



BUDGETTAIR-STRUCTUREEL PLAN
VOOR DE MIDDELLANGE TERMIJN
NEDERLAND

SEPTEMBER 2024

Samenvatting

In het herziene Europese Stabiliteit- en Groeipact (SGP) stellen Europese lidstaten een budgettair-structureel plan voor de middellange termijn op. Dit plan bestaat uit een meerjarig uitgavenpad en een beschrijving van de hervormingen en investeringen die het kabinet zich voorgenomen heeft in het kader van de landspecifieke aanbevelingen en de gemeenschappelijke prioriteiten van de Europese Unie. Het budgettair-structureel plan vervangt het Stabiliteitsprogramma en het Nationaal Hervormingsprogramma die onder het oude SGP werden opgesteld. De cijfers in het budgettair-structureel plan zijn gebaseerd op de ramingen van het CPB.

In dit budgettair-structureel plan presenteert het kabinet een uitgavenpad waarmee het EMU-saldo en de EMU-schuld tijdens de kabinetsperiode, op een incidentele tegenvaller in 2026 na, binnen de Europese referentiewaarden blijven van -3% bbp en 60% bbp. Het uitgavenpad moet ervoor zorgen dat het saldo en de schuld ook op de middellange termijn (aanpassingsperiode van 4 jaar plus 10 jaar) binnen deze referentiewaarden blijven. Het CPB raamt dat het tekort en de schuld bij ongewijzigd beleid na de kabinetsperiode geleidelijk zullen oplopen tot respectievelijk 4,0% bbp en 70,7% in 2038, waarmee de Europese referentiewaarden op termijn worden overschreden. De verslechtering van de overheidsfinanciën op de middellange termijn is met name toe te schrijven aan toenemende uitgaven als gevolg van vergrijzing.

Het kabinet zet een eerste stap in de beheersing van de overheidsuitgaven door het uitgavenniveau structureel te beperken. De afgelopen jaren zijn de overheidsuitgaven sterk gestegen als percentage van het bbp. De maatregelen uit het Hoofdlijnenakkoord verminderen de groei van de overheidsuitgaven vanaf 2027. Dit is een eerste stap. In de daaropvolgende jaren is nog meer nodig om de schuldquote te stabiliseren bij een toenemende vergrijzing. In de Miljoenennota 2025 heeft het kabinet stappen gezet in de beheersbaarheid van de overheidsfinanciën door de uitgaven te verminderen, bijvoorbeeld door gerichte keuzes te maken bij ontwikkelingssamenwerking en de groei van het ambtenarenapparaat terug te draaien door, onder andere, externe inhuur te beperken. Door deze maatregelen blijven de overheidsfinanciën gedurende de kabinetsperiode binnen de referentiewaarden van het SGP. Het past binnen de traditie van Nederland dat opeenvolgende kabinetten de overheidsfinanciën op orde houden. Dit is vastgelegd in de Wet Houdbare Overheidsfinanciën, waarin is opgenomen dat Nederland trendmatig begrotingsbeleid voert met inachtneming van Europese normen, waaronder de geldende normen voor het EMU-tekort en de EMU-schuld. Dit kabinet is daar volledig aan gecommitteerd. Het kabinet onderkent dat ook volgende kabinetten stappen moeten zetten en vertrouwt erop dat zij die stappen ook zullen zetten om de tekorten en de schuld op de middellange termijn binnen de Europese referentiewaarden te houden.

Het plan beschrijft daarnaast de hervormingen en investeringen in het licht van de landspecifieke aanbevelingen en gemeenschappelijke prioriteiten van de Europese Unie. Met deze maatregelen wil het kabinet onder andere de bestaanszekerheid vergroten, de economie stimuleren, het woningtekort terugdringen, energiezekerheid verbeteren en de nationale en internationale veiligheid waarborgen. De belangrijkste maatregelen die het kabinet wil nemen staan beschreven in het Hoofdlijnenakkoord¹. Het kabinet heeft deze prioriteiten verder uitgewerkt in een regeerprogramma. De belangrijkste punten die betrekking hebben op de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie zijn verder uitgewerkt in Hoofdstuk 2.

Het budgettair-structureel plan wordt uiterlijk 15 oktober ingediend bij de Europese Commissie (Commissie). De Commissie zal beoordelen of het plan in lijn is met de wetgeving, zoals eerder dit jaar overeengekomen tussen de lidstaten en het Europees Parlement. De

¹ [Hoofdlijnenakkoord](#) 2024 – 2028 van PVV, VVD, NSC en BBB

Commissie zal hierbij kijken of het uitgavenpad ertoe leidt dat het EMU-tekort en de EMU-schuld op de middellange termijn onder de referentiewaarden blijven.

Dit budgettaire-structureel plan gaat eerst in op het uitgavenpad en de economische vooruitzichten. Vervolgens worden de hervormingen en investeringen toegelicht.

Hoofdstuk 1 licht het proces toe dat is gevolgd voor politieke goedkeuring. Hoofdstuk 2 gaat in op de ontwikkeling van het uitgavenpad, de belangrijkste sturingsvariabele onder het herziene SGP. Hoofdstuk 3 beschrijft de economische aannames onderliggend aan dit uitgavenpad en Hoofdstuk 4 presenteert de budgettaire projecties die horen bij het voorgestelde uitgavenpad. Ook worden in Hoofdstuk 4 de belangrijkste budgettaire maatregelen toegelicht die het kabinet neemt. Hoofdstuk 5 schetst het effect van het voorgestelde uitgavenpad op het EMU-tekort en de EMU-schuld op de middellange termijn. Hoofdstuk 6 gaat in op zowel de landspecifieke aanbevelingen en gedeelde prioriteiten van de Commissie als de hervormingen die het kabinet voorstelt om deze te adresseren. Tot slot beschrijft Hoofdstuk 7 de voorwaardelijke financiële verplichtingen en de mogelijke budgettaire gevolgen hiervan.

1. Politieke goedkeuring en consultatieproces

Dit hoofdstuk gaat in op het proces waarmee politieke goedkeuring wordt verkregen en hoe het consultatieproces is vormgegeven.

Een concept van het budgettair-structureel plan voor de middellange termijn is voorgelegd aan beide Kamers van het parlement, in overeenstemming met EU Verordening 2024/1263.

Hieruit volgt dat het kabinet het plan vóór indiening kan bespreken in het nationale parlement in overeenstemming met zijn nationale rechtskader. Het kabinet heeft het concept-plan verzonden naar de Eerste en Tweede Kamer op 17 september (Prinsjesdag) 2024. Vervolgens wordt het plan op uiterlijk 15 oktober verzonden naar de Commissie. Ook zijn de Eerste en Tweede Kamer gedurende de voorbereiding van het plan geïnformeerd over de stand van zaken. De Eerste en Tweede Kamer zijn in april 2024² geïnformeerd over de planning voor het opstellen van het budgettair-structureel plan voor de middellange termijn en in juni 2024 is door de Commissie verstrekte technische informatie gedeeld.³

Daarnaast is een concept van het budgettair-structureel plan voor de middellange termijn voorgelegd aan de Raad van State en het Centraal Planbureau (CPB). De Raad van State is de instantie in Nederland die belast is met het toezicht op de naleving van de Europese begrotingsregels. Deze rol vloeit voort uit artikel 5 van het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur (VSCB) en EU Verordening 473/2013, en is vastgelegd in de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet hof). Het CPB maakt als onafhankelijke instelling de macro-economische ramingen. De in deze rapportage gebruikte cijfers zijn gebaseerd op de meest recente raming van het CPB: de Macro Economische Verkenning 2025 (MEV). De reactie van de Raad van State is als annex toegevoegd aan dit budgettair-structureel plan voor de middellange termijn.

Bij totstandkoming van het beleid dat in dit plan wordt beschreven, worden alle relevante stakeholders betrokken via de reguliere wetgevingsprocessen. Voor de eerste verschijning van het budgettair-structureel plan voor de middellange termijn is geen gebruik gemaakt van een publieke consultatie van het plan, in overeenstemming met artikel 36(c) waarin is aangegeven dat dit voor de eerste ronde plannen niet noodzakelijk is.

² [Brief aan Eerste of Tweede Kamer - Planning budgettair-structureel plan voor de middellange termijn \(overheid.nl\)](#)

³ Deze technische informatie bestaat uit een berekening van de Commissie van het einddoel van het structureel primair saldo, benodigd om te voldoen aan de vereisten uit de verordening. Zie ook: [Geannoteerde agenda Ecofinraad](#)

2. Budgettaire inzet en samenvatting van economische en budgettaire variabelen

In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen de beleidsmatige en budgettaire inzet van het kabinet gepresenteerd. Daarnaast wordt de ontwikkeling van het uitgavenpad gedurende de aanpassingsperiode geschetst.

Het budgettaire-structureel plan loopt samen met de Miljoenennota en het Regeerprogramma. In de Miljoenennota heeft het nieuwe kabinet de inkomsten- en uitgavenkaders vastgesteld voor de komende kabinetsperiode. Daarmee fungeert de Miljoenennota ook als Startnota van dit kabinet. Daarnaast zijn de aangekondigde maatregelen uit het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet verder uitgewerkt in een regeerprogramma. Zowel de Miljoenennota en het Regeerprogramma liggen ten grondslag aan het uitgavenpad en de investeringen en hervormingen zoals gepresenteerd in dit budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn.

Het kabinet hecht waarde aan begrotingsdiscipline en gezonde overheidsfinanciën. Het Nederlandse trendmatige begrotingsmodel speelt hierin een belangrijke rol. Het begrotingsbeleid in Nederland is idealiter anticyclisch van aard. Hiermee wordt niet alleen voorkomen dat bezuinigingen nodig zijn in economisch slechte tijden, maar worden ook de economie en de arbeidsmarkt gestabiliseerd. Het vaststellen van de uitgaven en de ontwikkeling van de lasten voor de rest van de kabinetsperiode, en de handhaving hiervan, zorgen voor stabiliteit. Hierdoor biedt het trendmatig begrotingsbeleid houvast aan Nederlandse burgers en bedrijven.

Dit kabinet zet een eerste stap in de beheersing van overheidsuitgaven door het uitgavenniveau structureel te beperken. De afgelopen jaren zijn de overheidsuitgaven sterk gestegen als gevolg van een ambitieuze investeringsagenda en hogere uitgaven aan stijgende loon- en prijsontwikkeling. De maatregelen uit het Hoofdlijnenakkoord verminderen de overheidsuitgaven vanaf 2027, om zo de groei van de uitgaven te matigen en te voorkomen dat rekeningen worden doorgeschoven. Daarnaast zijn in de Miljoenennota stappen gezet in de beheersbaarheid van de overheidsfinanciën, bijvoorbeeld door de btw te verhogen op logies, gerichte keuzes te maken in ontwikkelingssamenwerking en de groei van het ambtenarenapparaat terug te draaien. Dit is een eerste stap, maar nog niet voldoende om te voldoen aan de eisen die worden gesteld aan het uitgavenpad. Er zijn additionele maatregelen nodig om de schuldquote te stabiliseren, met het oog op de toenemende uitgaven aan met name vergrijzing.

Daarnaast is in het Hoofdlijnenakkoord opgenomen dat het kabinet bij een dreigende overschrijding van de 3%-norm additionele maatregelen neemt. Hierbij dient de kanttekening gemaakt te worden dat bij een begrotingstekort nabij de 3% of een schuld van 60% er per definitie spanning ontstaat tussen trendmatig begrotingsbeleid en de Europese referentiewaarden. In de Wet Hof is geformuleerd dat het kabinet trendmatig begrotingsbeleid voert, mét in achtneming van de Europese normen. Daarom werkt het kabinet aan het geleidelijk reduceren van de groei van de overheidsuitgaven.

Het kabinet neemt maatregelen om gedurende de kabinetsperiode binnen de referentiewaarden te blijven en gaat er vanuit dat volgende kabinetten zich net als dit en voorgaande kabinetten vergelijkbaar zullen inspannen om aan de referentiewaarden te voldoen. Opeenvolgende Nederlandse kabinetten hebben zich gecommitteerd aan begrotingsdiscipline, in het bijzonder om de tekorten en staatsschuld binnen de referentiewaarden van het SGP te houden (de 3% bbp en de 60% bbp). Dit is vastgelegd in de Wet Houdbare Overheidsfinanciën. Hierin staat dat Nederland trendmatig begrotingsbeleid voert met inachtneming van Europese normen, waaronder de geldende normen voor het EMU-tekort en de EMU-schuld. Het kabinet vertrouwt er dan ook op dat volgende kabinetten deze eerste stap vervolgen zullen geven door maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de referentiewaarden ook niet worden overschreden op de middellange termijn (tot 2038).

Het kabinet heeft een regeerprogramma opgesteld om de maatschappelijke uitdagingen aan te pakken. Nederlanders zijn over het algemeen tevreden met het leven, hebben vaker werk en een relatief hoog inkomen ten opzichte van andere Europese landen. Toch zijn er ook zorgen. Volgens onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau maken mensen zich het meest zorgen over migratie en inkomen, gevolgd door woningmarkt, klimaat en gezondheidzorg. De keuzes van dit kabinet in de begroting komen tegemoet aan de zorgen in het land. Het kabinet stelt hierbij overkoepelende prioriteiten, onder andere ten aanzien van bestaanszekerheid, migratie, veiligheid nationaal en in de wereld, goed bestuur, groene groei en een sterke economie. Deze prioriteiten overlappen (deels) met de landspecifieke aanbevelingen van de Commissie.

Het kabinet streeft naar het verbeteren van de bestaanszekerheid voor alle Nederlanders. Werken is voor veel mensen de belangrijkste bron van bestaanszekerheid. Door te werken verdienen mensen een inkomen en dragen ze bij aan de samenleving. Het kabinet neemt maatregelen waardoor werken meer gaat lonen; vooral voor de middeninkomens, bijvoorbeeld door het tarief in de inkomstenbelasting te verlagen. Het kabinet verlaagt de belasting op arbeid, verlaagt de marginale druk voor middengroepen en maakt de kinderopvang inkomensonafhankelijk. Dit kan ook een positief effect hebben op het arbeidsaanbod, en dat is gezien de krappe arbeidsmarkt en aanstaande vergrijzing belangrijk voor de economische groei. De maatregelen van het kabinet dragen daarnaast bij aan de gemeenschappelijke prioriteit van de Europese Unie voor sociale en economische veerkracht.

Het kabinet streeft naar een gezonde economie met florerende bedrijven en een goed vestigingsklimaat. Een stabiele Nederlandse economie, welvaart en gezonde bedrijven kunnen niet zonder een goed vestigingsklimaat. Het kabinet streeft ernaar om te behoren tot de top vijf van de landen met een goede concurrentiepositie. Bedrijven moeten zich in Nederland willen vestigen en willen blijven. Zo blijft Nederland een land waar bedrijvigheid ontkiemt, bloeit en groeit. Ook het oplossen van netcongestie is een prioriteit van het nieuwe kabinet, evenals het versterken van de kenniseconomie en het innovatievermogen van ons land. Daarom maakt het kabinet het aantrekkelijker voor kenniswerkers om zich in Nederland te vestigen en verlaagt het kabinet de lasten voor het MKB.

Ook zal het kabinet stappen zetten om het woningtekort aan te pakken. Het woningtekort is in de afgelopen jaren toegenomen van 262 duizend woningen in 2018 naar circa 400 duizend in 2024, en de verwachting is dat dit nog verder op zal lopen. Aanhoudende schaarste op de woningmarkt kan leiden tot een verdere stijging van de huizenprijzen, toenemende ongelijkheid en een daling van (niet woongerelateerde) consumentenbesteding vanwege de hoge woonquote. Ook kan dit leiden tot verminderde arbeidsmobiliteit, omdat het moeilijker kan worden om te verhuizen voor werk. Het kabinet zet daarom in op structureel minimaal 100.000 woningen per jaar te bouwen, passend bij de demografische en ruimtelijke ontwikkelingen in de komende jaren. Het kabinet versterkt hiermee de inzet uit het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP). Ook dragen de maatregelen bij aan de gemeenschappelijke prioriteit van de Europese Unie met betrekking tot sociale en economische veerkracht, en de landspecifieke aanbeveling om belemmeringen voor de bouw van nieuwe woningen weg te nemen en te zorgen voor betaalbare en beschikbare woningen op de particuliere huurmarkt.

Het kabinet houdt vast aan de klimaatdoelen en vermindert daarmee de afhankelijkheid van energie uit het buitenland. Voor het borgen van een concurrerende economie op de lange termijn en de kwaliteit van de leefomgeving is het belangrijk om duurzaam om te gaan met natuurlijke grondstoffen. Bovendien vermindert de energietransitie de strategische afhankelijkheid van andere landen. De CO₂-uitstoot per persoon neemt gestaag af in Nederland en de hoeveelheid duurzame energie neemt toe. Stabiel beleid is belangrijk: burgers en bedrijven moeten weten waar ze aan toe zijn. Alleen als uit de doorrekeningen blijkt dat Nederland de klimaatdoelen niet haalt, maken we alternatief beleid. Over het algemeen bestaat klimaatbeleid uit een instrumentenmix van publieke investeringen, subsidies, normering en beprijzing. Tegelijkertijd zal Nederland zich verder moeten aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering. De energie-transitie biedt ook kansen voor groene groei. Zo zijn de kosten van duurzame elektriciteit de afgelopen decennia sterk

gedaald. Met de voortzetting van het klimaat beleid komt het kabinet tegemoet aan de landspecifieke aanbeveling van de Commissie om de randvoorwaarden te verbeteren voor investeringen in het elektriciteitsnet te stimuleren. Daarnaast dragen de voorgestelde maatregelen bij aan de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie met betrekking tot het verwezenlijken van een eerlijke groene en digitale transitie, en energiezekerheid.

2.1 Uitgavenpad

In deze paragraaf wordt een toelichting gegeven op de werking van het uitgavenpad, de sturingsvariabele in het herziene SGP. Ook wordt ingegaan op de overeenkomsten en verschillen tussen de Europese en de nationale begrotingssystematiek.

In het herziene raamwerk blijven de referentiewaarden uit het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie van 3% bbp voor het begrotingstekort en 60% bbp voor de schuld bestaan. Het uitgavenpad wordt de enige sturingsvariabele in het herziene SGP. Het uitgavenpad wordt gedefinieerd als de groei van de netto primaire uitgaven. Dit zijn de overheidsuitgaven exclusief rentelasten, cyclische werkloosheidsuitgaven, uitgaven die worden gedekt met middelen uit de EU-begroting, cofinanciering van Europese subsidies en tijdelijke en eenmalige uitgaven ('one-offs'). Bij het vaststellen van de netto primaire uitgaven wordt daarnaast rekening gehouden met discretionaire inkomstenmaatregelen. Dat wil zeggen dat een verhoging van de belastingen mag leiden tot een hogere uitgaven. Dit zorgt ervoor dat de samenstelling van de begroting in termen van inkomsten en uitgaven door de lidstaat zelf te bepalen is.

Het uitgavenpad dient aan een aantal eisen te voldoen. Zo moet het uitgavenpad ervoor zorgen dat de overheidsschuld van lidstaten op de middellange termijn (een tijdsperiode bestaande uit de aanpassingsperiode van 4 of 7 jaar plus 10 jaar) op een prudent niveau blijft onder de 60% bbp, of geloofwaardig daalt indien de schuld hoger is dan 60% bbp. Ook moet dit uitgavenpad ervoor zorgen dat het tekort onder de 3% bbp blijft op de middellange termijn. Of de schuld geloofwaardig daalt, wordt getoetst met een zogenoemde schuldhoudbaarheidsanalyse. Uit de eisen aan het uitgavenpad volgt een begrotingsopgave. Belangrijk hierbij te vermelden is dat de Raad geen handhavingsmaatregelen kan nemen zolang het begrotingstekort kleiner is dan 3% bbp en de schuld lager is dan 60% bbp.

De ontwikkeling van het uitgavenpad is weergegeven in Tabel 1a. Het uitgavenpad is berekend aan de hand van de Macro-Economische Verkenning 2025 van het CPB. De netto primaire uitgaven stijgen vooral in 2024 fors. Dit is onder andere het gevolg van het niet realiseren van de geplande uitgaven in 2023 en de hoge inflatie; de groei wordt gemeten in nominale termen. Doordat in 2023 minder is uitgegeven dan gepland en het tekort lager uit kwam dan verwacht, worden de uitgaven in 2024 vergeleken met een basisjaar waarin de uitgaven laag waren. Gedurende de rest van kabinetsperiode blijven de overheidsuitgaven gematigder stijgen. De uitgavengroei wordt beperkt door de structurele maatregelen die het kabinet heeft genomen om de overheidsuitgaven te verlagen.

De Commissie berekent voor Nederland dat, om te voldoen aan de vereisten die worden gesteld aan het uitgavenpad, de netto primaire uitgaven met jaarlijks gemiddeld 3,2% kunnen groeien over de jaren 2025 tot en met 2028. Op basis van de laatste raming van het CPB (MEV) komt de groei van de netto primaire overheidsuitgaven over deze periode uit op gemiddeld circa 4% per jaar. De netto primaire uitgavengroei wordt namelijk geraamd op 6,8% in 2025, 3,5% in 2026, 2,1% in 2027 en 4,3% in 2028 (Tabel 1a). Hiermee komt de uitgavengroei hoger uit dan in de berekening van de Commissie. Een kanttekening hierbij is dat de berekening van de Commissie op basis van ongewijzigd beleid is. De maatregelen uit het recent gepubliceerde Hoofdlijnenakkoord zijn hier nog niet in meegenomen.

De Nederlandse begrotingssystematiek is gebaseerd op het voeren van een trendmatig begrotingsbeleid. Het model van trendmatig begroten, dat kabinetten sinds 1994 hanteren, is ontworpen om economische schommelingen op te vangen en rekeningen niet door te schuiven naar volgende generaties. Voor een goede beheersing van de overheidsfinanciën werkt het kabinet met

uitgavenkaders die aan het begin van de kabinetsperiode meerjarig zijn afgesproken. Voor de inkomstenkant van de begroting en bij de werkloosheids- en bijstandsuitgaven geldt het principe van automatische stabilisatie. Dit betekent dat conjuncturele meevallers ten gunste komen van het saldo en conjuncturele tegenvallers het saldo belasten. Rente-uitgaven zijn buiten de uitgavenkaders geplaatst.

Het kabinet hanteert bij de besluitvorming de begrotingsregels, zoals vastgelegd in de Startnota (bijlage 1 van de Miljoenennota in dit geval). Het gaat daarbij onder meer om de scheiding tussen inkomsten en uitgaven en het communiceren over de jaar-op-jaar ontwikkeling van uitgaven en inkomsten. 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 de besluitvorming over de inkomsten en daarmee de koopkrachtontwikkeling afgerond. Aan de uitgavenkant moeten nieuwe uitgaven gedurende de kabinetsperiode worden ingepast in het vooraf afgesproken uitgavenkader. Eventuele tegenvallers in de uitgaven worden binnen het vastgestelde kader opgevangen en worden niet gecompenseerd door verhoging van belastingen of premies. De inkomsten bewegen mee met de economie. Niet-beleidsmatige ontwikkelingen in de inkomsten lopen mee in het saldo. Beleidsmatige ontwikkelingen worden binnen het vastgestelde kader gecompenseerd.

Het uitgavenpad onder de Europese begrotingsregels heeft een aantal overeenkomsten met de nationale begrotingsregels. Ten eerste komt het meerjarig karakter van het uitgavenpad overeen met het Nederlandse trendmatig begrotingsbeleid, waar het uitgavenkader aan het begin van de kabinetsperiode meerjarig wordt vastgesteld. Een meerjarige begroting stimuleert investeringen en hervormingen met een langere horizon. Daarnaast wordt de maximaal toegestane groei van de netto-primaire uitgaven uitgedrukt in nominale termen, net zoals de uitgavenkaders in het nationale begrotingsraamwerk. Ook worden de netto-primaire uitgaven geschoond voor cyclische werkloosheidsuitgaven. Als laatste wordt zowel het uitgavenpad als in de nationale begrotingsregels geschoond voor rente-uitgaven.

Het belangrijkste verschil tussen de Nederlandse begrotingsregels en het Europese begrotingsraamwerk is dat in het Europese raamwerk extra uitgaven bekostigd kunnen worden middels een lastenverzwaring. In de nationale begrotingsregels is er een scheiding tussen inkomsten en uitgaven. Dit zorgt ervoor dat meevallers aan de inkomstenkant niet ingezet kunnen worden voor extra uitgaven, en tegenvallers aan de uitgavenkant niet gepaard hoeven te gaan met lastenverzwaring. Meevallers zorgen voor buffers, die bij tegenvallers ingezet kunnen worden. Dit draagt bij aan de automatische macro-economische stabilisatie. Dit is niet het geval in de Europese begrotingsregels. Het Europese begrotingsraamwerk legt geen limieten op aan de omvang van de overheid. Dat is een keuze die iedere lidstaat zelf maakt. Een ander verschil is dat uitgaven gefinancierd met inkomsten uit EU-fondsen worden uitgezonderd van de netto primaire uitgaven.

Tabel 1a. Jaarlijkse en cumulatieve groei van de netto primaire uitgaven

	2024	2025	2026	2027	2028
	%g	%g	%g	%g	%g
Groei van de netto primaire uitgaven per jaar	6,9	6,8	3,5	2,1	4,3
Groei van netto primaire uitgaven cumulatief	6,9	14,1	18,1	20,7	25,9

2.2 Samenvatting belangrijkste economische en budgettaire variabelen

In deze paragraaf worden het bbp, de bbp-deflator, het structureel primair saldo en de groei van de netto primaire uitgaven gedurende de aanpassingsperiode gepresenteerd. Dit zijn de belangrijkste budgettaire en economische variabelen waarop de Commissie het uitgavenpad zal toetsen.

Het bbp neemt de komende jaren naar verwachting toe, van 1.128,2 miljard euro in 2024 naar 1.320,5 miljard euro in 2028. Tabel 1b presenteert de samenvatting van de economische

en budgettaire variabelen. Het CPB raamt een groei van het potentieel bbp van 1,9% in 2024 en een structureel primair saldo van -0,7% in 2024. De ontwikkelingen van deze variabelen zal verder worden toegelicht in Hoofdstuk 3 (macro-economische variabelen) en Hoofdstuk 4 (budgettaire variabelen).

