voor de uitgaven onder het plafond Investeringsplafond is geen basisstand Miljoenennota 2022 beschikbaar, omdat dit uitgavenplafond toen nog niet bestond.

Figuur 2.3.4 Horizontale ontwikkeling uitgaven Rijksbegroting



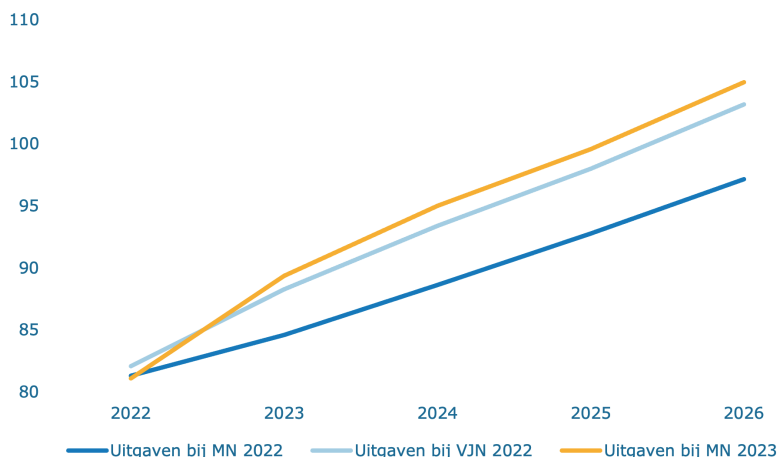
Bron: ministerie van Financiën

Figuur 2.3.5 Horizontale ontwikkeling uitgaven Sociale Zekerheid



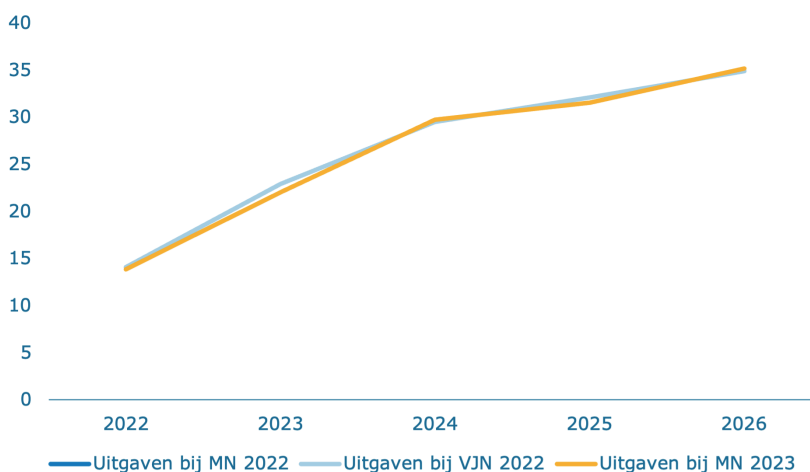
Bron: ministerie van Financiën

Figuur 2.3.6 Horizontale ontwikkeling uitgaven Zorg



Bron: ministerie van Financiën

Figuur 2.3.7 Horizontale ontwikkeling uitgaven Investerings



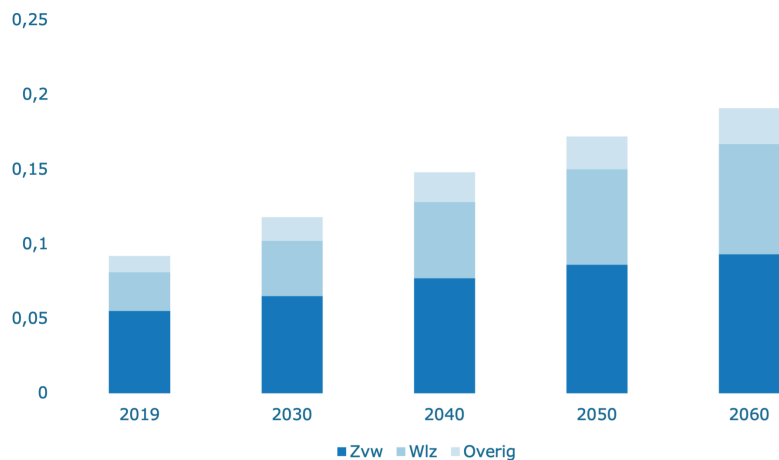
Bron: ministerie van Financiën

2.3.3 Meerjarige trends

Bij ongewijzigd beleid zullen de zorguitgaven naar verwachting in de komende 40 jaar sneller groeien dan de economie. Figuur 2.3.8 laat zien dat de zorguitgaven op de lange termijn stijgen als aandeel van het bbp. De zorguitgaven kennen een hogere automatische stijging dan andere collectieve sectoren zoals het onderwijs en veiligheid, doordat de vergrijzing grotere gevolgen heeft voor de zorg en doordat de zorguitgaven meegroeien met de toenemende behandelmogelijkheden. In regelgeving (wettelijke aanspraken) is namelijk vastgelegd dat iedereen moet kunnen rekenen op zorg volgens de stand van wetenschap en praktijk. Daarin wijkt de begrotingssystematiek in de zorg af van andere collectieve sectoren, zoals ook de Studiegroep Begrotingsruimte beschrijft. Waar extra geld voor beter onderwijs of beter defensiematerieel om een politiek besluit vraagt, krijgt de zorg automatisch extra geld voor kwaliteitsverbetering, zoals nieuwe behandelingen of nieuwe medicijnen. Als de zorguitgaven de verwachte economische groei geruime tijd overstijgen, kan dit andere

belangrijke collectieve uitgaven verdringen. Ook kan dit ertoe leiden dat de koopkracht verslechtert, omdat hogere premies en belastingen nodig zijn.

Figuur 2.3.8 Zorguitgaven, % bbp



Om de zorg ook op de lange termijn houdbaar en betaalbaar te houden neemt het kabinet maatregelen om de groei van de zorguitgaven na de kabinetsperiode af te remmen. Dit doet het kabinet te investeren in de gezondheid van Nederlanders, de groei van de zorg te remmen en er tegelijkertijd voor te zorgen dat deze toegankelijk blijft voor mensen die zorg nodig hebben. Het kabinet zet erop in dat zorg en ondersteuning aantoonbaar effectief zijn (besparing oplopend tot ruim 1,1 miljard euro vanaf 2037). In het integraal zorgakkoord (besparing oplopend tot 1,5 miljard euro vanaf 2027) maakt het kabinet afspraken met zorgaanbieders, zorgverzekeraars en patiëntenorganisaties over de transitie naar passende (curatieve) zorg met oog voor de grenzen van de arbeidsmarkt en betaalbaarheid. Om de zorgsector gericht te steunen in het realiseren van deze transitie, heeft het kabinet incidenteel voor de komende jaren in totaal 2,8 miljard euro beschikbaar gesteld. Ook wordt met het programma Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen ingezet op een omslag in de organisatie van de ondersteuning en zorg voor ouderen (besparing oplopend tot 1,2 miljard euro). De zorguitgaven zullen ook na deze kabinetsperiode nog steeds flink groeien van jaar op jaar, maar minder hard dan zonder deze maatregelen het geval zou zijn geweest. Om ook in de toekomst weloverwogen keuzes te kunnen maken, heeft het kabinet een technische werkgroep ingesteld om ten behoeve van de volgende kabinetsperiode verschillende uitvoeringsvarianten te verkennen om de beheersing van zorgkosten op macroniveau te verbeteren, ook als voorbereiding op een volgende SBR.

Nu ingrijpen is nodig omdat de financiële, personele en maatschappelijke houdbaarheid van de ouderenzorg in toenemende mate onder druk staat. Zonder ingrijpen loopt het stelsel vast door een gebrek aan personeel en middelen, met allerlei ongewenste gevolgen van dien. Zo is het denkbaar dat in 2040 het niet langer voor iedereen mogelijk is om passende formele zorg te vinden en te organiseren. Het aantal ouderen neemt de komende twee decennia toe waarmee ook de zorgvraag stijgt.⁵⁶ Samen met een

⁵⁶ Dialoognota ouderenzorg, 2021.

stijging van de levensverwachting naar ruim 85 jaar in 2040⁵⁷ draagt dit bij aan een sterke toename van dementie en andere chronische aandoeningen.⁵⁸ Hierdoor verdubbelen zowel de netto collectieve uitgaven aan ouderenzorg (tot 40 miljard euro) als de personeelsvraag in de komende 20 jaar, terwijl het arbeidsmarktpotentieel en het mantelzorgpotentieel juist (relatief) afnemen.

Maatschappelijke verwachtingen over de vormgeving van de ouderenzorg in de (nabije) toekomst vragen heroverweging. De toekomstige oudere zal zich moeten beraden op een bestaan in een samenleving waarin collectief georganiseerde ouderenzorg niet vanzelfsprekend is. Ouderen zullen meer op zichzelf en hun netwerk teruggeworpen zijn. Netwerken die bovendien veelal homogeen van leeftijd zijn en kleiner worden met het ouder worden. Digitalisering kan hier bijdragen aan een oplossing. Zeker kwetsbare ouderen, die het geld en de (digitale) gezondheidsvaardigheden missen om hun zorg zelf te organiseren, lopen risico. Dit kabinet heeft bij de totstandkoming het programma Wonen, ondersteuning en zorg voor ouderen (WOZO) geconstateerd dat de maatschappelijke opgave en urgentie breed gedeeld worden. Dit programma draagt bij aan het maken van een omslag in de organisatie van ondersteuning en zorg voor ouderen. De inzet is dat ondersteuning en zorg zich aanpassen aan de voorkeur van ouderen om zo lang mogelijk regie op het eigen leven te houden en dat zware, complexe zorgvragen zo lang mogelijk worden uitgesteld of zelfs worden voorkomen. Daarnaast moeten we passende woningen bouwen zodat ouderen zolang mogelijk zelfstandig kunnen wonen. Het toekomstbestendig maken van de langdurige zorg vergt ook dat verdergaande beleidsopties worden verkend, onder meer op het terrein van aanspraken en eigen betalingen. Nederland kent immers een breed collectief pakket en relatief lage eigen betalingen. Het IBO Ouderenzorg dat later dit jaar verschijnt brengt hier keuzemogelijkheden en randvoorwaarden voor in beeld.

2.3.4 Governance fondsen

De governance van de nieuwe fondsen vraagt om extra aandacht. In het coalitieakkoord is afgesproken dat er fondsen komen voor klimaat en landbouw, natuur en stikstof. Het IBO *Publieke investeringen* bevestigt dat fondsen meerjarige zekerheid kunnen bieden, maar wijst tegelijkertijd op het risico dat bij fondsen geld op zoek gaat naar een bestemming. De reservering van middelen gaat namelijk vaak vooruit op de uitwerking van plannen. Goede toetsing van plannen aan de voorkant is daarom extra belangrijk.

Het kabinet neemt daarbij de aanbevelingen over van het IBO Publieke Investeringen.⁵⁹ Het coalitieakkoord formuleert vier aandachtspunten voor de inrichting van de fondsen, namelijk planningszekerheid (i), doorzettingsmacht van verantwoordelijke bewindspersonen (ii), controle op doelmatigheid en doeltreffendheid door de minister van Financiën (iii) en stevige parlementaire controle en democratische legitimering (iv). Deze principes zijn volgens het IBO niet onverminderd verenigbaar. Doorzettingsmacht kan bijvoorbeeld op gespannen voet staan met goede toetsing van beleidsplannen vooraf. Zoals het IBO aanbeveelt wordt bij de instellingswetten van de fondsen toegelicht hoe dit worden gewogen. De keuzes, afwegingen en uitgangspunten van het Klimaatfonds en het Transitiefonds Landelijk

⁵⁷ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), 2018.

⁵⁸ Dialoognota ouderenzorg 2021; Sociaal en Cultureel Planbureau, 2018.

⁵⁹ Zie <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2022Z00757&did=2022D01625>.

