



Ministerie van Financiën

202400946

> Retouradres POSTBUS 20201 2500 EE 'S-GRAVENHAGE

de minister-president
Postbus 20001
2500 AE Den Haag

**Directoraat-Generaal van
de Rijksbegroting**

Korte Voorhout 7
2511 CW 'S-GRAVENHAGE
POSTBUS 20201
2500 EE 'S-GRAVENHAGE

Ons kenmerk
2024-0000230052

Uw kenmerk
4394788

Datum 15 april 2024
Betreft Verzoek informateur over actuele begrotingsstanden

Geachte heer Rutte,

U heeft mij verzocht de geactualiseerde begrotingsstanden, na besluitvorming in de Ministerraad, beschikbaar te stellen aan de informateurs.

Met de publicatie van de Voorjaarsnota op maandag 15 april zijn de wijzigingen op de begrotingsstanden als gevolg van onder meer het Centraal Economisch Plan (CEP) en de voorjaarsbesluitvorming openbaar geworden. De informateurs kunnen hiermee beschikken over de geactualiseerde begrotingsstanden.

Hoogachtend,

de minister van Financiën,



1 INLEIDING

De Voorjaarsnota 2024 bevat een eerste update van de Rijksbegroting voor de komende jaren. Sinds twee jaar geeft de Voorjaarsnota ook een meerjarig beeld van de uitgaven en de hoofdlijnen van de inkomsten. Hiermee wordt het parlement eerder geïnformeerd over de besluitvorming. Deze werkwijze is transparanter, leidt daarmee tot een betere informatievoorziening en geeft het parlement meer tijd voor de behandeling van de begroting en het Belastingplan. Dit versterkt het budgetrecht van het parlement.

Vanwege de demissionaire status van het kabinet past dit voorjaar terughoudendheid bij nieuw beleid. In het begrotingsproces staat het voorjaar in het teken van integrale besluitvorming: mee- en tegenvallers worden in kaart gebracht en beleidswensen worden tegen elkaar afgewogen. Het totaal wordt ingepast binnen de budgettaire kaders, die voortvloeien uit het coalitieakkoord en het raamwerk vormen waarbinnen de noodzakelijke investeringen uit ditzelfde akkoord plaatsvinden. De budgettaire kaders omvatten zowel het uitgaven- als het inkomstenkader. Deze kaders vormen geen doel op zich, maar zorgen ervoor dat het kabinet de rekening zo eerlijk mogelijk over generaties verdeelt en belastingmiddelen zo doelmatig mogelijk besteedt. Meer concreet heeft het kabinet dit voorjaar ingezet op het in het goede kasritme plaatsen van de uitgaven in de begrotingen. Daarnaast hebben departementen de tegenvallers ingepast op hun begroting. Ook was er sprake van enkele meevallers in de uitvoering bij VWS, SZW en OCW.

Het kabinet blijft missionair handelen op enkele belangrijke dossiers die niet kunnen wachten. Het gaat hierbij om het herstel van de schade en versterking in Groningen, de hersteloperatie toeslagen, de opvang van Oekraïense ontheemden en steun aan Oekraïne. Ook blijft het kabinet de afspraken uit het coalitieakkoord zo goed mogelijk uitvoeren. De aanpak van belangrijke maatschappelijke uitdagingen, bijvoorbeeld op het gebied van de woningmarkt, onderwijs en klimaat, laat namelijk niet op zich wachten. Enkele aangenomen amendementen op de ontwerpbegrotingen die ondeugdelijk waren gedekt, zijn via deze Voorjaarsnota alsnog van deugdelijke dekking op de departementale begrotingen voorzien.

Het kabinet blijft uitvoering geven aan het coalitieakkoord. Hiervoor worden middelen van de Aanvullende Post overgeheveld naar de departementale begrotingen. Ook blijft het kabinet werken aan de houdbaarheid van de zorg. Daarom worden de openstaande taakstellingen ingevuld met concrete maatregelen. Verder heeft het kabinet middelen ter beschikking gesteld om knelpunten aan te pakken in de Nederlandse halfgeleiderssector (microchipsector). Daarnaast is met de medeoverheden een afspraak gemaakt om in lijn met het advies van de Raad van State de normeringssystematiek vanaf 2024 te koppelen aan het bbp. De oploop van de opschalingskorting wordt geschrapt en gemeenten en provincies worden incidenteel grotendeels gecompenseerd voor de overgang naar de nieuwe bbp-systematiek. Ook investeert het kabinet aanvullend structureel 500 miljoen euro in verdere versterking van de luchtverdediging en munitie van de eigen krijgsmacht. Daarnaast is het kabinet in gesprek met de Tweede Kamer over een aanpak van de mestproblematiek. Tabel 1 toont de uitgavenbesluitvorming.

Het kabinet heeft het inkomstenkader gesloten. Sinds de Miljoenennota 2024 was een aanzienlijke derving ontstaan, met name als gevolg van het niet doorgaan van het wetsvoorstel industrie en elektriciteit en het behoud

van de salderingsregeling als gevolg van stemmingen in de Eerste Kamer. Voor de derving is een technische invulling opgenomen als dekking. Dit betekent dat is afgesproken dat er een tweede wegingsmoment komt in augustus, waarbij de dekking kan worden vervangen door een andere dekkingsbron. Voor de technische invulling is aangesloten bij de bron van de derving. Dat betekent dat de hogere schijven binnen de energiebelasting worden verhoogd voor de maatregelen in de industrie. Voor het behoud van de salderingsregeling wordt het aangrijpingspunt voor het toptarief minder verhoogd dan voorgenomen en de mkb-winstvrijstelling verlaagd. Tabel 2 toont de inkomstenbesluitvorming.

Het EMU-saldo komt uit op – 2,5% bbp in 2024 en – 2,8% bbp in 2025. Het kabinet houdt zich dit voorjaar aan de uitgavenplafonds en het inkomstenkader voor 2024 en 2025. De afgelopen jaren viel het EMU-saldo steeds positiever uit dan in eerste instantie begroot. Het is de afgelopen periode niet altijd mogelijk gebleken om alle begrote middelen daadwerkelijk uit te geven; dit noemen we onderuitputting.

Deze onderuitputting was aanleiding om tijdens deze voorjaarsbesluitvorming kritisch naar de ramingen binnen de begrotingen te kijken, om deze in een realistischer kasritme te zetten. Als onderdeel van deze voorjaarsbesluitvorming zijn op de begrotingen begrote middelen doorgeschoven naar latere jaren als de verwachting is dat ze dit jaar niet tot besteding komen. Tegelijkertijd blijven de ambities van het kabinet ook voor dit jaar overeind, bijvoorbeeld op het gebied van defensie, klimaat en het Transitiefonds. De departementen zullen zich tot het uiterste inspannen om deze ambities te realiseren. Hierbij blijft echter sprake van onzekerheid of het in deze mate lukt de gereserveerde middelen dit jaar en de komende jaren uit te geven. Het kabinet acht het verder ophogen van aanvullende onderuitputting op dit moment niet verstandig. Het kabinet wil echter, ook in het licht van de motie Flach en Grinwis die de regering oproept om de mate van onderuitputting te verminderen, oog blijven houden voor het realisme van de begroting. Het kabinet zal daarom bij Miljoenennota opnieuw bezien of de huidige uitgavenraming aanpassing behoeft. Een gedetailleerd overzicht van de ontwikkeling van het EMU-saldo, de EMU-schuld en het instrument aanvullende onderuitputting in de begroting is te vinden in hoofdstuk 3.

De onderuitputting heeft een positief effect op het EMU-saldo op de korte termijn, maar de middelen zullen op een later moment tot besteding komen. Dit belast het EMU-saldo in latere jaren. De combinatie van een ambitieuze investeringsagenda, oplopende rentelasten en vergrijzingskosten zorgt ervoor dat de overheidsfinanciën geleidelijk verslechteren. Dit effect zet zich door in de periode na 2028, zoals blijkt uit de cijfers uit het CEP. Het is aan een volgend kabinet om keuzes te maken over het begrotingsbeleid in de context van de bovengenoemde ontwikkeling van de overheidsfinanciën.

Dit jaar is een verdere stap gezet om de voorjaarsbesluitvorming te vervroegen en voor het eerst aan te sluiten bij het Europees Semester. Het CPB stelt een ex-antieraming op, dat wil zeggen zonder nieuwe macro-economische doorrekening, maar inclusief de voorjaarsbesluitvorming. Daarnaast gaat de Raad van State een advies uitbrengen. Tegelijkertijd met het Stabiliteitsprogramma zal de kabinetsreactie op het Raad van State advies worden gepubliceerd. Het Stabiliteitsprogramma, met daarin voor het eerst de voorjaarsbesluitvorming inclusief doorrekening van het CPB,

wordt voor de deadline van 1 mei verzonden naar de Europese Commissie om zo alvast beter aan te gaan sluiten bij het Europees semester. Dit alles draagt bij aan een betere informatievoorziening aan alle belanghebbenden.

Samenvatting besluitvorming uitgaven en inkomsten

Met onderstaande tabellen wordt de besluitvorming zo inzichtelijk mogelijk samengevat. Tabel 1 toont de samenvatting van de uitgavenbesluitvorming. Vervolgens geeft tabel 2 een samenvatting van de inkomstenbesluitvorming. Onder deze tabellen wordt per reeks een korte toelichting en een verwijzing naar de hoofdtekst gegeven. Tabel 3 geeft een overzicht van de ontwikkeling van het EMU-saldo.

Tabel 1 Samenvatting uitgavenbesluitvorming ¹					
+ is hogere uitgaven in miljarden euro	2024	2025	2026	2027	2028
Uitvoeringsinformatie					
SZW	-1,0	-0,9	-0,9	-1,2	-1,3
VWS	-0,7	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
OCW	0,1	-0,6	-0,7	-0,7	-0,7
Vrijval SDE			-1,7	-1,3	-0,9
Verbeteren kasritmes					
Kasschuiven Defensie	-2,1	-0,9	1,4	0,6	0,5
Kasschuiven I&W	-1,3	-1,0	0,1	0,3	0,1
Kasschuiven Klimaatfonds	-0,2	-0,9	1,1	-0,2	-0,5
Overige kasschuiven uit voorjaarsbesluitvorming	-1,7	-1,3	0,6	0,5	0,4
Oekraïne					
<i>wv. Militaire steun</i>	2,0	1,7	2,0	0,0	0,1
<i>wv. Niet-militaire steun</i>	0,9	0,6	0,3	0,2	0,0
<i>wv. Opvang ontheemden</i>	0,5	2,7	0,7	0,0	0,0
<i>wv. Leveringszekerheid</i>	-0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Toeslagen Herstel en SGH-route	0,4	0,9	0,6	0,4	0,0
Groningen schade en versterken	-0,1	0,5	0,3	0,0	0,1
Halfgeleidersector					
<i>wv. Investerings</i>	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1
<i>wv. Bijdrage uit Nationaal Groeifonds</i>	-0,7	-0,4	-0,2	0,0	0,0
Medeoverheden					
Schrappen oploop opschalingskorting en bbp-systematiek Gemeenten en Provincies	-0,1	-0,9	0,8	0,8	0,8
Reservering indexatie demografie Wmo		0,1	0,2	0,2	0,3
Intensivering Defensie					0,5
Asiel	0,9	0,5	0,6		
Loon- en prijsbijstelling op basis van CEP	0,2	-1,6	-4,1	-5,3	-5,5
Overige mutaties op de plafonds	1,2	0,1	0,3	0,9	-1,3
Totale uitgavenontwikkeling op de plafonds	-4,0	-5,7	-1,1	-4,7	-7,2
Oekraïne-uitgaven buiten het plafond	2,1	4,5	2,7	0,0	0,1

¹ Mutaties in de tabel zijn ten opzichte van Miljoenennota 2024, dus inclusief APB/AFB en mutaties door middel van een Nota van Wijziging.

Uitvoeringsinformatie

De begrotingen zijn geactualiseerd op basis van recente uitvoeringsinformatie, dit leidt tot per saldo meevallers op de begrotingen van SZW, VWS en OCW.

Vrijval SDE

Doordat energieprijzen meerjarig hoger uitvallen, is er in 2026-2029 minder budget benodigd voor de subsidieregelingen Stimulering Duurzame Energieproductie en klimaattransitie (SDE). De SDE-kasraming wordt hierop aangepast. Deze ruimte komt ten goede van het rijksbrede beeld.

Verbeteren kasritmes

De inzet van het kabinet om tot meer realistische kasritmes te komen, heeft ertoe geleid dat uitgaven aan investeringen naar latere jaren zijn geschoven op de begrotingen van Defensie, I&W en bij het Klimaatfonds. Naast investeringen zijn er ook reguliere uitgaven uit 2024 en 2025 naar latere jaren doorgeschoven.

Oekraïne

Het kabinet blijft Oekraïne steunen, in Oekraïne en in Nederland. Daarom worden aanvullende middelen beschikbaar gesteld voor militaire en niet-militaire internationale steun. De binnenlandse regelingen waaronder opvang van Oekraïense ontheemden worden verlengd tot maart 2026. Ook blijft het kabinet middelen beschikbaar stellen om de leveringszekerheid van aardgas te borgen.

Toeslagen Herstel en SGH-route

De meerjarige raming voor toeslagenherstel is herijkt waaruit een verhoging van het uitgavenbudget volgt. Deze tegenvaller wordt onder andere veroorzaakt door een hoger aantal aanmeldingen, een stijging van het aantal bezwaren en beroepen en een vooralsnog lagere productiviteitsstijging in het bezwaar- en beroepsproces. Daarnaast worden er middelen gereserveerd voor de compensatie van aanvullende schade (SGH-route).

Groningen schade en versterken

Voor Groningen worden jaarlijks bij de Voorjaarsnota zowel de uitgaven en ontvangsten van de reguliere schade- en versterkingsraming als ook de bijdrage aan EBN (voorheen kapitaalinjectie EBN genoemd) geactualiseerd. De bijstelling voor de uitgaven worden verwerkt ten laste van het rijksbrede beeld en wordt onder andere veroorzaakt door hogere bouwkosten en vertraging in het voorgaande jaar. Daarnaast heeft het kabinet een nieuwe aanpak voor de afhandeling van schades uitgewerkt in reactie op het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen (PEGA). Dit leidt tot hogere uitgaven voor schadevergoedingen en de uitvoeringskosten van het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG).

Halfgeleidersector

Het kabinet stelt middelen ter beschikking om knelpunten aan te pakken in de Nederlandse halfgeleidersector (microchipsector), ter bevordering van het ondernemingsklimaat, en ter bevordering van het duurzaam verdienvermogen en de economische veiligheid van Nederland. De middelen zijn bestemd voor verschillende maatregelen op het gebied van woningbouw, infrastructuur en onderwijs in de regio Eindhoven. Het merendeel van de dekking van deze uitgaven komt uit het Nationaal Groeifonds (NGF).

Medeoverheden

Het kabinet heeft in samenspraak met de koepels van de medeoverheden besloten om de oploop van de opschalingskorting te schrappen vanaf 2026 en tegelijkertijd de nieuwe financieringssysteem op basis van bbp vervroegd vanaf 2024 in te voeren. Gemeenten en provincies worden incidenteel grotendeels gecompenseerd voor de overgang naar de nieuwe bbp-systeem. Daarnaast is afgesproken dat de Wmo (nader te bepalen deel) in de toekomst niet langer via de algemene uitkering van het Gemeentefonds gaat, maar via een aparte financiering. Afhankelijk van de gekozen bekostigingsvorm wordt een passende indexering onderzocht. Het Rijk treft vooruitlopend op de uitwerking een reservering op de Aanvullende Post voor een aanvullende indexering voor demografie bovenop de bbp-systeem.

Intensivering Defensie

Het kabinet stelt in 2028 incidenteel 500 miljoen euro beschikbaar voor versterking van de luchtverdediging en voor munitie voor de eigen krijgsmacht. Daarnaast wordt als onderdeel van de totale kasschuif op de begroting van Defensie 500 miljoen euro in 2029 toegevoegd. Deze middelen worden na de meerjarenperiode structureel in de begroting verwerkt ten behoeve van munitie en luchtverdediging.

Asiel

Uit de meest recente Meerjaren Productie Prognose (MPP) 2024-I volgt meerjarig een hogere asielinstream dan waar in de huidige begroting rekening mee is gehouden. Dit wordt net zoals bij Voorjaarsnota 2023 incidenteel in de periode 2024 tot en met 2026 verwerkt. Daarnaast wordt er door een gebrek aan reguliere opvangplekken aanvullende uitgaven gedaan voor (crisis)noodopvang in 2024 en 2025.

Loon- en prijsbijstelling

De loon- en prijsontwikkeling voor de komende jaren is structureel neerwaarts bijgesteld ten opzichte van de Miljoenennota 2024. Deze bijstelling volgt uit het Centraal Economisch Plan 2024 (CEP) van het Centraal Planbureau (CPB).

Overige mutaties op de plafonds

Dit bevat meerdere kleinere aanpassingen van de begrotingen volgend uit de voorjaarsbesluitvorming en overige wijzigingen sinds de Miljoenennota zoals nota's van wijziging en amendementen. In de plafondtoetsen onder paragraaf 4.1 worden alle mutaties op de plafonds afzonderlijk toegelicht.

Tabel 2 Samenvatting inkomstenbesluitvorming					
(+ is saldoverbeterend, hogere inkomsten in miljarden)	2024	2025	2026	2027	2028
Besluitvorming belasting- en premieinkomsten (+ is hogere inkomsten)	0,0	0,1	-0,1	0,0	0,0
Derving klimaatpakket industrie	0,0	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3
Technische invulling klimaatpakket industrie					
wv. Afschaffen vrijstelling kolenbelasting duaal verbruik	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
wv. Verhogen tarief 3e, 4e en 5e schijf EB aardgas	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2
Derving salderingsregeling	0,0	-0,2	-0,3	-0,3	-0,4
Technische invulling salderingsregeling					
wv. Verlaging aangrijpingspunt toptarief inkomstenbelasting met € 557	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2
wv. Verlagen MKB-winstvrijstelling naar 12,03%	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Som aanvullend pakket mobiliteit	0,0	0,0	-0,3	0,0	0,1
Som pakket reparaties koopkracht	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(+ is saldoverbeterend, hogere inkomsten in miljarden)	2024	2025	2026	2027	2028
Som overig inkomstenkader	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Totaal inkomsten pakket maatregelen kamer najaar 2023	-0,8	1,4	1,3	1,3	1,3
Kadercorrectie voor pakket maatregelen kamer najaar 2023	0,8	-1,4	-1,3	-1,3	-1,3

Derving klimaatpakket industrie

Dit is de derving als gevolg van het verwerpen door de Eerste Kamer van het wetsvoorstel Wet fiscale klimaatmaatregelen industrie en elektriciteit. Dit levert een derving op van 201 miljoen euro structureel en incidenteel 1,3 miljard euro t/m 2030. Daarnaast gaat het om de derving door het terugdraaien van de verhoging van de CO₂-heffing glastuinbouw conform motie Grinwis.

Technische invulling klimaatpakket industrie

De technische invulling van de dekking bestaat uit het afschaffen van de vrijstelling voor duaal en non-energetisch verbruik kolen per 2027, en het verhogen van het tarief 3e, 4e en 5e schijf in de energiebelasting op gas aardgas per 2025.

Derving salderingsregeling

Op 13 februari heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel om de salderingsregeling af te schaffen verworpen. De budgettaire derving loopt op van 245 miljoen euro in 2025 tot 717 miljoen euro structureel (vanaf 2031).

Technische invulling salderingsregeling

De technische invulling van de dekking bestaat uit een verlaging van het aangrijpingspunt van het toptarief in de inkomstenbelasting met €557, en het verlagen van de MKB-winstvrijstelling naar 12,03%.

Som aanvullend pakket mobiliteit

In het kader van de klimaatbesluitvorming is afgesproken dat er binnen de motorrijtuigenbelasting (mrb) een tariefkorting komt voor emissievrije personenauto's van 40% in 2026, 30% tussen 2027 en 2029, en 25% in 2030. Na 2030 loopt de tijdelijke korting af. De reeds bestaande tariefkorting in de motorrijtuigenbelasting loopt per 1 januari 2026 af. Dit wordt gedekt uit een aanpassing van de Belasting van personenauto's en motorrijwielen (Bpm), de resterende envelop grondslagerosie en de middelen voor de aanschafsubsidie tweedehands EV.

Som pakket reparaties koopkracht

Twee reparaties zijn achteraf noodzakelijk gebleken op koopkrachtmaatregelen uit augustus (in aanvulling op de verhoging van de huurtoeslag). Het gaat om de aanpassing van de grens voor kwijtschelding en maatregelen voor de eenverdienersproblematiek. Dit wordt gedekt door het niet laten doorwerken van de verhoging van het wettelijk minimumloon op de arbeidskorting.

Som overig inkomstenkader

Deze categorie zijn de reguliere inkomstenmutaties, waaronder de budgettaire gevolgen van herijkingen en de doorwerking van de zorguitgaven via de premies, en maatregelen met budgettaire gevolgen die in het Belastingplan opgenomen kunnen worden. Deze leveren per saldo extra dekking op die is gebruikt voor de derving van de salderingsregeling.

Totaal inkomsten pakket maatregelen kamer najaar 2023 en kadercorrectie
 Bij de Algemene Politieke Beschouwingen in 2023 en de behandeling van de verschillende begrotingen en het belastingplan, is een groot aantal amendementen en moties aangenomen. Deze hebben impact op het inkomstenkader. Aangezien deze moties en amendementen samen met een aantal aanpassingen aan de uitgavenkant, optellen tot een totaalpakket (met dekking), wordt hiervoor eenmalig het inkomstenkader gecorrigeerd.

Tabel 3 Ontwikkeling EMU-saldo^{1,2}

(+ is overschot, hogere inkomsten, lagere uitgaven in miljarden euro)	2024	2025	2026	2027	2028
I. EMU-saldo Miljoenennota 2024	- 31,7	- 32,4	- 42,0	- 31,7	- 39,4
II. Totale uitgavenontwikkeling op de plafonds (+ is lagere uitgaven)	4,0	5,7	1,1	4,7	7,2
<i>Wv. Oekraïne</i>	- 1,0	- 0,7	- 0,4	- 0,2	- 0,1
III. Uitgaven buiten het plafond en overige correcties (+ is lagere uitgaven)	2,0	- 4,9	- 2,0	0,3	- 0,2
<i>Wv. Oekraïne</i>	- 2,1	- 4,5	- 2,7	0,0	- 0,1
IV. Belasting- en premieinkomsten (+ is hogere inkomsten)	- 1,4	- 0,1	- 4,3	- 5,1	- 5,2
V. EMU-saldo Voorjaarsnota 2024 (=I+II+III+IV)	- 27,1	- 31,8	- 47,2	- 31,8	- 37,6
VI. EMU-saldo Voorjaarsnota 2024 in % bbp	- 2,5%	- 2,8%	- 4,0%	- 2,6%	- 3,0%

1 De tabel is geschoond voor het effect van de omvorming van de rechtsvorm van Prorail. Dit betreft een technische effect als gevolg van een eenmalige belastingafdracht die optreedt bij de omvorming en waardoor gelijktijdig de inkomsten en uitgaven stijgen. De middelen worden nu afgeboekt en zodra er meer duidelijkheid is over de omvorming, worden de middelen op basis van actuele standen opnieuw geraamd.

2 Het omzetten van de begrotingsgefinancierde militaire pensioenen naar kapitaaldekking (affinancieren) leidt in 2026 tot een eenmalige saldooverslechtering van 0,7% bbp.

Ontwikkeling EMU-saldo

Tabel 3 toont de ontwikkeling van het EMU-saldo. Deze wordt verder toegelicht in hoofdstuk 3. De regel *totale uitgavenontwikkeling op de plafonds* sluit aan op dezelfde regel in tabel 1 *samenvatting uitgavenbesluitvorming*. In de belasting- en premieinkomsten is het effect van nieuw beleid in 2024 negatief op EMU-basis. Dit verschilt van het effect volgens het inkomstenkader; de besluitvorming vindt plaats op basis van de inkomstenkaderreeksen. Tussen het inkomstenkader en het EMU-saldo zitten een aantal definitieverschillen, zoals bijvoorbeeld anticipatie-effecten. Dit anticipatie-effect zorgt voor grote incidentele opbrengsten in 2023 van circa 5 miljard euro. Hierdoor ontstaat met name op de korte termijn een beleidsmatige daling van de ontvangsten. Meerjarig dalen de inkomsten structureel met circa 5 miljard euro. Dit is voornamelijk het gevolg van minder verwachte loongroei na 2024 met bijbehorende lagere inkomsten voor loon- en inkomstenbelasting. Aan de uitgavenkant zorgt dit voor een meevaller, door bijvoorbeeld lagere uitgaven aan salarissen voor ambtenaren.

Leeswijzer

De Voorjaarsnota begint in hoofdstuk 2 met het huidige economisch beeld. Vervolgens toont hoofdstuk 3 de huidige ramingen voor het EMU-saldo en de EMU-schuld. hoofdstuk 4 schetst het beeld van de uitgavenkant. Hoofdstuk 5 bevat een overzicht van belasting- en premie-inkomsten. Tot slot toont hoofdstuk 6 de horizontale ontwikkeling van de uitgaven.

Deze Voorjaarsnota heeft twaalf bijlagen. Bijlage 1 geeft een overzicht van de budgettaire kerngegevens. Bijlage 2 bevat de verticale toelichting. Dit is een cijfermatig overzicht voor iedere begroting van budgettaire veranderingen die zich hebben voorgedaan sinds de Miljoenennota. Bijlage 3 geeft een overzicht van de overboekingen van coalitieakkoordmiddelen vanaf de

aanvullende post. Bijlage 4 geeft de uitgaven weer die gerelateerd zijn aan de oorlog in Oekraïne. Bijlage 5 bevat een overzicht van de dossiers rond de schade- en versterkingsoperatie in Groningen. Bijlage 6 geeft een overzicht van de uitgaven rondom Toeslagen Herstel. In bijlage 7 wordt de normeringssystematiek toegelicht. Vervolgens bevat bijlage 8 de geraamde belasting- en premieontvangsten. Bijlage 9 bevat de fiscale sleuteltabel. Bijlage 10 en 11 gaan in op fiscale constructies en de vermogensverdeling. Bijlage 12 beschrijft de taakopdracht interdepartementaal beleidsonderzoek.

Vergaderjaar 2023–2024

36 550

Voorjaarsnota 2024

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN
Ontvangen 15 april 2024

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	4
Visuele samenvatting	5
1 Inleiding	7
2 Economisch beeld	15
3 Overheidssaldo en schuld	17
3.1 Ontwikkeling overheidssaldo en schuld	17
3.2 Toelichting saldoraming Financiën	19
3.3 Verschillen saldoraming Financiën en het CPB	21
3.4 Herziening Stabiliteits- en Groeipact	22
4 Uitgaven	24
4.1 Samenvatting besluitvorming en ontwikkeling uitgavenplafonds	24
4.2 Oekraïne	50
4.3 Klimaatbesluitvorming	53
4.4 Houdbaarheid zorg	53
4.5 Herstel- en Veerkrachtplan	56
4.6 Fondsen	58
4.7 Medeoverheden	59
5 Inkomsten	65
5.1 Inkomstenkader	65
5.2 Inkomstenraming	75
6 Horizontale ontwikkeling	80
6.1 Horizontale ontwikkeling uitgaven per begrotingshoofdstuk	80
6.2 Horizontale ontwikkeling uitgaven per deelplafond	82
Bijlage 1 - Budgettaire kerngegevens	85
Bijlage 2 - Verticale toelichting	86
Algemene Zaken en De Koning	87
Buitenlandse Zaken (inclusief BHOS)	91
Justitie en Veiligheid	100
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inclusief Staten-Generaal, Hoge Colleges van Staat, Koninkrijksrelaties en BES-fonds	108
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	132
Financiën	143
Defensie (inclusief Defensiematerieelbegrotingsfonds)	156
Infrastructuur en Waterstaat (inclusief Mobiliteitsfonds en Deltafonds)	163
Economische Zaken en Klimaat (inclusief Nationaal Groeifonds)	176
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (incl. Diergezondheidsfonds)	188
Sociale Zekerheid	197
Zorg	212
Gemeentefonds en Provinciefonds (inclusief accres)	229
Prijsbijstelling	237
Arbeidsvoorwaarden	238
Aanvullende Post	239
Bijlage 3 - Coalitieakkoordmiddelen op de aanvullende post	249
Bijlage 4 - Uitgavenoverzicht Oekraïne	254

Bijlage 5 - Groningen	255
Bijlage 6 - Toeslagen Herstel	259
Bijlage 7 - Accres Gemeentefonds en Provinciefonds	261
Bijlage 8 - Belasting - en premieontvangsten	270
Bijlage 9 - Fiscale sleuteltabel	273
Bijlage 10: Opmerkelijke belastingconstructies	276
Bijlage 11: Vermogensverdeling in beeld	288
Bijlage 12: Taakopdracht Interdepartementaal beleidsonderzoek	293

VOORWOORD

Voor u ligt de Voorjaarsnota 2024 van het demissionaire kabinet. Ruim twee jaar geleden begon dit kabinet met ambitieuze plannen om de grote uitdagingen op het gebied van onder meer klimaat, onderwijs, veiligheid en bestaanszekerheid het hoofd te bieden. We hebben veel van die plannen waargemaakt. Zo hebben we geïnvesteerd in kansengelijkheid en onderwijs, in de grote transitie rondom klimaat en energie, in veiligheid en defensie en in de vermindering van (kinder)armoede.

Intussen stond de wereld niet stil. We kregen te maken met ernstige geopolitieke ontwikkelingen, zoals de oorlog in Oekraïne die ook leidde tot stijgende energieprijzen en hoge inflatie. Dit noopte tot extra maatregelen om te voorkomen dat meer mensen in de financiële problemen zouden komen. Daarnaast maakten we middelen vrij om grote aantallen Oekraïense vluchtelingen op te vangen en om Oekraïne financieel en militair te steunen.

Deze ontwikkelingen zorgden er ook voor dat we anders naar de toekomst zijn gaan kijken. Vrede en welvaart zijn nog minder vanzelfsprekend dan twee jaar geleden. Ook met deze Voorjaarsnota investeren we daarom extra in militaire en financiële steun voor Oekraïne en de opvang van Oekraïense vluchtelingen in 2024 en 2025. Daarnaast gaat er structureel 500 miljoen euro extra naar Defensie, voor luchtverdediging en munitie.

Vanwege de demissionaire status van het kabinet zijn we terughoudend met nieuw beleid. We gaan door met de ambities uit het regeerakkoord en nemen een beperkt aantal nieuwe maatregelen. Zo hebben we middelen vrijgemaakt om de knelpunten in de halfgeleiderindustrie aan te pakken, en is er extra geld voor afspraken met medeoverheden. Ook hebben we extra uitgaven voor Toeslagenherstel en Groningen ingepast. We hebben dit mede kunnen doen door het ritme van investeringen realistischer te ramen.

Hiermee ligt er een begroting die in 2024 en 2025 voldoet aan de Europese begrotingsafspraken. Op langere termijn zijn keuzes nodig om de overheidsfinanciën gezond te houden. Deze Voorjaarsnota biedt hiervoor een basis waar een nieuw kabinet op kan voortbouwen.

Samenvatting Voorjaarsnota 2024

Het kabinet is demissionair en daarbij past terughoudendheid bij nieuw beleid. Desondanks heeft het kabinet een grote opgave in de veranderende wereld. Dat geldt zowel voor de oorlog in Oekraïne als de opvang van ontheemden uit Oekraïne in Nederland. Tegelijkertijd blijft het kabinet missionair handelen op andere grote opgaven, zoals recht doen aan het leed van de getroffen bewoners in Groningen, de hersteloperatie Toeslagen en de crisishulpverlening van asielzoekers. Ten slotte blijft het kabinet de afspraken uit het coalitieakkoord zo goed mogelijk uitvoeren. De aanpak van belangrijke maatschappelijke uitdagingen, zoals kansengelijkheid, onderwijs en klimaat, laat niet op zich wachten.

Wat is de Voorjaarsnota?

Een update van de begroting voor 2024
Aanpassingen van de begroting die vorige Prinsjesdag is gepresenteerd


Miljoenennota 2024
Prinsjesdag 2023

2024


Voorjaarsnota 2024
april 2024

Een vooruitblik op de plannen voor 2025 en verder
Deze worden verwerkt in de begroting voor Prinsjesdag


Miljoenennota 2025
Prinsjesdag 2024

2025

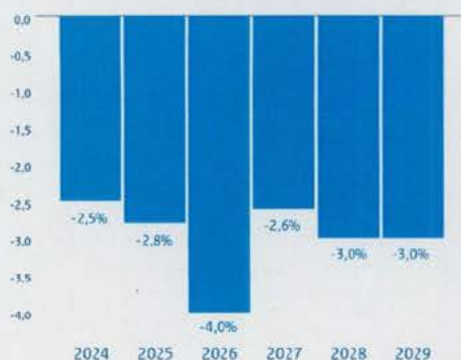
2026

2027

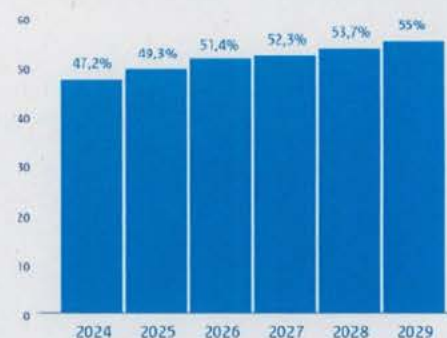
Ontwikkeling overheidsfinanciën

Het EMU-saldo komt in 2024 naar verwachting uit op -2,5% bbp. Ten opzichte van de Miljoenennota 2024 is dit een verbetering van 0,4% bbp. Vanaf 2025 ligt het saldo tussen de -2,6% bbp en -3% bbp. 2026 is hierop een uitzondering met een saldo van -4% bbp. Dit komt mede door het omzetten van de begrotingsgefinancierde militaire pensioenen naar kapitaaldekking. Dit leidt tot een eenmalige kostenpost van 8,5 miljard euro. De geraamde EMU-schuld ligt dit jaar op 47,2% bbp en loopt in latere jaren op naar 55,0% bbp. Op de middellange termijn verslechteren de overheidsfinanciën, onder meer omdat investeringen pas later uitgegeven worden en door de vergrijzing.

Raming EMU-saldo



Raming EMU-schuld



Voorjaarsbesluitvorming

Uitgaven

Uitgangspunt bij de voorjaarsbesluitvorming was dat tegenvallers en nieuwe investeringen binnen de begroting moesten worden opgelost.

De begroting kent enkele grote tegenvallers, zoals kosten voor de crisisondopvang van asielzoekers en de gasbaten.

Het kabinet heeft ruimte gevonden op de begroting voor de extra uitgaven door kasschuiven en meevallers, onder andere in de uitvoering bij SZW, VWS en OCW.

Daarnaast is er kritisch naar de ramingen gekeken. Uitgaven waarvan nu al verwacht wordt dat ze niet tot besteding komen in 2024, zijn doorgeschoven naar latere jaren. Zo wordt de begroting van 2024 realistischer.



Inkomsten

De Eerste Kamer draaide enkele maatregelen terug, zoals het afschaffen van de salderingsregeling voor zonnepanelen en het afschaffen van een vrijstelling binnen de energiebelasting voor zware industrie. Dit kost de staat een half miljard euro in 2025 en bijna een miljard structureel. Voor de dekking van deze tegenvallers heeft het kabinet in deze Voorjaarsnota een technische invulling afgesproken, met onder andere:



een hogere energiebelasting voor grootgebruikers



een lager aangrijpingspunt van het toptarief in de inkomstenbelasting



een vermindering op de mkb-winstvrijstelling.

Met deze maatregelen is zo nauw mogelijk aangesloten bij waar de tegenvallers neerslaan. De dekking kan in augustus worden heroverwogen, waarbij deze dekking kan worden vervangen door een andere.

Kabinet maakt extra geld vrij voor:



Oekraïne

Militaire steun
Niet-militaire steun
Opvang ontheemden
Leveringszekerheid



Defensie

Luchtverdediging
Munitie



Toeslagen Herstel

Het is mogelijk deze extra uitgaven te doen door kasschuiven en meevallers op de begroting



Groningen schade en versterken



Microchipsector



Gemeenten en provincies
Schrappen opschalingskorting
versneld invoeren bbb-systematiek
Extra middelen voor WMO

1 INLEIDING

De Voorjaarsnota 2024 bevat een eerste update van de Rijksbegroting voor de komende jaren. Sinds twee jaar geeft de Voorjaarsnota ook een meerjarig beeld van de uitgaven en de hoofdlijnen van de inkomsten. Hiermee wordt het parlement eerder geïnformeerd over de besluitvorming. Deze werkwijze is transparanter, leidt daarmee tot een betere informatievoorziening en geeft het parlement meer tijd voor de behandeling van de begroting en het Belastingplan. Dit versterkt het budgetrecht van het parlement.

Vanwege de demissionaire status van het kabinet past dit voorjaar terughoudendheid bij nieuw beleid. In het begrotingsproces staat het voorjaar in het teken van integrale besluitvorming: mee- en tegenvallers worden in kaart gebracht en beleidswensen worden tegen elkaar afgewogen. Het totaal wordt ingepast binnen de budgettaire kaders, die voortvloeien uit het coalitieakkoord en het raamwerk vormen waarbinnen de noodzakelijke investeringen uit ditzelfde akkoord plaatsvinden. De budgettaire kaders omvatten zowel het uitgaven- als het inkomstenkader. Deze kaders vormen geen doel op zich, maar zorgen ervoor dat het kabinet de rekening zo eerlijk mogelijk over generaties verdeelt en belastingmiddelen zo doelmatig mogelijk besteedt. Meer concreet heeft het kabinet dit voorjaar ingezet op het in het goede kasritme plaatsen van de uitgaven in de begrotingen. Daarnaast hebben departementen de tegenvallers ingepast op hun begroting. Ook was er sprake van enkele meevallers in de uitvoering bij VWS, SZW en OCW.

Het kabinet blijft missionair handelen op enkele belangrijke dossiers die niet kunnen wachten. Het gaat hierbij om het herstel van de schade en versterking in Groningen, de hersteloperatie toeslagen, de opvang van Oekraïense ontheemden en steun aan Oekraïne. Ook blijft het kabinet de afspraken uit het coalitieakkoord zo goed mogelijk uitvoeren. De aanpak van belangrijke maatschappelijke uitdagingen, bijvoorbeeld op het gebied van de woningmarkt, onderwijs en klimaat, laat namelijk niet op zich wachten. Enkele aangenomen amendementen op de ontwerpbegrotingen die ondeugdelijk waren gedekt, zijn via deze Voorjaarsnota alsnog van deugdelijke dekking op de departementale begrotingen voorzien.

Het kabinet blijft uitvoering geven aan het coalitieakkoord. Hiervoor worden middelen van de Aanvullende Post overgeheveld naar de departementale begrotingen. Ook blijft het kabinet werken aan de houdbaarheid van de zorg. Daarom worden de openstaande taakstellingen ingevuld met concrete maatregelen. Verder heeft het kabinet middelen ter beschikking gesteld om knelpunten aan te pakken in de Nederlandse halfgeleiderssector (microchipsector). Daarnaast is met de medeoverheden een afspraak gemaakt om in lijn met het advies van de Raad van State de normeringssystematiek vanaf 2024 te koppelen aan het bbp. De oploop van de opschalingskorting wordt geschrapt en gemeenten en provincies worden incidenteel grotendeels gecompenseerd voor de overgang naar de nieuwe bbp-systematiek. Ook investeert het kabinet aanvullend structureel 500 miljoen euro in verdere versterking van de luchtverdediging en munitie van de eigen krijgsmacht. Daarnaast is het kabinet in gesprek met de Tweede Kamer over een aanpak van de mestproblematiek. Tabel 1 toont de uitgavenbesluitvorming.

