



HEDEN
TER BESLISSING

Aan

de minister

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Directie Algemene
Financiële en
Economische Politiek

Persoonsgegevens

nota

Actieve openbaarmaking beslisnota's Miljoenennota 2025

Aanleiding

In navolging van de Beleidslijn actieve openbaarmaking nota (2022) bieden wij met deze de beslisnota behorend bij de begrotingsstukken van de Miljoenennota 2025 aan.

Besispunt

Bent u (allen) akkoord met het op deze manier openbaar maken van de gepresenteerde beslisnota's, inclusief voorliggende beslisnota?

Kernpunten

- Met ingang van Prinsjesdag 2022 worden zowel beslisnota als begrotingsstukken openbaar aangeboden. Wanneer de Miljoenennota 2025 aan de Kamer wordt verzonden gaat gelijktijdig de set actieve openbaarmaking openbaar.
- De samenstelling van de nota is gebeurd op basis van dezelfde selectie als bij de Voorjaarsnota. Dat betekent dat niet alle tussenstanden en concepten van de pakketten worden gepresenteerd. Niet alle stukken zijn door u getekend, omdat het in veel gevallen door de snelheid van het proces niet via Digidoc bij u terecht is gekomen.
- De beslisnota's rond de Startbrief die met u (minister) zijn besproken zijn opgenomen in de set van de uitgaven.
- Wat betreft de uitgaven- en inkomstenbesluitvorming worden de beslisnota's van de afgelopen augustusbesluitvorming openbaar gemaakt.
- Als bijlagen van deze nota vindt u de set nota's zoals samengesteld door AFEP en DGRB. De set nota's vanuit het Belastingplan wordt separaat aangeleverd.
- Zoals gebruikelijk ontvangt u de 'transparant' gelakte sets. De gelakte passages zijn te herkennen aan zwart omlijnde kaders.
- Op een tweetal punten zijn passages in de bijgevoegde stukken gelakt vanwege lopende onderhandelingen.

Communicatie & politiek/bestuurlijke context
N.v.t.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Datum

11 september 2024

Notanummer

2024-0000442301

Bijlagen

1. Set inkomsten
2. Set uitgaven

Inventarislijst beslisnota's Miljoenennota 2025

	Datum	Naam Document	Toelichting
1.	25-06-2024	Budgettaire uitwerkingen Hoofdlijnenakkoord	Deze nota is geprint meegenomen naar de minister en achteraf als setje incl. bijlagen gearchiveerd.
2.	24-06-2024	Budgettaire verwerking inkomsten CO2-heffing industrie	
3.	24-06-2024	Interpretatie Zvw begrotingsregel en actualisatie reeks eigen risico	
4.	25-06-2024	Verdeling subsidietaakstelling HLA	HLA=hoofdlijnenakkoord
5.	25-06-2024	Beslisnota asiel	
6.	25-06-2024	Verdeling taakstelling Fonds Onderzoek en Wetenschap	
7.	25-06-2024	Apparaatstaakstelling HLA	
8.	25-06-2024	Ombuigingen ODA en non-ODA HLA	
9.	25-06-2024	Beslisnota HLA-maatregel Specifieke Uitkeringen	
10.	25-06-2024	Reserveringen HLA Intensiveringen op de Aanvullende Post	
11.	25-06-2024	Actueel budgettair beeld sinds HLA	Ter bespreking 26/06
12.	28-06-2024	Budgettaire uitwerkingen HLA	Agenda
13.	28-06-2024	Doorkijk Financiën-raming EMU-saldo 2025	
14.	01-07-2024	Budgettaire uitwerkingen HLA	Agenda; ter bespreking 01/07
15.	03-07-2024	Oplegnota Startbrief MR 05/07	
16.	05-07-2024	Startbrief	
17.	05-07-2024	Bijlagen Startbrief	
18.	05-07-2024	Miljoenennota 2025 – Eerste concept	
19.	12-07-2024	Miljoenennota 2025 – tweede conceptversie	commentaar minister
20.	12-07-2024	Miljoenennota 2025 – tweede conceptversie	commentaar Stas FB
21.	12-07-2024	Miljoenennota 2025 – tweede conceptversie	commentaar Stas TD
22.	09-08-2024	Miljoenennota 2025, versie gesprek 12 augustus	Commentaar minister
23.	09-08-2024	Miljoenennota 2025, versie gesprek 12 augustus	Commentaar stas FB
24.	09-08-2024	Miljoenennota 2025, versie gesprek 12 augustus	Commentaar stas TD
25.	09-08-2024	Uitgaven in augustusbesluitvorming	
26.	19-08-2024	Financiënraming EMU-saldo en verschillen met CPB	
27.	23-08-2024	Nota Miljoenennota compleet	T.b.v. Begrotingsraad 28/08
28.	29-08-2024	Oplegnota	Stukkenset; in deze nota is gelakt op basis van Lopende onderhandelingen.
29.	30-08-2024	Aanbieding Miljoenennota 2025 t.b.v. advies Raad van State	
30.	02-09-2024	Augustusbrief 2024	
31.	04-09-2024	Aanbiedingsbrieven Miljoenennota 2025 Tweede Kamer en Eerste Kamer	

N.B. Bij de selectie van de beslisnota's zijn dezelfde uitgangspunten genomen als die in vorige jaren



TER BESLISSING

Aan
de minister

**Directoraat-Generaal van
de Rijksbegroting
Directie Begrotingszaken**

Persoonsgegevens

Datum

25 juni 2024

Notanummer

Bijlagen

Beslispunt 1

1. Concept Startbrief

Beslispunt 2

- 2a. Voorlopig budgettaire beeld
- 2b. Indicatief EMU-saldo

Beslispunt 3

- 3a. Appendix Startbrief Begrotingsregels
- 3b. Toelichting casussen Begrotingsregels

Beslispunt 5

5. Beslisnota CO2-heffing

Beslispunt 6

- 6a. Beslisnota AP
- 6b. Beslisnota apparaat
- 6c. Beslisnota subsidie
- 6d. Beslisnota SPUK
- 6e. Beslisnota ODA en non-ODA
- 6f. Beslisnota Asiel

Beslispunt 7

7. Beslisnota Zw en eigen risico

nota

Budgettaire uitwerkingen Hoofdlijnenakkoord

Aanleiding

De Startbrief omvat de budgettaire uitwerking en financiële afspraken van het Hoofdlijnenakkoord (HLA) en moet in de eerste MR vastgesteld worden. In de Startbrief worden de begrotingsafspraken uit het HLA aan de departementale begrotingen verdeeld en de kaders vastgesteld. Op basis hiervan kunnen de departementen hun begrotingen op gaan stellen richting augustus. De parlementaire behandeling volgt bij het indienen van de ontwerpbegrotingen op Prinsjesdag. De Miljoenennota (H2) vormt daarbij de startnota waarin het kabinet de budgettaire vertaling richting het parlement uiteenzet.

Beslispunten

Algemeen

1. De Startbrief is compact en technisch gehouden met een focus op de budgettaire doorvertaling van het HLA naar de begrotingen met als doel een akkoord te bereiken in de eerste MR. Aangezien het parlement op 5 juli met zomerreces gaat, adviseren wij de Startbrief niet te publiceren. Bent u akkoord met de toon en inhoud van de brief incl. bijlagen (zie bijlage 1) en verzending naar de MR van 5 juli 2024?

Begrotingsbeleid

2. In het HLA is afgesproken om trendmatig begrotingsbeleid te voeren en te sturen op kaders, waarbij is beschreven: *bij dreigende overschrijding (op basis van het CEP van het CPB van de 3%-norm in het daaropvolgende jaar zullen er additionele maatregelen genomen worden*. Wij adviseren u in de Startbrief niet in te gaan op de uitwerking van de afspraak en de handhaving mee te nemen in de augustusbesluitvorming. Gaat u hiermee akkoord? Graag gaan we op korte termijn hierover met u in gesprek, omdat zonder aanvullend beleid het begrotingstekort in de Miljoenennota 2025 in de meest recente huidige kabinetsraming uitkomt op 3,5% bbp (zonder budgettaire dreigingen van circa 0,3% bbp). Zie ook bijlage 2a en 2b.
3. Het HLA beschrijft dat de begrotingsregels zoals voorgesteld door de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) worden overgenomen met enkele uitzonderingen. De uitzonderingen uit het HLA zijn nu feitelijk overgenomen. Bent u akkoord met deze aanpak en het versturen van de begrotingsregels (zie bijlage 3a) met de Startbrief naar de MR van 5 juli 2024? Omdat er nog interpretatiemogelijkheden zijn van voorgestelde aanpassingen moet een aantal casussen richting augustus met een aantal departementen worden besproken (zie bijlage 3b).

4. Het voorstel is om bij Startbrief het inkomsten- en uitgavenkader vast te stellen. Na de augustusbesluitvorming en de doorrekening worden de kaders bij Miljoenennota 2025 gepubliceerd. Bent u hiermee akkoord?
5. Kabinet Rutte IV heeft afgesproken dat inkomsten uit de CO₂-heffing industrie ten goede komen aan de middelen voor de industrie in het klimaatfonds. Wilt u deze afspraak in stand houden en zo ja, bent u akkoord een verwijzing op te nemen in de Startbrief?

Budgettaire verwerking HLA

6. Een aantal maatregelen uit het HLA moet worden verdeeld over meerdere begrotingen. Bent u akkoord met de voorgestelde keuzes voor deze verdeling per maatregel (zie beslisnota a t/m f)? Het gaat om:
 - a. de toedeling intensiveringen aan begrotingen of Aanvullende Post (zie bijlage 6a);
 - b. de taakstelling apparaat (bijlage 6b);
 - c. de taakstelling subsidie (bijlage 6c);
 - d. de taakstelling Specifieke Uitkering (bijlage 6d);
 - e. de taakstelling ODA en non-ODA (bijlage 6e);
 - f. de taakstelling asiel (bijlage 6f).
7. Voor het vaststellen van de hoogte van kaders moet besloten worden hoe om te gaan met de budgettaire afwijkingen van reeksen uit HLA. Bijlage 7 gaat nader in op de budgettaire afwijking van de reeks verlagen eigen risico. Bent u akkoord met de voorgestelde keuzes voor de reeks van de maatregel 'verlagen en trancheren van het eigen risico'?

Toelichting

Algemeen: Beslispunt 1 – Startbrief: Zie bijlage 1.

Begrotingsbeleid

Beslispunt 2 – Trendmatig begrotingsbeleid:

- In het Hoofdlijnenakkoord is vastgesteld dat wordt gestuurd op een meerjarig EMU-saldo gedurende de kabinetsperiode van maximaal 2,8% van het bbp, en: *"Bij dreigende overschrijding (op basis van het Centraal Economisch Plan van het Centraal Planbureau (CPB) van de 3%-norm in het daaropvolgende jaar zullen er additionele maatregelen genomen worden."*
- Het ligt voor de hand dat het kabinet op basis van haar eigen ramingen beslissingen neemt of bijstuurt. Het kabinet baseert het beleid en de budgettaire nota's op basis van de eigen kabinetsraming en legt hierover verantwoording af aan het parlement.
- Het CPB stelt een eigen, onafhankelijke raming op van de overheidsfinanciën en hanteert soms andere uitgangspunten dan het kabinet, bijvoorbeeld over onderuitputting. Door deze onderuitputting komt het geraamde tekort van het CPB in de jaren 2025 en 2026 lager uit en loopt daarna juist sneller op. In de doorrekening van het CPB van het HLA is het tekort voor 2025 2,8% bbp; die van het kabinet circa -3,6%.
- Afhankelijk van de keuze van de raming die gehanteerd wordt, dienen keuzes gemaakt te worden richting de augustusbesluitvorming. Zonder aanvullend beleid zal het kabinet op Prinsjesdag waarschijnlijk een begroting voor 2025 presenteren waarin het tekort boven de Europese begrotingsnorm van 3% bbp uit zal komen, volgens de kabinetsraming en wellicht ook de CPB-raming.

De tekortraming wordt geactualiseerd voor het nieuwe macro economische beeld en overige mee- en tegenvallers, zoals bijvoorbeeld de afhandeling van de recente hoge raad uitspraken over box 3. Indien bijv. box 3 niet volledig gedekt wordt, kan hier een miljardenderving in onder meer 2025 uit volgen.

- Het is politiek lastig uitlegbaar dat enkele maanden nadat het HLA is gepresenteerd een (forse) bezuinigingsopgave ingevuld zou moeten worden.
- De voorlopige budgettaire beeld en doorkijk Financiën-raming EMU-saldo is opgenomen in bijlagen 2a en 2b.

Beslispunt 3 - Begrotingsregels: Zie bijlage 3a.

- Voor de concept begrotingsregels worden, conform het HLA, de begrotingsregels van de 17^e SBR gevolgd¹. Daarbij worden enkele uitzonderingen uit het HLA letterlijk overgenomen. De wijzigingen zijn verwerkt in het de begrotingsregels (zie appendix 2). Het gaat om de volgende uitzonderingen:
 - Bijsturen bij een dreigende overschrijding van de 3%-norm o.b.v. CEP met additionele maatregelen in het daaropvolgende jaar;
 - Meevallerformule indien het feitelijke EMU-saldo langjarig beter is dan een saldo van -1,5 %;
 - Toevoeging Bewaken en Beveiligen op de JenV begroting en mutaties voor asiel op de JenV begroting tot de generale dossiers;
 - Uitgaven aan steun aan Oekraïne en binnenlandse opvang van vluchtelingen uit Oekraïne worden buiten het kader geplaatst;
 - Meevallers zorgverzekeringswet en compensatie inkomstenkader.
Hierover wordt u op korte termijn apart geadviseerd.
- Omdat er nog interpretatiemogelijkheden zijn van voorgestelde aanpassingen moet een aantal casussen richting augustus worden opgelost (zie bijlage 3b).

Beslispunt 4 - Vaststellen kaders:

- In de Startbrief worden beide kaders gepresenteerd en vastgesteld, waardoor we het uitgaven-en inkomstenkader gelijkwaardig behandelen.
- Om het uitgavenkader te kunnen vaststellen is eigenlijk een volledige macrodoorrekening van het CPB nodig. Deze is niet voorhanden voor de macro-economische doorrekening van het CPB (cMEV) (medio augustus). Voorstel is om het uitgavenkader vast te stellen bij Startbrief en te publiceren in de Miljoenennota 2025, waarbij de cMEV en verwerking van kasschuiven nog kan worden meegenomen. Daarmee is geen ruimte voor nieuw beleid in augustus. Hiermee start het kabinet met een uitgavenkader op Prinsjesdag waar geen over- of onderschrijding zichtbaar is.
- Aan de inkomstenkant worden de fiscale maatregelen uit de tabel in de budgettaire bijlage van de HLA voor de duur van de kabinetsperiode in het inkomstenkader vastgelegd. Voor overige fiscale beleidswensen moet worden gecompenseerd.
- In de Startbrief is opgenomen dat de maatregelen en herschikkingen in de departementale begrotingen moeten worden uitgewerkt, met een deadline van 16 augustus voor de concept ontwerpbegrotingen.

Beslispunt 5 - Co2-heffing: Zie beslisnota 5.

Budgettaire uitwerking

Beslispunt 6 – Maatregelen: Zie beslisnota's 6a tot en met 6f.

¹ HOOP, LEF EN TROTS - Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 van PVV, VVD, NSC en BBB (p. 25 – 26)

Beslispunt 7 – Verlagen eigen risico: Zie bijlage 7.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.



TER BESLISSING

Aan
de minister

Directoraat-Generaal van
de Rijksbegroting
Inspectie der
Rijksfinanciën

Persoonsgegevens

Datum
24 juni 2024

nota

Budgettaire verwerking inkomsten CO2-heffing industrie

Aanleiding

In het Klimaatakkoord en het coalitieakkoord van Rutte IV is opgenomen dat de opbrengsten van de CO2-heffing via het Klimaatfonds ten goede moet komen aan de verduurzaming van bedrijven. Deze 1-op-1 terugsluis betekent echter een vermenging van inkomsten en uitgaven. Daarnaast heeft de CO2-heffing een carry back mogelijkheid, wat betekent dat bedrijven op een later moment de betaalde heffing terug kunnen krijgen (tot 5 jaar terug). Hierdoor is pas over een aantal jaar duidelijk wat de inkomsten daadwerkelijk zijn. We stellen daarom voor om een nieuwe afspraak over de budgettaire verwerking van de CO2-heffing industrie te maken.

Beslispunt

1. Wilt u de afspraak in stand houden dat de inkomsten van de CO2-heffing industrie ten goede komen aan de middelen voor de industrie in het Klimaatfonds?
2. Zo ja, bent u akkoord om dit vorm te geven door bij MJN2025 een raming te maken van de verwachte inkomsten en ex ante een tegenreeks in te boeken aan de uitgavenkant van de begroting? Dit betekent dat de 1-op-1 terugsluis wordt los gelaten (zie toelichting).
3. Bent u akkoord om in de startbrief een verwijzing naar de nieuwe afspraken rondom de budgettaire verwerking van de CO2-heffing industrie op te nemen? Gezien de afspraken rondom de CO2-heffing een uitzondering betreft op de scheiden tussen inkomsten en uitgaven, adviseren we deze verwijzing te op te nemen.

Toelichting - voorstel nieuwe budgettaire afspraak CO2-heffing industrie

- Bij de start van het nieuwe kabinet wordt door FIN bij Miljoenennota 2025 een ex ante raming gemaakt van de totale verwachte inkomsten van de CO2-heffing industrie voor de komende 4 jaar (t/m 2028) en struc. Indien een opbrengst wordt verwacht, dan wordt een tegenreeks ingeboekt aan de uitgavenkant van de begroting. Het budget aan de uitgavenkant wordt verwerkt via een plafondcorrectie op het Klimaatfonds.
- Het budget aan de uitgavenkant kan pas worden uitgegeven in het jaar waarin ex ante de inkomsten zijn geraamd. Een kasschuif waarmee het geld aan de uitgavenkant naar voren wordt gehaald is niet mogelijk.

- Met deze afspraak is er geen directe 1 op 1 terugsluis meer; het is *for better or for worse*: Indien de ontvangsten in de praktijk hoger liggen, dan komt dit ten goede van het EMU saldo. Andersom heeft de industrie een voordeel wanneer de ontvangsten in de praktijk lager liggen dan ex ante geraamd.
- De ex ante raming wordt in principe alleen bij de start van het kabinet gemaakt, tenzij gedurende de kabinetsperiode een beleidsmatige mutatie van de CO2-heffing industrie plaatsvindt die lastenrelevant is (bijvoorbeeld verhoging van het tarief). Door FIN wordt dan een nieuwe raming van de beleidsmatige lastenmutatie gemaakt, die relevant is voor het inkomstenkader. Een lastenverlichting (derving) aan de inkomstenkant wordt gecompenseerd door de uitgavenreeks via een kadercorrectie met hetzelfde bedrag te verlagen (en andersom). *Op deze manier wordt voorkomen dat een lasten verhogende maatregel (hogere CO2-prijs) leidt tot een derving die moet worden gedekt met een lastenverzwaring binnen het inkomstenkader. Verhoging van het tarief leidt tot meer CO2-reductie en een lagere budgettaire opbrengst (grondslag heffing neemt af).*

Toelichting - verwachte inkomsten CO2-heffing industrie

- De CO2-heffing industrie is een heffing aan de marge, wat betekent dat een bepaald deel van de CO2-uitstoot is vrijgesteld van belastingheffing.
- Industriële bedrijven hoeven alleen de CO2-heffing te betalen, wanneer hun emissies hoger dan de vrijgestelde uitstoot zijn. De hoogte van de vrijgestelde uitstoot is afgestemd op de klimaatdoelstelling van de industrie voor 2030.
- Het primaire doel van de CO2-heffing is om een prijsprikkel te geven om CO2-emissies te reduceren. De heffing heeft geen budgettair opbrengstdoel.
- Naar verwachting reduceren afvalverbrandingsinstallaties de komende jaren onvoldoende hun CO2-emissies om de CO2-heffing volledig te ontlopen. De CO2-heffing zal bij deze groep bedrijven daarom waarschijnlijk leiden tot een budgettaire opbrengst (zie onderstaande tabel).
- De CO2-heffing zal bij het grootste deel van de belastingplichtigen (ETS1 industrie) naar verwachting tot en met 2028 niet leiden tot een opbrengst (die niet achteraf weer kan worden verrekend via de carry back).

Tabel 1 – budgettaire raming CO2-heffing voor afvalverbrandingsinstallaties in mln. euro							
	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.
Verwachte inkomsten CO2-heffing bij AVI's	0	0	0	0	51	99	0
Verwachte inkomsten CO2-heffing bij overige belastingplichtigen	0	0	0	0	0	0	0

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



TER BESLISSING

Aan
de minister

Directoraat-Generaal van
de Rijksbegroting
Inspectie der
Rijksfinanciën

Persoonsgegevens

nota

Interpretatie Zvw begrotingsregel en actualisatie reeks
eigen risico

Datum
24 juni 2024

Notanummer

Bijlagen
geen

Aanleiding

- In het Hoofdlijnenakkoord (HLA) is een afspraak opgenomen over de koppeling tussen de uitgaven aan de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de zorgpremies. Over de reikwijdte van deze afspraak moet een keuze worden gemaakt.
- Daarnaast geeft de doorrekening van het CPB van het HLA aanleiding om de geraamde kosten voor het verlagen van het eigen risico per 2027 neerwaarts bij te stellen. Bij actualisatie van de geraamde kosten levert dit budgettaire ruimte waarover moet worden besloten.

Beslispunten

Begrotingsregel Zvw

1. Gaarne uw oordeel over de reikwijdte van de afspraak over de inzet van Zvw-meevallers voor lastenverlichting via de premies:
 - a) De regel alleen laten gelden voor meevallers: dat wil zeggen onverwacht lagere uitgaven.
 - b) De HLA-regel laten gelden voor alle vormen van lagere uitgaven, zowel onverwacht als (beleidsmatige) extensiveringen.

Actualisatie eigen risico

2. Wordt in de startnota de reeks van de maatregel 'verlagen en trancheren van het eigen risico' verwerkt conform de Financien-raming tijdens de formatie of worden deze geactualiseerd voor de nieuwe inzichten?
 - Wij adviseren om de reeksen aan te passen conform de laatste inzichten.
3. Wat wilt u doen met de ontstane budgettaire ruimte? De geactualiseerde reeksen bieden t.o.v. het HLA ruimte voor uitgaven, lastenverlichting of verbetering van het EMU-saldo. Hierover dient u bij Startbrief te besluiten.
 - Indien u besluit om de aanpassing van de Zvw-begrotingsregel reeds te hanteren bij het vaststellen van de budgettaire kaders, dan komt dit beslispunt te vervallen. De ruimte werkt dan automatisch door in lastenverlichting via lagere premies.

Toelichting

Begrotingsregel Zvw

- De volgende passage is opgenomen in het HLA:
 - "Met uitzondering van meevallers in de Zorgverzekeringswet, deze worden automatisch ingezet voor lastenverlichting via een verlaging van de premies."
 - Met daarbij als voetnoot: "Bij een tegenvaller in de zorg geldt het omgekeerde en dient de tegenvaller wel ingepast te worden binnen het uitgavenkader."
- Deze tekst wordt ambtelijk op twee manieren geïnterpreteerd; als gaande over wat begrotingstechnisch een meevaller is of over de gehele uitgaven aan de Zvw en de premiegevolgen.
- Interpretatie 1, waarbij enkel meevallers binnen de Zvw onder de regel vallen, heeft deze gevolgen:
 - Bij extensiveringen zijn nog steeds compenserende lastenverzwaringen nodig voor dit deel van de premieontwikkeling om het inkomstenkader te sluiten. Dit betekent dat bij dalende premies, toch sprake zal zijn van een compenserende lastenverzwaring.
 - VWS behoudt de prikkel om te extensiveren op de Zvw, aangezien deze kan worden ingezet om per saldo tegenvallers/intensiveringen te dekken.
- Interpretatie 2, waarbij de hele Zvw onder de regel valt, heeft deze gevolgen:
 - Er zijn in principe geen compenserende lastenverzwaringen nodig binnen het inkomstenkader als de premies dalen.
 - VWS heeft vanuit de begroting gezien geen enkele prikkel om verder te extensiveren op de Zvw dan afgesproken in het HLA, aangezien dit niet meer kan worden ingezet om tegenvallers/intensiveringen te dekken. Dit maakt het lastiger de begroting sluitend te krijgen, omdat de Zvw een groot deel van de grondslag is. Ter indicatie, in 2025 gaat het om een netto grondslag van ca. 64 miljard euro.
 - We behouden wel de mogelijkheid voor technische schuiven binnen het uitgavenkader vanuit de Zvw naar andere sectoren. Technische schuiven zijn budget neutraal onder het uitgavenkader, maar vragen onder het lastenkader om een compenserende lastenverzwaring.
 - Een vast uitgavenkader is een kernelement van het trendmatig begrotingsbeleid waarbij de minister van VWS verantwoordelijk is voor de totale zorguitgaven. De uitzondering die wordt gemaakt voor meevallers in de Zvw beperkt de instrumenten voor de minister van VWS om die verantwoordelijkheid waar te maken. Een brede reikwijdte van de begrotingsregel beperkt die mogelijkheden verder.

Actualisatie eigen risico

- Voor berekeningen van de budgettaire gevolgen bij aanpassingen van het eigen risico is ons uitgangspunt om het door het CPB berekende remgeldeffect 1-op-1 over te nemen. Het niet verwerken leidt tot een ramingsverschil t.o.v. het CPB met het EMU-saldo dat we inhoudelijk niet kunnen verklaren.
- De cijfers van de budgettaire bijlage zijn leidend, maar dat is vooral bedoeld om te voorkomen dat bij verwerking van het HLA er een besparingsverlies wordt geleden. Daar is in dit geval geen sprake van.
- In het HLA wordt de premiestijging gecompenseerd met lastenverlichting via de inkomstenbelasting en de AOF. Het is een keuze om ook de compenserende lastenverlichting te actualiseren.
- Indien bij startbrief wordt gekozen voor de geactualiseerde reeksen, levert dit structureel 415 miljoen euro budgettaire ruimte op ten opzichte van de budgettaire afspraken in het Hoofdlijnenakkoord. Dit stelt u bij de Startbrief voor de volgende keuzes:
 1. Lastenverlichting: Naast 415 miljoen euro aan structurele lagere uitgaven leidt aanpassing van de reeks automatisch tot 300 miljoen aan lastenverlichting. Deze bestaat uit lagere zorgpremies aangezien die kostendekkend zijn, en lagere gekoppelde zorgtoeslag¹. Dit is aanvullende lastenverlichting ten opzichte van het HLA.
 2. Inzetten voor uitgaven: Om de volledige meevaller in te zetten voor uitgaven is er lastenverzwaring van 300 miljoen euro nodig om het EMU-saldo niet te belasten. Deze lastenverzwaring is mogelijk door de compenserende lastenverlichting in het HLA (tarief eerste schijf en AOF) bij te stellen naar de geactualiseerde premieraming.
 3. EMU-saldo verbeteren: U kunt er ook voor kiezen om de compenserende lastenverlichting te actualiseren en de hiermee gecreëerde ruimte niet elders in te zetten. Dit is een lastenverzwaring ten opzichte van het HLA, wat leidt tot een verbetering van het EMU-saldo.
- Indien later dan bij startbrief wordt besloten dan een neerwaartse aanpassing van de reeksen dan is sprake van een ZVW meevaller die conform de regel uit het HLA leidt tot lagere ZVW-premies (in beide interpretaties, want hier is sowieso sprake van een "meevaller")
- Indien wordt vast gehouden aan de reeks zoals opgenomen in de budgettaire bijlage van het HLA, dan wordt het Zvw-kader in 2028 met +/- 300 miljoen euro meer verhoogd dan nodig volgens de laatste inzichten. Dit kan worden beschouwd als een vorm van behoedzaamheid die kan leiden tot een toekomstige meevaller, maar het kan ook dat deze ruimte zich vult doordat er een anker-effect uitgaat van het verhoogde kader.
- Wij begrijpen van ambtelijk VWS dat zij de nieuwe minister van VWS adviseren vast te houden aan de oorspronkelijke raming uit het Hoofdlijnenakkoord.

¹ De systematiek is dat de premies en uitgaven aan elkaar gekoppeld zijn en ongeveer tegen elkaar wegvallen, en de daling van de zorgtoeslag tot een per saldo besparing leidt.

Budgettaire gevolgen verlagen eigen risico in miljoenen euro's (+ = saldo verbeterend)	2025	2026	2027	2028	struc.
Reeksen HLA					
Verlaging eigen risico per 1 januari van 385 euro naar meer dan halveren (165 euro)	-	-	4.321	4.660	5.002
Gevolg afschaffen eigen risico op nominale premie, IAB en zorgtoeslag	-	-	-3.796	-4.100	-4.350
Compenserende lastenverlichting			3.797	4.100	4.349
Geactualiseerde reeksen					
Verlaging eigen risico per 1 januari van 385 euro naar meer dan halveren (165 euro)	-	-	4.106	4.345	4.587
Gevolg afschaffen eigen risico op nominale premie, IAB en zorgtoeslag	-	-	-3.622	-3.833	-4.048
Compenserende lastenverlichting			3.622	3.833	4.048
Vershil					
Verlaging eigen risico per 1 januari van 385 euro naar meer dan halveren (165 euro)	-	-	-215	-315	-415
Gevolg afschaffen eigen risico op nominale premie, IAB en zorgtoeslag	-	-	174	267	302
Compenserende lastenverlichting	-	-	-175	-267	-301

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



TER ADVISERING

Aan
de minister

Directoraat-Generaal van
de Rijksbegroting
Inspectie der
Rijksfinanciën

Persoonsgegevens

Datum
25 juni 2024

Notanummer
-

Bijlagen
geen

nota

Verdeling subsidietaakstelling HLA

Aanleiding

In het Hoofdlijnenakkoord (HLA) is een generieke subsidietaakstelling opgenomen, die bij Startbrief moet worden verdeeld over de verschillende begrotingen.

Beslispunt

Welke vormgeving sluit wat u betreft het beste aan bij de maatregel in het HLA, variant 1 (brede uitzondering) of 2 (smalle uitzondering)?

- Variant 1 corrigeert de subsidiegrondslag voor alle posten waarop in het HLA al specifiek wordt omgebogen, zoals klimaat en ontwikkelingssamenwerking. Variant 2 corrigeert de grondslag alleen voor specifieke kortingen op subsidies. In variant 2 zou de subsidietaakstelling dus aanvullend (t.o.v. de specifieke HLA-kortingen) bezuinigen op beleidsterreinen als klimaat en ontwikkelingssamenwerking.
- We adviseren u om politiek te wegen welke variant u wilt opnemen in de Startbrief. Variant 1 – generieke taakstellingen corrigeren voor beleidsterreinen die al specifiek zijn aangeslagen – laat de in het HLA afgesproken keuzes het meest overeind.
- De mate waarin departementen geraakt worden door de taakstelling verschilt tussen variant 1 en variant 2. In variant 1 (met meer uitzonderingen op de grondslag) krijgen bijvoorbeeld OCW, VWS, LNV en JenV een fors hogere korting en in variant 2 krijgen EZK en BHOS een hogere korting (dan in de andere variant). Ook de kortingspercentages verschillen fors (ca. 26% in variant 1 met meer correcties op de grondslag versus 9% voor variant 2).
- Bij beide varianten bestaat het risico op structurele besparingsverliezen omdat sommige subsidiebudgetten na 2029 (deels) aflopen. Bij variant 1 is dit risico kleiner, omdat hier een aantal aflopende posten (zoals het Klimaatfonds) van zijn uitgezonderd.