Gebied en Natuur zijn de afgelopen periode nader uitgewerkt. In de evaluatie van de fondsen zal worden meegenomen in hoeverre deze inrichting uiteindelijk ook leidt tot doelmatige uitkomsten. De wetsvoorstellen voor het Klimaat- en Transitiefonds zijn voor de zomer voor advies aan de Raad van State voorgelegd. Er wordt gestreefd de wetsvoorstellen in het najaar aan het parlement aan te bieden. Daarnaast zal het kabinet het parlement in het najaar ook informeren hoe de lessen van het Nationaal Groeifonds en het Fonds Economische Structuurversterking in de vormgeving van het Klimaat- en Transitiefonds zijn meegenomen. Tot slot zal het kabinet de Kamer informeren in de departementale begrotingen hoe invulling wordt gegeven aan de motie Segers-Hermans.⁶⁰

Om ervoor te zorgen dat uitgaven vanuit het Transitiefonds doeltreffend zijn, wordt een samenhangend stelsel van kaders en afspraken ingericht. Dit ter bevordering van de zorgvuldige beoordeling van gebiedsprogramma's, maatregelpakketten en toedeling van middelen. De governance van het fonds wordt momenteel nader uitgewerkt. Het betreft onder meer het opstellen van criteria, een meerjarenprogramma en spelregels om invulling te geven aan een zorgvuldig proces van besluitvorming over uitgaven uit het fonds. Hierbij wordt ook rekening gehouden met de door de Kamer aangenomen moties, waaronder de motie van het lid Nijboer c.s. om middelen pas aan te wenden als getoetst is dat de gekozen aanpak effectief en doelmatig is. Daarnaast is er een Ecologische Autoriteit opgericht die verantwoordelijk is voor het (onafhankelijk) toetsen, met het oog op de huidige en beoogde kwaliteit van de beschermde natuur, of de essentiële ecologische informatie aanwezig is voor de besluitvorming.

Ook voor het Klimaatfonds geldt dat het kabinet er met duidelijke spelregels voor zorgt dat de middelen zo goed mogelijk worden besteed. Het Klimaatfonds is opgericht om tot en met 2030 te investeren in maatregelen voor additionele broeikasgasreductie. Dat is bedoeld voor verschillende onderliggende doelen, zoals het realiseren van een CO₂-neutraal energiesysteem, maar ook het stimuleren van verduurzaming in de gebouwde omgeving en het bedrijfsleven. Het verstandig uitgeven van dit geld is essentieel om te zorgen dat de klimaatdoelen in beeld blijven. In de instellingswet voor het fonds stelt het kabinet daarom duidelijke spelregels voor. Bijvoorbeeld over de specifieke doelen van het fonds, de criteria waarvoorstellen aan moeten voldoen, onafhankelijke toetsing van voorstellen, borging van parlementaire controle, en de manier waarop het kabinet de buitenwereld informeert over de voortgang van de bestedingen.

Het kabinet doet al eerste uitgaven uit de fondsen, zodat de maatschappelijke uitdagingen geen vertraging oplopen. Omdat de instellingswetten nog niet van kracht zijn, gaat dit enkel om urgente projecten en maatregelen. Het kabinet besteedt hiervoor in totaal ongeveer 4 miljard euro uit het Klimaatfonds, onder andere voor wind op zee en het stimuleren van waterstof. Daarnaast is 529 miljoen euro van de fondsmiddelen gebruikt voor uitvoeringskosten in het klimaatbeleid. Ook bij het Transitiefonds zijn versnellingsvoorstellen ingediend die, vooruitlopend op de provinciale gebiedsprogramma's, in de jaren 2022 en 2023 bijdragen aan de doelen in de integrale gebiedsgerichte aanpak: natuur (inclusief stikstof), water en klimaat. De goedgekeurde voorstellen voorzien in de aankoop van onder andere bedrijven, de afwaardering van gronden, innovatie,

⁶⁰ Idem.

kennisontwikkeling, het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid en het uitvoeren van Kaderrichtlijn Water (KRW)-, natuur- en stikstofmaatregelen. Hiervoor is in totaal 504 miljoen euro vrijgemaakt.

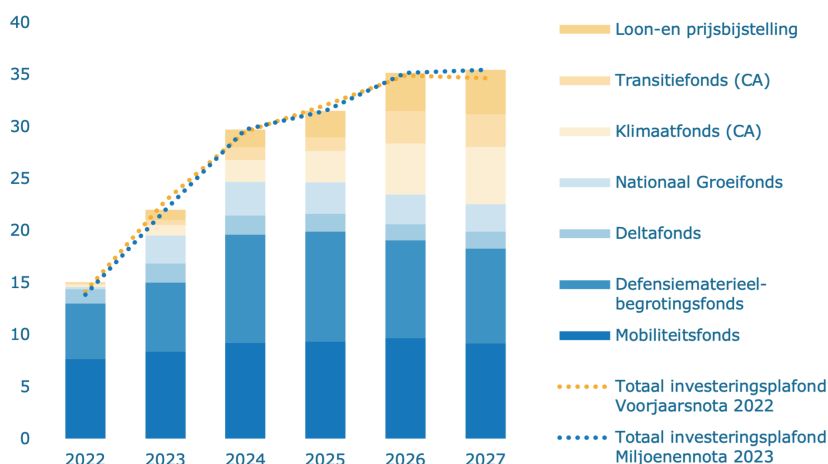
Het kabinet geeft ook invulling aan de aanbeveling van het IBO Publieke investeringen om transparant te communiceren over de voortgang van investeringen. Dit kabinet investeert veel om grote maatschappelijke uitdagingen het hoofd te bieden. Het IBO bevestigt dat investeringen een belangrijk onderdeel van de oplossing kunnen zijn. Tegelijkertijd is een belangrijke observatie van het IBO dat de druk om met snelle en daadkrachtige oplossingen te komen voor maatschappelijke problemen, een dynamiek schept waarin realisme en transparantie over de planning van investeringen naar de achtergrond kunnen verdwijnen. Het kabinet herkent deze dynamiek. Het IBO beveelt daarom aan om jaarlijks een beknopte monitor in de Rijksbegroting op te nemen over de voortgang van het coalitieakkoord met aandacht voor de uitvoerbaarheid van voorgenomen investeringsbeleid.

Het kabinet rapporteert periodiek over de investeringen. Om invulling te geven aan deze aanbeveling zal het kabinet voortaan in de departementale begrotingen, jaarverslagen, de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag Rijk rapporteren over de investeringen uit het coalitieakkoord die onder het investeringsplafond vallen. Deze toelichting moet inzichtelijk maken in hoeverre de investeringsplannen van het kabinet op schema liggen en realistische ramingen bevorderen. Daarbij rapporteert het kabinet over de eventuele vertragingen, onderuitputting, en de onderliggende oorzaken en risico's. Voor deze toelichting wordt gebruik gemaakt van voortgangsinformatie van vakdepartementen. Het doel hiervan is om de doelmatigheid en tijdigheid van investeringen te vergroten door oorzaken van vertragingen eerder en gerichter inzichtelijk te maken en aan te pakken. Deze toelichting biedt zo essentiële informatievoorziening aan het parlement en een waardevolle basis voor bijsturing. Met deze rapportage geeft het kabinet ook invulling aan de motie van de leden Grinwis en Stoffer over een analyse van het risico op onderuitputting.⁶¹ In bijlage 1 staat de eerste rapportage over de investeringen uit het coalitieakkoord onder het investeringsplafond. In aanvulling hierop zal er voor het Transitiefonds ook jaarlijks een meerjarenprogramma aan de Kamer worden voorgelegd. Dit programma heeft als doel de integrale weging, regie en bijsturing in de uitvoering te borgen.

Het kabinet geeft ook invulling aan de aanbeveling uit het IBO door verschillende vormen van overheidsingrijpen tegen elkaar af te wegen. Zo is bij Voorjaarsnota 2022 afgesproken dat bij zowel het Klimaatfonds als Transitiefonds wordt nagedacht over manieren om te normeren. Op beide beleids-terreinen zullen aanvullend normerende afspraken gemaakt worden zodat het doelbereik verbetert. Doordat deze normerende afspraken een belangrijke bijdrage leveren aan het doelbereik zijn minder subsidies nodig.

⁶¹ Zie [Waar voor ons geld: IBO Publieke investeringen in een politiek-bestuurlijke context | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

Figuur 2.3.9 Geplande uitgaven onder het investeringsplafond, miljarden euro's



Bron: ministerie van Financiën

Figuur 2.3.9 toont het totaal aan geplande uitgaven onder het investeringsplafond. Vanwege de krappe arbeidsmarkt en de onzekerheid rondom de stikstofuitspraak van de Raad van State kunnen mogelijk niet alle investeringsmiddelen in het huidige ritme uitgegeven worden. Om die reden wordt op diverse fondsen bij de Miljoenennota middelen naar later in de tijd geschoven. In de bijlage en in de departementale begrotingen wordt uitgebreider ingegaan op deze verschuivingen in de begrotingen.

2.4 Horizontale ontwikkeling inkomsten en lasten

In 2023 ontvangt het Rijk naar verwachting 366 miljard euro aan belastingen en premies op EMU-basis. Daarvan zijn budgettair het meest van belang de loon- en inkomstenbelasting, omzetbelasting (btw), zorgpremies, premies volks- en werknemersverzekeringen en de vennootschapsbelasting (vpb) (zie figuur 2.4.1).

Figuur 2.4.1. Belasting- en premieontvangsten 2023 (in miljarden euro's)



Bron: ministerie van Financiën

In 2022 nemen de inkomsten met 27,8 miljard euro toe ten opzichte van 2021. In tabel 2.4.1 is te zien dat deze groei wordt gedreven door de economische ontwikkeling in 2022. De endogene groei is namelijk de groei die verklaard wordt door de algemene economische ontwikkeling. Deze bedraagt 33,2 miljard euro. Beleidsmaatregelen leiden juist tot 5,4 miljard euro lagere belastingontvangsten ten opzichte van 2021. Deze zijn vooral afgenomen door de extra maatregelen die getroffen zijn om de effecten van de hoge energieprijzen voor huishoudens te dempen.

De groei van de belasting- en premieontvangsten komt zowel door werkelijke economische activiteit als door inflatie. De ontwikkeling van de ontvangsten is gepresenteerd in lopende prijzen, dat wil zeggen niet gecorrigeerd voor inflatie. In lopende prijzen is sprake van hoge groei in 2022. De *reële* verklaring hiervoor is het herstel uit de coronacrisis. De *nominale* verklaring is de hoge inflatie in 2022. Deze factoren versterken elkaar bijvoorbeeld bij de ontvangsten van de btw. Het CPB heeft geraamd dat de groei van de consumptie 5,7% en de consumentenprijsinflatie 9,9% bedraagt. Hierdoor is er sprake van sterke groei in de btw-ontvangsten. Dit effect op de ontvangsten is niet het enige effect van inflatie op de Rijksbegroting. Dit wil daarom ook niet direct zeggen dat er door inflatie budgettaire ruimte ontstaat. Dit wordt nader toegelicht in de box in paragraaf 2.1 over het effect van inflatie op de begroting.

De belasting- en premieontvangsten groeien in 2023 door met 17,3 miljard euro. De economische groei leidt in 2023 tot een inkomsten toename van 12,0 miljard euro. Deze groei is beperkter dan in 2022 en ook lager dan de groei van het nominale bbp. Dit komt onder andere doordat de consumptie, en dus de opbrengst van bijvoorbeeld de btw, maar beperkt groeit in 2023. Een andere verklaring zit juist in een *neerwaarts* effect van inflatie op de belastinginkomsten. Met ongeveer een half jaar vertraging worden de schijfgrenzen en heffingskortingen in de inkomstenbelasting verhoogd op basis van de inflatie. Dit leidt voor een gegeven inkomen tot een lagere belastingdruk. De hoge inflatie in 2022 heeft daarom een neerwaarts effect op de groei van de loon- en inkomensheffing in 2023. Beleidsmaatregelen leiden tot 5,3 miljard euro hogere ontvangsten in 2023.

Tabel 2.4.1 raming belasting- en premieontvangsten

	2021	2022	2023
Belastingen en premies volksverzekeringen op EMU-basis	249,5	272,2	283,8
- waarvan belastingen	210,0	232,4	242,4
- waarvan premies volksverzekeringen	39,4	39,8	41,3
Premies Werknemersverzekeringen	71,9	77,0	82,7
Totaal	321,4	349,2	366,4
Mutatie		27,8	17,3
- waarvan endogene groei		33,2	12,0
- waarvan beleid		- 5,4	5,3
Endogene mutatie (in %)		10,33%	3,43%
Waardeontwikkeling BBP (in %)		9,00%	6,50%

Bron: ministerie van Financiën

De totale beleidsmatige lastenontwikkeling (blo) daalt sterk voor burgers in 2022 en 2023, om daarna te stijgen in 2024 en 2025. In totaal ontvangen burgers in 2022 en 2023 een beleidsmatige lastenverlichting van circa 4,8 miljard euro. Deze lastenverlichting komt onder andere door de

compensatie van de hogere energieprijzen in deze jaren. Omdat deze maatregelen grotendeels tijdelijk zijn loopt het effect er in 2024 en 2025 weer uit, waardoor in 2024 en 2025 sprake is van een lastenverzwaring.