Tabel 1b. Samenvatting belangrijkste economische en budgettaire variabelen

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
	%g	%g	%g	%g	%g	%g
Groei potentieel bbp	2,1	2,1	1,8	1,7	1,5	1,4
Bbp deflator	7,3	5,1	2,7	2,6	2,6	2,4
	%bbp	%bbp	%bbp	%bbp	%bbp	%bbp
Financieringssaldo	-0,4	-1,8	-2,5	-3,4	-2,1	-2,5
Structureel saldo	-1,0	-0,9	-1,8	-1,9	-1,4	-1,9
Structureel primair saldo	-0,3	-0,2	-0,9	-1,0	-0,4	-0,8
Staatsschuld	45,1	45,0	46,7	49,7	50,1	51,1
Verandering in schuld	-3,2	-0,1	1,7	3,0	0,4	1,0

3. Macro-economische aannames

In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de belangrijkste macro-economische en budgettaire aannames die zijn gehanteerd bij het opstellen van het uitgavenpad. Hierbij is de meest recente macro-economische raming van het CPB gebruikt. Wanneer deze aannames afwijken van de aannames van de Commissie, wordt dit toegelicht.

De Nederlandse economie zal de komende jaren naar verwachting gematigd groeien na een jaar van economische afkoeling. Het CPB raamt een economische groei van 0,6% in 2024 en 1,5% in 2025.⁴ Onderliggend verwacht het CPB hierbij dat de economie in 2024 en 2025 ongeveer even sterk groeit. Het verschil wordt deels veroorzaakt door een statistisch effect, het zogenaamde overloopeffect. In 2023 bedroeg de bbp-groei slechts 0,1%.⁵ In het eerste kwartaal van 2024 kromp het bbp zelfs met 0,3% ten opzichte van het voorgaande kwartaal. De lichte daling van het bbp is met name toe te schrijven aan de daling van de export van goederen, en de grotere onttrekking aan voorraden, die samenhangen met krimp van de industrie. Naar verwachting groeit de economie echter wel in 2024, gedreven door binnenlandse vraag. De stijging van de reële inkomens en de herstellende koopkracht stimuleren de consumptie van huishoudens. Daarnaast dragen ook de overheidsbestedingen positief bij aan de economische groei. In 2025 zullen de Nederlandse uitvoer en bedrijfsinvesteringen naar verwachting positief bijdragen aan de economische groei. Door aantrekkende wereldhandel en toenemende investeringen neemt de economische groei, na stagnatie in 2023, in de jaren 2025–2028 toe tot gemiddeld 1,4% per jaar.

Op termijn zal de economische groei als gevolg van de vergrijzing afnemen tot circa 1,0% per jaar. Afnemende economische groei als gevolg van de vergrijzing speelt bij meerdere EU lidstaten. Het CPB verwacht dat het arbeidsaanbod steeds minder hard zal groeien, voornamelijk door vergrijzing en dalende geboortecijfers in voorgaande jaren.⁶ De ruimte voor een hogere arbeidsparticipatie is bovendien beperkt. Inmiddels werkt 73,3% van alle mensen in Nederland tussen 15 en 75 jaar oud. Tegelijkertijd blijft de vraag naar arbeid in bepaalde sectoren hoog, waaronder in de zorg, onder andere vanwege vergrijzing. Dit zal in de toekomst alleen maar toenemen. Zo verwacht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) dat het aandeel van de beroepsbevolking dat werkt in de zorg bij ongewijzigd beleid zou moeten stijgen van 16% in 2019 tot 36,5% in 2060.⁷ Voor het toekomstige verdienvermogen is een hogere productiviteitsgroei daarom belangrijk. Deze vertoont de afgelopen decennia een dalende trend. Dit geldt voor vrijwel alle ontwikkelde economieën. In Nederland bedroeg de productiviteitsgroei 28% tussen 1995 en 2023. Dat is iets lager dan het Europese gemiddelde van 30%. Daarbij valt op dat de groei in Nederland relatief sterk is teruggevallen vanaf het begin van de jaren '10. Door middel van productiviteitsgroei kan met dezelfde hoeveelheid werk meer goederen en diensten worden geproduceerd. Het is daarom een belangrijk onderdeel van de economische groei en het toekomstig verdienvermogen van Nederland.

De economische groei die het CPB voor de komende jaren verwacht, wijkt af van de groeicijfers die de Commissie hanteert. Op enkele jaren na verwacht het CPB iets lagere economische groei dan de Commissie. Over de periode 2024 tot en met 2038 is het verschil echter klein: de Commissie raamt een gemiddelde groei van 1,2% per jaar en het CPB een groei van 1,0% per jaar.

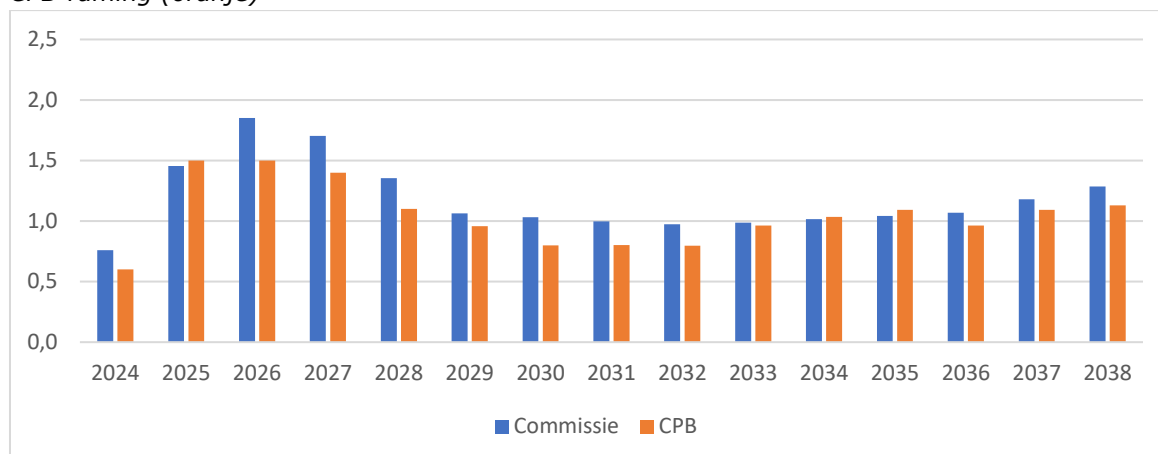
⁴ CPB (2024) Macro Economische Verkenningen 2025

⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek. (2024). De Nederlandse economie in 2023.

⁶ Ebregt, J., Jongen, E., & Scheer, B. (2022). Groei beroepsbevolking gaat sterk afvlakken. Economisch Statistische Berichten.

⁷ WRR (2021). Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak.

Figuur 1: Reële economische groei in procenten per jaar in de Commissieraming (blauw) en de CPB-raming (oranje)



De inflatie neemt langzaam af richting de 2%-doelstelling, maar houdt langer aan dan eerder verwacht. De huidige daling van de inflatie wordt vooral gedreven doordat de prijzen van energie, voedsel en andere goederen minder sterk stijgen dan voorheen. Naar verwachting van de ECB en DNB daalt de kerninflatie, de inflatie exclusief voedsel- en energieprijzen, ook richting de 2,0%. Nadat de lonen in 2023 en 2024 sterk zijn gestegen om de hoge inflatie in 2022 in te halen, zal de forse loongroei na 2024 waarschijnlijk afnemen. Hierdoor zwakt ook de kerninflatie geleidelijk af. Het CPB verwacht hierbij dat de inflatie hardnekkiger hoger blijft dan eerder verwacht. Het raamt de inflatie (hicp) voor 2024 op 3,5% en voor 2025 op 2,8%. Dit sluit aan bij eerdere ontwikkelingen van de inflatie. Het feit dat de inflatiedaling de afgelopen tijd stagneert, wijst erop dat de zogenoemde 'last mile' in de bestrijding van de hoge inflatie voor centrale banken uitdagend kan zijn. Zo blijft de inflatie van de dienstensector tot dusver hardnekkiger, en is de stabilisering daarvan afhankelijk van het samenspel tussen de (inhaal)groei van de lonen en prijsverhogingen van bedrijven. Wanneer de loongroei hoger blijft dan verwacht en bedrijven dit doorberekenen, kan de inflatie langer hoger blijven. Daarnaast laat de ontwikkeling van de energieprijzen een wisselend patroon zien. Dit is grotendeels afhankelijk van de ontwikkeling van de geopolitieke situatie en het risico op nieuwe aanbodschokken. Andersom is het ook mogelijk dat het sentiment plotseling kan kantelen als de monetaire transmissie sterker blijkt dan gedacht, en een oplopende werkloosheid kan leiden tot een snellere afname van de inflatie. Dit maakt de ontwikkeling van de inflatie in de komende kwartalen relatief onzeker. Voor de economie blijft het belangrijk dat de hoge inflatie wordt afgeremd om een verslechtering van de koopkracht te voorkomen. Dit is ook van belang voor het vertrouwen van huishoudens en bedrijven.

De uitvoer en bedrijfsinvesteringen blijven achter en zullen pas in 2025 licht terugveren.

De Nederlandse uitvoer zal na een krimp in 2023 ook in 2024 iets krimpen met 0,4% in 2024. In 2025 treedt herstel op met een groei van 2,4% in 2025. De investeringen (inclusief voorraden) nemen in 2024 naar verwachting af met 3,2%, onder andere door verslechterde economische vooruitzichten en toegenomen rente. Vooral het aandeel van investeringen in uitbreidingen neemt af. Daarnaast krimpen ook de woninginvesteringen in 2024. Deze zijn sinds 2022 niet meer toegenomen. Dit is vooral het gevolg van een dip in de nieuwbouw van woningen, mede veroorzaakt door lagere vraag als gevolg van stijgende rentes en dalende prijzen van bestaande koopwoningen in 2022 en 2023. Hierdoor zijn minder nieuwbouwvergunningen verleend, wat één tot twee jaar later, in 2024, tot uitdrukking komt in lagere investeringen.

Ondanks de afkoeling van de economie was het aantal werkenden nog nooit zo hoog. In het tweede kwartaal van 2024 hadden 9,8 miljoen mensen betaald werk. Dat is 73,3% van de bevolking van 15 tot 75 jaar.⁸ Ook de werkloosheid ligt ver beneden het langjarige gemiddelde. Begin 2024 was 3,6% van de beroepsbevolking werkloos.⁹ Naar verwachting zal de werkloosheid de komende jaren beperkt toenemen tot 3,8% in 2025. De arbeidsmarkt blijft krap ondanks de afkoelende economie. In het eerste kwartaal van 2024 waren er 110 vacatures per 100 werklozen.

⁸ CBS (2024) werkenden (cbs.nl)

⁹ CBS (2024) Economisch beeld nagenoeg even negatief

Dit is het tiende achtereenvolgende kwartaal waarin er meer vacatures zijn dan werklozen. Het arbeidsaanbod neemt, ondanks dat de arbeidsparticipatie al hoog is, op de korte termijn verder toe.¹⁰ Toch blijft de arbeidsvraag voorlopig hoger dan het arbeidsaanbod. Via loonstijgingen zou de arbeidsvraag af kunnen nemen, waardoor ook de krapte vermindert. Het CPB verwacht dat de loonstijgingen ook na 2025 hoger blijven dan de inflatie.

De consumptie door huishoudens, gedreven door stijgende reële lonen en toenemend consumentenvertrouwen, stimuleert de economische groei. De druk op de koopkracht door de hoge inflatie in 2022 en 2023 is afgenomen door overheidsbeleid, loonstijgingen en doordat de inflatie langzaam afneemt. Als reactie op de inflatie heeft de overheid in eerste instantie maatregelen ingevoerd ter ondersteuning van de koopkracht van Nederlandse huishoudens. Overheidsmaatregelen hebben met name tijdens de energiecrisis een positief effect gehad op de koopkrachtontwikkeling. Naast overheidsbeleid draagt hogere loongroei ook bij aan de koopkracht. De cao-lonen nemen dit jaar naar verwachting met 6,6% toe na afgelopen jaren achtergebleven te zijn bij de inflatie. De lonen zijn over de gehele periode 2021 tot en met 2024 minder hard gestegen dan de prijzen; in reële termen zijn de lonen sinds 2021 dus gedaald. Door de inhaalslag die de lonen nu maken, verbetert de koopkracht in 2024. De koopkracht valt dit jaar nog wel lager uit dan in 2021, de periode voor de inflatiepiek. In 2025 is het koopkrachtverlies als gevolg van de inflatieschok naar verwachting weer ingelopen. Het CPB verwacht dat het inhaaleffect van de lonen komende jaren doorzet. Over de periode 2025-2028 verwacht het CPB een mediane koopkrachtverbetering van 0,8% per jaar. De consumptie van huishoudens neemt toe met 0,7% in 2024 en 2,7% in 2025.

Het verloop van het rentepad hangt af van inflatieontwikkelingen, waarbij met name diensteninflatie persistenter is dan gedacht. Om de hoge inflatie te dempen heeft de Europese Centrale Bank (ECB) de afgelopen jaren de beleidsrente verhoogd. Daarnaast is de ECB begonnen met de afbouw van de omvang van de balans door het niet herinvesteren van aflopende obligaties en het terugbetalen van langlopende leningen door banken. Nu de inflatiedaling behoorlijk is gevorderd ten opzichte van de inflatiepiek eind 2022, hebben sommige centrale banken de eerste verlaging van de beleidsrente doorgevoerd. Zo heeft de ECB de beleidsrente, de rente die commerciële banken betalen of ontvangen voor het lenen of stallen van geld, voor het eerst sinds 2019 verlaagd met 25 basispunten. De afname van de inflatie verloopt echter langzamer dan verwacht, waardoor meerdere centrale banken de rente nog niet hebben verlaagd. De ontwikkeling van de beleidsrente blijft afhankelijk van het verloop van de inflatie.

¹⁰ CBS (2024). Spanning op de arbeidsmarkt.

Tabel 2. Overzicht macro-economische variabelen

		2023	2023	2024	2025	2026	2027	2028
	ESA-code	niveau	Verandering t.o.v. voorafgaand jaar (%)					
1. Reëel bbp	B1*g		0,1	0,6	1,5	1,5	1,4	1,1
2. Bbp deflator			7,3	5,1	2,7	2,6	2,6	2,4
3. Nominaal bbp	B1*g	1067,6						
Componenten van het reële bbp								
4. Particuliere consumptieve bestedingen	P.3		0,8	0,7	2,7	2,1	1,5	1,2
5. Consumptieve bestedingen van de overheid	P.3		2,9	2,5	1,3	2,0	1,9	1,2
6. Bruto investeringen in vaste activa	P.51		1,3	-1,4	2,7	2,6	1,7	2,5
7. Voorraadmutaties (Δ)	P.52 + P.53		-2,3	-0,3	0,2	0,2	0,2	0,0
8. Uitvoer van goederen en diensten	P.6		-0,5	-0,4	2,4	2,2	2,2	2,1
9. Invoer van goederen en diensten	P.7		-1,8	-0,7	3,7	3,5	2,9	2,8
Bijdragen aan reële bbp-groei								
10. Finale binnenlandse vraag			1,5	0,7	2,3	2,2	1,7	1,5
11. Voorraadmutaties (Δ)	P.52 + P.53		-2,3	-0,3	0,2	0,2	0,2	0,0
12. Extern saldo van goederen en diensten	B.11		1,1	0,2	-0,7	-0,7	-0,3	-0,3
Deflator en HICP								
13. Particuliere consumptiedeflator			6,9	2,9	2,3	2,7	2,4	2,4
14. HICP			4,1	3,5	2,8	2,9	2,3	2,2
15. Overheidsconsumptie-deflator			6,1	6,1	3,5	2,3	3,4	2,7
16. Investeringsdeflator			4,1	4,5	2,2	2,2	2,1	2,0
17. Uitvoerprijsdeflator (goederen en diensten)			-0,9	1,0	1,7	0,9	0,7	0,9
18. Invoerprijsdeflator (goederen en diensten)			-3,4	-0,7	1,4	0,4	0,5	0,6
Arbeidsmarkt								
19. Werkgelegenheid (1000 personen, nationale rekeningen)		10233,0	1,6	0,9	0,1	0,2	0,0	-0,1
20. Gemiddeld aantal jaarlijkse gewerkte uren per werkzaam persoon		1438,8	-0,3	-0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
21. Reëel bbp per werkzaam persoon			-1,5	-0,3	1,4	1,3	1,4	1,2
22. Reëel bbp per gewerkt uur			-1,2	-0,2	1,1	1,1	1,2	1,0
23. Loonsom van werknemers (in mld.)	D.1	489,6	7,7	7,7	5,3	4,2	4,2	3,9
24. Loonsom per werknemer (€) (x 1000)		47,8	5,9	6,8	5,2	4,0	4,2	4,0
25. Werkloosheid (% van de beroepsbevolking)			3,6	3,7	3,8	4,1	4,3	4,5
Componenten van het potentiële bbp								
26. Potentieel bbp			2,1	1,9	1,8	1,6	1,4	1,3
Bijdragen aan potentiële bbp								
27. Arbeid			1,2	1,0	0,8	0,6	0,4	0,3
28. Kapitaal			0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
29. Totale factor productiviteit			0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
30. Output gap (%potentieel bbp)			0,2	-1,1	-1,3	-1,3	-1,1	-1,0

Bron: CPB

Tabel 3. Externe macro-economische variabelen

		2023	2024	2025	2026	2027	2028
1. Korte termijn rente	(%, jaarlijks gemiddelde)	3,4	3,7	2,7	2,4	2,4	2,5
2. Lange termijn rente	(%, jaarlijks gemiddelde)	2,8	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7
3. EUR/USD wisselkoers	(jaarlijks gemiddelde)	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2
4. NAC/EUR wisselkoers	(jaarlijkse gemiddelde)	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
5. Wereld reëel bbp (excl. EU)	(groei %)	4,0	3,8	3,6	3,4	3,2	3,3
6. EU reëel bbp	(groei %)	0,4	0,9	1,5	1,3	1,1	1,1
7. Wereld import volumes (excl. EU)	(groei %)	1,1	3,2	3,3	3,2	3,1	3,2
8. Olieprijzen	(Brent, USD/vat)	82,5	83,0	77,2	73,9	71,8	70,4

4. Budgettaire projecties

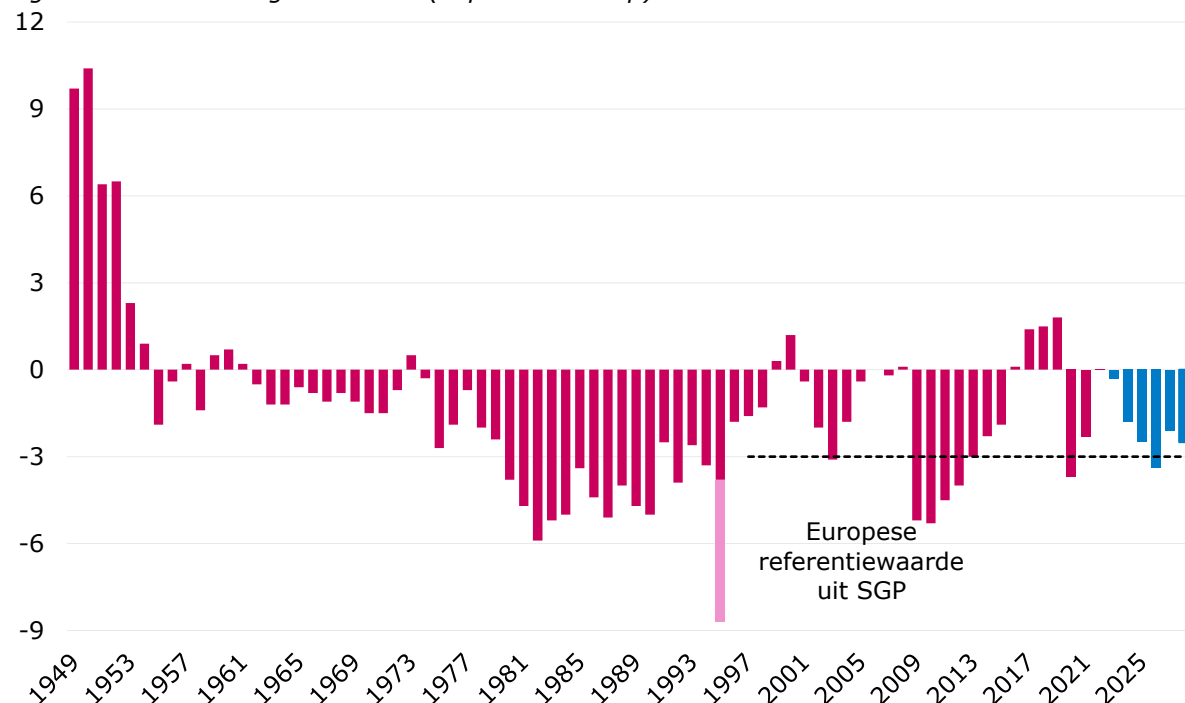
In dit hoofdstuk worden de ramingen voor het EMU-saldo en de EMU-schuld gepresenteerd. Ook de ontwikkeling van de netto- en de rente-uitgaven worden gepresenteerd en de voorgestelde inkomsten- en uitgavenmaatregelen worden beschreven.

4.1 Ontwikkeling overheidsfinanciën

In deze paragraaf worden de ontwikkelingen van de netto-uitgaven, het EMU-saldo en de EMU-schuld nader toegelicht. Ook worden de geplande investeringen en de ontwikkeling van de rente uitgaven gepresenteerd. Tabel 4 geeft een uitgebreid overzicht van de ontwikkeling van de overheidsfinanciën.

Naar verwachting blijft het EMU-saldo gedurende de aanpassingsperiode, op 2026 na, binnen de Europese referentiewaarden van -3% bbp. Het EMU-saldo verslechtert naar verwachting van -1,8% bbp in 2024 tot -2,5% bbp in 2028. Op korte termijn leiden noodzakelijke maatregelen voor het vestigingsklimaat en lastenverlichting tot een verslechtering van het saldo. Daarnaast leiden de uitgaven voor het omzetten van de begrotingsgefinancierde militaire pensioenen naar kapitaaldekkingssysteem (affinancieren) tot een incidentele verslechtering van het saldo van 0,7% bbp in 2026. Bovendien raamt het CPB dat de onderuitputting op de middellange termijn zal afnemen en dat investeringsmiddelen tot besteding komen, wat leidt tot hogere uitgaven. Ook demografische ontwikkelingen, zoals vergrijzing, spelen een rol. Deze leiden tot hogere uitgaven aan zorg en sociale zekerheid. Daarnaast zullen de rente-uitgaven op termijn stijgen. Vanaf 2027 beperkt het kabinet de toename van de overheidsuitgaven om de overheidsfinanciën in de toekomst stabiel te houden. Het geraamde begrotingssaldo verbetert vanaf 2027 en komt door het beperken van de overheidsuitgaven uit op -2,1% bbp. Het nieuwe kabinet heeft zich in het Hoofdlijnenakkoord gecommitteerd aan maatregelen die voor het geval het EMU-tekort moeten dempen tot onder de -3% bbp dreigt te overschrijden.

Figuur 2: Ontwikkeling EMU-saldo (in procenten bbp)

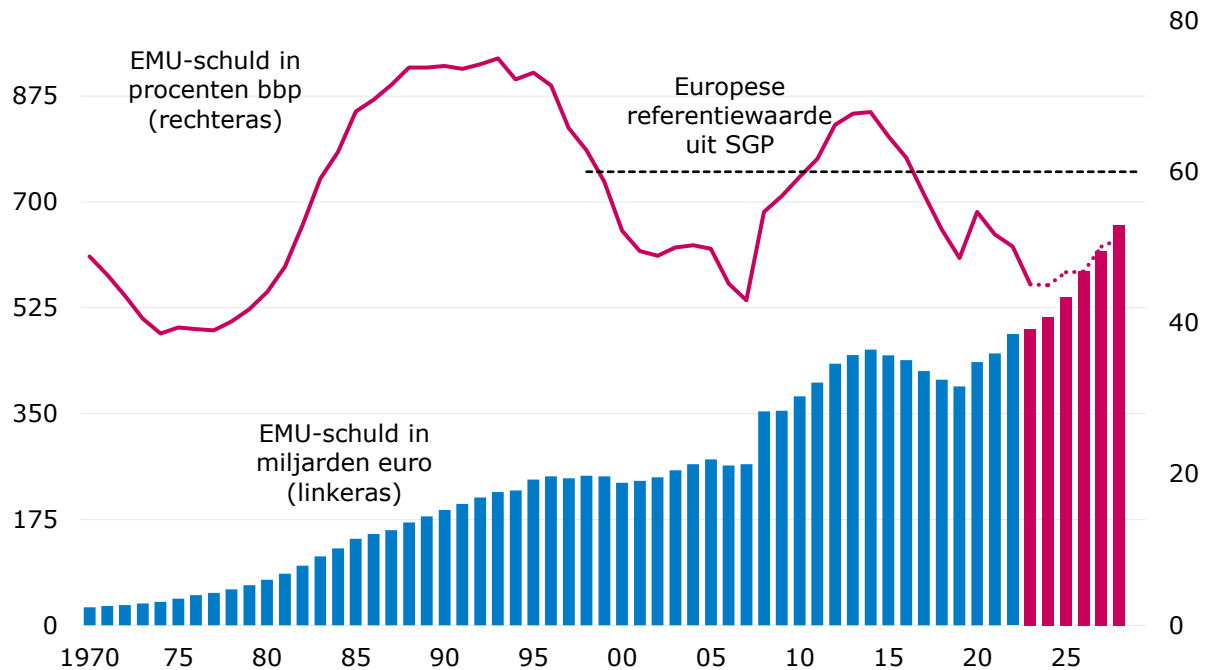


Bron: CPB

Het niveau van de Nederlandse EMU-schuld blijft de komende jaren onder de referentiewaarde van 60% bbp. Voor 2024 en 2025 is de schuldquote geraamd op een niveau van respectievelijk 45,0 % bbp en 46,7% bbp. Naar verwachting zal de schuldquote ook in 2028

met 51,1% bbp nog ruim onder de Europese referentiewaarde van 60% bbp blijven. Het kabinet acht deze referentiewaarde van belang en spant zich daarmee in voor een gezonde schuldquote die in staat is om schokken op te vangen. Deze inspanning is noodzakelijk om schuldoploop te voorkomen op de lange termijn, door oplopende begrotingstekorten en uitdagingen zoals de toenemende investeringen voor internationale veiligheid, energie-infrastructuur en de kosten van vergrijzing. De aangekondigde maatregelen in het Hoofdlijnenakkoord van het nieuwe kabinet hebben naar verwachting een structureel gunstig effect op het verloop van de staatsschuld. Dit komt door het verbeteren van het EMU-saldo vanaf 2027. Ook zorgen de maatregelen uit het Hoofdlijnenakkoord voor meer economische groei in de kabinetsperiode, waardoor de schuld ten opzichte van het bbp lager uitvalt dan in het basispad.