Het kabinet heeft het inkomstenkader gesloten. Sinds de Miljoenennota 2024 was een aanzienlijke derving ontstaan, met name als gevolg van het niet doorgaan van het wetsvoorstel industrie en elektriciteit en het behoud

van de salderingsregeling als gevolg van stemmingen in de Eerste Kamer. Voor de derving is een technische invulling opgenomen als dekking. Dit betekent dat is afgesproken dat er een tweede wegingsmoment komt in augustus, waarbij de dekking kan worden vervangen door een andere dekkingsbron. Voor de technische invulling is aangesloten bij de bron van de derving. Dat betekent dat de hogere schijven binnen de energiebelasting worden verhoogd voor de maatregelen in de industrie. Voor het behoud van de salderingsregeling wordt het aangrijpingspunt voor het toptarief minder verhoogd dan voorgenomen en de mkb-winstvrijstelling verlaagd. Tabel 2 toont de inkomstenbesluitvorming.

Het EMU-saldo komt uit op – 2,5% bbp in 2024 en – 2,8% bbp in 2025. Het kabinet houdt zich dit voorjaar aan de uitgavenplafonds en het inkomstenkader voor 2024 en 2025. De afgelopen jaren viel het EMU-saldo steeds positiever uit dan in eerste instantie begroot. Het is de afgelopen periode niet altijd mogelijk gebleken om alle begrote middelen daadwerkelijk uit te geven; dit noemen we onderuitputting.

Deze onderuitputting was aanleiding om tijdens deze voorjaarsbesluitvorming kritisch naar de ramingen binnen de begrotingen te kijken, om deze in een realistischer kasritme te zetten. Als onderdeel van deze voorjaarsbesluitvorming zijn op de begrotingen begrote middelen doorgeschoven naar latere jaren als de verwachting is dat ze dit jaar niet tot besteding komen. Tegelijkertijd blijven de ambities van het kabinet ook voor dit jaar overeind, bijvoorbeeld op het gebied van defensie, klimaat en het Transitiefonds. De departementen zullen zich tot het uiterste inspannen om deze ambities te realiseren. Hierbij blijft echter sprake van onzekerheid of het in deze mate lukt de gereserveerde middelen dit jaar en de komende jaren uit te geven. Het kabinet acht het verder ophogen van aanvullende onderuitputting op dit moment niet verstandig. Het kabinet wil echter, ook in het licht van de motie Flach en Grinwis die de regering oproept om de mate van onderuitputting te verminderen, oog blijven houden voor het realisme van de begroting. Het kabinet zal daarom bij Miljoenennota opnieuw bezien of de huidige uitgavenraming aanpassing behoeft. Een gedetailleerd overzicht van de ontwikkeling van het EMU-saldo, de EMU-schuld en het instrument aanvullende onderuitputting in de begroting is te vinden in hoofdstuk 3.

De onderuitputting heeft een positief effect op het EMU-saldo op de korte termijn, maar de middelen zullen op een later moment tot besteding komen. Dit belast het EMU-saldo in latere jaren. De combinatie van een ambitieuze investeringsagenda, oplopende rentelasten en vergrijzingskosten zorgt ervoor dat de overheidsfinanciën geleidelijk verslechteren. Dit effect zet zich door in de periode na 2028, zoals blijkt uit de cijfers uit het CEP. Het is aan een volgend kabinet om keuzes te maken over het begrotingsbeleid in de context van de bovengenoemde ontwikkeling van de overheidsfinanciën.

Dit jaar is een verdere stap gezet om de voorjaarsbesluitvorming te vervroegen en voor het eerst aan te sluiten bij het Europees Semester. Het CPB stelt een ex-antieraming op, dat wil zeggen zonder nieuwe macro-economische doorrekening, maar inclusief de voorjaarsbesluitvorming. Daarnaast gaat de Raad van State een advies uitbrengen. Tegelijkertijd met het Stabiliteitsprogramma zal de kabinetsreactie op het Raad van State advies worden gepubliceerd. Het Stabiliteitsprogramma, met daarin voor het eerst de voorjaarsbesluitvorming inclusief doorrekening van het CPB,

wordt voor de deadline van 1 mei verzonden naar de Europese Commissie om zo alvast beter aan te gaan sluiten bij het Europees semester. Dit alles draagt bij aan een betere informatievoorziening aan alle belanghebbenden.

Samenvatting besluitvorming uitgaven en inkomsten

Met onderstaande tabellen wordt de besluitvorming zo inzichtelijk mogelijk samengevat. Tabel 1 toont de samenvatting van de uitgavenbesluitvorming. Vervolgens geeft tabel 2 een samenvatting van de inkomstenbesluitvorming. Onder deze tabellen wordt per reeks een korte toelichting en een verwijzing naar de hoofdtekst gegeven. Tabel 3 geeft een overzicht van de ontwikkeling van het EMU-saldo.

Tabel 1 Samenvatting uitgavenbesluitvorming¹

+ is hogere uitgaven in miljarden euro	2024	2025	2026	2027	2028
Uitvoeringsinformatie					
SZW	-1,0	-0,9	-0,9	-1,2	-1,3
VWS	-0,7	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
OCW	0,1	-0,6	-0,7	-0,7	-0,7
Vrijval SDE			-1,7	-1,3	-0,9
Verbeteren kasrimes					
Kasschuiven Defensie	-2,1	-0,9	1,4	0,6	0,5
Kasschuiven I&W	-1,3	-1,0	0,1	0,3	0,1
Kasschuiven Klimaatfonds	-0,2	-0,9	1,1	-0,2	-0,5
Overige kasschuiven uit voorjaarsbesluitvorming	-1,7	-1,3	0,6	0,5	0,4
Oekraïne	3,2	5,2	3,1	0,3	0,2
<i>ww. Militaire steun</i>	2,0	1,7	2,0	0,0	0,1
<i>ww. Niet-militaire steun</i>	0,9	0,6	0,3	0,2	0,0
<i>ww. Opvang ontheemden</i>	0,5	2,7	0,7	0,0	0,0
<i>ww. Leveringszekerheid</i>	-0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Toeslagen Herstel en SGH-route	0,4	0,9	0,6	0,4	0,0
Groningen schade en versterken	-0,1	0,5	0,3	0,0	0,1
Halfgeleidersector	-0,7	-0,3	0,0	0,1	0,1
<i>ww. Investerings</i>	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1
<i>ww. Bijdrage uit Nationaal Groeifonds</i>	-0,7	-0,4	-0,2	0,0	0,0
Medeoverheden					
Schrappen oploop opschalingskorting en bbb-systematiek Gemeenten en Provincies	-0,1	-0,9	0,8	0,8	0,8
Reservering indexatie demografie Wmo		0,1	0,2	0,2	0,3
Intensivering Defensie					0,5
Asiel	0,9	0,5	0,6		
Loon- en prijsbijstelling op basis van CEP	0,2	-1,6	-4,1	-5,3	-5,5
Overige mutaties op de plafonds	1,2	0,1	0,3	0,9	-1,3
Totale uitgavenontwikkeling op de plafonds	-4,0	-5,7	-1,1	-4,7	-7,2
Oekraïne-uitgaven buiten het plafond	2,1	4,5	2,7	0,0	0,1

¹ Mutaties in de tabel zijn ten opzichte van Miljoenennota 2024, dus inclusief APB/AFB en mutaties door middel van een Nota van Wijziging.

Uitvoeringsinformatie

De begrotingen zijn geactualiseerd op basis van recente uitvoeringsinformatie, dit leidt tot per saldo meevallers op de begrotingen van SZW, VWS en OCW.

Vrijval SDE

Doordat energieprijzen meerjarig hoger uitvallen, is er in 2026-2029 minder budget benodigd voor de subsidieregelingen Stimulering Duurzame Energieproductie en klimaattransitie (SDE). De SDE-kasraming wordt hierop aangepast. Deze ruimte komt ten goede van het rijksbrede beeld.

Verbeteren kasritmes

De inzet van het kabinet om tot meer realistische kasritmes te komen, heeft ertoe geleid dat uitgaven aan investeringen naar latere jaren zijn geschoven op de begrotingen van Defensie, I&W en bij het Klimaatfonds. Naast investeringen zijn er ook reguliere uitgaven uit 2024 en 2025 naar latere jaren doorgeschoven.

Oekraïne

Het kabinet blijft Oekraïne steunen, in Oekraïne en in Nederland. Daarom worden aanvullende middelen beschikbaar gesteld voor militaire en niet-militaire internationale steun. De binnenlandse regelingen waaronder opvang van Oekraïense ontheemden worden verlengd tot maart 2026. Ook blijft het kabinet middelen beschikbaar stellen om de leveringszekerheid van aardgas te borgen.

Toeslagen Herstel en SGH-route

De meerjarige raming voor toeslagenherstel is herijkt waaruit een verhoging van het uitgavenbudget volgt. Deze tegenvaller wordt onder andere veroorzaakt door een hoger aantal aanmeldingen, een stijging van het aantal bezwaren en beroepen en een vooralsnog lagere productiviteitsstijging in het bezwaar- en beroepsproces. Daarnaast worden er middelen gereserveerd voor de compensatie van aanvullende schade (SGH-route).

Groningen schade en versterken

Voor Groningen worden jaarlijks bij de Voorjaarsnota zowel de uitgaven en ontvangsten van de reguliere schade- en versterkingsraming als ook de bijdrage aan EBN (voorheen kapitaalinjectie EBN genoemd) geactualiseerd. De bijstelling voor de uitgaven worden verwerkt ten laste van het rijksbrede beeld en wordt onder andere veroorzaakt door hogere bouwkosten en vertraging in het voorgaande jaar. Daarnaast heeft het kabinet een nieuwe aanpak voor de afhandeling van schades uitgewerkt in reactie op het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen (PEGA). Dit leidt tot hogere uitgaven voor schadevergoedingen en de uitvoeringskosten van het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG).

Halfgeleidersector

Het kabinet stelt middelen ter beschikking om knelpunten aan te pakken in de Nederlandse halfgeleidersector (microchipsector), ter bevordering van het ondernemingsklimaat, en ter bevordering van het duurzaam verdienvermogen en de economische veiligheid van Nederland. De middelen zijn bestemd voor verschillende maatregelen op het gebied van woningbouw, infrastructuur en onderwijs in de regio Eindhoven. Het merendeel van de dekking van deze uitgaven komt uit het Nationaal Groeifonds (NGF).

Medeoverheden

Het kabinet heeft in samenspraak met de koepels van de medeoverheden besloten om de oploop van de opschalingskorting te schrappen vanaf 2026 en tegelijkertijd de nieuwe financieringssystematiek op basis van bbp vervroegd vanaf 2024 in te voeren. Gemeenten en provincies worden incidenteel grotendeels gecompenseerd voor de overgang naar de nieuwe bbp-systematiek. Daarnaast is afgesproken dat de Wmo (nader te bepalen deel) in de toekomst niet langer via de algemene uitkering van het Gemeentefonds gaat, maar via een aparte financiering. Afhankelijk van de gekozen bekostigingsvorm wordt een passende indexering onderzocht. Het Rijk treft vooruitlopend op de uitwerking een reservering op de Aanvullende Post voor een aanvullende indexering voor demografie bovenop de bbp-systematiek.

Intensivering Defensie

Het kabinet stelt in 2028 incidenteel 500 miljoen euro beschikbaar voor versterking van de luchtverdediging en voor munitie voor de eigen krijgsmacht. Daarnaast wordt als onderdeel van de totale kasschuif op de begroting van Defensie 500 miljoen euro in 2029 toegevoegd. Deze middelen worden na de meerjarenperiode structureel in de begroting verwerkt ten behoeve van munitie en luchtverdediging.

Asiel

Uit de meest recente Meerjaren Productie Prognose (MPP) 2024-I volgt meerjarig een hogere asielinstream dan waar in de huidige begroting rekening mee is gehouden. Dit wordt net zoals bij Voorjaarsnota 2023 incidenteel in de periode 2024 tot en met 2026 verwerkt. Daarnaast wordt er door een gebrek aan reguliere opvangplekken aanvullende uitgaven gedaan voor (crisis)noodopvang in 2024 en 2025.

Loon- en prijsbijstelling

De loon- en prijsontwikkeling voor de komende jaren is structureel neerwaarts bijgesteld ten opzichte van de Miljoenennota 2024. Deze bijstelling volgt uit het Centraal Economisch Plan 2024 (CEP) van het Centraal Planbureau (CPB).

Overige mutaties op de plafonds

Dit bevat meerdere kleinere aanpassingen van de begrotingen volgend uit de voorjaarsbesluitvorming en overige wijzigingen sinds de Miljoenennota zoals nota's van wijziging en amendementen. In de plafondtoetsen onder paragraaf 4.1 worden alle mutaties op de plafonds afzonderlijk toegelicht.

Tabel 2 Samenvatting inkomstenbesluitvorming

(+ is saldoverbeterend, hogere inkomsten in miljarden)	2024	2025	2026	2027	2028
Besluitvorming belasting- en premieinkomsten (+ is hogere inkomsten)	0,0	0,1	-0,1	0,0	0,0
Derving klimaatpakket industrie	0,0	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3
Technische invulling klimaatpakket industrie					
wv. Afschaffen vrijstelling kolenbelasting duaal verbruik	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
wv. Verhogen tarief 3e, 4e en 5e schijf EB aardgas	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2
Derving salderingsregeling	0,0	-0,2	-0,3	-0,3	-0,4
Technische invulling salderingsregeling					
wv. Verlaging aangrijpingspunt toptarief inkomstenbelasting met € 557	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2
wv. Verlagen MKB-winstvrijstelling naar 12,03%	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Som aanvullend pakket mobiliteit	0,0	0,0	-0,3	0,0	0,1
Som pakket reparaties koopkracht	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(+ is saldoverbeterend, hogere inkomsten in miljarden)	2024	2025	2026	2027	2028
Som overig inkomstenkader	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Totaal inkomsten pakket maatregelen kamer najaar 2023	-0,8	1,4	1,3	1,3	1,3
Kadercorrectie voor pakket maatregelen kamer najaar 2023	0,8	-1,4	-1,3	-1,3	-1,3

Derving klimaatpakket industrie

Dit is de derving als gevolg van het verwerpen door de Eerste Kamer van het wetsvoorstel Wet fiscale klimaatmaatregelen industrie en elektriciteit. Dit levert een derving op van 201 miljoen euro structureel en incidenteel 1,3 miljard euro t/m 2030. Daarnaast gaat het om de derving door het terugdraaien van de verhoging van de CO₂-heffing glastuinbouw conform motie Grinwis.

Technische invulling klimaatpakket industrie

De technische invulling van de dekking bestaat uit het afschaffen van de vrijstelling voor duaal en non-energetisch verbruik kolen per 2027, en het verhogen van het tarief 3e, 4e en 5e schijf in de energiebelasting op gas aardgas per 2025.

Derving salderingsregeling

Op 13 februari heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel om de salderingsregeling af te schaffen verworpen. De budgettaire derving loopt op van 245 miljoen euro in 2025 tot 717 miljoen euro structureel (vanaf 2031).

Technische invulling salderingsregeling

De technische invulling van de dekking bestaat uit een verlaging van het aangrijpingspunt van het toptarief in de inkomstenbelasting met €557, en het verlagen van de MKB-winstvrijstelling naar 12,03%.

Som aanvullend pakket mobiliteit

In het kader van de klimaatbesluitvorming is afgesproken dat er binnen de motorrijtuigenbelasting (mrb) een tariefkorting komt voor emissievrije personenauto's van 40% in 2026, 30% tussen 2027 en 2029, en 25% in 2030. Na 2030 loopt de tijdelijke korting af. De reeds bestaande tariefkorting in de motorrijtuigenbelasting loopt per 1 januari 2026 af. Dit wordt gedekt uit een aanpassing van de Belasting van personenauto's en motorrijwielen (Bpm), de resterende envelop grondslagerosie en de middelen voor de aanschafsubsidie tweedehands EV.

Som pakket reparaties koopkracht

Twee reparaties zijn achteraf noodzakelijk gebleken op koopkrachtmaatregelen uit augustus (in aanvulling op de verhoging van de huurtoeslag). Het gaat om de aanpassing van de grens voor kwijtschelding en maatregelen voor de eenverdienersproblematiek. Dit wordt gedekt door het niet laten doorwerken van de verhoging van het wettelijk minimumloon op de arbeidskorting.

Som overig inkomstenkader

Deze categorie zijn de reguliere inkomstenmutaties, waaronder de budgettaire gevolgen van herijkingen en de doorwerking van de zorguitgaven via de premies, en maatregelen met budgettaire gevolgen die in het Belastingplan opgenomen kunnen worden. Deze leveren per saldo extra dekking op die is gebruikt voor de derving van de salderingsregeling.

Totaal inkomsten pakket maatregelen kamer najaar 2023 en kadercorrectie
 Bij de Algemene Politieke Beschouwingen in 2023 en de behandeling van de verschillende begrotingen en het belastingplan, is een groot aantal amendementen en moties aangenomen. Deze hebben impact op het inkomstenkader. Aangezien deze moties en amendementen samen met een aantal aanpassingen aan de uitgavenkant, optellen tot een totaalpakket (met dekking), wordt hiervoor eenmalig het inkomstenkader gecorrigeerd.

Tabel 3 Ontwikkeling EMU-saldo^{1,2}

(+ is overschot, hogere inkomsten, lagere uitgaven in miljarden euro)	2024	2025	2026	2027	2028
I. EMU-saldo Miljoenennota 2024	- 31,7	- 32,4	- 42,0	- 31,7	- 39,4
II. Totale uitgavenontwikkeling op de plafonds (+ is lagere uitgaven)	4,0	5,7	1,1	4,7	7,2
<i>Wv. Oekraïne</i>	- 1,0	- 0,7	- 0,4	- 0,2	- 0,1
III. Uitgaven buiten het plafond en overige correcties (+ is lagere uitgaven)	2,0	- 4,9	- 2,0	0,3	- 0,2
<i>Wv. Oekraïne</i>	- 2,1	- 4,5	- 2,7	0,0	- 0,1
IV. Belasting- en premieinkomsten (+ is hogere inkomsten)	- 1,4	- 0,1	- 4,3	- 5,1	- 5,2
V. EMU-saldo Voorjaarsnota 2024 (=I+II+III+IV)	- 27,1	- 31,8	- 47,2	- 31,8	- 37,6
VI. EMU-saldo Voorjaarsnota 2024 in % bbp	- 2,5%	- 2,8%	- 4,0%	- 2,6%	- 3,0%

1 De tabel is geschoond voor het effect van de omvorming van de rechtsvorm van Prorail. Dit betreft een technische effect als gevolg van een eenmalige belastingafdracht die optreedt bij de omvorming en waardoor gelijktijdig de inkomsten en uitgaven stijgen. De middelen worden nu afgeboekt en zodra er meer duidelijkheid is over de omvorming, worden de middelen op basis van actuele standen opnieuw geraamd.

2 Het omzetten van de begrotingsgefinancierde militaire pensioenen naar kapitaaldekking (affinancieren) leidt in 2026 tot een eenmalige saldooverslechtering van 0,7% bbp.

Ontwikkeling EMU-saldo

Tabel 3 toont de ontwikkeling van het EMU-saldo. Deze wordt verder toegelicht in hoofdstuk 3. De regel *totale uitgavenontwikkeling op de plafonds* sluit aan op dezelfde regel in tabel 1 *samenvatting uitgavenbesluitvorming*. In de belasting- en premieinkomsten is het effect van nieuw beleid in 2024 negatief op EMU-basis. Dit verschilt van het effect volgens het inkomstenkader; de besluitvorming vindt plaats op basis van de inkomstenkaderreeksen. Tussen het inkomstenkader en het EMU-saldo zitten een aantal definitieverschillen, zoals bijvoorbeeld anticipatie-effecten. Dit anticipatie-effect zorgt voor grote incidentele opbrengsten in 2023 van circa 5 miljard euro. Hierdoor ontstaat met name op de korte termijn een beleidsmatige daling van de ontvangsten. Meerjarig dalen de inkomsten structureel met circa 5 miljard euro. Dit is voornamelijk het gevolg van minder verwachte loongroei na 2024 met bijbehorende lagere inkomsten voor loon- en inkomstenbelasting. Aan de uitgavenkant zorgt dit voor een meevaller, door bijvoorbeeld lagere uitgaven aan salarissen voor ambtenaren.

Leeswijzer

De Voorjaarsnota begint in hoofdstuk 2 met het huidige economisch beeld. Vervolgens toont hoofdstuk 3 de huidige ramingen voor het EMU-saldo en de EMU-schuld. hoofdstuk 4 schetst het beeld van de uitgavenkant. Hoofdstuk 5 bevat een overzicht van belasting- en premie-inkomsten. Tot slot toont hoofdstuk 6 de horizontale ontwikkeling van de uitgaven.

Deze Voorjaarsnota heeft twaalf bijlagen. Bijlage 1 geeft een overzicht van de budgettaire kerngegevens. Bijlage 2 bevat de verticale toelichting. Dit is een cijfermatig overzicht voor iedere begroting van budgettaire veranderingen die zich hebben voorgedaan sinds de Miljoenennota. Bijlage 3 geeft een overzicht van de overboekingen van coalitieakkoordmiddelen vanaf de

aanvullende post. Bijlage 4 geeft de uitgaven weer die gerelateerd zijn aan de oorlog in Oekraïne. Bijlage 5 bevat een overzicht van de dossiers rond de schade- en versterkingsoperatie in Groningen. Bijlage 6 geeft een overzicht van de uitgaven rondom Toeslagen Herstel. In bijlage 7 wordt de normeringssystematiek toegelicht. Vervolgens bevat bijlage 8 de geraamde belasting- en premieontvangsten. Bijlage 9 bevat de fiscale sleutel tabel. Bijlage 10 en 11 gaan in op fiscale constructies en de vermogensverdeling. Bijlage 12 beschrijft de taakopdracht interdepartementaal beleidsonderzoek.

2 ECONOMISCH BEELD

Na een jaar van economische stagnatie volgt de komende jaren naar verwachting een gematigde economische groei. Voor 2024 raamt het CPB een economische groei van 1,1% en voor 2025 raamt het CPB deze op 1,6%. Onderliggend verwacht het CPB hierbij dat de economie in 2024 en 2025 ongeveer even sterk groeit. Het verschil wordt voornamelijk veroorzaakt door een statistisch effect, het zogenaamde overloopeffect.

De forse stijgingen van voedsel- en energieprijzen en het bijbehorende verkrappende beleid van centrale banken koelden de economie in 2023 af. De grootste prijsstijgingen lijken nu achter de rug en de lonen stijgen snel, onder andere vanwege de arbeidsmarktkrapte. Hierdoor hebben huishoudens meer te besteden. De toename van de consumptie door huishoudens is dan ook, samen met expansief overheidsbeleid, een belangrijke reden voor de toename van de economische groei.

Ook de wereldhandel zal weer aantrekken. Hierdoor stijgt de uitvoer naar verwachting met 0,6%. De werkloosheid blijft in de raming zeer laag, rond de 3,7% over de hele beroepsbevolking. Dit is ruim onder het structurele niveau van 5,25%. De arbeidsmarkt blijft dus erg krap. Wel blijft de werkloosheid onder sommige groepen, zoals jongeren, hoger. Omdat de lonen afgelopen jaren zijn achtergebleven bij de inflatie wordt voor 2024 een inhaalslag verwacht. De lonen stijgen naar verwachting dan ook fors met 6,0%.

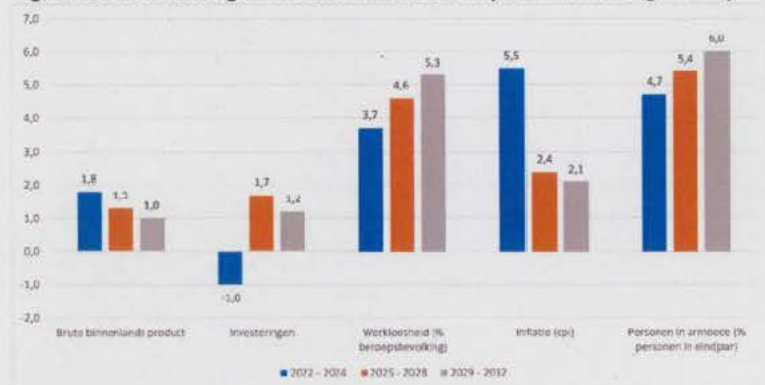
De economische groei voor 2024 is bijgesteld van 1,5% (in de Miljoenennota) naar 1,1% in de Voorjaarsnota op basis van het CEP. Dit is het gevolg van langzamer herstellende wereldhandel en een afname van de investeringen. Deze worden onder andere veroorzaakt door de hoge inflatie en de daarmee gepaard gaande stijging van de rente. Naar verwachting zal de inflatie afnemen van 3,9% in 2023 naar 2,9% in 2024 en 2,8% in 2025. Naar verwachting blijven de lonen sneller stijgen, met 6,0% in 2024 en 3,9% in 2025. Hiermee stijgen de lonen, gecorrigeerd voor inflatie, de komende jaren langzaam weer richting het niveau van voor 2022. Van een loonprijs-spiraal lijkt vooralsnog geen sprake. Wel zal de stijging van de lonen de consumptie van huishoudens komende jaren stimuleren. In combinatie met stijgende overheidsuitgaven leidt dit tot aantrekkende, maar gematigde, economische groei in 2025 en verder. De arbeidsinkomensquote blijft naar verwachting nog een aantal jaren lager dan voor 2022.

Tabel 4 Macro-economische kerngegevens

2024 (mutaties per jaar in procenten)	Miljoenennota 2024	Voorjaarsnota 2024
Bruto binnenlands product	1,5	1,1
Consumptie huishoudens	2,4	2,7
Consumptie overheid	3,1	3,2
Investeringen (incl. voorraden)	0,3	-3,1
Relevante wereldhandelsvolume	2,9	1,7
Uitvoer van goederen en diensten	1,5	0,6
Invoer van goederen en diensten	2,1	1,1
Inflatie (mutatie cpi)	3,9	2,9
Lange rente Nederland (niveau in %)	2,8	2,4
Werkloosheid (% beroepsbevolking)	4,0	3,7
Cao-loon marktsector	5,6	6,0

Ook op de middellange termijn raamt het CPB aanhoudende gematigde bbp-groei. De afgelopen decennia groeide de economie door een stijging van zowel de arbeidsproductiviteit als het aantal werkenden. Door vergrijzing zal de stijging van het aantal werkenden de komende jaren afnemen. Bovendien zal een groter deel van de werkenden in de zorg werken. De economische groei zal dus vooral gedreven moeten worden door de (lagere) stijging van de arbeidsproductiviteit. De toename van de investeringen loopt ook iets terug, van 1,7% per jaar in de periode 2025 tot en met 2028 tot 1,2% in de jaren 2029 tot en met 2032. De inflatie neemt langzaam maar gestaag af tot de doelstelling van de ECB van 2,0%. Het aantal huishoudens onder de armoedegrens is afgelopen jaren, ondanks de sterke stijging van de energieprijzen, gedaald. Gericht beleid van het kabinet heeft het percentage personen dat onder de armoedegrens leeft verlaagd van 6,1% in 2021 tot naar verwachting 4,7% in 2024. Dit percentage zal, zonder aanvullend beleid, richting 2032 toenemen. Deze stijging vindt vooral plaats bij huishoudens die afhankelijk zijn van een uitkering en is het gevolg van de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in de bijstand, die deze groep het hardst raakt.

Figuur 3 Ontwikkelingen van kernindicatoren op de middellange termijn



Bron: CPB

3 OVERHEIDSSALDO EN SCHULD

3.1 Ontwikkeling overheidssaldo en schuld

Saldo en schuld tot en met 2029

Het overheidssaldo, ook wel het EMU-saldo genoemd, komt in 2024 naar verwachting uit op – 2,5% bbp. Dit is te zien in tabel 5. Ten opzichte van de Miljoenennota 2024 is dit een verbetering van 0,4% bbp. Vanaf 2025 ligt het saldo tussen de – 2,6% bbp en – 3% bbp. 2026 is hierop een uitzondering met een saldo van – 4% bbp. Dit komt mede door het omzetten van de begrotingsgefinancierde militaire pensioenen naar kapitaaldekking (affinancieren). Dit leidt tot een eenmalige kostenpost van 8,5 miljard euro.

De geraamde EMU-schuld ligt dit jaar naar verwachting op 47,2% bbp en loopt in latere jaren op naar 55,0% bbp.

Tabel 5 Kerngegevens EMU-saldo en EMU-schuld (- = tekort)

(- is tekort)	2024	2025	2026	2027	2028	2029
EMU-saldo (in miljarden euro)	- 27,1	- 31,8	- 47,2	- 31,8	- 37,6	- 39,9
EMU-saldo (in procenten bbp)	- 2,5%	- 2,8%	- 4,0%	- 2,6%	- 3,0%	- 3,0%
EMU-schuld (in miljarden euro)	512,9	556,6	604,3	637,6	678,7	721,2
EMU-schuld (in procenten bbp)	47,2%	49,3%	51,4%	52,3%	53,7%	55,0%

Tabel 6 geeft een overzicht van de verschillende onderdelen van de overheidsfinanciën. De inkomsten worden opgeteld bij de uitgaven op de verschillende uitgavenplafonds, de overige netto-uitgaven en correcties voor het EMU-saldo. Dit leidt tot het saldo van de centrale overheid. Hier wordt het EMU-saldo decentrale overheden bij opgeteld om tot het totale EMU-saldo voor de collectieve sector te komen.

Tabel 6 Ontwikkeling overheidsfinanciën (in miljarden euro, tenzij anders aangegeven)

(in miljarden euro, tenzij anders aangegeven)	2024	2025	2026	2027	2028	2029
A Inkomsten (belastingen en sociale premies)	401,6	421,9	438,6	456,3	473,6	492,5
B Reguliere uitgaven onder het uitgavenplafond	408,1	434,8	462,8	479,7	501,5	522,7
w.v. Rijksbegroting	177,1	187,8	196,1	202,1	211,8	219,4
w.v. Sociale zekerheid	108,5	114,6	121,7	128,5	134,4	141,0
w.v. Zorg	97,0	101,8	107,5	113,2	119,3	125,1
w.v. Investerings	25,5	30,6	37,5	35,8	36,0	37,2
Nood- en steunmaatregelen corona (relevant voor het EMU-saldo)	1,6	0,3	0,0	-0,1	0,0	0,0
C Overige netto-uitgaven en correcties voor het EMU-saldo	18,3	17,9	22,3	7,8	8,9	9,0
D Totale netto-uitgaven (B+C+D)	428,0	453,0	485,0	487,4	510,4	531,7
F EMU-saldo centrale overheid (A-E)	-26,4	-31,0	-46,4	-31,1	-36,8	-39,2
w.v. EMU-saldo Rijk	-39,8	-43,1	-58,5	-44,4	-50,3	-52,8
w.v. EMU-saldo sociale fondsen	13,4	12,1	12,1	13,4	13,5	13,7
G EMU-saldo decentrale overheden	-0,7	-0,7	-0,7	-0,8	-0,8	-0,7
H EMU-saldo collectieve sector (F+G)	-27,1	-31,8	-47,2	-31,8	-37,6	-39,9
EMU-saldo collectieve sector (in procenten bbp)						
I (H/L)	-2,5%	-2,8%	-4,0%	-2,6%	-3,0%	-3,0%
J EMU-schuld	512,9	556,6	604,3	637,6	678,7	721,2
K EMU-schuld (in procenten bbp) (J/L)	47,2%	49,3%	51,4%	52,3%	53,7%	55,0%
L Bruto binnenlands product (bbp)	1.086	1.129	1.175	1.220	1.265	1.311

Verticale ontwikkeling overheidssaldo en schuld tussen Miljoenennota en Voorjaarsnota

Ten opzichte van de inschatting in de Miljoenennota verbetert het saldo in 2024 en 2028. In 2025 tot en met 2027 verslechtert het saldo. Dit is te zien in tabel 7. De inkomsten dalen in alle jaren met $-0,1\%$ bbp oplopend naar $-0,4\%$ bbp in 2028. Spiegelbeeldig daalt ook de loon- en prijsontwikkeling. Grosso modo strepen de effecten van de inkomsten en de loon- en prijsontwikkeling voor het saldo tegen elkaar weg. De inkomsten laten een eenmalige daling zien in 2025. Dit komt door het technisch effect van de omvorming van de rechtsvorm van Prorail. Bij deze omvorming hoort een eenmalige belastingafdracht waardoor gelijktijdig de inkomsten en uitgaven stegen met ongeveer 8,5 miljard. De middelen worden nu afgeboekt. Zodra er meer duidelijkheid is over de omvorming worden de middelen op basis van actuele standen opnieuw geraamd. Tegenover de lagere belastinginkomsten als gevolg hiervan staat hetzelfde bedrag als uitgavenverlaging in de reeks *niet-plafondrelevante mutaties en correcties van het EMU-saldo*.

De uitgaven onder het uitgavenplafond (inclusief plafondcorrectie voor bijvoorbeeld Oekraïne-steun) leiden vooral in eerdere jaren tot een saldo-verbetering, vanwege de kasschuiven die gedaan zijn en de uitvoeringsinformatie. Zie hoofdstuk 4 *uitgaven* voor meer toelichting op deze ontwikkelingen. In de niet-plafondrelevante mutaties en correcties van het EMU-saldo is er een licht saldoverbeterend effect in 2024 en 2025. Onderliggend hieraan is enerzijds het saldo-verslechterend effect van

hogere Oekraïne-steunuitgaven en anderzijds een aantal saldoverbeterende technische kas-transverschillen en het eerder genoemde effect van het afboeken van de gereserveerde middelen voor de omvorming van Prorail.

Tabel 7 Verticale toelichting EMU-saldo (- is tekort, in % bbp)

(+ is overschot)	2024	2025	2026	2027	2028	2029
EMU-saldo Miljoenennota 2024	-2,9%	-2,9%	-3,6%	-2,6%	-3,2%	
Noemereffect	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Belasting- en premieinkomsten	-0,1%	-0,8%	-0,4%	-0,4%	-0,4%	
Loon- en prijsontwikkeling uitgaven	0,0%	0,1%	0,4%	0,4%	0,4%	
Niet-beleidsmatige mutatie WW en Bijstand	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Overige uitgavenmutaties op de plafonds	0,5%	0,3%	-0,3%	-0,1%	0,1%	
Nood- en steunmaatregelen corona (uitgaven op kasbasis)	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Niet-plafondrelevante uitgaven en correcties van EMU-saldo	0,1%	0,3%	-0,2%	0,0%	-0,1%	
EMU-saldo decentrale overheden	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
EMU-saldo Voorjaarsnota 2024	-2,5%	-2,8%	-4,0%	-2,6%	-3,0%	-3,0%

Tabel 8 toont de ontwikkeling van de EMU-schuld in procenten bbp per jaar ten opzichte van de inschatting in de Miljoenennota 2024. De schuld in 2024 is iets lager dan geraamd werd in de Miljoenennota, in de jaren daarna is de inschatting hoger dan bij de Miljoenennota. Het gestegen bbp heeft een verlagend effect op de EMU-schuld: het zogenoemde noemereffect. Daarnaast leidt de vaststelling van de schuld 2023 door het CBS tot een neerwaartse doorwerking op de schuld in latere jaren. Per saldo valt de schuld meerjarig toch hoger uit dan in de Miljoenennota gedacht. Dit komt voornamelijk door het overbruggingskrediet van 25 miljard dat aan Tennet verstrekt is.

Tabel 8 Verticale toelichting EMU-schuld (+ is hogere schuld, in % bbp)

(+ is hogere schuld, in procenten bbp)	2024	2025	2026	2027	2028	2029
EMU-schuld Miljoenennota 2024	47,3%	48,6%	50,4%	51,3%	52,9%	
Noemereffect door bbp-ontwikkeling	-0,3%	-0,5%	-0,6%	-0,5%	-0,6%	
Doorwerking schuld t-1	-0,9%	0,3%	1,2%	1,5%	1,5%	
Mutatie EMU-saldo	-0,4%	-0,1%	0,4%	0,0%	-0,1%	
Financiële transacties en kastransverschillen	1,5%	0,9%	-0,1%	0,0%	0,0%	
Overige mutaties	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
EMU-schuld Voorjaarsnota 2024	47,2%	49,3%	51,4%	52,3%	53,7%	55,0%

3.2 Toelichting saldoring Financiën

Financiën maakt voor de budgettaire nota's een eigen raming van EMU-saldo en EMU-schuld. In de afgelopen jaren bleek de realisatie van het saldo vaak sterk af te wijken van de initiële raming. Ook zijn de verschillen met de raming van het CPB toegenomen. Deze box is bedoeld om achtergrond te geven bij de raming van Financiën om deze verschillen beter te kunnen duiden.

De raming van Financiën bestaat uit drie componenten: de uitgaven van het Rijk, de inkomsten van het Rijk en het EMU-saldo van de decentrale overheden. De verschillende onderdelen worden onderstaand kort toegelicht.

De raming voor de uitgaven bestaat uit de som van alle geraamde uitgaven op de verschillende begrotingshoofdstukken. Departementen zijn zelf verantwoordelijk voor het opstellen van de ramingen. De uiteindelijke bedragen worden vastgesteld in de bilaterale begrotingsbesprekingen tussen Financiën en de vakdepartementen. De uitgavenraming is daarmee in feite een optelling van de begrotingstalen.

In recente jaren is gebleken dat de uitgavenramingen in de begroting niet altijd realistisch waren. Enerzijds is dit een gevolg van het begrotingsproces: ministers vragen met hun begrotingen toestemming aan het parlement om uitgaven te mogen doen tot een bepaalde hoogte. Als meer geld nodig is, dan dient de minister een suppletoire begroting in. Als echter blijkt dat minder geld nodig was, dan blijft dit aan het eind van het jaar over. Een zekere mate van onderuitputting is daarom te verwachten.

De onderuitputting is momenteel echter historisch hoog. Dit geldt ook voor de kasschuiven, die gedurende het lopende jaar worden ingezet om bestedingen in een ander kasritme te plaatsen. Beide factoren zorgen voor een afwijking tussen raming en realisatie. De reden hiervoor ligt in de combinatie van een ambitieuze investeringsagenda en een zeer krappe arbeidsmarkt. De beste oplossing voor dit probleem ligt in het aanpassen van de onderliggende ramingen, ofwel door eerder het kasritme aan te passen ofwel door afboeken op de begroting (en aanpassing van beleidsdoelen). Dit was ook een van de doelstellingen van de voorjaarsbesluitvorming.

Als dit niet mogelijk blijkt, is een alternatief om aanvullende onderuitputting in te boeken. Hiermee neemt Financiën een voorschot op onderuitputting die in de loop van het jaar waarschijnlijk ontstaat. Als deze zich uiteindelijk niet voordoet, leidt dit dan wel tot een overschrijding van het uitgavenplafond en een tegenvaller in het EMU-saldo. Om die reden wordt dit instrument terughoudend gebruikt. In deze Voorjaarsnota wordt geen aanvullende onderuitputting ingeboekt.

Aan de inkomstenkant maakt Financiën een eigen raming. De raming volgt uit een econometrisch model, dat gebruik maakt van gerealiseerde ontvangsten van de Belastingdienst, macro-economische ramingen van het CPB en doorgerekende effecten van beleidswijzigingen. De werking van dit model wordt elk jaar uitgebreid toegelicht in de Miljoenennota (bijlage 5). De uitkomsten van dit model worden alleen handmatig bijgestuurd als uitvoeringsinformatie (zoals aanslagoplegging) of maandelijkse kasrealisaties daar aanleiding toe geven. Belastinginkomsten zijn – meer dan de uitgaven – afhankelijk van economische ontwikkelingen. Als de economie zich anders ontwikkelt dan verwacht, kan de realisatie aanzienlijk afwijken van de initiële raming. Daarnaast zijn sommige belastingsoorten inherent lastig te ramen. Een bekend voorbeeld is de vennootschapsbelasting (vpb), vanwege onder andere de conjunctuurgevoeligheid van bedrijfswinsten en de verliesverrekening waar bedrijven gebruik van kunnen maken. De afgelopen jaren was de raming extra complex door de coronasteunmaatregelen, die de winstgevendheid van bedrijven heeft beïnvloed. Financiën herijkt zijn ramingen meerdere keren per jaar op basis van de meest recente cijfers en inzichten.