De totale blo voor bedrijven laat een laatste oplopende lastenverzwaring zien gedurende de kabinetsperiode. In 2022 en 2023 ontvangen bedrijven een beleidsmatige lastenverzwaring van 6,6 miljard euro. Deze ontwikkeling wordt onder andere veroorzaakt door een verhoging van het lage tarief in de vennootschapsbelasting.

Tabel 2.4.2 Beleidsmatige lastenontwikkeling

BLO in miljarden euro's, standen ten opzichte van 2021	2022	2023	2024	2025
BLO totaal	- 0,1	1,9	11,3	14,8
w.v. burgers	- 2,8	- 4,8	1,7	4,0
w.v. bedrijven	2,7	6,6	9,4	10,7
w.v. buitenland	0,0	0,2	0,2	0,2

Bron: ministerie van Financiën

Box 3: uitleg beleidsmatige lastendefinitie

De afgelopen jaren is er veel discussie geweest over verschillende definities rondom de beleidsmatige lasten. Het kabinet heeft daarom samen met het CPB een nieuwe gezamenlijke definitie van de beleidsmatige lasten ontwikkeld. Op die manier kan de beleidsmatige lastenontwikkeling zoals gepresenteerd door het CPB en het kabinet goed vergeleken worden. Dit zou de uitlegbaarheid moeten vergroten. Het CPB gaat in 2022 uit van een lastenverlichting van 0,7 miljard euro. Het kabinet gaat uit van een beleidsmatige lastenverlichting van 0,1 miljard euro zoals weergegeven in bovenstaande tabel. Het verschil wordt met name veroorzaakt doordat het CPB een lagere stijging van de zorgpremies raamt in 2022 dan het kabinet. Dit is echter geen verschil in definities maar puur het gevolg van een verwachte ontwikkeling van de zorgpremies. Omdat het CPB en het kabinet afzonderlijk van elkaar de zorgpremies ramen kan hier altijd een verschil tussen blijven bestaan. Deze nieuwe gezamenlijke definitie wijkt af van de oude definitie op basis van het inkomstenkader. Het inkomstenkader wordt gebruikt voor de budgettaire beheersbaarheid (zie ook bijlage 3 inkomstenkader). De nieuwe definitie van de blo wordt gebruikt om een beeld te geven van de lastenontwikkeling die relevant is voor burgers en bedrijven.⁶²

Het kabinet neemt een flink aantal (fiscale) maatregelen in 2023 om huishoudens te ondersteunen bij de hoge energierekening. Het koopkrachtpakket dat in 2022 is ingezet wordt in 2023 grotendeels voortgezet en uitgebreid met verdere maatregelen. Hierbij is wel de vervelende boodschap: niet al het verlies kan worden weggenomen. Alle inkomensgroepen hebben minder te besteden door de hogere energieprijzen. Belangrijke elementen in dit pakket met een effect op de ontvangsten zijn de verlaging van de energiebelasting, brandstofaccijns en de lasten op arbeid.

⁶² Zie ook het gezamenlijke achtergronddocument dat is opgesteld door het CPB en het ministerie van financiën: [Herdefiniëring beleidsmatige lastenontwikkeling \(cpb.nl\)](#)

In lijn met de aanbevelingen van het IBO Vermogensverdeling brengt het kabinet de belasting van verschillende typen werkenden meer in evenwicht. Dit gebeurt met het verhogen van het lage vpb-tarief naar 19%, het afschaffen van de doelmatigheidsmarge gebruikelijk loon, het verder afbouwen van de zelfstandigenaftrek en het aftoppen van de giftenaftrek. Er wordt meer evenwicht gebracht door een stap te zetten in breder aanpakken van fiscale constructies. De opbrengst hiervan wordt direct teruggegeven in lasten op arbeid voor werkgevers en werknemers. Hiermee komen de belasting op arbeid en de belasting op vermogen meer met elkaar in balans.

Met belastingen beprijs het kabinet activiteiten die maatschappelijke kosten veroorzaken, zoals milieuvervuiling en klimaatverandering. Zo verhoogt het kabinet de vliegbelasting vanaf 2023. In de energiebelasting worden de lasten vanaf 2024 geleidelijk verschoven van elektriciteit naar gas. Om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, is het namelijk belangrijk dat we zoveel mogelijk overstappen op groen opgewekte energie. Daarnaast maakt het kabinet de energiebelasting eerlijker door het verschil in de tarieven voor kleine en grote verbruikers van energie vanaf 2024 te verkleinen. Het kabinet scherpst de CO₂-heffing aan om de industrie zoveel mogelijk aan te sporen de uitstoot van broeikasgassen te beperken. Deze heffing zorgt ervoor dat de industrie een minimumprijs betaalt voor vermijdbare uitstoot van CO₂. Al deze maatregelen zijn het meest effectief wanneer landen internationaal samenwerken. Zo wordt voorkomen dat schadelijke uitstoot zich slechts verplaatst van het ene land naar het andere land. Daarom steunt het kabinet de plannen om op Europees niveau de klimaatdoelen te bereiken (Fit for 55).

Het belastingstelsel is veel ingewikkelder dan nodig. Er is grote behoefte aan een eenvoudiger en beter uitvoerbaar fiscaal stelsel. Belastingplichtigen hebben moeite met alle uitzonderingen en vinden het lastig precies te begrijpen wat hun belastingdruk is. De Belastingdienst worstelt met de ontstane complexiteit bij de uitvoering, waardoor noodzakelijke verbeteringen regelmatig uitgesteld moeten worden.

Fiscale regelingen zijn vaak niet aantoonbaar effectief, maar maken het belastingstelsel wel ingewikkeld. Het belastingstelsel bevat een fors aantal fiscale regelingen. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan uitzonderingen zoals aftrekposten, verlaagde tarieven of vrijstellingen. In beginsel geldt dat elke uitzondering op een hoofdregel leidt tot een ingewikkelder belastingstelsel. Ook leiden fiscale regelingen tot een budgettaire derving, in totaal bijna 150 miljard euro. Dit is alleen maatschappelijk te verantwoorden wanneer fiscale regelingen doelmatig en doeltreffend zijn. Van de 77 fiscale regelingen die de afgelopen 10 jaar geëvalueerd zijn is slechts in 10 gevallen overtuigend geconcludeerd dat het om een doeltreffende en doelmatige regeling gaat. Over de meeste regelingen kunnen geen harde conclusies worden getrokken, bijvoorbeeld door niet eenduidige uitkomsten of gebrek aan empirisch bewijs. In 27 gevallen is sprake van een negatieve evaluatie-uitkomst.⁶³ Daarnaast zijn er regelingen waarvan het doel stamt uit vervlogen tijden; ook dat is maatschappelijk niet verdedigbaar.

Het kabinet gaat hiermee gericht aan de slag. Voor de ene regeling is omzetten in een subsidie passend, een andere regeling kan beter versoerd worden in combinatie met een generieke belastingverlaging. In weer

⁶³ Bijlage 9 Fiscale regelingen gaat hier uitvoerig op in.

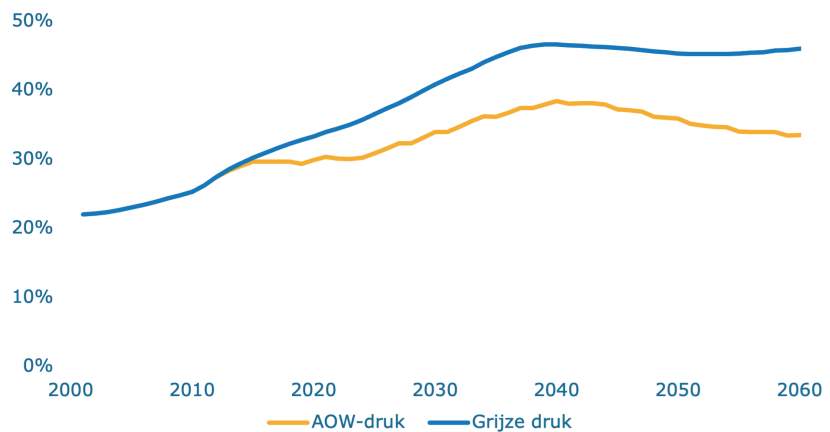
andere gevallen werkt het kabinet opties uit om bestaande regelingen beter uitvoerbaar te maken. Daarom komt het kabinet de komende maand met een brief met een plan van aanpak. Voor de zomer van 2023 komt het kabinet met een vervolgbrief met concrete acties om het belastingstelsel te vereenvoudigen, zowel vanuit het perspectief van de Belastingdienst als de burger.

2.5 Uitdagingen overheidsfinanciën op de lange termijn

De overheidsfinanciën staan er nu goed voor, maar voor de lange termijn zijn er onzekerheden. Zoals paragraaf 1.2 heeft laten zien, staan de overheidsfinanciën er op dit moment en op de middellange termijn goed voor. De vergrijzing en de investeringsagenda brengen echter vraagstukken met zich mee voor de verdeling van financiële lasten over generaties. Deze intergenerationele verdeling wordt hieronder getoetst.

De vergrijzing is sterk van invloed op de overheidsfinanciën op de lange termijn en vormt daarvoor een uitdaging. De vergrijzing zal de komende jaren sterk oplopen, wat naast de ambitieuze investeringsagenda van het kabinet een groot vraagstuk met zich meebrengt voor de toekomstige overheidsuitgaven. In figuur 2.5.1 is te zien dat het aandeel van 65-plussers ten opzichte van het aantal inwoners tussen de 20 jaar en 65 jaar (grijze druk, bovenste lijn) naar verwachting in 2040 bijna de helft zal zijn, tegenover ongeveer 30% nu. Daarnaast vormen AOW-gerechtigden (onderste lijn) naar verwachting bijna 40% van de bevolking vanaf 20 jaar tot de AOW-gerechtigde leeftijd in 2040, tegenover minder dan 30% nu. De sterke stijging van het aandeel van AOW-gerechtigden in de komende jaren heeft een grote invloed op de lange termijn overheidsfinanciën, vooral via het lagere arbeidsaanbod, de AOW-uitkeringen en de hogere zorguitgaven. Deze uitgaven zullen op termijn de andere overheidsuitgaven verdringen, of leiden tot hogere lasten of een hogere staatsschuld.

Figuur 2.5.1 Toename vergrijzing met verwachte piek in 2040



Bron: CPB

Het is belangrijk te zorgen voor een eerlijke verdeling van financiële lasten over generaties. Waar de financiële houdbaarheid van Nederland niet in het gedrang is, staat het verdelen van de financiële lasten over generaties

in Nederland onder druk. Naast een zogenoemd houdbaarheidstekort⁶⁴ raamde het CPB bij publicatie van het coalitieakkoord dat de schuld in 2060 circa 92% bbp zou bedragen.⁶⁵ Naast de vergrijzing is ook de investeringsagenda van het kabinet hierin een belangrijke oprijvende factor. Bij dit beeld op de lange termijn zijn een aantal kanttekeningen te plaatsen. In de eerste plaats zijn de investeringen in onder meer klimaat, natuur en landelijk gebied waaronder de stikstofaanpak, onderwijs en veiligheid, volgens het kabinet juist ook van groot belang voor toekomstige generaties. Daarnaast komt de projectie van de staatsschuld op 75% bbp (17% bbp lager) als de voorgenomen uitgaven via onder meer het klimaatfonds⁶⁶ tijdelijk blijven (tot en met 2030) in plaats van structureel worden. Tevens zijn de voorgenomen beleidsmatige beperkingen van de groei van de zorgkosten nog niet meegenomen in deze schuldprojectie, waardoor de uitkomst ook lager zou kunnen uitvallen.

De rente is van invloed op de verdeling van de financiële lasten. Bij de schuldprojectie 2060 is de rentestand van grote invloed. Deze kan in de praktijk uiteraard hoger of lager uitvallen. Naar aanleiding van de aangenomen Kamermotie⁶⁷ heeft het CPB een aantal rentescenario's doorgerekend. Hieruit blijkt logischerwijs dat bij een hogere rente de toekomstige staatsschuld zal oplopen, zie onderstaande tabel 2.5.1. Daarbij is het van belang om op te merken dat bij deze analyse niet is gekeken naar de oorzaak van de rentestijging en dat niet elke rente even waarschijnlijk is. Zo verwacht het CPB ook de komende jaren (tot en met 2040) een structureel lage rente, gecorrigeerd voor inflatie (ook wel reële rente genoemd), zelfs negatief.⁶⁸ Het is daarnaast zeer waarschijnlijk dat een eventuele hogere rente gepaard gaat met een hogere inflatie, wat een dempend effect heeft op de schuldontwikkeling.⁶⁹ Deze rentescenario's zijn daarnaast partieel van aard: er is niet gekeken naar de totale doorwerking van een hogere rente op de economie, pensioenen en de overheidsfinanciën.⁷⁰ De ontwikkeling van de rente op lange termijn is uiteindelijk niet goed te voorspellen. Als de rentestand aanzienlijk verandert in de toekomst, moeten de overheidsfinanciën meebewegen. Het kabinet heeft in het coalitieakkoord naar een evenwicht gezocht tussen het belang van de verwachte toekomstige baten enerzijds (zie ook paragraaf 1.3 over brede welvaart) en budgettair aanvaardbare risico's anderzijds.