Figuur 3: Ontwikkeling EMU-schuld (in procenten bbp)



Bron: CPB

De geraamde rente-uitgaven nemen toe van 0,7% bbp in 2024 naar 1,1% bbp in 2028.

Deze stijging in rente-uitgaven komt door gestegen rentetarieven en toenemende financieringsbehoefte in de komende jaren. Omdat de Nederlandse staatsobligaties een lange looptijd hebben (gemiddeld ongeveer 8 jaar), worden deze stijgende rente-uitgaven pas geleidelijk gerealiseerd.

Tabel 4. Overzicht overheidsfinanciën

Budgettaire projecties		2023	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Inkomsten	ESA Code	€ mld ¹¹	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp
1. Belastingen op productie en import	D.2	118,8	11,1	11,1	11,0	11,3	11,6	11,5
2. Belastingen op inkomen, vermogen etc.	D.5	156,3	14,6	14,4	13,9	14,0	14,0	14,1
3. Sociale bijdragen	D.61	134,6	12,6	12,5	13,0	13,0	13,4	13,5
4. Overige inkomsten	(P.11+P.12+P.131) +D.39 + D.4 + D.7	44,0	4,1	3,8	4,0	3,8	3,7	3,7
5. Vermogensheffingen	D.91	3,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
6. Overige kapitaalinkomsten	D.92+D.99	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7. Totale inkomsten (= 1+2+3+4+5+6)	TR	457,4	42,8	42,2	42,2	42,4	43,1	43,1
8. Waarvan: EU overdrachten	D.7EU+D.9EU	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
9. Totaal inkomsten anders dan overdrachten van de EU (= 7-8)								
10. Inkomstenmaatregelen (incrementen, exclusief door EU gefinancierde maatregelen)		3,3	0,3	-0,2	0,0	0,5	0,8	0,1
11. Eenmalige inkomsten opgenomen in de prognoses (niveaus, exclusief door EU gefinancierde maatregelen)		-5,4	-0,5	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Uitgaven		€ mld.	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp
12. Beloning van werknemers	D.1	88,8	8,3	8,7	8,7	8,6	8,5	8,5
13. Intermediair verbruik	P.2	67,2	6,3	6,2	6,1	6,0	5,9	5,7
14. Rente-uitgaven	D.41	7,3	0,7	0,7	0,8	0,9	1,0	1,1
15. Sociale uitkeringen (exclusief sociale overdrachten in natura)	D.62	109,9	10,3	10,6	11,1	11,1	11,1	11,1
16. Sociale overdrachten in natura aangekochte marktproducten	D.632	108,1	10,1	10,6	10,9	11,0	11,6	11,8
17. Subsidies	D.3	18,0	1,7	1,5	1,8	1,8	1,7	1,6
18. Other current expenditure	D.29 + (D.4-D.41) + D.5 + D.7 + D.8	21,5	2,0	1,8	1,8	2,0	1,8	1,9
19. Bruto-investeringen in vaste activa	P.51	33,6	3,1	3,0	3,1	3,3	3,4	3,7
20. Waarvan: nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen								
21. Kapitaaloverdrachten	D.9	8,0	0,8	1,0	0,6	1,1	0,5	0,3
22. Overige kapitaaluitgaven	P.52+P.53+NP	-1,4	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
23. Totale uitgaven (= 12+13+14+15+16+17+18+19+21+22)	TE	461,1	43,2	44,0	44,8	45,8	45,2	45,6
24. Waarvan: Uitgaven gefinancierd door EU overdrachten (= 8)	D.7EU+D.9EU	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
25. Nationaal gefinancierde uitgaven (23-24)								
26. Nationale co-financiering van programma's gefinancierd door de Unie		1,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
27. Conjuncturele component van werkloosheidsuitkeringen		-0,6	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
28. Eenmalige uitgaven inbegrepen in de projecties (niveaus, exclusief EU gefinancierde maatregelen)		0,0	0,0	0,4	0,0	0,7	0,0	0,0
29. Netto nationaal gefinancierde primaire uitgaven (voor inkomstenmaatregelen) (= 25-26-27-28-14)		452,6	42,4	42,7	43,7	43,9	43,9	44,3
Netto primaire uitgavengroei			%g	%g	%g	%g	%g	%g
30. Netto nationaal gefinancierde primaire uitgavengroei			6,2	6,9	6,8	3,5	2,1	4,3
Balansen		€ mld.	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp
31. Netto overschot/tekort(= 7-23)	B.9	-3,7	-0,3	-1,8	-2,5	-3,4	-2,1	-2,5
32. Primaire balans (= 31-14)	B.9-D.41p	3,6	0,3	-1,1	-1,7	-2,5	-1,1	-1,4
Conjuncturele aanpassing								
33. Structureel saldo			-1,0	-0,9	-1,7	-1,9	-1,4	-1,9
34. Structureel primair saldo			-0,3	-0,2	-0,9	-1,0	-0,4	-0,8
Schuld		€ mld.	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp
35. Staatsschuld		481,5	45,1	45,0	46,7	49,7	50,1	51,1
36. Verandering in schuld		1,0	-3,2	-0,1	1,7	3,0	0,4	1,0
37. Bijdragen aan verandering in schuld								
38. Primair saldo (= minus 32)			-0,3	1,1	1,7	2,5	1,1	1,4
39. Sneeuwbaaleffect			-2,7	-1,7	-1,0	-1,0	-0,9	-0,6
40. Rentebetalingen (=14)			0,7	0,7	0,8	0,9	1,0	1,1
41. Groei			-3,3	-2,2	-1,2	-1,2	-1,3	-1,2
42. Inflatie (HICP)			0,0	-0,2	-0,7	-0,7	-0,7	-0,5
43. Stock-flow aanpassing (= 36-38-39)			-0,3	0,5	1,1	1,5	0,3	0,2
		%	%	%	%	%	%	%
44. Impliciete rente op schuld			1,5	1,7	1,9	2,1	2,2	2,3

¹¹ In miljarden euro's.

4.2 Omschrijving inkomsten- en uitgavenmaatregelen (DRM)

In deze paragraaf wordt toelichting gegeven op de totale budgettaire ontwikkelingen als gevolg van de budgettaire maatregelen die het kabinet heeft voorgenomen (zowel aan de uitgaven- als aan de inkomstenkant). De focus ligt hierbij op het effect van discretionaire inkomstenmaatregelen, aangezien de groei van de netto-primaire uitgaven hiervoor wordt geschoond. Voor de volledigheid wordt ook een overzicht gegeven van het budgettaire effect van uitgavenmaatregelen.

Het kabinet hecht waarde aan gezonde overheidsfinanciën en zet daarom een eerste stap in de beheersing van overheidsuitgaven. Dit doet het kabinet door het uitgavenniveau structureel te beperken. De afgelopen jaren zijn de overheidsuitgaven sterk gestegen als gevolg van de ambitieuze investeringsagenda en hogere uitgaven aan stijgende loon- en prijsontwikkeling. De maatregelen uit het Hoofdlijnenakkoord verminderen de overheidsuitgaven vanaf 2027, om zo de groei van de uitgaven te matigen en te voorkomen dat rekeningen worden doorgeschoven. Voorbeelden van maatregelen zijn dat het kabinet gerichtere keuzes maakt in ontwikkelingssamenwerking, het verlaagd btw-tarief voor logies en culturele goederen en diensten afgeschaft en de groei van het ambtenarenapparaat teruggedraaid wordt. De investeringen en beheersende maatregelen van het kabinet zorgen ervoor dat de tekorten ten opzichte van het basispad (dus exclusief het hoofdlijnenakkoord en de besluitvorming in aanloop naar Prinsjesdag) vanaf 2028 met ongeveer 0,5% bbp afnemen.

In Tabel 5a wordt een overzicht gegeven van de totale discretionaire inkomsten maatregelen per jaar. Dit overzicht omvat niet alleen de maatregelen die door dit kabinet zijn getroffen, maar ook maatregelen die door vorige kabinetten zijn genomen en nog effect hebben in de komende jaren. Tabel 5b bevat een overzicht van de budgettaire effecten van de discretionaire uitgavenmaatregelen.

Tabel 5a. Verwachte impact van discretionaire inkomstenmaatregelen ('discretionary revenue measures', DRM's). Impact in miljoenen euro's, + = saldoverbeterend)

Belastingsoort	Eenmalig	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Accijns op lichte oliën	Nee	-131	-89	-77	914	3	-13
Accijns van minerale oliën anders dan lichte olie	Nee	-82	-16	-78	498	-165	-9
Afvalstoffenbelasting	Nee	1	0	0	0	0	0
Alcoholaccijns	Nee	0	26	0	0	0	0
Assurantiebelasting	Nee	0	0	0	0	0	0
Bankbelasting	Nee	0	150	0	0	0	0
Bieraccijns	Nee	-2	41	0	0	0	0
BPM	Nee	-104	-102	573	358	80	-3
BZM	Nee	0	0	0	-109	-115	-6
Circulaire plasticheffing	Nee	0	0	0	0	0	547
CO2-heffing glastuinbouw	Nee	0	0	52	5	5	5
Dividendbelasting	Ja	5.000	-5.293	586	-293	0	0
Dividendbelasting	Nee	373	-666	185	155	39	40
Energiebelasting	Nee	6.047	-287	23	-189	300	-28
Inkomensheffing box 1 ondernemers	Nee	-1.267	2.757	-1.012	-237	51	-415
Inkomensheffing box 2	Ja	801	2.405	-3.335	0	0	0
Inkomensheffing box 2	Nee	257	-143	-429	185	19	45
Inkomensheffing box 3	Ja	1.778	-4.345	4.345	0	0	0
Inkomensheffing box 3	Nee	-1.284	-445	677	-174	1.944	84
Inframarginale heffing	Nee	0	179	-179	0	0	0
Kansspelbelasting	Nee	12	26	102	100	0	0
Kolenbelasting	Nee	0	0	0	0	84	-7
Motorrijtuigenbelasting	Nee	-20	-28	29	143	-71	-56
Fiscale maatregelen Caribisch Nederland	Nee	-11	0	-3	-2	-2	-3
Omzetbelasting	Nee	994	0	-135	2.622	189	1
Overdrachtsbelasting	Nee	1.089	9	-185	271	-116	42
Premies werknemersverzekeringen	Nee	55	-3.649	2.627	1.801	4.259	734
Schenk en erfbelasting	Nee	-1	13	-4	49	10	6
Solidariteitsbijdrage	Nee	-6.433	0	0	0	0	0
Tabaksaccijns	Nee	153	361	170	0	0	0
Vennootschapsbelasting	Ja	0	-1.053	1.047	0	0	0
Vennootschapsbelasting	Nee	1.757	-15	981	-110	-179	-24
Verbruiksbelasting	Nee	0	396	0	0	0	0
Verhuurderheffing	Nee	-872	-5	0	0	0	0
Vliegbelasting	Nee	354	63	0	0	248	0
Wijnaccijns	Nee	0	23	0	0	0	0
Totaal (eenmalig)		7.579	-8.286	2.643	-293	0	0
Totaal (niet eenmalig)		886	-1.402	3.318	6.280	6.584	938
Totaal		8.465	-9.689	5.961	5.987	6.584	938

*Bedragen zijn incrementeel weergegeven in de tabel.

5. Schuldprojecties

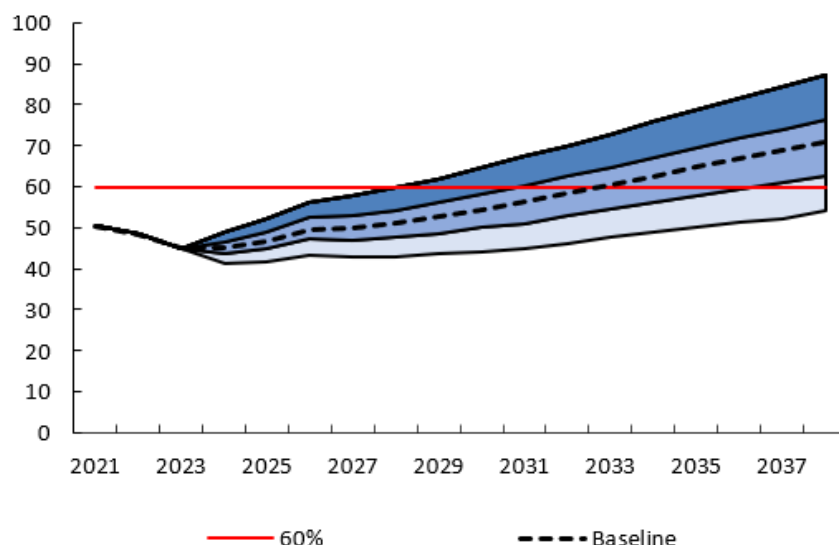
In dit hoofdstuk worden de tekort- en schuldprojecties voor de middellange termijn (10 jaar na de aanpassingsperiode van 4 jaar) gepresenteerd.

In het basispad van de Commissie (exclusief het Hoofdlijnenakkoord) loopt het structurele begrotingstekort op van –1,3% bbp in 2024 naar –2,8% bbp in 2031. Daarna zal het tekort de Europese referentiewaarde van –3% bbp overstijgen. De structurele tekorten nemen toe van 3,1% bbp in 2032 naar 4,5% bbp in 2038. Het oplopen van het tekort bij ongewijzigd beleid kent meerdere oorzaken, waaronder eerder ingezet expansief beleid, vergrijzingskosten en stijgende rente-uitgaven. Een toenemend tekort vertaalt zich in een oplopende schuld. In de schuldprojectie tot 2038 van de Commissie is dan ook te zien dat de Nederlandse EMU-schuld geleidelijk oploopt, van 47,1% bbp in 2024 naar 59,8% bbp in 2036. Daarna overstijgt de schuld de referentiewaarde van 60% bbp, met 62,0% bbp in 2037 en 64,2% bbp in 2038. Een overzicht van de belangrijkste economische en budgettaire variabelen van het basispad van de Commissie is opgenomen in Annex I (Tabel 12a).

Volgens de MEV-raming loopt het begrotingstekort op tot 4,0% bbp in 2038. Het tekort is naar verwachting vanaf 2029 hoger dan 3% bbp, en overschrijdt hiermee de Europese referentiewaarde. De toename van het tekort kent meerdere oorzaken. Ten eerste nemen de uitgaven in de sociale zekerheid en zorg toe door demografische ontwikkelingen, waaronder vergrijzing. Ten tweede raamt het CPB dat de onderuitputting zal afnemen, onder de veronderstelling dat personeelstekorten en andere uitvoeringsknelpunten geleidelijk zullen verminderen. Ten derde stijgen de rente-uitgaven doordat de rentes de afgelopen jaren zijn gestegen. Als laatste stijgen de uitgaven voor, onder andere, asiel en defensie. Tegenover deze oplopende uitgaven staan enkele posten die na 2030 uit het beeld vallen, zoals het Klimaatfonds en de gereserveerde middelen voor woningbouw en de agrarische sector. De belangrijkste economische en budgettaire uitkomsten van de MEV-raming zijn samengevat in Tabel 7a en 7b.

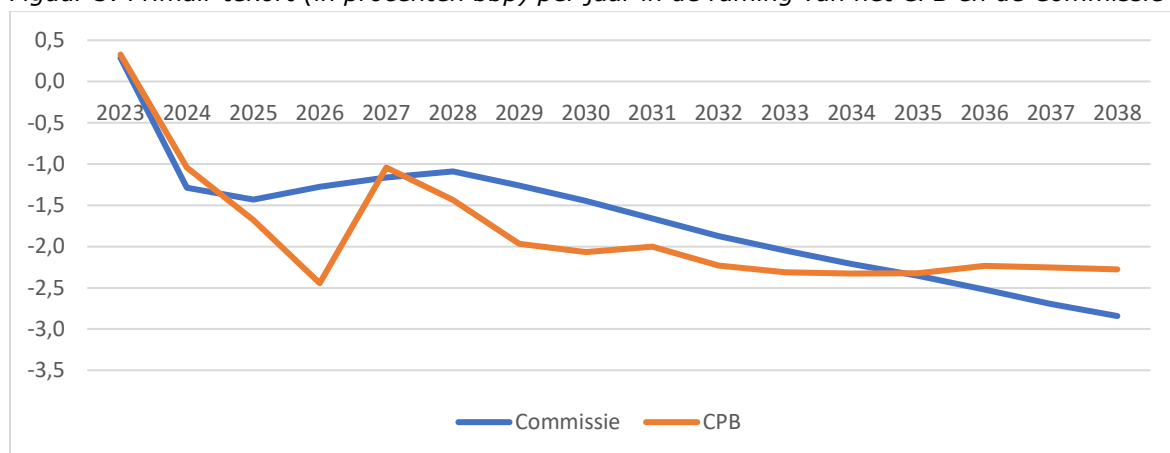
Door de oplopende tekorten neemt ook de schuldquote toe tot 70,7% in 2038. Het CPB raamt dat de schuld tot en met 2032 onder de referentiewaarde van 60% bbp blijft en in 2033 toeneemt tot 60,51%. De schuldquote in 2038 hangt sterk af van de verwachtingen voor de groei en rente in de tussentijd. Deze onzekerheid wordt inzichtelijk gemaakt door middel van een stochastische schuldprojectie, figuur 4. Deze laat zien dat de 'baseline' verwachting voor de schuldquote in 2038 70,7% bedraagt. In een tegenvallend scenario voor schuld en groei neemt deze toe tot 76% bbp (het 70%-percentiel) en als deze meevallen kan het minder oplopen, tot 63% bbp (het 30%-percentiel) in 2038.

Figuur 4: Stochastische schuldprojectie 2021 tot en met 2038. Schuld in procenten bbp.



De raming van het CPB laat gemiddeld hogere tekorten en een hogere schuldquote zien dan het basispad van de Commissie. De belangrijkste oorzaak van dit verschil is dat het CPB rekening houdt met beleidsontwikkelingen in de komende jaren. Dit is in tegenstelling tot de raming van de Commissie, waarin de raming voor het huidige jaar wordt gebruikt als basis en wordt aangevuld met de ontwikkelingen als gevolg van vergrijzing. Dit levert drie belangrijke verschillen op: 1) in de raming van het CPB verslechtert het saldo (ten opzichte van de raming van de Commissie) als gevolg van het expansieve beleid dat door eerdere kabinetten is ingezet; 2) in de raming van het CPB verbetert het saldo doordat de bezuinigingen van het kabinet worden meegenomen; 3) in de raming van het CPB verslechtert het saldo doordat de onderuitputting komende jaren afneemt, waar de Commissie geen rekening mee houdt. Opgeteld leveren deze drie effecten, samen met wat kleinere effecten, gemiddeld hogere tekorten op in de CPB-raming. Het verschil in de primaire tekorten is weergegeven in figuur 5. In Annex I wordt verder ingegaan op de verschillen in methodiek en macro-economische aannames tussen de raming van de Commissie en die van het CPB.

Figuur 5: Primair tekort (in procenten bbp) per jaar in de raming van het CPB en de Commissie



Tabel 7a. Tekort- en schuldprojecties tot en met 2038

		2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
Staatsschuld	% bbp	45,1	45,0	46,7	49,7	50,1	51,1	52,7	54,5	56,3	58,5	60,5	62,6	64,7	66,7	68,7	70,7
Overheidstekort	% bbp	-0,4	-1,8	-2,5	-3,4	-2,1	-2,5	-3,1	-3,3	-3,3	-3,6	-3,8	-3,9	-3,9	-3,9	-4,0	-4,0
Structureel primair saldo	% pot. bbp	-0,3	-0,2	-0,9	-1,0	-0,4	-0,8	-1,3	-1,4	-1,4	-1,6	-1,7	-1,7	-1,7	-1,6	-1,7	-1,7
Cyclische component	% pot. bbp	0,6	-0,8	-0,8	-1,5	-0,6	-0,6	-0,6	-0,7	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
Eenmalige maatregelen	% bbp	0,2	0,4	0,0	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rente-uitgaven	% bbp	0,7	0,7	0,8	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,7	1,7	1,8
Lange termijn rente	%	2,79	2,71	2,72	2,72	2,72	2,72	2,72	2,72	2,72	2,72	n.v.t.*	n.v.t.*	n.v.t.*	n.v.t.*	n.v.t.*	n.v.t.*
Korte termijn rente	%	3,43	3,66	2,74	2,41	2,42	2,49	2,57	2,62	2,63	2,63	n.v.t.*	n.v.t.*	n.v.t.*	n.v.t.*	n.v.t.*	n.v.t.*
Gemiddelde rente op uitstaande schuld	%	1,5	1,6	1,8	1,9	2,1	2,1	2,2	2,3	2,4	2,4	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Stock-flow aanpassing	% bbp	-0,25	0,54	1,06	1,46	0,28	0,19	0,12	0,10	0,10	0,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Groei potentieel bbp	%	2,1	2,1	1,8	1,7	1,5	1,4	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,0	1,1	1,1
Reële groei bbp	%	0,1	0,6	1,5	1,5	1,4	1,1	1,0	0,8	0,8	0,8	1,0	1,0	1,1	1,0	1,1	1,1
Bbp deflator	%	7,3	5,1	2,7	2,6	2,6	2,4	2,5	2,3	2,2	2,2	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Groei nominaal bbp	%	7,5	5,7	4,2	4,2	4,1	3,5	3,5	3,1	3,0	3,0	3,0	3,1	3,1	3,0	3,1	3,2

*: Vanaf 2032 heeft het CPB de lange en korte rente niet uitgesplitst. Voor deze jaren is de raming gebaseerd op de gemiddelde rente.

6. Hervormingen en investeringen

In dit hoofdstuk wordt uitgewerkt met welke hervormingen en investeringen Nederland de landspecifieke aanbevelingen en de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie adresseert. Daarnaast wordt de investeringsbehoefte per gemeenschappelijke prioriteit omschreven en waar mogelijk gekwantificeerd.

In dit hoofdstuk worden relevante investeringen en hervormingen beschreven. Dit zijn maatregelen die ingaan op de structurele (niet-budgettaire) landspecifieke aanbevelingen teruggaand tot 2019 die volgens de jaarlijkse Commissiebeoordeling nog niet substantieel of volledig zijn geïmplementeerd of uitgevoerd¹². Ook de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie worden geadresseerd. De Commissievoorstellen voor de 2024 landspecifieke aanbevelingen zijn de meest recente. Deze zijn 19 juni jl. gepubliceerd¹³, waarna de Raad de 2024 aanbevelingen op 16 juli jl. heeft goedgekeurd. In het najaar zullen ze door de Europese Raad bekrachtigd worden en daarna door de Raad definitief worden aangenomen.¹⁴

Tabellen 9a t/m 9d bevatten een overzicht van de maatregelen per landspecifieke aanbeveling en gemeenschappelijke prioriteit. Het criterium voor opname is dat de maatregel bijdraagt aan de gemeenschappelijke prioriteit of aanbeveling maar nog niet volledig geïmplementeerd is. Volledig geïmplementeerde maatregelen uit het HVP zijn wel opgenomen. De invulling van deze maatregelen kan wijzigingen n.a.v. de augustusbesluitvorming. Annex III bevat een longlist van alle maatregelen inclusief toelichting (zie nummering maatregelen). Tabel 10 geeft een overzicht van de investeringsbehoeften van de gemeenschappelijke prioriteiten.

Gemeenschappelijke prioriteit: Het verwezenlijken van een eerlijke groene en digitale transitie, met inbegrip van de klimaatdoelstellingen zoals vastgelegd in de Europese Klimaatwet

Het kabinet neemt verschillende maatregelen om een eerlijke groene en digitale transitie te stimuleren. Deze maatregelen adresseren de landspecifieke aanbevelingen met betrekking tot duurzame landbouw, randvoorwaarden verbeteren voor het elektriciteitsnet, en energie-efficiëntie in de gebouwde omgeving en onderzoek en ontwikkeling.

Tabel 9a. Hervormingen en investeringen in het kader van een eerlijke groene en digitale transitie

Landspecifieke aanbeveling	Maatregelen (# correspondeert met de tabel in bijlage III)
Duurzame landbouw 2024.4.2: Verdere inspanningen leveren voor duurzame landbouw 2023.4.4 2022.4.5	- ketenaanpak verduurzaming landbouw (1) - omschakelprogramma 'duurzame landbouw' (2)
Transitie naar hernieuwbare energie 2024.4.1: Randvoorwaarden verbeteren om investeringen in het elektriciteitstransmissie- en het elektriciteitsdistributienet te stimuleren, en met name de inzet van hernieuwbare energiebronnen te versnellen en het concurrentievermogen te verbeteren. 2023.4.2 2022.4.2 2020.3.4 2019.3.3	- Landelijke Actieprogramma Netcongestie (3) - HVP - Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (4) - HVP - Programma Energiehoofdstructuur (5) - Omgevingswet (6) - SDE ++ (7) - Klimaat- en Transitiefonds (8)
Energie-efficiëntie, met name in de gebouwde omgeving 2023.4.3 2022.4.3	- Programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving (PVGO) (9) - Actualisering van de Energiebesparingsplicht (10)

¹² Zie [Country-specific recommendations database \(europa.eu\)](https://country-specific-recommendations.europa.eu) voor 2023 en eerder.