Het EMU-saldo bevat ook het EMU-saldo van de decentrale overheden. Deze voeren hun eigen boekhouding, waardoor Financiën niet beschikt over de gegevens voor een gedetailleerde raming. Financiën baseert de raming van het saldo decentrale overheden op een lopend gemiddelde van CBS-realisaties. De afgelopen jaren viel dit saldo steevast mee ten opzichte van het historisch gemiddelde. Mogelijke oorzaken zijn de toegenomen middelen voor Gemeente- en Provinciefonds en de arbeidsmarktkrapte.

Tot slot spelen statistische factoren een rol. Sommige uitgaven of inkomsten worden toegeschreven aan een ander boekjaar dan waarin ze plaatsvinden (kastranscorrectie). Ook worden sommige uitgaven – de zogeheten financiële transacties – volgens Europese regels (ESA 2010) uitgezonderd van het EMU-saldo. Financiën past de Europese regels zoveel mogelijk en gebaseerd op eerdere casuïstiek toe in zijn saldoberekening, maar het uiteindelijke oordeel is aan het CBS en Eurostat. Hierdoor kunnen ook verschillen optreden tussen raming en realisatie. De afgelopen jaren speelden statistische vraagstukken – bijvoorbeeld rondom kapitaalstortingen en coronasteunmaatregelen – een grote rol in het saldo.

3.3 Verschillen saldoraming Financiën en het CPB

Zowel het Centraal Planbureau (CPB) als het kabinet maken een inschatting van het EMU-saldo de komende jaren. Beide ramingen berusten op het macro-economische beeld uit het Centraal Economisch Plan (CEP) van het CPB en de uitkomsten van de voorjaarsbesluitvorming, maar verschillen in de ramingen van bepaalde uitgaven en ontvangsten.

Het CPB maakt onafhankelijk van het kabinet inschattingen voor zowel de uitgaven als de inkomsten van de overheid. Het CPB verwacht dat een aantal uitgaven niet of pas later tot besteding komen dan op dit moment in de begroting staat. Dit komt onder andere door de combinatie van een krappe arbeidsmarkt en een expansief begrotingsbeleid. Het CPB verwacht vertraging bij onder andere de investeringen in defensie en infrastructuur. Ook boekt het CPB algemene onderuitputting in. Deze wordt niet verder aan specifieke posten toebedeeld en loopt geleidelijk af na 2024 omdat de arbeidsmarkt minder krap wordt en er meer tijd is voor het uitwerken en uitvoeren van plannen.

Het kabinet heeft incidenteel geld gereserveerd voor verschillende posten die aflopen na 2026. Het CPB veronderstelt enkele beleidsmatige verschillen als structureel. De grootste post betreft aanvullende asieluitgaven vanaf 2027.

Aan de inkomstenkant geldt dat het kabinet tot 2029 hogere ontvangsten raamt dan het CPB. Deze verschillen komen tot stand doordat het CPB en het kabinet een ander model hanteren voor het ramen van de belastinginkomsten. Ten opzichte van de totale verwachte ontvangsten zijn de afwijkingen zeer beperkt.

Het EMU-saldo van het kabinet in 2024 tot en met 2026 is negatiever dan die van het CPB in het CEP. In de jaren daarna is het ingeschatte saldo van het kabinet positiever dan dat van het CPB. Dit komt voornamelijk omdat op korte termijn het CPB aanvullende vertraging en onderuitputting op de uitgaven veronderstelt. Op langere termijn liggen de uitgavenramingen

dichter bij elkaar. Daarnaast veronderstelt het CPB dat een aantal van de vertraagde uitgaven in eerdere jaren alsnog tot besteding komen. Het CPB publiceert een nieuwe ex-ante raming en het kabinet zal dit verwerken in het Stabiliteitsprogramma. De verschillen tussen de CPB-raming en het kabinet kunnen dan nader worden geduid.

3.4 Herziening Stabiliteits- en Groeipact

De regels van het Stabiliteits- en Groeipact zijn recentelijk herzien. De Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement bereikten hierover op 10 februari een akkoord. De herziening heeft als doel om het begrotingsraamwerk te vereenvoudigen, ambitieuze en realistische schuldafbouw te waarborgen, hervormingen en investeringen te stimuleren en om anticyclisch begrotingsbeleid te bevorderen. Het raamwerk richt zich daarbij op de middellange termijn en op de schuldhoudbaarheidsrisico's van lidstaten. Een gedetailleerde beschrijving van de inhoud van het akkoord is te vinden in de desbetreffende Kamerbrief.¹

Uitkomst

Het nieuwe raamwerk behoudt een aantal oude regels, maar introduceert ook nieuwe regels. De bekende referentiewaarden voor de overheids-schuld (60% bbp) en het begrotingstekort (3% bbp), vallend onder de zogenoemde correctieve arm, blijven bestaan. De middellangetermijndoelstelling voor het structureel begrotingssaldo uit de preventieve arm wordt vervangen door een landspecifiek uitgavenpad voor -in beginsel- vier jaar. Dit uitgavenpad moet ervoor zorgen dat de overheidsschuld van lidstaten op de middellange termijn op een prudent niveau blijft (onder 60% bbp) of – indien hoger dan 60% bbp – geloofwaardig daalt. Ook moet dit uitgavenpad ervoor zorgen dat het tekort onder de 3% bbp blijft. Of de schuld geloofwaardig daalt wordt getoetst met een zogenoemde schuldhoudbaarheidsanalyse.

Alle lidstaten moeten een meerjarenplan opstellen met daarin het uitgavenpad² (inclusief de voorspelde demografische ontwikkelingen en vergrijzingslasten), publieke investeringen en hervormingen voor de komende vier jaar. Een ambitieuze set investeringen en hervormingen geeft recht op verlenging van het uitgavenpad naar zeven jaar, resulterend in een meer geleidelijke budgettaire aanpassing. Lidstaten publiceren jaarlijks een voortgangsrapportage. Deze rapportages vervangen het huidige Stabiliteitsprogramma en Nationaal Hervormingsprogramma en moeten in beginsel in het voorjaar door lidstaten bij de Europese Commissie worden ingediend. Ambitie is om met de binnenlandse voorjaarsbesluitvorming aan te gaan sluiten bij dit nieuwe Europese semester en de publicatie van de meerjarige Voorjaarsnota inclusief een ex-ante doorrekening door het CPB en het oordeel van de Raad van State te vervroegen. Dit jaar zal dit gekoppeld worden aan het Stabiliteitsprogramma.

¹ Kamerstuk 21501-07, nr. 2009

² Het landspecifieke maximale uitgavenpad is gedefinieerd als netto primaire uitgaven; dit zijn de overheidsuitgaven exclusief rentelasten, cyclische werkloosheidsuitgaven, uitgaven die worden gedekt met middelen uit de EU-begroting, cofinanciering van Europese subsidies en eenmalige uitgaven. Ook is compensatie mogelijk door beleidsmatige inkomstenmaatregelen, zoals de verhoging van een belastingtarief of de verbreding van een belastinggrondslag. Dit zorgt ervoor dat de samenstelling van de begroting in termen van inkomsten en uitgaven door de lidstaten te bepalen is en dat economische mee- en tegenvallers in principe niet leiden tot overschrijdingen van het uitgavenpad (anti-cyclische werking). Wij verwachten dat het invaren van de defensiepensioenen in 2026 een voorbeeld is van een eenmalige uitgave waarvoor het uitgavenpad wordt geschoond.

Jaarlijks zal worden getoetst of lidstaten zich houden aan het uitgavenpad. Overschrijding van het uitgavenpad kan, net als een overschrijding van de 3%-tekortnorm, reden zijn voor vaststelling van een buitensporig tekort en het opleggen van een corrigerend pad. Zolang de realisatiecijfers voor de schuld onder de 60% en het tekort onder de 3% blijven kan de Commissie geen bindende maatregelen opleggen.

Consequenties voor Nederland

2024 is een overgangsjaar naar het nieuwe SGP. Dit voorjaar zal de Commissie enkel buitensporigtekortprocedures openen op basis van het gerealiseerde tekort in 2023. De CBS-realisatiecijfers tonen dat het tekort in 2023 met 0,3% bbp ruim voldoet. Daarnaast hebben lidstaten – bij wijze van overgang tussen het huidige SGP en het nieuwe SGP – landspecifieke aanbevelingen gekregen voor hun begrotingsbeleid in 2024, uitgedrukt in de maximale groei van de netto uitgaven. Een afwijking van deze landspecifieke aanbevelingen is echter geen grond voor vaststelling van een buitensporig tekort.

In het najaar van 2024 zullen lidstaten hun eerste meerjarenplan moeten indienen. Het uitgavenpad dat Nederland indient zal moeten voldoen aan de eisen zoals hierboven omschreven. Bij de toetsing of dit het geval is, gebruikt de Commissie in de basis haar eigen ramingen. Voor het eerste meerjarenplan vaart de Commissie daarbij op de lenteraming, die nog niet gepubliceerd is. Om deze reden is het nog niet met zekerheid te zeggen welke begrotingsopgave hieruit voortvloeit. Ook hier geldt dat zolang de realisatiecijfers voor de schuld onder de 60% en het tekort onder de 3% blijven, de Commissie geen bindende maatregelen kan opleggen.

4 UITGAVEN

4.1 Samenvatting besluitvorming en ontwikkeling uitgavenplafonds

De besluitvorming van dit voorjaar behelst gezien de demissionaire status van het kabinet de missionaire dossiers, zoals Groningen, Toeslagen Herstel en Oekraïne. Verder heeft het kabinet middelen ter beschikking gesteld om knelpunten aan te pakken in de Nederlandse halfgeleidersector (microchipsector). In lijn met het advies van de Raad van State heeft het kabinet besloten om de bbp-systematiek vanaf 2024 in te voeren in combinatie met het schrappen van de oploop van de opschalingskorting. Gemeenten en provincies worden incidenteel grotendeels gecompenseerd voor de overgang naar de nieuwe bbp-systematiek. Ook investeert het kabinet in verdere versterking van de luchtverdediging en munitie voor de eigen krijgsmacht.

Naast deze besluitvorming zijn de begrotingen aangepast op basis van de laatste uitvoeringsinformatie en ramingen. Tot slot zijn als onderdeel van deze voorjaarsbesluitvorming begrote middelen doorgeschoven naar latere jaren als de verwachting is dat ze dit jaar niet tot besteding komen.

Aanvullende onderuitputting

De afgelopen jaren zien we een stijgende trend in de hoogte van de onderuitputting. Om hierop in te spelen, heeft het kabinet op eerdere momenten besloten om aanvullende onderuitputting in te boeken in de begroting van 2024 en 2025. De huidige begroting houdt voor 2024 rekening met – 3,6 miljard euro aanvullende onderuitputting en voor 2025 met – 2,3 miljard euro (zie tabel A, rij 5). Daarnaast is voor 2024 – 4,9 miljard euro aan in=uittaakstelling³ ingeboekt. In tabel A is ditzelfde bedrag verondersteld aan in=uittaakstelling in 2025. Dit betekent dat in de huidige begroting voor 2024 in totaal – 8,5 miljard en voor 2025 – 7,3 miljard euro aan onderuitputting gerealiseerd moet worden om de aanvullende onderuitputting en in=uittaakstelling geheel in te kunnen vullen. Het deel wat aan het eind van het jaar niet ingevuld wordt, leidt tot saldoverslechtering.

Het inboeken van aanvullende onderuitputting heeft niet de voorkeur. Het is beter om budgetten op de departementale begrotingen in een realistisch bestedingsritme te plaatsen of onderuitputting met concrete maatregelen in de begroting te zetten. Ook de Kamer verzoekt via de motie Flach en Grinwis om stappen te nemen om de mate van onderuitputting te verminderen.

In deze Voorjaarsnota is daarom door middel van kasschuiven de begroting realistischer gemaakt. Dit heeft geresulteerd in – 5,2 miljard euro aan kasschuiven vanuit 2024 en – 4,1 miljard euro aan kasschuiven vanuit 2025. Samen met het totaal aan ingeboekte onderuitputting gaat de begroting in 2024 daarmee uit van – 13,7 miljard euro verwachte onderuitputting en in 2025 met – 11,3 miljard euro.

³ De in=uittaakstelling is de jaarlijkse tegenhanger van de eindejaarsmarge. Om te voorkomen dat het uitgavenplafond wordt overschreden door de jaarlijkse uitkering van de eindejaarsmarge, wordt tegelijkertijd een even grote taakstelling ingeboekt, de zogenoemde in=uittaakstelling. Hierdoor levert het doorschuiven via de eindejaarsmarge dus geen extra middelen op in het jaar waarnaar wordt doorgeschoven. De in=uittaakstelling kent geen concrete invulling, maar moet gaandeweg het jaar ingevuld worden met onderuitputting.

Het kabinet acht het verder ophogen van aanvullende onderuitputting op dit moment niet verstandig. In de loop van het begrotingsjaar kunnen nog middelen worden geschoven naar latere jaren omdat ze in het lopend jaar niet tot besteding zullen gaan komen, bijvoorbeeld voor de investeringsbudgetten. Deze middelen kunnen daarmee aan het eind van het jaar niet meer worden ingezet om de aanvullende onderuitputting in te vullen. Het kabinet wil, in het licht van de motie Flach en Grinwis, oog blijven houden voor het realisme van de begroting. Bij de Miljoenennota zal het kabinet daarom opnieuw kijken naar het bestedingsritme van de budgetten op de rijksbegroting en wegen of er meer aanvullende onderuitputting ingeboekt moet worden.

Tabel A: Ingeboekte onderuitputting, 2024-2025

In miljoenen euro, + is saldo belastend	2024	2025
1. Ingeboekte in=uittaakstelling	- 0,1	- 0,1
2. Aanvullende onderuitputting Miljoenennota 2023	- 0,5	
3. Aanvullende onderuitputting Voorjaarsnota 2023	- 1,5	- 1,3
4. Aanvullende onderuitputting Miljoenennota 2024	- 1,5	- 1,0
5. Totaal ingeboekte onderuitputting (t/m MJN24)	- 3,6	- 2,3
6. In=uittaakstelling Voorjaarsnota 2024*	- 4,9	- 4,9
7. Totaal ingeboekte onderuitputting (t/m VJN24)	- 8,5	- 7,3
8. Kasschuiven voorjaarsbesluitvorming	- 5,2	- 4,1
9. Totaal (rij 7 + 8)	- 13,7	- 11,3

* Voor 2025 wordt verondersteld dat de in=uittaakstelling even hoog is als in 2024. De exacte hoogte is bekend na de Voorjaarsbesluitvorming 2025.

In de plafondtoetsen staat de besluitvorming inclusief de generale dossiers, de uitvoeringsinformatie en de kasschuiven nader uitgesplitst inclusief een toelichting. Daarnaast bevat de investeringsmonitor een overzicht van het verloop van de investeringsmiddelen. In paragraaf 4.2 is naast de besluitvorming over Oekraïne ook een overzicht opgenomen met wat in de afgelopen jaren is geraamd ten behoeve van de steun aan Oekraïne. In bijlage 2 Verticale toelichtingen worden per begrotingshoofdstuk de mutaties ten opzichte van Miljoenennota 2024 weergegeven inclusief een toelichting.

Plafondtoetsen uitgaven

In het coalitieakkoord heeft het kabinet afgesproken hoeveel er elk jaar maximaal mag worden uitgegeven. Met plafondtoetsen controleert het kabinet of het verwachte uitgavenniveau binnen het vastgestelde uitgavenplafond blijft. De plafondtoetsen in deze nota worden opgemaakt ten opzichte van de Miljoenennota 2024. Tabel 9 geeft de plafondtoets weer van de vier verschillende deelplafonds en het totale uitgavenplafond. De ontwikkeling van de uitgaven onder de vier deelplafonds wordt in deze paragraaf nader toegelicht.

Tabel 9 Plafondtoets reguliere uitgaven

(in miljarden euro, min = overschrijding)	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Totaal uitgavenplafond reguliere uitgaven						
Uitgavenplafond reguliere uitgaven	411,1	436,0				
Uitgavenniveau reguliere uitgaven	408,1	434,8	462,8	479,7	501,5	522,7
Over-/overschrijding Voorjaarsnota 2024	- 3,0	- 1,3				
Over- / overschrijding Miljoenennota 2024	- 0,7	1,5				
Rijksbegroting reguliere uitgaven						
Uitgavenplafond reguliere uitgaven	181,1	187,1				
Uitgavenniveau reguliere uitgaven	177,1	187,8	196,1	202,1	211,8	219,4
Over-/overschrijding Voorjaarsnota 2024	- 3,9	0,7				
Over- / overschrijding Miljoenennota 2024	- 3,5	2,5				
Sociale zekerheid reguliere uitgaven						
Uitgavenplafond reguliere uitgaven	107,6	116,2				
Uitgavenniveau reguliere uitgaven	108,5	114,6	121,7	128,5	134,4	141,0
Over-/overschrijding Voorjaarsnota 2024	1,0	- 1,6				
Over- / overschrijding Miljoenennota 2024	1,9	- 0,8				
Zorg reguliere uitgaven						
Uitgavenplafond reguliere uitgaven	97,8	102,2				
Uitgavenniveau reguliere uitgaven	97,0	101,8	107,5	113,2	119,3	125,1
Over-/overschrijding Voorjaarsnota 2024	- 0,8	- 0,4				
Over- / overschrijding Miljoenennota 2024	0,1	- 0,2				
Investerings reguliere uitgaven						
Uitgavenplafond reguliere uitgaven	24,7	30,5				
Uitgavenniveau reguliere uitgaven	25,5	30,6	37,5	35,8	36,0	37,2
Over-/overschrijding Voorjaarsnota 2024	0,8	0,1				
Over- / overschrijding Miljoenennota 2024	0,8	0,0				

De verwachting is dat het totale uitgavenplafond in 2024 met 3,0 miljard euro wordt overschreden, waar dat bij Miljoenennota 2024 nog 0,7 miljard euro was. Alleen op het deelplafond Investerings is de overschrijding ongeveer gelijk gebleven. Op het deelplafond Rijksbegroting is de overschrijding toegenomen en op het deelplafond Sociale zekerheid is de overschrijding afgenomen. Bij Miljoenennota 2024 werd er nog een overschrijding verwacht op het deelplafond Zorg van 0,1 miljard euro, in deze Voorjaarsnota wordt een overschrijding verwacht van 0,8 miljard euro.

Voor 2025 wordt het totale uitgavenplafond overschreden met 1,3 miljard euro. Bij Miljoenennota 2024 was hier nog sprake van een overschrijding van 1,5 miljard euro. Dit komt met name door een stijging van de overschrijding op deelplafond Sociale zekerheid en een daling van de overschrijding op deelplafond Rijksbegroting.

Figuur 4 Ontwikkeling per plafond (in miljarden euro)



4.1.1 Plafondtoets Rijsbegroting

Tabel 10 Plafondtoets Rijsbegroting

(in miljoenen euro, min = onderschrijding)	2024	2025	2026	2027	2028	2029
1 Uitgavenplafond bij Miljoenennota 2024	179.689	186.747				
<i>Aanpassingen van het uitgavenplafond naar aanleiding van:</i>						
2 Amendementen APB en AFB	185	367	217	231	237	334
3 Loon en Prijsontwikkeling	190	-520	-1.288	-1.665	-1.856	-2.010
4 Oekraïne	583	328	11	0	0	0
5 Oekraïne EU-afdrachten	294	294	0	0	0	0
6 Ontmanteling Dodewaard	-185	0	0	0	0	0
7 Energiepakket	283	-30	-30	-8	0	0
8 Bijstelling uitgaven Norg-akkoord	-218	70	0	0	0	0
9 Koopkrachtcorrectie huurtoeslag	0	66	66	66	66	66
10 Aanschafsubsidie tweedehands elektrische personenauto's	0	-80	-80	-98	-120	-150
11 HGIS bijstelling n.a.v. BNI-prijs en BBP-prijs	61	50	51	49	63	74
12 Rente ontvangsten TenneT	-259	-704	-912	-912	-912	-912
13 Rente na kabinetperiode	0	0	-374	-275	-293	-434
14 Extrapolatie (incl. accres)	0	0	0	0	0	219.043
15 Overboekingen met Sociale Zekerheid, Zorg en Investerings	480	407	418	410	371	368
16 Diversen	11	90	-9	-13	-21	-10
17 Uitgavenplafond bij Voorjaarsnota 2024 (=1 t/m 16)	181.054	187.086				
18 Reguliere uitgaven bij Miljoenennota 2024	176.177	189.215	195.255	202.721	213.910	
<i>Uitgavenmutaties met aanpassing van het uitgavenplafond:</i>						
19 Totaal aanpassingen uitgavenplafond (2 t/m 16)	1.386	339	-1.930	-2.215	-2.465	216.368
<i>Uitgavenmutaties met beslag op budgettaire ruimte:</i>						
20 HGIS BNI-volume bijstelling	17	51	51	51	51	51
21 EU-afdrachten	-2.010	38	1.501	979	174	142
22 Dividenden staatsdeelnemingen	-193	98	14	45	5	0
23 Renteontvangsten studiefinanciering	43	47	18	-17	-56	-94
24 Rente-uitgaven	-113	-467	0	0	0	0
25 Gasbaten (incl. Norg)	652	801	594	360	187	148
26 Boeten en transacties	-41	-105	-38	-5	-6	-35
27 Toeslagen Herstel	426	880	631	414	28	0
28 Groningen schade en versterken	-87	526	302	-47	132	107
29 Asiel	874	549	562	0	0	0
30 Prognosemodel Justitiële Ketens	-108	-41	-19	21	39	46

(in miljoenen euro, min = onderschrijding)	2024	2025	2026	2027	2028	2029
31 SPUK inburgering	- 104	- 48	- 7	- 3	- 1	0
32 Huurtoeslag	- 39	- 167	- 138	- 98	- 83	- 83
33 Studiefinanciering	6	- 228	- 223	- 220	- 270	- 294
34 Referentieraming OCW	24	- 409	- 531	- 543	- 481	- 500
35 Nieuwkomers PO en VO	47	85	79	66	66	66
36 Besparingsverlies Jeugd	0	500	0	0	0	0
37 Ramingsbijstellingen VWS	- 142	- 137	- 138	- 128	- 119	- 124
38 Ombuiging loon- en prijsbijstelling VWS	- 67	- 46	- 67	- 48	- 56	- 45
39 Investerings in Nederlandse halfgeleidersector (microchipsector)	- 31	78	134	113	109	98
40 Vrijval subsidie Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE, SDE+, SDE++)	0	0	- 1.732	- 1.331	- 873	- 402
41 Compensatie Elektriciteitskosten	186	0	0	0	0	0
42 Vulmaatregelen leveringszekerheid	0	0	175	- 58	- 58	- 58
43 PAS-melders	150	50	50	0	0	0
44 LBV (Landelijke beëindigingsregeling veehouderij)	215	0	0	0	0	0
45 Renovatie Binnenhof	0	0	0	0	8	100
46 Ontmanteling Dodewaard	145	0	0	0	0	0
47 Vrijval domeinoverstijgende risico's	0	- 225	0	0	0	0
48 Vrijval TEM	- 191	- 325	- 125	0	0	0
49 Ramingsbijstelling belasting- en invorderingsrente	- 200	- 130	- 90	0	- 70	- 50
50 Medeoverheden (incl. BCF-effect)	- 77	- 874	800	804	810	815
51 Afrekening Btw-compensatiefonds	247	0	0	0	0	0
52 Compensatie provincies opcenten	0	0	96	117	141	149
53 Wmo	0	0	75	150	225	300
54 Herijking kasritme AP PEGA	- 50	- 300	- 50	- 50	- 50	0
55 Wijziging kasritme HVP	1.185	- 1.185	0	0	0	0
56 Kasschuiven	- 763	- 977	522	639	424	155
57 Eindejaarsmarge	2.129	0	0	0	0	0
58 In=uittaakstelling	- 2.129	0	0	0	0	0
59 Diversen	- 453	192	303	306	159	147
60 Reguliere uitgaven bij Voorjaarsnota 2023 (= 18 t/m 59)	177.131	187.784	196.074	202.023	211.881	219.397
61 Over/onderschrijding uitgavenplafond bij Miljoenennota 2023 (=18-1)	- 3.492	2.468				
62 Over/onderschrijding uitgavenplafond bij Voorjaarsnota 2024 (=60-17)	- 3.923	698				
63 Uitgavenniveau corona bij VJN 2024	431	309	- 3	- 72	31	- 12
64 Totale uitgaven bij Voorjaarsnota 2024 (=60+63)	177.562	188.093	196.070	201.951	211.912	219.385

De toets op het deelplafond Rijksbegroting laat een onderschrijding van het plafond zien van 3,9 miljard euro in 2024 en een overschrijding van het plafond van 0,7 miljard euro in 2025.

Aanpassingen van het uitgavenplafond naar aanleiding van:

2. Amendementen APB en AFB

Tijdens de APB en AFB zijn diversen amendementen en moties aangenomen. Deze amendementen zijn verwerkt met een plafondcorrectie aangezien deze deels gedekt zijn aan de lastenkant.

3. Loon- en prijsontwikkeling

De loon- en prijsontwikkeling voor de komende jaren is structureel neerwaarts bijgesteld ten opzichte van de Miljoenennota 2024. Deze bijstelling volgt uit het Centraal Economisch Plan 2024 (CEP). Dit effect volgt grotendeels vanuit de loonontwikkeling.

4. Oekraïne

De opgenomen reeks betreft de plafondcorrecties voor aanvullende uitgaven aan Oekraïne. De grootste posten hierin zijn de ophoging van de Europese Vredesfaciliteit (301 miljoen euro in 2024) en aanvullende

uitgaven voor niet militaire steun in 2024 (250 miljoen euro) en 2025 (252 miljoen euro). De totale uitgaven aan Oekraïne worden toegelicht in hoofdstuk 4.2.

5. Oekraïne EU-afrachten

De Europese Raad heeft begin 2024 ingestemd met de oprichting van een Oekraïnefaciliteit. Dit betreft een pakket van 50 miljard euro voor 2024-2027, bestaande uit leningen en niet-terugbetaalbare steun, gericht op liquiditeitssteun, herstel, wederopbouw en hervormingen in het licht van het EU-toetredingsproces. De financiële gevolgen van de Oekraïnefaciliteit voor de Nederlandse begroting zijn middels Incidentele Suppletore Begrotingen (ISB's) van het ministerie van Financiën en het ministerie van Buitenlandse Zaken verwerkt. Voor 2024 en 2025 is dit effect met een plafondcorrectie verwerkt op de begroting van Buitenlandse Zaken.

6. Ontmanteling Dodewaard

Om de middelen voor de overname van GKN in 2040 te kunnen zetten is een plafondcorrectie nodig van 185 miljoen euro. Daarnaast zijn er diverse overhevelingen naar andere begrotingen via een plafondcorrectie.

7. Energiepakket

De ramingen van verschillende maatregelen van het energiepakket, namelijk het prijsplafond, de tegemoetkoming blokaansluitingen en de tegemoetkoming energiekosten mkb, worden bijgesteld op basis van de laatste realisatiecijfers. Om rust in het begrotingsproces te brengen is bij Voorjaarsnota 2023 besloten om op basis van het CEP 2023 de precieze dekkingsopgave voor het energiepakket vast te zetten. De bijstellingen sinds de Voorjaarsnota 2023 worden om die reden verwerkt als een correctie van het uitgavenplafond.

8. Bijstelling uitgaven Norg-akkoord

Het Norg-akkoord is een akkoord tussen de Staat en NAM waarbij de Staat jaarlijks een vergoeding betaalt voor de gewijzigde inzet van de gasberging in Norg. Hierdoor kon de gaswinning uit het Groningenveld eerder naar nul worden teruggebracht. Door de lagere gasprijsraming van het CPB worden de uitgaven aan het Norg-akkoord naar beneden bijgesteld.

9. Koopkrachtcorrectie huurtoeslag

De huurtoeslag is in de augustusbesluitvorming 2023 verhoogd ten behoeve van koopkrachtbehoud. Er is een fout ontdekt die leidt tot de neerwaartse bijstelling van de koopkrachtcijfers voor een deel van de huurtoeslag ontvangers, voornamelijk mensen in de bijstand. Er wordt vanaf 2025 structureel 66 miljoen euro middels een plafondcorrectie toegevoegd aan de begroting van BZK om dit te herstellen.

10. Aanschafsubsidie tweedehands elektrische personenauto's

Op de Aanvullende Post stond tot en met 2029 in totaal 528 miljoen euro gereserveerd voor de verlenging van de aanschafsubsidie voor tweedehands elektrische personenauto's (SEPP). De verlenging van de regeling gaat echter niet door, omdat een nieuwe tariefkorting voor emissievrije personenauto's in de motorrijtjgenbelasting wordt ingevoerd. De gereserveerde middelen voor de SEPP worden ter dekking van de tariefkorting binnen het uitgavenkader afgeboekt en binnen het inkomstenkader opgeboekt.

11. HGIS bijstelling n.a.v. BNI-prijs en BBP-prijs

De ODA-middelen (official development assistance) binnen de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) zijn, conform reguliere systematiek, bijgesteld op basis van de groeiverwachting van het BNI en BBP in het CEP.

12. Rente ontvangsten TenneT

Het rijk ontvangt een marktconforme rente over de verstrekte lening aan TenneT met additionele vergoedingen. De rentekosten van de lening lopen mee via de reguliere schuld. Indien TenneT Duitsland verkocht wordt, wordt de lening eerder beëindigd en worden de opbrengsten gebruikt om de lening af te lossen.

13. Rente na kabinetsperiode

De rente is in de laatste macro-economische raming van het CPB (CEP) neerwaarts aangepast wat zorgt voor een structurele meevaller. Gezien de behandeling van de rente afgelopen Miljoenennota, waarbij de meerjarige tegenvaller op de rente-uitgaven buiten de kabinetsperiode ten laste van het saldo is gekomen, valt de meevaller vanaf 2026 spiegelbeeldig ten gunste van het EMU-saldo.

14. Extrapolatie (incl. accres)

Ter invoeging van een nieuw begrotingsjaar in de meerjarige begrotingsperiode zijn de begrotingstanden 2028 geëxtrapoleerd naar 2029.

15. Overboekingen met Sociale Zekerheid, Zorg en Investerings

Per saldo worden er middelen overgeheveld van de andere deelplafonds Sociale Zekerheid, Zorg en Investerings. In 2024 betreft dit 480 miljoen euro.

16. Diversen

De post diversen bestaat uit meerdere onderdelen, waaronder een reservering op de Aanvullende Post voor de Grondbank (72 miljoen euro in 2025) en zowel uitgaven als ontvangsten voor het grootschalige woningbouwproject ZuiderC (per saldo 10 miljoen euro).

Uitgavenmutaties met beslag op budgettaire ruimte

20. HGIS BNI-volume bijstelling

De ODA-middelen (official development assistance) binnen de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) zijn, conform reguliere systematiek, bijgesteld op basis van de groeiverwachting van het BNI in het CEP.

21. EU-afdrachten

Dit is een saldo van verschillende mutaties. Ten eerste is de nacalculatie en laatste Draft Amending Budget 4 (DAB4) van 2023 verwerkt. Ten tweede is op basis van de nieuwe commissiecijfers de verwachte onderuitputting onder het uitgavenplafond van de EU-begroting verwerkt in de afdrachten. Ten derde is het effect van de herziening (Mid Term Review) van het Meerjarig Financieel Kader (MFK; de Europese begroting) en de oprichting van de Oekraïne-faciliteit verwerkt. Ten vierde betreft deze post de verrekening met de EU van verschillende casussen over onder voorbehoud afgedragen traditionele eigen middelen (TEM). En ten slotte is de met de invoerrechten samenhangende perceptiekostenvergoeding geactualiseerd.

22. Dividenden staatsdeelnemingen

De dividendraming wordt aangepast naar de meest recente informatie over het verwachte dividend van de reguliere staatsdeelnemingen, als gevolg van de huidige marktomstandigheden. Er worden hogere autonome ontvangsten verwacht, daartegenover staan lagere ontvangsten vanwege wijzigingen in het dividendbeleid.

23. Renteontvangsten studiefinanciering

De renteontvangsten groeien langzamer in dan verwacht, waardoor er in de eerste jaren een tegenvaller is. Structureel doet zich een meevaller voor van 94 miljoen euro, omdat de verwachting is dat de rente langere tijd positief zal zijn dan eerder rekening mee werd gehouden.

24. Rente-uitgaven

De rentemeevaller als gevolg van de lagere rente komt voor 2024 en 2025 conform de begrotingsregels ten gunste van het uitgavenplafond.

25. Gasbaten (incl. Norg)

Het CPB raamt voor de komende jaren lagere gasprijzen. Hierdoor dalen ook de geraamde gasbaten. Verder is de geraamde aardgaswinning in 2024 t/m 2026 naar beneden bijgesteld.

26. Boeten en transacties

De raming voor ontvangsten uit boetes en transacties laat een stijging zien. Hierdoor is er sprake van een meerjarige meevaller.

27. Toeslagen Herstel

Programma DG Herstel en DG Toeslagen/Uitvoering Hersteloperatie Toeslagen (UHT) hebben een herijking van de meerjarige raming voor toeslagenherstel opgesteld (huidige budget: 7,2 miljard euro). Uit deze herijking blijkt dat er meer budget benodigd is ter hoogte van ruim 900 miljoen euro. Deze tegenvaller wordt onder andere veroorzaakt door een hoger aantal aanmeldingen, een stijging van het aantal bezwaren en beroepen en een vooralsnog lagere productiviteitsstijging in het bezwaar- en beroepsproces. Tot en met 2025 wordt er circa 500 miljoen euro toegevoegd aan de begroting van Financiën. Daarnaast wordt de onderuitputting op de programmamiddelen voor de Hersteloperatie Toeslagen in 2023 (233 miljoen euro) toegevoegd aan de budgetten in 2024 en 2025. Voor 2026 en 2027 worden de middelen (circa 400 miljoen euro) op de Aanvullende Post geplaatst. Daarnaast is er voor de compensatie van aanvullende schade (SGH-route) op de aanvullende post in totaal 1,2 miljard euro tot en met 2027 gereserveerd. Deze stijging wordt veroorzaakt door de verbreding van de aanvullende schaderoutes na de IB. Deze raming wordt nader geconcretiseerd n.a.v. de uitkomsten van de evaluatie van de pilot SGH-route. Vanwege onzekerheid in de raming is dit bedrag (voorlopig) op de AP gereserveerd.

28. Groningen schade en versterken

Voor Groningen worden jaarlijks bij de Voorjaarsnota zowel de uitgaven en ontvangsten van de reguliere schade- en versterkingsraming als ook de bijdrage aan EBN (voorheen kapitaalinjectie EBN genoemd) geactualiseerd. De bijstelling voor de uitgaven wordt onder andere veroorzaakt door hogere bouwkosten en vertraging in het voorgaande jaar. Bij de bijstelling op de ontvangsten zijn ook de ontvangsten meegenomen die in 2023 niet zijn binnengekomen, maar wel 2024 verwacht worden. Daarnaast heeft het kabinet, in reactie op het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen (PEGA), aangegeven

de schadeafhandeling fundamenteel te willen verbeteren. In overleg met het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) is inmiddels een nieuwe aanpak voor de afhandeling van schades uitgewerkt (waar de 60k-maatregel onderdeel van is). Deze uitwerking is beschreven in de Kamerbrief van 6 oktober 2023. Destijds werd op basis van een eerste inschatting van het IMG verwacht dat dit tot circa 1,4 miljard euro hogere uitgaven leidt ten opzichte van een status quo scenario. Deze uitgaven zijn verwerkt middels een bijstelling op zowel de uit te keren schadevergoedingen als de uitvoeringskosten van het IMG.

29. Asiel

Uit de meest recente Meerjaren Productie Prognose (MPP) 2024-I volgt meerjarig een hogere asielinstream dan waar in de huidige begroting rekening mee is gehouden. Voor de budgettaire verwerking is het medio scenario uit de MPP 2024-I als uitgangspunt gehanteerd. De asielraming wordt incidenteel in de periode 2024 tot en met 2026 verwerkt. Het betreft mutaties voor het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Nidos, de Raad voor de rechtspraak, en Identificatie- en Registratiestraten. Daarnaast wordt er door een gebrek aan reguliere opvangplekken aanvullende uitgaven gedaan voor (crisis)noodopvang in 2024 en 2025. Ook zijn er mutaties voor de afrekening COA en IND, de Hotel- en Accommodatieregeling, de Landelijke Vreemdelingen Voorziening, Vluchtelingenwerk Nederland, en dwangsommen bij de IND. Tot slot bevat deze post ook de eerder verwerkte 2^{de} Nota van Wijziging op de JenV-begroting waarbij 600 miljoen euro in 2024 beschikbaar is gesteld aan het COA voor (crisis)noodopvang.

30. Prognosemodel Justitiële Ketens

Het prognosemodel Justitiële Ketens raamt de capaciteitsbehoefte voor de organisaties binnen de justitiële keten. De financiële consequenties van de capaciteitsramingen zijn binnen de JenV-begroting ingepast. De grootste mutaties doen zich voor binnen de forensische zorg. Bij de Dienst Justitiele Inrichtingen (DJI) zijn namelijk meer tbs-plekken nodig. Daarnaast is er sprake van aanvullende capaciteitsbehoefte bij de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) en het OM. Bij de RvdR en het OM zijn de reeksen anders verwerkt in de JenV-begroting dan de PMJ-capaciteitsramingen omdat rekening wordt gehouden met een teruglopend aantal Mulderzaken door nieuwe regelgeving voor proceskostenvergoeding. Ook is de oploop in de reeks voor de rechtsbijstand gestabiliseerd op het niveau van 2027.

31. SPUK inburgering

De uitgaven aan de SPUK inburgeringsvoorziening zijn meerjarig naar beneden bijgesteld. Deze bijstelling volgt uit het feit dat er in 2023 minder inburgeringsplichtige statushouders zijn gehuisvest dan vooraf gedacht. Dit resulteert in een meevaller in 2024. Het aantal inburgeringstrajecten voor het lopende jaar wordt gebaseerd op de Huisvestingtaakstelling (HVT). Een inburgeringstraject duurt drie jaar waardoor de effecten van de HVT 2024 ook in 2025 en 2026 meegenomen worden in de raming. De instroom van het eerste jaar van het aantal inburgeringstrajecten in de jaren 2025 en 2026 wordt gebaseerd op de Meerjarige Productie Prognose (MPP). De cijfers uit de MPP-1 2024 zijn t.o.v. de MPP-1 2023 lager. Dit leidt tot neerwaartse budgettaire bijstellingen voor de periode 2024 tot en met 2026.

32. Huurtoeslag

De huurtoeslagraming is mede bijgesteld op basis van de raming van het CEP (Centraal Economisch Plan). Vanaf 2024 wordt de raming structureel verlaagd omdat minder mensen in de huurtoeslag instromen dan eerder werd verwacht.

33. Studiefinanciering

Er doet zich een meevaller voor op de relevante studiefinancieringsraming van structureel 294 miljoen euro.

34. Referentieraming OCW

Er doet zich structureel een meevaller van 500 miljoen euro voor op de leerling- en studentenraming (Referentieraming).

35. Nieuwkomers PO en VO

Er is een structurele tegenvaller op de nieuwkomersbekostiging in het primair onderwijs (PO) en een meevaller in het voortgezet onderwijs (VO). Dit leidt tot een structurele tegenvaller van per saldo 66 miljoen euro.

36. Besparingsverlies Jeugd

In het coalitieakkoord Rutte IV is een aanvullende besparing in het kader van Jeugdzorg (wat zowel jeugdhulp als jeugdbescherming en jeugdreclassering omvat) van structureel 511 miljoen euro opgenomen. Het kabinet komt in augustus met een wetsvoorstel voor een eigen bijdrage met als beoogde inwerkingtreding 1 januari 2026. Het ministerie van VWS start parallel de internetconsultatie en uitvoeringstoetsen, die voor het einde van het jaar afgerond zullen zijn. Daarmee zijn de mogelijke voorbereidingen getroffen waarmee een besluit genomen kan worden. Voor 2025 wordt het besparingsverlies ingevuld met diverse besparingsmaatregelen op de begroting van VWS.