Tabel 2.5.1 Rentescenario's

	Rente 0%	Rente 1,5%	Rente 3%	Rente 4,5%	Rente 6%
Projectie overheidsschuld 2060 (%bbp)					
Basispad (doorrekening coalitieakkoord)	92%	92%	92%	92%	92%
Effect variant	- 5%	22%	60%	116%	193%
Basispad + variant	87%	113%	151%	208%	285%

Bron: CPB

⁶⁴ Een maatstaf die de intergenerationele verdeling van financiële lasten over generaties aangeeft. Een tekort duidt op een ongelijke verdeling over generaties.

⁶⁵ [Analyse economische en budgettaire effecten van het coalitieakkoord \(cpb.nl\)](#)

⁶⁶ Het gaat hier niet alleen om het Klimaatfonds, maar ook onder meer over de zienswijze van het CPB over tijdelijke uitgaven aan woningbouw, onderzoek en dergelijke. Zie: [Analyse economische en budgettaire effecten van het coalitieakkoord \(cpb.nl\)](#).

⁶⁷ Kamerstukken II 2021-2022 35925 nr. 161.

⁶⁸ Zie CPB (2022). [Structurele oorzaken van lage rente | CPB.nl](#).

⁶⁹ [Boonstra, 2022. Kans zeer klein dat hogere rente leidt tot sterke stijging staatsschuld \(esb.nu\)](#).

⁷⁰ In meer technische termen: alleen de rente op de staatsschuld is aangepast, het rendement van onder andere pensioenfondsen en overheidsbezittingen is niet aangepast door het CPB in deze varianten.

Het kabinet streeft naar een stabiele lange termijn schuldontwikkeling.

De schuldprojecties naar 2060 van het CPB wijzen erop dat dit wel een uitdaging zal zijn. Uiteraard zijn zulke projecties omgeven met een grote onzekerheden, maar bij ongewijzigd beleid is de verwachting dat de schuldquote op zal blijven lopen. Dat de schuld oploopt als gevolg van de forse investeringsagenda is echter onvermijdelijk. Zoals aangegeven accepteert het kabinet dit omdat de voorgenomen investeringen juist ook ten goede komen aan de brede welvaart van toekomstige generaties. Er zijn daarnaast verschillende manieren om een verder oploop te voorkomen. Zo houdt het kabinet vast aan het incidentele karakter van de uitgaven uit de diverse fondsen zoals die aan het klimaatbeleid vanuit het Klimaatfonds. Daarnaast is het met het oog op de vergrijzing ook van belang om de voorgenomen beleidsmatige groeibeperking van de zorguitgaven verder uit te werken en uit te voeren.

3 UITDAGINGEN VOOR DE TOEKOMST

Inleiding

Ondanks de forse investeringen blijven er uitdagingen voor de toekomst.

Dit kabinet investeert in een toekomst voor alle Nederlanders. Zoals hierboven geschetst, brengt dit de nodige verantwoordelijkheden met zich mee. Om naast deze investeringen de ontwikkeling van brede welvaart ook op de langere termijn te kunnen blijven garanderen zijn een efficiënt belastingstelsel en een goede verhouding tussen overheid en markt van groot belang. Met een efficiënt belastingstelsel wordt iedereen in gelijke mate naar draagkracht belast. Op deze manier draagt iedereen naar vermogen bij aan de brede welvaart. Daarnaast vergen de transities waar we voor staan een nieuwe rolverdeling tussen overheid en markt. De grote uitdagingen vragen veel van iedereen. Niet alleen de overheid maar ook bedrijven en burgers hebben hun verantwoordelijkheden, nu en in de toekomst.

De laatste jaren is de roep steeds luider geworden om in de besluitvorming meer te doen met de vermogensverdeling.

Nederland kent internationaal gezien een zeer uitgekristalliseerd inkomensbeleid en bijbehorend instrumentarium.⁷¹ Vermogen van huishoudens doet er echter ook toe. Het gaat daarbij over het überhaupt hebben van vermogen, wat de samenstelling van dat vermogen is, de schulden die daar tegenover staan, het inkomen uit het vermogen, en de mate waarin vermogen is verdeeld over huishoudens. In de praktijk kan blijken dat naast inkomen ook vermogen bepalend is voor de draagkracht van huishoudens en de (kansen)gelijkheid, en dat daarbij een bepaalde mate van ongelijkheid negatieve gevolgen heeft voor de welvaart. In dat geval is het verstandig ook expliciet vermogensbeleid te overwegen, of op zijn minst jaarlijks met een brede blik te kijken naar vermogen en de verdeling daarvan. Anders gezegd: we kunnen in dat geval vermogen niet op zijn beloop laten en slechts beschouwen als uitkomst van al het andere beleid, waaronder inkomensbeleid. Tegelijkertijd mist de discussie over de vermogensverdeling momenteel een anker. Er is geen eenduidig begrip van wat we precies onder vermogensongelijkheid verstaan en welk vermogen hierbij relevant is.

Het ingrijpen in de economie tijdens de coronacrisis en transities als klimaat hebben het debat over de rol van de overheid verder aangewakkerd.

Naast het effect op het herstel en de dynamiek van de economie, heeft de coronasteun ook invloed gehad op de politieke economie. Het grootschalige en succesvolle beleid om zo veel mogelijk bedrijven door de coronacrisis heen te loodsen, doet vragen opkomen of de overheid niet vaker moet ingrijpen in de economie. Hetzelfde geldt voor grote opgaven als het tegengaan van klimaatverandering en het toenemende belang van geopolitieke overwegingen, zoals het afbouwen van risicovolle strategische afhankelijkheden. Dit vraagstuk is zeker niet nieuw. Tot in de jaren tachtig woedden binnen de economische wetenschap en bestuurskunde felle discussies of de economie moest worden aangestuurd door het marktmechanisme of overheidsplanning. In de decennia erna is het besef doorgedrongen dat overheid en markt niet zonder elkaar kunnen. Een mix van beide levert de meeste welvaart voor zo veel mogelijk mensen op.⁷² Hoe die mix tot stand dient te komen, is een proces dat voortdurend in beweging is en onlosmakelijk samenhangt met veranderingen in de samenleving.

⁷¹ CPB (2021). Sturen naar vermogen: De vermogensopbouw bezien vanuit de levensloop.

⁷² Paul de Grauwe (2020). De limieten van de markt, de slinger tussen overheid en kapitalisme.

3.1 Vermogen

Het kabinet heeft een brede agenda voor het evenwichtig belasten van vermogen. Dit hoofdstuk start met een behandeling van de belangrijkste bevindingen uit het IBO (Interdepartementaal beleidsonderzoek) Vermogensverdeling: ‘Licht uit, spot aan’. Tegelijk met deze Miljoenennota is de kabinetsreactie op het IBO Vermogensverdeling verschenen met een plan van aanpak en een tijdspad 2022-2025 waarin de aanbevelingen uit het IBO worden meegenomen. In paragraaf 3.1.2 komt aan de orde welk beleid in reactie hierop wordt ontwikkeld.

Het kabinet gaat zich de komende jaren inzetten om opmerkelijke belastingconstructies en negatief geëvalueerde fiscale regelingen aan te pakken met een taakstellende opdracht, oplopend tot structureel 550 miljoen euro. Daarbij zal worden gekeken naar het standaard aanmerken van verhuurd vastgoed als ondernemingsvermogen in de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR). Eind dit jaar of in de eerst helft van volgend jaar komt het kabinet met een kabinetsreactie op de evaluatie van de BOR en de doorschuifregeling (DSR). Dit kabinet zet met Prinsjesdag belangrijke stappen in het opvolgen van de beleidsrichtingen uit het IBO. Een uitgebreidere planning van opmerkelijke belastingconstructies en negatief geëvalueerde fiscale regelingen, komt terug in de kabinetsreactie op het IBO Vermogensverdeling.

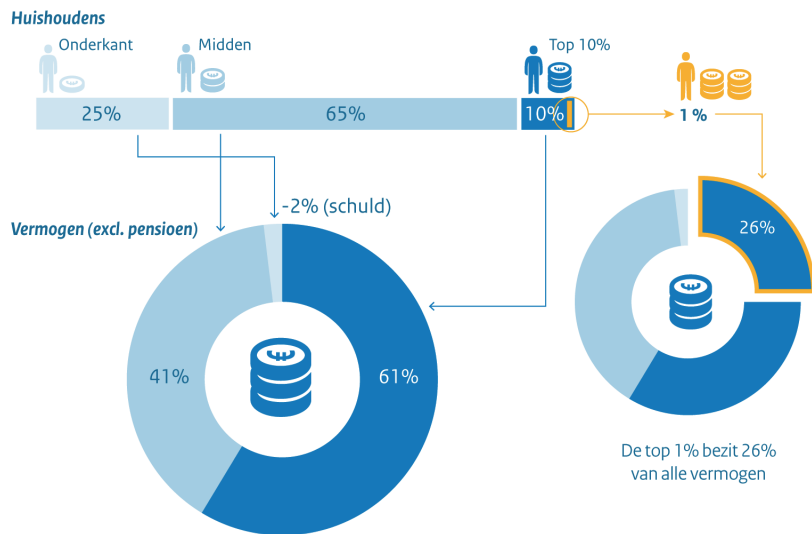
In de aanpak van opmerkelijke belastingconstructies wordt gekeken naar de casussen zoals geschetst in het IBO, maar het kabinet zal waar nodig en wenselijk breder kijken. Uiteindelijk is dit een traject van lange adem. Ook na deze kabinetsperiode zullen verdere stappen nodig zijn om opmerkelijke belastingconstructies en negatief geëvalueerde fiscale regelingen aan te pakken.

3.1.1 Reflecties uit het IBO Vermogensverdeling: ‘Licht uit, spot aan’

De vermogensverdeling is de afgelopen 15 jaar over het geheel genomen relatief constant, maar schever dan eerder gedacht. Figuur 3.1.1 toont het aandeel van het vermogen van de onderste 25%, de middelste 65%, de top 10% en de top 1% binnen de vermogensverdeling.⁷³ In Nederland wordt dit overigens voor een groot deel gefaciliteerd door de verzorgingsstaat met zijn zorgvoorzieningen, werknemersverzekeringen, bijstand, AOW en pensioensparen voor werknemers. Aan de onderkant van de vermogensverdeling zit echter een groep huishoudens met weinig of geen vermogen die bij onverwachte financiële tegenvallers al snel in de problemen komt. De middengroepen houden het grootste deel van hun vermogen illiquide aan in de vorm van een eigen woning en opgebouwde pensioenaanspraken en zijn daardoor toch kwetsbaar voor schokken in de economie. De top 1% van de vermogensverdeling is een opmerkelijke groep. De samenstelling van het inkomen van de top 1% wijkt significant af van de rest van de Nederlandse huishoudens. Waar de meeste Nederlanders hun inkomen vooral verkrijgen uit arbeid, bestaat het inkomen van de top 1% daarnaast voor een aanzienlijk deel uit (ingehouden) winst uit aanmerkelijk belang en ander inkomen uit vermogen.

⁷³ Dit is exclusief pensioenvermogen. Dit is conform de weergave van de CBS-statistieken van huishoudens in de vermogensverdeling. Het pensioenvermogen bedroeg in 2020 1561 miljard euro.

Figuur 3.1.1 Vermogensverdeling in Nederland



Bron: IBO Vermogensverdeling

Een optimaal getal voor vermogen of de vermogensverdeling valt echter economisch niet te geven en is moreel te betwisten. Uit de literatuur komt naar voren dat een te hoge concentratie van vermogen en een te scheve verdeling van vermogen negatieve effecten hebben op de economie en de maatschappij als geheel, zoals een concentratie van economische en politieke macht. Bij de verdeling van het vermogen over huishoudens is een bepaalde scheefheid het logische gevolg van demografie. Omdat vermogens over de levensloop worden opgebouwd, is het logisch dat ouderen relatief meer vermogen hebben dan jongeren en dat dus niet iedereen evenveel vermogen heeft. Een bepaalde mate van scheefheid van de verdeling heeft ook positieve effecten voor de samenleving als geheel. De scheefheid biedt een prikkel; het is een stimulans om te werken, talenten te benutten en te investeren in je eigen ontwikkeling.