Kern

- De taakstelling op subsidies uit het HLA start met -275 mln. in 2025 en loopt op tot -1 mld. struc. vanaf 2028. Op de departementale begrotingen staat in 2025 16 miljard aan subsidies aflopend tot 14 miljard in 2029.
- De precieze verdeling van de taakstelling over de departementen hangt met name af van welke uitzonderingen er worden gemaakt op de hoeveelheid (hierna: grondslag) van de subsidies. De verschillen tussen beide verdelingen zijn groot.
- Wij zien hiervoor 2 varianten:
 - 1) Een 'brede uitzondering'. Hierin worden alle budgetten die in het HLA al specifiek worden verlaagd (o.a. het Klimaatfonds, de SDE of ODA) volledig uit de grondslag gehaald. Dit geldt ook voor de dossiers waar in het HLA wordt aangegeven dat hier niet op wordt gekort (o.a. de bestaande NGF-uitgaven of de Defensiebegroting). Verder zijn in deze variant de steun aan Oekraïne, herstel Groningen, middelen voor toeslagenherstel en corona buiten beschouwing gelaten. Deze variant slaat relatief sterk neer bij OCW, VWS, LNV en JenV.
 - 2) Een 'smalle uitzondering'. De subsidiegrondslag wordt alleen verlaagd met ombuigingen uit het Hoofdlijnenakkoord op specifieke subsidies. Met name EZK en BHOS worden in deze variant steviger door de taakstelling geraakt.
- In beginsel is een variant met zo min mogelijk uitzonderingen (variant 2) het meest simpel. Dit leidt ook tot een lager kortingspercentage (ca. 9% in variant 2 versus 26% in variant 1).
- Het HLA bevat echter een groot aantal ombuigingen die reeds neerslaan op de subsidiegrondslag. Voorbeelden zijn specifieke ombuigingen op de SDE, het Klimaatfonds, het Transitiefonds en ODA. Bij de subsidietaakstelling staat toegelicht dat de taakstelling naar rato van de departementale subsidiegrondslag wordt verdeeld, *'waarbij de grondslag eerst wordt verlaagd met de specifieke kortingen in dit Hoofdlijnenakkoord'*. Dit kan op twee manieren worden geïnterpreteerd. Namelijk de grondslag aanpassen voor de specifieke korting, of posten waarop wordt gekort helemaal uit de grondslag halen. Als voorbeeld: de prijsrisicobuffer van de SDE wordt gekort (totaal 1 mld). De tekst in het HLA kan betekenen dat de SDE daarna helemaal uit de grondslag wordt gehaald, of dat de rest van de SDE nog steeds in de grondslag zit. Variant 1 en 2 zijn uitwerkingen van die verschillende interpretaties.
- Veel regelingen die in het HLA een specifieke ombuiging kennen zijn niet structureel van aard (zoals het Klimaatfonds, Wetenschapsfonds en Transitiefonds) of lopen na 2029 deels af (zoals de SDE). De taakstelling inboeken op zulke regelingen kan leiden tot structurele besparingsverliezen, omdat de korting na 2029 niet meer volledig kan worden doorgetrokken. In variant 1 worden veel van dit soort budgetten uitgezonderd, waardoor dit probleem veel kleiner is dan in variant 2. Hoewel ook in variant 1 vanwege aflopende budgetten een besparingsrisico niet geheel kan worden uitgesloten.
- Een middenvariant zien we niet als kansrijk. Als een deel van de uitzonderingen wel, en een ander deel niet wordt toegekend, is dat moeilijk uitlegbaar en zal dat politieke discussie uitlokken.
- Inhoudelijk zijn beide varianten verdedigbaar. Variant 1 leidt tot het hoogste kortingspercentage en zal daardoor meer verzet oproepen over posten die nu nog buiten beeld zijn in het Hoofdlijnenakkoord, zoals bijvoorbeeld sport. Variant 2 leidt tot een bescheiden kortingspercentage van 9%, maar betekent

wel een verhoging van de specifieke taakstellingen uit het Hoofdlijnenakkoord en leidt zonder nadere maatregelen tot een besparingsverlies in de jaren na de kabinetsperiode.

- We adviseren bij beide varianten om de taakstelling zo veel mogelijk als budgettaire taakstelling te behandelen, waarbij het vakministers in beginsel vrij staat om de korting deze zomer binnen hun begroting te verdelen. Hierna zal de korting meelopen in het reguliere budgettaire proces.
- Overigens staat niet alles dat politiek wordt gezien als subsidie, ook op die manier in de begroting. Denk aan cultuurbeleid (dit is voor het grootste deel 'bekostiging' i.p.v. een subsidie). Bij de invulling van de taakstelling zouden ministers overigens wel naar zulke posten kunnen kijken.

Toelichting

Onderstaande tabel geeft aan wat de inhoudelijke verschillen zijn tussen variant 1 en 2. Hierbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Alles wat in de begrotingen onder 'subsidies' is geboekt, wordt meegenomen bij het bepalen van de grondslag;
- De begrotingsstand is Voorjaarsnota 2024 in prijspeil 2023;
- Voor de structurele verdeling van de taakstelling geldt het jaar 2029.

Variant 1: uitzonderingen op grondslag in 2029 (brede uitzondering)

(Bedrag in € mln.)	2029
Totale subsidiegrondslag (stand begroting)	13.990
<i>Ombuigingen HLA eerst verwerken</i>	
Maatschappelijke diensttijd (OCW)	-200
Brede brugklassen en School en Omgeving (OCW)	-210
Prijsrisicobuffer naar 10% SDE (EZK)	-1.000
Nationaal Groeifonds uitfaseren (NGF)	-1.955
<i>HLA-budgetten waar expliciet niet op wordt omgebogen</i>	
Subsidies Buitenlandse handel (BHOS)	-40
Subsidiemiddelen Nationaal Groeifonds ronde 1-3 (NGF)	-97
Subsidiemiddelen Defensie (DEF)	-47
<i>Budgetten volledig uitzonderen die onderdeel zijn van een specifieke korting of taakstelling uit het HLA</i>	
SDE (EZK)	-2.482
Klimaatfonds (divers)	-1.304
Fonds Onderzoek en Wetenschap (OCW)	-87
School en Omgeving (OCW)	-281
Transitiefonds (LNV)	-25
ODA (divers)	-1.328
Non-ODA (divers)	-83
Asiel (JenV)	-27
Publieke gezondheid (VWS)	-468
Zorg arbeidsmarktbeleid (VWS)	-488
<i>Incidentele uitgaven met politieke prioriteit</i>	
Oekraïne	0
Groningen	0
Toeslagenherstel	0
Corona	-6
Totaal grondslag (variant 1)	3.862

Variante 1 leidt tot de volgende verdeling:

(Bedrag in € mln.)	2025	2026	2027	2028	2029
Subsidiegrondslag (geen uitzondering)	15.994	15.191	14.220	13.449	13.990
<i>Effect uitzonderingen variante 1</i>					
Grondslag daalt met	-9.527	-9.787	-9.353	-9.134	-10.127
Grondslag na uitzonderingen	6.467	5.403	4.866	4.315	3.862
Ombuiging als % van nieuwe totaal	-4,3%	-10,2%	-16,4%	-23,2%	-25,9%
Generieke taakstelling subsidies rijksbreed	-275	-550	-800	-1.000	-1.000
w.v. EZK	-37	-90	-133	-221	-174
w.v. OCW	-75	-138	-255	-317	-361
w.v. VWS	-53	-124	-176	-251	-252
w.v. LNV (incl. Diergezondheidsfonds)	-48	-51	-63	-59	-74
w.v. BHOS	0	0	0	0	0
w.v. BZK (incl. Koninkrijksrelaties)	-17	-43	-65	-63	-49
w.v. BZ	0	0	0	0	0
w.v. JenW	-19	-30	-32	-25	-21
w.v. SZW	-20	-60	-57	-35	-38
w.v. JenV	-5	-13	-19	-29	-29
w.v. NGF	0	0	0	0	0
w.v. DEF	0	0	0	0	0
w.v. FIN	0	0	0	0	0

Variant 2; uitzonderingen grondslag in 2029 (smalle uitzondering)

(Bedrag in € mln.)	2029
Totale subsidiegrondslag (stand begroting)	13.990
<i>Ombuigingen HLA eerst verwerken</i>	
Zorgarbeidsmarktbeleid (VWS)	-130
Maatschappelijke diensttijd (OCW)	-200
Brede brugklassen en School en Omgeving (OCW)	-210
Prijrsrisicobuffer naar 10% SDE (EZK)	-1.000
Nationaal Groeifonds uitfaseren (NGF)	-1.955
Totaal grondslag (variant 2)	10.494

Variant 2 leidt tot de volgende verdeling:

(Bedrag in € mln.)	2025	2026	2027	2028	2029
Subsidiegrondslag (geen uitzondering)	15.994	15.191	14.220	13.449	13.990
<i>Effect uitzonderingen variant 2</i>					
Grondslag daalt met	-310	-2.129	-2.720	-2.469	-3.495
Grondslag na uitzonderingen	15.684	13.062	11.500	10.980	10.494
Ombuiging als % van nieuwe totaal	-1,8%	-4,2%	-7,0%	-9,1%	-9,5%
Generieke taakstelling subsidies rijksbreed	-275	-550	-800	-1.000	-1.000
w.v. EZK	82	-189	-253	-369	-377
w.v. OCW	-42	-78	-146	-161	-170
w.v. VWS	-44	-86	-132	-174	-171
w.v. LNV (incl. Diergezondheidsfonds)	-43	-47	-48	-44	-33
w.v. BHOS	-19	-51	-94	-123	-127
w.v. BZK (incl. Koninkrijksrelaties)	-17	-34	-53	-58	-53
w.v. BZ	-2	-4	-7	-9	-10
w.v. IenW	-13	-26	-28	-29	-26
w.v. SZW	-8	-24	-24	-14	-14
w.v. JenV	-3	-7	-10	-14	-13
w.v. NGF	0	-1	-1	-1	-1
w.v. DEF	-1	-2	-3	-4	-4
w.v. FIN	0	0	0	0	0

Algemene uitgangspunten

De verdeling over de departementen van de taakstelling van 275 mln. in 2025 oplopend tot 1 mld. vanaf 2028 hangt af van keuzes op onderstaande vier punten.

1) De reikwijdte van subsidies

- Op de begrotingen worden subsidiebudgetten over het algemeen geboekt op het instrument 'subsidies'.
- Er zijn subsidies die niet onder het detailniveau 'subsidies' in de begroting staan maar toch een subsidie zijn. Een bekend voorbeeld hiervan zijn de circa 540 mln. aan subsidies voor de culturele basisinfrastructuur (BIS).
- Het is – zonder medewerking van departementen – echter niet mogelijk om vanuit FIN een overzicht te krijgen van subsidies die niet onder het instrument subsidies staan. Ook kan (bij een dergelijke exercitie) discussie ontstaan over of alles onder het instrument 'subsidies' opgevat moet worden als een subsidie.
- Wij adviseren daarom om alleen subsidies die onder 'subsidies' in de begroting staan mee te nemen bij het bepalen van de grondslag, omdat hiermee geen discussies ontstaan over de definitie.

2) De begrotingsstand

- Om aan te sluiten bij de huidige begrotingen, is het verstandig om de meest recente begrotingsstand op het moment van besluitvorming bij het HLA te gebruiken. Dat is Voorjaarsnota 2024.
- In voorjaar 2024 is ook loon- en prijsbijstelling (LPO) uitgekeerd. OCW en BZK hebben als enige departement hun LPO over subsidies al toegekend aan specifieke subsidies. De andere departementen hebben dat nog niet gedaan. Hierdoor zijn de subsidies bij OCW en BZK te hoog t.o.v. andere departementen. Hiervoor kan gecorrigeerd worden.
- Vergelijkbaar staat bij SZW de nominale bijstelling Algemene Kinderbijslagwet (AKW) gemarkeerd als subsidie. Dit zijn vergelijkbare middelen als de LPO.
- Wij adviseren om de stand Voorjaarsnota 2024 te hanteren, bij OCW en BZK te corrigeren naar prijspeil 2023 en bij SZW de nominale bijstelling AKW niet mee te nemen.

3) Structurele jaar

- De subsidiegrondslag fluctueert in de jaren, ook na de meerjarenperiode (na 2029). Dit komt met name door subsidiebudgetten die niet structureel zijn. Dit speelt onder andere bij de fondsen van het vorige kabinet (Klimaatfonds, Transitiefonds en Fonds onderzoek en wetenschap). Als deze worden uitgezonderd conform variant 1, is de fluctuatie na de meerjarenperiode kleiner, maar speelt deze problematiek nog steeds en bij andere departementen.
- Ook in variant 1 speelt deze problematiek bij sommige begrotingen (o.a. SZW, BZK en LNV). Het is echter niet goed uitvoerbaar om de verdeling van de korting na 2029 nog aan te passen. Middelen na 2029 zijn namelijk niet zichtbaar in de begroting zelf, en dit zou jaarlijks vragen om (zeer) veel handmatige berekeningen en aanpassingen. Als bijvoorbeeld de beschikbare subsidies bij BZK aflopen na 2029, zou de korting bij BZK per 2030 lager moeten worden, en de korting bij alle andere departementen hoger. We zien dit niet als goed uitvoerbaar, zowel voor Financiën als de departementen.
- Daarom stellen we het voor om de structurele verdeling van de taakstelling vast te zetten in het jaar 2029, en vervolgens het reguliere begrotingsproces te volgen. In het geval van aflopende subsidies na 2029, zal Financiën met het departement dan (in het Voorjaar) bezien hoe hier mee om te gaan. Dit leidt

tot het risico op structurele besparingsverliezen, als dit niet elders op een begroting ingepast kan worden.

- N.B. de tabellen gaan uit van de begrotingen zoals nu (stand VJN) bekend. De komende tijd zullen enkele begrotingen gesplitst worden. Dit is met name relevant voor het ministerie van Klimaat en Groene Groei. In variant 1 zitten het Klimaatfonds en de SDE (samen een belangrijk deel van de klimaatmiddelen) niet in de grondslag, in variant 2 wel.

Communicatie

N.v.t.

Politiek/bestuurlijke context

N.v.t.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



TER BESPREKING

Aan
de minister

Directoraat-Generaal van
de Rijksbegroting
Inspectie der
Rijksfinanciën

Persoonsgegevens

nota

Beslisnota asiel

Datum
25 juni 2024

Notanummer

Bijlagen
geen

Aanleiding

In het Hoofdlijnenakkoord (HLA) staat een structurele besparing van 1 miljard op de asielbegroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) opgenomen. Deze nota is een feitelijke uiteenzetting hoe deze besparing op de begroting verwerkt zou kunnen worden. We bespreken dit met u op 25 juni.

Bespreekpunten

Wij bespreken graag met u:

1. Hoe u de besparing op de asieluitgaven van 1 mld. structureel op de begroting van JenV wenst te verwerken.
2. Hoe u wenst om te gaan met het feit dat een deel van de besparing op de asieluitgaven op de JenV begroting ODA-middelen betreft.

Kernpunten

- In het Hoofdlijnenakkoord staat een structurele besparing van 1 mld. op de asieluitgaven van de JenV begroting opgenomen. De besparing heeft een ingroeipad van 500 mln. in 2027 oplopend naar 1 mld. vanaf 2028.
- De besparing op de asieluitgaven is door het CPB gehonoreerd nadat het CPB de begrotingsstanden van 2026 heeft doorgetrokken naar de meerjarenperiode.
- Door het verwerken van de besparing van 1 mld. op de huidige Rijksbegrotingsstanden dalen de asieluitgaven met ca. 77% t.o.v. het jaar 2025.
- Een deel van het budget voor het COA bestaat uit ODA-middelen. Hierdoor wordt bij het verwerken van een evenredige besparing van 1 mld. op de asielbegroting van JenV een lagere ODA bijdrage aan de opvang van eerstejaarsasielzoekers gerekend van ca. 250 mln.. Conform de huidige ODA-systematiek zou de lagere toerekening teruggeboekt worden naar de BHOS begroting. Echter, om tot een netto besparing te komen van 1 mld., dient deze 250 mln. terug te vloeien naar het generale beeld. Hierdoor wordt de ODA prestatie lager en bedraagt de totale verlaging van het ODA-budget ca. 2,65 mld i.p.v. de voorgenomen 2,4 mld. verlaging van de ODA middelen uit het Hoofdlijnenakkoord. Een andere mogelijkheid om tot een netto besparing van 1 mld. te komen, is door een extra besparing op asiel te verwerken. Afhankelijk van de bedoeling van de afspraken in het HLA kan deze extra besparing worden verwerkt.

Toelichting

1. Budgettaire verwerking asiel Hoofdlijnenakkoord

Verschil standen CPB en Rijksbegroting

- De begrotingsstanden voor asiel van het CPB en de Rijksbegroting zijn niet gelijk. Tabellen 1 en 2 laten de begrotingsstanden van de Rijksbegroting resp. CPB zien.

<i>in miljoenen euro, + is saldobelastend</i>	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Asielraming						
Geraamde totale asielinstroom	69.820	76.400	78.780	49.460	49.460	49.460
Gemiddelde bezetting COA	75.585	105.065	138.965	44.610	44.610	44.610
Uitgavenraming						
COA	3.885	4.047	4.422	1.196	1.196	1.196
<i>Wv. Crisisnoodopvang</i>	1.300	700	0	0	0	0
<i>Wv. ODA</i>	1.384	1.872	2.437	647	647	647
Nidos	387	440	468	145	145	145
IND	762	854	798	560	560	560
Overig toegang, toelating en opvang vreemdelingen*	287	241	192	187	187	187
Dienst Terugkeer en Vertrek	110	110	110	110	110	110
Raad voor Rechtsbijstand	83	91	89	90	89	89
Raad voor de Rechtspraak	64	66	64	45	45	45
Totaal	5.577	5.849	6.143	2.332	2.332	2.332

- Tabel 1. hierboven geeft de huidige begrotingsstanden voor de asieluitgaven op de JenV begroting weer per stand Voorjaarsnota 2024. De tabel geeft ook de verwachte asielinstroom en gemiddelde bezetting bij het COA weer waarop is begroot. De begrotingsstanden voor de asieluitgaven bedragen vanaf 2027 ca. 2,3 mld. op basis van een verwachte asielinstroom van ca. 50.000 en een geraamde gemiddelde bezetting van ca. 45.000.
- Vanaf begrotingsjaar 2027 valt de raming terug naar de stand zoals verwerkt o.b.v. de lagere Meerjaren Productie Prognose (MPP)¹ van voorjaar 2022. Hier is door het voorgaande kabinet o.a. voor gekozen, omdat de onzekerheid van de asielprognose toeneemt naarmate verder vooruit wordt gekeken. Als de meerjarige prognose van de MPP zich materialiseert, ontstaat er een budgettair risico vanaf 2027.

¹ De meerjaren productie prognose (MPP) is een ambtelijke raming van JenV en geeft inzicht in de verwachte meerjarige asielinstroom en de productiegegevens van de organisaties in de asielketen. De MPP is een belangrijk document voor de financiële besluitvorming over de asieluitgaven.

Tabel 2. Basispad CPB						
<i>In miljoenen euro</i>	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Totaal asieluitgaven begroting VJN24 JenV	5.577	5.849	6.143	2.332	2.332	2.332
<i>Geraamde asielinstroom</i>	<i>69.820</i>	<i>76.400</i>	<i>78.780</i>	<i>49.460</i>	<i>49.460</i>	<i>49.460</i>
<i>Geraamde gemiddelde bezetting COA</i>	<i>75.585</i>	<i>105.065</i>	<i>138.965</i>	<i>44.610</i>	<i>44.610</i>	<i>44.610</i>
CPB raming totale asieluitgaven	5.577	5.849	6.143	6.143	6.143	6.143
<i>Geraamde asielinstroom</i>	<i>69.820</i>	<i>76.400</i>	<i>78.780</i>	<i>78.780</i>	<i>78.780</i>	<i>78.780</i>
<i>Geraamde gemiddelde bezetting COA</i>	<i>75.585</i>	<i>105.065</i>	<i>138.965</i>	<i>138.965</i>	<i>138.965</i>	<i>138.965</i>
Vershil CPB t.o.v. begrotingsstanden VJN24	0	0	0	3.811	3.811	3.811

- Tabel 2. laat zien dat het CPB, voor de berekening van de besparing op asiel de begrotingsstand 2026, zoals opgenomen in VJN 2024, doorgetrokken heeft naar 2027 en verder. Het CPB gaat daarmee voor de besparing uit van een grondslag van ca. 6 mld. op basis van een verwachte asielinstroom van ca. 80.000 en een geraamde gemiddelde bezetting bij het COA van ca. 140.000 per jaar.
- Vervolgens heeft het CPB de asielmaatregelen uit het HLA doorgerekend met een aanname van 10% asielinstroombeperking. Deze besparing ziet dus op de doorgetrokken begrotingsstanden en corresponderende aantallen asielinstroom en bezetting. Hieruit is de besparing van in totaal ca. 1 mld. op asiel gekomen.
- Het verschil tussen het basispad van de Rijksbegroting en CPB is vanaf 2027 ca. 4 mld.. Op basis van de begrotingsstanden van de Rijksbegroting betekent een besparing van 1 mld., ongeveer een halvering van het huidige budget.
- Het is de vraag of de besparing vanaf 2027 gerealiseerd kan worden. Het in dergelijke mate afschalen (van o.a. personeel) kost naar verwachting tijd en kan niet uitsluitend door natuurlijk verloop ingevuld kan worden. Dit betekent dat er naar verwachting ook frictiekosten zullen zijn.

Budgettaire verwerking Hoofdlijnenakkoord

- Wij adviseren u voor de Startbrief de besparing naar rato over de uitgaven van JenV aan asiel door te voeren. Hierbij zijn de apparaatskosten voor de Dienst Terugkeer en Vertrek uitgesloten, omdat deze al meelopen in de apparaatstaakstelling. Door een naar rato besparing worden, naast de kosten voor de asielopvang, ook de kosten gerelateerd aan terugkeer (beleidsmatige deel), overlast en rechtspraak gekort. Dit resulteert in de begrotingsstanden zoals weergegeven in tabel 3 hieronder. De meest rechterkolom in tabel 3 laat de structurele mutaties zien (op stand VJN24).
- In tabel 4 staat de bezetting in het COA opgenomen op basis van de standen uit tabel 3. Dit betekent een daling van het aantal opvangplekken van ca. 80% t.o.v. gefinancierde bezetting voor het jaar 2025 zoals opgenomen in VJN24.
- Ambtelijk JenV heeft aangegeven het HLA zo te interpreteren dat de besparing op de asieluitgaven neer dient te slaan bij de organisaties die primair met de instroom te maken hebben (zoals het COA, NIDOS en de Rechtspraak). De voorliggende nota neemt deze optie niet mee, omdat dit een politiek besluit vergt. Indien wenselijk kunnen wij ook een andere verdeling van de besparing voor u opstellen.

Tabel 3. besparing op stand VJN24				
<i>in miljoenen euro</i>	2027	2028	2029	Mutaties struc.
COA	930	665	665	-531
Wv. ODA	476	358	358	-251
Nidos	113	81	81	-64
IND	436	311	311	-249
Overig toegang, toelating en opvang vreemdelingen	145	104	104	-83
Dienst Terugkeer en Vertrek	23	17	17	-13
Raad voor Rechtsbijstand	70	49	49	-40
Raad voor de Rechtspraak	35	25	25	-20
Totaal asieluitgaven begroting VJN24 JenV	1.753	1.252	1.252	1000

Tabel 4. Gemiddelde bezetting COA (o.b.v. stand tabel 3)						
Jaar	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Bezetting COA	75.585	105.065	138.965	29.343	20.969	20.969

2. ODA toerekening

- Binnen de OESO is afgesproken dat de kosten van het eerste jaar van opvang van asielzoekers uit ontwikkelingslanden beschouwd mag worden als Official Development Assistance (ODA). Sinds 2019 verloopt de asieltoerekening via een politiek vastgestelde systematiek die voortkomt uit een rapport van De Jong (ABDTOPConsult). De kosten voor de opvang worden voor zover toerekenbaar door BHOS gefinancierd. JenV en BZ spreken elke 2 jaar een kostprijs per asielzoeker af; het toegerekende bedrag wordt op basis van de MPP prijs maal aantal eerstejaarsasielzoekers berekend. De ODA-toerekening aan JenV wordt bijgesteld bij meer of minder asielinstroom op basis van de meest recente MPP. Dit leidt dan tot een overboeking van de BHOS-begroting naar JenV of andersom.
- Bij het evenredig verwerken van de besparing van 1 mld. op de asieluitgaven op de JenV begroting, zoals weergegeven in tabel 3, wordt dus ook een deel van de ODA-middelen verlaagd (ca. 250 mln.)². Het ODA aandeel van de asieluitgaven op de JenV begroting wordt in de huidige verwerking van de ombuiging niet - zoals gebruikelijk bij een neerwaartse aanpassing van de raming - teruggeboekt naar de BHOS begroting. Dat zou immers ten opzichte van het HLA tot een besparingsverlies leiden. Dit leidt niet tot een aanvullende opgave voor de BHOS-begroting, maar wel tot een verlaging van de zogenaamde ODA-prestatie (het ODA-budget als percentage van het bruto nationaal inkomen (bni)) met ca. 250 mln³. Daarmee bedraagt de totale verlaging van het ODA-budget niet de genoemde 2,4 mld. uit het Hoofdlijnenakkoord, maar ca. 2,65 mld. Ambtelijke BHOS is het hiermee niet eens - ook omdat bij eventuele verhogingen van de raming in de toekomst het ODA-budget wel aangeslagen zal worden (tot een maximum van 10%). Mogelijk zal dit ook tot politieke weerstand leiden.
- Indien u wenst de ODA-prestatie niet verder te verlagen dan met de 2,4 mld. ombuiging uit het HLA, kan de saldoverbetering van 1 mld. op de

² In de verwerking van de ombuiging gaan wij ervan uit dat maximaal 10% van het ODA-budget (na ombuiging op het ODA budget) mag worden toegerekend aan de asielkosten. Hiermee ontstaat een hard plafond op de toerekening.

³ In het geval dat u kiest voor een andere verdeling van de asielbesparing dan weergegeven in tabel 3 op de JenV begroting kan als gevolg hiervan de verlaging van het ODA budget groter of kleiner worden. In het geval de besparing op COA toeneemt, wordt het aandeel van ODA hierin ook groter en wordt het ODA-budget verder verlaagd en vice versa.

asieluitgaven bereikt worden door een aanvullend besparing in te boeken op de asieluitgaven bij JenV.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



TER ADVISERING

Aan
de minister

Directoraat-Generaal van
de Rijksbegroting
Inspectie der
Rijksfinanciën

Persoonsgegevens

nota

Verdeling taakstelling Fonds Onderzoek en Wetenschap

Datum

25 juni 2024

Notanummer

Bijlagen

geen

Aanleiding

In het Hoofdlijnenakkoord (HLA) is een taakstelling opgenomen op het Fonds Onderzoek en Wetenschap (O&W).

Beslispunt

- Bent u akkoord met het verdelen van de taakstelling Fonds O&W over de begroting van OCW (88%) en EZK (12%). Wij adviseren u akkoord te gaan.

Kern

- In het HLA staat een taakstelling van 150 mln. per jaar in de jaren 2025-2031 voor het Fonds O&W. Er is geen verdere inhoudelijke specificatie van de maatregel opgenomen.
- Het Fonds O&W is eerder verdeeld over de begroting van OCW en EZK, waarbij het grootste deel op de OCW begroting terecht is gekomen en een klein deel op de EZK begroting.
- OCW en EZK hebben gezamenlijk een voorstel gemaakt over de verdeling van de taakstelling: 88% op de begroting van OCW en 12% op de begroting van EZK. De basis voor deze verdeling komt van de oorspronkelijke verdeling van de fondsmiddelen over OCW en EZK. In de praktijk wisselt dit percentage wat door de jaren heen, omdat het ritme van sommige regelingen niet constant is.
- Op de OCW-begroting gaat het o.a. om praktijkgericht onderzoek en starters- en stimuleringsbeurzen. Op de EZK-begroting gaat het over toegepaste onderzoeksfaciliteiten en Europese partnerschappen.

Tabel 1. Voorgestelde verdeling taakstelling Fonds O&W

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Cum	Percentage
Taakstelling Fonds O&W	150	150	150	150	150	150	150	1.050	100%
Wv. OCW	124,8	124,8	124,8	124,8	124,8	150	150	924	88%
Wv. EZK	25,2	25,2	25,2	25,2	25,2	0	0	126	12%

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



TER ADVISERING

Aan
de minister

Directoraat-Generaal van
de Rijksbegroting
Inspectie der
Rijksfinanciën

Persoonsgegevens

nota

Apparaatstaakstelling HLA

Datum
25 juni 2024
Notanummer

Aanleiding

In het Hoofdlijnenakkoord (HLA) staat een taakstelling van 1 mld. structureel op het apparaat van de Rijksoverheid. In deze nota gaan wij in op hoe deze taakstelling in de begroting te verwerken.

Beslispunten

1. Bent u akkoord met het verwerken van de apparaatstaakstelling in de begroting op basis van de grondslag zoals deze is aangeleverd tijdens de formatie en waarop de totaalreeks uit het HLA is gebaseerd?
 - Deze bevat voor 973 mln. de apparaatstaakstelling van 22% op kerndepartementen (incl. o.a. ambassades, de arbeidsinspectie, de onderwijsinspectie, de ACM, het PBL) en voor 27 mln. een taakstelling op externe inhuur exclusief kerndepartementen.
 - Als alternatief kunnen ook alle inspecties¹, het SCP en de adviesraden van VWS² die niet in apparaat kerndepartement op de begroting staan meelopen in de taakstelling. De taakstelling kan dan dalen naar ongeveer 19% voor dezelfde budgettaire opbrengst. Op basis hiervan is er geen verschil in behandeling. Hierbij moet worden opgemerkt dat er altijd verschillen en discussies blijven over een grondslag. IenW zal bijvoorbeeld inbrengen dat in hun grondslag al een daling van fte's ligt besloten en dat ze daardoor ook zonder de ILT in de basis een taakstelling van ca. 24% hebben in totaal.
 - Ons advies is de grondslag te gebruiken zoals tijdens de formatie voorlag en departementen de ruimte te geven om de taakstelling budgettair in hun eigen domein in te vullen door bijvoorbeeld ook 'beleid en staf' bij de uitvoering te betrekken. Elke wijziging leidt tot de roep om additionele vrijstellingen vanuit andere departementen. We verwachten dat OCW bijvoorbeeld de Onderwijsinspectie, BuZa de ambassades, EZK de ACM en SZW de arbeidsinspectie willen uitzonderen. Indien dit wordt toegestaan, zal BZK bijvoorbeeld vragen Shared Service Organisaties (SSO's) uit te zonderen. Alleen het uitzonderen van deze onderdelen leidt – uitgaande dat de 1 mld. zal moeten worden gerealiseerd – tot een taakstelling tot boven de

¹ Dit zijn de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.

² Dit zijn de Gezondheidsraad en de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.

30% op de resterende kerndepartementen. Een dergelijke taakstelling is niet realistisch binnen een kabinetsperiode.

2. Bent u akkoord met het nu bij Startnota verwerken van de 22% taakstelling in de betreffende subartikelonderdelen van de begroting? Dit omdat er anders het risico ontstaat dat de taakstelling op een onvoorziene post blijft staan en uiteindelijk niet (volledig) wordt ingevuld. Het gedeelte voor externe inhuur moet wel op onvoorzien worden geboekt en door departementen worden verdeeld.
3. Bent u akkoord met de lijn dat dit een budgettaire taakstelling is, en dat we als FIN geen beperkingen opleggen omtrent het invullen hiervan? Door geen beperkingen op te leggen is de kans het grootst dat de taakstelling budgettair ook wordt gehaald. Wel kan het uiteindelijk gebeuren dat een deel van de taakstelling niet met apparaatsmiddelen wordt ingevuld.

Toelichting vormgeving apparaatstaakstelling

22% apparaatstaakstelling kerndepartement

- De grondslag van de apparaatstaakstellingen die is gebruikt t.b.v. de formatie komt overeen met de grondslag van de Ombuigingslijst augustus 2023, geüpdatet voor wijzigingen in de begroting bij de recente Miljoenennota 2024 (dus september 2023). Met elk departement is hun eigen aandeel in deze grondslag technisch besproken.
- De grondslag voor de bezuiniging op de kerndepartementen bestaat uit de (centraal) apparaatsartikelen³ op de begrotingen (op basis van IBOS). Deze is als volgt opgebouwd:
 - De apparaatsuitgaven van kerndepartement zijn meegenomen. Daaronder vallen soms ook uitvoeringsorganisaties.
 - Daaronder vallen ook bijdragen aan Shared Service Organisaties (SSO's) en agentschappen die vanuit het apparaatsartikel worden gefinancierd.
 - Bijdragen aan SSO's en agentschappen zijn niet meegenomen voor zover ze apart in de begroting zijn verantwoord.
 - Bijdragen aan zelfstandig bestuursorganen (ZBO's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) zijn ook niet meegenomen voor zover ze apart in de begroting zijn verantwoord.