37. Ramingsbijstellingen VWS

Op verschillende beleidsartikelen aan de uitgavenkant wordt omgebogen om de onderuitputting te verminderen (structureel 105,4 miljoen euro). Ook wordt de ontvangstenraming structureel met 18,5 miljoen euro verlaagd.

38. Ombuiging loon- en prijsbijstelling VWS

Een gedeelte van de loonbijstelling (15 miljoen euro tot en met 2028) en prijsbijstelling (44,9 miljoen euro structureel) wordt omgebogen ten behoeve van het budgettaire beeld van VWS.

39. Investerings in Nederlandse halfgeleidersector (microchipssector)

Het kabinet heeft in het voorjaar middelen ter beschikking gesteld om knelpunten aan te pakken in de Nederlandse halfgeleidersector (microchip-sector), ter bevordering van het ondernemingsklimaat, en ter bevordering van het duurzaam verdienvermogen en de economische veiligheid van Nederland. De middelen zijn bestemd voor verschillende maatregelen op het gebied van woningbouw, infrastructuur en onderwijs in de regio Eindhoven. Dekking komt voor een deel van de departementale begrotingen van OCW, EZK, BZK en het mobiliteitsfonds. Het merendeel van de dekking komt uit het Nationaal Groeifonds (NGF).

40. Vrijval subsidie Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE, SDE+, SDE++)

Doordat energieprijzen meerjarig hoger uitvallen is er in 2026-2029 minder budget benodigd voor de subsidieregelingen Stimulering Duurzame Energieproductie en klimaattransitie (SDE). De SDE-kasraming wordt hierop aangepast. Deze ruimte komt ten goede van het rijksbrede beeld.

41. Compensatie Elektriciteitskosten

Vanwege de gestegen energiekosten en ten behoeve van een level playing field voor de industrie wordt de subsidieregeling voor compensatie van bedrijven voor hun indirecte ETS kosten (IKC-ETS) met één jaar verlengd. Deze regeling zal in 2024 worden opengesteld en compensatie uitkeren over de indirecte kosten in 2023. Dekking voor deze regeling is gevonden binnen de subsidie Stimulering Duurzame Energieproductie en klimaattransitie (SDE).

42. Vulmaatregelen leveringszekerheid

Voor de kosten van nieuw besloten vulmaatregelen in het vulseizoen 2025/2026 wordt zowel in de uitgavenraming als in de ontvangstenraming budget toegevoegd.

43. PAS-melders

Voor het legaliseren van PAS-melders is aanvullend budget benodigd. Hiervoor wordt 250 miljoen euro vrijgemaakt, zodat samen met provincies maatregelen genomen kunnen worden.

44. LBV (Landelijke beëindigingsregeling veehouderij)

In 2023 is 215 miljoen euro dat bestemd was voor het legaliseren van PAS-melders niet tot besteding gekomen. Dit budget is opnieuw aan de LNV-begroting toegevoegd voor het ophogen van het budget voor de uitkoopregeling Landelijke beëindigingsregeling veehouderij (LBV). Dat was nodig omdat het aantal aanvragen hoger bleek dan vooraf gedacht.

45. Renovatie Binnenhof

Op basis van nieuwe inzichten is de huidige prognose dat langjarig extra middelen nodig zijn voor de huisvesting van de bewoners van het Binnenhof. Om de contracten af te kunnen sluiten wordt in 2028 5,3 miljoen euro en vanaf 2029 structureel 63,1 miljoen euro aan de begroting toegevoegd. Bij de voorjaarsbesluitvorming 2024 zijn alleen middelen aan de begroting toegevoegd voor zover deze daadwerkelijk tot de voorjaarsbesluitvorming 2025 nodig zijn om verplichtingen aan te kunnen gaan. Daarnaast zijn op de aanvullende post middelen gereserveerd voor verplichtingen die na deze periode worden aangegaan en voor mogelijke tegenvallers als gevolg van marktspanning. Het betreft 3 miljoen euro in 2028 en structureel 36,7 miljoen euro vanaf 2029. In de 11e voortgangsrapportage Binnenhof renovatie wordt de Kamer nader geïnformeerd over de opbouw en oorzaken van deze tegenvaller.

46. Ontmanteling Dodewaard

In de B.V. GKN, vergunninghouder van de Kerncentrale Dodewaard (KCD), zijn onvoldoende middelen beschikbaar om de beheer- en ontmanteling van de KCD te bekostigen. Om te borgen dat er bij de aanvang van de ontmanteling in 2040 voldoende middelen beschikbaar zijn, heeft de Staat besloten de aandelen GKN van NEA over te nemen. De benodigde aanvullende middelen worden generaal vrijgemaakt en gereserveerd voor 2040. Een uitgebreide toelichting op de overname van GKN wordt gegeven in de Kamerbrief van 15 maart 2024 (Kamerstukken [28165, nr. 418](#)).

47. Vrijval domeinoverstijgende risico's

De domeinoverstijgende risico's is een risicoreservering op de Aanvullende Post voor onvoorziene uitgaven. Deze wordt voor 2025 met 225 miljoen euro naar beneden bijgesteld.

48. Vrijval TEM

In de Startnota van het kabinet Rutte IV is een voorziening op de Aanvullende Post gecreëerd ter dekking van de verschuldigde TEM-bedragen (Traditionele Eigen Middelen) en de hiermee samenhangende verpagingsrente (VR). De douane heeft in de constructieve dialoog met de Europese Commissie de meeste dossiers afgerond. Daarmee valt het deel dat was gereserveerd voor eventuele nabetalingsen samenhangend met deze dossiers vrij.

49. Ramingsbijstelling belasting- en invorderingsrente

De raming van de niet-belastingontvangsten (belasting- en invorderingsrente, doorbelasten kosten vervolging en boetes) wordt bijgesteld naar aanleiding van realisaties in 2023, een hogere meerjarige belastinggrondslag en de recente renteramingen uit het CEP. Dit leidt per saldo tot een meevaller.

50. Medeoverheden (incl. BCF-effect)

Het kabinet heeft in samenspraak met de koepels van de medeoverheden besloten om de oploop van de opschalingskorting te schrappen vanaf 2026 en tegelijkertijd de nieuwe financieringssysteem op basis van bbp vervroegd vanaf 2024 in te voeren. Gemeenten en provincies worden incidenteel grotendeels gecompenseerd voor de overgang naar de nieuwe bbp-systeem.

51. Afrekening Btw-compensatiefonds

Gemeenten en provincies hebben in 2023 minder middelen uit het Btw-compensatiefonds geclaimd dan mogelijk was onder het plafond. Dit leidt tot een afrekening van 247 miljoen euro en is bij deze Voorjaarsnota overgeboekt naar het Gemeente- en Provinciefonds.

52. Compensatie provincies opcenten

Er wordt voor emissievrije personenauto's in de motorrijtuigenbelasting een nieuwe tariefkorting van 40% tussen 2026 – 2028, 35% in 2029 en 30% in 2030 geïntroduceerd. Na 2030 loopt de tijdelijke korting af. Dit leidt voor provincies tot lagere inkomsten uit de opcenten. Ter compensatie worden middelen op de Aanvullende Post gereserveerd.

53. Wmo

Het kabinet heeft in samenspraak met de koepels van de medeoverheden afgesproken dat de Wmo (nader te bepalen deel) in de toekomst niet langer via de algemene uitkering van het Gemeentefonds gaat, maar via een aparte financiering. Afhankelijk van de gekozen bekostigingsvorm wordt een passende indexering onderzocht. Het Rijk treft vooruitlopend op de uitwerking een reservering op de Aanvullende Post voor een aanvullende indexering voor demografie bovenop de bbp-systeem.

54. Herijking kasritme AP PEGA

Op de Aanvullende Post worden middelen voor PEGA naar achteren geschoven om deze in een beter ritme te zetten. De generatielange betrokkenheid start in 2026 en loopt t/m 2055, middels deze herijking wordt het kasritme hierop afgestemd. Ook voor de N33 geldt dat middels een herijking de reeks in een beter ritme wordt gezet.

55. Wijziging kasritme Herstel- en Veerkrachtplan

Dit betreft een wijziging van de kasreeks voor de ontvangsten van het Herstel en Veerkrachtplan (HVP). Tot en met 2026 maakt Nederland aanspraak op 5,4 miljard euro uit de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit. Volgens planning dient Nederland in het najaar 2024 het tweede betaalverzoek in. Uitbetaling geschiedt pas na goedkeuring door de Europese Raad op basis van een beoordeling door de Europese Commissie. Naar verwachting ontvangt Nederland dit deel van de middelen pas begin 2025.

56. Kasschuiven

Per saldo wordt 763 miljoen euro uit 2024 en 977 miljoen euro uit 2025 naar latere jaren geschoven. Grote kasschuiven zijn onder andere een kasschuif voor het kwijtschelden van publieke schulden door medeoverheden op de BZK-begroting (140 miljoen euro uit 2024) en een kasschuif voor IPCEI ME2 op de EZK-begroting (102 miljoen euro uit 2024). De kasschuiven per departement worden nader toegelicht in de Verticale Toelichting (bijlage 2).

57. Eindejaarsmarge

Departementen kunnen een deel van de middelen die in 2023 niet zijn besteed via de eindejaarsmarge meenemen naar 2024. Bij deze Voorjaarsnota wordt de eindejaarsmarge toegevoegd aan de departementale begrotingen.

58. In=uittakstelling

Als tegenhanger van de eindejaarsmarge is ook een in=uittakstelling geboekt op de aanvullende post. Het inboeken van een in=uittakstelling voorkomt dat het uitkeren van de eindejaarsmarge leidt tot belasting van het uitgavenplafond. De gedachte achter de in=uittakstelling is dat er aan het einde van dit jaar naar verwachting weer in min of meer dezelfde mate als het voorgaande jaar sprake zal zijn van onderbesteding op de begrotingen.

59. Diversen

Deze post bevat de overige uitgaven onder deelplafond Rijksbegroting.

4.1.2 Plafondtoets Sociale Zekerheid

Tabel 11 Plafondtoets Sociale Zekerheid

(in miljoenen euro, min = onderschrijding)	2024	2025	2026	2027	2028	2029
1 Uitgavenplafond bij Miljoenennota 2024	107.014	116.022				
<i>Aanpassingen van het uitgavenplafond naar aanleiding van:</i>						
2 Overboekingen met andere uitgavenplafonds	- 101	- 151	- 153	- 142	- 142	- 139
3 Extrapolatie	0	0	0	0	0	143.346
4 Nominale ontwikkeling	- 22	- 607	- 1.368	- 1.692	- 1.981	- 2.245
5 Niet-beleidsmatige mutaties WW en Bijstand	- 182	- 347	- 250	- 167	- 168	- 162
6 Verhoging WML	345	811	814	824	825	838
7 Verhoging uurprijzen kinderopvangtoeslag	250	275	301	433	481	508
8 Intensivering Algemene Kinderbijslagwet	250	250	250	250	250	250
9 Overige plafondcorrecties	1	- 35	- 35	- 37	- 37	- 36
10 Uitgavenplafond bij Voorjaarsnota 2024 (= 1 t/m 9)	107.555	116.218				
11 Reguliere uitgaven bij Miljoenennota 2024	108.881	115.226	123.014	130.243	136.541	
<i>Uitgavenmutaties met aanpassing van het uitgavenplafond:</i>						
Totaal aanpassingen uitgavenplafond	541	196	- 440	- 532	- 772	142.361
<i>Uitgavenmutaties met beslag op budgettaire ruimte:</i>						
12 Algemene Ouderdomswet (AOW)	- 183	- 293	- 397	- 476	- 533	- 570

(in miljoenen euro, min = onderschrijding)	2024	2025	2026	2027	2028	2029
13 Verlofregelingen	- 174	- 248	- 272	- 265	- 250	- 234
14 Kinderopvangtoeslag (KOT)	- 100	- 101	- 85	- 309	- 426	- 476
15 Wet Kindgebonden Budget (WKB)	- 174	- 38	51	- 37	- 93	- 117
16 Algemene Kinderbijslag Wet (AKW)	- 22	- 40	- 59	- 80	- 101	- 123
17 Compensatie transitievergoeding langdurige arbeidsongeschiktheid (CRTV-LAO)	56	53	52	52	52	51
18 Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA)	- 107	- 74	- 66	- 22	48	90
19 Diversen	- 199	- 88	- 113	- 62	- 35	21
20 Reguliere uitgaven bij Voorjaarsnota 2024 (= 11 t/m 19)	108.520	114.591	121.687	128.511	134.431	141.003
21 Over/onderschrijding uitgavenplafond bij MJN 2024 (=11-1)	1.867	- 797				
22 Over/onderschrijding uitgavenplafond bij VJN 2024 (=20-10)	- 965	1.626				
23 Uitgavenniveau corona bij VJN 2024	1.167	7	- 1	- 1	0	0
24 Totale uitgaven bij VJN 2024 (= 20+23)	109.687	114.598	121.685	128.510	134.431	141.003

De toets op het deelplafond Sociale Zekerheid laat een onderschrijding van het plafond zien van 1,0 miljard euro in 2024 en een overschrijding van het plafond van 1,6 miljard euro in 2025.

Uitgavenmutaties met aanpassing van het uitgavenplafond

2. Overboekingen met andere uitgavenplafonds

Overboekingen met andere plafonds leiden tot een neerwaartse bijstelling van de uitgaven met 101 miljoen euro in 2024 van het plafond Sociale Zekerheid. Het betreft hoofdzakelijk overboekingen van hoofdstuk 15.

3. Extrapolatie

Ter invoeging van een nieuw begrotingsjaar in de meerjarige begrotingsperiode zijn de begrotingstanden 2028 geëxtrapoleerd naar 2029.

4. Nominale ontwikkeling

De raming van de nominale ontwikkeling (verwachte indexatie van de uitkeringsregelingen onder uitgavenplafond Sociale Zekerheid aan de loon- en prijsontwikkeling) is geactualiseerd op basis van de recente economische raming van het CPB. Dit leidt tot een opwaartse bijstelling van de nominale ontwikkeling ten opzichte van de Miljoenennota 2024.

5. Niet-beleidsmatige mutaties WW en Bijstand

Eenzijds wordt het uitgavenplafond gecorrigeerd voor conjuncturele mutaties in de WW. Op basis van uitvoeringsinformatie van het UWV en op basis van de recente economische raming van het CPB is de raming van de WW-uitgaven per saldo neerwaarts bijgesteld ten opzichte van de Miljoenennota 2023. De meevaller wordt met name verklaard door de neerwaartse bijstelling van de werkloze beroepsbevolking. Anderzijds worden ook de uitgaven aan de bijstand neerwaarts bijgesteld. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door minder bijstandsuitkeringen, die deels tenietgedaan wordt door een hogere bijstandsuitkering, en een lagere gemiddelde hoogte van de loonkostensubsidie, die deels tenietgedaan wordt door een hoger aantal toekenningen van loonkostensubsidie.

6. Verhoging WML

De verhoging van het Wettelijk minimumloon (Wml) met 1,2% per 1 juli 2024 cf. amendement Van der Lee (36410-XV-7) leidt tot een verhoging van de uitgaven aan een groot aantal regelingen die gekoppeld zijn aan het Wml. De verhoging van het Wml zorgt voor een bijstelling van de uitgaven van de uitkeringsregelingen op de begrotingen van Sociale Zaken

en Werkgelegenheid met in totaal 838 miljoen euro in 2029. Deze middelen zijn verdeeld naar de uitkeringsregelingen gekoppeld aan het Wml op Hoofdstuk 15 (102 miljoen euro in 2029), Hoofdstuk 40 (596 miljoen euro in 2029) en Hoofdstuk 83 (141 miljoen euro in 2029). De dekking ligt aan de inkomstenkant, vandaar dat er een plafondcorrectie plaatsvindt.

7. Verhoging uurprijzen kinderopvangtoeslag

Tijdens de begrotingsbehandeling van SZW is het amendement Van der Lee c.s. aangenomen door de Tweede Kamer. Het amendement betreft een extra verhoging van maximumuurprijzen (MUP) van de kinderopvangtoeslag vanaf 2024. Voor deze verhoging is structureel 508 miljoen euro beschikbaar. De dekking ligt aan de inkomstenkant, vandaar dat er een plafondcorrectie plaatsvindt.

8. Intensivering Algemene Kinderbijslagwet

Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen is de motie Stoffer c.s. aangenomen door de Tweede Kamer. De motie roept om de kinderbijslag (AKW) te verhogen. Voor deze verhoging is middels een Nota van Wijziging structureel 250 miljoen euro beschikbaar gesteld, waarvan 2,5 miljoen euro is gereserveerd voor Caribisch Nederland. De dekking ligt aan de inkomstenkant, vandaar dat er een plafondcorrectie plaatsvindt.

9. Overige plafondcorrecties

De post bevat onder andere uitgaven voor de uitvoering van het aangenomen amendement Ceder c.s. voor de verhoging van het Wml op Caribisch Nederland. Er worden ook middelen afgeboekt die eerder gereserveerd stonden voor hogere uitgaven aan de zorgtoeslag vanwege de verhoging van het minimumloon per 1 juli 2024. Deze middelen worden met een plafondcorrectie geboekt om de middelen over te hevelen van de uitgaven- naar de inkomstenkant. Tevens worden er middelen afgeboekt (oplopend tot 6 miljoen euro in 2029) voor de dekking van het amendement Bikker c.s. voor het verbeteren van de beschikbaarheid en betaalbaarheid van het openbaar vervoer in de provincies en vervoersregio's. Deze middelen worden met een plafondcorrectie geboekt omdat de uitgaven op plafond Rijksbegroting plaatsvinden, terwijl de dekking is gevonden op plafond Sociale Zekerheid.

Uitgaven met beslag op budgettaire ruimte

12. Algemene Ouderdomswet (AOW)

Op basis van de nieuwe CBS-bevolkingsprognose heeft de SVB een nieuwe prognose gemaakt van de AOW. Voor de komende jaren betekent dit een neerwaartse bijstelling. Uit de laatste bevolkingsprognose van het CBS blijkt namelijk dat de levensverwachting toeneemt, maar een volledig herstel naar de trend van voor de coronapandemie wordt niet meer verwacht.

13. Verlofregelingen

Er is sprake van een meerjarige meevaller op de uitgaven voor de verlofregelingen door het lagere geraamde aantal geboortes in de nieuwe CBS-geboorteprognose.

14. Kinderopvangtoeslag (KOT)

De uitgaven aan de KOT zijn meerjarig naar beneden bijgesteld, oplopend tot 476 miljoen euro in 2029. Dit komt voor een groot deel doordat het CBS de prognose van het aantal geboortes sterk naar beneden heeft bijgesteld. Dit effect (oplopend tot circa 600 miljoen euro in 2029) wordt iets gedempt door het inlopen van wachtlijsten bij kinderopvangorganisaties (oplopend tot circa 100 miljoen euro in 2029). Ook neemt het aantal werklozen de

komende jaren minder hard toe dan eerder werd verwacht, wat leidt tot een hoger gebruik van kinderopvang (oplopend tot circa 40 miljoen euro in 2029). Per saldo blijft het gebruik van kinderopvang in 2024 en 2025 vrij stabiel en is sprake van een toenemende daling in latere jaren. De relatief sterke inkomensontwikkeling waar Dienst Toeslagen vanuit gaat (voor de bevoorschotting) leidt in 2024 tot lagere uitgaven en werkt ook nog door in 2025. Daarnaast zijn er in 2024 minder nabetalingen.

15. Wet Kindgebonden Budget (WKB)

De uitgaven aan de WKB zijn meerjarig neerwaarts bijgesteld (117 miljoen euro in 2029). De neerwaartse bijstelling komt voornamelijk doordat het CBS de prognose van het aantal geboortes naar beneden heeft bijgesteld. Verder nemen de uitgaven aan de WKB meerjarig af, doordat de geschatte inkomensontwikkeling van huishoudens met kinderen naar boven is bijgesteld en de gemiddelde toeslag daarmee lager uitvalt.

16. Algemene Kinderbijslag Wet (AKW)

De uitgaven aan de AKW zijn meerjarig neerwaarts bijgesteld door een lagere bevolkingsprognose voor het aantal kinderen tussen 0 en 17 jaar. Deze bijstelling loopt meerjarig op tot 123 miljoen euro in 2029. Daarnaast neemt het aantal kinderen dat recht heeft op DKIZ (dubbele kinderbijslag intensieve zorg) en AKW-plus meerjarig toe.

17. Compensatie transitievergoeding langdurige arbeidsongeschiktheid (CRTV-LAO)

Er zijn in 2023 meer aanvragen binnengekomen voor de compensatieregelingen transitievergoeding. Deze stijging, ruim 50 miljoen euro, is verwerkt in de ramingen voor 2024 en verder.

18. Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA)

Dit betreft een per saldo tegenvaller die bestaat uit een aflopende meevaller (van 167 miljoen euro in 2024 naar 82 miljoen euro in 2029) in de regeling Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA) en een oplopende tegenvaller (van 60 miljoen euro in 2024 naar 172 miljoen euro in 2029) in de regeling Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsgeschikten (IVA). De tegenvaller in de IVA wordt veroorzaakt door een hogere verwachte instroom en een hogere doorstroom vanuit de WGA naar de IVA. De meevaller in de WGA wordt veroorzaakt door een bijstelling van de te hoge indexatie in de raming van de uitkeringslasten en de hogere doorstroom van de WGA naar de IVA.

19. Diversen

Deze post omvat onder andere een meevaller volgend op voorlopige realisatiecijfers van de (jeugd-) lage-inkomensvoordeel ((J)-LIV), een meevaller op basis van een bijstelling van de boeteraming door de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) en een meevaller volgend op uitvoeringsinformatie van de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ).

4.1.3 Plafondtoets Zorg

Tabel 12 Plafondtoets Zorg

(in miljoenen euro, min = onderschrijding)	2024	2025	2026	2027	2028	2029
1 Uitgavenplafond bij Miljoenennota 2024	97.631	102.684				
<i>Aanpassingen van het uitgavenplafond naar aanleiding van:</i>						
2 Overboekingen met Rijksbegroting	- 75	- 48	- 36	- 36	- 35	- 35
3 Nominale ontwikkeling	25	- 437	- 1.266	- 1.738	- 1.351	- 1.767
4 Extrapolatie	0	0	0	0	0	126.862
5 Uitvoering amendementen	195	0	0	- 6	- 6	- 6
6 Uitgavenplafond bij Voorjaarsnota 2024 (= 1 t/m 5)	97.775	102.199				
7 Reguliere uitgaven bij Miljoenennota 2024	97.752	102.528	108.721	114.902	120.553	
<i>Uitgavenmutaties met aanpassing van het uitgavenplafond</i>						
8 Totaal aanpassing van het uitgavenplafond (2 t/m 5)	144	- 485	- 1.302	- 1.780	- 1.392	125.055
<i>Uitgavenmutaties met beslag op budgettaire ruimte</i>						
9 Geneesmiddelenvergoedingssysteem	0	140	140	140	140	140
10 Aanpassing Wet Geneesmiddelenprijzen	- 41	- 166	- 166	- 166	- 166	- 166
11 Pakketmaatregel codeïne	0	- 13	- 13	- 13	- 13	- 13
12 Taakstelling non-IZA sectoren	0	65	145	145	145	145
13 Sturing doelmatigheid via tarieven	0	70	74	74	74	74
14 Transformatiemiddelen IZA	0	- 200	0	0	0	0
15 Ramingsbijstelling Wmo	0	- 30	- 30	- 30	- 30	- 30
16 Besparing RS vaccin	0	- 16	- 16	- 16	- 16	- 16
17 Compensatie vervallen ouderentoeslag	0	0	- 16	- 25	- 34	- 34
18 Herijken beschikbaarheidsbijdrage acute verloskunde	0	- 5	- 5	- 5	- 5	- 5
19 Actualisatie Q4 2023 Zw-uitgaven	- 143	- 43	12	22	17	32
20 Meevaller apotheekeerzorg	- 220	- 60	0	0	0	0
21 Actualisatie Wlz-kader	- 310	- 77	- 77	- 77	- 77	- 77
22 Actualisatie eigen bijdrage Wlz	- 33	- 40	- 60	- 80	- 86	- 92
23 Actualisatie eigen risico	0	63	62	65	67	66
24 Actualisatie Wlz (buiten contracteerruimte)	5	5	0	0	0	0
25 Verlenging voorwaardelijke toelating paramedische herstelzorg	0	10	0	0	0	0
26 Bijstelling voorwaardelijke toelating	0	- 10	0	0	0	0
27 Zorguitgaven BES-eilanden	23	23	0	0	0	0
28 Pakketadviezen fysiotherapie	0	4	2	2	1	1
29 Medische producten Gaza	2	0	0	0	0	0
30 Pandemische paraatheid	- 12	- 8	0	0	0	0
31 VIPP5	- 5	0	0	0	0	0
32 Kasschuif gegevensuitwisseling op AP	- 232	0	77	77	77	0
33 Negatieve eindejaarsmarge	28	0	0	0	0	0
34 Technisch	0	0	0	0	0	0
35 Reguliere uitgaven bij Voorjaarsnota 2024 (= 8 t/m 34)	96.958	101.756	107.548	113.236	119.256	125.080
36 Over-/onderschrijding uitgavenplafond bij Miljoenennota (= 7 - 1)	121	- 156				
37 Over-/onderschrijding uitgavenplafond bij Voorjaarsnota (= 35 - 6)	- 817	- 442				

De toets op het deelplafond Zorg laat een overschrijding zien bij Miljoenennota 2024 van 0,1 miljard euro in 2024. Bij Voorjaarsnota is deze overschrijding omgeslagen naar een onderschrijding van 0,8 miljard euro. De totale netto zorguitgaven bedragen 97 miljard euro in 2024 en lopen op tot 125 miljard euro in 2029.

2. Overboekingen met Rijksbegroting

Dit betreft diverse overboekingen met het plafond Rijksbegroting. Het gaat onder andere om een overheveling van de middelen voor gegevens-uitwisseling (-57,8 miljoen euro in 2024), de bijdrage aan accountability Oekraïne (-12,7 miljoen euro structureel) en counseling 20-weeken echo (-12,5 miljoen euro).

3. Nominale ontwikkeling

Op basis van actuele macro-economische inzichten uit de het Centraal Planbureau (CEP 2024) zijn de ramingen van de loon- en prijsontwikkeling, volumegroei en de ontwikkeling van de eigen betalingen bijgesteld.

4. Extrapolatie

Ter invoeging van een nieuw begrotingsjaar in de meerjarige begrotingsperiode zijn de begrotingstanden 2028 geëxtrapoleerd naar 2029.

5. Uitvoering amendementen

Voor de uitvoering van het amendement Dobbe (TK 36410 XVI, nr. 36) voor het ongedaan maken van besparingen in de Wlz wordt in 2024 193 miljoen euro overgeboekt naar het Uitgavenplafond Zorg (193 miljoen euro in 2024). Voor de uitvoering van het amendement Westerveld (TK 36410 XVI, nr. 39) over de vergoeding van spraakcomputers wordt in 2024 1,8 miljoen euro overgeheveld naar het Uitgavenplafond Zorg.

Uitgavenmutaties met budgettair beslag

9. Geneesmiddelenvergoedingssysteem

Het afstel van de maatregel modernisering Geneesmiddelenvergoedingssysteem (GVS) leidt tot 140 miljoen euro structureel hogere uitgaven voor apotheekzorg.

10. Aanpassing Wet Geneesmiddelenprijzen

De tijdelijke beleidsregel bij de Wet Geneesmiddelenprijzen wordt aangepast zodat deze beter wordt gericht op de onderkant van de geneesmiddelenmarkt. Omdat er minder geneesmiddelen zullen zijn waarvoor een verhoogde maximumprijs zal gelden, levert dit een besparing op.

11. Pakketmaatregel codeïne

Het Zorginstituut heeft op basis van het eind 2023 ontwikkelde afwegingskader noodzakelijk te verzekeren zorg een pakketadvies over codeïne in voorbereiding. Met de (gedeeltelijke) uitname van codeïne uit het verzekerde pakket wordt naar verwachting vanaf 2025 een besparing van 13 miljoen euro gerealiseerd.

12. Taakstelling non-IZA sectoren

Bij Voorjaarsnota 2023 is besloten tot een taakstelling op niet-IZA-sectoren. In deze Voorjaarsnota wordt structurele dekking van deze taakstelling van 145 miljoen euro gevonden met diverse maatregelen op de begroting van VWS.

13. Sturing doelmatigheid via tarieven

In het Coalitieakkoord is een maatregel opgenomen om doelmatigheid te bevorderen in de tariefstelling, door normatieve elementen toe te voegen in sectoren waar vaste of maximumtarieven worden gehanteerd. Naar aanleiding van het NZa-advies over deze maatregel (TK 29689, nr. 1239) heeft het kabinet besloten deze maatregel niet uit te voeren. Dit leidt tot een besparingsverlies van 73,5 miljoen euro.

14. Transformatiemiddelen IZA

De raming voor de transformatiemiddelen IZA in 2025 wordt in 2025 met € 200 miljoen verlaagd. Tegenover deze verlaging wordt in de jaren 2024-2027 ruimte voor loon- en prijsbijstelling gealloceerd naar de transformatiemiddelen IZA.

15. Ramingsbijstelling Wmo

Er vindt een bijstelling van 30 miljoen euro structureel plaats vanaf 2025 op de nog onverdeelde groei ruimte Wmo.

16. Besparing RS vaccin

Door opname van het RS vaccin in het Rijksvaccinatieprogramma ontstaat een besparing van 8 miljoen euro in het kader apotheekzorg en 8 miljoen in het kader medisch-specialistische zorg.

17. Compensatie vervallen ouderentoeslag

De compensatie vervallen ouderentoeslag (CVO) en de extra vermogensvrijstelling niet-AOW'ers zijn vermogensvrijstellingen binnen de eigen bijdragen Wlz en beschermd wonen Wmo 2015. Beide vermogensvrijstellingen worden afgeschaft (de CVO over een periode van drie jaar), omdat vanwege ontwikkelingen in zowel de fiscaliteit als de eigen bijdragen de beleidsdoelen van deze vermogensvrijstellingen inmiddels zijn behaald. De maatregelen leveren gezamenlijk structureel 34 miljoen euro op.

18. Herijken beschikbaarheidsbijdrage acute verloskunde

De NZa is voornemens de beschikbaarheidsbijdrage acute verloskunde te herijken. De verwachte opbrengst bedraagt structureel 4,5 miljoen euro.

19. Actualisatie Q4 2023 Zvw-uitgaven

Op basis van gegevens uit de vierde kwartaalrapportage 2023 van het Zorginstituut zijn de Zvw-uitgaven geactualiseerd. De meest omvangrijke meevallers deden zich voor bij de sectoren beschikbaarheidsbijdragen opleidingen (150 miljoen euro in 2024 en 15 miljoen euro structureel) en apotheekzorg (47 miljoen euro structureel). De meest omvangrijke tegenvallers deden zich voor in de sectoren overige curatieve zorg (34,3 miljoen euro structureel), fysiotherapie (19,0 miljoen euro structureel) en hulpmiddelen (16,2 miljoen euro structureel).

Bij de IZA-sectoren bepalen de in het IZA overeengekomen kaders de hoogte van de geraamde uitgaven onder het Uitgavenplafond Zorg en vindt op dit moment geen actualisatie plaats.

20. Meevaller apotheekzorg

De doorwerking van de inflatie in de prijsontwikkeling bij apotheekzorg verloopt trager dan eerder bij de compensatie voor de prijsontwikkeling is verondersteld. Dit leidt tot een bijstelling van 220 miljoen euro in 2024 en 60 miljoen euro in 2025.

21. Actualisatie Wlz-kader

Op basis van de februaribrief van de NZa is de raming voor het Wlz-kader bijgesteld. Dit betreft een neerwaartse bijstelling van 310 miljoen euro in 2024. Hiervan heeft 233 miljoen euro een incidenteel karakter en werkt 77 miljoen euro door naar 2025 en latere jaren.

22. Actualisatie eigen bijdrage Wlz

Op basis van de cijfers uit de vierde kwartaalrapportage van het Zorginstituut is de raming van de eigen bijdrage Wlz geactualiseerd met structureel 92 miljoen euro.

23. Actualisatie eigen risico

Jaarlijks levert de Erasmus School of Health & Policy Management de nieuwste kostenverdeling van de zorguitgaven over kostenklassen. Dit jaar betreft het de realisatiegegevens over 2021. De kostenverdelingen beschrijven per sector hoe de kosten verdeeld zijn over de populatie. Op basis daarvan herijkt VWS het eigen risico-model en de raming.

24. Actualisatie Wlz (buiten contracteerruimte)

Op basis van gegevens uit de vierde kwartaalrapportage 2023 van het Zorginstituut zijn de uitgaven voor opleidingen in de Wlz in 2024 en 2025 met 5 miljoen euro opwaarts bijgesteld.

25. Verlenging voorwaardelijke toelating paramedische herstellzorg

In afwachting van het onderzoek naar de effectiviteit van paramedische herstellzorg wordt 10 miljoen euro gereserveerd voor mogelijke verlenging van de voorwaardelijke toelating in 2025.

26. Bijstelling voorwaardelijke toelating

De geraamde totale uitgaven voor voorwaardelijke toelating (VT) vallen in 2025 10 miljoen euro lager uit.

27. Zorguitgaven BES-eilanden

De raming van zorg op declaratiebasis op Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt opwaarts bijgesteld op basis van de meest recente uitvoeringcijfers (10,9 miljoen euro in 2024 en 10 miljoen euro in 2025). Daarnaast wordt er aanvullende financiering beschikbaar gesteld voor het Fundashon Mariadal ziekenhuis op Bonaire (12,5 miljoen euro in 2024 en 2025).

28. Pakketadviezen fysiotherapie

De aanspraak voor paramedisch zorg in het basispakket wordt gewijzigd (1,1 miljoen euro structureel). Het maximumaantal behandelingen voor gesuperviseerde oefentherapie bij COPD komt te vervallen. De aanspraak wordt daarnaast uitgebreid met langdurige gepersonaliseerde gesuperviseerde actieve oefentherapie bij reumatoïde artritis met ernstige functionele beperkingen.

29. Medische producten Gaza

Voor hulp aan slachtoffers uit Gaza in Egypte wordt 1,5 miljoen euro beschikbaar gesteld voor het inkopen van medische hulpmiddelen bij leveranciers in de geografische regio van Egypte.

30. Pandemische paraatheid

Dit betreft een meevaller op de beschikbare middelen voor vervoer pandemische paraatheid van 5,6 miljoen euro in 2024 en 4,4 miljoen euro in 2025. Daarnaast is er een meevaller op de beschikbare middelen voor zorgcoördinatie van 6,1 miljoen euro in 2024 en 3,9 miljoen euro in 2025.

31. VIPP5

De uitgaven voor het Versnellingsprogramma voor Informatie-uitwisseling tussen Patiënt en Professional Medisch Specialistische Zorg en audiologische centra (VIPP5) zijn in 2024 5,3 miljoen euro lager, doordat in 2023 voorschotten zijn betaald die werden geraamd voor 2024.

32. Kasschuif gegevensuitwisseling op AP

De resterende middelen op de aanvullende post voor standaardisatie gegevensuitwisseling in 2024 worden verschoven naar latere jaren.

33. Negatieve eindejaarsmarge

Dit betreft de in=uit taakstelling op het begrotingsgefinancierde deel van kader Z. Er vond in 2023 een overschrijding plaats, wat resulteert in een negatieve eindejaarsmarge op het Uitgavenplafond Zorg van 28 miljoen euro. Deze in=uit taakstelling vormt de tegenboeking van de negatieve eindejaarsmarge. De in=uit taakstelling is een boekhoudkundige (technische) mutatie om te voorkomen dat de verwerking van de eindejaarsmarge leidt tot overschrijding van of ruimte onder het uitgavenplafond.

34. Technisch

Er zijn enkele budget neutrale schuiven verwerkt, waaronder de uitdeling van de loon- en prijs-indexatie.

4.1.4 Plafondtoets Investerings

Tabel 13 Plafondtoets Investerings

(in miljoenen euro, min = onderschrijding)	2024	2025	2026	2027	2028	2029
1 Uitgavenplafond bij Miljoenennota 2024	29.448	33.691				
<i>Aanpassingen van het uitgavenplafond naar aanleiding van:</i>						
2 Amendementen AFB en APB	- 57	- 62	- 185	- 257	- 1.462	- 139
3 Loon- en Prijsbijstelling	- 101	- 88	- 409	- 671	- 776	- 871
4 Oekraïne-uitgaven	200	75	75	80	70	0
5 Valuta ontwikkeling Defensie-uitgaven	- 34	- 44	- 39	- 73	- 86	- 57
6 Kasschuif Defensiematerieelbegrotingsfonds	- 2.100	- 900	1.400	600	500	500
7 Kasschuif Mobiliteitsfonds	- 819	- 770	117	105	201	- 442
8 Kasschuif Deltafonds	- 461	- 183	12	236	- 53	- 112
9 Kasschuif Klimaatfonds	- 172	- 923	1.129	- 198	- 466	- 574
10 Overige kasschuiven investeringsplafond	- 892	- 54	- 67	- 162	- 109	208
11 Overboekingen met plafonds Rijksbegroting, Sociale Zekerheid en Zorg	- 304	- 208	- 229	- 231	- 194	- 194
12 Diversen	0	0	28	35	59	0
13 Uitgavenplafond bij Voorjaarsnota 2024 (= 1 t/m 12)	24.707	30.533				
14 Reguliere uitgaven bij Miljoenennota 2024	30.287	33.654	36.872	36.384	37.707	
<i>Uitgavenmutaties met aanpassing van het uitgavenplafond:</i>						
15 Totaal aanpassingen uitgavenplafond (2 t/m 12)	- 4.741	- 3.158	1.833	- 536	- 2.315	- 1.680
<i>Uitgavenmutaties met beslag op budgettaire ruimte:</i>						
16 Intensivering munitie en luchtverdediging	0	0	0	0	500	0
17 Investerings in Nederlandse halfgeleidersector (microchipsector)	- 685	- 395	- 176	28	109	139
18 Koploperprojecten PPLG's	195	87	152	0	0	0
19 Dekking uit AP overheveling Transitiefonds	- 9	- 8	- 452	- 33	- 53	- 3
20 Kasschuiven	372	490	- 782	- 56	- 12	- 12
21 Extrapolatie	0	0	0	0	0	6.617
22 Eindejaarsmarge	2.823	0	0	0	0	0
23 In=uittaakstelling	- 2.823	0	0	0	0	0
24 Diversen	43	- 26	11	12	24	- 47
25 Reguliere uitgaven bij Voorjaarsnota 2024 (= 14 t/m 24)	25.462	30.644	37.458	35.799	35.960	37.188
26 Over/onderschrijding uitgavenplafond bij Miljoenennota 2024 (=14-1)	839	- 38				
27 Over/onderschrijding uitgavenplafond bij Voorjaarsnota 2024 (=25-13)	755	111				
28 Uitgavenniveau corona bij Voorjaarsnota 2024	0	0	0	0	0	0
29 Totale uitgaven bij Voorjaarsnota 2024 (=25 + 28)	25.462	30.644	37.458	35.799	35.960	37.188

Totaaloverzicht plafond Investerings

De toets op het deelplafond Investerings laat een overschrijding van het plafond zien van 0,8 miljard euro in 2024 en van 0,1 miljard euro in 2025.