De opbouw van vermogen wordt beïnvloed door macro-economische ontwikkeling, overheidsbeleid en zelfversterkende effecten waaronder iemands startpositie. De verschillen in vermogen zijn deels het gevolg van simpelweg een verschil in voorkeuren van huishoudens. De een heeft meer spaarzin dan de ander en de een bouwt meer vermogen op dan de ander. In de vermogensopbouw spelen echter ook zelfversterkende effecten een rol. Het begint allemaal met iemands startpositie. Bij iemand die tot een huishouden behoort aan de onderkant van de vermogensverdeling is ook de uitgangssituatie op school vaak slechter, wat kan doorwerken in een lager opleidingsniveau en een lager inkomen, wat het weer moeilijker maakt om een eigen huis te kopen. De top van de vermogensverdeling heeft daarentegen de afgelopen jaren het meeste voordeel gehad van het prijs-opdrijvende effect van de lage rente op aandelenkoersen, huizenprijzen en waarderingen van vermogensbestandsdelen in het algemeen. Door dergelijke zelfversterkende effecten wordt een scheve vermogensverdeling uit zichzelf schever. Overheidsbeleid kan zelfversterkende effecten versterken of afzwakken en daarmee invloed hebben op de kansengelijkheid.

Het IBO Vermogensverdeling constateert dat de huidige onevenwichtig heden in fiscaal beleid de verschillen tussen huishoudens in de bestaande vermogensverdeling vergroten. Het gaat hierbij om onevenwichtig heden in het belasten van:

1. verschillende type werkenden: de directeur-grotoaandeelhouder (dga), zelfstandige (Inkomstenbelasting(IB)-ondernemer⁷⁴) en de werknemer;
2. verschillende vermogensoverdrachten: ondernemingsvermogen versus ander vermogen;
3. verschillende vermogensvormen: de fiscaal relevante inkomens uit vermogen van huishoudens worden zeer verschillend belast.
Dit is afhankelijk van de box waarin het inkomen wettelijk moet worden belast. Bepalend daarbij is of sprake is van resultaat uit overige werkzaamheden⁷⁵, pensioenvermogen, de eigen woning, overig vastgoed, private spaartegoeden of beleggingen.

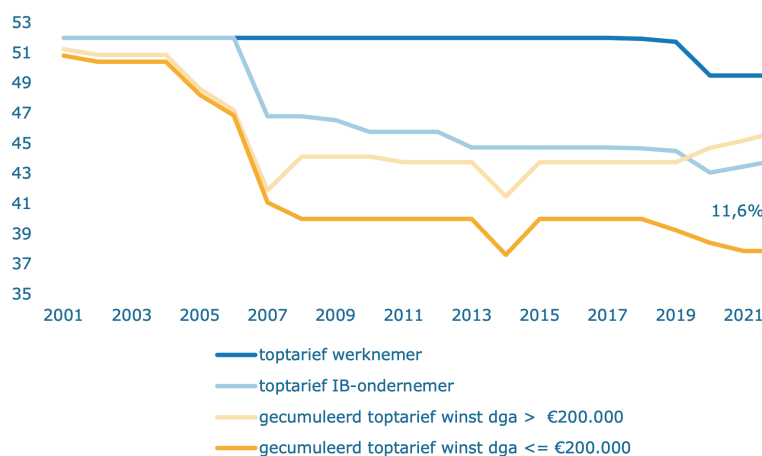
Er is een significant verschil tussen de belastingdruk van de dga, IB-ondernemer en de werknemer. Dit komt doordat inkomen uit vermogen lager wordt belast dan inkomen uit arbeid. Een van de belangrijkste doelstellingen van de invoering van het huidige belastingstelsel in 2001 was een evenwichtige belasting van het inkomen tussen verschillende typen werkenden⁷⁶. Als vergelijkbare economische activiteiten verschillend worden belast puur vanwege de rechtsvorm, kan dit leiden tot fiscaal gedreven gedrag. Het is onwenselijk als de keuze voor de rechtsvorm waarin arbeid wordt verricht puur fiscaal gedreven is, net als de keuze voor werknemerschap versus ondernemerschap. Figuur 3.1.2 toont aan dat verschil in de gecumuleerde marginale tarieven sinds 2001 is toegenomen door opeenvolgende verlaging van de vpb-tarieven en de introductie van de mkb-winstvrijstelling in 2007. Daarnaast is sinds 2001 de schijfgrens van het lage vpb-tarief verhoogd en in 2022 bijna verdubbeld van 200.000 euro naar 395.000 euro. Tussen 2018 en 2020 is het tariefverschil tussen het lage en algemene vpb-tarief vergroot van 5%-punt naar 10%-punt, internationaal gezien ook uitzonderlijk groot. Onder andere het IMF geeft aan dat een groot tariefverschil de groei van ondernemingen ontmoedigt dan wel leidt tot ontwijkingsconstructies, zoals het opsplitsen van besloten vennootschappen (bv's).

⁷⁴ CPB (2021). Sturen naar vermogen: De vermogensopbouw gezien vanuit de levensloop.

⁷⁵ Het opkopen van panden om deze zelf op te knappen om vervolgens met winst te verkopen kan als resultaat van overige werkzaamheden worden gezien en moet dan in box 1 worden belast. De zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling mogen niet worden toegepast bij het bepalen van het belastbaar resultaat uit overige werkzaamheden.

⁷⁶ Evenwicht betekent niet dat de marginale belastingdruk exact gelijk moet zijn. Er zijn overwegingen om hiervan af te wijken, zoals de mate van ondernemersrisico, verschillen in sociale zekerheid en pensioenopbouw, of de elasticiteit van het arbeidsaanbod.

Figuur 3.1.2 Ontwikkeling (gecumuleerde) marginale toptarieven op het inkomen van een werknemer, een zelfstandig ondernemer (IB-ondernemer) en een dga



Bron: ministerie van Financiën

Splitsen van inkomen uit arbeid versus inkomen uit vermogen is complex.

Een zelfstandige genereert inkomen uit zowel arbeid als vermogen dat in de onderneming is gestoken. In de praktijk is niet eenduidig vast te stellen welk deel van het inkomen is toe te rekenen aan arbeid en welk deel aan vermogen. Toch is een goede splitsing in het huidige belastingstelsel van belang, omdat inkomen uit vermogen lager wordt belast dan inkomen uit arbeid. Er bestaat dus een prikkel om arbeidsinkomen voor te doen als inkomen uit vermogen. Voor het bepalen van het arbeidsinkomen van de dga geldt de gebruikelijkloonregeling. Hieruit volgt een loon waarop de doelmatigheidsmarge mag worden toegepast waardoor het loon doorgaans lager uitvalt dan het loon van een werknemer met een vergelijkbare dienstbetrekking.⁷⁷

De BOR in de schenk- en erfbelasting heeft als doel om de continuïteit van de onderneming te waarborgen bij bedrijfsoverdrachten. Toepassing van de BOR leidt tot een significante verlaging van de belastingdruk bij schenkingen en erfenissen. De vrijstelling⁷⁸ in de BOR is recent door het CPB geëvalueerd. Een kabinetsreactie volgt eind dit jaar of in de eerste helft van volgend jaar.

Onevenwichtigheden en complexiteit binnen het belastingstelsel geven mogelijkheden tot belastingarbitrage en opmerkelijk of oneigenlijk gebruik. Met belastingarbitrage wordt bedoeld op het zodanig schuiven met bezit en schuld, dat minder belasting hoeft te worden betaald. Fiscale regelingen zijn veelal gekoppeld aan een beleidsdoel en om die reden ooit ingevoerd. De vraag die bij de evaluatie moet worden gesteld, is in hoeverre er (nog) een noodzaak bestaat voor overheidsingrijpen en zo ja, in welke mate de betreffende fiscale regeling doeltreffend en doelmatig is. Naast ondoelmatig gebruik kunnen fiscale regelingen ook oneigenlijk gebruik uitlokken, waarbij gebruik op gespannen voet staat met het

⁷⁷ De doelmatigheidsmarge is ingesteld om discussie te voorkomen tussen de Belastingdienst en belastingplichtigen over geringe afwijkingen tussen het arbeidsloon dat de Belastingplichtige aangeeft en wat de Belastingdienst gebruikelijk acht.

⁷⁸ Het gaat hier specifiek om de vrijstelling goingconcernwaarde in de BOR.

beoogde beleidsdoel. Voornamelijk huishoudens aan de bovenkant en de top van de vermogensverdeling hebben mogelijkheden voor optimale belastingplanning en de financiële middelen om zich hierover te laten adviseren. Zij kunnen meer schuiven met hun inkomen en vermogen, en over het algemeen ook meer gebruikmaken van fiscale regelingen. Het belastingstelsel kan op deze manier bijdragen aan vermogensongelijkheid. Als vermogenden daarnaast minder naar draagkracht bijdragen via belastingen, geldt dat de andere belastingopbrengsten, zoals uit arbeid, hoger moeten worden vastgesteld om de collectieve uitgaven te kunnen financieren.

Het kabinet neemt stappen om belastingconstructies en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. In het IBO Vermogensverdeling is in samenwerking met de Belastingdienst een lijst opgesteld met opmerkelijke belastingconstructies die in de praktijk worden gebruikt. Op deze manier worden de complexiteit en de mogelijkheden tot belastingarbitrage binnen het huidige stelsel inzichtelijk gemaakt. Een voorbeeld is een algemeen nut beogende instelling (ANBI) oprichten via de giftenaftrek en daarmee het inkomen voor de inkomstenbelasting verlagen. Om deze vorm van oneigenlijk gebruik tegen te gaan, worden de mogelijkheden voor periodieke giftenaftrek afgetopt op 250.000 euro.

Het aftoppen van de giftenaftrek is onderdeel van een bredere agenda om belastingconstructies aan te pakken. Hier zal de komende jaren blijvend op worden ingezet. Daarbij wordt in elk geval ook gekeken naar de onderstaande niet-limitatieve lijst met voorbeelden van opmerkelijke belastingconstructies uit het IBO-rapport:

- via NSW-landgoederen fiscale vrijstellingen verkrijgen;
- 30%-regeling en het belastingvoordeel op (inkomen uit) vermogen;
- vastgoed in box 1 versus box 3: inkomen uit arbeid of uit vermogen;
- privé voordeel uit de eigen bv zonder (belast) dividend uit te keren;
- «boxhoppen» tussen box 2 en box 3;
- meer recht op toeslagen en aftrekposten door vermogen in box 2;
- oneigenlijk gebruikmaken van de BOR;
- de familiebank: voordelige vermogenstransacties binnen de familie.

3.1.2 Actiepunten kabinet vermogensverdeling en fiscaliteit

Het kabinet komt met een gefaseerde aanpak, waarbij het kabinet eerder al het volgende had besloten.

- Ten eerste wordt de jubelton afgeschaft. Deze maakte het mogelijk voor kinderen van welvarende ouders om belastingvrij een gift te ontvangen bij de aanschaf van een eigen woning. Deze schenkingsvrijstelling wordt in 2023 verlaagd en per 2024 helemaal afgeschaft.
- De mogelijkheden voor het lenen van de eigen bv van dga's wordt beperkt tot 700.000 euro per 2023. Dit voornemen is reeds in een concreet wetsvoorstel verwerkt dat begin september 2022 in de Tweede Kamer is behandeld en aangenomen. Het voorstel ligt momenteel voor in de Eerste Kamer. Op basis van dit wetsvoorstel dienen per 2023 dga's die meer dan 700.000 euro lenen van hun eigen bv, over het meerdere inkomstenbelasting in box 2 te betalen.
- Ook wordt de doelmatigheidsmarge van het gebruikelijk loon per 2023 verlaagd van 25% naar 15%. Hierdoor worden de mogelijkheden voor belastinguitstel verkleind. Het kabinet zet op dit gebied met Prinsjesdag nu een nieuwe stap (zie volgende alinea).
- De fiscale oudedagsreserve (FOR) wordt uitgefaseerd.