Aangezien 1) de grondslag zich op de begroting baseert en 2) niet elke begroting hun onderdelen eenduidig rapporteert resulteert de apparaatstaakstelling op de begroting soms in verschillende uitkomsten voor gelijksoortige organisaties. We lichten onderstaande punten uit:

Ambassades

- Aangezien de ambassades onderdeel uitmaken van de apparaatsuitgaven van het kerndepartement BUZA lopen deze mee in de taakstelling. Dit is ook kenbaar gemaakt aan de formatie en daar is niet besloten deze uit te zonderen. De ambassades maken struc. 130 mln. uit van de ombuiging.

Groningen

- In tegenstelling tot de tekst in het HLA zijn ook alle uitgaven die meetellen voor de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) uitgezonderd, omdat dit ook zo was bij de berekening van de budgettaire reeks t.b.v. de formatie die in het HLA terecht is gekomen.

Inspecties, bureaus en raden

- Inspecties zijn niet op eenzelfde wijze in de verschillende begrotingen verwerkt en komen daarmee niet op eenzelfde wijze terug in de grondslag.
 - De volgende inspecties zitten in de grondslag voor zover deze bekostigd worden uit de apparaatsartikelen: Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, Inspectie JenV, de Nederlandse Arbeidsinspectie, het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM),
 - De volgende inspecties zitten niet in de grondslag: De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, de inspectie van Leefomgeving en

³ Voor AZ zijn dit de uitgaven en ontvangsten geboekt onder eenheid van het algemeen regeringsbeleid en de commissie van Toezicht op Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten niet zijnde bijdrage aan agentschappen

Transport. Dit komt omdat deze in de begroting onder agentschappen vallen (eerste twee) of apart staan uitgesplitst in de begroting (laatste twee).

- Hetzelfde geldt voor de bureaus. Zo loopt het Centraal Plan Bureau (CPB) nu mee in de grondslag, maar het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) niet.
- Ook loopt de Gezondheidsraad en de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving niet mee, aangezien deze door VWS in de apparaatsuitgaven zijn uitgesplitst. Bij het meenemen van het SCP, de inspecties en de raden kan de taakstelling -bij gelijkblijvende opbrengst- dalen naar een korting van 19%.

Bijdrage SSO's, ZBO's en RWT's

- De uitvoering is in het HLA van de apparaatstaakstelling uitgezonderd. Echter, voor zover uitvoeringsorganisaties onderdeel zijn van het centraal apparaat (bijvoorbeeld door middel van de bijdragen aan SSO's) zijn die wél onderdeel van grondslag. Een bijdrage aan bijvoorbeeld SSC-ICT vanuit het apparaatsartikel wordt hierdoor voor 22% gekort. De bijdrage aan Agentschappen en ZBO's/RWT's zijn daarentegen niet meegenomen.

Overige uitvoering

- Verder is er geen eenduidige definitie van het begrip uitvoering. Enkele voorbeelden zijn:
 - Het Agentschap bij FIN, de ambassades en de Rijksschoonmaakorganisatie vallen in de begroting onder het kerndepartement en lopen mee in de grondslag.
 - Een aantal toezichthoudende organen zoals de Autoriteit Consument en Markt (ACM), de Autoriteit Nucleaire Veiligheid, Stralingsbescherming (ANVS), de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) vallen in de begroting onder kerndepartement en lopen dus mee in de grondslag. De andere veiligheidsdiensten vallen buiten de grondslag en worden versterkt met extra middelen uit het Hoofdlijnenakkoord.
 - De Nederlandse Emissieautoriteit en de Autoriteit Financiële markten vallen in de begroting niet onder het kerndepartement maar onder agentschappen of ZBO's/RWT's en zitten dus niet in de grondslag.
 - Dienst van de Huurcommissie valt in de begroting onder een beleidsartikel en zit dus ook niet in de grondslag.
- Indien alle uitvoeringsorganisaties, exclusief politie, medeoverheden en de Rechtspraak, in de grondslag mee worden genomen kan de taakstelling dalen naar ongeveer 6% om tot een ombuiging van 1 miljard te komen. Dit betekent wel dat het grootste deel van de taakstelling bij uitvoeringsorganisaties als het UWV, SVB en de Belastingdienst komt te liggen.

Externe inhuur

Het resterende deel van de taakstelling (27 mln.) is ingevuld met een taakstelling op de *gerealiseerde* externe inhuur exclusief kerndepartementen. De externe inhuur van kerndepartementen wordt immers al aangeslagen via de apparaatstaakstelling op kerndepartementen. Hierbij wordt er uitgegaan van een verdeling op basis van realisaties, omdat er geen eenduidige informatie over externe inhuur in de begroting is en de begrote uitgaven aan externe inhuur in de regel niet realistisch zijn. Zo rapporteren uitvoeringsinstanties hier niet altijd apart over, en wordt er gedurende het jaar veel geschoven naar externe inhuur. Doordat de externe inhuur zich baseert op realisaties is deze niet toe te wijzen aan

specifieke subartikelonderdelen en moet deze door departementen zelf worden ingevuld en verdeeld.

Bijlage 1 Verdeling apparaatstaakstelling per departement

Tabel 1: Verdeling taakstelling kerndepartementen; exclusief NAVO, Groningen en NCTV

Taakstelling apparaatuitgaven kerndepartementen ⁺								
in mln. euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029	struc	struc in
%	0%	5%	10%	15%	20%	22%	22%	
AZ	0,0	-2,7	-5,7	-8,5	-11,3	-12,4	-12,4	2029
BZ	0,0	-42,8	-89,5	-134,1	-178,7	-196,6	-196,6	2029
JenV	0,0	-24,3	-47,9	-71,4	-95,2	-104,7	-104,7	2029
BZK	0,0	-29,2	-58,1	-85,3	-112,2	-123,4	-123,4	2029
OCW	0,0	-20,0	-39,4	-57,6	-77,1	-84,8	-84,8	2029
IenW	0,0	-21,9	-43,1	-60,7	-79,1	-87,0	-87,0	2029
EZK	0,0	-21,8	-41,9	-62,5	-78,9	-86,8	-86,8	2029
LNV	0,0	-11,2	-19,3	-28,0	-37,2	-40,9	-40,9	2029
SZW	0,0	-23,0	-45,3	-67,5	-90,0	-99,0	-99,0	2029
VWS	0,0	-18,0	-31,6	-46,4	-60,4	-66,4	-66,4	2029
FIN	0,0	-16,9	-32,3	-48,2	-64,3	-70,7	-70,7	2029
Totaal	0,0	-231,8	-454,0	-670,2	-884,5	-972,9	-972,9	2029

+ is saldobelastend, in actueel prijspeil

Tabel 2: Verdeling taakstelling realisatie externe inhuur, kerndepartementen vrijgesteld

Taakstelling realisatie externe inhuur exclusief kerndepartementen								
in mln. euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029	struc	struc in
AZ	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2029
BZ	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2029
JenV	0,0	-1,3	-1,7	-2,5	-3,6	-5,0	-5,0	2029
BZK	0,0	-0,7	-0,9	-1,4	-2,0	-2,8	-2,8	2029
OCW	0,0	-0,3	-0,4	-0,6	-0,8	-1,2	-1,2	2029
IenW	0,0	-0,9	-1,1	-1,7	-2,3	-3,3	-3,3	2029
EZK	0,0	-1,1	-1,4	-2,1	-3,0	-4,1	-4,1	2029
LNV	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,4	2029
SZW	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2029
VWS	0,0	-0,3	-0,4	-0,6	-0,9	-1,2	-1,2	2029
FIN	0,0	-2,4	-3,0	-4,6	-6,6	-9,1	-9,1	2029
Totaal	0,0	-7,2	-9,0	-13,8	-19,5	-27,1	-27,1	2029

+ is saldobelastend, in actueel prijspeil

¹ Bovenstaande tabel is gebaseerd op de stand Jaarverslag 2023.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De informatie in deze nota is vertrouwelijk.



TER ADVISERING

Aan
de minister

**Directoraat-Generaal van
de Rijksbegroting
Inspectie der
Rijksfinanciën**

Persoonsgegevens

nota

Ombuigingen ODA en non-ODA HLA

Datum

25 juni 2024

Notanummer

2024-0000353613

Bijlagen

geen

Aanleiding

In het Hoofdlijnenakkoord (HLA) staan ombuigingen op zowel het Official Development Assistance (ODA)- als het non-ODA-budget.

Beslispunten

- Gaat u akkoord met het in de Startbrief opnemen van de hieronder voorgestelde verdeling van de ODA-ombuiging en de non-ODA-ombuiging over de diverse departementale begrotingen?
- Het Hoofdlijnenakkoord (HLA) bevat een maximering van de toerekening van de opvangkosten van eerstejaars asielvluchtelingen aan het ODA-budget van 10%. In de verdeling van de ombuiging en in de Startbrief gaan wij uit van de interpretatie dat maximaal 10% van het ODA-budget (na ombuiging) mag worden toegerekend aan de asielkosten. Deze interpretatie past bij het vastgelegde uitgangspunt de tabel is leidend. Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) meent dat het gaat om maximaal 10% van de asielkosten. Dit is te begrijpen gegeven de teksten in het HLA. De interpretatie van BHOS leidt echter – uitgaande van de asielraming van het HLA – tot een besparingsverlies (ca 250 mln. struc.), waarmee in het HLA geen rekening is gehouden. Welke interpretatie is volgens u de juiste?

Toelichting

Tabel 1: uitwerking ODA-ombuiging

ODA-ombuiging HLA	2025	2026	2027	2028	2029
ODA-budget stand VJN 2024	7.165	7.740	7.908	8.192	8.585
Uitgezonderde reeksen	-3.898	-4.202	-1.993	-1.993	-1.993
<i>waarvan verdragsrechtelijk verplicht</i>	<i>-1.674</i>	<i>-1.413</i>	<i>-994</i>	<i>-994</i>	<i>-994</i>
<i>waarvan asieltoerekening</i>	<i>-1.872</i>	<i>-2.437</i>	<i>-647</i>	<i>-647</i>	<i>-647</i>
<i>waarvan apparaat</i>	<i>-353</i>	<i>-353</i>	<i>-353</i>	<i>-352</i>	<i>-352</i>
Maatregel 37: besparing 1 mld. asielbegroting J&V	0	0	-133	-251	-251
Resterende grondslag ODA-ombuiging	3.267	3.537	5.782	5.948	6.341
Ombuiging	-300	-500	-2.400	-2.400	-2.400
Ombuiging als percentage grondslag	9%	14%	42%	40%	38%

Tabel 2: verdeling ODA-ombuiging

Verdeling ombuiging	-300	-500	-2.400	-2.400	-2.400
w.v. Inzet bufferartikel BHOS	0	0	-1.208	-1.597	-1.897
Buitenlandse Zaken (BZ)	-8	-14	-27	-19	-12
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)	0	0	-15	-10	-6
Financiën (FIN)	0	0	-131	-50	-37
BHOS	-292	-486	-1.019	-724	-448

- Het ODA-budget staat op verschillende begrotingen. Wij stellen voor om in de Startbrief de ombuiging naar rato naar te laten slaan op de verschillende departementale begrotingen. Primair ligt de verantwoordelijkheid hiervoor bij BHOS. Op technisch niveau is de verdeling met BHOS, FIN en OCW afgestemd. Later kan er eventueel herschikt worden,

Bij de verdeling zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Om fluctuaties in de raming van het bni en de asielraming op te vangen, kent de begroting voor BHOS een bufferartikel. De ruimte op het bufferartikel is hiermee vrije ruimte binnen het budget voor ODA. Deze ruimte is in de huidige verdeling ingezet om een deel van de ombuiging in te passen (tot aan de maximale asieltoerekening van 10% van het ODA-budget). Wij gaan er hierbij vanuit dat het Hoofdlijnenakkoord het ODA-budget niet meer koppelt aan het bni, zoals de afgelopen jaren wel het geval was.
- Vanwege dubbeling met de apparaatstaakstelling worden ODA-apparaatsmiddelen uitgezonderd in de verdeling van ombuiging.
- Uitgaven die verdragsrechtelijk verplicht zijn, worden in de grondslag van de ombuiging uitgezonderd. Het stoppen van deze uitgaven kan namelijk enkel door als Nederland uit deze organisaties te stappen. Het gaat dan o.a. om de afdrachten aan de Europese Unie (EU), de OESO en de Verenigde Naties (VN).
- De asieluitgaven die kwalificeren als ODA, zijn uitgezonderd in de grondslag van de ombuiging. In een separate notitie wordt u geïnformeerd over de verwerking van de asielombuiging op de begroting van JenV en de gevolgen voor het ODA-budget.

- Het HLA zegt het volgende over de asieltoerekening: *De opvangkosten van eerstejaars asielvluchtelingen wordt tot een maximum van 10 procent toegerekend aan het ODA-budget vanaf 2027.* De budgettaire bijlage zegt het volgende: *Verder wordt vanaf 2027 maximaal 10% van de kosten van eerstejaarsopvang van asielvluchtelingen toegerekend aan het ODA-budget.* Dit leidt tot een interpretatieverschil.
- In de verwerking van de ombuiging zijn wij ervan uitgegaan dat maximaal 10% van het ODA-budget (na ombuiging) mag worden toegerekend aan de asielkosten. Hiermee ontstaat een plafond op de toerekening.
- Ambtelijk BHOS deelt deze lezing niet en gaat ervan uit dat maximaal 10% van de asielkosten wordt toegerekend aan het ODA-budget. De BHOS-interpretatie zou leiden tot een lagere bijdrage van ODA aan asiel. Deze verschuiving zorgt voor een besparingsverlies van circa 250 mln. structureel (uitgaande van de asielraming van het HLA) vanwege de status generaal dossier van asiel. Omdat met dit besparingsverlies in de financiële bijlage van het HLA geen rekening is gehouden, gaan wij ervan uit dat onze interpretatie de juiste is. Dit hebben wij zo in de Startbrief en in de verwerking van de ombuiging opgenomen. Dat sluit ook aan bij vragen die wij tijdens de formatie hierover ontvingen. O.ï. is het de vraag wat de politieke opstelling van BHOS zal zijn.

Tabel 3: uitwerking non-ODA-ombuiging

Non-ODA-ombuiging HLA	2025	2026	2027	2028	2029
ODA-budget stand VJN 2024	1.729	1.669	1.651	1.679	1.716
Uitgezonderde reeksen	1.451	1.383	1.408	1.444	1.477
<i>waarvan uitzonderingen HLA</i>	<i>320</i>	<i>316</i>	<i>319</i>	<i>316</i>	<i>316</i>
<i>waarvan verdragsrechtelijk verplicht</i>	<i>266</i>	<i>266</i>	<i>267</i>	<i>269</i>	<i>269</i>
<i>waarvan apparaat</i>	<i>704</i>	<i>710</i>	<i>708</i>	<i>707</i>	<i>707</i>
<i>waarvan overig</i>	<i>162</i>	<i>91</i>	<i>115</i>	<i>152</i>	<i>184</i>
resterende grondslag non-ODA ombuiging	277	286	243	235	239
Ombuiging	-50	-50	-75	-100	-100
Ombuiging als percentage grondslag	18%	17%	31%	43%	42%

Tabel 4: verdeling non-ODA-ombuiging

Verdeling ombuiging	-50	-50	-75	-100	-100
w.v. BZ	-30	-28	-50	-67	-65
Justitie & Veiligheid (J&V)	0	0	0	0	0
OCW	0	0	-1	-1	-3
FIN	-1	-1	-1	-2	-2
Infrastructuur & Waterstaat (I&W)	-4	-3	-5	-5	-5
Economische Zaken en Klimaat (EZK)	-5	-5	-8	-11	-11
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)	-5	-5	-9	-12	-12
BHOS	-2	-2	-2	-2	-2
Aanvullende Post (AP)	-3	-7	0	0	0

- Ook de non-ODA-middelen voor internationale samenwerking zijn over meerdere begrotingen verspreid.

- Conform het HLA zijn de middelen voor buitenlandse handel en de middelen uit het Budget Internationale Veiligheid (BIV) uitgezonderd van de grondslag. Vanwege de NAVO-norm zijn de overige non-ODA-defensiemiddelen uitgezonderd.
- Net als bij ODA zijn apparaatsmiddelen en verdragsrechtelijke verplichtingen uitgezonderd. Daarnaast zijn budgetten voor de uitvoering van wettelijke taken en de middelen die voor toekomstige loon- en prijsbijstelling zijn gereserveerd uitgezonderd.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



TER BESLISSING

Aan
de minister

**Directoraat-Generaal van
de Rijksbegroting
Inspectie der
Rijksfinanciën**

Persoonsgegevens

nota

Beslisnota HLA-maatregel Specifieke Uitkeringen

Datum
25 juni 2024
Notanummer
20240625

Bijlagen
1. Overzicht korting
SPUKs per departementale begroting

Aanleiding

In het Hoofdlijnenakkoord (HLA) staat de maatregel 'Overhevelen Specifieke Uitkeringen (SPUKs) naar Gemeente- en Provinciefonds met 10% budgetkorting' vanaf 2026 à 638 miljoen euro structureel.

Beslispunten

1. Bent u akkoord met het op instrumentniveau inboeken van 10% korting op SPUK-middelen zoals samengevat in tabel 1?
 - Voor het inboeken van de korting is gekeken naar de 'bijdrage aan medeoverheden' op de begrotingen (gecorrigeerd voor reeksen die geen SPUKs zijn). Dit is technisch afgestemd met de betrokken departementen.
 - Gelet op bestaande politiek/bestuurlijke afspraken zijn in onderstaand voorstel (tabel) middelen voor Toeslagen, Groningen, Oekraïne en Corona uitgezonderd. In totaal resulteert dit in een korting van ca. 436 mln. in 2029.

In mln. euro's	2026	2027	2028	2029	Grootste SPUK
IenW	143	128	131	126	BDU (Verkeer en vervoer vervoerregio's)
EZK	82	84	89	89	Uitvoeringskosten klimaat
OCW	81	81	81	81	Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid
VWS	73	67	63	60	Specifieke uitkering stimulering sport
JenV	28	28	28	28	Brede doeluitkering rampenbestrijding
SZW	43	33	28	26	Wet inburgering 2021
LNV	57	22	22	22	Programma natuur
BZK	24	5	4	3	Informatiepunten digitale overheid
Totale korting	532	448	446	436	

2. Een korting van 10% op de grondslag levert **niet** de in de budgettaire tabel van het HLA opgenomen bedrag van 638 mln. structureel op. Er zijn verschillende opties om dit te ondervangen, hoe weegt u deze?
 - De beoogde opbrengst wordt om een aantal redenen niet gehaald. Het aantal SPUKs loopt af en (o.a.) door interactie-effecten met HLA-maatregelen komen hier geen nieuwe voor in de plaats. Het schrappen van het transitiefonds (TF) heeft het belangrijkste effect. Middelen uit het TF zouden naar verwachting voor een groot deel via SPUKs worden uitgekeerd. Deze middelen vallen uit de grondslag. Hierdoor valt de korting lager uit dan de geraamde 638 mln., met een verschil oplopend naar ca. 200 mln. in 2029.
 - De handelingsopties zijn:

- a. De Grondslag (tabel 1) ophogen met middelen klimaat (AP), vestigingsklimaat en HLA: Hiervoor bestaan meerdere (combinaties van) mogelijkheden: i) klimaatmiddelen op de aanvullende post, ii) middelen op de BZK en I&W begroting voor vestigingsklimaat (ASML)¹ en iii) HLA-intensivering van 2,5 mld., deze lopen na 2029 af.² Argumentatie hiervoor is dat de inzet van deze middelen nog niet volledig is uitgewerkt. De besteding van de middelen loopt grotendeels via medeoverheden en zou onder het 'oude regime' via een SPUK zijn uitgekeerd. M.n. het korten van de HLA-intensivering zal gevoelig liggen in de coalitie
- b. Verhogen kortingstarief naar 14,5% om met grondslag SPUKs op 638 mln. korting uit te komen: De tegenvaller op de grondslag (q) kan worden ondervangen met een plus op het kortingspercentage (p). Dit kan gedekt worden binnen de SPUK (gevoelig, medeoverheden vangen dit op) of taakstellend op de departementale begroting waar de SPUK op staat.
- c. Gelet op interactie-effect van de SPUK-maatregelen met HLA-maatregelen (o.a. ombuiging Transitiefonds) het besparingsverlies accepteren: U kunt in augustus bezien hoe hiermee om te gaan.
- Onderstaande tabel bevat een uitwerking van optie a en b. Optie a slaat de AP en de vestigingsklimaatmiddelen aan, aangevuld met 10% korting op ca. 63% van de HLA-middelen (evenredig verdeeld).
 - Graag bespreken we de beschreven opties met u.

In mln. euro's	2026	2027	2028	2029
Totale korting	532	448	446	436
Taakstelling HLA	-638	-638	-638	-638
Tekort	-106	-190	-192	-202
a. AP, vestigingsklimaat & HLA	106	190	192	202
w.v. Aanvullende post klimaat	5	5	5	5
w.v. Vestigingsklimaat (ASML)	7	9	6	8
w.v. HLA Agrarische sector	31	59	60	63
w.v. HLA Woningbouw	31	59	60	63
w.v. HLA Agrarisch natuurbeer	16	29	30	31
w.v. HLA Infra woningbouw	16	29	30	31
b. Verhogen percentage op grondslag				
w.v. percentage verhogen naar 14,5%	240	202	201	196

3. Bent u akkoord de overheveling van de spuk-middelen te laten aan MBZK en de beleidsverantwoordelijke bewindspersoon?
- De HLA-maatregel kan in twee delen opgeknipt: i) de korting van 10% op de SPUKs en ii) de overheveling naar het gemeente- en provinciefonds (gf en pf).
 - De korting van 10% staat in de budgettaire bijlage van het HLA. We adviseren u deze bij Startnota te verwerken. De overheveling van het budget naar het gf

¹ De aanname is dat alle middelen op de BZK-begroting en 50% van de middelen op de I&W-begroting via een SPUK zouden zijn gegaan.

² Het betreft de middelen voor Woningbouw, de Agrarische sector en Agrarisch Natuurbeheer.

en pf kent een beleidsinhoudelijke component. We adviseren u dit aan de beleidsverantwoordelijke bewindspersoon te laten in afstemming met MBZK.

- Voordat overheveling kan plaatsvinden moet een zorgvuldig proces worden doorlopen met waar nodig aanpassing van (sectorspecifieke) wetgeving. Dit is o.a. relevant voor een rechtmatige besteding van middelen. De omzetting heeft consequenties voor de sturingsmogelijkheden vanuit het Rijk, dit is mogelijk onderwerp van gesprek tussen bewindspersoon en medeoverheden.

Bijlage 1: Overzicht korting SPUKs per departementale begroting (vanaf 2026 in €1.000)

Departement	Naam SPUK	2026	2027	2028	2029
BZK	Groeiopgave Almere	977	977	977	977
BZK	Regio Deals	12.749	0	0	0
BZK	Volkshuisvestingsfonds	5	5	0	0
BZK	Versnelling huisvesting/ stimuleringsreleging flex	6.083	1.716	0	0
BZK	Informatiepunten digitale overheid	1.713	1.713	1.713	1.713
BZK	Verduurzaming maatschappelijk vastgoed	1.457	0	968	0
BZK	Grote gezinnen	400	0	0	0
BZK	Nationaal Groeifonds (Ruimtelijke ordening)	26	26	26	26
BZK	Overheidsbrede loketten gemeenten	57	59	59	59
BZK	Overheidsbrede loketten provincies	13	13	13	13
BZK	Diverse projecten Ruimtelijke kwaliteit	287	287	287	547
Totaal		23.766	4.795	4.044	3.335

Departement	Naam SPUK	2026	2027	2028	2029
EZK	Gebiedsinvesteringen	5.000	7.500	7.500	7.500
EZK	Uitvoeringskosten klimaat medeoverheden	75.258	75.258	80.458	80.458
EZK	Regeling toezicht energiebesparingsplicht	983	1.387	1.387	1.387
EZK	MIT- middelen SPUKS 2024	896	0	0	0
Totaal		82.137	84.144	89.345	89.345

Departement	Naam SPUK	2026	2027	2028	2029
JenV	Specifieke uitkering versterking van de lokale aanpak van radicalisering, extremisme en terrorisme 2023-2026	593	0	0	0
JenV	Regeling eenmalige uitkering gemeenten voor maatregelen ter vermindering overlast en criminaliteit asielzoekers	150	150	0	0
JenV	Brede doeluitkering rampenbestrijding	27.676	27.670	27.670	27.669
Totaal		28.418	27.820	27.670	27.669

Departement	Naam SPUK	2026	2027	2028	2029
OCW	Landelijke erfgoedregistratie	20	0	0	0
OCW	Regionaal programma	5.393	5.393	5.393	5.393
OCW	RMC's	6.337	6.337	6.337	6.337
OCW	Educatie	8.586	8.546	8.546	8.546

OCW	Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid	60.925	60.925	60.925	60.925
Totaal		81.261	81.201	81.201	81.201

Departement	Naam SPUK	2026	2027	2028	2029
lenW	Schoon en emissieloos bouwen	3.290	0	0	0
lenW	Eenmalige specifieke uitkeringen NGF-project NL2120 (3x, 2024 ev)	573	394	260	200
lenW	Regeling specifieke uitkering bodemsanering 2024-2026	9.309	9.307	10.200	9.700
lenW	Tijdelijke regeling specifieke uitkering mobiliteitspakketten ten behoeve van woningbouw	6.197	2.911	1.590	3.181
lenW	Regeling specifieke uitkering Regionale Aanpak Laadinfrastructuur 2023 – 2030	1.000	1.000	0	0
lenW	Regeling specifieke uitkering woningbouw op korte termijn door bovenplanse infrastructuur	7.421	0	0	0
lenW	Tijdelijke stimuleringsregeling slim, veilig, doelmatig en duurzaam gebruik van mobiliteitsinfrastructuur 2023-2027	2.000	1.279	5.800	0
lenW	Subsidieregeling sanering verkeerslawaaï	2.841	2.839	2.838	2.839
lenW	Brede doeluitkering verkeer en vervoer - Wet BDU Verkeer en Vervoer (art. 10) - Vervoerregio's	109.988	109.988	109.988	109.988
lenW	Tijdelijke regeling specifieke uitkering Zero Emissiebussen 2022-2024	660	480	80	0
lenW	Regeling specifieke uitkering kademuren Goederencorridors Oost en Zuidoost 2022 - 2026	220	120	20	0
Totaal		143.499	128.318	130.776	125.907

Departement	Naam SPUK	2026	2027	2028	2029
SZW	SPUK grensinformatiepunten	94	94	94	94
SZW	transformatiebudget sociale ontwikkelbedrijven	3.500	3.500	3.500	3.500
SZW	reservering NPLV re-integratie	1.267	1.300	1.300	1.270
SZW	reservering NPLV armoede en schulden	600	600	600	600
SZW	Wet inburgering 2021	37.873	27.253	22.529	20.907
Totaal		43.335	32.748	28.023	26.371

Departement	Naam SPUK	2026	2027	2028	2029
LNV	Financiering Maatregelpakketten	29.538	0	0	0
LNV	Programma natuur	22.598	21.999	22.107	22.117
LNV	Legalisatie PAS-melders	5.000	0	0	0
Totaal		57.136	21.999	22.107	22.117

Bijlage 1: Overzicht korting SPUKs per departementale begroting (vanaf 2026 in €1.000)

Departement	Naam SPUK	2026	2027	2028	2029
VWS	Correctie grondslag VWS i.v.m. interactie effect op artikel 1 door maatregel 31 HLA.	-4.500	-4.500	-4.500	-4.500
VWS	Specifieke uitkering PrEP/aanvullende seksuele gezondheidzorg	4.739	4.300	4.265	4.265
VWS	Specifieke uitkering versterking GGD'en	5.490	4.580	4.580	4.580
VWS	Friciekosten Jeugd	6.000	6.500	2.800	0
VWS	Specifieke uitkering Transformatiemiddelen	495	495	0	0
VWS	Specifieke uitkering IZA	14.100	15.000	15.000	15.000
VWS	Specifieke uitkering randvoorwaardelijke functies jeugdhulp	3.210	3.210	3.210	3.210
VWS	Specifieke uitkering specialistische functies aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling	770	770	770	770
VWS	Specifieke uitkering stimulering sport - ontvangsten	-2.500	-2.500	-2.500	-2.500
VWS	Specifieke uitkering stimulering sport	19.800	19.800	19.800	19.800
VWS	Regeling heroïnebehandeling	1.610	1.610	1.610	1.610
VWS	Brede SPUK onderdeel Mantelzorg	0	900	900	900
VWS	Brede SPUK onderdeel Brede Regeling Combinatiefunctie	0	7.230	7.230	7.230
VWS	Brede SPUK onderdeel Lokaal Sportakkoord	0	1.000	1.000	1.000
VWS	Brede SPUK onderdeel valpreventie	0	4.890	4.890	4.890
VWS	Brede SPUK onderdeel kansrijke start	0	2.000	2.000	2.000
VWS	Brede SPUK onderdeel terugdringen gezondheidsachterstanden	0	2.000	2.000	2.000
VWS	Specifieke uitkering sport en bewegen, gezondheidsbevordering, cultuurparticipatie en de sociale basis 2023-2026	23.460	0	0	0
Totaal		72.674	67.285	63.055	60.255



TER BESLISSING

Aan
de minister

Directoraat-Generaal van
de Rijksbegroting
Inspectie der
Rijksfinanciën

Persoonsgegevens

nota

Reserveringen HLA intensiveringen op de Aanvullende Post

Datum
25 juni 2024

Notanummer

Bijlagen
geen

Aanleiding

In het HLA zijn een aantal intensiveringen opgenomen waarvan de precieze invulling nog niet bekend is. Voor een deel van deze intensiveringen stellen wij voor deze te reserveren op de Aanvullende Post van Financiën.

Beslispunten

Bent u akkoord met onderstaande voorgestelde verdeling (in tabel 1) van de intensiveringen op de Aanvullende Post en de departementale begrotingen?

Kernpunten

- De Aanvullende Post kan gebruikt worden om intensiveringen op te reserveren wanneer deze nog onvoldoende zijn uitgewerkt en/of wanneer de verdeling van deze middelen nog onbekend is. In het hoofdlijnenakkoord zijn een aantal intensiveringen opgenomen waarbij dit het geval is.
- Voor "11. Investeren in goed bestuur en de rechtstaat" en "12. Nationale veiligheid versterken. Meer slagkracht voor politie, justitie en veiligheidsdiensten" stellen wij voor om deze aan de begrotingen toe te voegen ter hoogte van het bedrag in 2025 en de oploop van 2026 en verder te reserveren op de Aanvullende Post. Intensivering 11 wordt toegevoegd aan de begroting van BZK en Intensivering 12 wordt toegevoegd aan de begroting van JenV. Voor beide enveloppen geldt dat hier nog een verdeling moet komen met andere departementen. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de vakministers. Zodra de verdeling is uitgewerkt zal ook het resterende bedrag aan de begrotingen worden toegevoegd.
- Voor deze intensiveringen (11 en 12) geldt dat doordat het gereserveerde bedrag voor 2025 aan de begrotingen wordt toegevoegd, een start gemaakt kan worden met de uitvoering van onderliggend beleid.
- Voor de resterende intensiveringen waarvan de verdeling nog onbekend is stellen wij voor om deze volledig te reserveren op de Aanvullende Post en deze over te hevelen naar de begrotingen zodra de verdeling van deze middelen is uitgewerkt. In tabel 1 is een overzicht opgenomen van de verdeling van de intensiveringen.