¹³ [2024 European Semester: Country Specific Recommendations / Commission Recommendations - European Commission \(europa.eu\)](https://country-specific-recommendations.europa.eu)

¹⁴ Kamerstuk 21501-07, nr. 2052

Vaardigheden t.b.v. de groene transitie 2023.4.5	Actieplan Groene en Digitale Banen (11)
Onderzoek en ontwikkeling (R&D) 2019.3.2	- Investerings in onderzoek en ontwikkeling vanuit het Nationaal Groeifonds (12) - Quantum Delta NL (13) - HVP
Overige maatregelen	- Strategie Digitale Economie: Generieke Instrumenten (14) - Strategie Digitale Economie: Specifieke Instrumenten (15) - Strategie Digitale Economie: Nationale Groeifonds (16) - Aanpassing nationale klimaatwet (17) - Instelling Klimaatfonds (18) - Subsidieregeling Publieke Laadinfrastructuur zwaar vervoer (SPULA) (19) - Oprichting centraal contactpunt NZIA en CRMA (76) - Rapport groeiemarkten voor Nederland (77)

Gemeenschappelijke prioriteit: Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten

De gemeenschappelijke prioriteit van sociale en economische veerkracht adresseert dit kabinet met maatregelen die betrekking hebben op de woningmarkt, de zorg, de arbeidsmarkt en het onderwijs. De relevante landspecifieke aanbevelingen die hierbij worden geadresseerd zijn o.a. het wegnemen van belemmeringen voor de woningbouw, het minder aantrekkelijk maken van flexibele of tijdelijke arbeidscontracten en basisvaardigheden op scholen verbeteren.

Tabel 9b. Hervormingen en investeringen in het kader van sociale en economische veerkracht

Landspecifieke aanbeveling	Maatregelen (# correspondeert met de tabel in bijlage III)
Belastingstelsel 2024.1.3 De belastingheffing op de verschillende soorten inkomsten uit vermogen op één lijn brengen, onder meer om de bevoordeling van schulden van huishoudens te beperken. 2023.1.5, 2022.1.4 & 2019.1.1	Belasten van inkomen uit vermogen (20)
Woningmarkt 2024.1.4 Belemmeringen voor de bouw van nieuwe woningen wegnemen en zorgen voor betaalbare en beschikbare woningen op de particuliere huurmarkt. 2023.1.6	- Aanwijzing grootschalige woningbouwlocaties en NOVEX gebieden (21) - Financiële ondersteuning om sneller en betaalbaarder te kunnen bouwen (7,5 miljard tot en met 2030) (22) - HVP - Wet Versterking regie Volkshuisvesting Versnellen en verkorten beroepsprocedures (23)- HVP - Wet betaalbare huur: modernisering WWS, nieuwbouwopslag, afspraken met IVBN en corporatiesector over nieuwbouw middenhuur (100.000 woningen in totaal); (24) - Wetsvoorstel Hervorming Huurtoeslag ter ondersteuning betaalbaarheid in midden- en vrije huursector. (25)
Zorg 2024.1.5 De verwachte toename van leeftijdsgerelateerde uitgaven aanpakken door	Tijdelijk extra personele capaciteit voor de zorg in crisistijd (Nationale

het stelsel van langdurige zorg kosteneffectiever te maken. Oudere LSA's 2020.1.2 2022.3 2023.3	Zorgreserve en Sector Plan plus) (26) - <i>HVP</i> • SET-COVID-19 (27) - <i>HVP</i> • IC-opstapeling (28) - <i>HVP</i> • STOR-regeling (29) • Programma Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen (WOZO) (30) • Toekomstagenda zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking (31) • Nationale dementiestrategie 2021 – 2030 (32) • Verbeteren en Verbreden van de Toets op het Basispakket (VVTB) (33) • Kennisinfrastuctuur in de Langdurige zorg (34)
Arbeidsmarkt 2024.3.1 Maatregelen nemen om het minder aantrekkelijk te maken om gebruik te maken van flexibele of tijdelijke arbeidscontracten 2024.3.2 Structurele en sectorspecifieke tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden aanpakken, onder meer door onderbenut arbeidspotentieel aan te boren en de overstap naar sectoren met een hoge productiviteit en naar sectoren met sociale uitdagingen te stimuleren. Oudere LSA's: 2023.3.1, 2023.3.2, 2023.3.3, 2022.3.3, 2022.3, 2022.3.2, 2022.3.1, 2022.3.5, 2020.2.2, 2019.2.2, 2019.2.1 & 2019.2.3	• Wet Meer Zekerheid Flexwerkers (35) • Verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen (36) - <i>HVP</i> • Actieplan Groene en Digitale Banen (11) • Aanpak arbeidsmarktkrapte (37) • Actieplan aanpak van schijnzelfstandigheid (38) - <i>HVP</i> • Programma voor een inclusieve arbeidsmarkt (39) • Regionale Mobiliteitsteams/ Regionale Werkcentra (40) • Wet Breed Offensief (41) • Ontwikkelpaden (42) • SLIM-regeling (43) • Meer uren werkt! (44)
Onderwijs 2024.3.3 De basisvaardigheden verbeteren, onder meer door lerarentekorten aan te pakken en kansarme scholen ondersteuning op maat te bieden.	• Nieuwe kerndoelen basisvaardigheden primair onderwijs en onderbouw voortgezet onderwijs (45) • Nieuwe examenprogramma's bovenbouw voortgezet onderwijs (46) • Subsidieregeling Verbetering basisvaardigheden (47) • gerichte bekostiging basisvaardigheden (48) • toevoegen van het evidence-informed werken aan de wettelijke deugdelijkheidseisen funderend onderwijs (49) • verplichting leerlingvolgsystemen in de onderbouw vo (50) • BoekStart en de Bibliotheek op school (51) • extra ruimte voor kwalitatief goede leraren in het Onderwijsakkoord (52) • Regeling zij-instroom (53) • Regeling SOOL (subsidie onderwijspersoneel opleiding tot leraar) (54) • Regeling statushouders en de stap naar de klas (55) • Verhoging salarissen van leraren in het primair onderwijs (56) • Verlagen werkdruk (57) • Professionalisering leraren, schoolleiders en ondersteunend personeel (58)

	Regeling onderwijskansen voortgezet onderwijs (59)
Overige maatregelen	- Wet toekomst pensioenen (60) – HVP - Rapport groeimarkten voor Nederland (77) - Project Beethoven (78)

Gemeenschappelijke prioriteit: Energiezekerheid

Het kabinet neemt maatregelen om energiezekerheid te verbeteren door in te zetten op meer energieonafhankelijkheid en duurzame energieproductie. Relevante maatregelen zijn bijvoorbeeld het Landelijke Actieprogramma Netcongestie, Wet bestrijding Energieleveringscrisis en de nieuwe Energiewet.

Tabel 9c. Hervormingen en investeringen in het kader van Energiezekerheid

Landspecifieke aanbeveling	Maatregelen (# correspondeert met de tabel in bijlage III)
Elektriciteitsnet 2024.4.1 Randvoorwaarden verbeteren om investeringen in het elektriciteitstransmissie- en het elektriciteitsdistributienet te stimuleren, en met name de inzet van hernieuwbare energiebronnen te versnellen en het concurrentievermogen te verbeteren. Oudere LSA's: 2023.4.2, 2022.4.2	Landelijke Actieprogramma Netcongestie (3) - HVP
Energie-efficiënte, met name in de gebouwde omgeving 2023.4.3 2022.4.3	Actualisering van de Energiebesparingsplicht (10)
Overige maatregelen	- Nieuwe Energiewet (63) - Wet bestrijding Energieleveringscrisis (64) - Aanpassing Wet Voorraadvoorziening Aardolieproducten (65) - CER/NIS (66) - Waterstof (67) - Aanstelling Speciaal Vertegenwoordiger Grondstoffenstrategie (75) - Oprichting Nederlands Materialen Observatorium (76)

Gemeenschappelijke prioriteit: Opbouw van defensiecapaciteiten

Samen met andere landen zet Nederland in op meer strategische zelfstandigheid en samenwerking bij transport, productie en industrie op het terrein van defensie. Zo brengt het kabinet de defensie-uitgaven in lijn met de NAVO-doelstelling. Nederland blijft ook deelnemen aan het vergroten van de NAVO-capaciteit op het grondgebied van NAVO-lidstaten en internationale missies.

Tabel 9d. Hervormingen en investeringen in het kader van de opbouw van de defensiecapaciteiten

Landspecifieke aanbeveling	Maatregelen (# correspondeert met de tabel in bijlage III)
Overige maatregelen	- Investeringen 2024-2028 - Defensiebreed materieel €9,6 mld. (68) - Maritiem materieel €8,6 mld. (69) - Land materieel €11,6 mld. (70) - Lucht materieel €11,8 mld. (71) - Infrastructuur en Vastgoed €6,3 mld. (72) - IT €7,5 mld. (73)

	Investeringen nominaal en nog onverdeeld €0,6 mld (74)
--	--

Investeringsbehoeften voor de gemeenschappelijke prioriteiten

Lidstaten worden volgens de vereisten voor het plan gevraagd om investeringsbehoeften te rapporteren die gerelateerd zijn aan de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie. Voor de gemeenschappelijke prioriteiten wordt aan de belangrijkste investeringsbehoefte voldaan door de gerelateerde maatregelen in Tabel 9. Het is niet mogelijk om een inschatting te maken van de investeringsbehoefte in algemene zin.

Tabel 10. Overige benodigde investeringen.

Gemeenschappelijke prioriteit	Beschrijving van investeringsbehoefte
Een eerlijke groene en digitale transitie, inclusief consistentie met de Europese Klimaatwet	Zie Tabel 9a
Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten	Zie Tabel 9b
Energiezekerheid	Zie Tabel 9c
Waar nodig, de opbouw van defensiecapaciteiten	Zie Tabel 9d

7. Voorwaardelijke financiële verplichtingen

Dit hoofdstuk presenteert een overzicht van de voorwaardelijke verplichtingen van de Rijksoverheid, met name de garanties, achterborgstellingen en financiële risico's voortkomend uit juridische procedures. Deze verplichtingen kunnen in de toekomst budgettaire gevolgen hebben.

Het totaalbedrag aan uitstaande garanties van het Rijk bedraagt naar verwachting 213,5 miljard euro in 2024. Een garantie is een voorwaardelijke, financiële verplichting van het Rijk aan een derde buiten het Rijk, die pas tot uitbetaling komt als zich bij de wederpartij een bepaalde omstandigheid (realisatie van een risico) voordoet. Garantieregelingen worden als verplichting opgenomen in de begroting van het betreffende vakdepartement. Het totaalbedrag aan uitstaande garanties van het Rijk in 2023 bedraagt 215,1 miljard euro, waarvan 207,5 miljard euro aan reguliere garanties. Circa 7,6 miljard euro hiervan is nog corona-gerelateerd, waarvan het merendeel bestaat uit garanties voor de Europese herstelplannen SURE en het pan Europees Garantiefonds. De garantieregelingen van het Rijk in 2024 staan gepresenteerd in Tabel 11a. De specifiek vermelde garanties hebben allemaal een uitstaand risico groter dan een half miljard euro en zijn verbonden met de financiële sector. Deze garanties ondersteunen via de financiële sector de reële economie in het buitenland en komen voort uit internationale afspraken, zoals NGEU, het IMF en internationale ontwikkelingsbanken. Het totaalbedrag van de overheidsгарантиes in percentage van het bbp in 2024 bedraagt 18,9%.

Naast het risico uit garantieregelingen staat het Rijk ook indirect bloot aan risico's uit achterborgstellingen. In die gevallen wordt de daadwerkelijke garantieverplichting niet afgegeven door het Rijk maar door een daarvoor aangewezen tussenpersoon in de vorm van een stichting. In de begroting van het betreffende vakdepartement worden achterborgstellingen daarom niet als verplichting opgenomen. Een overzicht van de achterborgstellingen is gepresenteerd in Tabel 11b. Het gaat in 2024 om een totaalbedrag van afgerond 314 miljard euro geborgd vermogen. Dit is een toename van 21 miljard ten opzichte van 2023. Afgerond 67% van het totaal aantal achterborgstellingen bevindt zich in het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW), waar de Nationale Hypotheek Garantie (NHG) onder valt.

Daarnaast worden ook de financiële risico's die voortkomen uit lopende juridische procedures gepresenteerd. Deze risico's zijn opgenomen in Tabel 11c. Verdere toelichtingen over de financiële risico's uit juridische procedures zijn opgenomen in de departementale jaarverslagen 2023.

Tabel 11a.1 Garantieregelingen van het Rijk (in miljoenen euro)

Omschrijving	Uitstaande garanties	Geraamd te verlenen	Geraamd te vervallen	Uitstaande garanties	Garantie-plafond	Geraamd te verlenen	Geraamd te vervallen	Uitstaande garanties	Garantie-plafond	Totaal-plafond
	2023	2024	2024	2024	2024	2025	2025	2025	2025	
Raad van Europa	177	111	-	287	-	-	-	287	-	287
Bouweningen academische ziekenhuizen	100	-	-	100	-	-	-	100	-	177
Achterborgovereenkomst NRF	374	29	29	374	-	-	-	374	-	380
Indemniteitsregeling	194	238	194	238	-	-	-	238	-	450
Single Resolution Fund	4.164	-	4.164	-	-	-	-	-	-	-
WAKO (kernongevallen)	9.200	-	-	9.200	-	-	-	9.200	-	9.200
Financieringsmaatschappij voor ontwikkelingslanden (FMO)	14.494	269	-	14.763	-	-	-	14.763	-	14.763
Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)	747	14	-	761	-	-	-	761	-	761
DNB - deelneming in kapitaal IMF	31.585	2.086	2.142	31.529	-	-	-	31.529	-	31.529
European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)	589	-	-	589	-	-	-	589	-	589
European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM)	2.436	255	-	2.691	-	-	-	2.691	-	2.691
European Financial Stability Facility (EFSF)	34.154	-	-	34.154	-	-	-	34.154	-	34.154
European Investment Bank (EIB)	11.796	-	-	11.796	-	-	-	11.796	-	11.796
European Stability Mechanism (ESM)	35.339	-	-	35.339	-	-	-	35.339	-	35.339
Headroomgarantie macro-financiële bijstand (MFB)	1.062	27	-	1.089	-	-	-	1.089	-	1.089
Kredieten EU-betalingsbalanssteun	3.776	94	-	3.870	-	-	-	3.870	-	3.870
Macro-financiële bijstand (MFB)	215	-	-	215	-	-	-	215	-	215
Next Generation EU (NGEU)	27.870	584	-	28.454	-	-	-	28.454	-	28.454
Wereldbank	5.405	99	-	5.503	-	-	-	5.503	-	5.503
Exportkredietverzekering	17.863	-	-	17.863	10.000	-	-	17.863	10.000	-
Borgstelling MKB Kredieten (BMKB)	1.301	765	424	1.642	765	765	424	1.983	765	-
Garantie Ondernemingsfinanciering (GO)	213	400	91	522	400	400	91	831	400	-
Groeifaciliteit	51	85	9	127	85	85	9	204	85	-
Borgstelling MKB-Landbouwkredieten (BL, BL plus en landbouwinnovatie)	272	-	-	272	78	-	-	272	78	-
Garantie voor natuurgebieden en landschappen	243	-	-	243	-	-	-	243	-	243
Instellingen voor de gezondheidszorg	113	-	19	94	-	-	17	78	-	94
Garantie Dutch Good Growth Fund (DGGF)	101	50	-	151	-	50	-	201	-	675
Garanties Regionale Ontwikkelingsbanken	3.123	915	10	4.028	-	-	10	4.018	-	4.038
Overig	519	55	38	536	73	83	20	599	73	880
Subtotaal reguliere garanties	207.475	6.075	7.119	206.431	11.402	1.383	570	207.244	11.402	187.178

Tabel 11a.2 Coronagerelateerde garantieregelingen van het Rijk (in miljoenen euro)

Omschrijving	Uitstaande garanties	Geraamd te verlenen	Geraamd te vervallen	Uitstaande garanties	Garantie- plafond	Geraamd te verlenen	Geraamd te vervallen	Uitstaande garanties	Garantie- plafond	Totaal- plafond
	2023	2024	2024	2024	2024	2025	2025	2025	2025	
EIB - pan Europees Garantiefonds	1.292	-	320	972	-	-	-	972	-	972
Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE)	6.144	-	160	5.984	-	-	-	5.984	-	5.984
Borgstelling MKB Kredieten- Corona (BMKB-C)	104	-	83	21	-	-	10	10	-	735
Garantie Ondernemingsfinanciering- Corona (GO-C)	57	-	19	38	-	-	19	19	-	2.100
Klein Krediet Corona	26	-	14	12	-	-	12	0	-	250
Borgstelling MKB- Landbouwkredieten Corona (BL-C)*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	180
Garantie Bestuurlijke aansprakelijkheid SON	3	-	-	3	-	-	-	3	-	3
Subtotaal corona gerelateerde garanties	7.624	0	596	7.028	0	0	41	6.987	0	10.223
Subtotaal reguliere garanties	207.475	6.075	7.119	206.431	11.402	1.383	570	207.244	11.402	187.178
Totaal	215.099	6.075	7.715	213.459	11.402	1.383	611	214.231	11.402	197.401

Tabel 11b. Achterborgstellingen van het Rijk (in miljoenen euro)

	Realisatie	Raming	Raming
	2023	2024	2025
Totaal Achterborgstellingen	293.289	313.873	337.887
Stichting Waarborgfonds Zorg	5.966	5.942	5.861
Waarborgfonds Sociale Woningbouw	88.355	97.933	111.232
Waarborgfonds Eigen Woningen	198.968	209.998	220.794
Bufferkapitaal			
Stichting Waarborgfonds Zorg	290	309	319
Waarborgfonds Sociale Woningbouw	584	576	637
Waarborgfonds Eigen Woningen	1.680	1.759	1.849
Obligo			
Stichting Waarborgfonds Zorg	179	178	176
Waarborgfonds Sociale Woningbouw	118	26	93

Tabel 11c. Financiële risico's voortkomend uit juridische procedures (2023)

Departement	Casus
EZ/KGG	Er loopt een rechtszaak over (on)rechtmatigheid van de Wet verbod op kolen. Deze is aangespannen door RWE en Uniper tegen de Staat (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat).
IenW	Er loopt een rechtsprocedure, VIA15 RWS versus GelreGroen bij de Raad van State, tot in 2024. Dit kan mogelijk leiden tot een schadevergoeding van 30 miljoen euro.
JenV	De Staat (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Ministerie van Justitie en Veiligheid en Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) is aansprakelijk gesteld door N.V. HVC en AEB Exploitatie B.V. over schade die geleden is als gevolg van het per 1 januari 2023 ingevoerde lachgasverbod. De mogelijke schade wordt geschat op 65 miljoen. Het is nog onduidelijk welk aandeel hiervan betrekking heeft op JenV.
LNV	Er loopt een rechtszaak over (on)rechtmatigheid van de Tijdelijke subsidieregeling vermindering gevolgen brexit voor de visserij met een mogelijke schade van 185 miljoen euro.
OCW	Er loopt een rechtszaak van 222 schoolbesturen tegen de Staat (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) die gaat over wel of niet te weinig ontvangen bekostiging door schoolbesturen vanwege een verandering van bekostigingssystematiek. De mogelijke schade hiervan wordt geschat op 251 miljoen euro.
SZW	Er loopt een rechtszaak van gemeente Den Haag tegen de Staat (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) over de vaststelling van het budget bijstand en loonkostensubsidie (LKS) 2017-2022. De mogelijke schade hiervan wordt geschat op 105 miljoen.
VWS	Er loopt een rechtszaak over de gunning in 2012 van een opdracht voor Valysvervoer van Connexxion Taxi Services B.V. tegen de Staat (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) met een mogelijke schade van 89 miljoen euro.

Annex I – Technische informatie

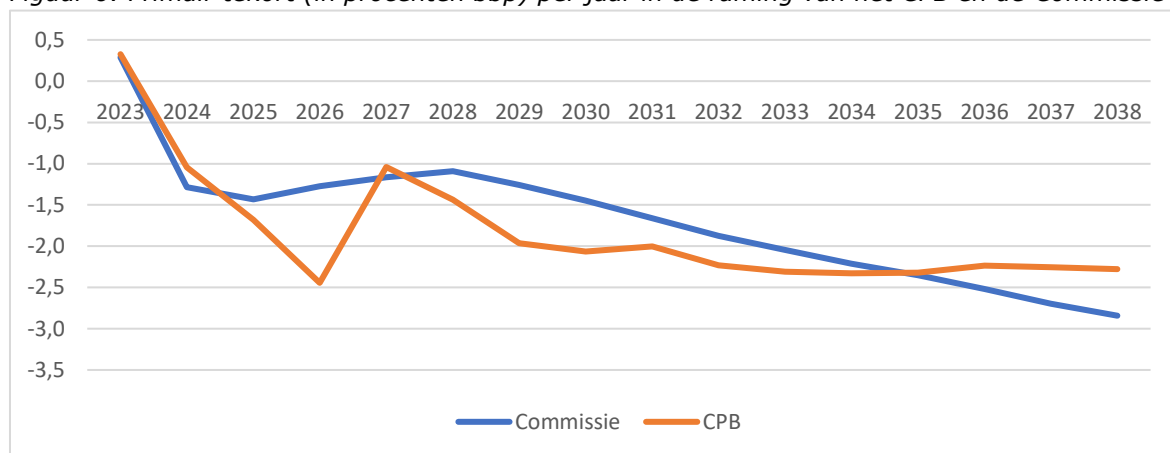
De raming van het CPB laat gemiddeld hogere tekorten en een hogere schuldquote zien dan het basispad van de Commissie. Waar de Commissie berekent dat de schuldquote bij ongewijzigd beleid uitkomt op 64,2% bbp in 2038, bedraagt deze in de MEV-raming van het CPB 70,7% in 2038. De belangrijkste oorzaak voor dit verschil is dat het CPB, in tegenstelling tot de Commissie, rekening houdt met beleidsontwikkelingen in de jaren na 2028. Daarnaast verschillen de macro-economische aannames van het CPB en de Commissie op sommige punten licht. In deze annex worden de belangrijkste verschillen toegelicht. De budgettaire en macro-economische variabelen die gebruikt worden voor de raming van de Commissie zijn opgenomen in Tabel 12a. Deze kunnen vergeleken worden met de aannames van het CPB in Tabel 12b, die gelijk is aan Tabel 7a in Hoofdstuk 5.

Veruit het grootste deel van het verschil tussen de raming van het CPB en de Commissie kan worden verklaard doordat het CPB rekening houdt met beleidsontwikkelingen in de komende jaren. De raming van de Commissie gaat uit van het structureel primair saldo (de overheidsuitgaven geschoond voor rentebetalingen en conjuncturele invloeden) in 2028 op basis van ongewijzigd beleid vanaf 2025 en telt hier de invloed van demografische effecten bij op. Vooral door vergrijzing verslechteren de overheidsfinanciën geleidelijk over de periode tot en met 2038. Het CPB houdt daarentegen rekening met het beleid dat afgelopen jaren is ingezet. Op korte termijn leiden noodzakelijke maatregelen (zie Hoofdlijnenakkoord¹⁵) voor het vestigingsklimaat en lastenverlichting tot een verslechtering van het saldo. Daarnaast leiden de uitgaven voor het omzetten van de begrotingsgefinancierde militaire pensioenen naar kapitaaldekkingstelsel (affinancieren) tot een incidentele verslechtering van het saldo van in 2026. Dit verklaart de piek in 2026, zoals te zien in figuur 6. Bovendien raamt het CPB dat de onderuitputting op de middellange termijn zal afnemen en dat investeringsmiddelen tot besteding komen, wat leidt tot hogere uitgaven en een geleidelijke verslechtering van het primair tekort. Ook leiden demografische ontwikkelingen, zoals vergrijzing, tot hogere uitgaven aan zorg en sociale zekerheid. Vanaf 2027 beperkt het kabinet de toename van de overheidsuitgaven om de overheidsfinanciën in de toekomst stabiel te houden.

Vanaf circa 2030 verslechtert het saldo sneller in de Commissieraming dan in de CPB raming. Dit komt mede doordat bepaalde uitgavenposten na 2030 uit beeld vallen, zoals het Klimaatfonds en de gereserveerde middelen voor woningbouw en de agrarische sector. De Commissie houdt hier geen rekening mee in de raming, in tegenstelling tot het CPB. Het verschil in het structureel primair saldo dat volgt uit het meenemen van deze beleidsontwikkelingen is te zien in figuur 6 (deze is gelijk aan figuur 5 in de hoofdtekst).