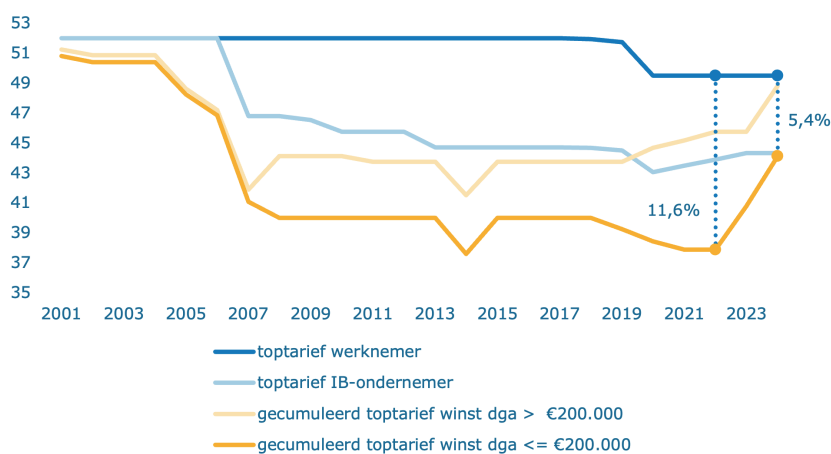
- Tot slot wordt de schijfgrens in de vpb verlaagd van 395.000 euro naar 200.000 euro.

In deze Miljoenennota kondigt het kabinet extra maatregelen aan waarmee een schuif van lasten op arbeid naar lasten op vermogen wordt gerealiseerd.

- De zelfstandigenaftrek wordt versneld afgebouwd. Dit brengt meer evenwicht in het belasten van verschillende typen werkenden (werknemers en IB-ondernemers).
- De mogelijkheden voor de periodieke giftenaftrek wordt afgetopt op 250.000 euro. Hiermee beperken we de mogelijkheden voor opmerkelijk gebruik van de giftenaftrek.
- De doelmatigheidsmarge gebruikelijk loon wordt afgeschaft. Met deze maatregel wordt de beperking van deze doelmatigheidsmarge van 25% naar 15% zoals afgesproken in de Voorjaarsnota doorgezet door de marge helemaal af te schaffen. Dit leidt ertoe dat het inkomen uit arbeid van dga's meer vergelijkbaar wordt belast met het inkomen van werknemers.
- Het lage vpb tarief wordt verhoogd naar 19%. Gecombineerd met het verlagen van de schijfgrens waarvoor het lage vpb-tarief geldt, wordt hiermee het inkomen van dga's gelijk belast met dat van werknemers en IB-ondernemers. Ook beperkt dit ongewenst fiscaal gedreven gedrag en belastinguitstel.
- We verhogen het tarief in box 3 stapsgewijs naar 34%, in combinatie met een hoger heffingsvrij vermogen (circa 57.000 euro).
- Het kabinet heeft een taakstellende reeks oplopend tot structureel 550 miljoen euro opgenomen voor de aanpak van opmerkelijke constructies en negatief geëvalueerde fiscale regelingen. Onderdeel daarvan is in ieder geval het aanmerken van verhuurd vastgoed als beleggingsvermogen in de BOR en de doorschuifregeling.
- De overdrachtsbelasting niet-woningen wordt verhoogd van 10,1% naar 10,4%.
- Het gedifferentieerde tarief in box 2, zoals gepresenteerd in de Voorjaarsnota, wordt aangepast naar 24,5% en 31% (met een grens van 67.000 euro bij het lage tarief).

Met deze maatregelen wordt een belangrijke stap gezet in herstel van globaal evenwicht. De belastingtarieven tussen verschillende vormen van werk, vermogensoverdrachten, en vermogen zijn sinds de invoering van het boxenstelsel namelijk te veel uit elkaar gaan lopen. Ook dat draagt bij aan fiscale onevenwichtigheden. Figuur 3.1.3 laat zien hoe de belastingheffing op de verschillende vormen van werk en vermogen eruitziet na invoering van de maatregelen uit de augustusbesluitvorming. Er zijn daarmee belangrijke stappen gezet naar herstel van globaal evenwicht.

Figuur 3.1.3 Ontwikkeling (gecumuleerde) marginale toptarieven op het inkomen van een werknemer, een zelfstandig ondernemer (IB-ondernemer) en een dga na verwerking van de maatregelen uit de augustusbesluitvorming.



Bron: ministerie van Financiën

Er zal jaarlijks een lijst met opmerkelijk belastingconstructies worden samengesteld. Daarbij zullen we steeds tegen het licht houden of opmerkelijke belastingconstructies leiden tot heroverweging van bepaalde fiscale regels en regelingen. Ook ondernemen we andere acties om de effecten van beleid beter in beeld te krijgen. Daarbij kan specifiek gedacht worden aan een aantal aanbevelingen uit het IBO Vermogensverdeling, zoals het jaarlijks in beeld brengen van de vermogensverdeling, het beter monitoren van de belastingdruk op onder andere verschillende vormen van vermogen, het borgen van aangiftegegevens om de doelmatigheid en doeltreffendheid van fiscale regelingen te evalueren, en het verrichten van onderzoek naar de vermogens bij stichtingen. Het vermoeden is dat er veel vermogen is ondergebracht bij stichtingen, maar deze vermogens worden niet goed waargenomen, en zijn dan ook niet verwerkt in de vermogensstatistiek. Daarbij is ook belangrijk dat er overheidsbreed continu aandacht blijft voor verbetering en borging van de achterliggende data, ook daar waar nieuwe vermogensvormen ontstaan en/of specifieke vermogensvormen nog onvoldoende of niet in beeld zijn. In de kabinetsreactie van de evaluatie van de BOR zal het kabinet ingaan op wat nodig is om te voldoen aan de afspraken uit het coalitieakkoord, namelijk het ondersteunen van de continuïteit van familiebedrijven door reële bedrijfsopvolging eenvoudiger en eerlijker te maken. Oneigenlijk gebruik van de regeling wordt tegengegaan.

Het kabinet is van mening dat de mogelijkheden voor oneigenlijk gebruik van fiscale regelingen door de meest vermogenden te lang over het hoofd zijn gezien. Onbewust hebben we in de fiscaliteit mogelijkheden gecreëerd voor belastingontwijking. Die wil het kabinet gaan aanpakken. In Nederland zouden de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen (draagkrachtbeginsel), en dat uitgangspunt moeten we blijven koesteren. Dit betekent dat we de meest vermogenden meer belasten.

3.2 De rol van de markt en de rol van de overheid

Het steunbeleid tijdens de coronacrisis wordt soms onterecht aangegrepen om een grotere regierol van de overheid te bepleiten. De aanvankelijke onzekerheid rond het coronavirus was heel uitzonderlijk; grenzen gingen dicht, steden en fabrieken sloten en werkenden en scholieren verdwenen achter hun voordeuren. Deze ongekennde situatie zou zonder ingrijpen door de overheid veel baanverlies hebben veroorzaakt, met permanente schade voor de economie tot gevolg. Vanuit stabilisatie van de economie was het dus goed economisch beleid om de economie te stutten. Gedurende de twee jaren na de eerste uitbraak raakte het ingrijpen door de overheid echter in toenemende mate de gezonde dynamiek van de economie, geïllustreerd door het nog steeds extreem lage aantal faillissementen. Wat in een uitzonderlijke situatie werkt, kan dus schadelijk zijn als het structureel wordt toegepast.

Scherp afgewogen keuzes over de rol van de overheid zijn onmisbaar voor een beter werkende markt en een doelmatige overheid. Momenteel klinkt steeds vaker en op meer beleidsterreinen de roep om meer overheidsregie of meer overheidsingrijpen. Dit gebeurt na enkele decennia waarin marktwerking, decentralisatie en het verzelfstandigen van overheidstaken wezenlijk onderdeel van het kabinetsbeleid werden. Het verleden leert dat er geen uniforme oplossingsrichting is die in alle gevallen goed werkt. Per thema moet weloverwogen gekozen worden waar welke verantwoordelijkheid het best kan worden neergelegd. De keuzes die hierin gemaakt worden hebben vaak langjarige gevolgen en beïnvloeden de vormgeving van de samenleving en de markt.

De rol van de overheid bij economische schokken is het stabiliseren van de economie en het stimuleren van aanpassing. Het beroemde antwoord van de Britse premier Macmillan op de vraag wat de grootste uitdaging is voor de overheid, luidde niet voor niets: *'Events, dear boy, events.'* De coronacrisis en de Russische inval in Oekraïne laten zien dat de maakbaarheid van de economie zijn grenzen kent. Door de belastinginkomsten en uitgaven aan sociale zekerheid mee te laten meebewegen met de economie, de automatische stabilisatie, dempt de overheid schokken zonder dat dit ten koste gaat van het aanpassingsvermogen. Dit aanpassingsvermogen is cruciaal voor latere brede welvaart. Alleen in extreme gevallen is verdergaand beleid nodig om economische schade te voorkomen. De overheid kan niet voorkomen dat private partijen met kosten te maken krijgen. Daarom is het van belang om de weerbaarheid te verhogen, onder andere door het verkleinen van de private schulden en het vergroten van buffers.

Het is daarnaast een politieke vraag wanneer verdere compensatie voor onverwachte kosten gerechtvaardigd is, maar terughoudendheid is op zijn plaats. Compensatie heeft immers ook een schaduwzijde. Gratis geld bestaat niet, dus de compensatie voor de één is een belasting voor de ander, nu of in de toekomst.⁷⁹ Daar komt bij dat het uit de wind houden van private partijen op termijn kan leiden tot een lagere productiviteit of overmatig risicovol gedrag. De overheid kan en moet niet compenseren zonder een heel scherpe afweging te maken. Een minimum in dat kader is dat er telkens een integrale afweging van belangen plaatsvindt, wanneer compensatie wordt overwogen. De geijkte manier om dit te doen, is door te zorgen dat

⁷⁹ Pieter Hasekamp (2022). De compensatiesamenleving gaat niet werken, CPB column.

compensatie ingepast moet worden binnen de reguliere budgettaire kaders. Op deze manier wordt goed duidelijk wie de rekening betaalt en kan daar debat over plaatsvinden. In zeer uitzonderlijke situaties kan worden overwogen hiervan af te wijken. Een voorbeeld van zo'n uitzonderlijke situatie was het begin van de uitbraak van het coronavirus. Als er te vaak voor wordt gekozen om te compenseren voor onverwachte kosten of negatieve consequenties van beleidskeuzes, dan dreigt Nederland steeds meer een 'compensatiemaatschappij' te worden.⁸⁰ Omdat de financiële houdbaarheid van de overheidsfinanciën op korte termijn niet direct in het geding is (zie paragraaf 1.2), bestaat het risico dat kosten van het huidige ingrijpen veelal worden afgewenteld op toekomstige generaties, zonder dat zij daar per se iets voor terugkrijgen.

3.2.1 Verhouding tussen overheid en markt

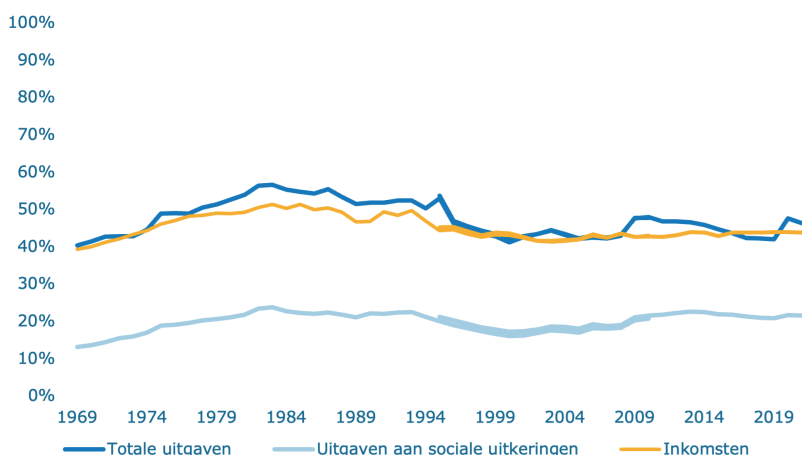
De verhouding tussen markt en overheid is in de loop van tijd veranderd.

Een keerpunt hierin was het begin van de jaren tachtig. Na een economisch tumultueus decennium stond de Nederlandse economie er niet goed voor. De werkloosheid en inflatie waren hoog, de groei stagneerde en de staats-schuld liep snel op. Het besef drong door dat de crisis niet het gevolg was van de slingerbeweging van de economie, maar structurele oorzaken had. Structurele oorzaken waar de overheid deels debet aan was. Ook de economie zelf was aan het veranderen, gekenmerkt door een groeiende kennisintensieve dienstensector, toenemende internationalisering en een flexibilisering van de arbeidsverhoudingen. De samenleving werd steeds gedifferentieerder. Al deze ontwikkelingen vormden de aanleiding voor een heroriëntatie van de overheid op haar rol in de economie.