Tabel 1. Overzicht verdeling intensiveringen op de Aanvullende Post en de departementale begrotingen

Maatregel (in miljoenen euro)					
Reserveringen deels op de begroting en deels op de Aanvullende Post	2025	2026	2027	2028	2029
11. Investeren in goed bestuur en de rechtsstaat	100	150	200	200	200
w.v. overheveling naar BZK	100	100	100	100	100
w.v. reservering op de Aanvullende Post		50	100	100	100
12. Nationale veiligheid versterken. Meer slagkracht voor politie, justitie en veiligheidsdiensten	200	250	300	300	300
w.v. overheveling naar JenV	200	200	200	200	200
w.v. reservering op de Aanvullende Post		50	100	100	100
Totaal	300	400	500	500	500
Reserveringen op de Aanvullende Post					
	2025	2026	2027	2028	2029
7. Investeren in betere ouderenzorg (Wlz)			600	600	600
9. Internationale veiligheid versterken. Defensie structureel op 2% NAVO-doel			1.400	1.700	2.400
10. Agrarisch natuurbeheer door boeren		500	500	500	500
63. Woningbouw (5 mld.)	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
64. Infra woningbouw (2,5 mld.)	500	500	500	500	500
65. Agrarische sector (5 mld.)	40	1.000	1.000	1.000	1.000
66. Kerncentrales (9,5 mld.)			250	350	500
67. InvestNL (1 mld.)	200	400	400		
Totaal	1.740	3.400	5.650	5.650	6.500
Intensiveringen op de departementale begrotingen					
	2025	2026	2027	2028	2029
2. Bevrozen afbouw dubbele heffingskorting in de bijstand	72	167	263	251	277
4. Terugdringen armoede: hoger kindgebonden budget	300	300	300	300	300
5. Terugdringen armoede: Verhogen huurtoeslag	500	500	500	500	500
6a. Verlaging eigen risico per 1 januari 2027			4.106	4.345	4.587
6b. Huidig eigen risico van 385 euro bevrozen in 2025 en 2026		262			
21. Eenmalige uitkering studielening sociaal leenstelsel			1.297	47	27
62. Vervallen besparing jeugdzorg		500	511	511	511
Totaal	872	1.729	6.977	5.954	6.202

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Aanleiding

Sinds het uitkomen van het HLA zijn er daarnaast meerdere ontwikkelingen geweest die van invloed zijn op het budgettair beeld die ook in dit memo worden toegelicht. Dit memo bekijkt achtereenvolgens:

1. Nieuwe informatie over reeksen uit het HLA
2. Nieuwe besluiten
3. Nieuwe gerechtelijke uitspraken

NB: Ten opzichte van de Voorjaarsnota is er ook sprake van herijkingen aan de inkomstenkant. Deze lopen mee in de Augustusbesluitvorming. Dit overzicht bevat voor de inkomstenkant enkel nieuwe rechterlijke uitspraken met grote budgettaire impact.

1) Nieuwe informatie over reeksen uit het HLA

Voor een drietal reeksen uit de budgettaire bijlage van het HLA is nieuwe informatie beschikbaar die de hoogte van de reeksen beïnvloedt.

Tabel 1. Budgettaire gevolgen nieuwe informatie over reeksen uit het HLA uitgaven en inkomsten

In miljoenen euro's (- is saldoverbeterend)	2025	2026	2027	2028	2029
a. Verlagen eigen risico			PM	PM	PM
b. SPUK naar GF en PF met 10% budgetkorting		+106	+190	+192	+202
Totaal		PM	PM	PM	PM

a. Verlagen eigen risico

Het verlagen van het eigen risico leidt tot een minder hoge stijging van de uitgaven dan bij het HLA is verondersteld. In de kern leidt dit tot lagere uitgaven op de VWS-begroting. Deze lagere uitgaven van het eigen risico zorgen ervoor dat de premie ook minder stijgt dan gedacht bij het HLA. In beslisnota 7b wordt het nieuwe inzicht over de reeks verlagen van het eigen risico uitgebreid beschreven. Hoe hiermee om te gaan hangt ook af van de interpretatie van de nieuwe begrotingsregel m.b.t. de Zvw.

b. SPUK naar GF en PF met 10% budgetkorting

Bij de opbrengst van de reeks SPUK naar GF en PF met 10% budgetkorting werd rekening gehouden dat een deel van het Transitiefonds als SPUK zou worden weggezet. Doordat het Transitiefonds voor een groot deel wordt omgebogen is er sprake van een besparingsverlies. In beslisnota 4d wordt dit verder toegelicht.

2) Nieuwe besluiten uitgaven

Sinds het HLA zijn nieuwe besluiten genomen die volgen uit debat met de Tweede Kamer. Het betreft aanvullende uitgaven voor de hersteloperatie toeslagen en de gevolgen van het controversieel laten van de vormgeving eigen risico en de maatregelen WLZ.

Tabel 2. Budgettaire gevolgen nieuwe besluiten

In miljoenen euro's (- is saldoverbeterend)	2024	2025	2026	2027	2028	2029
c. Hersteloperatie toeslagen	190	716	858	508	0	0
d. Besparingsverlies vormgeving eigen risico	0	200	0	0	0	0
e. Besparingsverlies maatregelen Wlz	0	615	PM	PM	PM	PM
Totaal	190	1.531	858	508	0	0

Hersteloperatie toeslagen

Voor het compenseren van aanvullende schade is additioneel 2,3 mld. nodig. Deze stijging wordt veroorzaakt door de verbreding van de aanvullende schaderoutes na de integrale beoordeling. Deze raming is ten opzichte van de voorjaarsnota nader geconcretiseerd o.a. naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie van de pilot voor de forfaitaire schaderoute via de Stichting Gelijkwaardig Herstel. Naar verwachting zal voor het zomerreces een Nota van Wijziging op de 1e suppletoire begroting van Financiën worden ingediend.

Besparingsverlies vormgeving eigen risico

Het ontwerpbesluit tranchering eigen risico is door de Tweede Kamer controversieel verklaard. Inmiddels hebben verzekeraars laten weten dat implementatie van deze maatregel niet meer uitvoerbaar is per 1 januari 2025. Hiermee is een besparingsverlies van 200 miljoen euro in 2025 onvermijdelijk.

Besparingsverlies maatregelen WLZ

In de Voorjaarsnota is verzocht om de controversieel verklaarde maatregelen in de Wlz in behandeling te nemen. De deadline van de voorhangprocedure waarin besloten kon worden om de maatregelen alsnog in behandeling te nemen is inmiddels verstreken. Dit leidt in 2025 tot een besparingsverlies van in totaal 615 miljoen euro. Het gaat om de maatregelen Meerjarig contracteren (245 miljoen euro), Doorontwikkeling kwaliteitskader (200 miljoen euro) en Behandeling Wlz (170 miljoen euro). Daarnaast is dit ook een structureel risico, maar hier kan in de Voorjaarsbesluitvorming 2025 over besloten worden.

3) Nieuwe gerechtelijke uitspraken

Sinds het HLA zijn er uitspraken van de HR geweest die relevant zijn voor de belastinginkomsten. De belangrijkste gaat over box 3. Daarnaast is er een arrest over de buitenlandse belastingplicht van een Duits Immobielien Sondervedmogen. Beide uitspraken worden nog verder bestudeerd en de ramingen van de budgettaire effecten zijn nog onzeker. Hieronder worden deze onderwerpen toegelicht.

Gerechtelijke uitspraak box 3

Sinds het HLA is een gerechtelijke uitspraak gedaan over Box 3.

Tabel 3. Budgettaire gevolgen gerechtelijke uitspraken Box 3.

In miljoenen euro's	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Gerechtelijke uitspraak box 3 – derving inkomstenkant	7.000	1.500	1.500	0	0	0

Opmerking bij de cijfers: Deze cijfers zijn nog hoogst onzeker en kunnen zowel naar boven als naar beneden worden bijgesteld. De consequenties van de uitspraak worden nog verder bestudeerd. Dat zal ook impact hebben op de raming. De derving is tijdelijk tot invoering van het nieuwe box 3 stelsel op basis van werkelijk rendement. Het is nog niet duidelijk of dit stelsel nog, zoals tot nu gepland, per 2027 ingevoerd kan worden. Indien dit wordt uitgesteld zal de uitspraak ook in latere jaren tot een derving leiden.

De Hoge Raad heeft geoordeeld dat voor box 3 het geboden rechtsherstel naar aanleiding van het kerstarrest onvoldoende is wanneer het werkelijk rendement lager is dan het forfaitaire rendement. In die gevallen dienen belastingplichtigen de mogelijkheid te krijgen om hun (lagere) werkelijke rendement op te geven. Over de precieze scope (welke doelgroepen hebben recht op herstel) en over de definitie van werkelijk rendement vindt nog onderzoek en besluitvorming plaats.

Naast bovenstaande derving aan de inkomstenkant zal naar verwachting ook sprake zijn van additionele uitvoeringskosten voor de Belastingdienst, en mogelijk doorwerking op inkomensafhankelijke regelingen (zoals toeslagen).

Gerechtelijke uitspraak belastingplicht Duits Immobielien Sondervedmogen

Sinds het HLA is een gerechtelijke uitspraak gedaan over de buitenlandse belastingplicht van een Duits Immobielien Sondervedmogen.

Tabel 4. Budgettaire gevolgen gerechtelijke uitspraken Duits Immobielien Sondervedmogen

In miljoenen euro's	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Gerechtelijke uitspraak box 3 – derving inkomstenkant	900	0	0	0	0	0

Opmerking bij de cijfers: Deze cijfers zijn nog hoogst onzeker en kunnen zowel naar boven als naar beneden worden bijgesteld. De consequenties van de uitspraak worden nog verder bestudeerd.

De Hoge Raad heeft geoordeeld dat een groot Duits vastgoedfonds in Nederland niet belastingplichtig is in Nederland en daarom geen winstbelasting hoefde te betalen tussen 1997 en

2009. Het arrest heeft ook consequenties voor later jaren en voor andere vergelijkbare Duitse fondsen die in Nederlands vastgoed zitten en daarbij ook bezwaar hebben aangetekend tegen hun aanslagen. Naar verwachting zal het bedrag van deze aanslagen volledig terugbetaald moeten worden. De uitspraak wordt nog verder bestudeerd en de raming is daarom nadrukkelijk een voorlopige inschatting van de budgettaire effecten. Voor 2025 en later wordt geen derving verwacht omdat de (al aangenomen) Wet fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen regelt dat deze Sondervedmogen per 2025 belastingplichtig zijn.

Indicatief EMU-saldo na HLA

Tabel 1 toont de indicatieve ontwikkeling van het saldo ten opzichte van de kabinetsraming in de Voorjaarsnota. Hierbij is zowel het effect van het HLA als de verschillende nota's van wijziging (NvW's) op de Voorjaarsnota meegenomen. Voor alle maatregelen is gerekend met het bedrag zoals opgenomen in de budgettaire bijlage van het HLA. Het wegstemmen van de Wml-verhoging in de Eerste Kamer is meegenomen in de regel *Effect NvW's* en niet bij het effect van het HLA. Het HLA leidt vooral in 2025 tot een saldooverslechtering vanwege de geplande lastenverlichting. Vanaf 2027 is het effect saldoverbeterend vanwege de geplande ombuigingen. Het indicatieve saldo in 2025 komt uit op -3,5% bbp. Hierbij zijn de macro-economische doorwerking van het HLA en de macro-realisaties nog niet meegenomen.

Los van de deze inschatting van het EMU-saldo zijn er ook nog een aantal mogelijke tegenvallers te verwachten op basis van nieuwe besluiten van de Tweede Kamer de gerechtelijke uitspraken over box 3. Ook moeten een aantal keuzes worden gemaakt ten aanzien van de doorwerking van het hoofdlijnenakkoord die budgettaire impact kunnen hebben. Indien de mogelijke tegenvallers niet (elders) worden gecompenseerd leidt dit nog tot additionele saldooverslechtering. Ook hiervoor is in tabel 1 een eerste inschatting opgenomen. Op basis van de huidige informatie is de totale maximale saldooverslechtering voor 2024 circa 0,7% en voor 2025 circa 0,3% bbp. Zie de bijlage *actueel budgettair beeld sinds HLA* voor meer toelichting op de reeksen. Hiernaast volgt in augustus op basis van de cMEV-raming van het CPB een update van het saldo als gevolg van macro-economische factoren. Op dat moment wordt zowel het positieve doorwerkingseffect van het HLA als het negatieve doorwerkingseffect van de tegenvallende economische Q1-realisaties meegenomen.

Tabel 1. Indicatief saldo na verwerking HLA

Kabinetsraming EMU-saldo (in % bbp)	2024	2025	2026	2027	2028
I. EMU-saldo kabinet VJN	-2,5%	-2,8%	-4,0%	-2,6%	-3,0%
Effect NvW's VJN (o.a. terugdraaien wml-verhoging)		0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Effect hoofdlijnen (A t/m D uit budgettaire bijlage, excl wml)		-0,8%	-0,1%	0,1%	0,4%
II. Indicatief saldo incl. HLA	-2,5%	-3,5%	-4,1%	-2,4%	-2,5%
Extra effect 1: nieuwe informatie over reeksen uit HLA	pm	pm	pm	pm	pm
Extra effect 2: nieuwe besluiten	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%
Extra effect 3: uitspraken box 3 (incl. Duits Immobielien Sondernvermogen)	-0,7%	-0,1%	-0,1%		
Extra effect 4: macro-doorwerking en macro-realisaties	pm	pm	pm	pm	pm
III. Indicatief saldo incl. HLA en extra effecten	-3,2%+pm	-3,8%+pm	-4,3%+pm¹	-2,5%+pm	-2,5%+pm

Tabel 2 toont het EMU-saldo in de CPB-doorrekening van het HLA. Het initieel effect van het CPB verschilt van de kabinetsraming omdat het CPB een aantal maatregelen anders raamt dan hoe ze in het HLA zijn opgenomen. Zie voor een overzicht hiervan de bijlage. Hiernaast raamt het CPB in 2027 en 2028 een positieve macro-economische doorwerking van het HLA. In het CPB-basispad (op basis van de Voorjaarsnota) zijn 2025 en 2026 positiever dan de kabinetsraming. Vanaf 2028 is het CPB-basispad negatiever dan de kabinetsraming bij de Voorjaarsnota. Dit komt voornamelijk omdat het CPB verwacht dat uitgaven in de begroting in de komende jaren pas later, of niet, tot besteding komen. De reeksen van de budgettaire afwijkingen van het HLA, nieuwe besluiten en gerechtelijke uitspraken zijn niet meegenomen in het saldo van het CPB.

Tabel 2. EMU-saldo CPB

EMU-saldo CPB (in % bbp)	2025	2026	2027	2028
EMU-saldo CPB VJN	-2,1%	-3,3%	-2,6%	-3,2%
Initieel effect (excl. Wml-verhoging)	-0,7%	0,0%	0,2%	0,4%
Doorwerkingseffect beleidspakket	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%
EMU-saldo inclusief effect HLA	-2,8%	-3,3%	-2,2%	-2,7%

¹ Het saldo 2026 is negatiever dan in de omliggende jaren. Een groot effect hierbij is het omzetten van de begrotingsgefinancierde militaire pensioenen naar kapitaaldekking (affinancieren). Dit leidt tot een eenmalige kostenpost van 8,5 miljard euro (0,7% bbp) in 2026.



Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting

Directie Begrotingszaken
Afdeling Begrotingsbeleid

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

Contactpersoon

Persoonsgegevens

Datum

28 juni 2024

Ons kenmerk

Bijlagen

1. Beslisnota Subsidie
2. Concept Startbrief
3. Nota
Handelingsperspectief

agenda

Budgettaire uitwerkingen Hoofdlijnenakkoord

- 1. Subsidietaakstelling:** Als vervolg op het gesprek van 26 juni bespreken wij graag met u de uitwerking en verdeling van de generieke subsidietaakstelling. Hiervoor zijn twee varianten voorgesteld, variant 1 – brede uitzondering en variant 2- smalle uitzondering (zie bijlage 1a).

De antwoorden op de vragen over de gevolgen voor EZK/Klimaat en JenV/asiel zijn bijgevoegd (zie bijlage 1b).

Welke verdeling sluit wat u betreft het beste aan bij de maatregel in het HLA?

- 2. Startbrief:** De teksten in de concept Startbrief zijn naar aanleiding van de bespreking aangevuld (zie bijlage 2). De wijzigingen zijn geel-gemarkeerd. Bent u akkoord met de teksten in de Startbrief (inclusief bijlagen)?

Ook worden het uitgaven- en inkomstenkader in de Startbrief gepresenteerd. Een mogelijkheid is ook de tabellen niet op te nemen en de definitieve kaders bij Miljoenennota 2025 te presenteren. Welke optie heeft uw voorkeur?

- 3. Handelingsopties n.a.v. doorkijk EMU-saldo.** Deze bespreken we graag met u (zie bijlage 3).

Overige mondelinge punten zoals vervolgproces waaronder het delen van de stukken met AZ en informeren departementen over verwerking taakstellingen ter voorbereiding op de MR op 5 juli.



TER BESPREKING 28/6 10.30 – 12.00

Aan
de ministerDirectoraat-Generaal van
de Rijksbegroting
Inspectie der
Rijksfinanciën

Persoonsgegevens

nota

Doorkijk Financiën-raming EMU-saldo 2025

Datum
28 juni 2024

Notanummer

Bijlagen
geen**Aanleiding**

De doorkijk van de Financiën-raming laat een EMU-saldo in 2025 zien dat door de grens van -3% bbp gaat. Ook meerjarig voldoet de raming niet aan de grenswaarde, maar deze nota focust op 2025 in verband met de begrotingsvoorbereiding in augustus voor het aankomende jaar.

Bespreekpunten

Graag bespreken we hoe u hiermee om wil gaan, bijvoorbeeld met de inzet op het verwerken van kasschuiven op de departementale begrotingen om daarmee het saldo te verbeteren in 2025 en de begroting meer realistisch te maken. Dit vergroot tevens de aansluiting op de CPB-raming voor 2025. Dit leidt tegelijkertijd natuurlijk wel tot een saldooverslechtering in latere jaren.

KernpuntenDoorkijk EMU-saldo

Tabel 1. Kabinetsraming EMU-saldo

Kabinetsraming EMU-saldo (in % bbp)	2024	2025	2026	2027	2028
I. EMU-saldo kabinet VJN	-2,5%	-2,8%	-4,0%¹	-2,6%	-3,0%
Effect NvW's VJN (o.a. terugdraaien wml-verhoging)		0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Effect hoofdlijnenakkoord		-0,8%	-0,1%	0,1%	0,4%
II. Indicatief saldo incl. HLA	-2,5%	-3,5%	-4,1%	-2,4%	-2,5%
Extra effect 1: nieuwe informatie over reeksen uit HLA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Extra effect 2: Hersteloperatie toeslagen en besparingsverliezen zorg	0,0%	-0,2%	-0,1%	0,0%	0,0%
Extra effect 3: gerechtelijke uitspraken (box 3 en Duits immobielien Sondervermogen)	-0,7%	-0,1%	-0,1%	PM	PM
Doorwerking macro bijstellingen en realisaties	PM	PM	PM	PM	PM
III. Indicatief saldo incl. HLA en extra effecten	-3,2%	-3,8%	-4,3%	-2,5%+PM	-2,5%+PM

¹ Het saldo 2026 is negatiever dan in de omliggende jaren. Een groot effect hierbij is het omzetten van de begrotingsgefinancierde militaire pensioenen naar kapitaaldekking (affinanciering). Dit leidt tot een eenmalige kostenpost van 8,5 miljard euro (0,7% bbp) in 2026.

- Tabel 1 geeft het indicatief EMU-saldo weer volgens de Financiën-raming.
- Het EMU-saldo na de Voorjaarsnota bedroeg -2,8% in 2025.
- Na de Voorjaarsnota heeft de Eerste Kamer de verhoging van het Wettelijke Minimum Loon (WML) tegengehouden. Dit heeft geleid tot een saldoverbetering van +0,1% in 2025.
- Het Hoofdlijnenakkoord (HLA) leidt tot een saldoverslechtering van -0,8% in 2025, waarmee het EMU-saldo na verwerking HLA -3,5% in 2025 is.²
- Sinds het HLA zijn een aantal ontwikkelingen geweest die het EMU-saldo beïnvloeden. N.a.v. debatten met de Tweede Kamer volgen aanvullende uitgaven voor de Hersteloperatie Toeslagen en zijn er besparingsverliezen bij de zorg. Daarnaast zijn er gerechtelijke uitspraken m.b.t. box 3 en Duits Immobielien Sondervermögen. Indien deze kosten niet gedekt worden, dan leidt dit tot een saldoverslechtering van -0,3% in 2025 en daarmee tot een indicatief saldo van -3,8% in 2025.
- Om in 2025 tot een EMU-saldo van -3,0% te komen, moet circa 9 mld. aan saldoverbetering worden gevonden door dekking dan wel kasschuiven.
- Half augustus volgt de concept macro economische verkenning (cMEV) van het CPB. Op dat moment wordt zowel het positieve doorwerkingseffect van het HLA als het negatieve doorwerkingseffect van de tegenvallende economische Q1-realisaties meegenomen. De uitkomsten van de cMEV kunnen daarmee mogelijk gevolgen hebben voor het EMU-saldo.

Onderuitputting CPB i.r.t. het EMU-saldo Financiën

Tabel 2. Onderuitputting CPB

In miljard euro, + is saldo belastend	2025	Kasschuiven augustusbesluitvorming
Aanvullende onderuitputting (zowel CPB als Fin)	-2,3	
In=uittaakstelling voorjaarsbesluitvorming 2025	PM	
Extra onderuitputting veronderstelling CPB	-6,9	PM
<i>Waarvan Defensie</i>	-2,9	PM
<i>Waarvan Infrastructuur en Waterstaat</i>	-2,0	PM
<i>Waarvan generiek</i>	-2,0	PM
Investeringsagenda HLA (1,7 mld. in 2025)	PM	PM
Totaal verschil onderuitputting CPB en Fin	-6,9 + PM	PM

- In de financiën-raming van het EMU-saldo wordt uitgegaan van een onderuitputting van 2,3 mld. in 2025. Hier bovenop wordt in de voorjaarsbesluitvorming 2025 de in=uittaakstelling geboekt.
- Het CPB veronderstelt in haar EMU-saldo bovenop de reeds ingeboekte onderuitputting (van 2,3 mld.) 6,9 mld. aan onderuitputting. Deze 6,9 mld. is grofweg uit te splitsen naar 2,9 mld. bij Defensie, 2,0 mld. bij Infrastructuur en Waterstaat en 2,0 mld. generiek.
- In het HLA wordt 1,7 mld. in 2025 toegevoegd aan de rijksbegroting voor de meerjarige investeringsagenda. Het is onduidelijk of het CPB veronderstelt dat deze extra investeringen tot onderuitputting zullen leiden. Indien deze aanvullende investeringsmiddelen volledig verondersteld worden tot onderuitputting te leiden, komt de onderuitputting van het CPB uit op 8,6 mld. (6,9 mld. + 1,7 mld.).

² Dit is excl. macro-economische doorwerking.

Ontwikkeling kassaldo agentschap

- Onlangs heeft het Agentschap de raming van het kassaldo voor 2024 positief bijgesteld. Het Agentschap raamt op dit moment over 2024 een tekort van - 20,3 miljard euro. Deze raming is gebaseerd op de realisaties tot en met mei 2024 waarbij met name de uitgavenrealisaties achterbleven bij de verwachtingen.
- Het kassaldo wordt zowel door Begrotingszaken als door het Agentschap geraamd. De raming van Begrotingszaken is gebaseerd op informatie uit de begrotingen en bedraagt voor 2024 momenteel -31,2 miljard euro.
- De ontwikkeling van het kassaldo en het EMU-saldo is niet 1-op-1 vergelijkbaar. Onder andere omdat bepaalde mutaties in de kas (zoals financiële transacties en schatkistbankieren) niet meelopen in het EMU-saldo. Desondanks kan de verbetering van het kassaldo erop duiden dat minder middelen worden uitgegeven door de departementen dan in de begroting geraamd is.
- Het meevallende kassaldo geeft voor ons extra aanleiding om kritisch te kijken naar mogelijke onderuitputting op de begrotingen, zowel in 2024 als in 2025 en verder. Daarnaast zal onderuitputting in dit jaar leiden tot het verzoek om middelen door te schuiven naar latere jaren. Dit zou het saldo in die jaren verder belasten.

Handelingsperspectief: realistisch ramen op onderuitputting

- Om het EMU-saldo te verbeteren kan ingezet worden op het verkleinen van onderuitputting door middelen in een realistisch kasritme te plaatsen. Het verwerken van kasschuiven leidt daarmee tot een saldoverbetering in eerdere jaren; in latere jaren tot een saldoverslechtering. Dat kan dan leiden tot een begroting die in latere jaren juist door de -3% gaat. Dit betekent concreet dat kasschuiven uit 2025 naar 2027 en latere jaren moet worden geschoven. Dit zal meegewogen moeten worden bij de opties.
- Het in een realistisch kasritme plaatsen van middelen zorgt daarnaast ook voor een betere aansluiting tussen het EMU-saldo van Financiën en het CPB.
- O.b.v. het CPB-beeld zou in de augustusbesluitvorming ingezet kunnen worden op kasschuiven van 8,6 mld. uit 2025. Dit komt in de buurt van wat o.b.v. de doorkijk van het EMU-saldo nodig is om op -3,0% in 2025 uit te komen. Hierbij zal in eerste instantie naar Defensie en Infrastructuur en Waterstaat worden gekeken, gezien de uitsplitsing van het CPB.
- De komende week wordt bij de departementen geïnventariseerd wat de omvang van kasschuiven bij augustusbesluitvorming is. Het is ook mogelijk dat departementen middelen uit 2024 naar 2025 willen schuiven. U wordt hier op een later moment over geïnformeerd.

Handelingsperspectief: temporiseren lastenverlichting HLA

- Het is eveneens mogelijk om de lastenverlichting of inkomensondersteuning uit het HLA te beperken of langzamer in laten groeien. De maatregelen uit het HLA worden geschetst in de onderstaande tabel.
- Dit zal directe (negatieve) effecten hebben op de koopkracht en te zien zijn in de beleidsmatige lastenontwikkeling (BLO). De compensatie en derving in verband met box 3 werkt in de BLO juist de andere kant op in de eerste jaren.
- Opletpunt is dat de ruimte om te schuiven naar achter in de tijd vanuit het saldo in latere jaren ook grenzen kent.
- Daarnaast is het mogelijk om elders de lasten te verzwaren. De opties daarvoor zijn in kaart gebracht in de fiscale maatregelenlijst.

- Met het vaststellen van het inkomstenkader committeert het kabinet zich aan een bepaald lastenpad. Saldoverbetering kan binnen de kaders voor zover dit past binnen het dekken van de bestaande derving (met name box 3). Voor verdere saldoverbetering vanuit de inkomsten zal het inkomstenkader moeten worden bijgesteld.

Tabel 3. Reeksen lastenverlichting en inkomensondersteuning

	Maatregel (min-teken is saldoverbeterend)	2025	2026	2027	2028	struc
1	Koopkracht en lastenverlichting voor werkende middeninkomens	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
3	Envelop groepen in de knel [lastenmaatregel]	237	237	237	249	500
4	Terugdringen armoede: hoger kindgebonden budget	300	300	300	300	300
5	Terugdringen armoede: verhogen huurtoeslag	500	500	500	500	500
6c1	Envelop gerichte lastenverlichting burgers	2.500	2.500	0	0	0
6c2	Compensatie burgers (inkomstenbelasting)	0	171	3.040	3.272	3.487
	Totaal	5.537	5.708	6.077	6.321	6.787

Toelichting

Tabel 4. Onderuitputting 2024-2025

In miljard euro, + is saldo belastend	2024	2025
1. Ingeboekte in=uittakstelling	-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=uittakstelling 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=uittakstelling even hoog is als in 2024. De exacte hoogte is bekend na de Voorjaarsbesluitvorming 2025.

- In tabel 4 is de reeds ingeboekte onderuitputting voor 2024 en 2025 opgenomen.
- De onderuitputting bestaat uit de in=uittakstelling en de aanvullende onderuitputting. In 2024 is 8,5 mld. ingeboekt. Daarnaast is in de Voorjaarsnota voor 5,2 mld. uit 2024 en 4,9 mld. uit 2025 naar latere jaren geschoven.
- De in=uittakstelling 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 uitkering ingeboekt, de zogenoemde in=uittakstelling. Hierdoor levert het doorschuiven via de eindejaarsmarge dus geen extra middelen op in het jaar waarnaar wordt doorgeschoven.
- De in=uittakstelling en de aanvullende onderuitputting kent geen concrete invulling, maar moet gaandeweg het jaar ingevuld worden met onderuitputting. Het deel wat aan het eind van het jaar niet ingevuld wordt, leidt tot saldoverslechtering.

Tabel 5. Gerealiseerde onderuitputting 2023

in miljoenen euro, + is saldobelastend	2023
In=uittakstelling	-4.318
Aanvullende onderuitputting	-2.100
Totaal in te vullen	-6.418
Ingevuld bij Miljoenennota 2024	255
Ingevuld bij Najaarsnota 2023	5.617
Ingevuld bij Financieel Jaarverslag 2023	547
Totaal ingevuld	6.418
Gerealiseerde onderuitputting	-7.207
Kasschuiven	-5.780
Totaal (gerealiseerde onderuitputting + kasschuiven)	-12.987

- In tabel 5 is de ingeboekte onderuitputting en gerealiseerde onderuitputting over 2023 opgenomen.
- In 2023 bedroeg de in=uittakstelling 4,3 mld. en de aanvullende onderuitputting 2,1 mld. De totaal in te vullen onderuitputting bedroeg 6,4 mld.
- De gerealiseerde onderuitputting in 2023 bedroeg 7,2 mld. Daarmee zaten we in de realisatie dus vrij dicht bij de reeds ingeboekte onderuitputting.
- Daarnaast is gedurende het jaar 5,8 mld. aan middelen naar achteren geschoven door middel van kasschuiven.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting

Directie Begrotingszaken
Afdeling Begrotingsbeleid

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

Contactpersoon

Persoonsgegevens

Datum

01 juli 2024

Ons kenmerk

Bijlagen

1. Nota Dekkingsopties
2. Concept Startbrief

agenda

Budgettaire uitwerkingen Hoofdlijnenakkoord
Bespreking 01/07

Agendapunten

1. **Dekkingsopties Box 3, Toeslagen en EMU-saldo; deze bespreken wij graag met u (zie bijlage 1).**
2. **Startbrief:** De teksten in de concept Startbrief zijn naar aanleiding van de bespreking op 28/06 aangepast, de wijzigingen zijn gemarkeerd (zie bijlage 2). Bent u akkoord met de teksten in de Startbrief (inclusief bijlagen)?

Bij punt 1 zijn de dekkingsopties met betrekking tot box 3 en de toeslagen besproken. Het is mogelijk om hierover een tekst op te nemen in de Startbrief (zie PM). Wat is uw wens met betrekking tot de toevoeging van teksten over box 3 en toeslagen in de Startbrief?

Kabinetsraming EMU-saldo (In % bbp)	2024	2025	2026	2027	2028
I. EMU-saldo kabinet VJN	-2,5%	-2,8%	-4,0%¹	-2,6%	-3,0%
Effect NvW's VJN (o.a. terugdraaien wml-verhoging)		0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Effect hoofdlijnenakkoord		-0,8%	-0,1%	0,1%	0,4%
II. Indicatief saldo incl. HLA	-2,5%	-3,5%	-4,1%	-2,4%	-2,5%
Nieuwe informatie over reeksen uit HLA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Hersteloperatie toeslagen en besparingsverliezen zorg	0,0%	-0,2%	-0,1%	0,0%	0,0%
Gerechtelijke uitspraken (box 3 en Sondervermogen)	-0,7%	-0,1%	-0,1%	P.M.	P.M.
Doorwerking macro bijstellingen en realisaties	P.M.	P.M.	P.M.	P.M.	P.M.
III. Indicatief saldo incl. HLA en extra effecten	-3,2%	-3,8%	-4,3%	-2,5%+P.M.	-2,5%+P.M.