2. Amendementen AFB en APB

Bij de APB en AFB zijn meerdere amendementen aangenomen. Het gaat o.a. om amendement Bikker (Kamerstukken [36410 XII, nr. 11](#)), waarmee 300 miljoen euro structureel beschikbaar wordt gesteld voor het verbeteren van de beschikbaarheid en betaalbaarheid van het regionaal openbaar vervoer. Een deel van de incidentele dekking wordt gevonden in de uitgekeerde LPO over de reservering van het Transitiefonds. Daarnaast is amendement Erkens aangenomen (Kamerstukken [36418, nr. 42](#)), waarmee de Tweede Kamer heeft ingestemd om de accijns op benzine, diesel en LPG per 1 januari 2024 niet te verhogen. Ter dekking voor dit plan is 1,2 miljard euro uit het Nationaal Groeifonds (NGF) onttrokken.

3. Loon- en prijsontwikkeling

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

4. Oekraïne-uitgaven

Dit betreft de toevoeging van in totaal 500 miljoen euro aan het Defensiematerieelbegrotingsfonds voor de vervanging van aan Oekraïne geleverde eigen voorraad. Dit maakt deel uit van het militaire steunpakket van 2 miljard euro voor Oekraïne dat is aangeboden met een nota van wijziging op de Ontwerpbegroting 2024.

5. Valuta ontwikkeling Defensie-uitgaven

Jaarlijks worden op basis van het Centraal Economisch Plan van het Centraal Planbureau de verwachte effecten van de wisselkoersmutaties verwerkt op de begroting van Defensie. Defensie is met name gevoelig voor schommelingen in wisselkoersen bij aanschaf en in mindere mate bij instandhouding van materieel. Ontwikkelingen in de wisselkoersen van US Dollars en Zweedse Kronen leiden tot lagere benodigde compensatie.

6. Kasschuif Defensiematerieelbegrotingsfonds

Toegenomen geopolitieke onrust leidt tot spanning in de mondiale defensiemarkt. Dit, in combinatie met krapte op de arbeidsmarkt, zorgt dat het tempo van de geplande investeringen van Defensie onder druk staat. Op basis van recente ramingen heeft het kabinet besloten om de defensie-investeringen in een ritme te plaatsen dat beter aansluit bij het moment waarop Defensie deze middelen verwacht uit te kunnen geven. De geplande investeringsmiddelen blijven beschikbaar voor Defensie en kunnen op een zo ambitieus mogelijk tempo worden voortgezet. Hiermee is een eerste stap gezet om de investeringsmiddelen van defensie in een realistischer groeipad te plaatsen. Van de kasschuif wordt 500 miljoen euro in 2029 toegevoegd. Deze middelen worden na de meerjarenperiode structureel in de begroting verwerkt ten behoeve van munitie en luchtverdediging.

7. Kasschuif Mobiliteitsfonds

Binnen het Mobiliteitsfonds wordt 819 miljoen euro uit 2024 en 770 miljoen euro uit 2025 weggeschoven naar latere jaren. De grootste verschuivingen naar achteren vinden plaats op de programmering van de ViA15 en op de middelen voor de ontsluiting van woningbouwprojecten. Door de uitspraak van de Raad van State is het niet mogelijk om in 2025 een DBFM-conversie door te voeren en worden de middelen naar 2026 verschoven. De reservering voor de ViA15 schuift daarmee door naar latere jaren. Voor

de middelen voor de ontsluiting van woningbouwprojecten gaat het om een realistische raming op de projecten Ringen draaiende houden WoMo (woningbouwmiddelen) waardoor ruim 200 miljoen euro verschuift uit de jaren 2024-2027. Verder worden enkele reserveringen naar latere jaren geschoven. Daarnaast wordt de budgettaire reeks vanaf 2031 realistischer gemaakt. Ieder jaar heeft een even hoog kasbudget in de periode 2031 t/m 2037. Dit is gedaan zodat eventuele budgettaire veranderingen goed te volgen zijn voor de Kamer.

8. Kasschuif Deltafonds

In de jaren 2024 en 2025 wordt in totaal ongeveer 650 miljoen euro verplaatst naar latere jaren. Met name budget van het Hoogwaterbeschermingsprogramma wordt verschoven naar latere jaren in verband met uitdagingen in de uitvoering. In het jaar 2027 is extra kasbudget nodig voor de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water.

9. Kasschuif Klimaatfonds

Op de Aanvullende Post vindt op het Klimaatfonds een kasschuif plaats van de jaren 2024 en 2025 naar latere jaren. De kasschuif zorgt ervoor dat deze middelen in het juiste ritme worden gezet. De grootste kasschuiven vinden plaats op de percelen Kernenergie en Vroege Fase Opschaling van 2025 naar latere jaren. De reden is dat het niet is voorzien dat deze middelen in 2024 en 2025 tot besteding zullen komen. Nadere toelichting is te vinden in het Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2025.

10. Overige kasschuiven investeringsplafond

Deze post betreft de overige kasschuiven naar latere jaren op het investeringsplafond, waaronder andere de kasschuif om de CA-middelen voor Beekdalen in het juiste ritme te zetten (199 miljoen euro). De kasschuiven naar latere jaren op het investeringsplafond worden met een plafondcorrectie verwerkt.

11. Overboekingen met plafonds Rijksbegroting, Sociale Zekerheid en Zorg

Per saldo worden er middelen overgeheveld van plafond Investerings naar plafond Rijksbegroting (304 miljoen euro). Dit wordt onder andere veroorzaakt door een BCF afdracht Woningbouwmiddelen korte termijn (77 miljoen euro) en een overboeking van het Mobiliteitsfonds naar Infrastructuur en Waterstaat ter dekking van motie Bikker (75 miljoen euro).

12. Diversen

Dit betreft de overige plafondcorrecties, waaronder de plafondcorrecties voor de grondbank.

Uitgavenmutaties met beslag op budgettaire ruimte

16. Intensivering munitie en luchtverdediging

Het kabinet stelt in 2028 incidenteel 500 miljoen euro beschikbaar voor versterking van de luchtverdediging en voor munitie voor de eigen krijgsmacht.

17. Investerings in Nederlandse halfgeleidersector (microchipsector)

Het kabinet heeft in het voorjaar middelen ter beschikking gesteld om knelpunten aan te pakken in de Nederlandse halfgeleidersector (microchipsector), ter bevordering van het ondernemingsklimaat, en ter bevordering van het duurzaam verdienvermogen en de economische veiligheid van Nederland. De middelen zijn bestemd voor verschillende maatregelen op het gebied van woningbouw, infrastructuur en onderwijs in de regio Eindhoven. Het merendeel van de dekking van deze uitgaven komt uit

het Nationaal Groeifonds (NGF), daarnaast komt een deel van de departementale begrotingen van OCW, EZK, BZK en het Mobiliteitsfonds De opgenomen reeks betreft de dekking uit het NGF en het Mobiliteitsfonds en de uitgaven die op het Mobiliteitsfonds worden gedaan.

18. Koploperprojecten PPLG's

Dit betreft budget dat is vrijgemaakt voor provincies, voor maatregelen die zij hebben ingediend in het kader van hun Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG). Voor de maatregelen die in de periode 2024 – 2026 genomen kunnen worden én die door Wageningen Economic Research (WEcR) potentieel zinvol worden geacht in het kader van de transitie in het landelijk gebied is budget gereserveerd. Dit wordt overgeheveld naar de provincies na een integrale toetsing door het Rijk.

19. Dekking uit AP overheveling Transitiefonds

Dit betreft budget uit het Transitiefonds dat wordt ingezet voor verschillende maatregelen in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied.

20. Kasschuiven

Dit betreft kasschuiven naar eerdere jaren op het investeringsplafond. Deze kasschuiven moeten worden ingepast binnen het plafond. Het wordt grotendeels veroorzaakt door een kasschuif op de financiering van maatregelen voor koploperprojecten. Er wordt 633 miljoen euro aan uitgaven van 2026 naar 2024 en 2025 geschoven.

21. Extrapolatie

Ter invoeging van een nieuw begrotingsjaar in de meerjarige begrotingsperiode zijn de begrotingstanden 2028 geëxtrapoleerd naar 2029.

22. Eindejaarsmarge

De eindejaarsmarges worden toegevoegd aan de begrotingen.

23. In=uittaakstelling

Als tegenhanger van de eindejaarsmarge wordt een in=uittaakstelling geboekt op de Aanvullende Post. De gedachte achter de in=uittaakstelling is dat aan het einde van dit jaar weer in dezelfde mate als in 2023 sprake zal zijn van onderbesteding. Door hiervoor alvast een in=uittaakstelling in te boeken zorgt het uitkeren van de eindejaarsmarge niet voor een belasting van het uitgavenplafond in 2024.

24. Diversen

Dit betreft onder andere de amendementen Grinwis om geld beschikbaar te stellen voor het spoorknooppunt Meppel en het project OV-hub station Ede-Wageningen. Deze uitgaven worden gedekt uit de indexatie van de Lelylijn op de Aanvullende Post.

Monitor Investerings

Figuur 5 Horizontale ontwikkeling investeringsplafond



Figuur 3 geeft het totaal aan investeringen weer onder het investeringsplafond bij de Voorjaarsnota (VJN) 2024. Het kabinet Rutte IV investeert historisch veel. Deze investeringen zijn voor een groot deel in 2022 en 2023 toegevoegd aan de investeringsfondsen. De grijze staven geven de verwachting weer bij VJN 2022 voor de jaren 2022 tot en met 2027. De blauwe staven geven de realisatie weer in 2022 en 2023. De oranje staven geven de verwachting weer bij VJN 2024 voor de jaren 2024 tot en met 2027. De gele blokjes tonen de verwachte onderuitputting bij VJN 2022 en bij VJN 2024. Deze verwachte onderuitputting (in=uitaakstelling) is de tegenhanger van de eindejaarsmarge. De eindejaarsmarge is de onderuitputting van jaar t-1 die wordt toegevoegd aan de begroting in jaar t. Het opboeken van de eindejaarsmarge zorgt in eerste instantie voor een belasting van het uitgavenplafond. Echter is elk jaar de verwachting dat er opnieuw onderuitputting optreedt op het investeringsplafond door vertragingen. Door de tegenboeking van de verwachte onderuitputting (in=uitaakstelling) heeft de eindejaarsmarge geen effect op het uitgavenplafond. De cijfers zijn allemaal in prijspeil 2022 om het verloop van de investeringsuitgaven te tonen zonder prijseffecten.

In de grafiek is te zien dat de verwachte uitgaven in 2022 en 2023 hoger waren dan de realisaties. Met name in 2023 is veel minder gerealiseerd dan werd verwacht bij VJN 2022 (ruim 6 miljard euro, - 28%). Ook in 2024 en 2025 worden bij VJN 2024 minder uitgaven verwacht dan bij VJN 2022. De verwachting is dat pas in 2026 voor het eerst meer budget wordt uitgegeven dan bij VJN 2022 werd verwacht. Dit komt omdat projecten wel tot uitvoering komen, maar niet in het oorspronkelijk beoogde ritme. Lagere uitgaven in de eerdere jaren vallen niet vrij, maar worden door middel van kasschuiven en de 100% eindejaarsmarge (dit geldt alleen voor het investeringsplafond) naar latere jaren geschoven.

De groei in gerealiseerde uitgaven van 2022 naar 2023 wordt geschat op 2,7 miljard euro. Voor 2024 staat gepland om 27,8 miljard euro uit te geven. Dit houdt in dat er in het huidige jaar een stijging van 11,2 miljard euro (+68% versus realisatie 2023) verwacht wordt door de departementen. Een deel van deze stijging wordt veronderstelt niet te realiseren wat zich uit in de verwachte onderuitputting van 2,8 miljard euro in 2024. De ambities van het kabinet blijven echter overeind en departementen zullen zich blijven inspannen om deze ambities te realiseren. Het blijft onzeker

of deze middelen in dit ambitieuze ritme uitgegeven kunnen worden. Bij Miljoenennota is het volgende moment om te bezien of de huidige uitgavenraming aanpassing behoeft.

De belangrijkste oorzaken voor vertraging op de investeringsfondsen worden hieronder toegelicht.

Mobiliteitsfonds en Deltafonds

In het coalitieakkoord van Rutte IV zijn veel middelen toegevoegd aan het Mobiliteitsfonds en Deltafonds, onder andere voor instandhouding en aanleg van nieuwe infrastructuur en de ontsluiting van nieuwe woonwijken. Deze investeringen zijn ambitieus en blijken niet te kunnen worden waargemaakt in het oorspronkelijk beoogde ritme. Dit komt onder andere door vertragingen bij werkzaamheden als gevolg van een krappe arbeidsmarkt. Ook hebben projecten te maken met flinke vertraging door de gevolgen van stikstofproblematiek. Dit heeft geleid tot significante kasschuiven op het Mobiliteitsfonds: in 2023 is 850 miljoen euro weggeschoven en in 2024 is 819 miljoen euro weggeschoven uit het jaar 2024. De grootste verschuivingen in 2024 vinden plaats op de programmering van de ViA15 en op de middelen voor de ontsluiting van woningbouwprojecten. Door de uitspraak van de Raad van State schuift de reservering voor de ViA15 door naar 2026. Ook de middelen voor de ontsluiting van woningbouwprojecten worden naar achter geschoven. Met deze kasschuiven wordt de begroting in een realistischer ritme geplaatst. Ook op het Deltafonds zijn niet alle middelen tot besteding gekomen. Onder andere in verband met uitdagingen in de uitvoering bij het Hoogwaterbeschermingsprogramma wordt minder budget weggezet dan werd verwacht en waren zowel vorig jaar als dit jaar daarom kasschuiven nodig: in 2023 is 287 miljoen euro weggeschoven en in 2024 is 660 miljoen euro weggeschoven uit het jaar 2024. Met deze kasschuiven wordt de begroting in een realistischer ritme geplaatst.

Defensiematerieelbegrotingsfonds

Het kabinet heeft met het coalitieakkoord Rutte IV en de Voorjaarsnota 2022 structureel 5 miljard euro beschikbaar gesteld voor Defensie. Toegenomen geopolitieke onrust leidt tot spanning in de mondiale defensiemarkt. Dit, in combinatie met krapte op de arbeidsmarkt, zorgt dat het tempo van de geplande investeringen van Defensie onder druk staat. Op basis van recente ramingen heeft het kabinet besloten om de defensie-investeringen in een ritme te plaatsen dat beter aansluit bij het moment waarop Defensie deze middelen ook verwacht uit te kunnen geven. De geplande investeringsmiddelen blijven uiteraard beschikbaar voor Defensie en kunnen op een zo ambitieus mogelijk tempo worden voortgezet. Hiermee is een eerste stap gezet om de structureel toegekende middelen in een realistischer ingroeipad te plaatsen en wordt de NAVO-doelstelling van minimaal 2% exclusief Oekraïne steun in 2026 behaald.⁴

⁴ De NAVO hanteert een andere nominale berekeningswijze dan Nederland. De NAVO rekent de cijfers die Nederland aanlevert terug naar prijspeil 2015, en hanteert daarbij een andere correctie voor de teller dan voor de noemer. Hiermee ontstaat een andere uitkomst dan wanneer het in de begroting gerapporteerde Nederlandse defensiebudget door het Nederlandse BBP wordt gedeeld. In 2023 rapporteerde de NAVO een NAVO-percentag van 1,63% van het BBP en Nederland van 1,50% van het BBP. Op basis van de berekeningswijze van de NAVO komt Nederland naar verwachting vanaf 2024 opnieuw hoger uit dan de nationale berekeningswijze.

Tabel 14 Defensie-uitgaven

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Defensie-uitgaven (excl. OEK)	1,84%	1,85%	2,00%	1,87%	1,85%	1,79%
Defensie-uitgaven (incl. OEK)	2,16%	2,05%	2,22%	1,90%	1,90%	1,80%

De vertragingen op het Mobiliteitsfonds, Deltafonds en Defensiematerieel-begrotingsfonds worden ook visueel weergegeven in Figuur 4. De drie verschillende lijnen weerspiegelen de begrote stand bij Voorjaarsnota 2024 (voor 2022 tot en met 2027) ten opzichte van de begrote stand bij Voorjaarsnota 2022 (voor 2022 tot en met 2027). De lijn Ratio 100% toont een theoretische stand bij Voorjaarsnota 2024 die gelijk is aan die van Voorjaarsnota 2022. Als de lijn onder de lijn Ratio 100% ligt, betekent dit dat de verwachting is dat minder budget wordt uitgegeven dan bij VJN 2022 werd verwacht. De grafiek toont aan dat de verwachtingen bij VJN 2022 te ambitieus bleken tot en met 2025. Deze cijfers zijn allemaal in prijspeil 2022 om het verloop van de investeringsuitgaven te tonen zonder prijseffecten.

Figuur 6 Relatieve ontwikkeling investeringsplafond



4.2 Oekraïne

Op 24 februari 2024 was het twee jaar geleden dat Rusland de grootschalige invasie van Oekraïne startte. De oorlog is een ongekennde daad van agressie tegen een democratisch Europees land met vreselijke gevolgen voor alle Oekraïners. Het kabinet blijft Oekraïne steunen; in Oekraïne en in Nederland.

Internationale steun

In internationaal verband ondersteunt het kabinet Oekraïne op militair gebied, draagt het kabinet bij aan humanitaire ondersteuning en biedt het hulp bij de acute wederopbouw en herstelwerkzaamheden. Ook biedt Nederland op verschillende manieren financiële ondersteuning aan Oekraïne.

Tabel 15 Uitgaven internationale steun Oekraïne

in miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Miljoenennota 2024	1.356	670	432	86	402	80
Militaire ondersteuning	1.146	536	296	- 16	441	80
Niet-militaire steun	210	135	137	102	- 39	0
Besluitvorming	2.959	2.352	2.359	196	111	3
Militaire ondersteuning	2.021	1.748	2.025	38	70	0
Niet-militaire steun	938	604	334	158	41	3
Stand Voorjaarsnota 2024	4.315	3.023	2.791	282	513	84
Militaire ondersteuning	3.166	2.284	2.321	22	511	80
Niet-militaire steun	1.148	738	470	260	2	3

Militaire steun

Bovenop de 2 miljard euro die voor 2024 is aangekondigd⁵ aan militaire steun, heeft het kabinet besloten om voor de periode 2024-2026 aanvullend 4 miljard euro beschikbaar te stellen. Daarmee ondersteunt Nederland sinds het uitbreken van de oorlog Oekraïne met circa 10 miljard euro.⁶

Niet-militaire steun

Nederland levert niet-militaire steun zowel in bilateraal verband als via de Europese Unie (EU) en via internationale financiële instellingen als de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Zo heeft de Europese Raad begin 2024 ingestemd met de oprichting van een Oekraïnefaciliteit. Dit betreft een pakket van 50 miljard euro voor 2024-2027, bestaande uit leningen en niet-terugbetaalbare steun, gericht op liquiditeitssteun, herstel, wederopbouw en hervormingen in het licht van het EU-toetredingsproces. De financiële gevolgen van de Oekraïnefaciliteit voor de Nederlandse begroting zijn in Incidentele Suppletioire Begrotingen (ISB's) van het ministerie van Financiën en het ministerie van Buitenlandse Zaken verwerkt.

Eind november 2023 heeft het kabinet bekendgemaakt middelen beschikbaar te maken voor waarheidsvinding en gerechtigheid voor Oekraïne (*accountability*). De structurele kosten hiervan, onder meer voor de toekomstige huisvesting van een speciaal Oekraïne-tribunaal, worden bij deze Voorjaarsnota gedekt door middel van evenredige bijdragen van de verschillende departementale begrotingen. In de Voorjaarsnota van 2023 is opgenomen dat het kabinet tot eind 2024 voor internationale steunverzoeken vanuit Oekraïne aanvullend budget beschikbaar kan stellen vanuit de generale middelen (de Oekraïnerегeling). Het kabinet kent met deze Voorjaarsnota 148 miljoen euro (2024) en 252 miljoen euro (2025) vanuit de generale middelen toe aan de BHOS-begroting voor niet-militaire steun aan Oekraïne. Deze bedragen worden door middel van een plafondcorrectie aan de BHOS-begroting toegevoegd en zijn limitatief. Via de reguliere begrotingsmomenten wordt de invulling van deze middelen aan de Kamer voorgelegd.

⁵ Kamerstuk 36045, nr. 171 – Situatie in Oekraïne | Tweede Kamer der Staten-Generaal

⁶ Militaire steun aan Oekraïne telt op basis van de huidige richtlijn (d.d. 2018) niet mee voor het NAVO-percentage. Niet alle landen maken in hun begroting onderscheid tussen deze uitgaven.

Met bovengenoemde steun heeft dit kabinet voor zowel militair als niet-militair middelen toegevoegd aan de begrotingen van BHOS en Defensie. Eventuele aanvullende Oekraïensteun volgt de reguliere begrotingssystematiek en is aan een volgend kabinet. Daarmee wordt de Oekraïenregeling uit de Voorjaarsnota 2023 beëindigd.

Binnenlandse regelingen

Ook in 2024 blijft het kabinet zich inzetten voor de opvang van Oekraïense ontheemden en het aanbieden van de juiste voorzieningen. Hierbij ligt de focus op het vergroten van participatie en zelfredzaamheid. Voor de uitgavenraming van de binnenlandse regelingen in deze Voorjaarsnota is een nieuwe prognose van het aantal Oekraïense ontheemden in Nederland opgesteld. Deze gaat uit van gemiddeld 122.500 Oekraïense ontheemden in 2024. Dit volgt uit de bezetting begin van 2024 en de verwachting dat wekelijks gemiddeld 540 ontheemden meer zullen instromen dan de opvang zullen verlaten. Indien nodig, stelt het kabinet de prognose op een later moment bij. Het kabinet raamt de uitgaven tot 4 maart 2026. Hiermee is budget beschikbaar voor één jaar na de huidige looptijd van de Europese Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB).

Tabel 16 Uitgaven binnenlandse regelingen Oekraïne

in miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Miljoenennota 2024	3.377	1.214	100	–	–	–
Opvang ontheemden	3.114	1.214	100	–	–	–
Zorg	166	–	–	–	–	–
Onderwijs	97	–	–	–	–	–
Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid	–	–	–	–	–	–
Besluitvorming	473	2.700	717	–	–	–
Opvang ontheemden	422	2.453	621	–	–	–
Zorg	51	247	96	–	–	–
Onderwijs	–	–	–	–	–	–
Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid	–	–	–	–	–	–
Stand Voorjaarsnota 2024	3.850	3.913	817	–	–	–
Opvang ontheemden	3.536	3.666	721	–	–	–
Zorg	217	247	96	–	–	–
Onderwijs	97	–	–	–	–	–
Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid	–	–	–	–	–	–

Het bijstellen van de ramingen aan de hand van de nieuwe prognoses leidt tot 473 miljoen euro hogere uitgaven in 2024 dan bij Miljoenennota geraamd. In 2025 nemen de uitgaven naar verwachting met 2,7 miljard euro toe. In 2026 is de toename 717 miljoen euro.

De stijging van de uitgaven in 2024 wordt voornamelijk veroorzaakt doordat het gemiddeld aantal ontheemden in 2024 hoger is dan bij Miljoenennota 2024 werd verwacht. In 2025 en 2026 zijn de uitgaven hoger, omdat in Miljoenennota 2024 de uitgaven zijn geraamd tot en met 2024 met voor opvang ontheemden een beperkte doorwerking naar 2025 en 2026.

Leveringszekerheid

Om de leveringszekerheid van aardgas te versterken heeft Energie Beheer Nederland (EBN) de afgelopen jaren op aanwijzen van de Staat gas opgeslagen in de gasberging in Bergermeer. Omdat EBN ook in het

vulseizoen 2025/2026 wordt aangewezen om gas op te slaan in de gasberging in Bergermeer wordt daarvoor budget vrijgemaakt. Voor de kosten van deze nieuw besloten vulmaatregel wordt ook de ontvangstenraming bijgesteld.

Tabel 17 Uitgaven leveringszekerheid

in miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Miljoenennota 2024	340	105	- 148	- 148	- 148	-
Leveringszekerheid	340	105	- 148	- 148	- 148	-
Besluitvorming	- 240	148	60	60	60	- 88
Leveringszekerheid	- 240	148	60	60	60	- 88
Stand Voorjaarsnota 2024	100	254	- 88	- 88	- 88	- 88
Leveringszekerheid	100	254	- 88	- 88	- 88	- 88

De kosten voor de vulmaatregelen worden via een opslag op de transporttarieven van Gasunie Transport Services (GTS) doorbelast aan gasgebruikers in binnen- en buitenland. De kosten van de vulmaatregelen waren het afgelopen jaar nul. Daarom worden ook de ontvangsten uit de heffing naar beneden bijgesteld. Daarnaast worden de inkomsten doorgeschoven naar latere jaren omdat de heffing op zijn vroegst in 2026 in werking kan treden.

4.3 Klimaatbesluitvorming

Parellel aan de besluitvorming over deze Voorjaarsnota heeft ook besluitvorming plaatsgevonden over klimaatmaatregelen. Vanwege de demissionaire status van het kabinet, betreft dit met name besluiten over de nadere invulling en uitwerking van reeds voorgenomen beleid. De klimaatbesluitvorming is volledig in de Voorjaarsnota verwerkt, met uitzondering van de ETS2 opt-in. Aangezien dit vanaf 2027 inkomsten gaat genereren, is de budgettaire verwerking van deze middelen overgelaten aan het nieuwe kabinet. Voor wat betreft overhevelingen uit het Klimaatfonds zijn alle maatregelen die in het Ontwerp-Meerjarenplan 2025 zijn toegekend, en waar aan alle voorwaarden is voldaan, overgeheveld naar de departementale begrotingen. De minister voor Klimaat en Energie informeert de Kamer nader over de uitkomst van deze besluitvorming.

Het kabinet geeft daarnaast opdracht tot een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Bekostiging elektriciteitsinfrastructuur. Het doel is om meer inzicht in en grip te krijgen op de omvang van de investeringen in de elektriciteitsinfrastructuur op de lange termijn en de bekostiging ervan. De taakopdracht is opgenomen in de bijlage.

4.4 Houdbaarheid zorg

Het kabinet maakt werk van kwaliteit en toegankelijkheid van de zorg met oog voor betaalbaarheid. Hoe om te gaan met een toenemende vraag aan zorg terwijl de personele capaciteit niet toeneemt, is een groot, complex en urgent vraagstuk. Het is bovendien een proces van lange adem. Daarom heeft het kabinet een aantal maatregelen genomen om de personele en financiële houdbaarheid van de zorg verbeteren. Met het integraal zorgakkoord (IZA) en het programma wonen, zorg en ondersteuning voor ouderen (WOZO) is hier samen met partijen in de zorg een belangrijke invulling aan gegeven. Tabel 18 bevat een overzicht van de

maatregelen die nog concrete acties vragen van het kabinet en/of Tweede en Eerste Kamer. Het kabinet hecht eraan uitvoering te blijven geven aan deze maatregelen, zodat de zorg ook in de toekomst betaalbaar, beschikbaar en bereikbaar blijft.

Tabel 18 Kabinetsmaatregelen houdbaarheid zorg

in miljoenen euro, + is saldobelastend, in actueel prijspeil

	2024	2025	2026	2027	2028	2029 struc	struc in	
Passende Zorg	0	-23	-70	-117	-187	-233	-1.206	2037
Vormgeving eigen risico	0	-200	-200	-200	-200	-200	-200	2025
Stimulering 1,5-lijnszorg	0	0	0	-50	-50	-50	-50	2027
Standaardisatie gegevensuitwisseling	0	0	0	-113	-227	-340	-340	2029
Maatregelen niet-IZA	0	-65	-145	-145	-145	-145	-145	2026
Geneesmiddelen-vergoedingssysteem	0	-140	-140	-140	-140	-140	-140	2025
Normerende tarieven	0	-70	-74	-74	-74	-74	-74	2026
Scheiden wonen en zorg	-43	-130	-173	-217	-257	-297	-1.200	2052
Doorontwikkeling kwaliteitskader	0	-200	-350	-350	-350	-350	-350	2026
Behandeling Wlz	0	-170	-170	-170	-170	-170	-170	2024
Meerjarig contracteren	0	-245	-135	-135	-135	-135	-135	2026
Maatwerk PGB	0	-30	-60	-110	-110	-110	-110	2027
Inkomensafhankelijke eigen bijdrage Wmo	0	0	-225	-225	-225	-225	-225	2026
Besparing jeugdzorg	0	-500	-500	-511	-511	-511	-511	2027
Totaal	-43	-1.773	-2.242	-2.557	-2.781	-2.980	-4.856	

Passende Zorg

In het coalitieakkoord van Rutte IV is ingezet op het stimuleren van passende zorg, onder andere door het verbeteren en verbreden van de toetsing voor de opname van zorg in het basispakket. Daarbij is het van belang dat de onderzoeksresultaten naar de praktijk kunnen worden gebracht zodat passende zorg gerealiseerd gaat worden. Voor effectiviteitsonderzoek is nog 68 miljoen euro op de Aanvullende Post beschikbaar, waar de inhoudelijke plannen nog voor worden uitgewerkt. De middelen dienen om een ingeboekte besparing van structureel 1,2 miljard euro te realiseren in 2037.

Vormgeving eigen risico

Het ontwerpbesluit tot een maximum eigen risico per diagnose-behandelcombinatie (dbc) in de medisch-specialistische zorg is controversieel verklaard. Het kabinet zal het ontwerpbesluit opnieuw voorhangen bij de Tweede Kamer. Daarnaast zal het kabinet het ontwerpbesluit voor advies aanhangig maken bij de Afdeling Advisering van de Raad van State. Hiermee streeft het kabinet ernaar om de wijzigingen per 1 januari 2025 in werking te laten treden. Indien de Tweede Kamer hier niet mee instemt, zal een besparingsverlies van 200 miljoen euro ontstaan.

Stimulering anderhalvelijnszorg

In het coalitieakkoord is ingezet op een verschuiving van complexe medisch-specialistische zorg (msz) naar de 'basis-msz' (anderhalvelijnszorg). Onderdeel van de invulling zijn de afspraken die zijn gemaakt in het IZA over het breder implementeren van goede voorbeelden van zorg op het

snijvlak van de eerste en tweede lijn. Het borgen en opschalen van goede voorbeelden en daarmee invulling aan deze taakstelling, vraagt nog verdere inzet en afstemming met onder andere de Nederlandse Zorgautoriteit.

Standaardisatie Gegevensuitwisseling

Op de Aanvullende Post zijn middelen beschikbaar voor de coalitieakkoord maatregel Standaardisatie gegevensuitwisseling. Met deze middelen dient een ingeboekte besparing van structureel 340 miljoen euro vanaf 2029 te worden gerealiseerd. Hiertoe wordt van de beschikbare middelen in 2024 65 miljoen euro overgeheveld naar de begroting van VWS. De resterende middelen voor gegevensuitwisseling blijven op de aanvullende post. Hiervoor zal een definitief bestedingsplan worden opgesteld ten behoeve van de augustusbesluitvorming.

Maatregelen niet-IZA

Bij Voorjaarsnota 2023 is besloten om een taakstelling in te boeken voor sectoren die niet deelnemen aan de zorgakkoorden. Structurele dekking van deze taakstelling van 145 miljoen euro wordt gevonden met maatregelen op de begroting van VWS.

Taakstelling Geneesmiddelenvergoedingssysteem (GVS)

Bij Voorjaarsnota 2023 is het voornemen teruggedraaid om de vergoedingsslimieten voor geclusterde geneesmiddelen in het Geneesmiddelenvergoedingssysteem (GVS) te herijken. De taakstelling die hierdoor ontstaat, wordt ingevuld door uitname van codeïne uit het basispakket (13 miljoen euro structureel) en een deel van de opbrengst van een aanpassing van de mitigerende maatregel in de Wet geneesmiddelenprijzen (165,5 miljoen euro structureel).

Sturing op doelmatigheid via tarieven (Normerende tarieven)

In het coalitieakkoord is een besparing opgenomen door sturing op doelmatigheid via de tarieven. Naar aanleiding van advies van de NZa heeft het kabinet besloten deze maatregel niet uit te voeren. Dit besparingsverlies wordt opgevangen met maatregelen op de begroting van VWS.

Scheiden wonen en zorg

Het kabinet stuurt middels het programma Wonen, Ondersteuning en zorg voor Ouderen (WOZO) erop dat ouderen langer thuis kunnen blijven wonen. Het zorgkantoor faciliteert dit door bij de inkoop te sturen op extramurale leveringsvormen. Dit sluit aan bij de behoefte van ouderen om zo lang mogelijk in de eigen omgeving te blijven wonen. Om in 2052 de structurele besparing van 1,2 miljard euro te behalen is het noodzakelijk dat toegang tot ouderenzorg met verblijf binnen de Wet langdurige zorg (Wlz) wordt aangepast. Het Zorginstituut onderzoekt of, en zo ja hoe, hiervoor criteria zijn vast te stellen.

Doorontwikkeling kwaliteitskader

Onder de regie van het Zorginstituut vindt de doorontwikkeling van het kwaliteitskader verpleeghuiszorg plaats. Het Zorginstituut heeft recent besloten om doorzettingsmacht te gebruiken om het kompas in de praktijk te brengen en een implementatieplan op te leveren. De verwachting is dat het beleidskompas uiterlijk 1 juli 2024 staat ingeschreven.

Behandeling Wlz

In het coalitieakkoord is besloten om behandeling en geneesmiddelen uit de Wlz over te hevelen naar de Zorgverzekeringswet (Zvw). Een overheveling is echter op korte termijn niet haalbaar gebleken. Per 2025 zal de bijbehorende

besparing in de tarieven worden verwerkt. Het kabinet zal dit op korte termijn aan de Kamer voorhangen. Indien de Tweede Kamer hier niet mee instemt, zal een besparingsverlies van 170 miljoen euro ontstaan.

Meerjarig contracteren

Meerjarige financiering biedt zorgaanbieders meer financiële zekerheid, waardoor ze gemakkelijker investeringen of innovaties door kunnen voeren. Het wetsvoorstel domein overstijgende samenwerking regelt de wettelijke basis voor meerjarig contracteren.⁷ Dit wetsvoorstel is momenteel in behandeling bij de Tweede Kamer. Indien het niet mogelijk blijkt om het wetsvoorstel voor de tariefstelling tijdig te implementeren, zal een besparingsverlies van 245 miljoen euro ontstaan.

Maatwerk PGB

Bij Voorjaarsnota 2023 is besloten dat vanaf 1 januari 2025 alle pgb-houders binnen de Wlz een pgb op maat krijgen toegekend. Op dit moment wordt de invoering uitgewerkt en voorbereid.

Inkomensafhankelijke eigen bijdrage Wmo

Bij Voorjaarsnota 2023 is besloten dat vanaf 1 januari 2026 voor alle maatwerkvoorzieningen binnen de Wmo een inkomensafhankelijke eigen bijdrage zal gaan gelden. De besparing als gevolg van deze maatregel is structureel verwerkt. De realisatie is afhankelijk van een tijdig wetgevings- en uitvoeringstraject.

Besparingsopgave Jeugdzorg

In het coalitieakkoord Rutte IV is een aanvullende besparing in het kader van Jeugdzorg (wat zowel jeugdhulp als jeugdbescherming en jeugdreclassering omvat) van structureel 511 miljoen euro opgenomen. Het kabinet komt in augustus met een wetsvoorstel voor een eigen bijdrage met als beoogde inwerkingtreding 1 januari 2026. Het ministerie van VWS start parallel de internetconsultatie en uitvoeringstoetsen, die voor het einde van het jaar afgerond zullen zijn. Daarmee zijn de mogelijke voorbereidingen getroffen waarmee een besluit genomen kan worden. Voor 2025 wordt het besparingsverlies ingevuld met diverse besparingsmaatregelen op de begroting van VWS.

4.5 Herstel- en Veerkrachtplan

Door middel van het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) maakt Nederland aanspraak op 5,4 miljard euro aan middelen uit de Europese Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF). Het HVP is een rijksbreed programma met hervormingen en investeringen.⁸ De HVF is zo opgebouwd dat uitbetaling conditioneel is aan het behalen van hervormingen en investeringen. De middelen worden in vijf tranches uitgekeerd als de vastgelegde mijlpalen en doelstellingen zijn behaald.

Stand van zaken

De implementatie van veel mijlpalen verloopt voorspoedig. Tegelijkertijd zijn er bij de uitvoering van het HVP ook uitdagingen om te voldoen aan de strikte vereisten uit de HVF-verordening en bij de Europese verantwoording van de besteding van de HVF-middelen. Meer specifiek gaat het dan om het risico dat wettelijk vastgelegde mijlpalen en doelstellingen die gekoppeld

⁷ Kamerstuk 36 486, nr. 2

⁸ Nederlands Herstel en veerkrachtplan | Herstel en Veerkrachtplan | Rijksoverheid.nl

zijn aan de investeringen en hervormingen van het HVP niet (tijdig) behaald zullen worden. De Kamer zal eind april uitgebreid worden geïnformeerd over de voortgang van het HVP door middel van het Nationaal Hervormingsprogramma.

Betaalverzoek 1

De voorbereidingen voor het eerste betaalverzoek (1,3 miljard euro) zijn in vergevorderd stadium. Het kabinet verwacht het eerste betaalverzoek eind mei in te kunnen dienen. Na indiening heeft de Europese Commissie twee maanden de tijd om het verzoek te beoordelen. Daarbij zal de Europese Commissie beoordelen of alle mijlpalen en doelstellingen zijn behaald en of de besteding van de HVF-middelen volgens de Europese vereisten zijn verantwoord.

Richting betaalverzoek 2 en 3

Gelijktijdig met het de voorbereidingen van het eerste betaalverzoek zijn de implementatie en de verantwoording van mijlpalen en doelstellingen die verder in de tijd liggen ook in volle gang. In het tweede (beoogde indiening vierde kwartaal van 2024) en derde betaalverzoek (beoogde indiening tweede kwartaal van 2025) zit een aantal belangrijke hervormingen. Om uiteenlopende redenen is er een aannemelijk risico ontstaan dat de mijlpalen over een aantal hervormingen niet (tijdig) zal worden behaald.

Voor het tweede betaalverzoek dreigt de *Wet Versterking regie volkshuisvesting* niet voor de indiening van het betaalverzoek in werking te zijn getreden. Dit is afhankelijk van parlementaire behandeling. Voor het derde betaalverzoek staat het kabinet voor een aantal uitdagingen. Het betreft hier ten eerste de hervorming die ziet op het afschaffen van een aantal *vrijstellingen in de energiebelasting*. Deze mijlpaal wordt zonder nieuwe wetgeving niet behaald. Dit is onder meer op 14 februari jl. aan de Tweede Kamer gemeld.⁹ Ten tweede is het Wetsvoorstel Plan van Aanpak Witwassen door de Tweede Kamer controversieel verklaard. Dat heeft gevolgen voor de uitvoering van de hervorming die een *limiet op contante betalingen* bevat. Daarnaast is er een aannemelijk risico ontstaan dat de mijlpalen voor het in het Staatsblad publiceren van wetsvoorstellen voor twee hervormingen van de arbeidsmarkt niet tijdig kunnen worden behaald. Het betreft hier de voorgenomen wetgeving voor een verplichte *arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen* en de *Wet Verduidelijking Beoordeling Arbeidsrelaties en Rechtsvermoeden (VBAR)*.

Mogelijke gevolgen

Gedurende de looptijd van de HVF (tot maximaal eind 2026) kan het voorkomen dat bepaalde mijlpalen en doelstellingen niet haalbaar blijken. In een dergelijk geval kan een EU-lidstaat een verzoek tot wijziging van zijn HVP indienen bij de Europese Commissie. Conform artikel 21 van de HVF-verordening is een dergelijke wijziging echter alleen mogelijk als er sprake is van onvoorziene objectieve omstandigheden die het tijdig en volledig behalen van de mijlpaal of doelstelling niet langer mogelijk maken.