Sinds de jaren tachtig is er een sterkere focus komen te liggen op de concurrentiepositie van Nederland en het verzelfstandigen van overheidstaken. Zo werden loonmatiging, een flexibele arbeidsmarkt, lage administratieve lasten, gunstige belastingtarieven en goede marktwerving vaak naar voren gehaald als belangrijke beleidsopties. In de jaren tachtig werd daarnaast met name gestreefd naar het afstoten van staatseigendom en bepaalde taken. Hoewel de financiële positie van de overheid tegen de jaren negentig was verbeterd, was de kritiek op het functioneren van de overheid er niet minder op geworden. Een te log bureaucratisch apparaat zou de oorzaak zijn van een gebrekkige aansluiting van overheidsdienstverlening op de steeds meer gedifferentieerde vraag uit de maatschappij. Het privatiseringsdebat kreeg een ander karakter. De beleidsprioriteit verschoof van het privatiseren naar het verzelfstandigen van overheidsdiensten. In de tweede helft van de jaren negentig verschoof de aandacht vooral naar het stimuleren van marktwerving in diverse sectoren, mede onder invloed van Europese regelgeving.

⁸⁰ Idem.

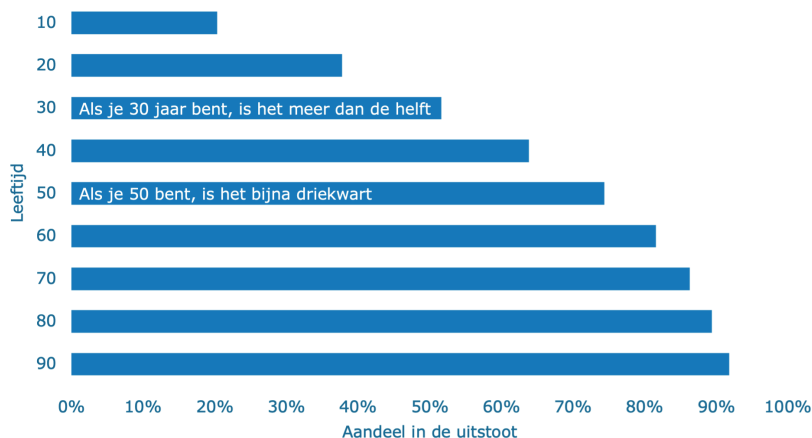
Figuur 3.2.1 De uitgaven en inkomsten van de overheid als aandeel van het bbp



Bron: CBS

Dat de overheid in diverse sectoren marktwerking bevorderde, veranderde de rol van de overheid, niet zozeer de omvang. Meer marktwerking ging vaak hand in hand met weer nieuwe regulering en (vaak onafhankelijke) autoriteiten en toezichthouders. De omvang van de overheid ten opzichte van de markt is de laatste decennia niet erg veranderd (zie figuur 3.2.1). Er is veeleer sprake van een andere markt en een andere overheid, als reactie op een andere samenleving.⁸¹ Dit heeft ertoe geleid dat steeds meer besluiten decentraal worden genomen, wat de rol van de rijksoverheid heeft veranderd. Op veel gebieden wordt meer op afstand bestuurd.

Figuur 3.2.2 Percentage van de broeikasgassen in de atmosfeer (als gevolg van fossiele brandstoffen) dat is uitgestoten tijdens het leven van huidige generaties

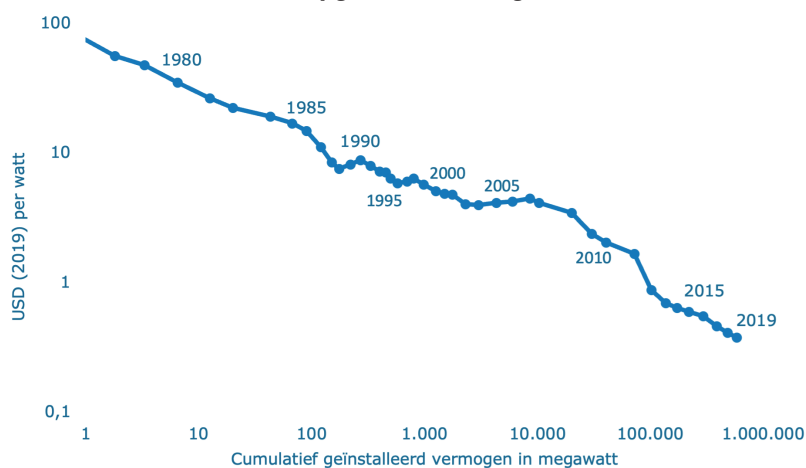


Bron: Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), eigen bewerking

⁸¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). Publieke zaken in de marktsamenleving, WRRrapport 87 & Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking; Stellinga, WRR, 2012.

Door grote uitdagingen als de klimaattransitie moeten nieuwe keuzes gemaakt worden over de rolverdeling tussen huishoudens, overheid en markt. Ruim de helft van de extra CO₂-uitstoot sinds de industriële revolutie heeft plaatsgevonden in de afgelopen dertig jaar (zie figuur 3.2.2). Dit leidt inmiddels tot een snelle achteruitgang van de natuur en onze leefomgeving. De grenzen daarvan zijn inmiddels alarmerend zichtbaar. De meerderheid van de Nederlanders geeft aan deze grenzen niet te willen overschrijden.⁸² Dit ligt binnen bereik. Het gebruik van duurzame technologieën groeit snel, en wordt met rasse schreden goedkoper (zie figuur 3.2.3). Dat de uitdaging haalbaar is, maakt haar echter niet gemakkelijk. De meest recente rapporten van het IPCC laten duidelijk zien dat het komende decennium al forse emissiereductie moet worden gerealiseerd om de klimaatverandering en achteruitgang van de natuur een halt toe te roepen. Dit kan alleen als overheden, bedrijven en huishoudens zich samen inspannen. Voor het halen van de klimaatdoelen zijn zowel nieuwe geschreven als ongeschreven regels nodig tussen overheden, burgers en bedrijven. Het betekent nieuwe verwachtingen die zij van elkaar hebben en rechten en plichten die zij delen. Hetzelfde geldt voor ontwikkelingen als de vergrijzing en het toenemende belang van digitale technologieën. Ook de toenemende mate waarin handel wordt ingezet voor geopolitieke doeleinden, vraagt om een grotere rol van de overheid, om te voorkomen dat strategische afhankelijkheden een onacceptabel risico worden.

Figuur 3.2.3 'De wet van Swanson'; de prijs van een zonnepaneel neemt met 20% af, telkens wanneer het opgestelde vermogen verdubbelt⁸³



Bron: zie voetnoot

De klimaat- en energietransitie maakt een nadrukkelijker regierol van de overheid op sommige terreinen nodig. Zo kan het ombouwen van het energiesysteem niet goed tot stand komen zonder overkoepelende partij die ervoor zorgt dat uiteenlopende belangen en mogelijkheden op elkaar worden afgestemd of tegen elkaar worden afgewogen. De transitie moet bovendien in een relatief korte tijd worden gerealiseerd. De overheid zal dus opnieuw moeten bekijken wat aan de overheid is en wat beter aan de markt gelaten kan worden. De overheid heeft een duidelijke rol als het gaat om

⁸² SCP (2020). Klimaatbeleid en de samenleving.

⁸³ Bron: voor 1976-2009; Lafond et al. (2017). How well do experience curves predict technological progress? A method for making distributional forecasts. Voor 2010-2019: International Renewable Energy Agency.

het coördineren van bepaalde onderdelen, zoals de ruimtelijke ordening en de samenstelling van de energiebronnen. Efficiëntie en innovatie zijn niet alleen iets van de markt, maar kunnen ook worden bevorderd door in bepaalde fasen te kiezen voor een nadrukkelijker rol van de overheid. In het verleden is gebleken dat een investerende en innoverende rol van de overheid een drijvende factor kan zijn voor baanbrekende uitvindingen zoals internet en gps.⁸⁴ Hetzelfde geldt op dit moment voor het opschalen van duurzame-energiedragers als waterstof. Hiervoor zijn binnen Nederland en de EU verschillende fondsen en programma's opgericht, zoals het Nationaal Groeifonds, het Europees Defensie Fonds, de Innovatiefonds en de IPCEI's (Important Project of Common European Interest). Als technieken marktrijp zijn, kan de focus verlegd worden naar het creëren en reguleren van een markt voor deze technieken. Per fase waarin een techniek zich bevindt, past een andere rol van de overheid.

Meer regie van de Rijksoverheid vereist een omslag in de wetgeving en bestuurlijke cultuur en kan niet van de ene dag op de andere. In de jaren negentig werd een belangrijk beleidsuitgangspunt dat de eindverantwoordelijkheid van de overheid gescheiden werd van de operationele verantwoordelijkheid voor de uitvoering (door zelfstandige bestuursorganen dan wel private partijen). Een van de belangrijkste kenmerken van deze overgang is dat directe sturing door de overheid vervangen moest worden door indirecte sturing. Dit zou ertoe leiden dat de actoren verantwoordelijk voor beide onderdelen zich konden toeleggen op hun primaire taken, wat tot betere kwaliteit moest leiden. Politieke gezagsdragers zouden zich moeten concentreren op het in hoofdlijnen vaststellen van beleid. We zien inmiddels de keerzijden van dit beleid. De transities waar we voor staan en de geopolitieke ontwikkelingen maken dat dit decentrale bestuursmodel uit de jaren negentig op bepaalde onderdelen niet meer voldoende werkt. Dit vraagt dus opnieuw om een nieuwe insteek van de overheid. Over de vorige omslag ging ook een flinke periode heen, dat zal ook voor deze nieuwe omslag gelden. Een omslag naar meer regie van het Rijk kan niet zomaar gemaakt worden. Beleidskeuzes uit de afgelopen decennia hebben ertoe geleid dat in sommige gevallen de instrumenten, infrastructuur en kennis voor gedetailleerde centraal gestuurde interventies ontbreken. Deze capaciteit is, als men dat al wil, niet zomaar opnieuw opgebouwd. Tegelijkertijd moeten we de lessen uit het verleden niet vergeten. Een overheid die iedere onwelgevallige marktontwikkeling met snelle ingrepen teniet wil doen, of de ontwikkeling van markten te veel probeert te sturen, loopt het risico op termijn onevenwichtigheden te creëren die de economie op veel grotere schaal ontregelen.

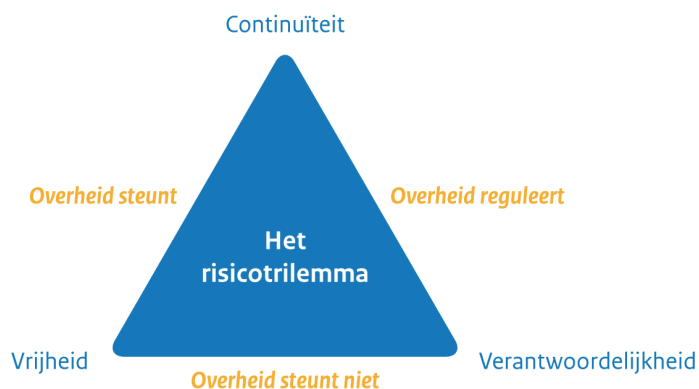
3.2.2 Wanneer compenseren als overheid

Een illustratie van de vraag over de wenselijke rol van de overheid, is de omgang met onverwachte kosten. De coronacrisis bracht grote kosten met zich mee, die van tevoren weinig mensen hadden zien aankomen. Hoewel de gevolgen van de invasie van Oekraïne vaak in dezelfde context worden genoemd als de coronacrisis, zijn er wezenlijke verschillen. Dit maakt het debat over de vraag hoe we collectief omgaan met dergelijke private kosten zeer actueel. Net als voor overheidsinterventie in het algemeen, geldt ook voor compenseren dat er weloverwogen gekozen moet worden wanneer dit passend is. Anders doet compenseren op termijn meer kwaad dan goed.

⁸⁴ Mariana Mazzucato (2013). De ondernemende staat.