Aanleiding

- In de doorkijk van de Financiën-raming van het EMU-saldo voor 2025 gaat het tekort door de grenswaarde van -3,0%. Indicatief komt het tekort op -3,8%. Deze indicatie kan in augustus nog veranderen als gevolg van de nieuwe economische raming (macro bijstellingen), nieuwe inkomstenraming en uitvoeringsinformatie van onder andere de sociale zekerheid en zorg (realisaties).
- In de Voorjaarsnota is het tekort nog geraamd op -2,8% voor 2025. De verslechtering van het EMU-saldo wordt verklaard door drie factoren:
 - 1) Het effect van hogere uitgaven en lastenverlichting in het Hoofdlijnenakkoord (Hla): -0,8%
 - 2) Hogere uitgaven aan herstel toeslagen en besparingsverliezen langdurige zorg: -0,2%
 - 3) Gerechtelijke uitspraken op het terrein van Box 3 en Sondervermogen: -0,1%
- U heeft aangegeven dat het tekort voor 2025 maximaal -3,0% mag bedragen. Dit betekent dat voor minimaal 0,8% het EMU-saldo moet worden verlicht. Dit staat gelijk aan circa 9 miljard euro.
- Om het EMU-saldotekort te verkleinen is het behulpzaam om het probleem uit elkaar te trekken. De hogere uitgaven aan toeslagen en langdurige zorg moeten conform de begrotingsregels worden gedekt aan de uitgavenkant. Voor Box 3 en Sondervermogen moet aan de inkomstenkant een oplossing worden gevonden. Uitgaven en inkomsten zijn immers gescheiden.

De fasering van het Hla is een vraagstuk van kasritmes. De opgave om te komen tot een realistisch kasritme kan worden gezien in het licht van de onderuitputting die het CPB raamt bij de Voorjaarsnota 2025. Verschil CPB-Financiën-raming stand Voorjaarsnota

- Voordat we toekomen aan oplossingsrichtingen is het relevant om te benoemen dat het CPB in haar doorrekening van het hoofdlijnenakkoord een tekort raamt van -2,8% in 2025. In deze raming houdt het CPB wél rekening met de hogere uitgaven en lastenverlichting uit het Hla in 2025 (effect nr. 1) maar nog geen rekening met de hogere uitgaven voor toeslagen, de besparingsverliezen in de langdurige zorg en de gerechtelijke uitspraken (de effecten 2 en 3).

¹ Het saldo 2026 is negatiever dan in de omliggende jaren. Een groot effect hierbij is het omzetten van de begrotingsgefinancierde militaire pensioenen naar kapitaaldekking (affinancieren). Dit leidt tot een eenmalige kostenpost van 8,5 miljard euro (0,7% bbp) in 2026.

- Een belangrijke verklaring voor het verschil tussen het CPB en de Financiën-raming voor 2025 is onderuitputting. Het CPB raamt dat het kabinet 6,9 miljard euro minder uitgeeft in 2025 dan waar het kabinet vanuit gaat. Het CPB deelt deze onderuitputting toe aan Defensie (2,9 mld.), Infrastructuur (2,0 mld.) en rijksbreed (2,0 mld.).

Mogelijke oplossingsrichtingen:

Het belangrijkste doel voor de MR van 5 juli is het vaststellen van de Startbrief. Het Hoofdlijnenakkoord bevat met circa 15 miljard lagere uitgaven in 2028 forse bezuinigingen en is daarmee een trendbreuk met het huidige expansieve begrotingsbeleid van de afgelopen jaren. Ook bevat het Hoofdlijnenakkoord omvangrijke generieke ombuigingen die met de Startbrief specifiek worden toebedeeld aan de departementale begrotingen. Dit betekent dat vakministers een forse opdracht hebben voor de aankomende periode. Om de ombuigingen uit het Hoofdlijnenakkoord te kunnen realiseren moet de Startbrief vóór het zomerreces worden vastgesteld in de MR. Het saldo- en dekkingsvraagstuk is daarmee ook een timings- en faseringsvraagstuk. Een aanpak kan er als volgt uitzien:

1. Op 5 juli wordt de Startbrief vastgesteld waarmee de bezuinigingen uit het Hla worden verwerkt in de begroting (incl. de generieke posten);
2. Met de Startbrief wordt op 5 juli het principebesluit vastgelegd dat het nieuwe kabinet de hogere uitgaven aan herstel toeslagen dekt. De hogere uitgaven voor toeslagen bedragen 2,3 miljard euro waarvan 1 miljard in 2025. Dekking kan worden gevonden door de investeringen uit het Hla met 10% te verlagen. Deze budgetten worden met de Startbrief op de Aanvullende Post geplaatst. In de MR kan worden afgesproken dat – als invulling van het principebesluit – de 10% budgetkorting op de Aanvullende Post wordt verwerkt. Als er bij Augustusbesluitvorming eventuele andere en betere dekkingsvoorstellen zijn, dan kunnen de investeringsbudgetten worden ingewisseld voor alternatieve dekking. Over de jaren 2025 tot en met 2035 levert dit onderstaande bedragen op.

a. Woningbouw	500 miljoen
b. Infra	250 miljoen
c. Agro	500 miljoen
d. Kerncentrales	950 miljoen
e. InvestNL	100 miljoen
3. Een deel van de saldoverlichting kan worden gevonden door uitgaven voor 2025 naar latere jaren kas te schuiven. Hierover moeten gesprekken worden gevoerd met Defensie, IenW en de overige departementen die forse uitgaven voor 2025 in de begroting hebben staan. De besluitvorming hierover maakt onderdeel uit van de Augustusbesluitvorming.
4. Als onderdeel van de Augustusbesluitvorming wordt bezien hoe een evenwichtige lastenverlichting kan bijdragen aan het saldo-vraagstuk voor 2025. Dit zal echter niet afdoende zijn om het dekkingsvraagstuk van box volledig op te kunnen lossen.

Bovenstaande lijn kan in de tekst van de Startbrief worden verwerkt.



TER BESLISSING

Aan

de minister

gez.

Directoraat-Generaal van
de Rijksbegroting
Directie Begrotingszaken

Persoonsgegevens

Datum

3 juli 2024

Notanummer

2024-0000371513

Bijlagen

1. Startbrief
2. Bijlagen Startbrief
3. Aanbiedingsformulier

nota

Oplegnota Startbrief MR 05/07

Aanleiding

In de Ministerraad van 5 juli wordt de Startbrief behandeld, inclusief bijlagen. De Startbrief is al eerder ter akkoord voorgelegd. De wijzigingen zoals met u besproken zijn overgenomen. Bijgevoegd vindt u de Startbrief, bijlagen en het aanbiedingsformulier voor de MR ter ondertekening.

Beslispunten

Kunt u de Startbrief en het aanbiedingsformulier voor de MR tekenen?

Kernpunten

Op uw verzoek zijn in de Startbrief ten opzichte van de laatste conceptversie nog twee aanpassingen verwerkt.

- De formulering over apparaatstaakstelling is ingekort.
- De mogelijke dekking van de 2,3 miljard voor toeslagen is verder veralgemeniseerd tot incidentele uitgaven (i.p.v. incidentele investeringen in de kabinetsperiode). De verwijzing op het tabblad op de Aanvullende Post vervalt. Ook de teksten rond de dekking voor de tegenvallers aan de inkomstenkant zijn veralgemeniseerd tot 'incidentele lastenverzwaring'.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



> Retouradres POSTBUS 20201 2500 EE 'S-GRAVENHAGE

Aan de leden van de Ministerraad

Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting
Directie Begrotingszaken
Afdeling Begrotingsbeleid

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

Contactpersoon

Ons kenmerk
2024-0000371514

Bijlagen

1. Begrotingsregels
2. Uitgavenmaatregelen
3. Inkomstenmaatregelen
4. Departementale tabbladen

Datum
Betreft Startbrief

Geachte collega's

Voor u ligt de Startbrief. Met deze brief worden de begrotingsafspraken uit het Hoofdlijnenakkoord toebedeeld aan de departementale begrotingshoofdstukken. De Startbrief is het startpunt om te komen tot concept-ontwerpbegrotingen voor 2025. Zoals gebruikelijk worden met de Startbrief de intensiveringen en ombuigingen technisch verwerkt in de departementale begrotingen op basis van de huidige begrotingsstanden (Voorjaarsnota 2024). De aankomende weken kunnen worden benut om de maatregelen uit het Hoofdlijnenakkoord verder uit te werken en herschikkingen aan te brengen in de bestaande en nieuwe departementale begrotingen.

In het Hoofdlijnenakkoord zijn afspraken gemaakt over solide overheidsfinanciën. Deze afspraken zijn belangrijk om schulden niet door te schuiven naar toekomstige generaties en belastingen niet telkens te moeten verhogen. Het begrotingsbeleid kent een scheiding van inkomsten en uitgaven. Dit betekent bijvoorbeeld dat tegenvallers aan de uitgavenkant moeten worden gedekt door uitgaven elders op de begroting te verlagen en niet de lasten daarvoor verhoogd kunnen worden. Dit betekent ook dat beleidsmatige aanpassingen aan de inkomstenkant gecompenseerd dienen te worden met inkomstenmaatregelen. Het begrotingstekort neemt in de aankomende jaren toe. In het Hoofdlijnenakkoord zijn daarom belangrijke afspraken gemaakt om het tekort terug te dringen. Voor aanvullende uitgaven of lastenverlichtingen boven op de afspraken uit het Hoofdlijnenakkoord is dan ook geen budgettaire ruimte. Wanneer aanvullende uitgaven of lastenverlichting noodzakelijk zijn, dan moet hiervoor ruimte worden gevonden binnen de bestaande begroting door andere uitgaven te verlagen of lasten te compenseren. De volledige set aan begrotingsregels is weergegeven in bijlage 1. De verwerking van de uitgaven- en lastenmaatregelen wordt toegelicht in bijlage 2 en 3. In bijlage 4 is de verwerking van de uitgaven en niet-belastingontvangsten per begroting opgenomen in de verticale toelichting.

1. Uitgaven

De uitgavenmaatregelen uit het Hoofdlijnenakkoord worden met deze Startbrief op de begrotingen verwerkt. Voor vijf maatregelen uit het Hoofdlijnenakkoord geldt dat deze over meerdere begrotingen worden verdeeld. Ten eerste betreft dit de maatregel 'terugdraaien groei apparaat rijksoverheid', ten tweede '10% korting op specifieke uitkeringen', ten derde de maatregel 'gerichte keuzes ontwikkelingssamenwerking', ten vierde 'verlaging van non-ODA middelen' en tot

Datum
3 juli 2024

Ons kenmerk
2024-0000371514

*Algemene voorwaarden indien
van toepassing*

slot de 'generieke taakstelling subsidies rijksbreed'. In bijlage 2 is de verdeling van deze maatregelen over de departementale begrotingen weergegeven.

In het Hoofdlijnenakkoord is richting gegeven aan de wijze waarop de apparaatstaakstelling kan worden ingevuld. Het gaat hierbij om het terugdringen van de externe inhuur tot maximaal de Roemernorm, het verminderen van communicatie en het terugdraaien van de groei van de kerndepartementen. Zoals verwoord in het eindverslag van de formateur van 1 juli jongstleden is het van belang deze taakstelling verantwoord en realiseerbaar te verwerken in de begroting. Dit betekent dat iedere minister een eigen afweging kan maken over de wijze waarop deze taakstelling wordt doorvertaald in de departementale begroting en hierbij oog te hebben voor het belang van goed functionerend toezicht (inspecties) en een adequaat postennetwerk in het buitenland. Het betreft primair een budgettaire taakstelling. Het is daarom toegestaan om (deels) apparaatsbudgetten buiten die van kerndepartementen in te zetten. Ook is het mogelijk om een deel van de apparaatstaakstelling in te vullen met een beleidsmatige extensivering. Dit laatste geldt ook voor het aandeel in de generieke subsidietaakstelling. Deze is fors in omvang. Om die reden mag de invulling van de generieke subsidietaakstelling ook deels buiten de subsidiebudgetten worden ingevuld met een beleidsmatige extensivering. Een deel van de intensiveringen uit het Hoofdlijnenakkoord voor 2025 worden met deze Startbrief toebedeeld aan de departementale begrotingshoofdstukken. De overige intensiveringen kunnen na overeenstemming met Financiën worden overgeheveld bij de reguliere begrotingsmomenten. Het eerstvolgende moment is de augustusbesluitvorming.

Op basis van (c)MEV-raming van het CPB wordt het uitgavenkader bij de Miljoenennota 2025 vastgesteld. Voor nieuw beleid of het verlagen van de afgesproken ombuigingen in het Hoofdlijnenakkoord is geen budgettaire ruimte.

Het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte om te werken met één uitgavenkader is overgenomen in het Hoofdlijnenakkoord. Conform de regels budgetdiscipline is en blijft iedere minister verantwoordelijk voor een goede beheersing van de departementale begroting. Dit betekent dat in het geval van een per saldo tegenvaller binnen de betreffende begroting dekking moet worden gevonden. Dit geldt ook voor de premie gefinancierde onderdelen van de begroting voor het terrein van de zorg en de sociale zekerheid. In de budgettaire nota's blijft zoals gebruikelijk de horizontale ontwikkeling van de uitgaven, waaronder VWS en SZW, gepresenteerd worden.

2. Inkomsten

Aan de inkomstenkant van de begroting geldt dat de ontvangsten mee kunnen bewegen met de economie, wat bijdraagt aan een trendmatig begrotingsbeleid. Het inkomstenkader wordt gebruikt om tegelijkertijd de overheidsfinanciën en de lastendruk voor burgers en bedrijven te beheersen. Met deze Startbrief worden - in lijn met het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte - de beleidsmatige aanpassingen uit het Hoofdlijnenakkoord vastgelegd in het inkomstenkader, voor de duur van de kabinetsperiode. Hiermee committeert het kabinet zich aan dit beleidsmatige pad voor de ontwikkeling van de inkomsten. Beleidsmatige aanpassingen ten opzichte van dit pad dienen gecompenseerd te worden met

andere lastenmaatregelen. De som van alle mutaties ten opzichte van deze stand moet nul zijn, om het inkomstenkader weer te sluiten.

Bijlage 3 geeft op maatregelniveau een overzicht van alle beleidsmatige aanpassingen aan de inkomstenkant die volgen uit het Hoofdlijnenakkoord.

Het inkomstenkader wordt bij Miljoenennota 2025 gepresenteerd, waarbij in augustus nog gekeken zal worden naar de fasering van maatregelen in het kader van de overheidsfinanciën. Voor nieuw beleid of aanvullende lastenverlichtingen ten opzichte van het Hoofdlijnenakkoord is geen budgettaire ruimte.

3. Begrotingsbeleid

Het kabinet voert, conform de Wet houdbare overheidsfinanciën (wet Hof), een trendmatig begrotingsbeleid. Dit is ook bevestigd in het Hoofdlijnenakkoord. Het kabinet beslist jaarlijks in het voorjaar op één moment integraal over (de aanpassingen van) de begroting en de hoofdlijnen van de inkomsten. In augustus wordt definitief over de inkomsten en op basis van de meest actuele cijfers over het koopkrachtbeeld besloten.

Voor de uitgavenkant van de begroting maakt het kabinet aan het begin van de kabinetsperiode afspraken over het maximale uitgavenniveau: het uitgavenkader. Conjunctuurgevoelige uitgaven worden buiten het uitgavenkader geplaatst. Dit betreft ontwikkelingen bij de Werkloosheidswet (WW) en de Bijstandswet. Daarnaast worden de rente-uitgaven buiten het kader geplaatst.

Voor de inkomstenkant van de begroting geldt het principe van automatische stabilisatie: inkomstenmeevallers komen ten gunste van het overheidssaldo, inkomstentegevallers belasten het overheidssaldo. Beleidsaanpassingen in de lasten (tariefswijzigingen of grondslagwijzigingen) dienen wel gecompenseerd te worden met andere inkomstenmaatregelen.

Bijlage 1 bevat de begrotingsregels voor deze kabinetsperiode. Het kabinet volgt de huidige begrotingsregels zoals beschreven in de 17^e Studiegroep Begrotingsruimte, met enkele uitzonderingen zoals beschreven in het Hoofdlijnenakkoord. Deze uitzonderingen worden hieronder toegelicht.

In het Hoofdlijnenakkoord is opgenomen dat bij een dreigende overschrijding (op basis van het Centraal Economisch Plan van het Centraal Planbureau (CPB)) van de 3%-norm in het daaropvolgende jaar additionele maatregelen genomen worden. Daarbij wordt ten eerste naar uitgavenvermindering gekeken.

Het kabinet hanteert een meevallerformule. De meevallerformule treedt in werking als het feitelijke EMU-saldo langjarig beter is dan een saldo van -1,5% bpb.

Bewaken en beveiligen op de JenV-begroting en mutaties voor asiel op de JenV-begroting worden toegevoegd aan de generale dossiers.

Uitgaven aan militaire en humanitaire steun aan Oekraïne en de binnenlandse opvang van vluchtelingen uit Oekraïne vallen niet onder het uitgavenkader. Conform de afspraak in het Hoofdlijnenakkoord worden deze uitgaven buiten het uitgavenkader geboekt.

Het kabinet kiest ervoor om (per saldo) meevallers in de uitgaven aan de Zorgverzekeringswet (Zvw) automatisch in te zetten voor lastenverlichting via een

Datum
3 juli 2024

Ons kenmerk
2024-0000371514

*Algemene voorwaarden indien
van toepassing*

verlaging van de premies. Bij een meevaller aan de uitgavenzijde, wordt tegenover de lagere zorgpremies geen compenserende lastenverhoging gesteld. Bij een plafondrelevante tegenvaller aan de uitgavenzijde wordt dit opgelost binnen het uitgavenplafond en worden aan de inkomstenkant de lasten verlaagd met hetzelfde bedrag als de premies stijgen. Het kabinet kiest hiervoor om het voordeel van lagere premies voor burgers en bedrijven niet teniet te doen met extra lastenverzwaring.

4. Tegenvallers en EMU-saldo

Het voorgaande kabinet heeft in samenspraak met de Tweede Kamer voorstellen gedaan voor verbetering van de aanvullende schaderoutes van toeslagenouders. Een voorbeeld hiervan is de schaderoute via de Stichting (Gelijk)waardig Herstel (SGH). Het voorgaande kabinet heeft daarom op 26 juni voor de hersteloperatie toeslagen een Nota van Wijziging op de eerste supplettoire begroting ingediend bij de Tweede Kamer. Met deze Nota van Wijziging wordt aanvullend op de huidige begroting een incidenteel bedrag van 2,3 miljard euro beschikbaar gesteld, waarvan 1 miljard euro voor 2025. Deze hogere uitgave is nog niet gedekt. Zoals afgesproken in het Hoofdlijnenakkoord moeten hogere uitgaven worden gedekt door elders op de begroting uitgaven te verlagen. Deze begrotingsregel geldt ook voor het Toeslagendossier. Het gaat om een incidenteel bedrag. Dit betekent dat bijvoorbeeld dekking kan worden gevonden door incidentele uitgaven te verlagen met 2,3 miljard euro. Een definitief besluit over de wijze van dekking van de Toeslagen moet worden genomen bij de augustusbesluitvorming.

Als gevolg van de gerechtelijke uitspraken door de Hoge Raad inzake box 3 zal er aanvullend rechtsherstel moeten worden geboden. Ook is er een incidentele derving doordat het overbruggingsstelsel aangepast zal moeten worden. Ook is er sprake van een tegenvaller rond heffingsrechten op Duitse beleggingsfondsen in vastgoed (Sondervermogen). Het is nog onduidelijk hoe groot de totale derving zal zijn, maar duidelijk is dat het om miljarden zal gaan. De derving zal gedekt moeten worden met een (incidentele) lastenverzwaring. In augustus zal een definitief besluit worden genomen over de invulling van de dekkingsopgave.

In de Voorjaarsnota bedraagt het EMU-saldotekort -2,8% bbp in 2025. Wanneer het Hoofdlijnenakkoord ex ante wordt vertaald naar de rijksbegroting dan overschrijdt het indicatieve tekort de grens van de -3% bbp in 2025. Ik vind het daarom belangrijk om in de aankomende periode voorstellen voor te bereiden waarmee uitgaven zoals investeringen en de aangekondigde lastenverlichting beter kunnen worden gefaseerd over de kabinetsperiode. Hierover moet dan bij de augustusbesluitvorming een beslissing worden genomen.

5. Vervolgproces

Het Hoofdlijnenakkoord geeft aanleiding voor verschuiving van budgetten tussen begrotingen. Dit is het gevolg van nieuwe beleidsprioritering of inrichting van nieuwe departementen met nieuwe begrotingshoofdstukken; zogenaamde herverkavelingen. Per definitie zijn de overhevelingen opgeteld nul; herverkavelingen zijn per saldo geen voorstel tot uitgavenverhoging of uitgavenverlaging. De herverkavelingen worden conform de rijksbegrotingsvoorschriften verwerkt.

**Directoraat-Generaal van
de Rijksbegroting**
Directie Begrotingszaken
Afdeling Begrotingsbeleid

Datum
3 juli 2024

Ons kenmerk
2024-0000371514

*Algemene voorwaarden indien
van toepassing*

De concept-ontwerpbegrotingen 2025 van nieuwe en bestaande departementen moeten uiterlijk 16 augustus worden ingediend bij het ministerie van Financiën. Voorafgaand dient ambtelijke afstemming plaats te vinden.

De budgettaire gevolgen van het Hoofdlijnenakkoord zoals verwerkt in deze Startbrief worden ook bij het Centraal Planbureau (CPB) aangeleverd. Het CPB neemt deze cijfers mee in de concept Macro Economische Verkenning (cMEV), die 16 augustus wordt gepubliceerd. De cMEV is het uitgangspunt voor de augustusbesluitvorming, die van 19 augustus tot 30 augustus plaatsvindt. De departementale ontwerp-begrotingen voor 2025 worden daarbij ook vastgesteld in de begrotingsraden.

Conform de rijksbegrotingsvoorschriften moet de conceptbegroting uiterlijk 31 augustus worden aangeleverd bij de Raad van State. Nadat de kabinetsinterne besluitvorming in augustus wordt afgerond begint de parlementaire behandeling met het indienen van de ontwerp-begrotingen op Prinsjesdag op de derde dinsdag in september.

Tot slot zie ik uit naar onze samenwerking waarbij we gezamenlijk en op financieel verantwoorde wijze werken aan de ambities en doelen uit het Hoofdlijnenakkoord en een financieel gezond Nederland.

Met vriendelijke groet,

De minister van Financiën

Persoonsgegevens

E. Heinen

Bijlagen Startbrief

BIJLAGE 1 - BEGROTINGSREGELS

Inleiding

Een heldere begrotingssystematiek, -regels en -proces zijn behulpzaam aan politieke besluitvorming en leiden tot het maken van goed en voorspelbaar beleid voor burgers en bedrijven. Om dit te verankeren voert Nederland sinds 1994 het trendmatig begrotingsbeleid. Bij trendmatig begrotingsbeleid wordt bij de start van het kabinet de uitgaven en het niveau van belasting en premies vastgesteld voor de kabinetsperiode. Dit vergt dus scherpe keuzes. Welke doelen wil het kabinet graag bereiken, om zo de brede welvaart voor nu, later en elders te vergroten? Om bij te dragen aan brede welvaart kunnen bredewelvaartsafwegingen integraal onderdeel zijn van de sturing op het bereiken van de doelen in het coalitieakkoord. De begroting is een belangrijk middel dat politici hebben om deze doelen te bereiken. Voorwaarde om trendmatig begrotingsbeleid te voeren is voldoende afstand tot de Europese grenswaarden zoals ook vastgelegd in de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof). Het begrotingsbeleid is gestoeld op drie basisprincipes:

1. **Efficiënte allocatie van publieke middelen;**
2. **Beheersing van de overheidsfinanciën en**
3. **Macro-economische stabilisatie.**

1. Efficiënte allocatie van publieke middelen

Het begrotingsbeleid draagt bij aan een doeltreffende en doelmatige besteding van publieke middelen en belastingheffingen. De begrotingsregels creëren de voorwaarden waardoor de politiek – gegeven de doelen die zij nastreeft – elke euro zo doelmatig mogelijk kan besteden. Daarbij weegt een kabinet verschillende keuzemogelijkheden zorgvuldig tegen elkaar af. Om tot een goede integrale afweging te komen tussen de verschillende beleidsdoelstellingen is een gestructureerd en voorspelbaar besluitvormingsproces van groot belang voor politieke rust, goed voorspelbaar beleid en effectieve besteding van belastinggeld.

2. Beheersing van de overheidsfinanciën

Beheersing van de overheidsfinanciën betekent in de eerste plaats dat een kabinet de ontwikkeling van inkomsten en uitgaven zelf in de hand heeft en zich aan de gemaakte (budgettaire) afspraken houdt. Door de overheidsfinanciën gedurende de rit te beheersen wordt voorkomen dat volgende generaties te maken krijgen met een te grote schuld. Of dat zij gedwongen worden hun collectieve voorzieningen te versoberen of hun belastingen te verhogen, alleen omdat de huidige generatie op te grote voet heeft geleefd. Om gedurende de rit geen rekeningen door te schuiven naar volgende generaties maakt het kabinet aan het begin van een kabinetsperiode duidelijke afspraken over wat in één jaar maximaal mag worden uitgegeven (het uitgavenkader) en hoe hoog de beleidsmatige aanpassing van de belastingen en premies per jaar moeten zijn (het inkomstenkader). De afspraken over inkomsten en uitgaven geven duidelijkheid over de grenzen waarbinnen het begrotingsbeleid kan plaatsvinden.

3. Macro-economische stabilisatie

De overheidsbegroting heeft een belangrijke rol in het stabiliseren van de economie. Aan de uitgavenkant van de begroting geeft het kabinet, als het economische tij meezit, niet meer uit dan het afgesproken uitgavenkader. Aan de andere kant hoeft er ook niet te worden bezuinigd als het tijdelijk tegen zit. Aan de inkomstenkant van de begroting nemen in goede tijden de belastinginkomsten automatisch toe. Die extra inkomsten geeft het kabinet niet uit. De extra inkomsten worden in plaats daarvan gebruikt om de schuld af te bouwen voor minder goede tijden. Het kabinet laat de begroting dus meebewegen met de economische ontwikkeling, als onderdeel van trendmatig begrotingsbeleid. Hierdoor wordt het effect van een economische neergang of stijging automatisch op het juiste moment gedempt. Dit heeft positieve gevolgen voor het inkomen en welbevinden van mensen: burgers en bedrijven voelen minder de negatieve effecten van een periode waarin het economisch minder goed gaat.

Leeswijzer

Om de drie basisprincipes in de praktijk te ondersteunen is een set begrotingsregels opgesteld.

Bijlagen

- Bijlage 1 Afbakening uitgavenkader en generale mutaties
- Bijlage 2 Afbakening en regels inkomstenkader
- Bijlage 3 Eindejaarsmarge en opbouw van meerjarencijfers en extrapolatie
- Bijlage 4 Beheersing fiscale regelingen
- Bijlage 5 Beleidskader risicoregelingen

De begrotingsregels

Het begrotingsbeleid draagt bij aan een doeltreffende en doelmatige besteding van publieke middelen en belastingheffingen. De begrotingsregels creëren de voorwaarden waardoor de politiek – gegeven de doelen die zij nastreeft – elke euro zo doelmatig mogelijk kan besteden. Tijdens een kabinetsperiode kan sprake zijn van (onverwachte) ontwikkelingen of nieuwe politieke prioriteiten, die budgettaire gevolgen met zich meebrengen. De begrotingsregels vormen richtlijnen hoe hier mee om te gaan. Het kabinet kan aan de hand van deze vastgestelde regels prioriteiten bijstellen en middelen – waar nodig – op een andere manier inzetten.

1 Integrale afweging: één hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar en besluitvorming over koopkracht en bijbehorende lasten in augustus

Om een goede integrale afweging te kunnen maken tussen verschillende beleidsdoelstellingen en bijbehorende kosten, vindt er op één vast moment een hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar plaats ten aanzien van de uitgaven. Op dit zogenoemde hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar kunnen verschillende politieke wensen, problemen en mee-en tegenvallers integraal worden afgewogen met een meerjarige doorkijk. Waar mogelijk, wordt tijdens het hoofdbesluitvormingsmoment ook besloten over de lasten waarvan het vanwege van integraliteit van besluitvorming noodzakelijk is om zowel over lasten als uitgaven te besluiten (zoals bij klimaat) en wordt rekening gehouden met de Fiscale Beleid- en Uitvoeringsagenda (FBUA) en het betrekken van evaluatie van fiscale regelingen. De koopkrachtbesluitvorming, inclusief het definitief sluiten van het inkomstenkader, wordt in augustus gedaan. Aan de voorjaarsbesluitvorming liggen de onafhankelijke economische ramingen van het Centraal Planbureau (CPB) ten grondslag, te weten het Centraal Economisch Plan (CEP). Daarnaast zal bij een dreigende overschrijding op basis van het CEP van de 3%-norm in het daaropvolgende jaar additionele maatregelen genomen worden, waarbij ten eerste naar uitgavenvermindering wordt gekeken. Voorts hanteert het kabinet een meevallerformule ingeval het feitelijke EMU-saldo langjarig beter is dan een saldo van – 1,5% BBP. Eventuele besluitvorming hierover vindt jaarlijks in het voorjaar plaats. In augustus vindt de besluitvorming over de koopkrachtontwikkeling plaats op basis van een onafhankelijke nieuwe raming van het CPB, te weten de macro-economische verkenningen (MEV). Zowel in de Voorjaarsnota als in de Miljoenennota wordt de horizontale ontwikkeling (jaar-op-jaar) van de uitgaven en inkomsten toegelicht.

2 Besluitvorming via ordentelijk proces

Voornemens, toezeggingen en voorstellen met financiële gevolgen dienen voorafgaand aan de besluitvorming en uitvoering met het ministerie van Financiën te worden afgestemd en dienen het reguliere proces van behandeling in de onderraden en de ministerraad te doorlopen. Dit volgt uit de wettelijke rol van de minister van Financiën die in de Comptabiliteitswet (CW) is geregeld. Daarnaast is het begrotingsproces een verantwoordelijkheid van het kabinet als geheel (onder regie van de minister van Financiën). Dat vraagt om gezamenlijk gedragen uitgangspunten, wederzijdse discipline en een evenwichtige informatiepositie tussen departementen.

3 Oormerken van inkomsten en uitgaven is onwenselijk

Om een goede afweging te kunnen maken tussen de (kosten van) verschillende beleidsdoelstellingen is het oormerken van inkomsten voor uitgaven niet wenselijk, ook niet in het geval van (begrotings-)fondsen. De doelstellingen van beleid horen bepalend te zijn voor het niveau van de uitgaven, niet hoeveel geld via een bepaalde bron binnenkomt.

4 Begrotingsregels ten behoeve van beheersing van de uitgaven

Voor de uitgavenkant van de begroting worden aan het begin van de kabinetsperiode afspraken gemaakt over wat maximaal mag worden uitgegeven per jaar van de begrotingshorizon van het kabinet (het lopende jaar en de vijf daaropvolgende jaren): dit is het uitgavenkader. Elke minister is verantwoordelijk voor zijn of haar begroting. Een kader dwingt tot het maken van keuzes, omdat ministers niet meer mogen uitgeven dan vooraf is afgesproken. Als ministers nieuwe prioriteiten willen stellen en (beleidsmatig) meer uit willen geven, dan moeten ze hiervoor ombuigen op andere beleidsmatige uitgaven. Op deze manier houdt het kabinet de totale uitgaven onder controle.

In het geval nieuw beleid van een minister doorwerkt in de uitgaven van andere ministers, zal de beleidsinitieënde minister zorgdragen voor het organiseren van de benodigde dekking. Indien een beroep wordt gedaan op medeoverheden bevat het nieuwe beleidsvoorstel een onderbouwing hoe de medeoverheden hiertoe in staat worden gesteld, inclusief een voorstel hoe de financiële gevolgen voor medeoverheden worden opgevangen. Ook hierbij zal de beleidsinitieënde minister zorgdragen voor het organiseren van de benodigde dekking.