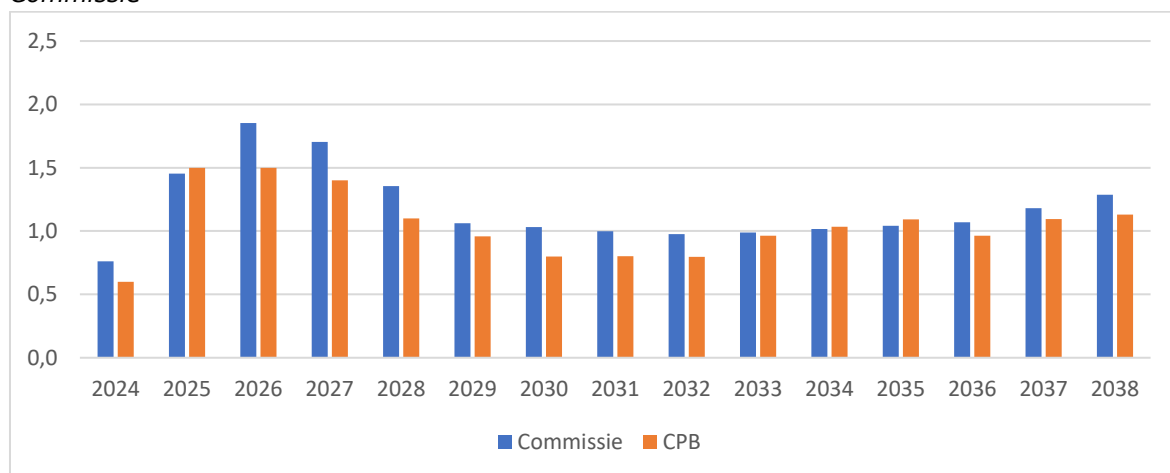
¹⁵ HOOP, LEF EN TROTS – Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 van PVV, VVD, NSC en BBB (16-05-2024)

Figuur 6: Primair tekort (in procenten bbp) per jaar in de raming van het CPB en de Commissie



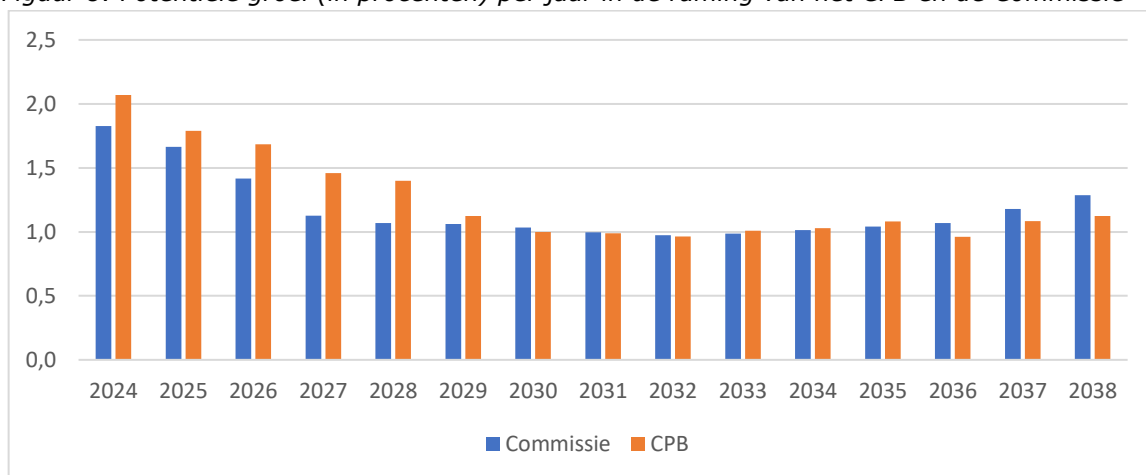
Daarnaast zijn er (kleine) verschillen tussen de macro-economische aannames die ten grondslag liggen aan de ramingen van de Commissie en het CPB. Zo raamt het CPB gemiddeld iets lagere economische groei tussen nu en 2038 (zie figuur 7) en een iets hogere potentiële groei dan de Commissie (zie figuur 8). De potentiële groeiraming van het CPB bestaat uit de groei van het structureel arbeidsaanbod en de structurele productiviteitsgroei van 0,9% per jaar. Op middellange termijn (t+8) sluit de output gap. Een uitgebreidere beschrijving van deze methodiek is te vinden in de MEV2024¹⁶. Het verschil in de potentiële groeiraming tussen het CPB en de EC is het grootst in de jaren 2026-2028 en wordt voornamelijk veroorzaakt door een sterkere groei van het structureel arbeidsaanbod en een stabiele evenwichtswerkloosheid, waar die van de EC oploopt. Ook wijken de inflatieverwachtingen (de bbp-deflator) iets af. Het CPB raamt een iets langzamere afname van de inflatie dan de Commissie (zie figuur 9), waardoor de inflatie in de raming van het CPB tot 2030 hoger is. Vanaf 2030 is de verwachte inflatie van het CPB juist lager. Dit komt doordat het CPB raamt dat de inflatie (volgens de bbp-deflator) af zal nemen naar het streefcijfer van 2%. In de raming van de Commissie blijft deze iets boven het streefcijfer van 2%.

Figuur 7: Reële economische groei (in procenten) per jaar in de raming van het CPB en de Commissie

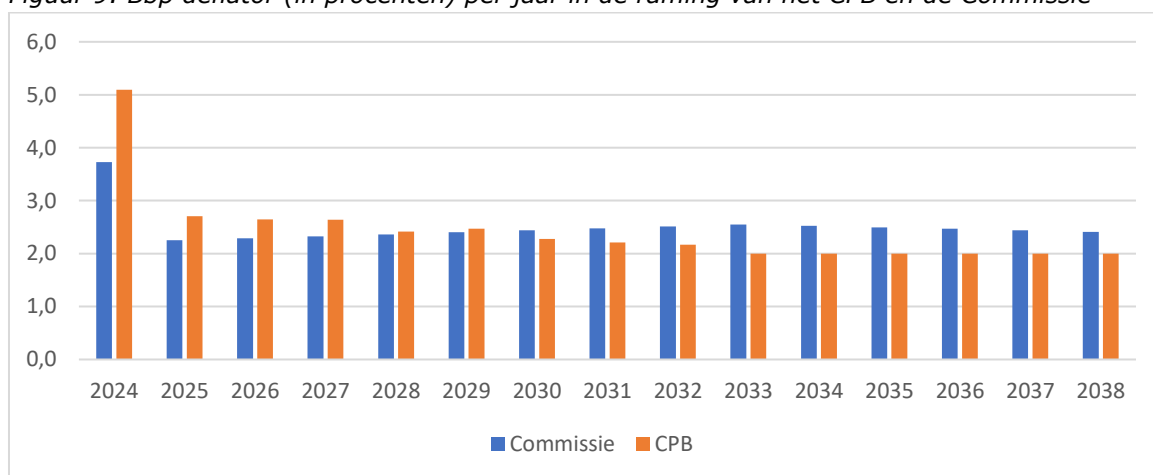


¹⁶ CPB (2023), Raming september 2023 (MEV 2024)

Figuur 8: Potentiële groei (in procenten) per jaar in de raming van het CPB en de Commissie



Figuur 9: Bbp deflator (in procenten) per jaar in de raming van het CPB en de Commissie



Tabel 12a. Tekort- en schuldprojecties tot en met 2038 in de raming van de Commissie

		2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
Staatsschuld	% bbp	46,5	47,1	48,4	48,6	48,7	49	49,6	50,5	51,6	52,9	54,3	56	57,8	59,8	62	64,2
Overheidstekort	% bbp	-0,3	-2	-2,2	-2,1	-2,1	-2	-2,3	-2,5	-2,8	-3,1	-3,3	-3,5	-3,7	-4	-4,3	-4,5
Structureel primair saldo	% pot. bbp	-0,2	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
Cyclische component	% pot. bbp	0	0,6	0,8	0,5	0,2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Eenmalige maatregelen	% bbp	0,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rente-uitgaven	% bbp	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9	1	1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,6
Lange termijn rente	%	2,8	2,7	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,9	2,9	3	3	3,1	3,1
Korte termijn rente	%	3,4	3,6	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,6	2,6	2,5
Gemiddelde rente op uitstaande schuld	%	1,4	1,6	1,6	1,8	1,9	2	2,1	2,2	2,3	2,4	2,4	2,5	2,6	2,6	2,7	2,8
Stock-flow aanpassing	% bbp	-0,3	0,6	0,9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Groei potentieel bbp	%	2,1	1,8	1,7	1,4	1,1	1,1	1,1	1	1	1	1	1	1	1,1	1,2	1,3
Reële groei bbp	%	0,1	0,8	1,5	1,9	1,7	1,4	1,1	1	1	1	1	1	1	1,1	1,2	1,3
Bbp deflator	%	7,8	3,7	2,3	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4	2,5	2,5	2,6	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4
Groei nominaal bbp	%	7,9	4,5	3,7	4,2	4,1	3,8	3,5	3,5	3,5	3,5	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,7

Tabel 12b. Tekort- en schuldprojecties tot en met 2038 in de CPB raming

		2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
Staatsschuld	% bbp	45,1	45,0	46,7	49,7	50,1	51,1	52,7	54,5	56,3	58,5	60,5	62,6	64,7	66,7	68,7	70,7
Overheidstekort	% bbp	-0,4	-1,8	-2,5	-3,4	-2,1	-2,5	-3,1	-3,3	-3,3	-3,6	-3,8	-3,9	-3,9	-3,9	-4,0	-4,0
Structureel primair saldo	% pot. bbp	-0,3	-0,2	-0,9	-1,0	-0,4	-0,8	-1,3	-1,4	-1,4	-1,6	-1,7	-1,7	-1,7	-1,6	-1,7	-1,7
Cyclische component	% pot. bbp	0,6	-0,8	-0,8	-1,5	-0,6	-0,6	-0,6	-0,7	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
Eenmalige maatregelen	% bbp	0,2	0,4	0,0	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rente-uitgaven	% bbp	0,7	0,7	0,8	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,7	1,7	1,8
Lange termijn rente	%	2,79	2,71	2,72	2,72	2,72	2,72	2,72	2,72	2,72	2,72	n.v.t.*	n.v.t.*	n.v.t.*	n.v.t.*	n.v.t.*	n.v.t.*
Korte termijn rente	%	3,43	3,66	2,74	2,41	2,42	2,49	2,57	2,62	2,63	2,63	n.v.t.*	n.v.t.*	n.v.t.*	n.v.t.*	n.v.t.*	n.v.t.*
Gemiddelde rente op uitstaande schuld	%	1,5	1,6	1,8	1,9	2,1	2,1	2,2	2,3	2,4	2,4	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Stock-flow aanpassing	% bbp	-0,25	0,54	1,06	1,46	0,28	0,19	0,12	0,10	0,10	0,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Groei potentieel bbp	%	2,1	2,1	1,8	1,7	1,5	1,4	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,0	1,1	1,1
Reële groei bbp	%	0,1	0,6	1,5	1,5	1,4	1,1	1,0	0,8	0,8	0,8	1,0	1,0	1,1	1,0	1,1	1,1
Bbp deflator	%	7,3	5,1	2,7	2,6	2,6	2,4	2,5	2,3	2,2	2,2	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Groei nominaal bbp	%	7,5	5,7	4,2	4,2	4,1	3,5	3,5	3,1	3,0	3,0	3,0	3,1	3,1	3,0	3,1	3,2

Annex II - Beoordeling Raad van State

In de septemberrapportage 2024 is de Raad van State onder andere ingegaan op de vereisten vanuit het hervormde Stabiliteits- en Groeipact (SGP). De onderdelen van de Septemberrapportage die relevant zijn voor dit budgettair-structureel plan zijn hieronder toegevoegd. Hiermee wordt voldaan aan de vereiste dat het plan onafhankelijk getoetst moet worden door de Raad van State.

Beoordeling Raad van State

Europese begrotingstoetsing

Hervorming Stabiliteits- en Groeipact

De Europese begrotingsregels zijn vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Het SGP heeft, als onderdeel van de Economische en Monetaire Unie (EMU), als wezenlijk doel de houdbaarheid van overheidsfinanciën, ook op de langere termijn, te waarborgen. Economische groei van en convergentie in de eurozone is het andere wezenlijke doel. Het SGP bestaat uit verschillende intergouvernementele verdragen, verordeningen en richtlijnen.¹⁷

In mei 2024 is de hervorming van het SGP afgerond en sindsdien is het nieuwe Europese begrotingsraamwerk van kracht.¹⁸ Verordening 1466/97 aangaande de preventieve arm is komen te vervallen en vervangen door Verordening 2024/1263, Verordening 1467/97 aangaande de correctieve arm is gewijzigd door Verordening 2024/1264. Ook Richtlijn 2011/85 met voorschriften voor de begrotingskaders van en het begrotingstoezicht op lidstaten is gewijzigd door Richtlijn 2024/1265.

Het nieuwe raamwerk moet beter dan voorheen rekening kunnen houden met de heterogeniteit in begrotingsposities, de hoogte van de staatsschuld, (toekomstige) economische uitdagingen en andere kwetsbaarheden van de lidstaten. Tegelijkertijd moet het nieuwe raamwerk helpen om de uitdagingen van de Unie op de middellange en lange termijn aan te pakken, zoals het verwezenlijken van een eerlijke digitale en groene transitie, het waarborgen van energiezekerheid, het ondersteunen van strategische autonomie, demografische veranderingen, en moet het sociale en economische veerkracht en duurzame convergentie versterken.¹⁹

Het nieuwe begrotingsraamwerk behoudt een aantal oude regels, maar introduceert ook nieuwe regels. De eisen die gesteld worden aan de referentiewaarden voor het begrotingstekort (EMU-saldo van maximaal -3% bbp) en de overheidsschuld (EMU-schuld van maximaal 60% bbp) uit Protocol nr. 12 bij de EU-Verdragen blijven in het nieuwe raamwerk ongewijzigd.

Bij overschrijding van (één van de) referentiewaarden kan de Commissie op grond van verordening 2024/1264 (correctieve arm) een onderzoek naar een buitensporig tekort starten. Daarna kan de Raad een aanbeveling doen om de buitensporige tekorten of schulden te corrigeren. Het doel van verordening 2024/1263 (preventieve arm) is om te voorkomen dat lidstaten worden geconfronteerd met te hoge tekorten door een veilige marge te hanteren ten opzichte van de 3%-tekortnorm, zodat lidstaten begrotingsruimte hebben om stabiliserend begrotingsbeleid te kunnen voeren.

De normen uit de oude preventieve arm, bestaande uit een middellangetermijndoelstelling (MTO) voor het structureel saldo en een uitgavenregel, zijn vervallen in het nieuwe begrotingsraamwerk

¹⁷ Zie voor een uitgebreidere toelichting over de herziening van het SGP de Voorjaarsrapportage 2024 van de Afdeling: No. W06.24.00069/III.

¹⁸ De Europese Commissie heeft in 2020, net voor de start van de Covid-19 crisis, de hervorming van het SGP aangekondigd. Deze hervorming volgt uit een evaluatieverplichting in verordening 2024/1263 waarbij elke vijf jaar de Commissie een rapport dient te publiceren over de toepassing van de verordening.

¹⁹ Europese Commissie (2024). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the effective coordination of economic policies and multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC) No 1466/97.

en vervangen door een landspecifieke indicator, het zogenoemde uitgavenpad. Het uitgavenpad wordt vertaald naar de maximale jaarlijkse groei van de netto primaire uitgaven voor lidstaten, rekening houdend met de geraamde begrotingstekorten en de hoogte van de staatsschuld op de middellange termijn (zie box 1).

Ook de rapportageverplichtingen zijn gewijzigd in het nieuwe Europese begrotingsraamwerk. Elke lidstaat dient elke vier tot zeven jaar een nationaal budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn in. Dit plan wordt gezien als de hoeksteen van het nieuwe raamwerk. Het uitgavenpad, in termen van netto primaire uitgaven, dient opgenomen te zijn in dit plan. Ook dient dit plan hervormingen en investeringen te bevatten die bijdragen aan een duurzame en geleidelijke schuldreductie en duurzame en inclusieve economische groei in lidstaten.

Aan het einde van de periode van vier of zeven jaar waarvoor het plan geldt, de zogenoemde budgettaire aanpassingsperiode, dient de overheidsschuld op een geloofwaardig dalend pad te zijn of op prudente niveaus onder de 60% bbp op de middellange termijn, op basis van verschillende scenario's. Ook moet het begrotingstekort onder de 3% bbp worden gebracht aan het einde van de aanpassingsperiode en dat blijven op de middellange termijn.²⁰

Box 1: Wijzigingen in de begrotingsnormen van de preventieve arm

Het doel van de preventieve arm is om te voorkomen dat lidstaten worden geconfronteerd met buitensporige tekorten door een veilige marge te hanteren ten opzichte van de 3%-tekortnorm. In het nieuwe begrotingsraamwerk staat één indicator centraal, namelijk een landspecifiek uitgavenpad uitgedrukt in netto primaire uitgaven. Dat zorgt voor versimpeling en meer transparantie.

Het totaal aan uitgaven van een lidstaat wordt uitgedrukt in termen van netto primaire uitgaven. Dit zijn de nationale overheidsuitgaven gecorrigeerd voor de rente-uitgaven, tijdelijke en eenmalige uitgaven, uitgaven die worden bekostigd met inkomsten uit EU-fondsen en nationale cofinanciering voor EU-programma's, conjuncturele werkloosheidsuitgaven en eventuele maatregelen die zorgen voor hogere inkomsten.

Door de uitgaven te corrigeren voor rente-uitgaven kunnen lidstaten voornamelijk sturen op uitgaven waar zij direct invloed op kunnen uitoefenen. Door hiervoor te corrigeren worden kosten weggelaten die geen of weinig invloed hebben op de structurele begrotingspositie van de lidstaat. Daarnaast wordt door de uitgaven te corrigeren voor cyclische werkloosheidsuitgaven ruimte geboden om deze mee te laten bewegen met de stand van de economie, dat helpt om trendmatig begrotingsbeleid te voeren.

Het landspecifieke uitgavenpad schrijft een maximale jaarlijkse groei van de netto primaire uitgaven voor. Dat zal worden afgeleid van het structureel primair saldo aan het einde van de aanpassingsperiode. Het structureel primair saldo is het reguliere EMU-saldo gecorrigeerd voor de stand van de economie en rentelasten (dat wil zeggen het structureel saldo gecorrigeerd voor rentelasten). In de norm voor het structureel primair saldo wordt teruggerekend welke begrotingsaanpassing er door een lidstaat nodig is om de overheidsschuld op een geloofwaardig dalend pad of op prudente niveaus onder de 60% bbp op de middellange termijn te brengen of houden, en om het begrotingstekort op de middellange termijn onder de 3% bbp te brengen of houden.

Hiervoor maakt de Commissie gebruik van een schuldhoudbaarheidsanalyse. Daarin worden verschillende scenario's van onder meer uiteenlopende rentetarieven, bbp-groei en vergrijzingslasten meegewogen. Op deze manier toetst de Commissie hoe de overheidsschuld en het begrotingstekort zich in diverse (meevallende en tegenvallende) situaties kunnen ontwikkelen, gedurende een periode van tien jaar na de aanpassingsperiode. De Commissie toetst daarnaast of de kans voldoende laag is dat de schuld binnen vijf jaar na uitvoering van het plan alsnog stijgt.

²⁰ Met de middellange termijn wordt een periode van tien jaar na afloop van het nationaal budgettaire-structureel plan bedoeld.

Ook moet de schuld binnen een bepaalde bandbreedte blijven onder een set aan mogelijke economische schokken.

De maximale nominale groei van de netto gefinancierde primaire uitgaven van een lidstaat wordt bepaald door de (jaarlijkse) potentiële bbp-groei plus de inflatie minus de vereiste aanpassing in het structureel primair saldo ten opzichte van de primaire uitgaven uitgedrukt in percentages van het bbp.

Het structureel primair saldo is geen sturingsvariabele op zich, maar vormt het uitgangspunt voor de berekening van het landspecifieke uitgavenpad. Voor de handhaving en jaarlijkse monitoring zal de Commissie toetsen aan de overschrijdingen van het uitgavenpad, niet aan de overschrijdingen van het structureel primair saldo.

Het budgettaire-structureel plan is in het nieuwe raamwerk de meerjarenbegroting in het kader van het Europees Semester. In het geval van een nieuw aangetreden kabinet kan een lidstaat een herzien plan indienen voor een nieuwe periode van vier of vijf jaar, afhankelijk van de normale zittingsperiode van een kabinet. Het nieuwe plan dient daarbij te blijven voldoen aan de budgettaire aanpassingsinspanning.²¹

Als lidstaten zich committeren aan een relevante set hervormingen en investeringen kan de budgettaire aanpassingsperiode verlengd worden van vier naar zeven jaar. Dit betekent dat lidstaten langer de tijd krijgen hun staatsschuld geloofwaardig te laten dalen of op prudent niveau te houden en hun begrotingstekort onder de referentiewaarde te brengen of te houden.

In ruil daarvoor moeten zij aantonen dat de hervormingen en investeringen bijdragen aan een duurzame en geleidelijke schuldreductie en duurzame en inclusieve groei. Ook moeten de hervormingen en investeringen bijdragen aan de gemeenschappelijke prioriteiten van de Europese Unie en in lijn zijn met de landspecifieke aanbevelingen uit het Europees Semester.

b. Relevante context

De herziene Europese begrotingsregels zijn per mei 2024 in werking getreden. De eerste budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn van lidstaten moeten echter pas in het najaar van 2024 worden ingediend bij de Europese Commissie. Daarom is 2024 een overgangsjaar van het oude naar het nieuwe begrotingsraamwerk. In dit overgangsjaar komt ook een einde aan de flexibiliteit binnen het SGP die tot begin dit jaar is geboden.

Sinds dit jaar is de algemene ontsnappingsclausule gedeactiveerd. Deze algemene ontsnappingsclausule werd door de Europese Commissie in 2020 geactiveerd vanwege de Covid-19 crisis om lidstaten maximale ruimte binnen het SGP te bieden om een extra begrotingsinspanning te kunnen leveren. Dit betekende dat lidstaten die zich in de oude preventieve arm van het SGP bevonden, waaronder Nederland, mochten afwijken van geldende normen onder het oude SGP zoals het pad richting de middellangetermijndoelstelling voor het structureel saldo (MTO), mits dit de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn niet in gevaar zou brengen.

De Europese Commissie achtte het echter niet gepast om voor dit jaar geheel terug te keren naar de begrotingsregels onder het oude raamwerk omdat de hervorming van het Europese begrotingsraamwerk nog niet afgerond was. Ook was er sprake van aanhoudende onzekerheid in de macro-economische vooruitzichten.²² In plaats daarvan is lidstaten gevraagd om vooruitlopend op het nieuwe begrotingsraamwerk in hun Stabiliteitsprogramma²³ te verantwoorden hoe het

²¹ Verordening (EU) 2024/1263 van de Raad betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht.

²² Europese Commissie (2023). Mededeling inzake Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024, COM(2023) 141 final.

²³ Door de hervorming van het Europese begrotingsraamwerk is het Stabiliteitsprogramma 2024 het laatste Stabiliteitsprogramma. In het nieuwe raamwerk wordt het budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn de nieuwe meerjarenbegroting.

begrotingstekort onder de 3%-tekortnorm en de 60%-schuldnorm blijft op de middellange termijn, of naar deze grens toe beweegt.²⁴ Verder dient het begrotingsbeleid van de lidstaten gericht te zijn op het waarborgen van schuldhoudbaarheid op de middellange termijn en op het, op duurzame wijze, verhogen van de potentiële groei.

Ondanks dat sprake is van een overgangsjaar, heeft de Commissie de Raad aanbevolen om in het voorjaar van 2024 buitensporigtekortprocedures te openen op basis van een overschrijding van de 3%-tekortnorm. Dit omdat de 3% tekortnorm ongewijzigd is gebleven in het nieuwe raamwerk.²⁵ In juni 2024 heeft de Europese Commissie haar onderzoek naar de aanwezigheid van buitensporige tekorten in lidstaten gepubliceerd.²⁶ Op basis van begrotingsresultaten over 2023 en de verwachtingen uit de voorjaarsraming heeft de Commissie aan de Raad voorgesteld bij zeven lidstaten buitensporige tekorten vast te stellen.²⁷ Als onderdeel van het herfstpakket in het najaar van 2024 van het Europees Semester zal de Commissie de Raad aanbevelen om de buitensporige tekorten te reduceren, waarbij aansluiting gezocht wordt bij het uitgavenpad zoals opgenomen in de budgettaire-structurele plannen van de betreffende lidstaten.

Verder zijn de landspecifieke aanbevelingen van de Raad uit 2024 voor Nederland relevant.²⁸ Nederland is aanbevolen om het budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn tijdig in te dienen. In overeenstemming met de vereisten van het hervormde begrotingsraamwerk dient Nederland de groei van de netto-uitgaven in 2025 te beperken tot een percentage dat verenigbaar is met de doelstelling om het begrotingstekort onder de referentiewaarde van 3% bbp te houden.

Ook wordt Nederland opgeroepen om de belastingheffing op de verschillende soorten inkomsten uit vermogen meer op één lijn te brengen, de fiscale voordelen te beperken die schuldgefinancierd woningbezit bevorderen, de fiscale bevoordeling van belastinguitstel en -vermindering door aanmerkelijkbelanghouders te beperken, belemmeringen voor de bouw van nieuwe woningen weg te nemen, en zorg te dragen voor betaalbare en beschikbare woningen op de particuliere huurmarkt. Ook moet de verwachte stijging aan vergrijzingskosten aangepakt worden door het stelsel van langdurige zorg kosteneffectiever te maken.

Omdat het Europees Semester het proces is waarin de EU-lidstaten hun economische, arbeidsmarkt- en begrotingsbeleid coördineren, brengt de Commissie ook bredere landspecifieke aanbevelingen uit. Nederland is aanbevolen om maatregelen te nemen om het gebruik van flexibele of tijdelijke arbeidscontracten te ontmoedigen, structurele en sectorspecifieke arbeidsmarkttekorten aan te pakken en de basisvaardigheden te verbeteren, onder meer door lerarentekorten aan te pakken en kansarme scholen ondersteuning te bieden. Daarnaast is Nederland aanbevolen om de randvoorwaarden te verbeteren voor investeringen in het elektriciteitsnet, de inzet van hernieuwbare energiebronnen te versnellen en het concurrentievermogen te beteren en verdere inspanningen te leveren voor duurzame landbouw.

In het kader van het toezicht op de macro-economische onevenwichtigheden en het bevorderen van inclusieve en duurzame economische groei concludeert de Commissie, net als voorgaande jaren, dat er een macro-economische onevenwichtigheid in Nederland bestaat die verband houdt met de hoge private schulden.

²⁴ Europese Commissie (2023). Mededeling inzake Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024, COM(2023) 141 final.

²⁵ In het overgangsjaar wordt er door de Commissie geen onderzoek gedaan naar het bestaan van een buitensporig tekort op basis van het schuld criterium omdat lidstaten nog geen door de Raad aanbevolen uitgavenpad hebben waarvan mogelijk afgeweken wordt boven de drempelwaarden.

²⁶ De Commissie publiceert haar rapport in het kader van artikel 126 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

²⁷ De Commissie stelt buitensporige tekorten vast voor België, Frankrijk, Italië, Hongarije, Malta, Polen en Slowakije. [Stability and growth pact: Council launches excessive deficit procedures against seven member states - Consilium \(europa.eu\)](#)

²⁸ Europese Commissie (2024). 2024 Landenrapport. [2024 European Semester: Country Reports - European Commission \(europa.eu\)](#)

c. *Opstellen budgettair-structureel plan voor de middellange termijn*

Het nieuwe begrotingsraamwerk heeft een landspecifieker uitgangspunt. Bij opstelling van het budgettair-structureel plan wordt niet alleen rekening gehouden met landspecifieke omstandigheden in het uitgavenpad, maar is de budgettaire uitgangspositie van de lidstaat evenzeer van belang: deze bepaalt de vereisten waar het plan aan moet voldoen.