Indien mijlpalen en doelstellingen uit het HVP niet (volledig en tijdig) worden behaald, en niet kunnen worden gewijzigd op grond van onvoorziene objectieve omstandigheden, zal dit financiële gevolgen hebben in de vorm van een korting op de te ontvangen middelen. Deze korting kan van miljoenen euro's oplopen tot aan 600 miljoen euro per niet

⁹ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2024Z02397&di

(volledig en tijdig) behaalde mijlpaal of doelstelling, afhankelijk van het belang dat de Europese Commissie aan de tekortkoming hecht. De Europese Commissie volgt hierbij de kortingsmethodiek waarover de Tweede Kamer onder meer bij de Miljoenennota 2024 is geïnformeerd.¹⁰ In comitologie zal uiteindelijk worden besloten over het concept uitvoeringsbesluit waarin de Commissie aangeeft welke mijlpalen en doelstellingen zijn behaald en wat de hoogte is van de uitbetaling.¹¹

Daarnaast is het mogelijk dat het Nederlandse plan bij uitblijven van hervormingen of belangrijke investeringen niet meer voldoet aan de strikte eisen die wettelijk zijn vastgelegd in de HVP-verordening. Het gaat dan met name om de eis dat een significant deel van de relevante landspecifieke aanbevelingen (LSA) adequaat dient te zijn geadresseerd. Dit geldt voor Nederland voor maatregelen op het gebied van onder andere de arbeids- en woningmarkt, digitalisering en klimaat. Als deze maatregelen, zoals bijvoorbeeld 'Regie op de aanbodzijde van de woningmarkt' of 'AOV ZZP' en 'Aanpak schijnzelfstandigheid', niet worden doorgevoerd, is het vrijwel zeker dat de desbetreffende LSA niet adequaat gedekt wordt en het Nederlandse HVP niet meer aan de Europese vereisten zou voldoen. In een dergelijk situatie staat of de gehele voor Nederland gereserveerde 5,4 miljard euro onder druk of zal er een toereikend alternatief moeten worden ingediend in de vorm van een aanpassing van het HVP waardoor de LSA opnieuw adequaat wordt afgedekt.

Het kabinet is aanhoudend gemotiveerd om samen het rijksbrede programma van hervormingen en investeringen in het Nederlandse HVP volledig uit te voeren en zo de volledige 5,4 miljard euro aan EU-middelen in te kunnen zetten voor belangrijke investeringen in Nederland.

Zoals afgesproken zal de Tweede Kamer over de implementatie van het HVP worden geïnformeerd bij het indienen van een betaalverzoek en ieder voorjaar en najaar over de algemene voortgang.

4.6 Fondsen

Scenario analyse: effect rente op fondsen.

In de algemene beschouwingen 2023 met de Eerste Kamer is een toezegging aan de heer Schalk van de fractie van de SGP gedaan¹² om een scenario-analyse te maken met betrekking tot de gevolgen van rentelasten en inflatie voor de fondsen. Hiervoor is het nuttig om eerst in te gaan op hoe de fondsensystematiek zich verhoudt tot de Rijksbegroting.

Onderscheid begroting en begrotingsfondsen

In de formatie van kabinet-Rutte IV is besloten om het nog op te richten Klimaatfonds en Transitiefonds als begrotingsfondsen in te richten en deze onder het investeringsplafond te plaatsen. Het kabinet besloot deze fondsen als begrotingsfondsen met bijbehorend begrotingshoofdstuk in te richten. Eind 2022 zijn de ontwerp Instellingswetten voor het Tijdelijke

¹⁰ 2.6.4 Herstel- en Veerkrachtplan | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid (rijksfinancien.nl)

¹¹ Comitologie verwijst naar de procedure waarin de Commissie haar concept uitvoeringsbesluit voorlegt aan het comitologiecomité. Dit comité bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en wordt voorgezeten door de Commissie. In dit geval brengt het comité advies uit over het concept uitvoeringsbesluit en besluit zij per gekwalificeerde meerderheid. Indien het advies positief is wordt het uitvoeringsbesluit vastgesteld. Indien het advies negatief is kan de Commissie het uitvoeringsbesluit niet vaststellen, zij kan dan binnen twee maanden een gemeendeerde versie bij hetzelfde comité indienen.

¹² Verwijzing T03691

wet Klimaatfonds en de Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur ter behandeling bij de Tweede Kamer ingediend. De wetsvoorstellen regelen onder meer de doelstellingen, beheerders en de aard van de uitgaven ten laste van de begrotingsfondsen. Voor het Klimaatfonds is de instellingswet aangenomen, voor het Stikstofonds loopt de behandeling nog.

Ongeacht of de middelen in deze fondsen op een begrotingshoofdstuk staan of in een begrotingsfonds, als het gaat om de effecten van inflatie en rente zijn deze budgetten niet anders dan reguliere uitgaven op de begroting. Deze worden hieronder toegelicht.

Rente

Voor de rente geldt dat net zoals bij andere uitgaven ook voor de begrotingsfondsen pas geld geleend wordt als het geld wordt uitgegeven. Het is dus niet zo dat bij het instellen van het begrotingsfonds in één keer het bedrag op de kapitaalmarkt wordt opgehaald. Dit is niet hoe de Rijksbegroting werkt en het stalen van deze middelen zou bovendien ook kosten met zich meebrengen. Algemeen gesteld brengt een ambitieuze investeringsagenda en daarmee samenhangende uitgaven wel extra geraamde rentelasten met zich mee, ongeacht of deze uitgaven via een begrotingsfonds of via de reguliere begrotingshoofdstukken worden gebudgetteerd.

Als de rente stijgt tijdens de looptijd van het fonds en de totale rentelasten hoger blijken dan voorzien, betekent dit een generaal tegenvaller op de rentelasten. Het kabinet voorziet dit van budgettaire dekking, zoals afgelopen voorjaar. Deze dekking kan uit alle begrotingen komen.

Inflatie

Net als voor reguliere uitgaven worden de budgetten in lopende prijzen op de begroting gezet. Deze budgetten worden jaarlijks geïndexeerd voor inflatie aan de hand van de CEP-ramingen van het CPB. Dat wil zeggen dat inflatie het geld op de fondsen niet uitholt, de reële waarde blijft gelijk. Er zijn verschillende prijscodes voor verschillende typen uitgaven, dus de indexatie kan zo nauwkeurig mogelijk gedaan worden wanneer de middelen in de fondsen daadwerkelijk gekoppeld zijn aan beleidsmaatregelen. Veruit het grootste deel van het Transitiefonds staat bijvoorbeeld nu nog op de Aanvullende Post (AP) van Financiën, hier wordt elk jaar LPO voor berekend. Het Transitiefonds wordt geïndexeerd volgens het indexatiecijfer voor prijsontwikkelingen van particuliere consumptie.

4.7 Medeoverheden

Nieuwe financieringssystematiek

In het coalitieakkoord heeft het kabinet een nieuwe financieringssystematiek voor medeoverheden aangekondigd. Met als doel een stabiele(re) financiering en meer autonomie voor medeoverheden. In de Voorjaarsnota 2023 is besloten om het Gemeente- en Provinciefonds (GF en PF) vanaf 2027 te indexeren op basis van de ontwikkeling van het bruto binnenlands product. De doorwerking van de bbp-systematiek naar de fondsen (GF en PF) is bij de Miljoenennota 2024 gedaan.

De gekozen vorm van indexatie levert door de vormgeving op twee componenten de gewenste stabiliteit op. Uitgangspunt is dat de fondsen (GF en PF) meerjarig de ontwikkeling van het nominaal bruto binnenlands product volgen. De indexatie wordt gesplitst in een volumedeel en een prijsdeel. De volumeontwikkeling van de fondsen wordt gebaseerd op een

8-jaars (t-9 t/m t-2) historisch gemiddelde van de ontwikkeling van het bbp, waardoor het fonds minder schommelt. De indexatie voor inflatie volgt de prijs bbp van het lopende jaar, waardoor de fondsen reëel 'op niveau' blijven. Het betreft een generieke indexatie die naar eigen inzicht van een individuele gemeenten of provincie kan worden ingezet.

Proces in het voorjaar en meicirculaire

De Kamer, gemeenten en provincies worden jaarlijks bij Voorjaarsnota en daaropvolgend de meicirculaire geïnformeerd over de hoogte van de indexatie, op basis van de gegevens in het CEP. In het voorjaar wordt het accres van het huidige jaar definitief gemaakt.

Besluit tot het schrappen van de oploop van de opschalingskorting en het vervroegd invoeren van de nieuwe financieringssystematiek.

Het demissionaire kabinet heeft per Kamerbrief aangegeven dat de oploop van de opschalingskorting die vanaf 2026 weer in de boeken staat dit voorjaar op tafel ligt. In constructief overleg met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) – in gewaardeerde aanwezigheid van de Unie van Waterschappen (UvW) – is besloten over te gaan tot het schrappen van de oploop van deze korting in combinatie met het vervroegd invoeren van de nieuwe financieringssystematiek in 2024. Vervroegde invoering van deze systematiek is in lijn met het advies van de Raad van State. Dit biedt gemeenten en provincies een stabiele inkomstenbron en duidelijkheid over de wijze waarop het gemeente- en provinciefonds zich in de toekomst ontwikkelen.

Het besluit tot het vervroegd invoeren van de nieuwe financieringssysteematiek heeft invloed op de lopende begroting van gemeenten en provincies. Om die reden is besloten de impact hiervan volledig (2024) en deels (2025) te dempen. Ook voor 2026 tot en met 2029 vindt compensatie plaats. Deze is zodanig dat dit per saldo voor de periode 2026 tot en met 2029 resulteert in een plus van 675 miljoen euro voor gemeenten en 44 miljoen euro voor provincies.

Aanvullende afspraken

Als onderdeel van het hierboven beschreven en met de VNG en het IPO overeengekomen besluit is ook gesproken over enkele inhoudelijke (budgettaire) thema's. Dit heeft geleid tot enkele concrete afspraken.

Wet maatschappelijke ontwikkeling (Wmo)

Het is een gedeelde verantwoordelijkheid van rijk en gemeenten om samen aan de balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht te werken. Vanwege de houdbaarheid en beheersbaarheid van de Wmo gaat het er nadrukkelijk om, om de financiële aspecten (inclusief de financieringsvorm), de uitvoeringspraktijk, de inhoudelijke sturing (incl. beleids-opties) en de rolname door zowel Rijk als gemeenten in samenhang te bespreken (art 108 Gemeentewet). Indien deze samenhangende aanpak in combinatie met monitoring goed wordt uitgevoerd werken rijk en gemeenten gezamenlijk aan de beheersbaarheid van de uitgaven van gemeenten en hun wettelijke zorgtaken Wmo. Rijk en gemeenten werken er gezamenlijk aan om het opneemde-deel van de regeling te beëindigen.

Afgesproken is dat in de toekomst (een nader te bepalen deel van de) Wmo niet langer via de algemene uitkering van het gemeentefonds gaat, maar via een aparte financiering. Qua financieringsvormen zal in ieder geval worden gekeken naar de opties van een Bijzondere Fonds Uitkering en een constructie als de BUIG (bijstand) met daarbij oog

voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en gemeenten. Bij de uitwerking van de financieringsvarianten zullen de inzichten worden benut die zijn en worden opgedaan bij de ontwikkeling van financieringsvarianten voor jeugd die momenteel plaatsvindt door een werkgroep van VWS, BZK, Fin en de VNG.

Afhankelijk van de gekozen bekostigingsvorm wordt een passende geobjectiveerde indexering onderzocht (die aansluit bij de raming die het CPB doet in het kader van het houdbaarheidsonderzoek) en daardoor ook rekening houdt met kostenontwikkeling en demografie/vergrijzing. Het Rijk treft vooruitlopende op de uitwerking een reservering voor een aanvullende indexering voor demografie bovenop de bbp-systematiek. Uitgaande van de demografie raming van het CPB voor de Wlz van 1,7 procent en de actuele CBS-realisatie reserveert het Rijk op de Aanvullende Post vanaf 2026 een jaarlijkse tranche van circa 75 miljoen euro additioneel oplopend tot 300 miljoen euro in 2029 voor gemeenten.

Het streven is dat er met ingang van 2026 nadere afspraken zijn. Op het BOFv van juni zal er een voorstel worden besproken op welke wijze bovengenoemde uitgangspunten verder worden uitgewerkt, ook in samenhang met het houdbaarheidsonderzoek. Met bovenstaande afspraken werken gemeenten en Rijk aan een goede balans van taken en middelen en daarmee een voor gemeenten rechtvaardige risicoverdeling.

Fysiek domein (infrastructuur, natuur en openbaar vervoer)

Op het fysiek terrein spelen een aantal fundamentele ontwikkelingen die veel van overheden vragen en financieel grote gevolgen kunnen hebben.

Het openbaar vervoer staat voor meerdere uitdagingen: verduurzamen van de exploitatie, onzekerheid op de aanbestedingsmarkt, behoud van sociale veiligheid, innoveren voor een betere aansluiting op de mobiliteitsbehoeften. Recent is vanuit de motie Bikker (2023) structureel 300 miljoen euro beschikbaar gesteld voor het (regionaal) OV. Dit mede in het licht van voorgenoemde ontwikkeling. Er is geen volledig kwantitatief inzicht in de kostenontwikkeling beschikbaar gebleken. Het is van belang een volledig beeld te hebben op de impact van deze vraagstukken op de exploitatie van het openbaar vervoer door provincies.

Vervangingsinvesteringen en onderhoud van bestaande infrastructuur vormen naast de grote opgaven voor nieuwe aanleg van infrastructuur een aanzienlijke uitdaging voor gemeenten, provincies en het rijk. Het is van belang om een compleet beeld te hebben van de financiële impact van de benodigde vervangingsinvesteringen en onderhoudskosten.

De natuuropgave van de provincies is groot en uitdagend. Daarbij spelen onder andere vragen rondom structurele beheertaken. Op dit moment is er geen volledig kwantitatief inzicht in de kostenontwikkelingen

Kabinet en IPO erkennen dat er onderzoek nodig is naar de vraag of de bbp-systematiek evenredig meebeweegt met de ontwikkeling van de kosten op deze drie beleidsterreinen openbaar vervoer, infrastructuur en natuur. Daarbij dient goed gekeken te worden naar uitvoeringscapaciteit, trends, ontwikkelingen en prognoses, juridische en financiële obstakels. Waarbij dit ook in het licht van de gehele overheidsfinanciën wordt bekeken.

Op deze dossiers is daarom in het kader van de Voorjaarsnota 2024 afgesproken dat in voorbereiding op het BOFv van juni 2024 de concrete vraagstukken nader worden uitgewerkt.

Het gaat het om de balans tussen ambitie, taken, middelen en uitvoeringskracht. Voor deze drie beleidsterreinen zal in samenspraak met de betrokken beleidsverantwoordelijke departementen tot een verdere concretisering van de handelingsperspectieven en oplossingsrichtingen worden gekomen.

Streven is om door de verdere uitwerking, indien mogelijk, zo snel mogelijk een meer compleet beeld te hebben van aard en omvang en mogelijke maatregelen. Daarbij zal zowel gekeken worden naar de financiële aspecten, de inhoudelijke sturing als de rolneming door zowel Rijk als medeoverheden.

Reservering AP compensatie provincie opcenten

Tussen 2026 en 2030 wordt een nieuwe tariefkorting (40 procent in 2026 aflopend naar 30 procent in 2030) in de motorrijtuigenbelasting geïntroduceerd voor emissievrije personenauto's. Dit leidt voor provincies tot lagere inkomsten uit de opcenten. Ter compensatie wordt een budget van 656 miljoen euro op de Aanvullende Post gereserveerd. De compensatie zal, na goedkeuring van het parlement, via het provinciefonds worden uitgekeerd. De aanschafsubsidie voor tweedehands elektrische personenauto's (SEPP) vervalt na 2024. De vorig jaar aangekondigde verlenging gaat niet door.

Tabel 19 Budgettaire uitwerking Gemeentefonds

In miljoenen euro (ten opzichte van CEP24*)	2024	2025	2026	2027	2028	2029
1. Accres GF bbp vanaf 2024	- 719	- 1.324	- 136	- 109	- 88	- 63
2. Schrappen oploop opschalingskorting GF	0	0	675	675	675	675
3. Incidentele compensatie GF in grondslag	719	649	136	109	88	63
Totaal effect op GF	0	- 675	675	675	675	675
4. Indexatie Wmo demografie op AP	0	0	75	150	225	300
Totaal effect	0	- 675	750	825	900	975

*De basis stand waarmee gerekend is betreft de stand Miljoenennota 2024 en verwerking van de macroraming van het CEP24 (LPO en bbp)

Tabel 20 Budgettaire uitwerking Provinciefonds

In miljoenen euro (ten opzichte van CEP24*)	2024	2025	2026	2027	2028	2029
1. Accres PF bbp vanaf 2024**	- 176	- 228	- 13	- 13	- 10	- 8
2. Schrappen oploop opschalingskorting PF	0	0	40	40	40	40
3. Incidentele compensatie PF	176	188	17	18	17	17
Totaal effect op PF	0	- 40	44	45	47	49
4. Reservering AP compensatie provinciale opcenten***	0	0	96	117	141	149
Totaal effect	- 0	- 40	140	162	188	198

*De basis stand waarmee gerekend is betreft de stand Miljoenennota 2024 en verwerking van de macroraming van het CEP24 (LPO en bbp)

**Het effect van 2024 en 2025 voor het PF is gebaseerd op het ARU% bij de Miljoenennota 2024.

***In 2030 worden de provincies nog eenmalig gecompenseerd voor in totaal 153 miljoen euro waarna deze compensatie vervalt.»

Inzet specifieke uitkeringen

De afgelopen jaren is het aantal specifieke uitkeringen (Spuks) en de daaraan verbonden uitgaven sterk gestegen (stand najaar 2023: 137 Spuks, totaalbedrag 12,5 miljard euro). Dit is onwenselijk vanwege het uitgangspunt dat financiële middelen vanuit het Rijk aan medeoverheden bij voorkeur bestedingsvrij en zonder oormerk ter beschikking gesteld worden. Bovendien zijn aan specifieke uitkeringen hoge verantwoordings- en controlelasten verbonden. De gezamenlijke inzet van Rijk, VNG en IPO is

daarom gericht op een beperking van het aantal specifieke uitkeringen en het verminderen van de verantwoordingslasten. Naast de lopende inspanningen om de Financiële verhoudingswet aan te passen en daarmee het uitkeringsstelsel te vernieuwen, zal een plan worden uitgewerkt om te komen tot doorlichting en waar mogelijk het verminderen van het aantal (nieuwe) specifieke uitkeringen. Bestaande specifieke uitkeringen zullen daarbij tegen het licht worden gehouden met de vraag of ze op korte termijn al kunnen worden opgenomen in het Gemeentefonds en Provinciefonds. Nog voor de zomer maken we afspraken over de verdere uitwerking hiervan met de medeoverheden.

Regioparagraaf

Conform verzoek van de Eerste Kamer naar aanleiding van een motie van lid Van der Goot is deze voorjaarsnota een regioparagraaf opgenomen. In het rapport 'Elke regio telt!' dat op 23 maart 2023 verscheen is namelijk geconstateerd dat welvaart en welzijn op een aantal plekken in Nederland achterlopen. In reactie hierop heeft het kabinet aangegeven dat het 'anders en beter moet' en dat het hiermee aan de slag gaat. Er is hierbij aangekondigd een voorstel voor een aanpak neer te leggen voor een volgend kabinet. De Tweede Kamer wordt rond de zomer van 2024 geïnformeerd over de bouwstenen die het kabinet voorziet voor de uitwerking van de adviezen van het rapport.¹³

Uit onderzoek van PON&Telos blijkt dat het overal steeds beter gaat met de brede welvaart in Nederland, al zijn er ook regio's die ondanks de positieve trend een relatieve achterstand hebben. Om de verschillen in brede welvaart te beperken heeft het kabinet reeds meerdere programma's lopen. Doel van het kabinet hierbij is om de onderscheidende krachten van alle delen van Nederland aan te spreken.

Zo wordt aan de grootste ruimtelijke opgaven gewerkt in de NOVEX-gebieden en staan de gebieden met de grootste transitieopgave in het landelijk gebied centraal in het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Daarnaast wordt ook via het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid gewerkt in twintig stedelijke focusgebieden aan het verbeteren van de kwaliteit van wonen, werken en leven en het bieden van perspectief voor inwoners van deze gebieden. Op het gebied van woningbouw wordt samengewerkt in het kader van het Nationaal Programma Woningbouw. Naast deze programma's lopen ook de Regio Deals waar de kwaliteit van wonen, werken en leven centraal staat. Ook loopt het programma Regio's aan de Grens waarbij het kabinet specifiek inzet op het verbeteren van de grensregio's.

Naast de programma's wordt er ook binnen het kabinet werk verzet voor het verbeteren van de regio's. Zo wordt er bij IenW onderzoek gedaan naar bereikbaarheidsdoelen en werkt VWS aan nieuwe normen voor toegankelijkheid en kwaliteit van acute zorg. Ook is VWS bezig met regioplannen om de juiste zorg op de juiste plek te krijgen. OCW heeft het regionale perspectief gebruikt in de toekomstverkenning, zo wordt er nagedacht over een aanpassing van de mbo-bekostiging die op de lange termijn moet zorgen voor toegankelijk mbo in alle regio's. Ook in de visie voor de toekomstige ontwikkeling van Nederland van EZK is oog voor de regio. Zo is onder de pijler 'welvaart' expliciet aandacht voor het benutten van het regionaal economisch potentieel van alle regio's. De hier benoemde

¹³ [Vervolg uitwerking aanpak Elke Regio Telt!](#)

voorbeelden van werkzaamheden zijn slechts een aantal voorbeelden, in werkelijkheid spelen er nog veel meer processen om de brede welvaart in de regio's te stimuleren.

Om daarnaast waar nodig verdere stappen te zetten wordt een reeks dialogen gevoerd met 10 specifieke regio's. De keuze voor deze regio's is mede gebaseerd op onderzoek van PON&Telos. Ook wordt er in een werkgroep met vertegenwoordiging vanuit het Rijk en medeoverheden gewerkt aan een voorstel voor het vormen van een gezamenlijke visie over beleids- en investeringslogica. Alle informatie die de komende maanden wordt opgedaan wordt gebundeld om samen met alle betrokken partijen met bouwstenen voor een programmatische aanpak te komen. Het mogelijk veranderen van beleid vraagt echter om het maken van beleidsmatige en financiële keuzes binnen de bestaande financiële kaders; niet alles kan en een keuze voor het ene heeft gevolgen voor het ander. Met de te ontwikkelen bouwstenen kan een volgend kabinet verder inhoud en richting aan de uitwerking geven.

5 INKOMSTEN

5.1 Inkomstenkader

Besluitvorming

Het inkomstenkader zorgt voor stabiliteit van de lastendruk voor huishoudens en bedrijven en helpt bij het beheersen van de overheidsfinanciën. De manier om dit te doen is het compenseren van beleidsaanpassingen met gevolgen voor de inkomsten van het Rijk. Dit voorjaar is een gedekt pakket afgesproken. De onderstaande tabel bevat een overzicht van de derving die aan de inkomstenkant is ontstaan sinds de Miljoenennota 2024. Deze is met name het gevolg van de stemmingen in de Eerste Kamer over het wetsvoorstel Wet fiscale klimaatmaatregelen industrie en elektriciteit (FKIE) en het wetsvoorstel afschaffen salderingsregeling. Doordat de wetsvoorstellen zijn verworpen, blijven vrijstellingen in de energiebelasting en de salderingsregeling in stand. Dit zorgt voor minder inkomsten voor het Rijk en daarmee voor een derving. Voor de aangenomen amendementen en moties vanuit de Kamer uit het najaar van 2023, die samen met uitgavenmaatregelen een pakket vormen, is het kader gecorrigeerd. Hier is derhalve geen compensatie voor afgesproken.

Voor de derving is een technische invulling opgenomen als dekking (maatregel 3,4,6 en 7 in tabel 21). Een technische invulling betekent dat is afgesproken dat er een tweede wegingsmoment komt in augustus, waarbij de dekking kan worden vervangen door een andere dekkingsbron. Voorbeelden van alternatieve dekkingsbronnen waar richting augustus meer duidelijkheid over kan ontstaan zijn een aanpassing van de vrijstelling energiebelasting metallurgische en mineralogische procédés (op basis van de impactanalyse die nog wordt uitgevoerd), mogelijke overdekking uit andere trajecten of een aanpassing van de salderingsregeling. Indien er geen heroverweging plaatsvindt wordt de technische invulling uitgevoerd. De maatregelen die vallen onder de technische invulling zijn het verhogen van de hogere schijven binnen de energiebelasting en afschaffen van de vrijstelling voor duaal verbruik van kolen, als dekking voor de maatregelen in de industrie. Voor het behoud van de salderingsregeling wordt het aangrijpingspunt voor het toptarief minder verhoogd dan voorgenomen en de mkb-winstvrijstelling verminderd.

In het inkomstenkader zijn ook enkele koopkrachtreparaties opgenomen die volgen uit de Miljoenennota 2024, maatregelen die volgen uit de klimaatbesluitvorming van dit voorjaar en maatregelen met budgettaire gevolgen die in het Belastingplan opgenomen kunnen worden. Daarnaast is sprake van reguliere inkomstenmutaties, waaronder de budgettaire gevolgen van herijkingen en de doorwerking van de zorguitgaven via de premies.

In het kader van de klimaatbesluitvorming is afgesproken dat er binnen de motorrijtuigenbelasting een tariefkorting komt voor emissievrije personenauto's van 40% tussen 2026 en 2028, 35% in 2029 en 30% in 2030. Na 2030 loopt de tijdelijke korting af. De reeds bestaande tariefkorting in de motorrijtuigenbelasting loopt per 1 januari 2026 af. Deze maatregel is bedoeld om de stagnatie van de groei van elektrische voertuigen in het wagenpark te voorkomen. Zonder tariefkorting zou de motorrijtuigenbelasting voor emissievrije personenauto's hoger zijn (als gevolg van het meergewicht door het accupakket) dan voor vergelijkbare benzineauto's. In het kader van de klimaatbesluitvorming is daarnaast een verlaagd tarief voor waterstof in de energiebelasting afgesproken.

Onder de tabel 21 is per voorgenomen maatregel een korte toelichting te vinden. In augustus zal – naast het definitief sluiten van het inkomstenkader – ook de koopkrachtbesluitvorming plaatsvinden op basis van het meest actuele cijferbeeld.

Tabel 21 Inkomstenbesluitvorming voorjaar 2024

#	In mln./ – is saldooverslechterend/lastenverlichting	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.
Derving verwerpen wetsvoorstel Wet fiscale klimaatmaatregelen industrie en elektriciteit									
Verwijping afbouwen vrijstelling energiebelasting (EB)									
1a	metallurgische en mineralogische procedés	0	-166	-160	-162	-166	-174	-182	-196
1b	Verwerpen afbouwen vrijstelling kolenbelasting dual verbruik	0	0	0	-84	-84	-84	-46	-5
Terugdraaien verhoging CO2-heffing glastuinbouw conform motie Grinwis									
2		0	-45	-46	-47	-45	-43	-42	-31
Technische invulling derving wetsvoorstel Wet fiscale klimaatmaatregelen industrie en elektriciteit									
Afschaffen vrijstelling kolenbelasting dual en non-energetisch verbruik									
3		0	0	0	84	84	84	46	5
Verhogen tarief 3e, 4e en 5e schijf EB aardgas met 22,4% per 2025 en 2,7% extra per 2030									
4		0	211	209	198	187	188	227	227
Derving salderingsregeling									
5	Verwijping afschaffing salderingsregeling	0	-245	-259	-328	-362	-421	-484	-717
Technische invulling derving salderingsregeling									
6	Verlaging aangrijpingspunt toptarief inkomstenbelasting met € 557	0	217	217	217	217	217	217	217
7	Verlagen MKB-winstvrijstelling naar 12,03%	0	93	93	93	93	93	93	93
Maatregelen mobiliteit									
8	Tariefkorting mrb personenauto's	0	0	-319	-337	-377	-342	-361	-107
Aanpassen bpm voor plug-in hybride personenauto's naar aanleiding van nieuwe Europese testmethode CO2-uitstoot									
9		0	-15	-2	61	124	124	124	124
10	Envelop grondslagerosie	0	0	0	112	202	242	271	271
11	Kadercorrectie: middelen SEPP 2025-2029	0	80	80	98	120	150	0	0
Pakket reparaties koopkracht									
Aanpassing van de grens voor kwijtschelding van (o.a.) Rijksbelastingen									
12		-16	-22	-22	-22	-22	-22	-22	-22
Maatregelen eenverdienersproblematiek									
13		0	0	0	0	-34	-30	-25	0
Terugdraaien doorwerking verhoging wettelijk minimumloon op de arbeidskorting									
14		0	46	47	47	46	43	40	25
Overig inkomstenkader									
15	Zorgpremie ontwikkeling n.a.v. Zvw-uitgaven	0	-167	235	249	245	259	259	259
16	Doorwerking zorgpremies op zorgtoeslag	0	33	-46	-49	-49	-51	-51	-51
Compensatie zorgpremies via TES (voor nominale premie en werknemersdeel IAB)									
17		0	80	-112	-119	-117	-123	-123	-123
Compensatie zorgpremies via AOF (voor werkgeversdeel IAB)									
18		0	54	-76	-81	-80	-84	-84	-84
19	Herijking: Beperken tabelcorrectiefactor IB	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-4
20	Herijking: Overige maatregelen BOR/DSR	1	2	38	38	33	26	27	28
21	Uitstel pensioen bedrag ineens	-12	0	0	0	0	0	0	0
22	Maatregelen pakket BES-eilanden 2025	2	3	4	4	4	4	4	4
Stroomlijnen fiscale definities voertuigen met kentekenregister in de belasting voor personenauto's en motorrijwielen (bpm) en de motorrijtuigenbelasting (mrb)									
23		0	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
24	Eindheffing bestelauto corrigeren voor inflatie	0	4	4	4	4	4	4	4
Invoeren aftrekherziening btw op onroerende investeringsdiensten (kortdurende verhuurconstructies)									
25		0	0	98	98	98	98	98	98
Vaststellen belastingvrije som en aanpassen schijventarief IB									
26	Caribisch Nederland	0	-3	-6	-9	-12	-15	-15	-15

#	In mln./ – is saldooverslechterend/lastenverlichting	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.
	Aanpassen kwijtscheldingswinstmaatregel i.v.m. samenloop met verliesverrekeningsmaatregel	0	-3	-3	-3	-3	-3	-3	-3
27	Tegenvaller front-loading ETS1	0	0	0	-81	-84	-87	-90	0
29	Verlaagd energiebelastingtarief waterstof	0	0	-2	-3	-3	-4	-5	-5
	Tariefverhoging van de 4e en 5e schijf aardgas als dekking verlaagd tarief waterstof	0	0	2	3	3	4	5	5
30	Verlaging budgetreserve Vamil	-75	0	0	0	0	0	0	0
31	Verhoging budgetreserve MIA	75	0	0	0	0	0	0	0
	Verhogen tarief eerste schijf (TES) ter dekking van hogere huurtoeslag	0	66	66	66	66	66	66	66
32	Kadercorrectiev voor verhogen tarief eerste schijf (TES) ter dekking van hogere huurtoeslag	0	-66	-66	-66	-66	-66	-66	-66
33	Verhogen AWF-premie ter dekking van de Wpc-uitgaven	0	0	0	96	96	96	96	96
34	Kadercorrectie: verhogen AWF-premie ter dekking van de Wpc-uitgaven	0	0	0	-96	-96	-96	-96	-96
35	Totaal	-29	152	-32	-24	18	47	-124	-5

Toelichting maatregelen

1a & 1b. Verwerpen van het wetsvoorstel Wet fiscale klimaatmaatregelen industrie en elektriciteit

Dit levert een derving op van 201 miljoen euro structureel en incidenteel 1,3 miljard euro t/m 2030. De wet is weggestemd vanwege de effecten van het afschaffen van de vrijstelling voor metallurgisch en mineralogische procedés. De kritiek leek niet (of in veel mindere mate) toe te zien op de andere twee voorstellen: het afschaffen van de vrijstelling in de kolenbelasting en de ophoging van het tarief van de CO2 minimumprijs.

2. Terugdraaien verhoging CO2-heffing glastuinbouw conform motie Grinwis

Conform het amendement van het lid Grinwis wordt het verlaagd tarief voor de glastuinbouw binnen de energiebelasting langzamer afgebouwd. Deze derving is binnen het amendement gedekt door verhoging van het tarief van de CO2-heffing. In de toelichting is aangegeven dat hiermee tegelijkertijd de eerder aangekondigde verhoging van de CO2-heffing wordt teruggedraaid, die was opgenomen als dekking in een nota van wijziging over de inputvrijstelling warmte-kracht-koppelingen (wkk's).

3. Afschaffen vrijstelling kolenbelasting duaal verbruik

Er wordt opnieuw voorgesteld om de vrijstelling voor duaal en non-energetisch verbruik kolen per 2027 af te schaffen. Het afschaffen van deze vrijstelling was onderdeel van het wetsvoorstel fiscale klimaatmaatregelen industrie en elektriciteit, dat is verworpen door de Eerste Kamer.

4. Verhogen tarief 3e, 4e en 5e schijf EB aardgas met 22,4% per 2025 en 2,7% extra per 2030

Met deze maatregel worden de tarieven in de derde, vierde en vijfde schijf voor aardgas in de energiebelasting per 2025 verhoogd met 22,4%. Om ook tot een structurele dekking te komen worden de tarieven in 2030 met een extra 2,7% verhoogd.

5. Verwijping afschaffing salderingsregeling

Op 13 februari heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel om de salderingsregeling af te schaffen verworpen. De budgettaire derving loopt op van 245 miljoen euro in 2025 tot 717 miljoen euro structureel (vanaf 2031).

6. Verlaging aangrijpingspunt toptarief

In 2025 wordt het aangrijpingspunt verlaagd met 557 euro ten opzichte van het basispad. In het basispad wordt het aangrijpingspunt toptarief tot en met 2031 jaarlijks met ongeveer 1.000 à 1.100 euro verhoogd, als gevolg van eerdere besluiten. Dit zijn verhogingen bovenop de jaarlijkse indexatie van de schijfgrens. Per saldo blijft er een beleidsmatige verhoging over.

7. Verlagen MKB-winstvrijstelling naar 12,03%

Door het Belastingplan 2024 zou de MKB-winstvrijstelling per 1 januari 2025 op 12,7% worden gesteld. Met deze maatregel wordt de MKB-winstvrijstelling in de inkomstenbelasting met ingang van 2025 verder verlaagd van 12,7% naar 12,03%.

8. Tariefkorting mrb personenauto's

Met de maatregel wordt er een nieuwe tijdelijke tariefkorting binnen de motorrijtuigenbelasting ingevoerd voor emissievrije personenauto's van 40% tussen 2026 en 2028, 35% in 2029 en 30% in 2030. Na 2030 vervalt de tijdelijke korting. Alle andere emissievrije voertuigen, zoals de EV-bestelauto's en EV-autobussen, zijn vanaf 2026 uitgezonderd van deze mrb-korting (deze voertuigen ontvangen nu wel dezelfde korting als personenauto's).

9. Aanpassen bpm voor plug-in hybride personenauto's naar aanleiding van nieuwe Europese testmethode CO₂-uitstoot

In de bpm geldt een aparte tarief tabel voor plug-in hybride aangedreven personenauto's (hierna: PHEV's). Deze tabel is strenger dan de reguliere tabel omdat het verschil tussen de geteste en werkelijke CO₂-uitstoot bij een PHEV veel groter is dan bij reguliere brandstofauto's.

De Europese testmethode voor de CO₂-uitstoot van PHEV wordt in twee stappen verbeterd per 2025 en per 2027. Hiermee vervalt de ratio voor een aparte bpm-tabel voor PHEV. Per 2025 vervalt daarom de aparte bpm-tabel en wordt PHEV ondergebracht in de reguliere bpm-tabel.

10. Resterende envelop grondslagerosie

Het pakket inkomstenmaatregelen uit de miljoenennota 2024 had structurele overdekking. Deze is destijds structureel gereserveerd in een 'Envelop grondslagerosie'. Deze envelop was voorzien voor dekking van eventuele verdere grondslagerosie in het mobiliteitsdomein.

11. Kadercorrectie: middelen SEPP 2025-2029

Dit betreft de middelen die begroot waren voor het verlenging van de aanschafsubsidie tweedehands EV van 2025 t/m 2029. Er wordt een kadercorrectie toegepast om deze uitgavenmiddelen in te zetten als dekking van de tariefkorting in de mrb.

12. Aanpassing van de grens voor kwijtschelding van (o.a.) Rijksbelastingen

Onder een bepaalde betaalcapaciteit kunnen (een deel van) belasting- en toeslagschulden worden kwijtgescholden. De doorwerking van de verhoging van de huurtoeslag betekent dat deze berekende betaalcapaciteit toeneemt en er minder toeslag- en belastingschulden worden kwijtgescholden. Hierdoor wordt het beoogde effect van inkomensondersteuning via een verhoging van de huurtoeslag voor een deel van de burgers niet bereikt. Dit raakt met name burgers met een inkomen net boven het sociaal minimum, hierbij gaat het onder meer om ouderen met een klein pensioen. Bij de besluitvorming in augustus 2023 is hier geen rekening mee gehouden. Deze maatregel verhoogt de inkomensgrens, om dit effect te

mitigeren. De raming van de budgettaire gevolgen is zeer onzeker. Er zijn gegevens uitgevraagd bij de Belastingdienst om de raming nauwkeuriger te maken.

13. Maatregelen eenverdienersproblematiek

Door een onbedoelde en complexe samenloop van fiscaliteit, toeslagen en sociale zekerheid is er een groep alleenverdienende huishoudens met een arbeidsongeschiktheidsuitkering die een lager besteedbaar inkomen heeft dan een paar in de bijstand. Om dit op te lossen wordt gewerkt aan de herinvoering van de overdraagbare algemene heffingskorting voor een beperkte groep per 2028. In de augustusbesluitvorming in 2023 is voor deze oplossing 41 miljoen euro in 2028 en 193 miljoen euro cumulatief (€ 0 in 2036) gereserveerd.

Bij de nadere uitwerking blijkt dat naar verwachting sprake is van een aanvullende dekkingsopgave om de gehele problematiek te kunnen oplossen. Bij de oorspronkelijk beoogde vormgeving zijn er nog steeds alleenverdienende huishoudens die na het ontvangen van toeslagen significant minder overhouden dan een bijstandspaar. De oorspronkelijk methodiek blijkt het probleem alleen vóór toeslagen op te lossen. De groep die wordt geholpen met de maatregel wordt in deze nadere uitwerking dus uitgebreid ten opzichte van de maatregel zoals eerder ingeboekt, en het voorstel is om ook hen tegemoet te komen.

14. Terugdraaien doorwerking verhoging wettelijk minimumloon op de arbeidskorting

Bij de behandeling van de verhoging van het wettelijk minimumloon (WML) conform het amendement van der Lee bij het Belastingplan 2024 is besloten om de doorwerking van deze verhoging op de arbeidskorting terug te draaien.

15 t/m 18. Doorwerking zorgpremies

Compenserende lastenverlichting voor de hogere zorgpremies als gevolg van hogere Zvw-uitgaven. Compensatie gaat via het tarief eerste schijf (TES) en de premie voor het arbeidsongeschiktheidsfonds (AOF).

19. Herijking: Beperken tabelcorrectiefactor IB

Herijking naar aanleiding van de certificering van de raming.

20. Herijking: Overige maatregelen BOR/DSR

De vormgeving van een aantal maatregelen in de BOR uit de Voorjaarsnota 2023 is verder uitgewerkt. Ook is er sprake van nieuwe inzichten op basis van informatie van de Belastingdienst. Dit leidt tot een herijking van de raming ten opzichte van de Miljoenennota.

21. Uitstel pensioenbedrag ineens

De invoering van het bedrag ineens is opnieuw uitgesteld. Het is onhaalbaar geworden om het 1 juli 2024 te laten ingaan. Zowel de Eerste als Tweede Kamer moeten het wetsvoorstel nog goedkeuren.

22. Maatregelen pakket BES-eilanden 2025

In 2022 is besloten over een pakket met maatregelen voor de BES. Vanwege de latere invoeringsdatum van juist die maatregelen die een budgettaire impact hebben, worden deze maatregelen nu pas verwerkt in het pakket Belastingplan 2025 en wordt de budgettaire opbrengst ook nu verwerkt.