4.1 Afbakening van het uitgavenkader

Alle uitgaven van de Rijksoverheid die meetellen voor het EMU-saldo vallen onder het uitgavenkader, tenzij anders is besloten, zie bijlage 1. Bij de start van iedere kabinetsperiode komen oude uitzonderingen te vervallen (zoals bijvoorbeeld crisis gerelateerde uitgaven), tenzij deze opnieuw in de begrotingsregels worden opgenomen. Onder het uitgavenkader vallen een aantal ontvangsten die geen belasting- of premieontvangsten zijn, zoals boeteontvangsten.

4.2 Scheiding van inkomsten en uitgaven en uitzonderingen

In beginsel worden het uitgavenkader en het inkomstenkader gedurende de kabinetsperiode niet aangepast. Hieruit volgt automatisch een zogenoemde scheiding van inkomsten en uitgaven. Er zijn enkele situaties waarin het loslaten van deze scheiding bij uitzondering is toegestaan. De verwerking gebeurt door zogenoemde statistische correcties. Het doel van deze correcties is beleid waarvoor aanpassingen aan het uitgavenkader én het inkomstenkader nodig mogelijk te maken zonder dat het EMU-saldo verslechtert.

Van dergelijke correcties is alleen sprake bij:

- Een wijziging in de financiële vormgeving van beleid (van lastenmaatregel naar uitgavenmaatregel en omgekeerd), waarbij het voorzieningenniveau en de doelgroep nagenoeg gelijk blijven.
- Grote hervormingen waarbij een collectief arrangement anders wordt vormgegeven met zowel aan de uitgaven- als aan de inkomstzijde mutaties.

Als het hanteren van een apart uitgavenkader en inkomstenkader leidt tot inefficiënte of onbedoelde uitkomsten, kan de minister van Financiën besluiten tot een correctie tussen uitgavenkader en inkomstenkader, met instemming van de MR. De minister van Financiën dient dergelijke correcties, waarmee wordt afgeweken van de standaardgronden voor correctie, expliciet toe te lichten in budgettaire nota's.

4.3 Budgetdiscipline draagt bij aan beheersing van het uitgavenkader

In de door het parlement vastgestelde begroting is het maximum dat door een minister mag worden uitgegeven in een bepaald jaar opgenomen. Beheersing van de overheidsuitgaven begint bij het niet overschrijden van de uitgaven zoals deze zijn begroot. Een randvoorwaarde om te zorgen dat de uitgaven binnen het uitgavenkader blijven, zijn de regels budgetdiscipline (zie box 1).

Box 1: Regels budgetdiscipline voor de uitgaven

- Dreigende tegenvallers in de uitgaven moeten worden voorkomen door tijdig maatregelen te nemen. Voor deze tegenvallers dient dekking gevonden te worden op de begroting waar zij zich voordoen.
- Uitgavenmeevallers mogen op de begroting waar ze zich voordoen ter compensatie van uitgaventegenvallers worden ingezet.
- Meevallende uitgaven mogen niet worden ingezet voor nieuw beleid en intensiveren van staand beleid.
- Als het kabinet meer wilt uitgeven aan een bepaalde beleidsopgave, moet hiervoor worden omgebogen op andere beleidsmatige uitgaven op de begroting(en) waar de opgave zich voordoet.
- In alle bovenstaande gevallen geldt dat afstemming met het ministerie van Financiën vereist is alvorens besluitvorming in de onderraden en de ministerraad plaatsvindt. Extra of nieuwe uitgaven en bijbehorende dekking dienen in dezelfde budgettaire nota gemeld te worden.

Deze regels budgetdiscipline worden ook toegepast op de afzonderlijke begrotingen binnen de Rijksbegroting. Door een dreigende overschrijding binnen dezelfde begroting te dekken wordt overschrijding van het uitgavenkader voorkomen. Alleen de ministerraad (MR) kan besluiten hiervan af te wijken en compensatie te vinden op andere begrotingen. Het uitgangspunt is dat de opbrengst van een compenserende maatregel in ieder jaar gelijk is aan de problematiek. Indien dit redelijkerwijs niet mogelijk is, kan compensatie in de tijd voor- of achterlopen op de problematiek. Zie ook bijlage 1 voor een uitgebreide toelichting.

Het komt voor dat departementen budgetten uit een bepaald jaar willen inzetten in een ander jaar. Het doorvoeren van een dergelijke wijziging heet een kasschuif en kan ook plaatsvinden over meerdere jaren. Voor kasschuiven geldt dat de budgetten die worden geschoven dienen te worden ingepast onder het uitgavenkader, dat de som van de totale schuif uitkomt op nul en dat de kasschuif enkel kan plaatsvinden binnen de reguliere meerjarenperiode van t+5 jaar.

4.4 Generale uitgavenmutaties

Voor enkele categorieën binnen de uitgavenmutaties geldt dat mee- of tegenvallers niet ten gunste of laste komen van de departementale begroting, maar van het generale beeld. Generale dossiers en per saldo tegenvallers dienen te worden ingepast onder het uitgavenkader. Het betreft onder andere de autonome mutaties in het rendement op het vermogen van de Staat, bijvoorbeeld dividenden. Zo levert het een departement geen budgettaire ruimte op als rendementen op vermogen tijdelijk hoog zijn, maar staat een departement ook niet zelf aan de lat bij tegenvallende rendementen. Bijlage 1 bevat een totaaloverzicht van de generale uitgavenmutaties.

4.5 Realistisch ramen

Ramingen aan de uitgavenkant dienen realistisch te zijn. Deze worden waar nodig bij de start van de kabinetsperiode herijkt en in een realistisch kasritme geplaatst waarbij rekening wordt gehouden met de uitvoeringskracht van de Rijksoverheid en de arbeidsmarkt. Aangezien voor het schuiven van budgetten binnen investeringsfondsen afwijkende regels gelden ten opzichte van reguliere uitgaven, is het zeker bij investeringsfondsen van belang om oog te hebben voor het realiteitsgehalte van de begroting. In het geval van een opvallend of afwijkend ritme dient extra uitleg te worden gegeven over de onderbouwing van het ritme.

4.6 Eindejaarsmarge ter voorkoming van ondoelmatige besteding

De maximale eindejaarsmarge is 1 procent van de bruto-uitgaven op stand ontwerpbegroting (inclusief Nota's van Wijziging en amendementen, exclusief HGIS). De maximale eindejaarsmarge wordt gecommuniceerd in de vaststellingsbrieven rondom LPO, extrapolatie en eindejaarsmarge in het najaar.

4.7 Indexatie van het uitgavenkader

Het uitgavenkader wordt aan het begin van de kabinetsperiode vastgesteld inclusief de nominale ontwikkeling. De hoogte van het uitgavenkader wordt gedurende de kabinetsperiode aangepast aan de onafhankelijke indices voor loon- en prijsontwikkelingen van het CPB. In het voorjaar volgen die uit het CEP en in augustus uit de MEV.

Op deze manier gelden de afspraken over de voorzieningen die de overheid aanbiedt onafhankelijk van de loon- en prijsontwikkeling van de uitgaven die hiermee samenhangen. Beleidsmatige beslissingen die betrekking hebben op de loon- en prijsbijstelling van de overheid moeten wel onder het uitgavenkader worden gedekt. De indexatie

van het uitgavenkader voor het lopende jaar wordt definitief vastgesteld bij Voorjaarsnota. Daarmee zorgt indexatie ervoor dat de voorzieningen die de overheid aanbiedt niet afhankelijk zijn van de ontwikkeling van de lonen en prijzen, maar enkel van de beleidskeuzes die worden gemaakt.

4.8 Meerjarencijfers en extrapolatie

De meerjarenperiode bestaat uit het begrotingsjaar (januari tot en met december) en de vijf daaropvolgende jaren. Bij het beleidsarm extrapoleren van meerjarencijfers wordt rekening gehouden met bestaande wettelijke regelingen. Zie bijlage 3 voor een uitgebreide toelichting hierop.

De begrotingen worden gebaseerd op de macro-economische cijfers uit het CEP en de MEV. Alle uitgavenmutaties die onder het uitgavenkader vallen moeten elkaar compenseren tijdens en na de kabinetsperiode. Daarmee worden de kosten van een uitgave altijd meegewogen bij de integrale afweging, zodat de rekening niet buiten beschouwing blijft of wordt doorgeschoven naar volgende generaties. Zo blijven de overheidsfinanciën ook voor komende generaties beheersbaar.

4.9 Risicoregelingen

Regelingen zoals garanties, achterborgstellingen en leningen brengen een voorwaardelijke financiële verplichting met zich mee die voor risico's voor de begroting zorgen. Om deze reden geldt voor deze regelingen een 'nee, tenzij beleid'. Voorstellen voor nieuwe risicoregelingen en aanpassingen in bestaande regelingen zijn onderdeel van het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar en onderhevig aan een beleidskader. Zie bijlage 5 voor een uitgebreide toelichting.

4.10 Overschrijding van verplichtingen

Een overschrijding van de verplichtingen boven het vastgestelde bedrag is alleen toegestaan indien (en voor zover) de kaseffecten daarvan passen, dan wel opgevangen kunnen worden binnen de voor het begrotingsjaar afgesproken (kas)ramingen en de bijbehorende meerjarencijfers en het gewijzigde verplichtingenbudget aan beide Kamers der Staten-Generaal ter autorisatie is voorgelegd.

5 Begrotingsregels ten behoeve van beheersing van inkomsten

De inkomstenkant van de begroting mag mee-ademen met de conjunctuur, zodat beleidsmatige lastenverzwaringen in tijden van recessie niet nodig zijn (automatische stabilisatie). Om dat te bewerkstelligen worden de niet-conjuncturele inkomsten, dus de beleidsaanpassingen, in de Startnota voor de duur van de kabinetsperiode in het inkomstenkader vastgelegd. Een beleidsmatige lastenverlichting gedurende de kabinetsperiode dient dus in hetzelfde jaar gecompenseerd te worden door een even grote lastenverzwaring. Hiermee draagt het inkomstenkader bij aan zowel budgettaire beheersing als automatische stabilisatie.

5.1 Reikwijdte, dekking en kadercorrecties in het inkomstenkader

De regels rondom de reikwijdte van het inkomstenkader zijn vastgelegd en toegelicht in bijlage 2. Voor dekking geldt dat beleidsmatige aanpassingen in hetzelfde jaar gedekt dienen te worden. Om te voorkomen dat rekeningen worden doorgeschoven, worden beleidswijzigingen met structurele budgettaire consequenties na de kabinetsperiode ook structureel gedekt. Het inkomstenkader wordt in principe niet tussentijds aangepast, nadat erover is besloten in de formatie en is vastgelegd in het regeerakkoord en de Startnota. Omdat niet alles te voorzien is gelden enkele uitzonderingen, die aanpassingen mogelijk maken (kadercorrecties). Ook deze zijn toegelicht in bijlage 2.

5.2 Statistisch effect, gedragseffect en kruiselasticiteiten

Voor het inkomstenkader is het statische effect van fiscale beleidswijzigingen relevant. Het statische effect is het effect van een beleidsmatige tariefswijziging bij gelijkblijvende grondslag of het effect van een beleidsmatige grondslagwijziging bij gelijkblijvend tarief. Mutaties in het inkomstenkader worden geboekt op transactiebasis.

Daar waar relevant, telt ook het eersteordegedragseffect mee in het inkomstenkader. Dit zijn directe effecten op de grondslag van de belasting waar de maatregel betrekking op heeft. Dit leidt tot een meer realistische inschatting van de effecten van een tariefswijziging en daarmee tot een betere afweging. Ook wordt rekening gehouden met direct samenhangende fiscale kruiselasticiteiten wanneer die van toepassing zijn. Met kruiselasticiteiten tussen een beleidswijziging aan de uitgavenkant (waaronder normerende maatregelen) en defiscaliteit wordt geen rekening

gehouden tenzij dit leidt tot mogelijk ondoelmatige keuzes of onbedoelde uitkomsten.¹ Een stimulans, zowel aan de inkomsten- als aan de uitgavenkant, van elektrisch rijden kan bijvoorbeeld ook (andere) autogerelateerde belastingen substantieel beïnvloeden.

5.3 Herijken van inkomstenmaatregelen

Op het moment dat inkomstenmaatregelen in wetgeving worden omgezet, worden de budgettaire effecten van de maatregelen eenmalig herijkt. Bij het herijken worden de laatste (economische) inzichten meegenomen om te zorgen voor een zo accuraat mogelijke raming. Het verschil tussen de herijkte raming en de oorspronkelijke raming bij Startnota of bij de oorspronkelijke raming van een gedurende de kabinetsperiode genomen beleidsmaatregel dient gecompenseerd te worden binnen het inkomstenkader.

5.4 Omgang met intertemporele effecten

Voor maatregelen waar de omkeerregel van toepassing is- maatregelen met intertemporele effecten waarbij op korte termijn sprake is van lagere belastinginkomsten en op langere termijn hogere belastingontvangsten en omgekeerd, is de contante waarde van de langjarige kasstroom relevant voor het inkomstenkader. De omkeerregel wordt bijvoorbeeld toegepast bij pensioenpremies en pensioenuitkeringen. Met het dekken van maatregelen via de omkeerregel moet terughoudend worden omgegaan om een uitholling van de belastinggrondslag en omzeiling van het inkomstenkader te voorkomen. Bij de toepassing van de omkeerregel moeten de belastinginkomsten op langere termijn voldoende zijn verzekerd en is de contante waarde van de langjarige kasstroom relevant voor het inkomstenkader.

5.5 Zvw premies en Zvw uitgaven

De Zvw-premies maken deel uit van het inkomstenkader. Een per saldo meevaller in de uitgaven aan de Zorgverzekeringswet wordt, na saldering met eventuele tegenvallers elders in de zorg en op de VWS-begroting, ingezet voor lastenverlichting via een verlaging van de premies. In het geval dat er sprake is van een meevaller aan de uitgavenzijde, wordt tegenover de lagere zorgpremies geen compenserende lastenverhoging gesteld. In dit geval wordt een kadercorrectie toegepast. In het geval dat er sprake is van een kaderrelevante tegenvaller aan de uitgavenzijde wordt dit opgelost binnen het uitgavenkader en worden aan de inkomstenkant de lasten met hetzelfde bedrag verlaagd. In principe wordt dit ingevuld met compenserende bijstellingen elders die zo goed mogelijk aansluiten bij de doelgroep. De compensatie in het inkomstenkader wordt in het voorjaar, tegelijkertijd met de uitgavenkant, naar buiten toe gecommuniceerd.

5.6 Grondslagerosie

Grondslagerosie (afnemende grondslag bij een belastingsoort) bij nieuw beleid dient te worden gedekt in het inkomstenkader voor een periode van t+5 jaar vanaf het moment van invoering (t) van de maatregel en dient in dit laatste jaar vervolgens als structureel te worden beschouwd. Bij invoering verspreid over meerdere jaren is t het laatste jaar van de invoeringsperiode.

5.7 Europese heffingen in het inkomstenkader

Europese heffingen, waaronder het ETS, zijn relevant voor het inkomstenkader indien en voor zover deze een netto-effect hebben op de Nederlandse begroting.

5.8 Omgang met fiscale regelingen

De budgettaire ontwikkeling van fiscale regelingen aan de inkomstenkant, zoals vrijstellingen, aftrekposten en verlaagde tarieven die de belastingopbrengst verlagen, wordt jaarlijks gemonitord in de Miljoenennota. Substantiële opwaartse afwijkingen ten opzichte van het verwachte niveau aan het begin van de kabinetsperiode en relatief hoge endogene groei, worden in de monitoring apart benoemd en geven in beginsel aanleiding voor het nemen van maatregelen. Voor alle nieuwe regelingen aan de inkomstenkant dient een toetsingskader te worden doorlopen. Ook vinden evaluaties plaats van fiscale regelingen volgens een evaluatieprogrammering die in de Miljoenennota en begrotingen wordt gepubliceerd. Indien een fiscale regeling negatief geëvalueerd wordt, is het uitgangspunt om deze regeling te af te schaffen of aan te passen. Alle regels rondom fiscale regelingen zijn vastgelegd in bijlage 4.

¹ Met de term 'ondoelmatige keuzes of onbedoelde uitkomsten' wordt bedoeld dat de inconsistentie in de regels dusdanig groot is, dat een ineffectieve beleidsoptie toch beter scoort dan een effectieve optie. Hierbij is in ieder geval sprake, maar niet uitsluitend, wanneer de kosten/baten van het kruisefect van de beleidsoptie de directe kosten/baten geheel domineren. In de praktijk betekent dit dat indien er sprake is van niet-fiscaal beleid dat een direct effect heeft op de grondslag van een heffing dan wel via een inhoudelijke relatie die grondslag beïnvloedt, er ruimte is om te bezien of 1) dit voldoende budgettair significant is om mee te wegen in de kosten van de maatregel en 2) noodzakelijk is om een eerlijke afweging tussen verschillende instrumenten mogelijk te maken. Een besluit hierover wordt gemaakt door de minister van Financiën.

Bijlage 1. Afbakening uitgavenkader en generale mutaties

Uitgavenmutaties buiten het uitgavenkader

Voor de volgende uitgaven geldt een uitzondering op het uitgangspunt dat uitgaven die EMU-saldorelevant zijn ook kaderrelevant zijn. Dit zijn dus EMU-relevante uitgaven die niet onder het uitgavenkader worden geplaatst:

- *De rentelasten op de staatsschuld;*
- *Het Diergezondheidsfonds;*
- *Veilingopbrengsten;*
- *Het consolidatiesaldo voor Rijksdiensten met een baten-lastenstelsel;*
- *De budgettaire effecten van de omvorming ProRail tot ZBO;*
- *Rijksbijdragen en rentebetalingen aan de sociale fondsen en premiebijdragen zijn - om boekhoudkundige dubbelstellingen te voorkomen - niet relevant voor het uitgavenkader;*
- *Interventies in de financiële sector en de afbouw hiervan tellen niet mee voor het uitgavenkader of inkomstenkader. Dit geldt ook voor maatregelen genomen met het oog op de financiële stabiliteit van het eurogebied;*
- *De uitgaven aan militaire en humanitaire steun aan Oekraïne en de binnenlandse opvang van vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland.*

Bepaalde uitgavenmutaties vallen binnen het inkomstenkader en tellen op die wijze mee voor het EMU-saldo. Hierdoor worden deze buiten het uitgavenkader geplaatst:

- *De zorgtoeslag, ETS-opbrengsten, COVA-heffing, de belasting en invorderingsrente (BIR), nabetaling ODE;*
- *Nederland heft invoerrechten namens de EU. Dit is een budgetneutrale transactie. Daarom vallen de EU-invoerrechten niet onder het inkomstenkaderen worden de invoerrechten ook (na aftrek van de perceptiekosten) buiten het uitgavenkader geplaatst.*

Uitgavenmutaties waar het uitgavenkader voor wordt gecorrigeerd:

Voor bepaalde uitgavenmutaties wordt het uitgavenkader gecorrigeerd. Dit kan het gevolg zijn van beleidsmatige besluitvorming of van statistische ontwikkelingen. Het betreft de volgende uitgaven:

- *Mutaties in de loon- en prijsontwikkeling (zie ook paragraaf 4.7);*
- *Mutaties als gevolg van het valutarisico van Defensie die zich voordoen op het Defensiematerieelbegrotingsfonds;*
- *Werkloosheids- en bijstandsuitgaven (WW en WWB) die niet het gevolg zijn van beleidsmatige keuzes. Dit voorkomt noodzakelijke ombuigingen in slechte economische tijden en budgettaire ruimte in tijden van economische voorspoed en draagt zo bij aan automatische stabilisatie.*

Overige uitgavenmutaties met een afwijkende behandeling

Voor nieuwe of geïntensiverde geldstromen naar gemeenten en provincies geldt dat het vakdepartement zorgt en is verantwoordelijk voor een volledige dekking van de geldstroom inclusief de btw-component. Voorafgaand aan de verstrekking van de nieuwe of geïntensiverde geldstroom toets het vakdepartement of er sprake is van compensabele btw. Indien dit het geval is stemt zij de hoogte van de btw-component af met de gemeente(n) en/of provincie(s) in kwestie. Deze btw-component moet vervolgens door het vakdepartement afgedragen worden aan de begroting van het BTW-compensatiefonds (BCF); de nieuwe of geïntensiverde geldstroom exclusief compensabele btw wordt verstrekt aan de betreffende gemeente(n) en/of provincie(s). De hoogte van de btw-component wordt vooraf vastgesteld en de overdracht aan het BCF vindt gelijktijdig met de verstrekking aan gemeente(n) en/of provincie(s) plaats. Achteraf vinden er geen correcties plaats.

Generale uitgavenmutaties

Het uitgangspunt dat compensatie van mutaties plaats moet vinden binnen de departementale begroting, geldt niet voor mutaties in enkele uitgaven categorieën. Dit zijn de generale dossiers. Hiertoe behoren:

- *Mutaties in het rendement op het vermogen van de Staat;*
- *Mutaties in de delfstofbaten (waaronder gasbaten en NORG)²*
- *Boetes en transacties op de JenV-begroting;*
- *Afpakken op de JenV-begroting;*
- *Bewaken en Beveiligen op de JenV-begroting;*
- *Mutaties voor asiel op de JenV-begroting;*

² Subsidie-elementen in opbrengsten uit staatsvermogen (rente, dividend, delfstofbaten en veilingopbrengsten) die mogelijk gedeelde opbrengsten impliceren, dienen vooraf inzichtelijk te zijn gemaakt met het oog op de integrale afweging tijdens het hoofdbesluitvormingsmoment.

- *Autonome mutaties van de rente op studieleningen;*
- *Mutaties in het kader van de MH17 ramp;*
- *Mutaties in budgetten waarvoor een rekenregel (niet zijnde de macro-economische doorwerking) geldt, hieronder vallen onder andere de EU-afdrachten en de ontwikkeling van het gemeente- en provinciefonds;*
- *Mutaties als gevolg van het valutarisico op de begroting van Koninkrijkrelaties;*
- *Mutaties voor onvoorziene uitgaven die noodzakelijk zijn om een grotere generale baat te realiseren.*

Door deze uitgaven afwijkend te behandelen krijgt een departement geen budgettaire ruimte als rendementen op vermogen tijdelijk hoog zijn, maar staat een departement ook niet zelf aan de lat bij tegenvallende rendementen. Ook ontstaan er voor departementen geen budgettaire voor- of nadelen als zij worden geconfronteerd met mee- of tegenvallers waar zij zelf geen invloed op hebben. Voor andere onvoorziene grotere gebeurtenissen kan gelden dat budgettaire effecten in de praktijk niet in te passen zijn op departementale begrotingen. De MR kan dan desgewenst in deze gevallen gemotiveerd besluiten tot generale behandeling.

Bijlage 2. Afbakening en regels inkomstenkader

Voor het inkomstenkader zijn beleidswijzigingen in belastingen en wettelijke premies relevant.

Belastingen zijn daarbij gedefinieerd als een verplichte betaling aan een overheid, zonder dat daar een directe tegenprestatie tegenover staat. Boetes en retributies vallen niet onder de definitie van het inkomstenkader. Hoewel wettelijke premies strikt genomen niet altijd aan alle voorwaarden voldoen (bijvoorbeeld nominale zorgpremies die aan zorgverzekeraars betaald worden), tellen deze wel mee voor het inkomstenkader. Fiscale regelingen tellen mee voor het inkomstenkader en toeslagen niet (behalve de zorgtoeslag die wel relevant is voor het inkomstenkader). Ook de budgettaire gevolgen van gerechtelijke uitspraken tellen mee voor het inkomstenkader. Indien een derving door een uitspraak in de toekomst optreedt, kan beoogd worden deze te voorkomen door reparatiewetgeving. In gevallen waarin een forse budgettaire derving optreedt die betrekking heeft op meerdere jaren uit het verleden, kan ervoor gekozen worden de dekking hiervoor ook over meerdere jaren te verspreiden (indien gerichte dekking bij de belanghebbenden niet mogelijk is).

Het uitgangspunt van het inkomstenkader is om de lasten toe te rekenen aan het moment van beleidswijziging (transactiebasis). Dat betalingen van bepaalde belastingsoorten op kasbasis pas later binnenkomen (bijvoorbeeld bij de inkomensheffing of vennootschapsbelasting), is wel relevant voor het EMU-saldo, maar niet voor het inkomstenkader. Voor maatregelen die leiden tot anticipatiegedrag of significante kasschuiven (bijvoorbeeld een verhoging van het box 2-tarief), kan voor het inkomstenkader gebruik gemaakt worden van een vlakke reeks op basis van de netto contante waarde. Dit voorkomt instabiel beleid dat nodig zou zijn om de forse gevolgen op kasbasis van bepaalde maatregelen jaarlijks te dekken. Tot slot zijn ook herijkingen van maatregelen lastenrelevant binnen het inkomstenkader, mits de herijking plaatsvindt voor de publicatie van het wetsvoorstel (of zo spoedig mogelijk daarna indien de termijn voor certificering anders te kort is).

Hoewel het inkomstenkader in principe wordt vastgelegd aan het begin van de kabinetsperiode, zijn kadercorrecties onder bepaalde voorwaarden mogelijk. Bij een kadercorrectie wordt het inkomstenkader verhoogd of verlaagd, zodat er meer lastenverzwaring of lastenverlichting plaats kan vinden dan afgesproken bij de Startnota. Dit is toegestaan in uitzonderingssituaties waarin inkomsten en uitgaven niet gescheiden zijn. Dit geldt bij grote hervormingen waarin een collectief arrangement op een andere wijze wordt vormgegeven met mutaties aan zowel uitgaven- als inkomstenzijde. Daarnaast kan er sprake van zijn bij significante beleidswijzigingen aan de inkomstenkant, die een (zeer) beperkte doorwerking hebben aan de uitgavenkant (bijvoorbeeld de uitvoeringskosten van belastingmaatregelen). Indien in dat soort gevallen het inhoudelijk logischer en doelmatiger is om dekking voor die doorwerking te vinden aan de inkomstenkant, kan daarvoor een kadercorrectie toegepast worden. Voor de begrotingssystematiek zijn deze kadercorrecties van belang, maar deze correcties zijn niet relevant voor de ervaren lastenontwikkeling van burgers en bedrijven en tellen dus niet mee voor de beleidsmatige lastenontwikkeling.

Inkomstenkader en beleidsmatige lastenontwikkeling (blo)

De beleidsmatige lastenontwikkeling, onderverdeeld in burgers, bedrijven en buitenland geeft inzicht in het deel van de lasten dat wordt verlicht of verzaagd als gevolg van beleidskeuzes. De blo volgt het inkomstenkader, met de volgende uitzonderingen:

1. In het inkomstenkader telt ook de zorgtoeslag mee, terwijl die niet in de blo-definitie zit.
2. Premiebijstellingen van zorgverzekeraars na de MEV-raming tellen niet meer mee in het inkomstenkader, maar wel in de blo.

3. Regelingen aan de uitgavenzijde van de begroting die via het fiscale instrumentarium worden verrekend met belastingen zijn niet relevant voor het inkomstenkader, maar wel voor de blo.
4. Gerechtelijke uitspraken met fiscale consequenties tellen voor het inkomstenkader mee in het jaar dat derving optreedt, maar worden voor de blo teruggelegd naar het jaar waar ze betrekking op hebben.

Bijlage 3. Eindejaarsmarge, opbouw meerjarencijfers en extrapolatie

Eindejaarsmarge

- De maximale eindejaarsmarge is 1 procent van de **bruto-uitgaven op stand ontwerpbegroting** (inclusief Nota's van Wijziging en amendementen, exclusief HGIS). Begrotingsfondsen hebben een onbeperkte **eindejaarsmarge**.
- **De definitieve omvang van de eindejaarsmarge wordt bepaald op basis van de slotwet.** Het kabinet besluit bij het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar over het al dan niet uitkeren van de eindejaarsmarge. Dit wordt verwerkt in de voorjaarsnota.
- Gelijkijdig met het toevoegen van de eindejaarsmarge bij Voorjaarsnota wordt, onder de veronderstelling dat ook het komende jaar gebruik zal worden gemaakt van de eindejaarsmarge, op een aanvullende post een ramingstechnische veronderstelling van onderuitputting opgenomen (de zogenoemde in=uittaakstelling). De combinatie van de toevoeging aan de begrotingen en de ramingstechnische veronderstelling zorgt dat per saldo het totale uitgavenbeeld niet wijzigt. Onderuitputting die optreedt na de Voorjaarsnota kan worden ingezet om de in=uittaakstelling te vullen.
- Bij begrotingsfondsen wordt conform artikel 2.11, vierde lid van de CW, het jaarsaldo ten laste dan wel ten gunste van het daaropvolgende jaar gebracht. Dit betekent dat alleen voor begrotingsfondsen een eindejaarsmarge van 100 procent geldt.

Meerjarencijfers en extrapolatie

De ramingen van de uitgaven voor het begrotingsjaar en elk van de vijf daaropvolgende jaren (de meerjarenramingen) bestaan uit:

- De uitgaven die voortvloeien uit verplichtingen die zijn aangegaan tot en met het lopende begrotingsjaar of in dat jaar zullen worden aangegaan;
- De uitgaven die voortvloeien uit verplichtingen die in het eerstvolgende begrotingsjaar zullen worden aangegaan;
- De uitgaven die voortvloeien uit verplichtingen die in de jaren volgend op het eerstvolgende begrotingsjaar moeten worden aangegaan, omdat deze een technisch noodzakelijke voortzetting vormen van reeds eerdere aangegane verplichtingen;
- De overige verplichtingen, voortvloeiend uit bestaand beleid of afspraken op kabinets- of ministerieel niveau die in de jaren volgend op het eerstvolgend begrotingsjaar worden aangegaan.

Voor het extrapoleren van de meerjarencijfers gelden de volgende uitgangspunten:

1. Bij de ramingen wordt rekening gehouden met bestaande wettelijke regelingen. Het extrapolatiejaar voor de departementale begrotingen en fondsen wordt beleidsarm geëxtrapolerd. De demografische ontwikkeling is bepalend voor het beleidsarm extrapoleren. In alle gevallen moet het gaan om aan te gane verplichtingen en daaruit voortvloeiende uitgaven op grond van de voortzetting van bestaand of ongewijzigd beleid, of om uitgaven die door expliciete besluiten van de minister van Financiën of het kabinet zijn geaccordeerd. Indien bestaand beleid niet noodzakelijkerwijze impliceert dat nieuwe verplichtingen worden aangegaan (bijvoorbeeld bij projecten of eenmalige investeringen), dient te worden verondersteld dat geen nieuwe verplichtingen worden aangegaan, tenzij is besloten om het beleid te continueren. Voor de economische groei wordt aangesloten bij de recentste MLT-raming van het CPB. Het extrapolatiejaar wordt kwantitatief (met prestatiegegevens) onderbouwd. Wanneer geen expliciete andersluidende afspraken bestaan, dienen het volume en de prijs die ten grondslag liggen aan de ramingen, constant gehouden te worden. Het extrapolatiejaar wordt ook kwalitatief (welke programma's, projecten, bijdragen, etc.) onderbouwd. De ramingen dienen te zijn gebaseerd op het in ongewijzigd tempo realiseren van meerjarige projecten. Wanneer reeds is afgesproken dat instrumenten een afloop kennen, dient deze afloop tot uiting te komen in de extrapolatie.
2. Bij de extrapolatie van de uitgekeerde loon- en prijsontwikkeling op begrotingsfondsen waarvan de begrotingshorizon langer is dan de reguliere begrotingshorizon van t+5, geldt de volgende systematiek: voor de jaren na t+5 wordt de jaarlijkse grondslag vermenigvuldigd met de betreffende loon- en prijsindices uit het jaar t zoals volgens reguliere systematiek. Zo wordt ook op deze begrotingsfondsen een realistische inschatting van de loon- en prijsbijstelling gemaakt.