Ten behoeve van het opstellen van het budgettair-structureel plan door lidstaten heeft de Commissie in juni 2024 lidstaten voorzien van een referentiepadi of, op aanvraag, technische informatie. Indien voorafgaand aan het opstellen van het plan de overheidsschuld hoger is dan 60% bbp of indien het begrotingstekort hoger is dan 3% bbp, legt de Commissie de betrokken lidstaat een referentiepadi voor de netto-uitgaven op. Omdat Nederland voorafgaand aan het opstellen van het plan voldoet aan de referentiewaarden van de correctieve arm krijgt Nederland geen referentiepadi mee van de Commissie.²⁹

Wel heeft het kabinet ervoor gekozen om technische informatie op te vragen bij de Commissie. Deze technische informatie geeft inzicht in de begrotingsinspanning die nodig is om ervoor te zorgen dat het begrotingstekort onder de referentiewaarde van 3% bbp en de overheidsschuld onder de referentiewaarde van 60% bbp blijft op de middellange termijn.³⁰ Lidstaten dienen de technische informatie op te nemen in hun plan. Deze technische informatie bevat een doel voor structureel primair saldo (zie box 1). Aan het einde van het budgettair-structureel plan is dit doel voor het structureel primair saldo nodig om ervoor te zorgen dat het tekort onder de referentiewaarde van 3% bbp en de overheidsschuld onder de referentiewaarde van 60% bbp blijft op de middellange termijn.³¹

De Commissie stelt in de technische informatie op basis van haar lenteraming dat Nederland in de aanpassingsperiode zou moeten toe bewegen naar een structureel primair saldo van 0,1% bbp in 2028 om onder de referentiewaarden voor het nominale tekort en de schuld op middellange termijn te blijven of op een prudent niveau te houden.³²

Ten opzichte van het door de Commissie geraamde structureel primair saldo van -0,6% bbp in 2024 veronderstelt dit een begrotingsaanpassing van 0,7% bbp tot 2028.³³ Uitgangspunt bij de berekening van het doel voor het structureel primair saldo is dat de verwachte vergrijzingskosten in de jaren daarna zonder aanvullend beleid in voldoende mate kunnen worden geabsorbeerd. Daarnaast dient de begrotingsaanpassing lineair en minstens proportioneel te zijn gedurende de aanpassingsperiode.

Bij het opstellen van het budgettair-structureel plan dient rekening gehouden te worden met de technische informatie. Indien het budgettair-structureel plan een hoger uitgavenpad presenteert dan de technische informatie, of indien de onderliggende aannames gunstiger zijn dan de gemeenschappelijke aannames, moeten lidstaten een gedetailleerde beschrijving geven van de onderliggende macro-economische aannames van het uitgavenpad.³⁴

²⁹ Verordening (EU) 2024/1264 van de Raad over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten.

³⁰ Met de middellange termijn wordt een periode van tien jaar na afloop van het nationaal budgettair-structureel plan bedoeld.

³¹ De technische informatie die de Europese Commissie opstelt op verzoek van de lidstaten zal consistent zijn met de tekortwaarborg geldend onder Verordening 2024/1263.

³² De technische informatie van de Commissie is openbaar gemaakt bij de geannoteerde agenda bij de Ecofinraad 15-16 juli 2024. [Geannoteerde agenda Eurogroep en Ecofinraad 15-16 juli 2024 | Vergaderstuk | Rijksoverheid.nl](#)

³³ De Commissie komt tot deze berekening op basis van haar eigen lenteraming. [Economic forecast for Netherlands - European Commission \(europa.eu\)](#). Er moet bij in acht worden genomen dat veranderende macro-economische omstandigheden ertoe kunnen leiden dat ramingen voor het structureel primair saldo bijgesteld worden. In deze Septemberrapportage baseert de Afdeling zich op de ramingen van het CPB.

³⁴ De Commissie heeft deze aanvullende rapportage nodig om te kunnen nagaan of deugdelijke en datagestuurde economische argumenten het verschil met het referentiepadi of technische informatie of de raming voor de overheidsschuld voor de middellange termijn kunnen verklaren. Dit omvat informatie over het basispadi bij ongewijzigd beleid (tabel 7c in budgettair-structureel plan) en omvat informatie over de aannames over de ontwikkeling van de overheidsschuld (tabel 7d in het budgettair-structureel plan).

Hoewel het budgettair-structureel plan hervormingen en investeringen bevat, heeft het kabinet geen additionele hervormingen en investeringen opgevoerd om een verlenging aan te kunnen vragen van de aanpassingsperiode van het plan van maximaal drie jaar. Het budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van het kabinet zal daarom een tijdspad van vier jaar beslaan.

d. Toetsing voor de jaren 2024, 2025 en de middellange termijn

Toetsing aan de normen uit de correctieve arm

De normen uit de correctieve arm stellen eisen aan de (jaarlijkse) referentiewaarden voor het begrotingstekort (EMU-saldo van maximaal 3% bbp) en de overheidsschuld (EMU-schuld van maximaal 60% bbp). Op basis van de raming van het CPB blijkt dat Nederland zowel in 2024, als naar verwachting in 2025 voldoet aan de vereisten van de correctieve arm (zie tabel 1).

Tabel 1: Gegevens voor de correctieve arm 2023 - 2025

	2023	2024	2025
	<i>ex-post</i>	<i>in year</i>	<i>ex-ante</i>
Tekortcriterium (% bbp)			
<i>Maximaal feitelijk EMU-saldo</i>	-3,0	-3,0	-3,0
EMU-saldo feitelijk	-0,4	-1,8	-2,5
w.v. EMU-saldo decentrale overheden	0,0	0,0	-0,1
Structureel EMU-saldo	-1,0	-0,9	-1,8
Schuld criterium (% BBP)			
<i>Maximale EMU-schuld</i>	60,0	60,0	60,0
EMU-schuld	45,1	45,0	46,7

Bron: CPB (Macro-Economische Verkenning 2025)

In het nieuwe raamwerk geldt het uitgavenpad als enige sturingsvariabele voor de naleving van de Europese begrotingsregels. Desalniettemin blijft het relevant om te toetsen aan de normen uit de correctieve arm omdat een overschrijding van de referentiewaarden van de 3%-tekortnorm en 60%-schuld criterium de basis zijn voor het eventueel openen van een buitensporigtekortprocedure, of het mogelijk opleggen van een corrigerend uitgavenpad door de Raad op aanbevelen van de Commissie.

In de ramingen houdt Nederland met een EMU-saldo van -1,8% bbp in 2024 voldoende afstand tot deze referentiewaarde om aan de vereisten van de correctieve arm te voldoen. In de raming loopt het feitelijk EMU-saldo op tot -2,5% bbp in 2025. Hoewel Nederland daarmee nog onder de referentiewaarde van -3% bbp blijft, ligt het EMU-saldo wel dicht tegen de referentiewaarde aan. In alle ramingsjaren houdt Nederland wel ruim voldoende afstand tot het schuld criterium.

In het voorjaar van 2025 onderzoekt de Commissie opnieuw of er in het voorgaande jaar (ex-post) op basis van de begrotingsrealisaties is voldaan aan de referentiewaarden, of dat er in dat jaar (in-year) sprake is van een geplande overschrijding van de referentiewaarden. Op basis van dat onderzoek zal de Commissie weer een aanbeveling aan de Raad doen over het openen van een buitensporig tekort, of het opleggen van een corrigerend uitgavenpad.

Toetsing aan de normen uit de preventieve arm

Het doel van de preventieve arm, in zowel het oude als nieuwe raamwerk, is om te voorkomen dat lidstaten worden geconfronteerd met te hoge tekorten. Om dit te bewerkstelligen zit in de nieuwe sturingsvariabele van het raamwerk (uitgavenpad) een buffer ten opzichte van de normen voor het maximale begrotingstekort (3% bbp) en maximale overheidsschuld (60% bbp) ingebouwd, zodat

lidstaten stabiliserend begrotingsbeleid kunnen voeren.³⁵ Sturing op het uitgavenpad dient ervoor te zorgen dat de geraamde schuld en tekort op de middellange termijn onder deze referentiewaarden blijven, op basis van verschillende scenario's, zodat houdbare overheidsfinanciën worden geborgd.

In deze Septemberrapportage toetst de Afdeling voor het eerst aan de nieuwe Europese begrotingsregels. Het doel van de toetsing is om te beoordelen of het uitgavenpad zoals opgenomen in het budgettaire-structureel plan ervoor zorgt dat de overheidsschuld uiterlijk aan het einde van de aanpassingsperiode op een plausibel neerwaarts pad zit of op de middellange termijn op een prudent niveau onder de 60% bbp blijft, en het begrotingstekort op de middellange termijn onder de 3% bbp wordt gebracht of blijft. Omdat het kabinet heeft gekozen voor een tijdshorizon van vier jaar voor het plan wordt met de middellange termijn een periode van tien jaar na de aanpassingsperiode bedoeld.

De doelstelling voor het structureel primair saldo is van belang voor de begrotingstoetsing. Op basis van berekeningen van de Europese Commissie dient Nederland te bewegen naar een beoogd structureel primair begrotingssaldo van 0,1% bbp in 2028.³⁶ De raming van het CPB in het budgettaire-structureel plan laat zien dat Nederland in 2028 een geraamd structureel primair saldo heeft van -0,8% bbp.³⁷ Het structureel primair saldo van het CPB is gebaseerd op de MEV-raming. De budgettaire effecten van de augustusbesluitvorming zoals gepresenteerd in de Miljoenennota 2025 zijn in deze cijfers verwerkt. Tabel 2 geeft op basis van deze cijfers de berekening voor de omvang van de begrotingsaanpassing:

Tabel 2: doelstelling en raming structureel primair saldo

		Procenten bbp
A	Commissieberekening van het doel voor het structureel primair saldo voor Nederland in 2028	0,1%
B	Geraamd structureel primair saldo in 2028 o.b.v. CPB-raming ³⁸	-0,8%
C	Verschil doel voor structureel primair saldo (EC) en geraamd structureel primair saldo (CPB) (A-B)	0,9%
D	Jaarlijkse begrotingsaanpassing (C/4)	0,23%

Op basis van deze berekening van het structureel primair saldo zou Nederland, om een plan in te dienen dat voldoet aan de eisen van de verordening, een begrotingsaanpassing moeten realiseren die neerkomt op een verbetering van het structureel primair saldo van 0,9% bbp in 2028.

Indien Nederland een plan opstelt in lijn met de eisen die in het nieuwe raamwerk worden gesteld voor het tekort en de schuld op de middellange termijn, betekent dit een forse begrotingsinspanning, te bereiken in een periode van vier jaar. Indien niet aan deze begrotingsinspanning wordt voldaan, blijft er een verschil van 0,9% bbp tussen het doel en het geraamd structureel primair saldo. Daarmee is het niet waarschijnlijk dat het tekort onder de

³⁵ Om het begrotingskader bestand te maken tegen onzekere economische ontwikkelingen, moet het referentiepad ook voorzien in een gemeenschappelijke bestendigheidsmarge ten opzichte van de in artikel 126, lid 2, VWEU in samenhang met Protocol (nr. 12) bedoelde tekortreferentiewaarde of de convergentie naar die tekortreferentiewaarde. Dankzij die gemeenschappelijke bestendigheidswaarborg moeten er begrotingsbuffers voor ongunstige omstandigheden en schokken kunnen worden aangelegd. Zie Verordening (EU) 2024/1263

³⁶ Ministerie van Financiën (2024). Geannoteerde agenda Eurogroep en Ecofinraad 15-16 juli 2024.

³⁷ Er bestaan verschillen tussen de macro-economische en budgettaire aannames tussen de Europese Commissie en het Centraal Planbureau. Deze verschillen staan toegelicht in het budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn 2024.

³⁸ Ministerie van Financiën (2024). Budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn 2024.

referentiewaarde van 3% bbp en de overheidsschuld onder de referentiewaarde van 60% bbp blijft op de middellange termijn.

Uit het doel voor het structureel primair saldo van de Commissie volgt een norm voor de groei van de netto primair gefinancierde uitgaven om het doel te bereiken aan het einde van de aanpassingsperiode. De Commissie beveelt een netto primaire uitgavengroei van jaarlijks gemiddeld 3,2% aan over de jaren 2025 tot en met 2028.³⁹ De raming van het CPB laat zien dat de netto primaire uitgaven met gemiddeld 4,2% groeien over de jaren 2025 tot en met 2028. De uitgavengroei komt daarmee hoger uit dan wordt aanbevolen door de Commissie om het doel voor het structureel primair saldo aan het einde van de aanpassingsperiode te bereiken.

Tabel 3: Gegevens voor de Europese begrotingsregels

	2024	2025	2026	2027	2028
Uitgavenpad					
<i>Norm netto primaire gefinancierde uitgavengroei (in %) *</i>		3,2	3,2	3,2	3,2
<i>Groei van de netto primaire uitgaven per jaar (in %) **</i>	6,9	6,8	3,5	2,1	4,3

* Op basis van de aanbeveling en berekeningen van de Europese Commissie. Deze berekeningen gaan uit van de veronderstelling van ongewijzigd beleid.

** Dit zijn de nationale overheidsuitgaven gecorrigeerd voor rente-uitgaven, tijdelijke en eenmalige uitgaven, eventuele discretionaire inkomstenmaatregelen, uitgaven die worden bekostigd met inkomsten uit EU-fondsen en nationale cofinanciering voor EU-programma's, conjuncturele werkloosheidsuitgaven en eventuele maatregelen die zorgen voor hogere inkomsten.

Bron: CPB (Budgettair-Structureel Plan voor de middellange termijn 2024)

Het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn bevat een hoger netto-uitgavenpad dan wordt aanbevolen in de door de Commissie verstrekte technische informatie. Door een groei van de uitgaven, bij een gelijkblijvende collectieve lastenquote, is er sprake van jaarlijkse begrotingstekorten en een toename van de staatsschuld op middellange termijn.⁴⁰

Ten behoeve van het opstellen van het budgettair-structureel plan heeft het CPB de ramingshorizon van de overheidsschuld en begrotingssaldo verlengd naar de middellange termijn. In het budgettair-structureel plan is een tekort- en schuldprojectie opgenomen tot 2038. Deze projecties laten zien dat het budgettair-structureel plan er *niet* voor zorgt dat de overheidsschuld op de middellange termijn op een prudent niveau onder de 60% blijft en het begrotingstekort op de middellange termijn onder de 3% bbp blijft.

Het begrotingstekort schiet in 2026 met 3,4% bbp door de referentiewaarde heen. Vanaf 2029 blijft het begrotingstekort hoger dan de 3%-tekortnorm. De toename van het begrotingstekort komt door een stijging in de uitgaven voor zorg en sociale zekerheid, onder andere door vergrijzing, een stijging van de rente-, asiel-, en defensie-uitgaven en verminderde geraamde onderuitputting.⁴¹

Door de oplopende tekorten neemt ook de overheidsschuld in de CPB-raming toe. Met een geraamde schuld van 60,5% bbp in 2033 en een verdere oploep van de schuld tot 70,7% bbp in 2038 zal de overheidsschuld niet meer voldoen aan de referentiewaarde voor de overheidsschuld van maximaal 60% bbp. Hiermee voldoet het budgettair-structureel plan voor de middellange termijn niet aan de vereiste van de verordening om de referentiewaarden voor het begrotingstekort en de overheidsschuld op de middellange termijn te respecteren.

Conclusie

De bevindingen brengen de Afdeling tot de volgende beoordeling:

- I. Op basis van de geraamde EMU-schuld en het EMU-saldo concludeert de Afdeling dat de overheidsfinanciën in 2024 en 2025 naar verwachting voldoen aan de Europese begrotingsregels.

³⁹ Ministerie van Financiën (2024). Budgettair-structureel plan voor de middellange termijn 2024.

⁴⁰ Er zijn ook endogene (macro-economische) omstandigheden zoals bijvoorbeeld de volumegroei van het bbp, van invloed op de groei van de overheidsuitgaven.

⁴¹ Centraal Planbureau (2024). Macro Economische Verkenning 2024.

- II. Op basis van de raming van het CPB concludeert de Afdeling dat de Nederlandse overheidsfinanciën naar verwachting op de middellange termijn de referentiewaarden voor het maximale begrotingstekort (3% bbp) en maximale overheidsschuld (60% bbp) overschrijden. Het uitgavenpad in het budgettaire-structureel plan voldoet daarmee niet aan de vereisten van het Stabiliteit- en Groeipact (SGP).

Eén van de wezenlijke doelen van het SGP is het waarborgen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn; sturing via het netto-uitgavenpad dient dit te bewerkstelligen.

Houdbaarheid van overheidsfinanciën, ook op de middellange termijn, is niet alleen van belang in het Europese raamwerk. Ook in het Nederlandse begrotingsbeleid speelt de houdbaarheid van de overheidsfinanciën een rol, om te voorkomen dat rekeningen worden doorgeschoven. De houdbaarheid van de overheidsfinanciën op (middel)lange termijn is dus een belangrijke factor in de begrotingstoetsing. Hiervoor is zowel de financiële houdbaarheid (welke uitkomsten voor de overheidsschuld zijn toelaatbaar) als de intergenerationele houdbaarheid (verdeling van financiële lasten over generaties) van belang.⁴²

Hoewel het kabinet stappen wil zetten om de overheidsfinanciën te beheersen, is het voorgenomen beleid niet voldoende om de overheidsfinanciën op de middellange termijn binnen de Europese en nationale grenzen te houden. Bovendien is het de vraag of het kabinet de geplande besparingen ook daadwerkelijk gaat realiseren. Zo komt het CPB bij de beoordeling van de maatregelen tot een andere budgettaire inschatting dan het ministerie van Financiën: maatregelen die niet eenzijdig door de Rijksoverheid af te dwingen zijn, leveren volgens het CPB geen besparing op.⁴³ Ook hanteert het CPB maximumbedragen voor generieke kortingen op bijvoorbeeld het ambtenarenapparaat, omdat in het verleden is gebleken dat deze lastig te realiseren zijn.

Het begrotingstekort is op de middellange termijn (vanaf 2029) in alle ramingsjaren tot 2038 hoger dan 3% bbp. De overheidsschuld ligt op de middellange termijn (vanaf 2033) hoger dan 60% bbp tot 2038. De 17e Studiegroep Begrotingsruimte adviseerde daarom een koerscorrectie voor de komende kabinetsperiode, om het jaarlijkse begrotingstekort te verkleinen. De Studiegroep adviseerde een opgave van structureel circa € 17 mld. vanaf 2028, die volgt uit een correctie naar een jaarlijks EMU-saldo van circa -2% bbp en een structureel saldo van circa -1,6% bbp.⁴⁴ Het verschil tussen het doel voor het structureel primair saldo van 0,1% bbp in 2028 van de Europese Commissie en het geraamde structureel primair saldo van -0,8% bbp van het CPB betekent een verbetering van 0,9% bbp in 2028 om het tekort en de schuld op de middellange termijn op prudente niveaus te houden.

Nederland zal, om een uitgavenpad in te dienen dat voldoet aan de vereisten van de Europese begrotingsregels, een begrotingsinspanning moeten leveren. Dat is aanvullend op de maatregelen gepresenteerd in deze Miljoenennota. Om te kunnen voldoen aan de Europese begrotingsregels en ruimte te houden voor het voeren van trendmatig begrotingsbeleid dienen de overheidsfinanciën structureel te worden verbeterd ten opzichte van het huidige niveau. Deze begrotingsruimte kan zowel worden gevonden in hogere belastingen als lagere uitgaven (zie ook paragraaf D2.1).

Bij invulling van deze budgettaire opgave zijn lessen uit vorige perioden met een budgettaire opgave relevant. Zo zat Nederland tussen 2009 en 2014 in de correctieve arm van het Europese begrotingsraamwerk vanwege overschrijding van de tekortnorm van 3% bbp. Daardoor waren in een korte tijdspanne zeer ingrijpende budgettaire maatregelen nodig. In de aanpak van de begrotingstekorten is destijds de nadruk gelegd op beheersing van de overheidsfinanciën door middel van omvangrijke ad-hoc bezuinigingen. De overheidsfinanciën zijn door de forse

⁴² Centraal Planbureau (2021). Hoe meten we of de overheidsfinanciën houdbaar zijn? CPB Achtergronddocument, december 2021.

⁴³ Bovendien is er reeds sprake van een structurele tegenvaller op de EU-afrachten van € 0,9 mld. vanwege enerzijds lagere ontvangsten van de invoerrechten op EU-niveau en anderzijds door het hoger dan verwacht Nederlandse bbp.

⁴⁴ 17e Studiegroep Begrotingsruimte. (2023) Bijsturen met het oog op de toekomst.

bezuinigingen weliswaar verbeterd, maar dit ging ten koste van de basisprincipes macro-economische stabilisatie en efficiënte allocatie.⁴⁵

Voor het te voeren begrotingsbeleid en de invulling van de budgettaire opgave zijn politieke keuzes nodig, die niet alleen zijn gericht op de korte termijn, maar ook oog hebben voor de langere termijn. Hierbij zijn de opgaven en hervormingen op de lange termijn die bijdragen aan een sterke economische structuur van belang (zie ook paragraaf C.). Zo kunnen bijvoorbeeld hervormingen op het terrein van de arbeids- en woningmarkt helpen om onevenwichtigheden te bestrijden.

In het nieuwe raamwerk zorgen de budgettaire-structurele plannen voor het samenvloeien van het begrotingsbeleid, de structurele hervormingen en investeringen van elke lidstaat. Het onderstreept het belang dat het begrotingsbeleid en het sociaaleconomische beleid in elkaars verlengde liggen.

In dat licht stelt de Afdeling de vraag in hoeverre de opgevoerde hervormingen en investeringen in het budgettaire-structureel plan van het kabinet voldoende de toekomstige structurele uitdagingen adresseren.⁴⁶ Structurele hervormingen zijn van belang voor het toekomstbestendig houden van Nederland.⁴⁷ Ook hier zijn lessen uit het verleden relevant: een gecombineerde strategie van een budgettaire doelstelling en structurele hervormingen gericht op een betere werking van de economie heeft de Nederlandse overheidsfinanciën in de jaren '80 van de vorige eeuw op orde gebracht. Toen is vanaf 1987 de werkgelegenheid gaan groeien en is later de staatsschuld gaan dalen.⁴⁸

Vanwege de doorgaans lange overgangstermijnen werken structurele hervormingen maar geleidelijk door en zijn dus een kwestie van de lange adem. Van een goed gekozen pakket van structurele hervormingen, dat leidt tot een beter functionerende arbeids- en woningmarkt en hogere productiviteitsgroei wordt Nederland op termijn beter. Hiervoor zijn verschillende aanbevelingen gedaan in rapporten zoals bouwstenen voor een beter belastingstelsel, zogenoemde Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) en de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (BMH's). Deze hervormingen zijn van belang voor het betaalbaar houden van overheidsvoorzieningen voor toekomstige generaties.

Ook is het belangrijk om te kijken naar de financiële uitdagingen voor toekomstige generaties op het gebied van zorg, vergrijzing en klimaat.⁴⁹ Het handhaven van voldoende marge in het begrotingssaldo respectievelijk het bereiken van een hoger groeipad blijven ook daarom van belang. Een dergelijk budgettaire beleid vraagt om een langetermijnvisie, die zich uitstrekt tot voorbij het einde van een kabinetsperiode.

e. Vervolgproces budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn

Het kabinet is voornemens om uiterlijk 15 oktober 2024 het budgettaire-structureel plan naar de Europese Commissie te verzenden.⁵⁰ De beoordeling van de Europese Commissie van het plan volgt binnen zes weken na indiening door de lidstaat. Vervolgens doet de Commissie in het najaar voor alle lidstaten aanbevelingen aan de Raad voor het vaststellen van de uitgavenpaden van lidstaten, naar verwachting tijdens de Ecofinraad in december 2024 of januari 2025.⁵¹

Bij de beoordeling van een nationaal budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn onderzoekt de Commissie voor elke lidstaat of het netto-uitgavenpad voldoet aan de vereisten dat de overheidsschuld uiterlijk aan het einde van de aanpassingsperiode een plausibele neerwaartse

⁴⁵ 15e Studiegroep Begrotingsruimte. (2016) Van saldosturing naar stabilisatie. Bijlage Beleidsdoorlichting Begrotingsbeleid.

⁴⁶ Zie in dit kader ook de landspecifieke aanbevelingen van de Europese Commissie in het kader van het Europees Semester.

⁴⁷ 17e Studiegroep Begrotingsruimte (2023). Bijsturen met het oog op de toekomst.

⁴⁸ 14e Studiegroep Begrotingsruimte (2012). Stabiliteit en Vertrouwen.

⁴⁹ Zie ook het advies van de Afdeling bij de Miljoenennota 2024 om het begrotingsraamwerk klimaatinclusief te maken en het 17e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte.

⁵⁰ Ministerie van Financiën (2024). Budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn 2024.

⁵¹ Besluitvorming in de Raad gebeurt vanwege de grondslag van Verordening 2024/1263 (in artikel 121, lid 6, VWEU) op basis van gekwalificeerde meerderheid.

trend gaat of blijft vertonen, dan wel op een prudent niveau onder 60% van het bbp blijft, en het overheidstekort op middellange termijn onder 3% van het bbp wordt gebracht of blijft.

Indien de Raad, rekening houdend met de beoordeling van de Commissie, van oordeel is dat een nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn niet voldoet aan de vereisten voor de preventieve arm beveelt hij, op aanbeveling van de Commissie, de betrokken lidstaat aan een herzien nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn in te dienen.

Indien de Raad van oordeel is dat het herziene nationale budgettair-structurele plan voor de middellange termijn van een lidstaat ook niet voldoet aan de vereisten van de preventieve arm, moet de Raad in de regel het oorspronkelijke referentiep pad aanbevelen dat eerder door de Commissie als netto-uitgavenpad was toegezon den.

In de Nederlandse situatie is geen sprake van een ex-ante overschrijding van de referentiewaarden en dus geen sprake van een aanbevolen referentiep ad van de Commissie.⁵² Het is echter niet uit te sluiten dat de Raad, in navolging van de beoordeling van de Commissie, een naar haar oordeel wel passend netto-uitgavenpad aanbeveelt.⁵³ Een dergelijk uitgavenpad is niet bindend, er kan gemotiveerd van afgeweken worden.