23. Stroomlijnen fiscale definities voertuigen met kentekenregister in de belasting voor personenauto's en motorrijwielen (bpm) en de motorrijtuigenbelasting (mrb)

De autobelastingen (bpm, mrb) hanteren voertuigdefinities die afwijken van de officiële registratie in het kentekenregister. Met deze maatregel wordt vanaf 2025 de officiële voertuigregistraties gevolgd.

24. Eindeffing bestelauto corrigeren voor inflatie

De belastingdruk voor privégebruik van de bestelauto van de zaak, die afwisselend door meerdere werknemers wordt gebruikt is geminimaliseerd, omdat het tarief sinds de introductie (2006) niet meer is geactualiseerd. Deze maatregel corrigeert het forfait voor inflatie.

25. Invoeren aftrekherziening btw op onroerende investeringsdiensten (kortdurende verhuurconstructies)

In de praktijk wordt een belastingbesparende structuur met kortdurende verhuur ingezet om ongewenste en oneigenlijke aftrek van btw te genereren. Om deze constructie tegen te gaan, wordt een aftrekherziening op bepaalde onroerende investeringsdiensten voorgesteld. De internetconsultatie voor deze wet- en regelgeving heeft plaatsgevonden van 5 maart tot en met 2 april 2024. Als vervolg op deze consultatie is op 12 april 2024 een stakeholderbijeenkomst gehouden in Den Haag. De inzichten die zijn verkregen uit zowel de internetconsultatie als de stakeholderbijeenkomst kunnen, indien nodig, leiden tot aanpassingen van de wet- en regelgeving. Eventuele wijzigingen kunnen leiden tot een (tijdelijk) lagere opbrengst.

26. Vaststellen belastingvrije som en aanpassen schijventarief Caribisch Nederland

De in de Tweede Kamer aangenomen motie Grinwis c.s. waarin het kabinet wordt opgeroepen om in Caribisch Nederland een systematiek te implementeren waardoor een wml-stijging niet fiscaal wordt afgeroomd dient in uitvoering te worden gebracht. Hiertoe zal wetgeving worden voorbereid.

27. Aanpassen kwijtscheldingswinstmaatregel i.v.m. samenloop met verliesverrekeningsmaatregel

Door een aanpassing in de kwijtscheldingswinstmaatregel, wordt een fiscale belemmering bij de sanering van verlieslijdende vennootschapsbelastingplichtige lichamen weggenomen. Dit is in overeenstemming met de doelstelling van de op 1 januari 2021 in werking getreden Wet Homologatie onderhands akkoord. Momenteel is er overleg met de Belastingdienst over de precieze invulling van deze maatregel en zal de raming van de budgettaire gevolgen mogelijk worden aangepast.

28. Tegenvaller front-loading ETS1

In het kader van RePowerEU is besloten om rechten te 'frontloaden' als financieringsmiddel voor de EU. Dit jaar zijn er extra rechten geveild (door de EU, door niet relevant voor onze inkomsten), en die worden in mindering gebracht van de veilingvolumes van lidstaten in 2027, 2028, 2029 en 2030.

29 t/m 30. Verlaagd energiebelastingtarief waterstof

In het voorjaarspakket Klimaat '23 is overeengekomen om een apart tarief voor waterstof te hanteren in de energiebelasting. Aan de verbruikszijde is een apart tarief voor waterstof gewenst, omdat waterstofverbruik nu hetzelfde wordt belast als aardgasverbruik.

De budgettaire derving bedraagt naar verwachting 1,8 miljoen euro in 2026 en loopt op naar 4,9 miljoen euro in 2030. Dit wordt gedekt via een (zeer beperkte) tariefverhoging van de 4^e en 5^e schijf aardgas.

31 t/m 32. Schuif in budgetreserve Vamil naar MIA

Door overuitputting van de MIA in 2022 en 2023 is de opgebouwde meerjarige budgetreserve van de MIA (ultimo 2022 nog 68 miljoen euro) nagenoeg uitgeput. Dit betekent dat er geen ruimte meer is bij een eventuele overuitputting in 2024 of 2025. Dit is onwenselijk vanuit het oogpunt van budgettaire beheersbaarheid.

Door beperkte maar herhaalde onderuitputting van het Vamil budget is de opgebouwde meerjarige budgetreserve van de Vamil ultimo 2023 gestegen naar circa 106 miljoen euro.

Hiermee wordt de budgetverhouding MIA-Vamil weer in balans gebracht naar een omvang van de budgetreserve van respectievelijk 73 miljoen euro en 33 miljoen euro. Dit voorkomt dat ondernemers onverhoopt geen gebruik meer van de MIA kunnen maken als gevolg van een verhoogd risico op vroegtijdige sluiting van de regeling.

33 t/m 34. Verhogen tarief eerste schijf (TES) ter dekking van hogere huurtoeslag en kadercorrectie

De koopkrachtcijfers van een aantal huishoudtypen in 2024 zijn in augustus te hoog ingeschat. In de kamerbrief van 8 maart is aangekondigd dat hier een reparatie voor komt.

De huurtoeslag wordt met 66 miljoen euro verhoogd. In 2024 wordt dit gedekt aan de uitgavenkant (hiervoor zal een kadercorrectie worden toegepast). Vanaf 2025 wordt dit gedekt via een verhoging van het tarief eerste schijf (TES). Ook hiervoor wordt het kader gecorrigeerd.

NB: Op verschillende domeinen is aanpassing van het tarief eerste schijf (TES) noodzakelijk (ook bij onder andere de compensatie zorgpremies nu en bij besluitvorming in augustus). In de aanloop naar de besluitvorming in augustus worden deze TES-reeksen bij elkaar opgeteld en wordt de parameterwijziging voor het tarief vastgesteld die het totaal dekt. Dit is niet mogelijk voor elke reeks afzonderlijk omdat een aanpassing kleiner dan 0,01%-punt niet mogelijk is.

35 t/m 36. Verhogen AWf-premie ter dekking van de Wpc-uitgaven

De crisisuitgaven van de Wet personeelsbehoud bij crisis (Wpc) worden gedekt door middel van een premieverhoging van het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf). Er wordt een kadercorrectie toegepast binnen het inkomstenkader om de dekking via de AWf-premie mogelijk te maken. De begrotingsregels bieden hier de mogelijkheid toe, omdat het een hervorming betreft.

Kadercorrectie: verwerking amendementen en moties najaar 2023

Bij de Algemene Politieke Beschouwingen in 2023 en de behandeling van de verschillende begrotingen en het belastingplan, is een groot aantal amendementen en moties aangenomen. Deze hebben impact op het inkomstenkader. Aangezien deze moties en amendementen samen met een aantal aanpassingen aan de uitgavenkant, optellen tot een totaalpakket (met dekking), wordt hiervoor eenmalig het inkomstenkader gecorrigeerd. Aan de uitgavenkant worden de plafonds verhoogd met het totaal van de uitgavenmaatregelen uit dit pakket.

Tabel 22 Kadercorrectie pakket moties en amendementen najaar 2023

#	In mln./ – is saldooverslechterend/lastenverlichting	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.
1	Aanpassing afbouw IACK	0	-66	-181	-242	-203	-145	-80	0
2	Afbouw verlaagd tarief walstroom	0	1	1	2	3	4	8	15
3	Terugsluis afbouw verlaagd tarief walstroom	0	-1	-1	-2	-3	-4	-8	-15
4	Afschaffen buitenlandse partiële belastingplicht	0	6	10	20	20	20	20	20
5	Afschaffen inkoopfaciliteit dividendbelasting	0	814	814	814	814	814	814	814
6	Extra verhogen tabaksaccijns	27	46	46	46	46	46	46	46
7	Verhogen kansspelbelasting met 1%	26	26	26	26	26	26	26	26
8	Minder verhogen alcoholaccijns	-23	-23	-23	-23	-23	-23	-23	-23
9	Minder verhogen bieraccijns	-29	-29	-29	-29	-29	-29	-29	-29
10	Minder verhogen wijnaccijns	-21	-21	-21	-21	-21	-21	-21	-21
11	Verlengen verlaagd tarief brandstofaccijnzen	-1.252	0	0	0	0	0	0	0
12	Verhogen mkb-winstvrijstelling 2024	-85	0	0	0	0	0	0	0
13	Terugdraaien afschaffen giftenaftrek Vpb	-11	-11	-11	-11	-11	-11	-11	-11
14	Verhogen CO2 heffing glastuinbouw	0	64	64	63	63	62	60	57
15	Ingroeipad afschaffen verlaagd tarief glastuinbouw	0	-81	-83	-92	-93	-95	-93	3
16	Ingroeipad WKK's	0	-19	-28	-32	-31	-28	0	0
17	Invoeren regeling voor fiscaal bovenmatige pensioenregelingen (kappers)	-1	-1	0	0	0	0	0	0
	Aanpassingen energiebelasting: gevolgen voor meeropbrengst energiebelasting	0	39	33	25	10	-6	-45	-32
18	Standaard aanmerken van verhuurd vastgoed als beleggingsvermogen in de BOR	0	0	0	1	1	1	1	1
20	Beperken tabelcorrectiefactor	97	97	97	97	97	97	97	97
21	Verhogen belastingvermindering energiebelasting	-200	-200	-200	-200	-200	-200	-200	-200
22	Verhogen en indexeren maximale onbelaste uurvergoeding vrijwilligersregeling	-1	-1	-2	-2	-2	-2	-2	-2
23	Verhogen hoge tarief box 2 van 31% naar 33%	125	125	125	125	125	125	125	125
24	Verhogen tarief box 3 naar 36%	324	324	324	324	324	324	324	324
25	Verhoging bankenbelasting 2024	150	150	150	150	150	150	150	150
26	Verhoging hoge AOF-tarief met 0,05%	100	100	100	100	100	100	100	100
27	Verlagen gewichtsgrens naar 4000 kilogram	1	1	1	1	1	1	1	1
28	Verlagen maximumbedrag excessief lenen uit de eigen vennootschap van € 700.000 naar € 500.000	13	13	13	13	13	13	13	13
29	Verlagen vrijstelling groen beleggen	0	28	28	28	28	28	28	28
30	Verlagen vrijstellingspercentage BOR	-15	-4	-5	-5	-6	-6	-8	-19
31	Verruiming verwateringsregeling BOR en DSR	-19	-18	-21	-21	-21	-21	-21	-21
32	Versoberen 30%-regeling	0	3	43	98	166	194	194	194
	Kadercorrectie voor pakket maatregelen kamer najaar 2023	794	-1362	-1270	-1253	-1344	-1414	-1466	-1641

1. Aanpassing afbouw IACK

Stapsgewijs afbouwen inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) en uitstellen afschaffing tot 2027. Amendement van het lid Grinwis op het belastingplan. Dit is een wijziging t.o.v. het afbouwen van de IACK volgens het BP2023, waarbij de IACK vanaf 2025 afgeschaft zou worden voor nieuwe ouders.

2. Afbouw verlaagd tarief walstroom

Afbouw over een periode van 10 jaar van het verlaagd tarief walstroom binnen de energiebelasting. Amendement van het lid Omtzigt op het belastingplan.

3. Terugsluis afbouw verlaagd tarief walstroom

Het tarief in de eerste schijf van de energiebelasting elektriciteit wordt verlaagd vanuit de opbrengst van de afbouw van het verlaagd tarief walstroom. Amendement van het lid Omtzigt op het belastingplan.

4. Afschaffen buitenlandse partiële belastingplicht

Voor belastingplichtigen die gebruik maken van de 30%-regeling vervalt per 2025 de vrijstelling voor box 2- en box 3-inkomsten uit het buitenland. Er is overgangsrecht tot 2027. Amendement van het lid Omtzigt op het belastingplan.

5. Afschaffen inkoopfaciliteit dividendbelasting

De inkoopfaciliteit voor beursfondsen binnen de dividendbelasting wordt afgeschaft. Amendement van het lid van der Lee op het belastingplan. Dit is dekking voor het verhogen van minimumloon.

6. Extra verhogen tabaksaccijns

Verhoging van de tabaksaccijns bovenop de verhoging in het basispad. Amendement van de leden Stoffer en Erkens op het belastingplan.

7. Verhogen van de kansspelbelasting met 1%

Het tarief in de kansspelbelasting wordt verhoogd van 29,5% naar 30,5%. Amendement van de leden Stoffer en Erkens op het belastingplan.

8. Minder verhogen alcoholaccijns

De verhoging van de alcoholaccijns uit het basispad wordt verminderd. Amendement van de leden Stoffer en Erkens op het belastingplan.

9. Minder verhogen bieraccijns

De verhoging van de alcoholaccijns uit het basispad wordt verminderd. Amendement van de leden Stoffer en Erkens op het belastingplan.

10. Minder verhogen wijnaccijns

De verhoging van de alcoholaccijns uit het basispad wordt verminderd. Amendement van de leden Stoffer en Erkens op het belastingplan.

11. Verlengen verlaagd tarief brandstofaccijnzen

De tijdelijke verlaging van de brandstofaccijnzen wordt met een jaar verlengd. Amendement van het lid Erkens.

12. Verhogen mkb-winstvrijstelling 2024

Een incidentele verhoging van de mkb-winstvrijstelling naar 13,31%. Amendement van de leden Erkens en Alkaya.

13. Terugdraaien afschaffen giftenaftrek in de vennootschapsbelasting

De voorgenomen afschaffing van de giftenaftrek in de vennootschapsbelasting wordt teruggedraaid. Amendement van het lid Grinwis op het belastingplan.

14. Verhoging van de CO2-heffing glastuinbouw

Verhoging van het tarief van de CO2-heffing als dekking voor het ingroeipad van het verlaagd tarief glastuinbouw (maatregel 15 uit tabel 22). Hiermee is tegelijkertijd de verhoging van de CO2-heffing als dekking voor de nota van wijziging over het ingroeipad WKK's (maatregel 16 uit tabel 22) teruggedraaid (dit resulteert in de derving van maatregel 2 uit tabel 21). Amendement van het lid Grinwis op het belastingplan.

15. Ingroeipad afschaffen verlaagd tarief glastuinbouw

Het ingroeipad voor het afschaffen van het verlaagd tarief is verlengd. Het loopt hiermee tot 2035. Hierdoor zijn ook de percentages vanaf 2025 gewijzigd. Amendement van het lid Grinwis op het belastingplan.

16. Ingroeipad WKK's

Er wordt een extra vrijstelling geïntroduceerd voor gasinzet voor elektriciteitsopwekking voor eigen gebruik.

17. Invoeren regeling voor fiscaal bovenmatige pensioenregelingen (kappers)

Amendement waarmee tijdelijk (2024-2025) de fiscale ruimte voor pensioenopbouw voor 18-20-jarigen wordt verruimd, om te voorkomen dat franchiseloze regelingen zoals die van de kappers fiscaal bovenmatig worden. Amendement van het lid van Dijk op het belastingplan.

18. Aanpassingen energiebelasting: gevolgen voor meeropbrengst energiebelasting

De inputvrijstelling is aangepast door een extra vrijstelling te introduceren voor de gasinzet voor eigen gebruikte elektriciteit. Hierdoor daalt de meeropbrengst. Het ingroeipad voor het verlaagd tarief is verlengd. Dit raakt door gedragseffecten ook de meeropbrengst.

19. Standaard aanmerken van verhuurd vastgoed als beleggingsvermogen in de BOR

Standaard aanmerken van verhuurd vastgoed als beleggingsvermogen in de BOR.

20. Beperken tabelcorrectiefactor

Tabelcorrectiefactor voor 97,1% toepassen.

21. Verhogen belastingvermindering energiebelasting

Verhogen van de belastingvermindering in de energiebelasting. Amendement van de leden van Dijk en Erkens op het belastingplan.

22. Verhogen en indexeren maximale onbelaste uurvergoeding vrijwilligersregeling

De maximale onbelaste uurvergoeding voor onder de 21 in 2024 vastgesteld op € 3,25 en voor 21 jaar en ouder op € 5,50 (€ 5 + indexatie). Vanaf 2025 worden beide bedragen jaarlijks geïndexeerd.

23. Verhogen hoge tarief box 2 van 31% naar 33%

Verhoging van het tarief in box 2. Amendement van het lid van der Lee op het belastingplan. Dit is dekking voor het verhogen van minimumloon.

24. Verhogen tarief box 3 naar 36%

Verhoging van het tarief in box 3. Amendement van het lid van der Lee op het belastingplan. Dit is dekking voor het verhogen van minimumloon.

25. Verhoging bankenbelasting

Verhoging van de bankenbelasting. Amendement van het lid van der Lee op het belastingplan. Dit is dekking voor het verhogen van minimumloon.

26. Verhoging hoge AOF-tarief met 0,05%

Hangt samen met maatregel 21. Het is ingezet als dekking voor de verhoging van de belastingvermindering in de energiebelasting. Het hoge tarief van de AOF komt mede hierdoor uit op 7,54% in 2024.

27. Verlagen gewichtsgrens vliegbelasting naar 4000 kilogram
De gewichtsgrens wordt aangepast. Amendement van het lid Omtzigt op het belastingplan.

28. Verlagen maximumbedrag excessief lenen uit de eigen vennootschap
Het maximumbedrag wordt verlaagd van € 700.000 naar € 500.000. Amendement van het lid Grinwis op het belastingplan.

29. Verlagen vrijstelling groen beleggen
Verlagen van de vrijstelling naar € 30.000 per 2025. Amendement van de leden van Dijk en Erkens op het belastingplan. Dit is dekking voor maatregelen 30 en 31.

30. Verlagen vrijstellingspercentage BOR
Verlagen vrijstellingspercentage BOR naar 70% boven €1,5 mln. ondernemingsvermogen. Amendement van de leden van Dijk en Erkens op het belastingplan.

31. Verruiming verwateringsregeling BOR en DSR
De verwateringsregeling binnen de BOR en DSR ab wordt verruimd waardoor kleine verwaterde belangen in oude familiebedrijven voortaan voor de BOR en DSR ab kwalificeren. Amendement van de leden van Dijk en Erkens op het belastingplan.

32. Versoberen 30%-regeling
Voor de eerste 20 maanden geldt een percentage van 30%, voor de maanden 21 tot en met 40 een lager percentage van 20%, en voor de maanden 41 tot en met 60 een percentage van 10%. Amendement van het lid Omtzigt op het belastingplan. Dit is dekking voor het verhogen van minimumloon.

5.2 Inkomstenraming

Deze paragraaf gaat in op de verwachte totale belasting- en premieontvangsten ('de ontvangsten'). In 2024 bedragen de ontvangsten naar verwachting 401,6 miljard euro. In de periode 2025-2029 lopen de ontvangsten verder op tot 492,5 miljard euro. Deze paragraaf begint met een korte toelichting op de gehanteerde ramingsmethodiek, gevolgd door een toelichting op de ontwikkeling van de ontvangsten tussen 2024 en 2029. Vervolgens worden voor 2024 de belangrijkste mutaties ten opzichte van de Miljoenennota 2024 toegelicht en uitgesplitst naar belastingsoort. Tot slot wordt de verwerking van actuele inzichten in belastinguitstel toegelicht.

De inkomstenraming is een belangrijke bouwsteen voor het bepalen van het begrotingssaldo en de financieringsbehoefte van het Rijk. De inkomsten zijn sterk gevoelig voor economische ontwikkelingen. Daarom worden diverse macro-economische variabelen als input voor het ramingsmodel benut, zoals de groei van het bbp, de werkgelegenheid en de groei van de lonen. De ontwikkeling van deze economische variabelen wordt geschat door het CPB. Via een econometrisch model wordt wat er in de economie gebeurt per belastingsoort vertaald naar een verwachte ontwikkeling van de opbrengst: de endogene ontwikkeling. Om vervolgens te komen tot een raming van de ontvangsten wordt die informatie gecombineerd met recente realisaties van de ontvangsten, de effecten van nieuw beleid en eventuele specifieke bijstellingen (bijvoorbeeld vanwege relevante uitvoeringsinformatie).

Tabel 23 toont de ontwikkeling van de totale ontvangsten over de periode 2024 tot en met 2029. De raming van de endogene groei is gebaseerd op het economisch beeld zoals geraamd door het CPB in het Centraal Economisch Plan 2024. De regel voor beleidsmaatregelen bevat de geraamde effecten van beleid. De tabel laat zien dat de ontwikkeling van de ontvangsten grotendeels gedreven wordt door endogene ontwikkelingen en daarbij ongeveer gelijke tred houdt met de waardeontwikkeling van het bbp.

Tabel 23 Ontwikkeling van de opbrengst uit belastingen en premies op EMU-basis (in miljarden euro)						
	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Belastingen en premies volksverzekeringen	310,7	325,4	337,8	350,1	363,1	377,2
- waarvan belastingen	271,8	280,4	290,8	300,5	311,4	323,0
- waarvan premies volksverzekeringen	39,0	45,0	47,0	49,6	51,6	54,2
Premies werknemersverzekeringen	90,9	96,5	100,8	106,3	110,5	115,3
Totaal	401,6	421,9	438,6	456,3	473,6	492,5
Mutatie		20,3	16,7	17,8	17,2	18,9
- waarvan endogene groei		13,4	16,6	16,2	16,7	18,5
- waarvan beleid		7,0	0,1	1,6	0,5	0,4
Endogene groei in %		3,3%	3,9%	3,7%	3,7%	3,9%
Waardeontwikkeling bbp in %		4,0%	4,1%	3,8%	3,7%	n.n.b.

Ten opzichte van de stand Miljoenennota 2024 zijn de geraamde inkomsten voor 2024 neerwaarts bijgesteld met 1,4 miljard euro. Tabel 24 splitst de mutatie van de geraamde ontvangsten in 2024 uit in een deel dat verklaard wordt door beleidswijzigingen die sinds de Miljoenennota 2024 zijn doorgevoerd en een overig deel. Het overige deel bestaat uit de doorwerking van de afwijking van de gerealiseerde ontvangsten in 2023 ten opzichte van de raming voor 2023, en uit nieuwe inzichten in de groei van de ontvangsten in 2024 zelf ('endogene ontwikkeling').

De endogene ontwikkeling hangt in de regel samen met ontwikkelingen in de economie die anders uitpakken dan verwacht en met algemene ramingsonzekerheid. Voor 2024 is de verticale endogene ontwikkeling per saldo positief. De ontvangsten in 2023 - die nader worden toegelicht in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2023 - zijn iets lager (-0,9 miljard euro) uitgevallen en dit werkt negatief door in 2024. Het economisch beeld voor 2024 op basis van de CEP 2024 leidt echter tot hogere geraamde ontvangsten (+4,0 miljard euro) dan het beeld op basis van de vorige raming (MEV 2024). Zo raamt het CPB in 2024 een hoger niveau van het bbp en een sterkere stijging van de lonen, consumptie en winsten van bedrijven. Dit leidt tot een positievere endogene ontwikkeling bij met name de vennootschapsbelasting, loon- en inkomensheffing, premies werknemersverzekeringen en diverse indirecte belastingen.

Het effect van nieuw beleid is in 2024 negatief (-4,4 miljard euro). Dit is voornamelijk het gevolg van het grote anticipatie-effect eind 2023, dat verband houdt met de nieuwe box 2-tarieven per 1 januari 2024. Doordat dit anticipatie-effect zorgt voor grote incidentele opbrengsten in 2023 (en in 2024 in mindere mate), ontstaat jaar-op-jaar voor 2024 een beleidsmatige

daling van de ontvangsten.¹⁴ Daarnaast leiden de aangenomen amendementen bij het Belastingplan 2024 ook tot een daling van de inkomsten in 2024, met name door het verlagen van de brandstofaccijnzen.

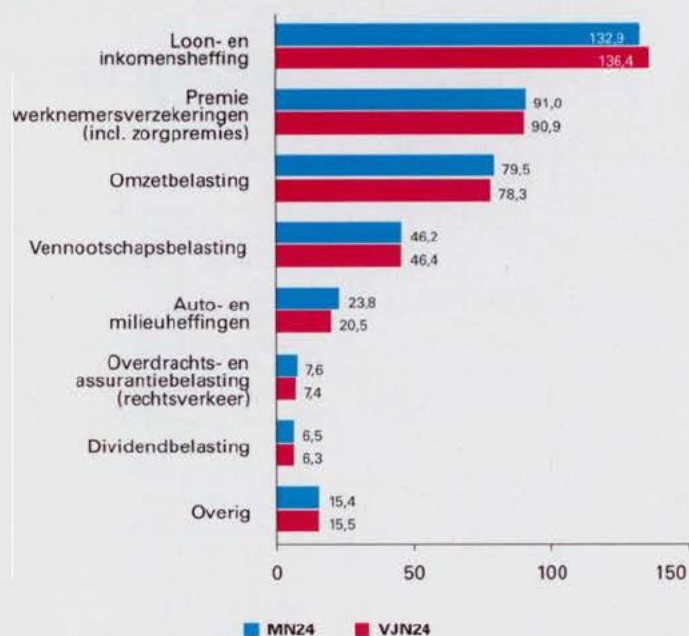
Tabel 24 Overzicht mutaties van de inkomsten sinds Miljoenennota 2024

(in miljarden euro)	Inkomsten
Stand Miljoenennota 2024	402,9
Mutatie	- 1,4
- waarvan doorwerking 2023	- 0,9
- waarvan economisch beeld 2024	4,0
- waarvan beleid	- 4,4
Stand Voorjaarsnota 2024	401,6

Figuur 5 toont voor enkele belangrijke belastingsoorten de verticale ontwikkeling van de verwachte ontvangsten. De ontvangsten van de loon- en inkomensheffing vormen de belangrijkste inkomstenbron. De raming is met 3,5 miljard euro opwaarts bijgesteld. Dit komt met name door het incidentele effect van extra belastingontvangsten in box 2 van de inkomensheffing. Bij de omzetbelasting is sprake van een lichte daling van de verwachte ontvangsten (-1,2 miljard euro). Dit volgt uit de doorwerking van lager dan verwachte ontvangsten in 2023. Bij de vennootschapsbelasting is er op basis van de eerste aanslagoplegging over 2024 voorlopig geen reden om de raming significant bij te stellen. Bij de auto- en milieuheffingen is de raming vanwege twee redenen neerwaarts bijgesteld (-3,3 miljard euro). Ten eerste vanwege het amendementen om de brandstofaccijnzen beleidsmatig te verlagen en ten tweede door het structureel lagere energieverbruik, dat leidt tot lagere opbrengsten bij de energiebelasting. Bijlage 8 bevat een uitsplitsing op detailniveau van de raming van de ontvangsten, op zowel EMU- als kasbasis.

¹⁴ Andersom kan voorgesteld worden dat de feitelijke ontvangsten in 2023 zonder deze incidentele opbrengst nog negatiever waren. In dat geval is de «doorwerking» vanuit 2023 naar 2024 ook negatiever dan de in de tabel opgenomen - 0,9 miljard euro, en verdwijnt het betreffende effect onder de noemer «beleid».

Figuur 7 Vergelijking inkomsten in 2024 volgens Miljoenennota 2024 en Voorjaarsnota 2024



Belastinguitstel

Per eind maart bedraagt de resterende belastingschuld op grond van de coronabetalingsregeling nog 10,0 miljard euro. Daar bovenop is er een groep bedrijven voor wie de betalingsregeling is ingetrokken, met een nog openstaande schuld van 3,1 miljard euro.¹⁵ Het Ministerie van Financiën corrigeert de verwachte ontvangsten op EMU-basis voor betalingen op deze schuld en houdt er hierbij rekening mee dat een deel van de schuld niet afbetaald wordt, bijvoorbeeld als gevolg van faillissement. De raming voor de oninbare schuld wordt daarbij jaarlijks geactualiseerd. In de Voorjaarsnota 2022 werd gerekend met een afslag van 6 miljard euro op de uitstaande schuld, in de Voorjaarsnota 2023 werd dit bijgesteld naar 2,5 miljard euro. Die verlaging werd gedreven door het lage aantal faillissementen, een analyse van het CPB naar bedrijven met coronaschulden uit CEP23 en door de eerste ervaringen met verplichte maandelijkse terugbetalingen (sinds oktober 2022).

In deze Voorjaarsnota wordt de raming voor het oninbare deel van de schuld (inclusief schuld waarvoor de betalingsregeling is ingetrokken) opwaarts bijgesteld naar 3,5 miljard euro. Deze aanpassing volgt uit de feitelijke betalingen op termijnen in het afgelopen jaar en de omvang van de ingetrokken betalingsregelingen. De groep bedrijven met coronaschulden is zeer divers. Sommige bedrijven hebben hun schuld al volledig afgelost of lopen voor op schema, anderen hebben hun termijnen betaald. Er zijn echter ook bedrijven die (fors) achterlopen of zelfs nog niets hebben terugbetaald. In het afgelopen jaar is voor een groep bedrijven met grote achterstanden

¹⁵ Inmiddels is bovendien 0,3 miljard euro afgeboekt vanwege oninbaarheid. Dit betreft dus al gerealiseerd afstel.

de betalingsregeling ingetrokken. Bij deze groep zal het uitstaande bedrag geheel of gedeeltelijk terugkomen als gevolg van dwanginvordering, als opbrengst van een saneringsakkoord of slotuitdeling bij faillissement. De financiële positie van de populatie is in het afgelopen jaar verslechterd: er zijn meer belastingplichtigen die (fors) achterlopen met betalingen en een groot aantal ondernemers is inmiddels uit de regeling gezet. Dit geeft aanleiding de afstelraming over de resterende schuld te verhogen van 2,5 naar 3,5 miljard euro. Hierbij geldt dat deze raming nog steeds onzeker is, mede doordat onduidelijk is hoeveel van de schuld nog wordt afgelost als een belastingplichtige uit de betalingsregeling is gezet.

6 HORIZONTALE ONTWIKKELING

6.1 Horizontale ontwikkeling uitgaven per begrotingshoofdstuk

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

Tabel 25 geeft de horizontale ontwikkeling van de netto-uitgaven per begroting weer.¹⁶ De horizontale ontwikkeling gaat uit van de begrotingsstand Voorjaarsnota 2024. De begrotingsstanden zijn uitgedrukt in het prijspeil 2024 en voor een aantal incidentele posten zijn de begrotingsstanden gecorrigeerd.¹⁷ De reserveringen uit het coalitieakkoord die nog op de Aanvullende Post staan, zijn toebedeeld aan de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement.

De netto-uitgaven stijgen ten opzichte van 2024 met 31 miljard euro tot 440 miljard euro in 2029. Een toelichting per begroting is opgenomen in bijlage 2 Verticale toelichting. De grootste absolute toename is bij Internationale samenwerking (inclusief EU-afdrachten), Sociale Zekerheid en Zorg.

Tabel 25 Horizontale ontwikkeling per begrotingshoofdstuk (Bedragen in miljarden euro)

Begroting	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Vershil 2029-2024
Zorg	109	110	112	113	115	116	8
Sociale Zekerheid	101	101	104	106	107	109	8
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	56	56	55	55	54	54	-2
Gemeentefonds en Provinciefonds (incl. Accres)	47	48	47	49	50	52	5
Internationale Samenwerking (incl. EU-afdrachten)	11	13	15	19	23	23	12
Defensie (incl. DMF)	19	20	22	21	21	20	2
Justitie en Veiligheid	21	22	22	18	18	18	-3
Infrastructuur en Waterstaat (incl. DF en MF)	14	15	16	15	15	15	1
Economische Zaken en Klimaat (incl. NGF)	9	9	14	9	11	11	2
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (incl. BES-fonds en Hoge Colleges van Staat)	12	11	10	10	10	10	-2
Financiën (excl. Nationale Schuld)	7	9	7	7	6	6	-1
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (incl. DGF)	4	5	4	5	5	5	1
Algemene Zaken en De Koning	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	410	418	428	427	434	440	31

De forse stijging bij Internationale samenwerking komt voornamelijk door de EU-afdrachten. Nederland maakt in 2024 tot en met 2026 aanspraak op 5,4 miljard euro uit de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit. Dit zorgt voor een verlaging van de netto-uitgaven in deze jaren. Daarnaast is op basis

¹⁶ Netto uitgaven betekent dat de niet-belastingontvangsten zijn afgetrokken van de uitgaven. Enkele begrotingen zijn samengevoegd weergegeven. Dit betekent dat Sociale Zekerheid naast de beleidsbegroting ook uit de begroting Sociale Verzekeringen bestaat.

¹⁷ De begrotingen van VWS en SZW in bovenstaande tabel zijn exclusief de rijksbijdragen, de nominale ontwikkeling en inclusief coronagerelateerde uitgaven. De meeste begrotingen staan reeds in prijspeil 2024. De SZW-begroting wordt bij Miljoenennota geïndexeerd naar prijspeil 2024. De uitgaven voor het Gemeentefonds en het Provinciefonds, Homogene Groep Internationale Samenwerking en huurtoeslag zijn conform de huidige begrotingstechniek in lopende prijzen weergegeven. Bij Defensie is gecorrigeerd voor de reservering ter overgang naar een nieuw pensioenstelsel met begrotingsgefinancierde pensioenen (8,5 miljard) en bij Financiën voor de lening aan TenneT. De begrotingsstanden zijn exclusief de uitgaven aan Oekraïne en de binnenlandse opvang van vluchtelingen uit Oekraïne.

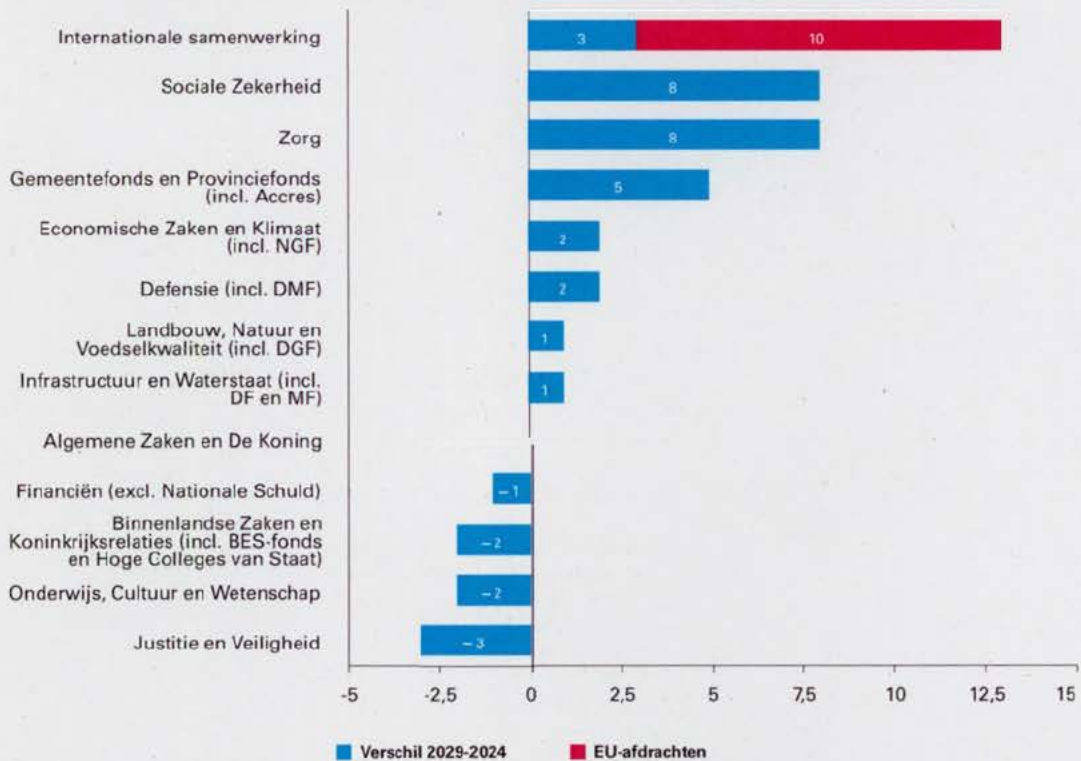
van de nieuwe commissiecijfers de verwachte onderuitputting van de EU-begroting verwerkt in de afdrachten. Dit leidt tot lagere afdrachten in 2024 en 2025 en hogere afdrachten in 2026 en 2027. Als laatste komt de stijging in latere jaren door de verwachte economische ontwikkeling en door de inschatting van de omvang van het Meerjarig Financieel Kader na 2027, onder andere omdat vanaf 2027 de terug- en rentebetalingen voor het coronaherstelfonds Next Generation EU in de raming van de EU-afdrachten zijn opgenomen.

De netto-uitgaven onder de post Zorg groeien jaar-op-jaar door de verwachte loon- en prijsontwikkelingen en volumefactoren. De belangrijkste oorzaken van de stijgende uitgaven zijn de toenemende vergrijzing, de toenemende ontwikkeling van technologieën, hoger zorggebruik door hogere inkomens, stijgende lonen als gevolg van de krappe arbeidsmarkt en de achterblijvende arbeidsproductiviteit in de zorg.

De netto-uitgaven onder de post Sociale Zekerheid nemen toe met circa 8 miljard euro tussen 2024 en 2029. Deze stijging wordt voornamelijk veroorzaakt door de verwachte stijging van de uitgaven aan de AOW en de Werkloosheidswet met respectievelijk circa 4,5 en 1,5 miljard euro.

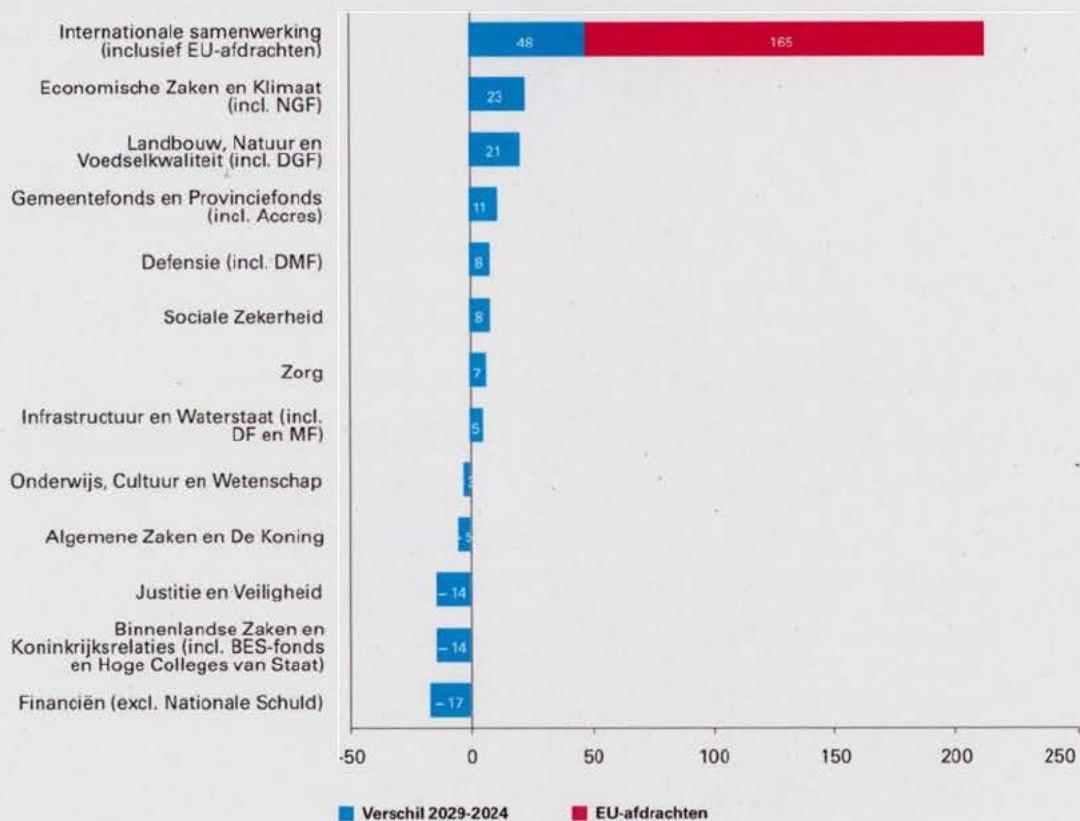
Figuur 6 laat zien met hoeveel miljarden euro de uitgaven in 2029 toe- of afnemen ten opzichte van 2024.