Kasschuiven

Uitgaven hebben over het algemeen een terugkerend karakter en worden daarom middels het uitgavenkader beheerst per jaar. Voor investeringsuitgaven met een eenmalig karakter die over meerdere jaren plaatsvinden, is de beheersing van het totaalbedrag relevanter dan het bedrag per jaar. Voor investeringsuitgaven kwalificeren enkel de investeringen uit de volgende begrotingsfondsen:

- het Mobiliteitsfonds;
- het Deltafonds;
- het Defensiematerieelbegrotingsfonds;

Voor de uitgaven binnen begrotingsfondsen geldt dat middelen vrij naar latere jaren mogen worden geschoven, bijvoorbeeld als een investeringsproject vertraging oploopt, mits de Europese begrotingsregels hier ruimte voor bieden.

Bijlage 4. Beheersing fiscale regelingen

Richtlijnen

Onder fiscale regelingen verstaan we regelingen die aan de volgende richtlijnen voldoen:

- De regeling heeft een beoogd beleidsdoel (bijvoorbeeld het stimuleren van een bepaalde activiteit), anders dan de algemene doelstelling van het belastingmiddel waar de regeling betrekking op heeft.
- De regeling leidt per saldo tot een beoogde derving van overheidsinkomsten, al dan niet in samenhang gezien met gerelateerde regelingen op hetzelfde terrein.

Beheersingskader

Het budgettaire belang van fiscale regelingen valt niet onder een met uitgaven vergelijkbaar strikt beheersingskader. Beleidsmatige mutaties aan de inkomstenkant en nieuwe fiscale regelingen worden geboekt onder het inkomstenkader.

Toetsing fiscale regelingen

Voor de introductie van nieuwe dan wel substantiële wijzigingen van bestaande fiscale regelingen en de evaluatie van fiscale regelingen geldt een verplicht toetsingskader, zoals opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV). Met behulp van het toetsingskader kan worden afgewogen of (de intensivering van) een fiscale regeling de voorkeur heeft.

Indien een fiscale regeling negatief geëvalueerd wordt, is het uitgangspunt om deze regeling af te schaffen of zodanig aan te passen dat tegemoet wordt gekomen aan de aanbevelingen van de evaluatie. Indien de wens is om deze fiscale regeling toch te handhaven, dient de minister op wiens begroting de regeling staat de reden hiervoor toe te lichten in een kabinetsreactie aan de Kamer. Hierin dient expliciet te worden ingegaan op waarom de regeling niet wordt afgeschaft of aangepast.

Indien uit de evaluatie blijkt dat een fiscale regeling beter aan de uitgavenzijde kan worden vormgegeven is het uitgangspunt om de fiscale regeling conform de aanbeveling te verplaatsen. Indien de wens is om deze fiscale regeling toch te handhaven als fiscale regeling, dient de minister op wiens begroting de regeling staat de reden hiervoor toe te lichten in een kabinetsreactie aan de Kamer. Hierin dient expliciet te worden ingegaan op de reden om de regeling als fiscale regeling te handhaven.

Negatief geëvalueerde fiscale regelingen zijn regelingen die niet doelmatig en/of doeltreffend zijn, of niet door het toetsingskader fiscale regelingen komen.

Bij fiscale regelingen die niet overwegend positief worden geëvalueerd, of waarbij het moeilijk is om conclusies te trekken over de doeltreffend- en doelmatigheid, dient in de kabinetsreactie ingegaan te worden op de achtergrond hiervan en de mogelijkheden een dergelijke niet doorslaggevende evaluatie-uitkomst in de toekomst te voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld door de doelstelling aan te scherpen of door relevante data te verzamelen over de regeling.

Horizonbepalingen

Horizonbepalingen worden bij nieuwe regelingen in principe ingevoerd. Bij bestaande regelingen die recent geëvalueerd zijn, wordt in principe een horizonbepaling opgelegd indien het doel van tijdelijke aard is en/of er sprake is van een negatieve of discutabele evaluatie-uitkomst. Na een nieuwe evaluatie volgt een nieuwe weging. Er kan afgeweken worden van deze regel indien er goede redenen voor zijn, zoals:

- Regelingen die volgen uit Europese verplichtingen of internationale verdragen
- Regelingen met als doel om de uitvoering makkelijker te maken
- Regelingen die deel uitmaken van of nauw verbonden zijn aan de primaire heffingsstructuur
- Regelingen waarvan de afschaffing een disproportionele impact op doelgroep teweeg zou brengen of waarbij de toevoeging van een horizonbepaling het beleidsdoel zou ondergraven, bijvoorbeeld wanneer een regeling alleen het gewenste effect kan hebben als deze voor een langere periode bestaat.

In het geval bij afloop van de horizonbepaling blijkt dat realisaties afwijken van de verwachting bij invoering van de regeling, dan is de afwijking bij voorzetting van de regeling relevant voor het inkomstenkader.

Wanneer een automatische beëindiging van de fiscale regeling niet voor de hand ligt, kan een budgettaire bepaling worden ingevoerd. Dit betekent dat na een bepaalde horizon de budgettaire afwijking (gecorrigeerd voor inflatie en een onbenulligheidsmarge) van de regeling relevant is voor het inkomstenkader. Deze budgettaire bepalingen worden in principe alleen bij nieuwe regelingen ingevoerd en in kabinetsreacties bij recent geëvalueerde regelingen. De regelingen die geen horizonbepaling opgelegd krijgen, kunnen daarmee een budgettaire bepaling opgelegd krijgen. Uitzonderingen hierop zouden kunnen zijn:

- Regelingen die volgen uit Europese verplichtingen of internationale verdragen
- Regelingen die deel uitmaken van of nauw verbonden zijn aan de primaire heffingsstructuur (aftrek kosten onderhoudsverplichting, algemene heffingskorting)
- Regelingen die een budgettair belang van kleiner dan 5 miljoen hebben

Monitoring van individuele fiscale regelingen

De budgettaire ontwikkeling van fiscale regelingen aan de inkomstenkant zoals vrijstellingen, aftrekposten en verlaagde tarieven die de belastingopbrengst verkleinen, wordt jaarlijks gemonitord in de Miljoenennota. Substantiële opwaartse afwijkingen van het verwachte niveau aan het begin van de kabinetsperiode en relatief hoge endogene groei in de kabinetsperiode worden in de monitoring apart benoemd en geven in beginsel aanleiding tot het nemen van maatregelen om beter aan te sluiten bij het eerder geraamde budget.

Evaluaties

De maatregelen die in bijlage 9 van de Miljoenennota genoemd staan hebben een evaluatieverplichting. Bijlage 10 niet. Het departement op wiens begroting de fiscale regeling (extracomptabel) vermeld staat, is verantwoordelijk voor een tijdige uitvoering van de evaluatie.

De criteria voor uitzonderingen van deze regel kunnen zijn:

- Als een regeling al is geëvalueerd en er geen nieuwe informatie voorhanden is, kan de evaluatie worden uitgesteld, veel informatie is immers al beschikbaar. De verantwoordelijke departementen kunnen in overeenstemming met de toezichthouder op fiscale regelingen beslissen om middels een kabinetsreactie de evaluatietermijn met maximaal 4-7 jaar op te schorten. In de kabinetsreactie worden de conclusies van de vorige evaluatie opgenomen en de reden toegelicht waarom die conclusies nog steeds gelden en naar verwachting ook voor de komende maximaal 4-7 jaar.
- Dit kan besloten worden wanneer er sinds vorige evaluatie geen beleidswijzigingen of nieuwe informatie over de regeling voorhanden is. Hierdoor kan capaciteit ingezet worden op die plekken waar dat het meest nodig is.

Naast bovenstaande punten worden de evaluaties geprioriteerd op basis van criteria, zoals:

- Databeschikbaarheid
- Nieuwe informatie zoals beleidswijzigingen
- Beleidsinformatiebehoefte
- Budgettair belang

De evaluatie zelf wordt binnen 4 weken na oplevering gepubliceerd met een begeleidende brief waarin wordt aangekondigd dat het kabinet aan de slag gaat met de evaluatieresultaten en uiterlijk bij het volgende besluitvormingsmoment met een kabinetsreactie komt. Hier kan alleen gemotiveerd van worden afgeweken. De behandeling van de evaluaties van fiscale regelingen is bij voorkeur tijdens de voorjaarsbesluitvorming.

Bijlage 5. Beleidskader risicoregelingen

Het beleidskader risicoregelingen ziet toe op alle nieuwe en bestaande risicoregelingen die tussen een organisatie van de rijksoverheid en een organisatie buiten de 'sector overheid'³ zijn overeengekomen. Onder risicoregelingen worden verstaan: (in)directe garanties en leningen.

Besluitvorming over een nieuwe en of aanpassing van een bestaande risicoregeling gebeurt aan de hand van het 'toetsingskader risicoregelingen'. Voor de besluitvorming over risicoregelingen gelden de volgende voorwaarden:

1. Over nieuwe risicoregelingen, dan wel de aanpassingen in bestaande regelingen, moet besluitvorming plaatsvinden in de ministerraad (MR). Besluitvorming over risicoregelingen gebeurt in principe bij het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar.
2. Voornemens tot het opzetten van nieuwe risicoregelingen of wijzigingen van bestaande risicoregelingen worden tijdig kenbaar gemaakt aan het ministerie van Financiën. Deze voornemens worden besproken in de beleidsbrief. Dit ten behoeve van ordentelijke besluitvorming omtrent risicoregelingen.
3. Het ministerie van Financiën dient akkoord te zijn met het ingevulde toetsingskader dat vervolgens ter besluitvorming voorgelegd wordt aan de MR. Na besluitvorming wordt het toetsingskader risicoregeling verzonden aan het parlement en wordt conform de instructies in de rijksbegrotingsvoorschriften periodiek verantwoording afgelegd.

Deze voorwaarden worden verder toegelicht in de procesbeschrijving risicoregelingen⁴ die opgenomen is in het Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijk (HAFIR) en in de wettenpocket. Tevens wordt het toetsingskader risicoregelingen gepubliceerd in het HAFIR en in de wettenpocket. De hieronder besproken uitgangspunten vormen de basis voor het toetsingskader risicoregelingen.⁵

Probleemstelling en rol van de overheid

Het kabinet betracht zoveel mogelijk terughoudendheid bij het verlengen van bestaande of aangaan van nieuwe financiële risico's. Echter, soms kan het aangaan van nieuwe financiële risico's noodzakelijk zijn. Essentieel in de besluitvorming is daarom een adequate beschrijving van het probleem en een beschrijving waarom de voorgestelde risicoregeling het meest doelmatige en doeltreffende beleidsinstrument is in vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten. Het toetsingskader bespreekt wat deze overheidsinterventie legitimeert en of het ter compensatie is van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt.

Risico's en risicobeheersing

De directe en indirecte financiële risico's die de overheid loopt dienen goed inzichtelijk te worden gemaakt. Daarom wordt een deugdelijke onderbouwing van de directe en indirecte financiële risico's die de overheid zal gaan dragen gegeven. Daarbij dient inzichtelijk te worden gemaakt welke aannames bij de risico-inschatting zijn gebruikt en waar deze risico-inschatting op gebaseerd is. Dit gebeurt op basis van het maximale risico dat per jaar kan optreden en de precieze kenmerken van het risico dat de regeling moet dekken.

Iedere risicoregeling dient eindig te zijn, en het risico dient gemaximeerd te zijn met een plafond. Als gedurende de uitvoering van de risicoregeling sprake blijkt te zijn van een onderbenutting van meer dan 10 procent van het plafond, dan wordt het plafond neerwaarts bijgesteld. Hierop is een uitzondering als aangetoond wordt dat een hoger plafond gerechtvaardigd is, omdat uit het meerjarig gebruik bijvoorbeeld blijkt dat er sprake is van sterke fluctuaties als gevolg van economische ontwikkelingen of omdat het gebruik van de regeling in de toekomst sterk zal toenemen.

³ Conform de definitie in European Standard of Accounts 2010. Pagina 44 ESA 2010

⁴ Procesbeschrijving risicoregelingen

⁵ Toetsingskader Risicoregelingen Rijksoverheid

In het toetsingskader dient ook een beschrijving te worden gegeven van alle risico-mitigerende maatregelen die worden gehanteerd om het risico voor de overheid zoveel mogelijk te beperken. Voorbeelden hiervan zijn het (gedeeltelijk) dekken van het risico (deels) door private financiële instellingen, als overheid beslag leggen op het vermogen van de tegenpartij en maatregelen of risicovoorzieningen die de afnemer van de risicoregeling moet treffen om het risico voor de overheid zoveel mogelijk te beperken.

Voor grote en complexe risico's zal een second opinion gevraagd worden aan een onafhankelijke gespecialiseerde partij ten aanzien van de risico-inschatting en -beheersing en premiestelling. Zowel het beleidsdepartement als het ministerie van Financiën kunnen om dergelijke expertise verzoeken. Het beleidsdepartement draagt hiervoor de kosten.

Risicopremie en risicovoorziening en budgettaire verwerking

In het geval wordt besloten tot een risicoregeling wordt er een premie gevraagd die een zo reëel mogelijke weergave vormt van het risico. De premie is in principe de optelsom van de verwachte schade, de uitvoeringskosten en een risico-opslag. De verwachte schade wordt bepaald op basis van een onderbouwde raming die bij het ministerie van Financiën wordt voorgelegd.

De risico-opslag dient (zoveel mogelijk) overeen te komen met gangbare risicopremies die worden gehanteerd bij vergelijkbare marktactiviteiten. Er worden twee typen risicoregelingen onderscheiden: risicoregelingen met begrote schade en risicoregelingen zonder begrote schade. Voor alle risicoregelingen wordt in de begroting een ontvangstenraming voor de premieontvangsten opgenomen. Voor risicoregelingen met begrote schade wordt tevens een raming van de schade-uitgaven opgenomen.

Bij risicoregelingen met begrote schade wordt tevens een risicovoorziening aangemaakt. Dit in de vorm van een begrotingsreserve. Ontvangen premies en niet-gerealiseerde schade-uitgaven worden in principe aan het einde van het begrotingsjaar in de begrotingsreserve gestort. Wanneer schade-uitgaven de uitgavenraming overstijgen, wordt dit tekort gedekt vanuit de begrotingsreserve.

Een begrotingsreserve wordt op grond van artikel 2.21 eerste lid van de Comptabiliteitswet in overeenstemming met de minister van Financiën ingesteld. In het instellingsbesluit worden de voorwaarden van de begrotingsreserve opgenomen.

Vormgeving en budgettaire inpasbaarheid van de risicoregeling

Bij nieuwe risicoregelingen en aanpassingen van bestaande regelingen zal er een versoering van (andere) risicoregelingen plaatsvinden. Indien een departement zelf geen risicoregelingen heeft waarmee vrije ruimte voor een nieuwe risicoregeling kan worden gecreëerd, dan kan het departement nieuwe ruimte voor de risicoregelingen organiseren door een substantiële eerste storting in een risicovoorziening (begrotingsreserve).

De minister van Financiën zal bij het inrichten van een risicovoorziening voorwaarden stellen. De exacte vormgeving van de risicovoorziening wordt vastgelegd in een brief van het ministerie van Financiën aan het beleidsdepartement.

Horizonbepaling en evaluatie

Iedere risicoregeling kent een horizonbepaling. De standaardtermijn voor een horizonbepaling is vijf jaar.

Ten tijde van het bereiken van de horizon uit de horizonbepaling wordt een evaluatie van de risicoregeling uitgevoerd. Daarbij worden de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de risicoregeling onderzocht. De kwaliteitseisen voor dit onderzoek zijn beschreven in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek.

Risicoregelingenbeleid in crisistijden

Het bovenstaande is relevant onder 'normale' omstandigheden. Het is mogelijk dat het kabinet bij een zware crisis een ruimhartiger risicoregelingenbeleid voert, om dat garanties en leningen vaak een geschikt instrument zijn om risico's uit de economie mee op te vangen en over te nemen via de overheidsbegroting. De 'tenzij-clausule' is dan noodzakelijkerwijs vaker van toepassing. Crisisgerelateerde risicoregelingen zijn primair bedoeld om de schade aan de economie te beperken, niet om een marktfalen op te lossen, en zijn daarom anders in opzet

dan reguliere regelingen. Vereiste is dat ze een tijdelijk karakter hebben met een kortere horizonbepaling. Bij crisisgerelateerde regelingen worden ontvangsten en uitgaven ten laste van de staatsschuld geboekt en kennen daarom geen risicovoorziening.

De relevante wet en regelgeving met betrekking tot risicoregelingen bestaat uit de volgende documenten:

- Comptabiliteitswet;
- Rijksbegrotingsvoorschriften;
- Begrotingsregels zoals vastgelegd door het kabinet;
- ABC-fiche begrotingsreserves;
- HAFIR algemeen;
- Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek.

BIJLAGE 2- VERDELING TAAKSTELLINGEN (UITGAVEN)

De uitgavenmaatregelen uit het hoofdlijnenakkoord worden op de begrotingen verwerkt. Voor een aantal maatregelen geldt dat deze over meerdere begrotingen worden verdeeld. Dit geldt voor de maatregelen:

- 26. Terugdraaien groei apparaat rijksoverheid
- 29. Overheveling specifieke uitkeringen naar Gemeente- en Provinciefonds met 10% budgetkorting
- 34. Gerichte keuzes ontwikkelingssamenwerking
- 35. Verlaging non-ODA middelen (niet-zijnde buitenlandse handel en BIV missies Defensie)
- 40. Generieke taakstelling subsidies rijksbreed

In tabel 3.1 is de invulling van de maatregel terugdraaien groei apparaat rijksoverheid per departement weergegeven.

Tabel 3.1 Invulling maatregel terugdraaien groei apparaat rijksoverheid					
(in miljoenen euro, min is saldoverbeterend)	2025	2026	2027	2028	2029
Terugdraaien groei apparaat rijksoverheid (kerndepartementen, externe inhuur Roemenom en communicatie)	- 239	- 463	- 684	- 904	- 1.000
wv. Buitenlandse Zaken	- 43	- 90	- 134	- 179	- 197
wv. Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	- 29	- 57	- 83	- 109	- 121
wv. Justitie en Veiligheid	- 26	- 50	- 74	- 99	- 110
wv. Sociale Zaken en Werkgelegenheid	- 23	- 45	- 68	- 90	- 99
wv. Economische Zaken en Klimaat	- 23	- 43	- 65	- 82	- 91
wv. Infrastructuur en Waterstaat	- 23	- 44	- 62	- 81	- 90
wv. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	- 20	- 40	- 58	- 78	- 86
wv. Financiën	- 19	- 35	- 53	- 71	- 80
wv. Volksgezondheid, Welzijn en Sport	- 18	- 32	- 47	- 61	- 68
wv. Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	- 11	- 19	- 28	- 38	- 41
wv. Algemene Zaken	- 3	- 6	- 8	- 11	- 12
wv. Koninkrijksrelaties	- 1	- 2	- 4	- 5	- 5

In tabel 3.2 is de invulling van de maatregel overheveling specifieke uitkeringen naar Gemeente- en Provinciefonds met 10% budgetkorting opgenomen.

Tabel 3.2 Invulling maatregel overheveling specifieke uitkeringen naar Gemeente- en Provinciefonds met 10% budgetkorting					
(in miljoenen euro, min is saldoverbeterend)	2025	2026	2027	2028	2029
Overheveling specifieke uitkeringen naar Gemeente- en Provinciefonds met 10% budgetkorting	- 532	- 448	- 446	- 446	- 436
wv. Infrastructuur en Waterstaat (incl. Mobiliteitsfonds en Deltafonds)	- 143	- 128	- 131	- 131	- 126
wv. Economische Zaken en Klimaat	- 82	- 84	- 89	- 89	- 89
wv. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	- 81	- 81	- 81	- 81	- 81
wv. Volksgezondheid, Welzijn en Sport	- 73	- 67	- 63	- 63	- 60
wv. Justitie en Veiligheid	- 28	- 28	- 28	- 28	- 28
wv. Sociale Zaken en Werkgelegenheid	- 43	- 33	- 28	- 28	- 26
wv. Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	- 57	- 22	- 22	- 22	- 22
wv. Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	- 24	- 5	- 4	- 4	- 3

In tabel 3.3 is de invulling van de maatregel gerichte keuzes ontwikkelingssamenwerking weergegeven. Bij deze maatregel wordt van af 2027 maximaal 10% van het ODA-budget toegerekend aan de kosten van eerstejaarsopvang van asielvluchtelingen.

Tabel 3.3 Invulling maatregel gerichte keuzes ontwikkelingssamenwerking

(in miljoenen euro, min is saldoverbeterend)	2025	2026	2027	2028	2029
Gerichte keuzes ontwikkelingssamenwerking	- 300	- 500	- 2.400	- 2.400	- 2.400
wv. Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	- 292	- 486	- 2.264	- 2.293	- 2.317
wv. Financiën			- 93	- 76	- 63
wv. Buitenlandse Zaken	- 8	- 14	- 28	- 20	- 13
wv. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap		- 0	- 15	- 11	- 7

In tabel 3.4 is de invulling van de maatregel verlaging non-ODA middelen weergegeven.

Tabel 3.4 Invulling maatregel verlaging non-ODA middelen

(in miljoenen euro, min is saldoverbeterend)	2025	2026	2027	2028	2029
Verlaging non-ODA middelen	- 50	- 50	- 75	- 100	- 100
wv. Buitenlandse Zaken	- 34	- 31	- 55	- 75	- 72
wv. Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	- 3	- 4	- 6	- 9	- 9
wv. Economische Zaken en Klimaat	- 2	- 3	- 4	- 6	- 6
wv. Infrastructuur en Waterstaat	- 5	- 3	- 5	- 5	- 5
wv. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	0	0	- 1	- 1	- 4
wv. Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	- 2	- 2	- 2	- 3	- 3
wv. Financiën	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1
wv. Justitie en Veiligheid	0	0	0	0	0
wv. Aanvullende Post	- 3	- 7	0	0	0

In tabel 3.5 is de invulling van de maatregel generieke taakstelling subsidies rijksbreed weergegeven.

Tabel 3.5 Invulling maatregel generieke taakstelling subsidies rijksbreed

(in miljoenen euro, min is saldoverbeterend)	2025	2026	2027	2028	2029
Generieke taakstelling subsidies rijksbreed	- 275	- 550	- 800	- 1.000	- 1.000
wv. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	- 75	- 138	- 255	- 317	- 361
wv. Volksgezondheid, Welzijn en Sport	- 53	- 124	- 176	- 251	- 252
wv. Economische Zaken en Klimaat	- 37	- 90	- 133	- 221	- 174
wv. Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (incl. Diergezondheidsfonds)	- 48	- 51	- 63	- 59	- 74
wv. Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (incl. Koninkrijksrelaties)	- 17	- 43	- 65	- 63	- 49
wv. Sociale Zaken en Werkgelegenheid	- 20	- 60	- 57	- 35	- 38
wv. Justitie en Veiligheid	- 5	- 13	- 19	- 29	- 29
wv. Infrastructuur en Waterstaat	- 19	- 30	- 32	- 25	- 21

BIJLAGE 3 - INKOMSTEN MAATREGELEN

De inkomstenmaatregelen uit het hoofdlijnenakkoord - weergegeven in onderstaande tabel - worden in lijn met het advies van de SBR vastgelegd in het inkomstenkader⁹. Hierbij geldt dat de bedragen opgenomen in onderstaande tabel leidend zijn.

Tabel 1 Overzicht inkomstenmaatregelen hoofdlijnenakkoord						
#	(+ is lastenverzwaring; min-teken is lastenverlichting; in mln.)	2025	2026	2027	2028	Struc.
A Structurele lastenverlichting						
1	Koopkracht en lastenverlichting voor werkende middeninkomens	- 2000	- 2000	- 2000	- 2000	- 2000
2	Envelop groepen in de knel [lastenmaatregel]	- 237	- 237	- 237	- 249	- 500
3	Envelop gerichte lastenverlichting burgers.	- 2500	- 2500	0	0	0
4	Gevolg afschaffen eigen risico op nominale premie, IAB en zorgtoeslag	0	207	3622	3833	4048
5	Compensatie burgers (inkomstenbelasting)	0	- 171	- 2941	- 3124	- 3308
6	Compensatie bedrijven (AOF)	0	- 36	- 681	- 710	- 739
7	Herinvoeren gebruik rode diesel voor landbouw	0	0	- 131	- 132	- 141
8	Terugdraaien afschaffen inkoop eigen aandelen (inkoopfaciliteit dividendbelasting)	- 800	- 800	- 800	- 800	- 800
9	Terugdraaien verlagen MKB-winstvermindering naar 12,03%	- 93	- 93	- 93	- 93	- 93
10	Terugdraaien verhogen 3e, 4e en 5e schijf EB aardgas met 22,4% per 2025 en 2,7% extra per 2030	- 211	- 209	- 198	- 187	- 227
11	Terugdraaien verhoging 31% naar 33% van box 2	- 214	- 214	- 214	- 214	- 214
12	Verlagen tarief box 3	- 100	- 100	- 100	- 100	- 100
13	Accijnsverlaging brandstoffen verlengen t/m 2025	- 1539	0	0	0	0
14	Verlagen energiebelasting 1e en 2e schijf EB aardgas met 2,82 cent per m3	- 271	- 260	- 275	- 296	- 357
15	Renteaftrekbeperking VPB van 20% naar Europees gemiddelde 25%	- 432	- 427	- 425	- 423	- 419
B Curatieve en langdurige zorg						
16	Gevolg ombuigingen zorg op IAB, nominale premie en zorgtoeslag	0	0	- 285	- 586	- 683
17	Lastenverzwaring burgers via TES	0	0	165	339	395
18	Lastenverzwaring bedrijven via AOF	0	0	120	247	288
C Structurele lastenverzwaringen						
19	Afschaffen verlaagd btw-tarief logies - uitgezonderd kampeerterreinen	0	1212	1212	1212	1212
20	Invoeren circulaire plastic heffing	0	0	0	547	547
21	Afschaffen verlaagd btw-tarief culturele goederen en diensten - uitgezonderd bioscopen en dagrecreatie	0	953	953	953	953
22	Verhogen kansspelbelasting van 30,5% naar 37,8%	202	202	202	202	202
23	Stelpost fiscale regelingen en constructies afbouwen	0	250	250	250	250
24	Afschaffen salderingsregeling voor klein verbruikers (met ingang van 2027 in één keer)	0	0	621	625	720
25	Beperken giftenaftrek IB en VPB en geven uit de vennootschap	100	100	100	225	250
26	Vliegbelasting gedifferentieerd naar afstand	0	0	248	248	248
27	Verhogen AWF-premie hoog (flex- en vaste contracten) met 0,1%	0	245	245	245	245
28	Totaal	- 8095	- 3878	- 643	13	- 223

⁹ De inkomsten uit de CO2-heffing voor de industrie komen ten goede aan de middelen van het Klimaatfonds. Deze koppeling wordt ex ante gemaakt. Bij Miljoenennota 2025 wordt een raming gemaakt van de totale verwachte inkomsten van de CO2-heffing industrie voor de komende 4 jaar (t/m 2028). De middelen van het Klimaatfonds (perceel van middelen die nog niet zijn verdeeld) worden eenmalig met hetzelfde bedrag verhoogd. Indien gedurende de kabinetsperiode een beleidsmatige wijziging van de CO2-heffing leidt tot een lastenrelevante derving of opbrengst, dan wordt de uitgavenreeks hierop aangepast.

BIJLAGE 4 - VERTICALE TOELICHTING (UITGAVEN EN ONTVANGSTEN)

De verticale toelichting toont voor ieder begrotinghoofdstuk de budgettaire veranderingen die zich hebben voorgedaan sinds de Voorjaarsnota 2024. Voor de meeste begrotingen zijn dit de intensiveringen en ombuigingen uit het Hoofdlijnenakkoord. Voor enkele begrotingen zijn na de Voorjaarsnota ook nog Nota's van Wijzigingen verstuurd.