Indien het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn een hoger netto-uitgavenpad bevat dan de door de Commissie aanbevolen technische informatie, dient een lidstaat deugdelijke en datagestuurde economische argumenten in het plan op te voeren die het verschil verklaren. Als een lidstaat gebruik maakt van macro-economische aannames in de raming voor de overheidsschuld op de middellange termijn, die afwijken van de aannames van de Commissie moeten de verschillen ook toegelicht en gemotiveerd worden.

Een gemotiveerde verklaring voor een hoger netto-uitgavenpad, afwijking van de technische informatie, en afwijkingen van en de macro-economische aannames onderliggend aan het uitgavenpad opgevoerd in het budgettair-structureel plan spelen een belangrijke rol tijdens het opstellen, indienen en goedkeuren van het budgettair-structureel plan. Nederland zal nu en in de toekomst voldoende in staat moeten zijn om, indien nodig, gemotiveerd af te kunnen wijken van de aannames van de Europese Commissie. Dit wordt des te meer van belang in het geval de budgettaire uitgangspositie van Nederland verslechtert en de vereisten voor het budgettair-structureel plan strenger worden.⁵⁴

⁵² Een referentiep ad zoals bedoeld in artikel 5 van Verordening 2024/1263 (preventieve arm).

⁵³ Overwegingen in artikelen 18 en 19 van de Verordening 2024/1263 bieden hier aanknopingspunten voor.

⁵⁴ Indien een lidstaat op het moment van indienen van het plan (ex-ante) niet voldoet aan (één van) de referentiewaarden uit de correctieve arm, verschaft de Commissie deze lidstaat een referentiep ad zoals bedoeld in artikel 5 van Verordening 2024/1263. Als gedurende tijdshorizon van het plan sprake is van een buitensporig tekort op basis van overschrijding van de tekortnorm van maximaal 3% bbp, dient de lidstaat een correctief uitgavenpad in het meerjarenplan op te nemen dat een jaarlijkse begrotingsaanpassing van minstens 0,5% bbp in structurele termen bevat. Als er sprake is van een buitensporig tekort op basis van basis van het schuld criterium van maximaal 60% bbp dient de lidstaat een correctief uitgavenpad in het budgettair-structureel plan op te nemen dat minstens zo veeleisend is als het uitgavenpad aanbevolen door de Raad.

Kabinetsreactie op septemberrapportage 2024

D.1 Europese begrotingstoetsing

In de septemberrapportage toetst de Afdeling of de begroting voldoet aan de Europese begrotingsregels zoals vastgelegd in het herziene Stabiliteits- en Groeipact (SGP). De Afdeling kijkt hierbij naar cijfers uit het budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn (hierna: het plan), waarin de CPB-ramingen voor de overheidsfinanciën zijn verwerkt. Het tekort komt volgens het CPB in 2024 uit op 1,8% bbp en op 2,5% bbp in 2025. Het CPB raamt de EMU-schuld op 45,0% bbp in 2024 en 46,7% bbp in 2025. Op basis hiervan concludeert de Afdeling dat zowel het tekort als de schuld onder de referentiewaarden van de correctieve arm blijven (respectievelijk 3% bbp en 60% bbp). Het CPB raamt dat het tekort en de schuld op de middellange termijn Europese referentiewaarden zullen overschrijden. De Afdeling concludeert op basis hiervan dat de netto primaire uitgavengroei⁵⁵, de belangrijkste indicator in het nieuwe SGP, in het plan niet voldoet aan de vereisten uit het SGP voor de preventieve arm.

Het kabinet onderschrijft de beoordeling van de Afdeling over de naleving van de Europese begrotingsregels. Het kabinet heeft een eerste stap gezet om de uitgaven van de overheid structureel te beperken. Hierdoor blijven de overheidsfinanciën gedurende de kabinetsperiode, op een incidentele tegenvaller in 2026 na⁵⁶, onder de Europese referentiewaarden. Op de langere termijn zullen de overheidsfinanciën echter verslechteren, met name door toenemende vergrijzingslasten en stijgende rente-uitgaven. Het kabinet erkent dat op basis van de meest actuele inschattingen voor Nederland een aanvullende begrotingsopgave volgt om te voldoen aan de preventieve arm van de Europese begrotingsregels. Zolang de Nederlandse overheidsfinanciën binnen de Europese referentiewaarden blijven, kan de Commissie echter geen handhavingsmaatregelen opleggen.

Ten aanzien van de structurele hervormingen en toekomstige budgettaire en economische uitdagingen maakt het kabinet een begin met het beheersen van de uitgaven, en stelt het kabinet dat ruimte voor ondernemerschap en bedrijven cruciaal is als het gaat om toekomstige productiviteitsgroei. Wel erkent het kabinet dat de vergrijzing ook in de toekomst de Rijksoverheid voor budgettaire keuzes kan stellen. Ten aanzien van investeringen werkt het kabinet als onderdeel van terugkeer naar begrotingsdiscipline aan een meer realistische begroting. De afgelopen jaren hebben aangetoond dat geld alleen niet altijd voldoende is om beleidsdoelstellingen te realiseren. Om te werken naar een meer realistische begroting zijn door middel van kasschuiven budgetten in een meer realistisch bestedingsritme geplaatst.

⁵⁵ De netto primaire uitgaven bestaan uit de nationale overheidsuitgaven gecorrigeerd voor de rente-uitgaven, tijdelijke en eenmalige uitgaven, uitgaven die worden bekostigd met inkomsten uit EU-fondsen en nationale cofinanciering voor EU-programma's, conjuncturele werkloosheidsuitgaven en eventuele maatregelen die zorgen voor hogere inkomsten.

⁵⁶ Het affinancieren van militaire pensioenen leidt tot een eenmalige verslechtering van het EMU-saldo met 0,7% bbp in 2026, waardoor de 3%-norm in dat jaar wordt overschreden.

Annex III – Toelichting hervormingen en investeringen

In deze annex wordt toelichting gegeven op de verschillende hervormingen en investeringen die in het budgettaire structureel plan genoemd worden (in Hoofdstuk 6). De hervormingen zijn geclusterd per thema. De nummers in Tabel 12 corresponderen met de nummers in de toelichting onder de tabel.

Tabel 13. Hervormingen en investeringen

Hervormingen/investeringen		HVP/MFK ⁵⁷	LSA ⁵⁸	Gemeenschappelijke prioriteit ⁵⁹
Een eerlijke groene en digitale transitie, inclusief consistentie met de Europese Klimaatwet				
Duurzame landbouw				
1	Hervorming: ketenaanpak verduurzaming landbouw	-	2024.4.2, 2023.4.4, 2022.4.5	Een eerlijke groene en digitale transitie, inclusief consistentie met de Europese Klimaatwet
2	Investering: omschakelprogramma 'duurzame landbouw'	-	2024.4.2, 2023.4.4, 2022.4.5	Een eerlijke groene en digitale transitie, inclusief consistentie met de Europese Klimaatwet
Transitie naar hernieuwbare energie				
3	Hervorming: Landelijke Actieprogramma Netcongestie	HVP (C8-R1)	2024.4.1, 2023.4.2, 2022.4.2, 2020.3.4, 2019.3.3	Een eerlijke groene en digitale transitie, inclusief consistentie met de Europese Klimaatwet , Energiezekerheid
4	Investering: Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat	HVP (C8-R1)	2024.4.1, 2023.4.2, 2022.4.2, 2020.3.4	Een eerlijke groene en digitale transitie, inclusief consistentie met de Europese Klimaatwet
5	Investering: Programma Energiehoofdstructuur	-	2024.4.1, 2023.4.2, 2022.4.2, 2020.3.4	Een eerlijke groene en digitale transitie, inclusief consistentie met de Europese Klimaatwet
6	Hervorming: Omgevingswet	-	2022.4.2	Een eerlijke groene en digitale transitie, inclusief consistentie met de Europese Klimaatwet

⁵⁷ Indien de maatregel tevens onderdeel is van (i) het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan of (ii) het MFK-[Partnerschapsovereenkomst](#). Voor HVP-maatregelen wordt tussen de haakjes verwezen naar het nummer in de herziene Annex van het Raaduitvoeringsbesluit.

⁵⁸ Conform de richtlijnen van de Europese Commissie wordt gereageerd op de landspecifieke aanbevelingen die 'relevant' zijn. Dat wil zeggen, de structurele (niet-budgettaire) aanbevelingen teruggaand tot 2019 die volgens de jaarlijkse Commissiebeoordeling geen 'substantiële' of 'volledige' vooruitgang of implementatie hebben, zie [Country-specific recommendations database \(europa.eu\)](#) voor 2023 en eerder.

⁵⁹ De gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie cf. Artikel 13(c) Verordening 2024/1263, (i) het verwezenlijken van een eerlijke groene en digitale transitie, met inbegrip van de klimaatdoelstellingen zoals vastgelegd in Verordening (EU) 2021/1119 ("Europese Klimaatwet"), (ii) sociale en economische veerkracht, met inbegrip van de Europese pijler van sociale rechten, (iii) energiezekerheid en (iv) waar noodzakelijk, de opbouw van defensievermogens.

7	Hervorming: SDE ++	-	2023.4.2, 2022.4.2, 2020.3.4, 2019.3.3	Een eerlijke groene en digitale transitie, inclusief consistentie met de Europese Klimaatwet
8	Investering : Klimaat- en Transitiefonds	-	2023.4.2, 2022.4.2, 2020.3.4, 2019.3.3	Een eerlijke groene en digitale transitie, inclusief consistentie met de Europese Klimaatwet
Energie-efficiëntie, met name in de gebouwde omgeving				
9	Hervorming: Programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving (PVGO)	-	2023.4.3, 2022.4.3	Een eerlijke groene en digitale transitie, inclusief consistentie met de Europese Klimaatwet
10	Hervorming: Actualisering van de Energiebesparingsplicht	-	2023.4.3, 2022.4.3	Energiezekerheid
Vaardigheden t.b.v. de groene transitie				
11	Hervorming: Actieplan Groene en Digitale Banen		2023.4.5	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten; een eerlijke digitale transitie; Een eerlijke groene en digitale transitie, inclusief consistentie met de Europese Klimaatwet
Onderzoek en ontwikkeling (R&D)				
12	Investering: Investerings in onderzoek en ontwikkeling vanuit het Nationaal Groeifonds (5,5 mld. EUR voorwaardelijk toegekend of gereserveerd per eind 2023)	-	2019.3.2	Een eerlijke groene en digitale transitie, inclusief consistentie met de Europese Klimaatwet
13	Investering: Quantum Delta NL (277,9 mln. EUR)	HVP (C2.1 I1)	2020.3.3 2020.3.5 2019.3.2	Een eerlijke groene en digitale transitie, inclusief consistentie met de Europese Klimaatwet
Overige maatregelen				
14	Investering: Strategie Digitale Economie: Generieke Instrumenten	-		Een eerlijke groene en digitale transitie, inclusief consistentie met de Europese Klimaatwet
15	Investering: Strategie Digitale Economie: Specifieke Instrumenten	-		Een eerlijke groene en digitale transitie, inclusief consistentie met de Europese Klimaatwet
16	Investering: Strategie Digitale Economie: Nationale Groeifonds	-		Een eerlijke groene en digitale transitie, inclusief consistentie met de Europese Klimaatwet

17	Aanpassing nationale klimaatwet			Een eerlijke groene en digitale transitie, inclusief consistentie met de Europese Klimaatwet
18	Instelling Klimaatfonds			Een eerlijke groene en digitale transitie, inclusief consistentie met de Europese Klimaatwet
19	Investering 1: Subsidieregeling Publieke Laadinfrastructuur zwaar vervoer (SPULA)		2022.4.4	Een eerlijke groene en digitale transitie, inclusief consistentie met de Europese Klimaatwet
76	Oprichting centraal contactpunt NZIA en CRMA			Een eerlijke groene en digitale transitie, inclusief consistentie met de Europese Klimaatwet
77	Rapport groeimarkten voor Nederland			Een eerlijke groene en digitale transitie, inclusief consistentie met de Europese Klimaatwet
Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten				
Belastingstelsysteem				
20	Hervorming: belasting van inkomen uit vermogen	-	2024.1.3, 2023.1.5, 2022.1.4, 2019.1.1	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten
Woningmarkt				
21	Hervorming: Aanwijzing grootschalige woningbouwlocaties en NOVEX gebieden	-	2024.1.4, 2023.1.6	-
22	Investering: Financiële ondersteuning om sneller en betaalbaarder te kunnen bouwen (7,5 miljard tot en met 2030)	HVP (C3.1 R3-1, C3.1 R3-2)	2024.1.4, 2023.1.6	-
23	Hervorming: Wet Versterking regie Volkshuisvesting Versnellen en verkorten beroepsprocedures	HVP (C3.1 R3-4)	2024.1.4, 2023.1.6	-
24	Hervorming: Wet betaalbare huur: modernisering WWS, nieuwbouwopslag, afspraken met IVBN en corporatiesector over nieuwbouw middenhuur (100.000 woningen in totaal)	-	2024.1.4, 2023.1.6	-
25	Hervorming: Wetsvoorstel Hervorming Huurtoeslag ter ondersteuning betaalbaarheid in midden- en vrije huursector.	-	2024.1.4, 2023.1.6	-
Zorg				

26	Hervorming: Tijdelijk extra personele capaciteit voor de zorg in crisistijd (Nationale Zorgreserve en Sector Plan plus)	HVP (C5.1 I1-3)	2020.1.2, 2022.3, 2023.3	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten
27	Hervorming: SET-COVID-19	HVP (C5.1 I3)	2020.1.2	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten
28	Hervorming: IC-opscaling	HVP (C5.1 I2)	2020.1.2, 2022.3, 2023.3	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten
29	Hervorming: STOZ-regeling	-	2020.1.2	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten
30	Hervorming: Programma Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen (WOZO)	-	2024.1.5	-
31	Hervorming: Toekomstagenda zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking	-	2024.1.5	-
32	Hervorming: Nationale dementiestrategie 2021 – 2030	-	2024.1.5	-
33	Hervorming: Verbeteren en Verbreden van de Toets op het Basispakket (VVTB or 'improving and broadening the assessment of the Dutch basic benefit package')	-	2024.1.5	-
34	Hervorming: Kennisinstructuur in de Langdurige zorg	-	2024.1.5	-
Arbeidsmarkt				
11	Hervorming: Actieplan Groene en Digitale Banen		2023.4.5	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten; een eerlijke digitale transitie; Een eerlijke groene en digitale transitie, inclusief consistentie met de Europese Klimaatwet
35	Hervorming: Meer zekerheid flexwerkers		2024.3.1 2023.3.1 2022.3.3 2022.3.2 2022.3.1 2020.2.2 2019.2.2 2019.2.1	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten
36	Hervorming: Verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen	HVP (C4.1 R2-1)	2024.3.1 2023.3.1 2022.3.3 2022.3.2 2022.3.1 2020.2.2	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten

			2019.2.2 2019.2.1	
37	Hervorming: Aanpak Arbeidsmarktkrapte		2024.3.1 2023.3.1 2022.3.3 2022.3.2 2022.3.1 2020.2.2 2019.2.2	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten
38.	Hervorming: Actieplan aanpak van schijnzelfstandigheid	HVP (C4.1 R4)	2024.3.1 2023.3.1 2022.3.3 2022.3.2 2022.3.1 2020.2.2 2019.2.2 2019.2.1	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten
39	Hervorming: Programma voor een inclusieve arbeidsmarkt		2024.3.2 2023.3.3 2023.3.2 2022.3.5 2022.3.4 2019.2.3	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten
40	Hervorming: Regionale Mobiliteitsteams/ Regionale Werkcentra		2024.3.2 2023.3.3 2023.3.2 2022.3.5 2022.3.4 2019.2.3	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten
41	Hervorming: Wet Breed Offensief		2024.3.2 2023.3.3 2023.3.2 2022.3.5 2022.3.4 2019.2.3	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten
42	Investering: Ontwikkelpaden		2024.3.2 2023.3.3 2023.3.2 2022.3.5 2022.3.4 2020.3.3 2019.2.3	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten
43	Investering: SLIM-regeling		2024.3.2 2023.3.3 2023.3.2 2022.3.5 2022.3.4 2020.3.3 2019.2.3	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten
44	Hervorming: Meer uren werkt!		2024.3.2 2023.3.3 2023.3.2 2022.3.5 2022.3.4 2019.2.3	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten
Onderwijs				
45	Hervorming: Nieuwe kerndoelen basisvaardigheden primair onderwijs en onderbouw voortgezet onderwijs	-	2024.3.3	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten

46	Hervorming: Nieuwe examenprogramma's bovenbouw voortgezet onderwijs	-	2024.3.3	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten
47	Investering: Subsidieregeling Verbetering basisvaardigheden	-	2024.3.3	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten
48	Investering: gerichte bekostiging basisvaardigheden	-	2024.3.3	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten
49	Hervorming: toevoegen van het evidence-informed werken aan de wettelijke deugdelijkheidseisen funderend onderwijs	-	2024.3.3	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten
50	Hervorming: verplichting leerlingvolgsystemen in de onderbouw vo	-	2024.3.3	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten
51	Investering: BoekStart en de Bibliotheek op school	-	2024.3.3	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten
52	Investering: extra ruimte voor kwalitatief goede leraren in het Onderwijsakkoord	-	2024.3.3	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten
53	Investering: Regeling zij-instroom	-	2024.3.3	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten
54	Investering: Regeling SOOL (subsidie onderwijspersoonlijke opleiding tot leraar)	-	2024.3.3	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten
55	Investering: Regeling statushouders en de stap naar de klas	-	2024.3.3	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten
56	Investering: Verhoging salarissen van leraren in het primair onderwijs	-	2024.3.3	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten
57	Investering: Verlagen werkdruk	-	2024.3.3	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten

58	Investering: Professionalisering leraren, schoolleiders en ondersteunend personeel	-	2024.3.3	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten
59	Investering: Regeling onderwijskansen voortgezet onderwijs	-	2024.3.3	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten
Overige maatregelen				
60	Hervorming: Wet toekomst pensioenen	HVP (C4.1 R3)	2022.1.5 2019.2.2	Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten
77	Rapport groeimarkten voor Nederland			Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten
78	Project Beethoven			Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten
Energiezekerheid				
Elektriciteitsnet				
3	Hervorming: Landelijke Actieprogramma Netcongestie	HVP (C8-R1)	2024.4.1, 2023.4.2, 2022.4.2, 2020.3.4, 2019.3.3	Een eerlijke groene en digitale transitie, inclusief consistentie met de Europese Klimaatwet , Energiezekerheid
Energie-efficiëntie, met name in de gebouwde omgeving				
10	Hervorming: Actualisering van de Energiebesparingsplicht	-	2023.4.3, 2022.4.3	Energiezekerheid
Overige maatregelen				
63	Hervorming: Nieuwe Energiewet	HVP (C1.1 R5-1)	2023.4.2, 2023.4.1, 2022.4.1, 2022.4.2, 2020.3.4, 2019.3.3	Energiezekerheid
64	Hervorming: Wet bestrijding Energieleveringscrisis	-	-	Energiezekerheid
65	Hervorming/Investering: Aanpassing Wet Voorraadvoeding Aardolieproducten	-	-	Energiezekerheid
66	Hervorming/Investering: CER/NIS	-	-	Energiezekerheid
67	Hervorming/Investering: Waterstof	HVP (C1.1 I2-2)	2023.4.5, 2023.4.2, 2023.4.1, 2022.4.1, 2022.4.2, 2020.3.2, 2020.3.5, 2020.3.4, 2019.3.2, 2019.3.3	Energiezekerheid

75	Aanstelling Speciaal Vertegenwoordiger Grondstoffenstrategie			Energiezekerheid
76	Oprichting Nederlands Materialen Observatorium			Energiezekerheid
Opbouw van defensiecapaciteiten				
Overige maatregelen				
68	Investering 1: Investerings Defensiebreed materieel 2024-2028 €9,6 mld	-	-	de opbouw van defensiecapaciteiten
69	Investering 2: Investerings Maritiem materieel 2024-2028 €8,6 mld	-	-	de opbouw van defensiecapaciteiten
70	Investering 3: Investerings Land materieel 2024-2028 €11,6 mld	-	-	de opbouw van defensiecapaciteiten
71	Investering 4: Investerings Lucht materieel 2024-2028 €11,8 mld	-	-	de opbouw van defensiecapaciteiten
72	Investering 5: Investerings Infrastructuur en Vastgoed 2024-2028 €6,3 mld	-	-	de opbouw van defensiecapaciteiten
73	Investering 6: Investerings IT 2024-2028 €7,5 mld	-	-	de opbouw van defensiecapaciteiten
74	Investering 7: Investerings nominaal en nog onverdeeld 2024-2028 €0,6 mld			

Toelichting maatregelen

Gemeenschappelijke prioriteit: Het verwezenlijken van een eerlijke groene en digitale transitie, met inbegrip van de klimaatdoelstellingen zoals vastgelegd in de Europese Klimaatwet

Duurzame Landbouw

1. Ketenaanpak verduurzaming landbouw

Het pakket aan maatregelen heeft als doel om de markt voor duurzame producten te vergroten en duurzaamheidsinspanningen op het boerenland te belonen. Het pakket richt zich onder meer op het vergroten van de transparantie over verduurzaming bij ketenpartijen, het bieden van lange termijn afzet zekerheid door marktpartijen, het verstrekken van financiering onder gunstige voorwaarden door financiële instellingen en het betalen van een passende vergoeding voor duurzamere producten door afnemers.

2. Omschakelprogramma 'duurzame landbouw'

Met het omschakelprogramma 'duurzame landbouw' wordt beoogd om de omschakeling naar duurzamere vormen van landbouw financieel mogelijk te maken voor agrarische ondernemers die in het kader van stikstofreductie en op basis van een levensvatbaar duurzaam bedrijfsplan willen omschakelen, maar daarbij tegen financiële belemmeringen aanlopen. Binnen het programma zijn er twee sporen:

- Tijdelijk verlichten van de kasstroom wanneer een bedrijf wil omschakelen naar een meer duurzame bedrijfsvoering 'omschakelspoor'. Dit spoor bestaat uit twee subsidieregelingen (Regeling Bedrijfsplan voor omschakeling en Regeling Demonstratiebedrijven) en het Investeringsfonds Duurzame Landbouw vanuit het Nationaal Groenfonds.
- Een 'overbruggingspoor' om agrarische ondernemers te ondersteunen in de omschakeling, door tijdelijke financiële dips tijdens de omschakelperiode te verzachten/te overbruggen. Dit spoor bestaat uit een werkkapitaalregeling.

Voor het omschakelprogramma is 175 miljoen euro gereserveerd, en de verwachte looptijd van het Investeringsfonds Duurzame Landbouw is tot 2034.

Transitie naar hernieuwbare energie

3. Landelijke Actieprogramma Netcongestie

Het Landelijke Actieprogramma Netcongestie (LAN) is bedoeld om de uitdagingen rondom het elektriciteitsnet aan te pakken. Netbeheerders voeren investeringen op om het net sneller uit te breiden en het flexibel en optimaal te gebruiken. Het kabinet maakt het wettelijk mogelijk om procedures, en daardoor doorlooptijden, voor energie-infrastructuurprojecten te versnellen. Hiermee draagt het programma bij aan het verbeteren van de randvoorwaarden om investeringen in het elektriciteitstransmissie- en het elektriciteitsdistributienet te stimuleren.

Deze maatregel maakt onderdeel uit van het HVP (C8-I1).

4. *Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat*

Met het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK) versnelt de Rijksoverheid de besluitvorming over de aanleg van de benodigde energie-infrastructuurprojecten, krijgen bepaalde projecten meer prioriteit in de investeringsplannen van de netbeheerders en worden knelpunten bij de realisatie van projecten zoveel mogelijk weggelaten. Deze projecten zijn essentieel voor de verduurzaming van de industrie, de mobiliteit, de gebouwde omgeving en voor de realisatie van windenergie op zee. Het MIEK richt zich op de modaliteiten die centraal staan in de energietransitie: elektriciteit, waterstof(-derivaten) en groen gas, CO₂-transport en -opslag, en warmte. Prioritaire projecten van nationaal schaalniveau zitten in het nationale MIEK, projecten van regionaal schaalniveau in het provinciale MIEK.

Deze maatregel maakt onderdeel uit van het HVP (C8-I1).

5. *Programma Energiehoofdstructuur*

Voor de ruimtelijke planning van de energie-infrastructuur van nationaal belang richting 2050 werkt Nederland aan de uitvoering van het vastgestelde Programma Energiehoofdstructuur (PEH). Deze maatregel is bedoeld om toekomstige energieprojecten sneller te kunnen realiseren. Aan de hand van verschillende scenario's voor de ontwikkeling van het klimaatneutrale energiesysteem voor 2050 kijkt het PEH naar de benodigde ruimte om knelpunten in het energiesysteem op te lossen. Door proactief ruimte vrij te maken voor toekomstige ontwikkelingen kunnen toekomstige energieprojecten sneller worden gerealiseerd. Hiermee draagt het programma bij aan het verbeteren van de randvoorwaarden om investeringen in het elektriciteitstransmissie- en het elektriciteitsdistributienet te stimuleren.

6. *Omgevingswet*

De Omgevingswet, die in 2024 in werking is getreden, vormt de basis voor maatregelen zoals het stroomlijnen van milieu- en vergunningsprocedure en one-stop shop en het opzetten van gedigitaliseerde procedures. Met deze wet kunnen de meeste bestaande losse milieuvergunningen (behalve met name natuurwetgeving en de mer) in één omgevingsvergunning samengevoegd worden. Deze vergunning kan voor projecten op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau worden afgegeven. Deze maatregel draagt bij aan het verder stroomlijnen van vergunningsprocedures.

7. *SDE++*

DE SDE++ + geeft subsidie aan bedrijven en non-profitorganisaties die grootschalig hernieuwbare energie opwekken of de CO₂-uitstoot verminderen.