Figuur 8 Verschil begrotingstotaal 2029 ten opzichte van 2024 (Bedragen in miljarden euro)



Wanneer gekeken wordt naar de grootste relatieve toe- of afname, dan komen andere begrotingen naar voren. Figuur 7 laat zien met hoeveel procent de uitgaven per begroting in 2029 toe- of afnemen ten opzichte van 2024. Procentueel laten de begrotingen van Internationale samenwerking en Economische Zaken en Klimaat de grootste toename zien. De toename bij EZK komt door de uitgaven aan klimaat en het Nationaal Groeifonds. Bij LNV komt de toename door oplopende uitgaven in het kader van de transitie van de landbouw en het oplossen van de stikstofcrisis.

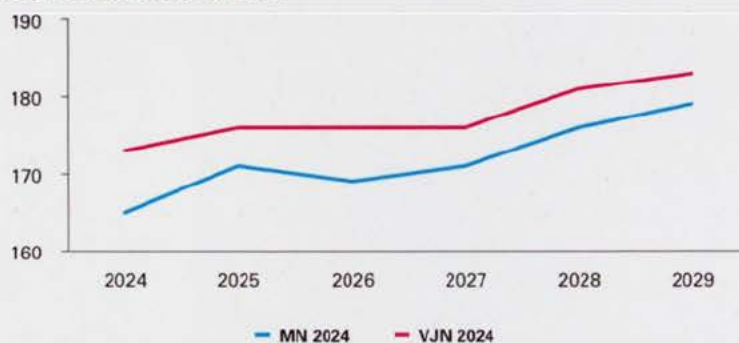
Figuur 9 Verschil begrotingstotaal 2029 ten opzichte van 2024 (in %).



6.2 Horizontale ontwikkeling uitgaven per deelplafond

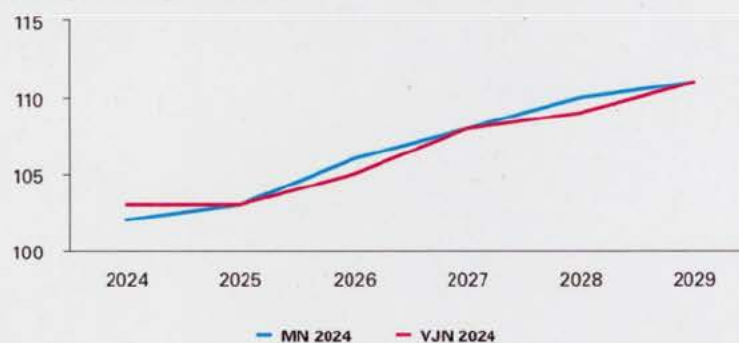
In deze paragraaf zijn de tabellen uit de vorige paragraaf uitgesplitst naar de verschillende uitgavenplafonds.

Figuur 10 Horizontale ontwikkeling uitgavenplafond Rijksbegroting (Bedragen in miljarden euro)



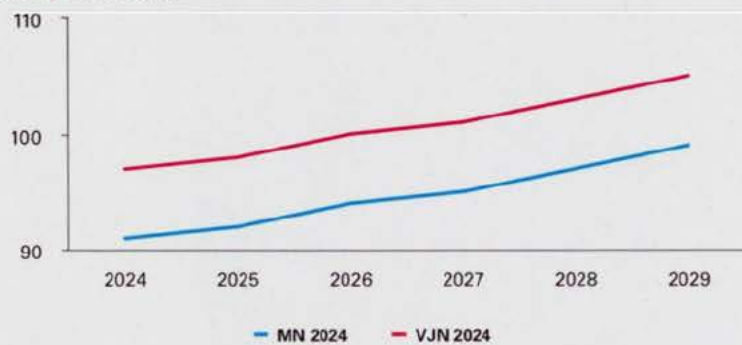
Het verschil tussen Miljoenennota 2024 en Voorjaarsnota 2024 wordt voornamelijk verklaard door de toevoeging van de loon- en prijsbijstelling.

Figuur 11 Horizontale ontwikkeling uitgavenplafond Sociale Zekerheid (Bedragen in miljarden euro)



De indexatie van de Sociale Zekerheidsregelingen vindt plaats bij Miljoenennota. Hierdoor liggen de uitgavenniveaus van Miljoenennota 2024 en Voorjaarsnota 2024 dicht bij elkaar.

Figuur 12 Horizontale ontwikkeling uitgavenplafond Zorg (Bedragen in miljarden euro)



Het verschil tussen Miljoenennota 2024 en Voorjaarsnota 2024 wordt voornamelijk veroorzaakt door de toevoeging van de loon- en prijsbijstelling voor 2024.

Figuur 13 Horizontale ontwikkeling uitgavenplafond Investerings (Bedragen in miljarden euro)



Het verschil tussen Miljoenennota 2024 en Voorjaarsnota 2024 wordt voornamelijk veroorzaakt door kasschuiven onder het investeringsplafond.

BIJLAGE 1 - BUDGETTAIRE KERNGEGEVENS

Tabel 26 EMU-saldo

(in miljarden euro, min = tekort)	2024	2025	2026	2027	2028	2029
1 Belasting- en premieontvangsten	401,6	421,9	438,6	456,3	473,6	492,5
2 Totale netto-uitgaven	481,5	504,3	529,3	534,8	562,0	587,1
<i>w.v. Niet-relevante rijksuitgaven, wel relevant voor EMU-saldo*</i>	14,4	14,5	20,2	6,4	7,9	8,2
3 Niet EMU-saldo relevante uitgaven**	-57,4	-54,7	-46,4	-48,8	-52,6	-56,2
4 Kas-transverschillen en overige posten	-3,9	-3,3	-2,1	-1,4	-1,0	-0,8
5 EMU-saldo decentrale overheden	-0,7	-0,7	-0,7	-0,8	-0,8	-0,7
6 EMU-saldo collectieve sector (1-2-3+4+5)	-27,1	-31,8	-47,2	-31,8	-37,6	-39,9
7 EMU-saldo collectieve sector (in procenten bbp)	-2,5%	-2,8%	-4,0%	-2,6%	-3,0%	-3,0%

* Betreft rijksuitgaven niet relevant voor de uitgavenplafonds van het Rijk, maar wel voor het EMU-saldo. Deze uitgaven worden toegelicht in Tabel 27.

** Niet EMU-saldo relevante uitgaven worden toegelicht in Tabel 28.

Tabel 27 Niet-relevante rijksuitgaven, wel relevant voor het EMU-saldo

(in miljoenen euro, plus = uitgave)	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Invoerrechten EU-afdrachten	-4.584	-4.770	-4.994	-5.207	-5.433	-5.669
Dividend financiële staatsdeelnemingen	632	619	629	629	629	629
Overige gevolgen interventies financiële crisis (netto)	111	84	65	58	56	51
Ontvangsten COVA	111	111	111	111	111	111
Ontvangsten ETS	1.400	1.450	1.700	5.250	4.250	3.650
Opbrengst heffing ODE	-545	-550	-650	-950	-850	-750
Veilingopbrengst frequenties	33	0	0	0	0	0
Werkgeversbijdrage kinderopvang	1.575	1.577	1.578	1.583	1.590	1.590
Zorgtoeslag (netto)	-6.600	-7.304	-7.661	-8.068	-8.444	-8.056
Dierengezondheidsfonds	-9	0	0	0	0	0
Loon- en prijsbijstelling op niet plafond relevante uitgaven	203	191	190	193	195	206
Oekraïnemiddelen op begrotingen buiten het plafond	-6.685	-5.889	-2.586	329	88	88
Defensie pensioenen	0	0	-8.500	-300	0	0
Overig	-78	-55	-55	-55	-97	-97
Totaal	-14.437	-14.536	-20.172	-6.426	-7.905	-8.247

Tabel 28 Niet EMU-saldo relevante uitgaven

(in miljoenen euro, plus = uitgave)	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Verstrekking studieleningen	3.780	3.415	3.102	2.738	2.407	2.258
Aflossing studieleningen	-1.466	-1.507	-1.549	-1.592	-1.636	-1.681
Coronagerelateerde leningen	13.037	11.616	-78	35	-2	-3
Rijksbijdragen aan de sociale fondsen	54.437	51.572	55.739	59.238	62.971	66.732
Rente sociale fondsen	1.579	1.378	1.625	2.043	2.505	2.852
Kasbeheer	-14.319	-12.228	-12.429	-13.393	-13.260	-13.536
Rente-ontvangsten derivaten	23	-54	-61	-56	-36	-25
Voortijdige beëindigen derivaten	8	0	0	0	0	0
Aan- en verkoop staatsdeelnemingen	90	474	330	77	0	0
Diverse leningen	-33	-165	-340	-326	-366	-429
Exportkredietverzekering	62	47	47	47	47	47
Oekraïne	0	0	0	-37	-39	-38
Overig	245	175	-1	-1	-1	-1
Totaal	57.443	54.722	46.384	48.772	52.590	56.177

BIJLAGE 2 - VERTICALE TOELICHTING

De verticale toelichting toont voor ieder begrotinghoofdstuk de budgettaire veranderingen die zich hebben voorgedaan sinds de Miljoenennota 2024.

De verticale toelichting bestaat per begroting uit twee tabellen: uitgaven en ontvangsten. De tabellen kunnen uit de volgende posten bestaan:

1. Meevallers
2. Tegenvallers
3. Intensiveringen
4. Ombuigingen
5. Generaal dossier
6. Kasschuiven
7. Overboekingen coalitieakkoord Rutte IV
8. Overboekingen Aanvullende Post
9. Overboekingen met andere begrotingen
10. Plafondcorrecties
11. Loonbijstelling
12. Prijsbijstelling
13. Eindejaarsmarge
14. Extrapolatie
15. Desalderingen
16. Technisch
17. Niet-plafondrelevant

De bedragen in de tabellen zijn in miljoenen euro. Door afrondingen kan het totaal afwijken van de som der onderdelen. In de ontwerpbegroting wordt een meer gedetailleerde toelichting op de mutaties gegeven. De begrotingen zijn inclusief de uitgaven voor HGIS (Homogene Groep Internationale Samenwerking).

Algemene Zaken en De Koning

De Koning

I De Koning: Uitgaven						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Basisstand (Miljoenennota)	56	56	56	56	56	0
<i>Loonbijstelling</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
Loonbijstelling	1	1	1	1	1	1
<i>Prijsbijstelling</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Prijsbijstelling	0	0	0	0	0	0
<i>Extrapolatie</i>						<i>56</i>
Extrapolatie						56
<i>Technisch</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Technisch	0	0	0	0	0	0
Stand Voorjaarsnota	58	58	58	58	58	58

I De Koning: Ontvangsten						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Basisstand (Miljoenennota)	2	2	2	2	2	0
<i>Extrapolatie</i>						<i>2</i>
Extrapolatie						2
Stand Voorjaarsnota	2	2	2	2	2	2

Uitgaven

Loonbijstelling

De tranche 2024 van de loonbijstelling wordt overgemaakt naar de begroting van de Koning.

Prijsbijstelling

De tranche 2024 van de prijsbijstelling wordt overgemaakt naar de begroting van de Koning. Vanwege afronding staat dit bedrag in de tabel op nul.

Extrapolatie

Met de extrapolatie wordt de begrotingsstand in het extrapolatiejaar 2029 (t+5) toegevoegd aan de begroting van de Koning.

Technisch

Deze post bestaat uit diverse loon- en prijsdoorbelastingen en een doorbelasting naar de begroting van Algemene Zaken voor het Kabinet van de Koning. Vanwege afronding staat dit bedrag in de tabel op nul.

Ontvangsten

Extrapolatie

Met de extrapolatie wordt de begrotingsstand in het extrapolatiejaar 2029 (t+5) toegevoegd aan de begroting van de Koning.

Algemene Zaken

III Algemene Zaken: Uitgaven						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Basisstand (Miljoenennota)	97	94	97	97	97	0
<i>Meevallers</i>	- 2	- 1	- 1	0	0	0
Meevallers	- 2	- 1	- 1	0	0	0
<i>Tegenvallers</i>	15	7	6	6	6	6
Tijdelijke huisvesting	9	2	2	2	2	2
ICT	6	5	4	4	4	4
<i>Overboekingen met andere begrotingen</i>	1	0	0	0	0	0
Overboekingen met andere begrotingen	1	0	0	0	0	0
<i>Loonbijstelling</i>	4	4	4	4	4	4
Loonbijstelling	4	4	4	4	4	4
<i>Prijsbijstelling</i>	1	1	1	1	1	1
Prijsbijstelling	1	1	1	1	1	1
<i>Eindejaarsmarge</i>	1					
Eindejaarsmarge	1					
<i>Extrapolatie</i>						97
Extrapolatie						97
<i>Technisch</i>	0	0	0	0	0	0
Technisch	0	0	0	0	0	0
Stand Voorjaarsnota	116	104	106	107	107	107

III Algemene Zaken: Ontvangsten						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Basisstand (Miljoenennota)	8	8	8	8	8	0
<i>Meevallers</i>	1	1	1	1	1	1
Meevallers	1	1	1	1	1	1
<i>Extrapolatie</i>						8
Extrapolatie						8
<i>Technisch</i>	0	0	0	0	0	0
Technisch	0	0	0	0	0	0
Stand Voorjaarsnota	9	9	9	9	9	9

Uitgaven

Meevallers

Deze post bestaat uit het inzetten van een deel van de eindejaarsmarge ter hoogte van ongeveer 0,8 miljoen euro ter dekking van een deel van de tegenvallers. Daarnaast is verwachte incidentele onderuitputting ter hoogte van 1 miljoen euro in 2024, 2025 en 2026 ingezet ter dekking van een deel van de tegenvallers.

Tegenvallers

Tijdelijke huisvesting

Deze post bestaat uit tegenvallers die zijn ontstaan door meerkosten als gevolg van de tijdelijke verhuizing van het ministerie van Algemene Zaken door de renovatie van het Binnenhof. Er is een tweede locatie nodig. Hierdoor worden er extra uitgaven oplopend naar 2 miljoen euro per jaar verwacht tot de verhuizing terug naar het Binnenhof. Daarnaast zijn de eenmalige inrichtingskosten voor de nieuwe locatie begroot op 8 miljoen euro in 2024.

ICT

Op de begroting van Algemene Zaken wordt budget toegevoegd voor extra uitgaven voor het ICT-project AZ-next. Daarnaast wordt er extra budget beschikbaar gesteld voor beheer en onderhoud van het nieuwe documentmanagementsysteem (DMS), extra voorzieningen bij het datacenter en verdere professionalisering van de ICT-infrastructuur. In totaal gaat het 6 miljoen euro in 2024 aflopend naar 4 miljoen euro in 2026 en verder.

Extrapolatie

Met de extrapolatie wordt de begrotingsstand in het extrapolatiejaar 2029 (t+5) toegevoegd aan de begroting van Algemene Zaken.

Loonbijstelling

De tranche 2024 van de loonbijstelling wordt overgemaakt naar de begroting van Algemene Zaken.

Prijsbijstelling

De tranche 2024 van de prijsbijstelling wordt overgemaakt naar de begroting van Algemene Zaken.

Overboekingen met andere begrotingen

Deze post bestaat uit meerdere mutaties. De grootste mutatie betreft een overboeking van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het informatiehuishoudingsbudget van de Dienst Publiek en Communicatie van ongeveer 0,7 miljoen euro.

Eindejaarsmarge

De eindejaarsmarge ter hoogte van ongeveer 0,9 miljoen euro is toegevoegd aan de begroting van Algemene Zaken.

Ontvangsten

Meevallers

Deze post bestaat uit een structurele verhoging van de ontvangsten van 0,5 miljoen euro op de begroting van Algemene Zaken van Dienst Publiek en Communicatie. Zij leveren hiermee een bijdrage aan de overheadkosten die het ministerie van Algemene Zaken maakt voor de dienst.

Extrapolatie

Met de extrapolatie wordt de begrotingsstand in het extrapolatiejaar 2029 (t+5) toegevoegd aan de begroting van Algemene Zaken.

Technisch

Deze post bestaat uit de ontvangsten door diverse loon- en prijsdoorbelastingen en een doorbelasting van de begroting van de Koning ten behoeve van het Kabinet van de Koning. Vanwege afronding staat dit bedrag in de tabel op nul.

Buitenlandse Zaken (inclusief BHOS)

Buitenlandse Zaken

V Buitenlandse Zaken: Uitgaven						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Basisstand (Miljoenennota)	12.790	13.941	14.318	14.705	18.608	0
<i>Intensiveringen</i>	12	39				
NAVO-top Nederland	12	39				
<i>Generaal dossier</i>	- 903	- 81	1.378	852	43	44
EU-afrachten	- 903	- 81	1.378	852	43	44
<i>Kasschuiven</i>	- 30	25	5			
Kasschuiven	- 30	25	5			
<i>Overboekingen Aanvullende Post</i>	15	8	1	1	1	1
Eerste niet-militaire steunpakket Oekraïne 2024	15					
Overboeking accountability		8	1	1	1	1
<i>Overboekingen met andere begrotingen</i>	- 34	- 27	18	23	23	23
NAVO-top Nederland	- 12	- 32				
Overboeking accountability		3	26	26	26	26
Overige overboekingen met andere begrotingen	- 22	2	- 8	- 3	- 3	- 3
<i>Plafondcorrecties</i>	653	325	- 4	- 3	1	1
Ophoging Europese Vredesfaciliteit	301					
EU-afrachten	294	294				
Steun Oekraïne 2024	48	33				
Prijsbijstelling non-ODA	10	- 1	- 4	- 3	1	1
<i>Eindejaarsmarge</i>	100					
Eindejaarsmarge	100					
<i>Extrapolatie</i>						19.046
Extrapolatie						19.046
<i>Technisch</i>	- 1	- 25	14	13	10	9
NAVO-top Nederland	- 12	- 39				
Overig technisch	11	14	14	13	10	9
<i>Niet-plafondrelevant</i>	- 400	- 479	- 492	- 509	- 526	- 395
Actualisatie invoerrechten	- 400	- 479	- 492	- 509	- 526	- 395
Stand Voorjaarsnota	12.203	13.727	15.238	15.082	18.159	18.727

V Buitenlandse Zaken: Ontvangsten

In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Basisstand (Miljoenennota)	4.076	2.646	3.104	1.533	1.593	0
<i>Generaal dossier</i>	1.107	- 120	- 123	- 127	- 132	- 99
Traditionele Eigen Middelen (TEM)	607					
EU-afrachten (nacalculatie 2023)	600					
Perceptiekostenvergoeding	- 100	- 120	- 123	- 127	- 132	- 99
<i>Kasschuiven</i>	- 1.280	1.280				
Kasschuif huisvesting	- 95	95				
Wijziging kasreeks HVP	- 1.185	1.185				
<i>Extrapolatie</i>						1.620
Extrapolatie						1.620
<i>Technisch</i>	11	14	14	13	10	9
Technisch	11	14	14	13	10	9
Stand Voorjaarsnota	3.913	3.821	2.995	1.419	1.472	1.530

Uitgaven

Intensiveringen

NAVO-top Nederland

Deze mutatie betreft de boeking van het budget voor BZ voor de organisatie van de NAVO-top (12 miljoen euro in 2024 en 39 miljoen euro in 2025). In 2023 is besloten dat Nederland gastland is voor de NAVO-top in 2025. In aanloop naar deze top worden reeds in 2024 additionele kosten gemaakt voor de logistieke voorbereidingen (huur locatie, hotelkamers etc.). Vanuit de HGIS wordt in dit kader in 2024 12 miljoen toegekend aan de BZ-begroting en 12 miljoen euro aan de JenV-begroting (zie overboeking). Dit wordt gefinancierd uit BZ- en JenV-eindejaarsmarge 2023.

Vanuit de HGIS wordt in 2025 51 miljoen euro additioneel ter beschikking gesteld ten behoeve van de organisatie van de NAVO-top, waarmee de totale HGIS-bijdrage voor 2024 en 2025 komt op 75 miljoen euro. Het bedrag van 51 miljoen euro wordt verdeeld naar de begrotingen van Justitie en Veiligheid (28 miljoen euro in 2025, zie overboekingen), Infrastructuur en Waterstaat (4 miljoen euro in 2025, zie overboekingen) en Buitenlandse Zaken (19 miljoen euro in 2025). De verdeling is gebaseerd op de relatieve verdeling van de organisatie van de Nuclear Security Summit in 2014 van deze departementen. De verdeling is indicatief en kan nog wijzigen op basis van verdere uitwerking. Buitenlandse Zaken zet hier bovenop nog eens 20 miljoen euro in 2025 uit de eigen begroting voor een deel van de kosten die BZ moet maken voor de NAVO-top. De toegevoegde HGIS-middelen zijn bedoeld voor de additionele kosten van deze departementen, die niet zouden zijn ontstaan als Nederland de NAVO-top niet zou organiseren. Defensie past eventuele kosten in 2024 binnen de eigen begroting in. Indien noodzakelijk kan een herijking van het budget plaatsvinden bij een volgend hoofdbesluitvormingsmoment.

Generaal dossier

EU-afrachten

Dit is een saldo van verschillende mutaties op de EU-afrachten. Ten eerste is er in 2025 een tegenvaller van 259,5 miljoen euro door de nacalculatie over 2023. Ten tweede is op basis van de nieuwe commissiecijfers de

verwachte onderuitputting onder het uitgavenplafond van de EU-begroting verwerkt in de afdrachten, wat leidt tot meevallers van 1,3 mld. in 2024 en 342 miljoen euro in 2025 en tegenvallers van 808 miljoen euro in 2026 en 637 miljoen euro in 2027. Ten derde is het effect van de herziening (Mid Term Review) van het Meerjarig Financieel Kader (MFK; de Europese begroting) en de oprichting van de Oekraïne-faciliteit verwerkt. Ten vierde is de laatste aanvullende begroting (Draft Amending Budget 4; DAB4) van 2023 verwerkt. Deze is op de EU-begroting over de jaargrens heen geschoven, wat leidt tot een meevaller van 193 miljoen euro in 2024. Ten slotte zijn de boeteopbrengsten geactualiseerd, wat leidt tot een tegenvaller van 56 miljoen euro in 2027.

Kasschuiven

Binnen de HGIS kan BZ de eindejaarsmarge (EJM) verdeeld over 3 jaren opvragen. Middels deze kasschuif wordt de HGIS-eindejaarsmarge inclusief de middelenafpraak huisvesting in de jaren 2025 en 2026 toegevoegd aan de begroting van Buitenlandse Zaken.

Overboekingen Aanvullende Post

Eerste niet-militaire steunpakket Oekraïne 2024

Eind december 2023 heeft het kabinet bekendgemaakt 102 miljoen euro vrij te maken voor steun aan Oekraïne in de eerste vier maanden van 2024. Een deel van deze middelen (15 miljoen euro) wordt toegevoegd aan het Stabiliteitsfonds op de begroting van Buitenlandse Zaken. Het gaat om 5 miljoen euro voor de voortzetting en opschaling van humanitaire ontmijning door Ngo's en om 10 miljoen euro voor een bijdrage aan UNOPS (United Nations Office for Project Services).

Overboeking accountability

Eind november 2023 heeft het kabinet bekendgemaakt middelen beschikbaar te maken voor waarheidsvinding en gerechtigheid voor Oekraïne (*accountability*). Conform afspraken worden de structurele kosten gedekt door middel van evenredige bijdragen van de verschillende departementale begrotingen. De structurele bijdrage van BZK wordt gedekt middels de reserveringen op de aanvullende post. VWS dekt de bijdrage in 2025 vanaf de reservering op de aanvullende post.

Overboekingen met andere begrotingen

NAVO-top Nederland

J&V en I&W ontvangen respectievelijk 40 miljoen euro en 4 miljoen euro vanuit de HGIS voor de organisatie en beveiliging van de NAVO-top.

Overboeking accountability

Eind november 2023 heeft het kabinet bekendgemaakt middelen beschikbaar te maken voor waarheidsvinding en gerechtigheid voor Oekraïne (*accountability*). Conform afspraak worden de incidentele en structurele kosten gedekt door middel van evenredige bijdragen van de verschillende departementale begrotingen.

Overige overboekingen met andere begrotingen

Er hebben verschillende overboekingen plaatsgevonden binnen de HGIS. De grootste mutaties zijn een bijdrage uit de HGIS van 25 miljoen euro aan Defensie in 2024 inzake de BSB-beveiliging op hoog-risico posten, overboekingen van de begroting van BZ naar de begroting van BHOS vanwege een ramingsbijstelling van het Europees ontwikkelingsfonds van 13 miljoen euro in 2024 en 4 miljoen euro in 2025, en 3 miljoen euro structureel voor uitvoeringskosten van de RVOD. Daarnaast is er ten behoeve van de

VN-gezant voor de wederopbouw in Gaza 5 miljoen euro overgeboekt van de begroting van BHOS naar de begroting van BZ. Het overige deel is een saldo van verschillende kleinere mutaties.

Plafondcorrecties

Ophoging Europese Vredesfaciliteit

In de Nota van Wijziging op de ontwerpbegroting 2024 van Buitenlandse Zaken is een verhoging van de Nederlandse bijdrage aan de Europese Vredesfaciliteit (EPF) van 300,9 miljoen euro opgenomen. Deze reeks betreft het Nederlandse aandeel in de derde ophoging van de EPF voor steun aan Oekraïne. De Nederlandse bijdrage aan het EPF is gebaseerd op de bnp-verdeelsleutel van ca. 5,9% en is opgenomen in lopende prijzen, conform Europese begrotingssystematiek.

EU-afdrachten

Deze mutaties zijn het effect op de Nederlandse afdrachten van de herziening (Mid Term Review) van het MFK inclusief de oprichting van de Oekraïne-faciliteit. Voor 2024 en 2025 zijn deze mutaties met een plafondcorrectie verwerkt op de begroting van buitenlandse zaken.

Steun Oekraïne 2024

Dit betreft een bijdrage aan een agressietribunaal ter ondersteuning van de justitiële sector van Oekraïne. Deze mutatie is verwerkt met een Nota van Wijziging op de ontwerpbegroting 2024 van buitenlandse zaken.

Prijsbijstelling non-ODA

Naar aanleiding van de CEP-raming van het Centraal Planbureau wordt het non-ODA-budget bijgesteld op basis van de verwachting van de prijsontwikkeling van het bbp.

Eindejaarsmarge

De totale HGIS-onderuitputting over 2023 bedraagt 100 miljoen euro. Hiervan is 16 miljoen euro onderdeel van de middelenafpraak voor huisvesting. Via de HGIS-eindejaarsmarge inclusief de middelenafpraak huisvesting wordt dit budget toegevoegd aan de begroting van Buitenlandse Zaken in 2024 en conform HGIS-besluitvorming doorverdeeld naar de betreffende departementen.

Extrapolatie

Met de extrapolatie wordt de begrotingsstand in het extrapolatiejaar 2029 (t+5) toegevoegd aan de begroting van Buitenlandse Zaken.

Technisch

NAVO-top Nederland

Vanuit de HGIS wordt er budget toegevoegd aan de begroting van BZ voor dekking van de kosten voor de NAVO-top, het gaat om 12 miljoen euro in 2024 en 39 miljoen euro in 2025.

Overig technisch

Dit is een saldo van verschillende mutaties. Onder andere de contributie aan de VN wordt structureel verhoogd met 6 miljoen euro. Ook wordt de bijdrage aan het Centre for Humanitarian Dialogue in het kader van vrede en veiligheid meerjarig verhoogd met 4 miljoen euro en stijgen de uitgaven voor training van buitenlandse diplomaten door het afsluiten van een nieuwe subsidieovereenkomst. Daarnaast is de bijdrage aan de Raad van Europa (RvE) structureel verhoogd vanwege het wegvallen van de Russische contributie.

Niet-plafondrelevant

Actualisatie invoerrechten

Gedurende het jaar treedt een onbedoeld saldo-effect op in de ramingen van de invoerrechten, doordat aan de inkomsten- en uitgavenkant een andere raming wordt gebruikt. Om dit saldo-effect te voorkomen wordt drie keer per jaar een extra actualisatie verwerkt aan de uitgavenkant van de invoerrechten en de perceptiekostenvergoeding die hieruit volgt.

Ontvangsten

Generaal dossier

Traditionele Eigen Middelen (TEM)

Dit betreft de verrekening met de EU van verschillende casussen over onder voorbehoud afgedragen traditionele eigen middelen (TEM). Het gaat om de zonnepanelencasus, de lage waarde textiel en schoenen (LWTS) casus, en verschillende kleinere casussen. Voor de zonnepanelencasus heeft Nederland 634 miljoen euro vooruitbetaald, hiervan krijgt Nederland 405,6 miljoen euro terug. Voor de LWTS casus ontvangt Nederland 46,2 miljoen euro terug van de 148,3 miljoen euro die was vooruitbetaald. In 2023 heeft Nederland reeds 83,8 miljoen euro hiervan ontvangen. Voor de overige casussen krijgt Nederland 167,3 miljoen euro terug van de 236,3 miljoen euro die was vooruitbetaald.

EU-afdrachten (nacalculatie 2023)

De nacalculatie die geboekt is in 2023 over 2022 is foutief als negatieve uitgave geboekt, maar had geboekt moeten worden als overige ontvangst. Dit leidt tot een ontvangst van 556 miljoen euro. Daarnaast leidt de nacalculatie t.a.v. de plasticafdracht over 2023 tot een eenmalige meevaller van 44 miljoen euro.

Perceptiekostenvergoeding

Nederland ontvangt 25% van de bruto af te dragen nabetalings aan traditionele eigen middelen (TEM) als perceptiekostenvergoeding. Deze mutatie hangt samen met de actualisatie en nabetaling van de invoerrechten en is relevant voor het uitgavenplafond.

Kasschuiven

Kasschuif Huisvesting

In de begroting van 2024 is een opbrengst geraamd van 95 miljoen euro uit een verkoop binnen de vastgoedportefeuille van Buitenlandse Zaken. De ontvangst van deze verkoop zal naar verwachting pas in 2025 worden ontvangen.

Wijziging kasreeks HVP

Dit betreft een wijziging van de kasreeks voor de ontvangsten van het Herstel en Veerkrachtplan (HVP). Tot en met 2026 maakt Nederland aanspraak op 5,4 miljard uit de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit. Volgens planning dient Nederland in het najaar 2024 het tweede betaalverzoek in. Uitbetaling geschiedt pas na goedkeuring door de Europese Raad op basis van een beoordeling door de Europese Commissie. Naar verwachting ontvangt Nederland dit deel van de middelen pas begin 2025.

Extrapolatie

Met de extrapolatie wordt de begrotingsstand in het extrapolatiejaar 2029 (t+5) toegevoegd aan de begroting van Buitenlandse Zaken.

Technisch

Door de toename van visa en paspoortuitgiften worden de ontvangsten van consulaire dienstverlening bijgesteld. Hiermee heeft BZ een structurele hogere ontvangst van circa 10 miljoen euro per jaar.

Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking: Uitgaven						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Miljoenennota	3.641	3.820	4.097	5.312	5.893	0
<i>Intensiveringen</i>	94					
Humanitaire hulp en wederopbouw	60					
Resilience and Sustainability Trust	34					
<i>Ombuigingen</i>	-94					
Dekking Resilience and Sustainability Trust	-34					
Dekking humanitaire hulp	-60					
<i>Generaal dossier</i>	17	51	51	51	51	51
Bijstelling ODA-budget n.a.v. CEP-raming	17	51	51	51	51	51
<i>Kasschuiven</i>	2	-114	114		-70	
Kasschuif t.b.v. tweede niet-militaire steunpakket Oekraïne 2023	2					
Kasschuif amendement Grinwis c.s.					-70	
Kasschuif dekking asiel		-114	114			
<i>Overboekingen Aanvullende Post</i>	77					
Eerste niet-militaire steunpakket Oekraïne 2024	77					
<i>Overboekingen met andere begrotingen</i>	-15	-145	-696	-5	-5	-5
ODA-toerekening asiel	20	-135	-695			
Overboekingen Buitenlandse Zaken	8	2	-2	-3	-3	-3
HGIS-besluitvorming	-43	-12	2	-1	-1	-1
<i>Plafondcorrecties</i>	199	303	55	52	62	74
Tweede niet-militaire steunpakket Oekraïne 2024	148	252				
Bijstelling ODA-budget n.a.v. CEP-raming	51	51	55	52	62	74
<i>Extrapolatie</i>						6.150
Extrapolatie						6.150
<i>Desalderingen</i>	12	0	0	0	0	
Desaldering ontvangsten EIB	12	0	0	0	0	
<i>Technisch</i>	0	0	0	0	0	0
Technisch	0	0	0	0	0	0
Stand Voorjaarsnota	3.933	3.916	3.621	5.410	5.932	6.269

XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking: Ontvangsten

In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Basisstand (Miljoenennota)	58	53	48	45	43	0
<i>Extrapolatie</i>						42
Extrapolatie						42
<i>Desalderingen</i>	12	0	0	0	0	
Desaldering ontvangsten EIB	12	0	0	0	0	
Stand Voorjaarsnota	70	53	48	45	43	42

Uitgaven

Intensivering

Humanitaire hulp en wederopbouw

Het kabinet stelt aanvullend budget beschikbaar voor de wederopbouw van Gaza (20 miljoen euro) en voor humanitaire hulp bij acute crises (40 miljoen euro). De dekking voor dit aanvullende budget komt uit het bufferartikel van de BHOS-begroting.

Resilience and Sustainability Trust

Het kabinet stelt 34 miljoen euro ter beschikking voor een bijdrage aan de Resilience and Sustainability Trust (RST). Dit is een IMF-fonds voor het versterken van klimaatweerbaarheid van kwetsbare landen. De dekking voor dit aanvullend budget komt uit bufferartikel van de BHOS-begroting.

Ombuigingen

Dekking Resilience and Sustainability Trust

De dekking voor dit aanvullend budget komt uit artikel 5.4 (het bufferartikel) van de BHOS-begroting.

Dekking Humanitaire hulp en wederopbouw

De dekking voor dit aanvullende budget komt uit artikel 5.4 (het bufferartikel) van de BHOS-begroting.

Generaal dossier

Bijstelling ODA-budget n.a.v. CEP-Raming

Naar aanleiding van de raming van het Centraal Economisch Plan (CEP) van het Centraal Planbureau (CPB) wordt het ODA-budget bijgesteld op basis van de verwachting van de volumeontwikkeling van het bruto nationaal inkomen (bni).

Kasschuiven

Kasschuif t.b.v. tweede niet-militaire steunpakket Oekraïne

Door vertragingen en uitgestelde facturaties vindt een deel van de uitgaven uit het tweede steunpakket aan Oekraïne in 2024 i.p.v. 2023 plaats. De afboeking van dit bedrag in 2023 is verwerkt in de Slotwet.

Kasschuif amendement Grinwis c.s.

Bij de behandeling van de Prinsjesdag Incidentele Suppletoire Begroting (ISB) van BHOS is het amendement Grinwis aangenomen, waarmee binnen de BHOS-begroting 70 miljoen euro van 2028 naar 2023 is geschoven.

Kasschuif dekking asiel

De meerkosten voor de asielopvang van asielzoekers uit ontwikkelingslanden leidt tot een tegenvaller binnen de BHOS-begroting. Ter dekking van een deel van deze tegenvaller zet BHOS in 2024 t/m 2026 het bufferartikel in, waarbij er 113 miljoen euro schuift van 2025 naar 2026.

Overboekingen Aanvullende Post

Eerste niet-militaire steunpakket 2024

Eind december 2023 heeft het kabinet bekendgemaakt 102 miljoen euro vrij te maken voor steun aan Oekraïne in de eerste vier maanden van 2024. Een deel van deze middelen (77 miljoen euro) wordt overgeboekt naar de begroting van BHOS. Deze middelen zijn o.a. bedoeld voor humanitaire hulp, ontminning en het Special Program for Ukraine and Moldova Recovery (SPUR), onderdeel van de International Development Association (IDA) van de Wereldbank.

Overboekingen met andere begrotingen

ODA-toerekening asiel

Door de verhoogde instroom van asielzoekers en de daaruit volgende hogere bezetting in de reguliere asielketen en een hogere prijs doen zich tegenvallers voor bij de asielopvang. Een deel van deze meerkosten wordt opgevangen vanuit het ODA-budget ten behoeve van de eerstejaarsopvang van asielzoekers uit ontwikkelingslanden. Deze meerkosten van asiel worden grotendeels bekostigd uit het bufferartikel van de BHOS-begroting in 2026 en een kasschuif vanuit 2025. Voor de overige dekking wordt o.b.v. een verdeelsleutel een taakstelling ingeboekt op 'nog te verdelen' op de beleidsartikelen van de BHOS-begroting. Deze zal in de Ontwerpbegroting concreet ingevuld worden, waarbij de verdeling binnen en over de artikelen nog kan wijzigen. Deze meerkosten worden overgeboekt naar de begroting van JenV.

Overboekingen Buitenlandse Zaken

Er vindt een aantal overboekingen plaats tussen de begroting van BHOS en de begroting van BZ. Zo wordt 5 miljoen euro overgeboekt van de BHOS-begroting naar de BZ-begroting voor een bijdrage voor de VN-gezant voor wederopbouw voor Gaza. Verder zijn er op de BZ-begroting ontvangsten voor het Europees Ontwikkelfonds van 13 (2024) en 4 miljoen euro (2025).

HGIS-besluitvorming

Als gevolg van de HGIS-besluitvorming vindt er een aantal overboekingen met andere begrotingen plaats, wat een effect heeft op de BHOS-begroting van 43 miljoen euro in 2024. De grootste mutaties voor 2024 zijn een terugbetaling van 57 miljoen euro van de BHOS- naar de BZ-begroting voor de overschrijding van het ODA-budget in 2023 en een overboeking van Financiën naar de BHOS-begroting van 19 miljoen euro. Dit betreft een terugbetaling van International Finance Corporation (IFC). Daarnaast wordt een deel van de BZ-apparaatsuitgaven toegerekend aan ODA. Daarom wordt 7 miljoen euro aan loon- en prijsontwikkeling overgeboekt van de BHOS- naar de BZ-begroting. Het overige deel is een saldo van verschillende kleinere mutaties.

Plafondcorrecties

Tweede niet-militaire steunpakket Oekraïne 2024

In de Voorjaarsnota van 2023 is opgenomen dat het kabinet tot eind 2024 voor internationale steunverzoeken vanuit Oekraïne aanvullend budget beschikbaar kan stellen vanuit generale middelen (de Oekraïneregeling). Het kabinet kent 148 (2024) en 252 miljoen euro (2025) toe aan de

BHOS-begroting voor niet-militaire steun aan Oekraïne. Met deze extra middelen beëindigt het kabinet de Oekraïnerегeling voor niet-militaire steun. Deze bedragen worden door middel van een plafondcorrectie aan de BHOS-begroting toegevoegd.

Bijstelling ODA-budget n.a.v. CEP raming

Naar aanleiding van de CEP-raming van het CPB wordt het ODA-budget bijgesteld op basis van de verwachting van de prijsontwikkeling van het bni.

Extrapolatie

Met de extrapolatie wordt de begrotingsstand in het extrapolatiejaar 2029 (t+5) toegevoegd aan de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Desalderingen

Desalderingen ontvangsten EIB

Dit betreft een geraamde ontvangst van de Europese Investeringsbank (EIB). Deze middelen heeft Nederland in het verleden aan de EIB bijgedragen voor een overbruggingsfaciliteit. De destijds verstrekte leningen zijn aan de EIB terugbetaald en de middelen worden daarom weer teruggestort.

Ontvangsten

Extrapolatie

Met de extrapolatie wordt de begrotingsstand in het extrapolatiejaar 2029 (t+5) toegevoegd aan de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Desalderingen

Desaldering ontvangsten EIB

Dit betreft een geraamde ontvangst van de Europese Investeringsbank (EIB). Deze middelen heeft Nederland in het verleden aan de EIB bijgedragen voor een overbruggingsfaciliteit. De destijds verstrekte leningen zijn aan de EIB terugbetaald en de middelen worden daarom weer teruggestort.