Bij vragen over de collectieve omgang met private risico's is er altijd sprake van tegenstrijdige belangen. Een manier om dit te illustreren is via een trilemma van de volgende waarden: de vrijheid om zelf te bepalen hoeveel risico je wilt nemen, de eigen verantwoordelijkheid voor de gevolgen, en de continuïteit van een bedrijf of een bepaalde welvaartsstandaard.⁸⁵ Een trilemma houdt in dat twee van de drie waarden tegelijk kunnen worden behartigd, maar nooit alle drie tegelijk. De overheid kan daarmee binnen dit kader op drie manieren reageren: de overheid kan niets doen en de gevolgen van het risico aan de risiconemer laten, de overheid kan het risico compenseren en daarmee een deel van de verantwoordelijkheid afwentelen op de algemene middelen, of de overheid kan interveniëren om de risico's te beperken. Een voorbeeld om dit te illustreren is de verplichte zorgverzekering. De continuïteit van het leven is een groot goed. Als mensen vrij zijn om zich niet te verzekeren, maar we wel vinden dat ze zorg verdienen als het mis gaat, draait de gemeenschap op voor de kosten. De opgeofferde waarde is dan de eigen verantwoordelijkheid van de patiënt. Om dit te voorkomen is regulering nodig, in dit geval het verplicht stellen van een zorgverzekering.⁸⁶

Figuur 3.2.4 Trilemma voor overheidingrijpen



Bron: naar Rutger Claassen, 'Ondernemersrisico als overheidsrisico', Me Judice

De overheid kan op verschillende manieren omgaan met risico's, afhankelijk van de gevolgen voor de brede welvaart. Hoewel het bovenstaande trilemma illustratief is voor het type afwegingen dat moet worden gemaakt, zijn er nog tal van andere afwegingen. Van groot belang zijn de dynamische effecten van beleid op de maatschappij, de economie en toekomstige generaties als geheel. Dit maakt dat de overheid zorgvuldig moet kiezen welke instrumenten zij inzet in het geval van onverwachte kosten. Zo heeft het compenseren van kosten als gevolg van corona tijdens eerdere fases van de pandemie sterk bijgedragen aan het beperken van schade aan de economie. Maar dit soort beleid heeft een keerzijde als het steeds opnieuw wordt toegepast, of te lang voortduurt. Huishoudens en bedrijven zullen zich er in dat geval op instellen, te veel risico nemen, de eventuele winst zelf opstrijken maar de verliezen afwentelen op alle belastingbetalers en

⁸⁵ Naar: Rutger Claassen, «Ondernemersrisico als overheidsrisico», Me Judice, 15 april 2020.

⁸⁶ Hierbij spelen ook andere overwegingen een rol, zoals adverse selectie. Dit houdt in dat zonder verplichting het risico bestaat dat gezonde mensen zich niet meer verzekeren (omdat ze verwachten er geen gebruik van te hoeven maken), waardoor de premies sterk omhoog moeten voor de mensen die zich wel nog verzekeren.

toekomstige generaties. Bij vragen rond overheidscompensatie moet daarom zorgvuldig worden afgewogen welke instrumenten worden ingezet, en in hoeverre de effecten daarvan in lijn zijn met andere doelen.

De markt kan alleen werken als ondernemers ook ondernemersrisico dragen. Binnen het marktdenken zijn ondernemers vrij om zo veel risico's te nemen als ze zelf verstandig vinden, maar als dit verkeerd uitpakt, is dit voor eigen verantwoordelijkheid. Als een overheid ondernemersrisico's zou afdekken, dan zou dat een situatie opleveren waarbij de lusten voor de ondernemer zijn, maar de lasten voor de samenleving. Dat trekt het fundament onder de markt vandaan. Alleen wanneer ondernemers zelf de gevolgen van risicovolle bedrijfsstrategieën voelen (ten positieve en ten negatieve), zullen ze kosten en baten zorgvuldig afwegen. Dat geldt ook voor bedrijven die mede groot zijn geworden dankzij goedkope inkoop, bijvoorbeeld van energie, maar zich niet voldoende hebben ingedekt tegen prijsstijgingen. Zij ondervinden daar nu hinder van, in tegenstelling tot concurrenten die wel bereid waren de extra prijs te betalen om zich daartegen te verzekeren.

Bij een markteconomie past een overheid die in principe niet compenseert als ondernemersrisico's slecht uitpakken. Ondernemersvrijheid wordt zo gekoppeld aan verantwoordelijkheid. Continuïteit kan dan niet worden gegarandeerd, wat volgt uit het feit dat bedrijven uiteindelijk vooral middelen zijn om welvaart te scheppen, en niet een doel op zichzelf. Dit heeft het belangrijke economische voordeel dat het de economische dynamiek bevordert. Faillissementen zijn voor betrokkenen pijnlijk en kunnen grote gevolgen hebben, niet alleen in materiële zin. Tegelijk is het een noodzakelijk onderdeel van de economie, om ervoor te zorgen dat deze zich aanpast aan de veranderende omstandigheden en vraag. Creatieve destructie is een onmisbaar onderdeel van een innovatieve dynamische economie (zoals beschreven in het werk van de econoom Joseph Schumpeter). Het vergroot de kans dat mensen op termijn op een plek terecht komen waar ze meer brede welvaart kunnen opleveren, ook voor zichzelf.

In specifieke omstandigheden is steun gerechtvaardigd. Wanneer structurele schade dreigt voor de economie en/of de brede welvaart, kan compensatie in het algemeen belang zijn. Ook zijn sommige gevolgen voor de samenleving onaanvaardbaar. Bijvoorbeeld huishoudens met beperkte middelen die door het bestaansminimum dreigen te zakken door onvoorziene omstandigheden als hogere energieprijzen. Noodlijdende bedrijven komen enkel in aanmerking voor steun als hun activiteiten systeemrelevant en/of van strategisch economisch belang zijn. Dit was het geval bij het redden van een aantal banken tijdens de financiële crisis van 2007-2008. Grootschalige economische steun op het niveau van de hele economie of hele sectoren is uitsluitend aan de orde in een uitzonderlijke situatie als de coronacrisis, waarbij de schok, de onzekerheid en de spillovers naar andere delen van de economie dermate groot zijn dat dit leidt tot permanente schade voor de economie.

Dergelijke steunregelingen moeten zo gericht en tijdelijk mogelijk zijn, en gaan idealiter gecombineerd met hervormingen om herhaling van problemen te voorkomen. Er wordt immers een beroep gedaan op de rest van de samenleving. Het is daarom van belang om te proberen de kosten te beperken door waar dat kan te zorgen voor een vorm van eigen risico voor de deelnemers, of kostendeling. Beleid is vaak nodig om herhaling te

voorkomen. In het geval van de banken door het stellen van hogere kapitaal-eisen en een versterking van de Europese Bankenunie. In het geval van dure energie door energie-efficiëntie en verduurzaming verder te stimuleren, met een combinatie van subsidies, normering en investeringen.

Baten en lasten van hervormingen zijn vaak ongelijk verdeeld, compensatie daarvoor is ongewenst. Als iedereen altijd zou moeten worden gecompenseerd voor nadelige gevolgen van beleid, zouden nodige hervormingen zeer duur, ingewikkeld, en in sommige gevallen onmogelijk worden. In een dergelijke situatie zou het voor de overheid zeer moeilijk zijn om in te spelen op nieuwe omstandigheden. Zo is het lastig om het belastingstelsel te hervormen zonder negatieve inkomenseffecten voor specifieke groepen. Als goede hervormingen hierdoor langdurig worden opgehouden, gaat op termijn vrijwel iedereen erop achteruit. Het is uiteindelijk onvermijdelijk dat beleid mee moet veranderen met de tijd en de samenleving. Ook de individuele kosten van hervormingen zijn daarmee uiteindelijk onvermijdelijk. Deze kunnen als gevolg van uitstel nog verder oplopen. Bijvoorbeeld in de vorm van werkloosheid, slechter onderwijs of achterblijvende aanpak van de klimaatcrisis. Bij grote hervormingen in het verleden was van compensatie in de regel geen sprake. De jeugd van nu zal bijvoorbeeld geen aflossingsvrije hypotheek kunnen nemen op hun eerste woning, en later geen gebruik kunnen maken van ruimhartige regelingen voor vroegpensioenen die eerder bestonden. Het is overduidelijk onmogelijk om iedereen voor dergelijke veranderingen van de welvaartsstaat te compenseren. Wel wordt steeds gekeken of beleidswijzigingen leiden tot evenwichtige gevolgen. De manier om dit te bereiken is via algemeen inkomensbeleid, waarover in het voorjaar en augustus integraal wordt besloten.

De grote onzekerheden en veranderende wereld, zowel geopolitiek als door klimaat, maken aanpassingsvermogen extra belangrijk. Dat betekent dat in het samenspel van overheid en markt ieder zijn verantwoordelijkheid draagt. Het kabinet stuurt nadrukkelijk op transities. Op sommige terreinen zal dat meer regie en ingrijpen vanuit de overheid vergen. Op andere vlakken blijft ruimte voor privaat initiatief en de werking van de markt geboden. De overheid zal de komende jaren goed afgewogen, en soms moeilijke, keuzes moeten maken. In deze Miljoenennota zijn de al gemaakte keuzes toegelicht. Zoals het verleden echter leert, is het overheidsbeleid nooit af. De samenleving en de wereld om ons heen zijn voortdurend in beweging, het kabinet zal zich dan ook blijven inspannen om ervoor te zorgen dat de overheid mee-evolueert.

LIJST VAN GEBRUIKTE TERMEN EN HUN BETEKENIS

Hieronder volgen verschillende termen met hun betekenis die zowel in de Miljoenennota 2023 of de bijbehorende bijlagen worden gebruikt.

Beleidsmatige ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten

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

Brede welvaart

Een manier om de welvaart te bepalen. Hierbij wordt naast bbp-gerelateerde indicatoren 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 indirecte 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 vorderingensaldo van de sector Overheid op transactiebasis. Het vorderingensaldo geeft de mutatie in het saldo van de financiële activa en passiva van de collectieve sector weer. Omdat het EMU-saldo betrekking heeft op de totale collectieve sector, is niet alleen het vorderingensaldo van het Rijk van belang, maar ook de vorderingensaldi 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 bruto-schuldbegrip. 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.

Houdbaarheidssaldo

Een berekening van het CPB dat weergeeft hoe toekomstbestendig het huidige beleid van de overheid is. Beleid is houdbaar wanneer toekomstige generaties net zoveel profijt van de overheid hebben als huidige generaties.

Intensiveringen

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 aftrekmogelijkheden 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 accresrelevante 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 (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, op basis van doelstellingen of randvoorwaarden voor het overheidstekort en de inkomstenontwikkeling, aan het begin van de kabinetsperiode een uitgavenkader vastgesteld. 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 kabinetsperiode 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

Afkortingen	
AMV	alleenstaande minderjarige vreemdelingen
ANBI	algemeen nut beogende instelling
AOW	Algemene Ouderdomswet
ARK	Algemene Rekenkamer
bbp	bruto binnenlands product
BDUR	brede doeluitkering rampenbestrijding
BIS	Bank of International Settlements
BOR	bedrijfsopvolgingsregeling
btw	belasting over de toegevoegde waarde
bv	besloten vennootschap
CA	coalitieakkoord
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEP	Centraal Economisch Plan
CPB	Centraal Planbureau
DF	Deltafonds
dga	directeur-grotoaandeelhouder
DMF	Defensiematerieelbegrotingsfonds
DNB	De Nederlandsche Bank
DSA	Debt Sustainability Analysis
EC	Europese Commissie
ECB	Europese Centrale Bank
EMU	Europese Monetaire Unie
ESM	Europees Stabiliteitsmechanisme
ETS	Emission Trade System
EU	Europese Unie
EZK	ministerie van Economische Zaken en Klimaat
FOR	fiscale oudedagsreserve
GTS	Gasunie Transport Services
ho	Hoger onderwijs
IACK	inkomensafhankelijke combinatiekorting
IB	Inkomstenbelasting
IBO	Interdepartementaal beleidsonderzoek
IMF	Internationaal Monetair Fonds
imvo	Internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen
IOAOW	Inkomensondersteuning AOW
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IPO	Interprovinciaal Overleg
KRW	Kaderrichtlijn Water
Ing	liquid natural gas; vloeibaar gas
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LPO	loon-prijzontwikkeling
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
MEV	Macro Economische Verkenning
MF	Mobiliteitsfonds
MIA	milieu investeringsaftrek
mkb	midden- en kleinbedrijf
NEa	Nederlandse Emissieautoriteit
NGEU	Next Generation EU
NGF	Nationaal Groeifonds
NOW	Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid
NPLG	Nationaal Programma Landelijk Gebied
NPO	Nationaal Programma Onderwijs
ODE	Opslag Duurzame Energie-en Klimaattransitie

OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
po	primair onderwijs
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RvS	Raad van State
SBR	Studiegroep Begrotingsruimte
SDE	Stimulering Duurzame Energieproductie
SDG	sustainable development goals; duurzame ontwikkelingsdoelen
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
SURE	Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency
TSE	Topsector Energie Studies
TVL	Tegemoetkoming Vaste Lasten
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VAMIL	Willekeurige Afschrijving Milieu Investerings
VEKI	Versnelde Klimaatinvesteringen Industrie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
vo	voortgezet onderwijs
vpb	vennootschapsbelasting
VS	Verenigde Staten
WOZO	Wonen ondersteuning en zorg voor ouderen