De bedragen in de tabellen zijn in miljoenen euro. Door afrondingen kan het totaal afwijken van de som der onderdelen. 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 Voorjaarsnota	58	58	58	58	58	58
Stand Startnota	58	58	58	58	58	58

I De Koning: Ontvangsten						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	2	2	2	2	2	2
Stand Startnota	2	2	2	2	2	2

Algemene Zaken

III Algemene Zaken: Uitgaven						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	116	104	106	107	107	107
<i>Ombuigingen</i>		- 3	- 6	- 8	- 11	- 12
26. Terugdraaien groei apparaat Rijksoverheid		- 3	- 6	- 8	- 11	- 12
Stand Startnota	116	101	101	99	96	95

III Algemene Zaken: Ontvangsten						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	9	9	9	9	9	9
Stand Startnota	9	9	9	9	9	9

Buitenlandse Zaken (inclusief BHOS)

Buitenlandse Zaken

V Buitenlandse Zaken: Uitgaven						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	12.203	13.727	15.238	15.082	18.159	18.727
<i>Ombuigingen</i>		- 85	- 134	- 217	- 1.874	- 1.882
26. Terugdraaien groei apparaat Rijksoverheid		- 43	- 90	- 134	- 179	- 197
34. Gerichte keuzes ontwikkelingssamenwerking		- 8	- 14	- 28	- 20	- 13
35. Verlaging non-ODA-middelen		- 34	- 31	- 55	- 75	- 72
36. Inzet op lagere EU-afrachten					- 1.600	- 1.600
<i>Technisch</i>	- 750	- 432	- 416	- 242	- 28	- 28
Oekraïne budgetten buiten het uitgavenkader plaatsen	- 750	- 432	- 416	- 242	- 28	- 28
<i>Niet-plafondrelevant</i>	750	432	416	242	28	28
Oekraïne budgetten buiten het uitgavenkader plaatsen	750	432	416	242	28	28
Stand Startnota	12.203	13.641	15.105	14.865	16.285	16.845
V Buitenlandse Zaken: Ontvangsten						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	3.913	3.821	2.995	1.419	1.472	1.530
Stand Startnota	3.913	3.821	2.995	1.419	1.472	1.530

Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking: Uitgaven						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	3.933	3.916	3.621	5.410	5.932	6.269
<i>Ombuigingen</i>		- 294	- 488	- 2.266	- 2.296	- 2.319
34. Gerichtte keuzes ontwikkelingssamenwerking		- 292	- 486	- 2.264	- 2.293	- 2.317
35. Verlaging non-ODA-middelen		- 2	- 2	- 2	- 3	- 3
<i>Technisch</i>	- 229	- 252				
Oekraïne budgetten buiten het uitgavenkader plaatsen	- 229	- 252				
<i>Niet-plafondrelevant</i>	229	252				
Oekraïne budgetten buiten het uitgavenkader plaatsen	229	252				
Stand Startnota	3.933	3.622	3.134	3.143	3.636	3.950

XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking: Ontvangsten						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	70	53	48	45	43	42
<i>Technisch</i>	0					
Oekraïne budgetten buiten het uitgavenkader plaatsen	0					
<i>Niet-plafondrelevant</i>	0					
Oekraïne budgetten buiten het uitgavenkader plaatsen	0					
Stand Startnota	70	53	48	45	43	42

Justitie en Veiligheid

VI Justitie en Veiligheid: Uitgaven						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	26.703	27.104	24.400	19.891	19.961	19.963
<i>Overboekingen met andere begrotingen</i>	- 2	- 1				
Bijdrage Programma Bescherming Noordzee Infrastructuur 2024 – 2025	- 2	- 1				
<i>Technisch</i>	0					
Amendement Flach; Werkplan Antisemitisme Bestrijding	4					
Dekking amendement Flach; Werkplan Antisemitisme Bestrijding	- 4					
Stand Voorjaarsnota inclusief Nota van Wijziging en Amendement	26.702	27.104	24.400	19.891	19.961	19.963
<i>Intensiveringen</i>		200	250	300	300	300
12. Nationale veiligheid versterken		200	250	300	300	300
<i>Ombuigingen</i>		- 31	- 92	- 622	- 1.157	- 1.167
26. Terugdraaien groei apparaat Rijksoverheid		- 26	- 50	- 75	- 100	- 111
29. SPUK naar GF en PF met 10% budgetkorting			- 28	- 28	- 28	- 28
35. Verlaging non-ODA-middelen		0	0	0	0	0
37. Beperken asielinstroom				- 500	- 1.000	- 1.000
40. Generieke taakstelling subsidies rijksbreed		- 5	- 13	- 19	- 29	- 29
<i>Technisch</i>	- 13	- 13	- 13	- 13	- 13	- 13
Oekraïne budgetten buiten het uitgavenkader plaatsen	- 13	- 13	- 13	- 13	- 13	- 13
<i>Niet plafondrelevant</i>	13	13	13	13	13	13
Oekraïne budgetten buiten het uitgavenkader plaatsen	13	13	13	13	13	13
Stand Startnota	26.702	27.273	24.559	19.570	19.104	19.095

VI Justitie en Veiligheid: Ontvangsten						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	1.680	1.653	1.756	1.786	1.818	1.849
Stand Voorjaarsnota inclusief Nota van Wijziging	1.680	1.653	1.756	1.786	1.818	1.849
<i>Ombuigingen</i>		0	0	- 1	- 1	- 1
26. Terugdraaien groei apparaat Rijksoverheid		0	0	- 1	- 1	- 1
Stand Startnota	1.680	1.653	1.755	1.786	1.817	1.848

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inclusief Staten-Generaal en Hoge Colleges van Staat

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Uitgaven						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	11.926	10.957	9.984	9.822	9.943	10.047
<i>Plafondcorrecties</i>	10	- 60	- 60	- 60	- 60	- 60
28. Terugdraaien verhoging wettelijk minimumloon (effecten huurtoeslag)	10	- 60	- 60	- 60	- 60	- 60
Stand Voorjaarsnota inclusief Nota van Wijziging	11.936	10.897	9.924	9.762	9.883	9.987
<i>Intensiveringen</i>		600	650	700	700	700
11. Investeren in goed bestuur en de rechtsstaat		100	150	200	200	200
5. Terugdringen armoede: verhogen huurtoeslag		500	500	500	500	500
<i>Ombuigingen</i>		- 47	- 125	- 156	- 181	- 178
26. Terugdraaien groei apparaat Rijksoverheid		- 30	- 59	- 86	- 114	- 126
29. SPUK naar GF en PF met 10% budgetkorting			- 24	- 5	- 4	- 3
40. Generieke taakstelling subsidies rijksbreed		- 17	- 43	- 65	- 63	- 49
Stand Startnota	11.936	11.450	10.449	10.306	10.403	10.509

VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Ontvangsten						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	927	548	553	542	542	538
Stand Voorjaarsnota inclusief Nota van Wijziging	927	548	553	542	542	538
<i>Ombuigingen</i>		- 1	- 2	- 3	- 4	- 5
26. Terugdraaien groei apparaat Rijksoverheid		- 1	- 2	- 3	- 4	- 5
Stand Startnota	927	547	551	539	538	533

Staten-Generaal

IIA Staten-Generaal: Uitgaven						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	290	260	261	254	266	250
Stand Startnota	290	260	261	254	266	250

IIA Staten-Generaal: Ontvangsten						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	4	4	4	4	4	4
Stand Startnota	4	4	4	4	4	4

Hoge Colleges van Staat en Kabinetten

IIB Overige Hoge Colleges van Staat: Uitgaven						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	195	188	177	187	177	176
Stand Startnota	195	188	177	187	177	176

IIB Overige Hoge Colleges van Staat: Ontvangsten						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	6	6	6	6	6	6
Stand Startnota	6	6	6	6	6	6

Koninkrijksrelaties

IV Koninkrijksrelaties: Uitgaven						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	159	228	200	221	174	153
<i>Ombuigingen</i>		- 1	- 2	- 4	- 5	- 5
26. Terugdraaien groei apparaat Rijksoverheid		- 1	- 2	- 4	- 5	- 5
Stand Startnota	159	227	198	218	169	147

IV Koninkrijksrelaties: Ontvangsten						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	146	205	224	148	239	303
Stand Startnota	146	205	224	148	239	303

BES-fonds

BES-fonds: Uitgaven						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	84	88	88	89	90	91
Stand Startnota	84	88	88	89	90	91

Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: Uitgaven						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	58.206	58.079	57.102	57.077	56.496	56.344
<i>Intensiveringen</i>		0	0	1.297	47	27
21. Eenmalige uitkering studielening sociaal leenstelsel		0	0	1.297	47	27
<i>Ombuigingen</i>	0	- 428	- 1.136	- 1.731	- 1.919	- 2.032
26. Terugdraaien groei apparaat Rijksoverheid	0	- 20	- 40	- 58	- 78	- 86
29. SPUK naar GF en PF met 10% budgetkorting	0	0	- 81	- 81	- 81	- 81
22. Afschaffen maatschappelijke diensttijd		- 153	- 123	- 184	- 200	- 200
23. Afschaffen brede brugklas en beperken S&O		- 55	- 210	- 210	- 210	- 210
24. Bijstelling sectorplannen hoger onderwijs en wetenschap		0	- 215	- 215	- 215	- 215
32. Beeindiging functiemix Randstad		0	- 75	- 75	- 75	- 75
34. Gerichte keuzes ontwikkelingssamenwerking		0	0	- 15	- 11	- 7
35. Verlaging non-ODA-middelen		0	0	- 1	- 1	- 4
40. Generieke taakstelling subsidies rijksbreed		- 75	- 138	- 255	- 317	- 361
41. Verminderen internationale studenten (via bestuurlijk akkoord)		0	- 29	- 118	- 209	- 272
42. Hervorming Nederlandse Publieke Omroep NPO		0	0	- 100	- 100	- 100
43. Afschaffen OV-vergoeding buitenland studerenden		0	- 4	- 8	- 14	- 14
44. Verhogen collegegeld langstudeerders (via lagere bekostiging)		0	- 95	- 285	- 283	- 282
69. Fonds Onderzoek Wetenschap		- 125	- 125	- 125	- 125	- 125
<i>Technisch</i>	- 99	0	0	0	0	0
Oekraïne budgetten buiten het uitgavenkader plaatsen	- 99	0	0	0	0	0
<i>Niet-plafondrelevant</i>	99	0	0	0	0	0
Oekraïne budgetten buiten het uitgavenkader plaatsen	99	0	0	0	0	0
Stand Startnota	58.206	57.651	55.966	56.643	54.624	54.338
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: Ontvangsten						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	2.151	2.274	2.354	2.451	2.552	2.647
<i>Ombuigingen</i>		0	0	0	0	0
28. Terugdraaien groei apparaat Rijksoverheid		0	0	0	0	0
Stand Startnota	2.151	2.274	2.354	2.451	2.552	2.647

Financiën (inclusief Nationale Schuld)

Financiën

IXB Financiën: Uitgaven						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	26.001	23.751	10.552	10.175	9.732	9.776
<i>Intensiveringen</i>	284	758	284	93		
Extra middelen aanvullende schade Toeslagen Herstel	284	758	284	93		
<i>Overboekingen Aanvullende Post</i>	150	400	450	200		
Overboeking middelen aanvullende schade Toeslagen Herstel	150	400	450	200		
Stand Voorjaarsnota inclusief Nota van Wijziging	26.435	24.909	11.285	10.468	9.732	9.776
<i>Intensiveringen</i>				5	10	10
8. Uitvoeringskosten herinvoeren gebruik rode diesel voor landbouw				5	5	5
54. Uitvoeringskosten Invoeren circulaire plastic heffing					5	5
<i>Ombuigingen</i>		- 23	- 42	- 155	- 159	- 157
26. Terugdraaien groei apparaat Rijksoverheid		- 22	- 41	- 61	- 82	- 92
34. Gerichte keuzes ontwikkelingssamenwerking				- 93	- 76	- 63
35. Verlaging non-ODA-middelen		- 1	- 1	- 1	- 1	- 1
<i>Technisch</i>	- 259	- 138	- 123	- 123	- 76	- 79
Belasting - en invorderingsrente overhevelen naar het inkomstenkader	- 224	- 96	- 81	- 82	- 76	- 79
Oekraïne budgetten buiten het uitgavenkader plaatsen	- 34	- 41	- 41	- 41	0	
<i>Niet-plafondrelevant</i>	259	138	123	123	76	79
Belasting - en invorderingsrente overhevelen naar het inkomstenkader	224	96	81	82	76	79
Oekraïne budgetten buiten het uitgavenkader plaatsen	34	41	41	41	0	
Stand Startnota	26.435	24.886	11.244	10.317	9.583	9.629
IXB Financiën: Ontvangsten						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	5.734	3.621	3.965	3.953	3.872	3.852
<i>Ombuigingen</i>		- 3	- 6	- 9	- 11	- 12
26. Terugdraaien groei apparaat Rijksoverheid		- 3	- 6	- 9	- 11	- 12
<i>Technisch</i>	- 1.040	- 1.012	- 976	- 930	- 806	- 803
Belasting - en invorderingsrente overhevelen naar het inkomstenkader	- 1.040	- 1.012	- 976	- 930	- 806	- 803
<i>Niet-plafondrelevant</i>	1.040	1.012	976	930	806	803
Belasting - en invorderingsrente overhevelen naar het inkomstenkader	1.040	1.012	976	930	806	803
Stand Startnota	5.734	3.618	3.960	3.944	3.861	3.840

Nationale Schuld

IXA Nationale Schuld: Uitgaven						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	44.917	32.365	48.066	50.051	50.623	45.022
<i>Technisch</i>	- 7.876	- 8.317	- 9.923	- 11.791	- 13.011	- 14.637
Rente buiten het uitgavenkader plaatsen	- 7.876	- 8.317	- 9.923	- 11.791	- 13.011	- 14.637
<i>Niet-plafondrelevant</i>	7.876	8.317	9.923	11.791	13.011	14.637
Rente buiten het uitgavenkader plaatsen	7.876	8.317	9.923	11.791	13.011	14.637
Stand Startnota	44.917	32.365	48.066	50.051	50.623	45.022

IXA Nationale Schuld: Ontvangsten						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	81.321	78.305	96.747	82.615	88.811	83.169
<i>Technisch</i>	- 149	- 198	- 245	- 291	- 336	- 374
Rente buiten het uitgavenkader plaatsen	- 149	- 198	- 245	- 291	- 336	- 374
<i>Niet-plafondrelevant</i>	149	198	245	291	336	374
Rente buiten het uitgavenkader plaatsen	149	198	245	291	336	374
Stand Startnota	81.321	78.305	96.747	82.615	88.811	83.169

Defensie (inclusief Defensiematerieelbegrotingsfonds)

Defensie

X Defensie: Uitgaven						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	22.431	22.367	24.560	21.185	21.420	20.543
<i>Overboekingen met andere begrotingen</i>	- 4	- 6				
Bijdrage Programma Bescherming Noordzee Infrastructuur 2024 – 2025	- 4	- 6				
Stand Voorjaarsnota inclusief Nota van W ijziging	22.427	22.361	24.560	21.185	21.420	20.543
Stand Startnota	22.427	22.361	24.560	21.185	21.420	20.543

X Defensie: Ontvangsten						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	497	217	275	384	144	144
Stand Voorjaarsnota inclusief Nota van W ijziging	497	217	275	384	144	144
Stand Startnota	497	217	275	384	144	144

Defensiematerieelbegrotingsfonds

K Defensiematerieelbegrotingsfonds: Uitgaven 2024-2029						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	9.811	10.365	12.514	11.036	11.346	10.441
Stand Startnota	9.811	10.365	12.514	11.036	11.346	10.441

K Defensiematerieelbegrotingsfonds: Uitgaven 2029-2039										
In miljoenen euro	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039
Stand Voorjaarsnota	10.274	10.320	10.285	10.274	9.899	9.885	9.901	9.875	9.775	9.876
Stand Startnota	10.274	10.320	10.285	10.274	9.899	9.885	9.901	9.875	9.775	9.876

K Defensiematerieelbegrotingsfonds: Ontvangsten 2024-2029						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	9.812	10.365	12.514	11.036	11.346	10.441
Stand Startnota	9.812	10.365	12.514	11.036	11.346	10.441

K Defensiematerieelbegrotingsfonds: Ontvangsten 2024-2029										
In miljoenen euro	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039
Stand Voorjaarsnota	10.274	10.320	10.285	10.274	9.899	9.885	9.901	9.875	9.775	9.876
Stand Startnota	10.274	10.320	10.285	10.274	9.899	9.885	9.901	9.875	9.775	9.876

Infrastructuur en Waterstaat (inclusief Mobiliteitsfonds en Deltafonds)

Infrastructuur en Waterstaat

XII Infrastructuur en Waterstaat: Uitgaven						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	14.287	14.740	15.902	15.296	14.486	14.564
<i>Overboekingen Aanvullende Post</i>	3	6				
Bijdrage Programma Bescherming Noordzee Infrastructuur 2024 – 2025	3	6				
<i>Overboekingen met andere begrotingen</i>	10	13				
Bijdrage Programma Bescherming Noordzee Infrastructuur 2024 – 2025	10	13				
<i>Plafondcorrecties</i>	4	6				
Bijdrage Programma Bescherming Noordzee Infrastructuur 2024 – 2025	4	6				
<i>Technisch</i>	- 4	- 6				
Mutaties met Mobiliteitsfonds	- 4	- 6				
Stand Voorjaarsnota inclusief Nota van W ijziging	14.299	14.768	15.902	15.296	14.486	14.564
<i>Ombuigingen</i>		- 47	- 202	- 224	- 237	- 241
26. Terugdraaien groei apparaat Rijksoverheid		- 23	- 45	- 63	- 83	- 92
29. SPUK naar GF en PF met 10% budgetkorting			- 124	- 124	- 123	- 123
35. Verlaging non-ODA-middelen		- 5	- 3	- 5	- 5	- 5
40. Generieke taakstelling subsidies rijksbreed		- 19	- 30	- 32	- 25	- 21
<i>Technisch</i>			- 19	- 4	- 7	- 3
Mutaties met Mobiliteitsfonds			- 19	- 4	- 7	- 3
Stand Startnota	14.299	14.711	15.681	15.068	14.242	14.320
XII Infrastructuur en Waterstaat: Ontvangsten						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	78	41	41	30	29	28
Stand Voorjaarsnota inclusief Nota van W ijziging	78	41	41	30	29	28
<i>Ombuigingen</i>		0	- 1	- 1	- 1	- 1
26. Terugdraaien groei apparaat Rijksoverheid		0	- 1	- 1	- 1	- 1
Stand Startnota	78	41	40	29	28	27

Mobiliteitsfonds

Mobiliteitsfonds: Uitgaven (2024-2029)						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	9.839	9.612	10.461	10.189	9.829	10.347
<i>Plafondcorrecties</i>	- 4	- 6				
Bijdrage Programma Bescherming Noordzee Infrastructuur 2024 – 2025	- 4	- 6				
Stand Voorjaarsnota inclusief Nota van Wijziging	9.835	9.606	10.461	10.189	9.829	10.347
<i>Ombuiging</i>			- 19	- 4	- 7	- 3
29. SPUK naar GF en DF met 10% budgetkorting			- 19	- 4	- 7	- 3
Stand Startnota	9.835	9.606	10.442	10.185	9.822	10.344

Mobiliteitsfonds: Uitgaven (2030-2038)									
In miljoenen euro	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
Stand Voorjaarsnota	9.968	8.460	8.434	8.447	8.441	8.470	8.400	8.420	8.260
<i>Plafondcorrecties</i>									
Bijdrage Programma Bescherming Noordzee Infrastructuur 2024 – 2025									
Stand Voorjaarsnota inclusief Nota van Wijziging	9.968	8.460	8.434	8.447	8.441	8.470	8.400	8.420	8.260
Stand Startnota	9.968	8.460	8.434	8.447	8.441	8.470	8.400	8.420	8.260

Mobiliteitsfonds: Ontvangsten (2024-2029)						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	9.839	9.612	10.461	10.189	9.829	10.347
<i>Desalderingen</i>	- 4	- 6				
Mutaties met Infrastructuur en Waterstaat	- 4	- 6				
Stand Voorjaarsnota inclusief Nota van Wijziging	9.835	9.606	10.461	10.189	9.829	10.347
<i>Technisch</i>			- 19	- 4	- 7	- 3
Mutaties met Infrastructuur en Waterstaat			- 19	- 4	- 7	- 3
Stand Startnota	9.835	9.606	10.442	10.185	9.822	10.344

Mobiliteitsfonds: Ontvangsten (2030-2038)

In miljoenen euro	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
Stand Voorjaarsnota	9.968	8.460	8.434	8.447	8.441	8.470	8.400	8.420	8.260
<i>Desalderingen</i>									
Mutaties met Infrastructuur en Waterstaat									
Stand Voorjaarsnota inclusief Nota van Wijziging	9.968	8.460	8.434	8.447	8.441	8.470	8.400	8.420	8.260
Stand Startnota	9.968	8.460	8.434	8.447	8.441	8.470	8.400	8.420	8.260

Deltafonds

Deltafonds: Uitgaven (2024-2029)						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	1.582	1.741	2.059	2.041	1.782	1.575
Stand Startnota	1.582	1.741	2.059	2.041	1.782	1.575

Deltafonds: Uitgaven (2030-2038)									
In miljoenen euro	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
Stand Voorjaarsnota	1.771	1.769	1.785	1.810	1.811	1.877	1.930	1.918	1.910
Stand Startnota	1.771	1.769	1.785	1.810	1.811	1.877	1.930	1.918	1.910

Deltafonds: Ontvangsten (2024-2029)						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	1.582	1.741	2.059	2.041	1.782	1.575
Stand Startnota	1.582	1.741	2.059	2.041	1.782	1.575

Deltafonds: Ontvangsten (2030-2038)									
In miljoenen euro	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
Stand Voorjaarsnota	1.771	1.769	1.785	1.810	1.811	1.877	1.930	1.918	1.910
Stand Startnota	1.771	1.769	1.785	1.810	1.811	1.877	1.930	1.918	1.910

Economische Zaken en Klimaat (inclusief Nationaal Groeifonds)

Economische Zaken en Klimaat⁷

XIII Economische Zaken en Klimaat: Uitgaven						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	14.254	11.973	12.981	11.863	11.839	12.138
<i>Overboekingen met andere begrotingen</i>	- 4	- 6				
Bijdrage Programma Bescherming Noordzee Infrastructuur 2024-2025	- 4	- 6				
Stand Voorjaarsnota inclusief Nota van W ijziging	14.250	11.967	12.981	11.863	11.839	12.138
<i>Ombuigingen</i>		- 87	- 1.243	- 1.311	- 1.423	- 1.385
26. Terugdraaien groei apparaat Rijksoverheid		- 23	- 43	- 65	- 82	- 91
29. SPUK naar GF en PF met 10% budgetkorting			- 82	- 84	- 89	- 89
35. Verlaging non-ODA-middelen		- 2	- 3	- 4	- 6	- 6
39. Prijsrisicobuffer 10% subsidies duurzame energie (SDE)			- 1.000	- 1.000	- 1.000	- 1.000
40. Generieke taakstelling subsidies rijksbreed		- 37	- 90	- 133	- 221	- 174
69. Fonds Onderzoek Wetenschap		- 25	- 25	- 25	- 25	- 25
<i>Technisch</i>	- 20	- 180	- 730	- 1.200	- 980	- 2.375
Mutaties met Nationaal Groeifonds		- 180	- 730	- 1.200	- 980	- 2.375
Oekraïne budgetten buiten het uitgavenkader plaatsen	- 20					
<i>Niet-plafondrelevant</i>	20					
Oekraïne budgetten buiten het uitgavenkader plaatsen	20					
Stand Startnota	14.260	11.700	11.008	9.362	9.436	8.378
XIII Economische Zaken en Klimaat: Ontvangsten						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	5.869	4.225	4.509	7.295	5.169	4.374
Stand Voorjaarsnota inclusief Nota van W ijziging	5.869	4.225	4.509	7.295	5.169	4.374
Stand Startnota	5.869	4.225	4.509	7.295	5.169	4.374

⁷ De inkomsten uit de CO₂-heffing voor de industrie komen ten goede aan de middelen van het Klimaatfonds. Deze koppeling wordt ex ante gemaakt. Bij Miljoenennota 2025 wordt een raming gemaakt van de totale verwachte inkomsten van de CO₂-heffing industrie voor de komende 4 jaar (t/m 2028). De middelen van het Klimaatfonds (perceel van middelen die nog niet zijn verdeeld) worden eenmalig met hetzelfde bedrag verhoogd. Indien gedurende de kabinetsperiode een beleidsmatige wijziging van de CO₂-heffing leidt tot een lastenrelevante derving of opbrengst, dan wordt de uitgavenreeks hierop aangepast.

Nationaal Groeifonds

Nationaal Groeifonds: Uitgaven 2024-2029						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	508	807	1.323	1.922	1.984	3.301
<i>Ombuigingen</i>		- 180	- 730	- 1.200	- 980	- 2.375
68. Nationaal Groeifonds		- 180	- 730	- 1.200	- 980	- 2.375
Stand Startnota	508	627	593	722	1.004	926

Nationaal Groeifonds: Uitgaven 2030-2034					
In miljoenen euro	2030	2031	2032	2033	2034
Stand Voorjaarsnota	1.080	914	451	113	113
<i>Ombuigingen</i>	- 504	- 437	- 214	- 105	- 105
68. Nationaal Groeifonds	- 504	- 437	- 214	- 105	- 105
Stand Startnota	576	477	237	8	8

Nationaal Groeifonds: Ontvangsten 2024-2029						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	508	807	1.323	1.922	1.984	3.301
<i>Technisch</i>		- 180	- 730	- 1.200	- 980	- 2.375
Mutaties met de EZK-begroting		- 180	- 730	- 1.200	- 980	- 2.375
Stand Startnota	508	627	593	722	1.004	926

Nationaal Groeifonds: Ontvangsten 2030-2034					
In miljoenen euro	2030	2031	2032	2033	2034
Stand Voorjaarsnota	1.080	914	451	113	113
<i>Technisch</i>	- 504	- 437	- 214	- 105	- 105
Mutaties met de EZK-begroting	- 504	- 437	- 214	- 105	- 105
Stand Startnota	576	477	237	8	8

Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (inclusief Diergezondheidsfonds)

Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

XIV Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur: Uitgaven						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	4.458	4.955	3.195	2.200	1.941	1.754
<i>Kasschuiven</i>	26	43	- 69			
Graslandsubsidie mestpakket	26	43	- 69			
<i>Overboekingen coalitieakkoord Rutte IV</i>	9	0	69			
Graslandsubsidie mestpakket	9	0	69			
Stand Voorjaarsnota inclusief Nota van W ijziging	4.493	4.998	3.195	2.200	1.941	1.754
<i>Ombuigingen</i>		- 63	- 132	- 120	- 129	- 148
26. Terugdraaien groei apparaat Rijksoverheid		- 11	- 20	- 29	- 38	- 42
29. SPUK naar GF en PF met 10% budgetkorting			- 57	- 22	- 22	- 22
35. Verlaging non-ODA-middelen		- 3	- 4	- 6	- 9	- 9
40. Generieke taakstelling subsidies r ijsbreed		- 48	- 51	- 63	- 59	- 74
Stand Startnota	4.493	4.935	3.063	2.080	1.812	1.606
XIV Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur: Ontvangsten						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	146	74	92	98	112	65
Stand Voorjaarsnota inclusief Nota van W ijziging	146	74	92	98	112	65
<i>Ombuigingen</i>		0	0	- 1	- 1	- 1
26. Terugdraaien groei apparaat Rijksoverheid		0	0	- 1	- 1	- 1
Stand Startnota	146	74	92	97	111	64

Diergezondheidsfonds

Diergezondheidsfonds: Uitgaven						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	41	31	31	31	31	31
Stand Startnota	41	31	31	31	31	31

Diergezondheidsfonds: Ontvangsten						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	59	31	31	31	31	31
Stand Startnota	59	31	31	31	31	31

Sociale Zekerheid

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Uitgaven						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	61.978	59.100	62.404	64.581	65.986	68.216
<i>Plafondcorrecties</i>	- 5	- 22	- 22	- 22	- 22	- 23
28. Terugdraaien verhoging wettelijk minimumloon	- 5	- 22	- 22	- 22	- 22	- 23
Stand Voorjaarsnota inclusief Nota van Wijziging	61.973	59.078	62.382	64.559	65.964	68.193
<i>Intensiveringen</i>		320	343	364	352	356
2. Bevriezen afbouw dubbele heffingskorting in de bijstand		20	43	64	52	56
4. Terugdringen armoede: hoger kindgebonden budget		300	300	300	300	300
<i>Ombuigingen</i>		- 58	- 44	- 304	- 325	- 339
26. Terugdraaien groei apparaat rijksoverheid		- 28	- 54	- 81	- 108	- 118
29. SPUK naar GF en PF met 10% budgetkorting			- 43	- 33	- 28	- 26
33. Niet indexeren kinderopvangtoeslag		- 10	114	48	26	25
40. Generieke taakstelling subsidies rijksbreed		- 20	- 60	- 57	- 35	- 38
51. Afschaffen tegemoetkoming arbeidsongeschikten				- 81	- 81	- 81
52. Budgetverlaging bijstand in relatie tot beperken asielinstroom				- 100	- 100	- 100
Stand Startnota	61.973	59.340	62.680	64.619	65.990	68.210

XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Ontvangsten						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	2.350	2.330	2.315	2.295	2.206	2.138
Stand Voorjaarsnota inclusief Nota van Wijziging	2.350	2.330	2.315	2.295	2.206	2.138
<i>Ombuigingen</i>		- 5	- 9	- 14	- 18	- 19
26. Terugdraaien groei apparaat Rijksoverheid		- 5	- 9	- 14	- 18	- 19
Stand Startnota	2.350	2.325	2.306	2.281	2.188	2.118

Sociale Verzekeringen

Sociale Verzekeringen: Uitgaven						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	77.737	82.286	87.272	92.307	96.748	101.834
<i>Plafondcorrecties</i>	- 355	- 644	- 668	- 697	- 717	- 748
28. Terugdraaien verhoging wettelijk minimumloon (nominaal effect)	- 25	- 67	- 91	- 116	- 138	- 163
28. Terugdraaien verhoging wettelijk minimumloon	- 330	- 577	- 576	- 581	- 579	- 585
Stand Voorjaarsnota inclusief Nota van Wijziging	77.383	81.642	86.604	91.610	96.031	101.086
<i>Intensiveringen</i>		2	5	8	8	8
2. Bevroren afbouw dubbele heffingskorting in de bijstand		2	5	8	8	8
<i>Ombuigingen</i>			- 58	- 760	- 766	- 773
49. WW-maatregel (Poortwachter/Duurverkorting naar 18 maanden)				- 200	- 200	- 200
50. Compensatie transitievergoeding beperken tot kleine werkgevers			- 58	- 353	- 355	- 360
51. Afschaffen tegemoetkoming arbeidsongeschikten				- 207	- 211	- 213
Stand Startnota	77.383	81.644	86.551	90.858	95.273	100.321

Sociale Verzekeringen: Ontvangsten						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	200	243	279	303	334	346
Stand Voorjaarsnota inclusief Nota van Wijziging	200	243	279	303	334	346
Stand Startnota	200	243	279	303	334	346

Koppeling Uitkeringen

Koppeling Uitkeringen : Uitgaven						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	1.837	2.954	4.144	5.284	6.386	7.529
<i>Plafondcorrecties</i>						
28. Terugdraaien verhoging wettelijk minimumloon (nominaal effect)	- 4	- 18	- 24	- 30	- 36	- 43
28. Terugdraaien verhoging wettelijk minimumloon	- 53	- 122	- 126	- 130	- 134	- 137
Stand Voorjaarsnota inclusief Nota van Wijziging	1.780	2.814	3.994	5.125	6.216	7.349
<i>Intensiveringen</i>						
2. Bevroren afbouw dubbele heffingskorting in de bijstand		50	119	191	191	213
<i>Ombuigingen</i>						
33. Niet indexeren kinderopvangtoeslag			- 239	- 262	- 271	- 279
Stand Startnota	1.780	2.864	3.875	5.054	6.136	7.283

Zorg

Volksgezondheid, Welzijn en Sport

XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport: Uitgaven						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	37.278	36.519	37.982	39.393	41.654	42.659
<i>Plafondcorrecties</i>	- 1	- 2	- 2	- 2	- 2	- 2
28. Terugdraaien verhoging wettelijk minimumloon	- 1	- 2	- 2	- 2	- 2	- 2
Stand Voorjaarsnota inclusief Nota van Wijziging	37.277	36.517	37.980	39.392	41.653	42.657
<i>Ombuigingen</i>		- 122	- 412	- 574	- 709	- 814
25. Terugdraaien intensivering zorgarbeidsmarktbeleid			- 130	- 130	- 130	- 130
26. Terugdraaien groei apparaat Rijksoverheid		- 19	- 33	- 48	- 63	- 70
29. SPUK naar GF en PF met 10% budgetkorting			- 75	- 70	- 66	- 63
31. Verlagen intensivering publieke gezondheid		- 50	- 50	- 150	- 200	- 300
40. Generieke taakstelling subsidies rijksbreed		- 53	- 124	- 176	- 251	- 252
<i>Technisch</i>	- 43	- 43	- 11	0	0	0
Oekraïne budgetten buiten het uitgavenkader plaatsen	- 43	- 43	- 11	0	0	0
<i>Niet-plafondrelevant</i>	43	43	38	312	260	256
Oekraïne budgetten buiten het uitgavenkader plaatsen	43	43	11	0	0	0
45 t/m 47. Doorwerking maatregelen Zvw op zorgtoeslag				- 67	- 137	- 160
6a. Doorwerking verlagen eigen risico op zorgtoeslag				379	397	416
6b. Doorwerking bevroren eigen risico op zorgtoeslag			27			
Stand Startnota	37.277	36.395	37.595	39.129	41.203	42.099

XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport: Ontvangsten						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	263	242	205	184	188	188
Stand Voorjaarsnota inclusief Nota van Wijziging	263	242	205	184	188	188
<i>Ombuigingen</i>		0	- 3	- 4	- 4	- 5
28. Terugdraaien groei apparaat Rijksoverheid		0	- 1	- 1	- 2	- 2
29. SPUK naar GF en PF met 10% budgetkorting			- 3	- 3	- 3	- 3
Stand Startnota	263	241	201	180	183	183

Zorg

Zorg: Uitgaven						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	100.405	105.126	111.146	117.076	123.327	129.732
<i>Intensiveringen</i>			152	2.100	2.200	2.300
6a. Verlaging eigen risico van 385 euro naar meer dan halveren				2.100	2.200	2.300
6b. Huidig eigen risico van 385 euro bevroren in 2025 en 2026			152			
<i>Ombuigingen</i>				- 415	- 870	- 999
45. Voortbouwen hoofdlijnenakkoord curatieve zorg				- 250	- 590	- 590
46. Onafhankelijke indicatiestelling ongecontracteerde wijkverpleging				- 85	- 85	- 85
47. Versnellen opschaling digitale zorg in de wijkverpleging				- 35	- 85	- 142
48. Versnelling opschaling digitale zorg in de Wet langdurige zorg				- 45	- 110	- 183
Stand Startnota	100.405	105.126	111.298	118.761	124.657	131.033
Zorg: Ontvangsten						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	5.727	5.797	6.172	6.427	6.705	6.983
<i>Intensiveringen</i>			- 110	- 2.006	- 2.145	- 2.287
6a. Verlaging eigen risico van 385 euro naar meer dan halveren				- 2.006	- 2.145	- 2.287
6b. Huidig eigen risico van 385 euro bevroren in 2025 en 2026			- 110			
Stand Startnota	5.727	5.797	6.062	4.421	4.560	4.696

Gemeentefonds en Provinciefonds (inclusief accres)

Gemeentefonds

Gemeentefonds: Uitgaven						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	43.339	42.904	39.886	39.717	39.515	39.434
<i>Intensiveringen</i>			500	511	511	511
62. Vervallen besparing jeugdzorg			500	511	511	511
Stand Startnota	43.339	42.904	40.386	40.228	40.026	39.945

Provinciefonds

Provinciefonds: Uitgaven						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	3.611	3.224	3.017	2.978	2.976	2.975
Stand Startnota	3.611	3.224	3.017	2.978	2.976	2.975

Accres Gemeentefonds

Accres Gemeentefonds: Uitgaven						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	627	2.518	4.352	6.298	8.215	10.170
Stand Startnota	627	2.518	4.352	6.298	8.215	10.170

Accres Provinciefonds

Accres Provinciefonds: Uitgaven						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand Voorjaarsnota	111	277	460	627	797	969
Stand Startnota	111	277	460	627	797	969