8. *Klimaat- en Transitiefonds*

Om het klimaat- en energiebeleid te financieren is een Klimaat- en Transitiefonds van 35 miljard euro voor de komende 10 jaar opgericht, aanvullend op de huidige Subsidieregeling Duurzame Energie SDE++. Dit fonds helpt om de benodigde energie-infrastructuur (elektriciteit, warmte, waterstof en CO₂) aan te leggen, de groene industriepolitiek te verwezenlijken en de mobiliteit en de gebouwde omgeving te verduurzamen. Tevens wordt er extra ingezet op de stimulering van het aanbod van hernieuwbare energiebronnen, door in te zetten op extra wind op zee, zon-op-dak, aardwarmte, groen gas en aquathermie, alsmede de productie en import van waterstof op. Naast duurzame energie werd er ook ingezet op andere CO₂-arme technologieën, om onder meer de afhankelijkheid van de import van gas te verkleinen, met het voornemen de kerncentrale in Borssele langer open te houden en de benodigde stappen te zetten voor de bouw van nieuwe kerncentrales. Hiermee draagt het fonds bij aan steun voor investeringen in hernieuwbare energie, energie-efficiëntie en strategieën ter vermindering van broeikasgasemissies.

Energie-efficiëntie, met name in de gebouwde omgeving

9. *Programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving (PVGO)*

Het doel van het Programma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving is een restemissie van 13,2 Mton CO₂ in 2030. Naast CO₂-doelen is er sinds de publicatie van de nieuwe Europese Energy Efficiency Directive (EED) ook meer aandacht voor het reduceren van het finale energiegebruik. De operationele doelstellingen voor de gebouwde omgeving zoals geformuleerd in het programma zijn:

- 1 miljoen geïsoleerde huurwoningen
- 1,5 miljoen geïsoleerde koopwoningen
- 120.000 verduurzaamde utiliteitsgebouwen
- 1 miljoen hybride warmtepompen in bestaande bouw
- 500.000 extra warmtenet aansluitingen in bestaande bouw
- 1,5 miljoen verduurzaamde woningen binnen de wijkaanpak

Het Programma, gestart in 2022, bestaat uit vijf programmalijnen.

1. gebiedsgerichte/wijkgerichte aanpak
2. individuele aanpak woningen (koop- en huurwoningen)
3. aanpak utiliteitsgebouwen
4. bronnen en infrastructuur
5. innovatie in de bouw

In juni 2024 is de tweede voortgangsrapportage gepubliceerd. Daaruit bleek dat de CO₂-uitstoot van woningen en gebouwen is tussen 1990 en 2023 met 38% gedaald van 30 naar 18,6 megaton CO₂. Bijna de helft van die daling vond plaats in de laatste twee jaar. Hiermee komt de doelstelling in zicht om de CO₂-uitstoot van de gebouwde omgeving in 2030 met meer dan 55 procent te verlagen ten opzichte van 1990. Tussen 2021 en 2023 nam het aardgasverbruik in woningen met een kwart af. Dit komt door verduurzaming van woningen, maar ook voor een belangrijk deel door zuiniger gedrag. Het is daardoor onzeker of deze sterke daling in dezelfde mate doorzet. Inzet blijft nodig om de doelstellingen te halen.⁶⁰

10. *Actualisering van de Energiebesparingsplicht*

De energiebesparingsplicht verplichtte bedrijven en instellingen met een jaarlijks energiegebruik vanaf 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgasequivalent alle mogelijke energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder te treffen. Met de aanscherping van de energiebesparingsplicht naar de plicht ter verduurzaming van het energiegebruik vallen meer bedrijven en meer maatregelen onder de plicht. De aanscherping van de energiebesparingsplicht vormt een cruciaal onderdeel van het Nederlandse klimaat- en energiebeleid.

Naast energiebesparende maatregelen zijn nu ook maatregelen voor de productie van hernieuwbare energie en maatregelen voor het vervangen van een energiedrager verplicht, mits de maatregelen CO₂ reduceren en een terugverdientijd van vijf jaar of minder hebben. Verder is de doelgroep uitgebreid naar bedrijven of instellingen die vergunningsplichtig zijn en bedrijven die deelnemen aan het Europese emissiehandelssysteem. Zoals ik aan uw Kamer gemeld heb (Kamerstuk 30196, nr. 801), zijn ook glastuinbouwbedrijven die deelnemen aan het systeem kostenverevening reductie CO₂-emissies onder de aangescherpte verplichting gebracht. De doelgroep is daarmee uitgebreid met circa 20.000 bedrijfslocaties en er vallen nu circa 105.000 bedrijfslocaties onder de plicht. Zij zullen alle energie besparende en verduurzamingsmaatregelen nemen die zij binnen 5 jaar of minder zouden terug verdienen.

De aanscherping van de energiebesparingsplicht draagt bij aan de aanbevelingen doordat er meer bedrijven onder vallen en de maatregelen die moeten worden genomen zijn uitgebreid. De maatregelen die genomen moeten worden, zien zowel op processen als gebouwen. Meer informatie is te vinden op: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/energiebesparingsplicht>

Vaardigheden t.b.v. de groene transitie

11. *Actieplan Groene en Digitale banen*

Het kabinet heeft het Actieplan Groene en Digitale Banen gepresenteerd, waarin extra inspanningen worden aangekondigd om de krapte op de arbeidsmarkt aan te pakken in sectoren die cruciaal zijn voor energie- en klimaattransities.

- Maatregelen van technische en ICT-werkgevers.

⁶⁰ Zie voor de volledige voortgangsrapportage Kamerstuk 32847, nr. 1190.

- Aanvullende maatregelen vanuit het generieke tekort op de arbeidsmarkt.
- Aanvullende maatregelen specifiek voor de groene en digitale transitie.

De maatregelen moeten leiden tot een effect op:

- Verhoging instroom in bèta- en techniekonderwijs;
- Behoud en toename van technische werknemers in techniek en ICT;
- Arbeidsproductiviteit verhogende innovaties;
- Het versterken van de governance en het voorkomen van versnippering van initiatieven.

Het opschalen van succesvolle regionale publiek-private partnerschappen in het beroepsonderwijs is een van de belangrijkste maatregelen van het actieplan. Het kabinet investeert 210 miljoen euro in deze publiek-private partnerschappen om bij te dragen aan het aanbieden en verwerven van vaardigheden en competenties die nodig zijn voor de groene transitie. Naast gerichte inspanningen voor vaardigheden voor de transitie investeert de Nederlandse overheid ook in een brede leercultuur. Een leven lang leren is essentieel voor een dynamische en wendbare arbeidsmarkt die verschillende transities kan ondersteunen, waaronder de groene transitie. Via het Nationaal Groeifonds (NGF) zet het kabinet hier ook op in met de projecten 'Versterking infrastructuur Leven Lang Leren' en de 'Nationale Katalysator Leven Lang Leren', gericht op de energie- en grondstoffentransitie. Tot slot investeert het kabinet de komende jaren ruim 350 miljoen euro in het programma Techkwadraat. Dit programma is een van de nieuwste maatregelen uit het Actieplan Groene en Digitale Banen. Het doel is om alle kinderen en jongeren in de leeftijdsfase van het primair en voortgezet onderwijs in aanraking te laten komen met de kansen van (natuur)wetenschap, techniek, technologie en ICT. Dit draagt ook bij aan het versterken van het innovatieve vermogen van Nederland, en op de lange termijn aan de Nederlandse productiviteit.

Nieuwe kerndoelen basisvaardigheden primair onderwijs en onderbouw voortgezet onderwijs
Deze maatregel is bedoeld om tot nieuwe kerndoelen voor basisvaardigheden in primair onderwijs en onderbouw voortgezet onderwijs te komen. De conceptkerndoelen voor Nederlands, rekenen en wiskunde zijn in najaar van 2023 opgeleverd. De conceptkerndoelen voor burgerschap en digitale geletterdheid zijn in het voorjaar van 2023 opgeleverd. De overige leergebieden worden in het najaar van 2024 verwacht. Om scholen en leraren te ondersteunen bij de implementatie van de nieuwe kerndoelen ontwikkelt SLO de komende tijd in opdracht van OCW tussendoelen, leerlijnen en handreikingen. Over andere aspecten van de implementatie, zoals bij- en nascholing van leraren, worden de komende tijd gesprekken gevoerd met het onderwijsveld.

Onderzoek en ontwikkeling (R&D)

12. Investerings in onderzoek en ontwikkeling vanuit het Nationaal Groeifonds (5,5 miljard euro voorwaardelijk toegekend of gereserveerd per eind 2023)

Nederland heeft zich gecommitteerd aan de doelstelling om de uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling (R&D) te verhogen naar 3 procent van het BBP, zonder dat het private aandeel daalt. Nederland heeft diverse innovatie-instrumenten die bijdragen aan dit doel, waaronder de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelwerk (WBSO) en de Innovatiebox (samen goed voor ruim 3 miljard euro aan fiscale voordelen). Met het Nationaal Groeifonds stelde het kabinet middelen beschikbaar die bijdragen aan het toekomstig verdienvermogen. Hoewel het Nationaal Groeifonds niet wordt gecontinueerd, worden komende jaren nog significante investeringen gedaan rondom reeds gehonoreerde Groeifondsvoorstellen. Per eind 2023 is er 5,5 miljard euro voorwaardelijk toegekend of gereserveerd. Veel van die middelen stimuleren R&D bij private partijen. Enkele maatregelen binnen het NGF zijn onderdeel van het HVP.

13. Quantum Delta NL (277,9 miljoen euro)

Met dit programma, dat tot 2028 loopt, wordt geïnvesteerd in onderzoek en ontwikkeling van 3 subprogramma's (KATs) (i) quantumcomputers, (ii) quantumnetwerken en (iii) quantumsensoren. Het programma is een uitwerking van de Nationale Agenda Quantumtechnologie en bestrijkt de gehele kennisketen van onderwijs tot onderzoek en van technologie tot ondernemerschap. De drie sub-programma's (KATs) hebben grosso modo drie doelen: het versneld ontwikkelen van zinvolle toepassingen van quantumtechnologie, het ontwikkelen, aantrekken en behouden van talent en het stimuleren van de ontwikkeling en vestiging van (nieuwe) bedrijven in Nederland. Elk KAT doet dit voor zijn eigen quantum-toepassingsgebied: computing, communicatie, en sensing. Deze toepassingsgebieden worden

gedreven vanuit de vier actielijnen: van onderzoek en innovatie het Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan naar marktcreatie, talentontwikkeling en maatschappelijke acceptatie van de technologie. Ook onderling vindt er kruisbestuiving plaats via de KAT's: de drie toepassingsgebieden zijn immers gestoeld op dezelfde werkingsprincipes uit de quantummechanica. De nationale cleanroom infrastructuur is onderliggend aan en randvoorwaardelijk voor het programma. De bedoeling is dat deze investeringen het quantum-ecosysteem versterken, zodat Nederland in de toekomst deze disruptieve technologie kan toepassen om onder meer maatschappelijke uitdagingen aan te gaan en substantiële werkgelegenheid en toekomstig verdienvermogen te creëren.

Overige maatregelen

14. Strategie Digitale Economie: Generieke Instrumenten

Generieke innovatie instrumenten bestaande uit subsidies en fiscale maatregelen kunnen door ondernemers worden gebruikt voor onderzoek en innovatie waar digitale technologie een onderdeel van kan zijn. Dit is een bottom-up aanpak met generiek instrumentarium zoals de WBSO (gericht op stimuleren van Research & Development), de PPS-toeslag (Privaat-Publieke Samenwerkingstoeslag), het Digital Europe Programma en Internationaal Innoveren. Hieronder worden enkelen uitgelicht. In totaal wordt er jaarlijks gemiddeld 460 miljoen euro uitgegeven aan generieke instrumenten ten behoeve van digitalisering. Deze maatregel is geen onderdeel van het HVP.

De fiscale regeling WBSO89 is gericht op het stimuleren van Speur- en Ontwikkelingswerk (S&O, ofwel R&D) door het bedrijfsleven. In 2022 ging ruim 15% van het budget (ongeveer 193 miljoen euro) naar innovatie met digitale technologie. Dit percentage is bepaald op basis van toegekende aanvragen uit het ICT-vakgebied. Aanvragen van bedrijven uit andere sectoren die wel S&O activiteiten uitvoeren op het gebied van ICT of digitalisering zijn hierin niet meegenomen, omdat deze lastiger te bepalen zijn. Hierdoor valt het percentage vermoedelijk hoger uit.

Het Digital Europe Programma (DIGITAL) is een programma binnen het MFK (Meerjarig Financieel Kader van de EU) om het innovatie- en concurrentievermogen van de EU te verhogen en de strategische digitale capaciteiten te versterken. Het budget dat beschikbaar is op de EZ begroting voor nationale cofinanciering door Nederland is in totaal 75 miljoen euro voor de gehele looptijd van het programma. Hieruit zijn de 6 European Digital Innovation Hubs, de Test en Experimenteerfaciliteiten AIMatters en Agrifood gecofinancierd; deze hebben direct bijdrage aan het digitalisering van de MKB en innovatie rondom AI.

In het kader van het beleid voor Internationaal Innoveren is voor Nederlandse deelname aan publiek-private onderzoeksprogramma's in Europees verband cofinanciering beschikbaar. Deze middelen worden ingezet voor Eureka (Global Stars, Eureka-clusters) en de Joint Undertaking Key Digital Technologies (KDT JU), dat is gelieerd aan Horizon Europe. Beide initiatieven ondersteunen innovatiesamenwerking van Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen met partners uit de EU-lidstaten en EU-geassocieerde landen als partners buiten de EU. Jaarlijks is hier 20 miljoen euro budget voor.

15. Strategie Digitale Economie: Specifieke Instrumenten

Specifieke middelen zijn middelen die zijn gealloceerd en worden toegekend aan specifieke programma's met als doel de digitale economie te stimuleren. Gelet op dit doel hebben deze middelen een aandeel van 100% in de digitale economie, inclusief uitvoeringskosten. Dit zijn budgetten die een top down karakter hebben en op basis van het specifiek uit te voeren programma worden toegekend. Voorbeelden hiervan zijn IPCEI Cloudinfrastructuur en services (CIS), Smart Industries, IPCEI Micro Elektronica (ME2). Deze maatregel is geen onderdeel van het HVP.

IPCEI (Important Project of Common European Interest) CIS richt zich op het creëren van een stelsel van verbonden Europese Cloud infrastructuren, bestaande uit een nieuwe generatie veilige, energie-efficiënte, privacy-vriendelijke, transparante en interoperabele clouddiensten. Voor deelname van Nederlandse partijen is vanuit EZ 75 miljoen euro beschikbaar.

IPCEI ME2 is gericht op het versterken van de productieketen en het behouden van het concurrentievoordeel van de innovatieve Europese Tech industrie. Hiermee worden Nederlandse startups, mkb-toeleveranciers en grootbedrijf toegang gegarandeerd tot de

nieuwste micro en nano-elektronica en software. Voor deelname van Nederlandse partijen is vanuit EZ 71,2 miljoen euro beschikbaar.

16. Strategie Digitale Economie: Nationale Groeifonds

Het Nationaal Groeifonds (hierna: NGF) is een specifiek geoormerkt investeringsfonds dat is gericht op publieke investeringen om het verdienvermogen van Nederland duurzaam te vergroten. Dit betreft extra investeringen, -incidenteel en niet-reguliere – op het terrein van (i) kennisontwikkeling en (ii) R&D en innovatie. Deze voorstellen worden aangedragen door ondernemers, mkb-bedrijven, kennisinstellingen en andere partijen uit het veld. Het is niet voor alle projecten precies te bepalen welk deel van de investeringen aan de digitale economie toekomen. Wel is aan de hand van enkele criteria en een verdeelsleutel een inschatting gemaakt per toegekend project in de eerste twee tranches, we zien daarin dat er in totaal 1,4 miljard euro is geïnvesteerd in digitalisering. Enkele maatregelen binnen het NGF zijn onderdeel van het HVP.

17. Aanpassing nationale klimaatwet

Nederland heeft een nationale Klimaatwet waarin, net als in de Europese Klimaatwet, reductiedoelstellingen voor 2030 en 2050 zijn opgenomen. Deze doelstellingen in de Klimaatwet zijn in 2023 aangescherpt en in lijn gebracht met de Europese klimaatwet: In 2050 is Nederland onderdeel van een klimaatneutraal Europa, in 2030 wordt ten minste 55% minder CO₂-uitgestoten ten opzichte van 1990. Daarmee draagt de maatregel bij aan een eerlijke groene en digitale transitie, inclusief consistentie met de Europese klimaatwet.

18. Klimaatfonds

Nederland heeft in 2023 een Klimaatfonds ingesteld, waarmee ca. 35 miljard euro beschikbaar is gesteld voor investeringen die bijdragen aan het behalen van de reductiedoelstellingen in de Klimaatwet. Daarmee draagt deze maatregel bij aan een eerlijke groene en digitale transitie, inclusief consistentie met de Europese klimaatwet.

19. Subsidieregeling Publieke Laadinfrastructuur zwaar vervoer (SPULA)

De subsidieregeling stelt bedrijven in staat om de uitrol van publiek toegankelijke laadlocaties te versnellen. De subsidie is bedoeld voor kosten die gemaakt worden om laadinfrastructuur voor zware elektrische voertuigen aan te leggen of uit te breiden. Ook is het mogelijk om in geval van netcongestie aanvullende subsidie aan te vragen voor een stationaire batterij. In totaal is er voor 2024 15 miljoen beschikbaar voor de subsidie en de aanvraagperiode loopt van 1 oktober 2024 tot en 31 december 2024. De maatregel heeft een meerjarig karakter en draagt bij aan het versnellen van investeringen in duurzaam vervoer doordat het bedrijven aanmoedigt om te investeren in laadinfrastructuur voor zwaar vervoer en maakt daarmee de overstap naar zware zero-emissievoertuigen voor vervoerders. Verder draagt de subsidieregeling ten dele bij aan het vergroten van de aanwezigheid van laadinfrastructuur rond de TEN-T-corridors en daarmee ook aan de AFIR-doelstellingen. De maatregel is niet onderdeel van het Herstel- en Veerkrachtplan.

Gemeenschappelijke prioriteit: Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten

Belastingstelsel

20. Belasten van inkomen uit vermogen

De afgelopen periode zijn er stappen gezet om het inkomen uit aanmerkelijk belang (box 2-vermogen) evenwichtiger te belasten. Hierdoor wordt inkomen uit aanmerkelijk belang breder in de heffing betrokken en meer in balans gebracht met de belasting op inkomen uit arbeid. Er is een gedifferentieerd tarief voor box 2 ingevoerd dat enerzijds stimuleert om winst eerder uit te keren en anderzijds om hogere winstuitkeringen zwaarder te belasten. Het lage Vpb tarief is verhoogd en de bijbehorende schijfgrens verlaagd.

De afgelopen periode is tevens gewerkt aan een wetsvoorstel om het huidige stelsel van box 3 (vermogensrendementsheffing) te hervormen naar een stelsel dat werkelijk rendement belast. De omvorming van box 3 naar een stelsel dat het werkelijk rendement belast past bij het evenwichtiger belasten van inkomen uit vermogen. Het wetsvoorstel met beoogde invoeringsdatum 2027 ligt momenteel bij de Raad van State voor een advies.

Woningmarkt

21. *Aanwijzing grootschalige woningbouwlocaties en NOVEX gebieden*

Momenteel zijn er verspreid over het hele land 17 grootschalige NOVEX-gebieden aangewezen, met daarin 45 woningbouwlocaties, goed voor 300.000 woningen. Tot en met 2030 is in totaal 7,5 miljard euro beschikbaar om sneller te bouwen in deze gebieden en nieuwe woonwijken beter bereikbaar te maken. Ook is 475 miljoen euro aan gebiedsbudget toegekend.

22. *Financiële ondersteuning om sneller en betaalbaarder te kunnen bouwen*

Er is ingezet op maatregelen om de bouw te versnellen. Zo is 11 miljard euro geïnvesteerd in financiële regelingen. Onder regie van het Rijk zijn in 2022 en 2023 35 woondeals afgesloten in de twaalf provincies. Hierin staan afspraken over hoeveel, waar en voor wie wordt gebouwd. Verder is er in 2023 circa 300 miljoen euro geïnvesteerd in de StartBouwImpuls. Hiermee kunnen vergunde bouwprojecten die vanwege veranderende economische omstandigheden stil dreigen te vallen, toch snel starten.

Een deel van deze maatregel maakt onderdeel uit van het HVP (C3.1 R3-1, C3.1 R3-2).

23. *Wet Versterking regie Volkshuisvesting - Versnellen en verkorten beroepsprocedures*

Via het Wetsvoorstel Versterking Regie Volkshuisvesting worden de beroepsprocedures verkort en versneld en bovendien kunnen projecten waarvan de uitvoering van zwaarwegend maatschappelijk belang is door de minister worden aangewezen, waarna er dan een aantal procedure versnellingen mogelijk is, zoals beroep in één instantie en uitspraak door de Afdeling bestuursrechtspraak binnen zes maanden.

Deze maatregel maakt onderdeel uit van het HVP (C3.1 R3-4).

24. *Wet betaalbare huur*

De Wet Betaalbare Huur is op 25 juni door de Eerste Kamer aangenomen en is op 1.7.2024 in werking getreden. De betaalbaarheid wordt geborgd door betere handhaving van de al bestaande huurregulering via het woningwaarderingsstelsel en door het doortrekken van deze regulering naar de middenhuur bij een bewonerswissel. Bij de vormgeving van de regulering is er expliciet voor gezorgd dat het aantrekkelijk blijft om te investeren in de bouw van nieuwe middenhuurwoningen. Dit wordt gedaan door het woningwaarderingsstelsel te moderniseren. Zo komt er een opslag op de maximale huurprijs voor nieuwgebouwde woningen en weegt het energielabel zwaarder mee. De IVBN, de belangenvereniging voor institutionele beleggers, heeft aangegeven met deze regulering de komende jaren 50.000 nieuwe middenhuurwoningen te willen bouwen en ook de corporatiesector heeft 50.000 nieuwe middenhuurwoningen toegezegd via nieuwbouw in hun private niet-DAEB-portefeuilles. Bovendien kunnen de hierboven genoemde nieuwbouwwoningen ook in aanmerking komen voor ondersteuning via de Woningbouwimpuls en de Startbouwimpuls. Op Europees niveau is er een discussie gaande over de staatssteunregels voor betaalbare huisvesting, wat mogelijkheden kan scheppen voor verdere aanbodondersteuning. Verder worden er fiscale maatregelen overwogen voor de korte en middellange termijn die het aanbod van betaalbare private huurwoningen kunnen ondersteunen. Wel zien we dat buy-to-let verhuurders er vaker voor kiezen om bij verkoop de woning aan een eigenaar-bewoner te verkopen. Dit leidt tot meer aanbod van betaalbare koopappartementen, die voorzien in de vraag van jonge gezinnen en stellen met een sterke koopwens. Tot slot zullen woningmarktontwikkelingen nauwlettend op kwartaalbasis gemonitord worden en waar nodig worden bijgestuurd.

25. *Wetsvoorstel Hervorming Huurtoeslag*

Verder maakt het Wetsvoorstel Vereenvoudiging Huurtoeslag onder andere ondersteuning van huurders met een laag inkomen en (al dan niet noodgedwongen) wonend in het midden- en vrije huursegment mogelijk. Momenteel is er sprake van een harde maximum huurgrens in de huurtoeslag, die gelijk is aan de liberalisatiegrens. Huurders met een huur hierboven komen in principe niet in aanmerking voor huurtoeslag, ook al zou hun (lage) inkomen dit wel toelaten. Huurders met een (tijdelijk of structureel) laag inkomen en een (te) hoge huur kunnen met de voorgestelde verandering alsnog gebruik maken van de huurtoeslag om de periode tot het vinden van een nieuwe baan of een goedkopere woning te overbruggen. Zo draagt dit voorstel bij aan de betaalbaarheid van woonlasten voor huurders die, tijdelijk of door omstandigheden noodgedwongen, te duur wonen voor hun inkomen. Aangezien voor het huurdeel boven de maximum huurgrens geen huurtoeslag wordt verstrekt, blijft het van belang dat huurders de betaalbaarheid van woningen met

hogere huren in het oog houden en bij een structurele verlaging van het inkomen een passendere woning zoeken.

Zorg

26. Tijdelijk extra personele capaciteit voor de zorg in crisistijd (Nationale Zorgreserve en Sector Plan plus)

Met deze maatregel wordt geïnvesteerd in het versterken van de zorgsector met tijdelijk extra personele capaciteit in crisistijd. De maatregel bestaat uit twee onderdelen:

- a) De Nationale Zorgreserve (NZR) draagt hieraan bij door in tijden van crisis zorgreservisten in te zetten. De NZR kan als crisisfaciliteit voorzien in de behoefte van tijdelijk en snel inzetbare zorgcapaciteit. De maatregel is onderdeel van het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP).
- b) De maatregel Sectorplan Plus ziet toe op de investeringen in de opleidingen van zorgpersoneel voor het schooljaar 2023-2024 en het schooljaar 2024-2025. Deze subsidie ondersteunt werkgevers bij opleidingstrajecten gericht op nieuwe instroom, scholing en behoud van medewerkers.

De Nationale Zorgreserve maakt onderdeel uit van het HVP (C5.1 I1-3).

27. SET-COVID-19

De subsidieregelingen SET-COVID-19 1.0 en 2.0 zijn onderdeel van het Herstel- en Veerkrachtplan en zien op het subsidiëren van aanbieders van zorg en ondersteuning vanuit de Wmo, wijkverpleging, huisartsenzorg en/of geestelijke gezondheidszorg. Met deze regelingen wordt structureel ingezet op digitale zorg op afstand. Deze maatregel maakt onderdeel uit van het HVP (C5.1 I3).

28. IC-opschaling

De maatregel Opschaling curatieve zorg COVID-19, in het HVP bekend onder de naam IC-opschaling, ziet op het uitvoeren van bouwkundige aanpassingen aan IC's en het opleiden van IC-personeel. Als vervolg hierop, geen onderdeel zijnde van het HVP, is ook een extra medische inventaris gesubsidieerd waaronder extra IC-capaciteit. Een deel van deze maatregel maakt onderdeel uit van het HVP (C5.1 I2).

29. STOZ-regeling

De Stimuleringsregeling Technologie in Ondersteuning en Zorg (STOZ) heeft twee doelen: enerzijds het langer thuis wonen voor mensen met een chronische ziekte of beperking en anderzijds het besparen en verlichten van het werk van medewerkers in zorg en welzijn. Deze maatregel is geen onderdeel van het HVP.

De STOZ maakt het mogelijk om voor digitale of hybride processen subsidie aan te vragen via drie routes: de implementatiestart (ontwikkeling van een strategie en implementatieplan), de opschalingsroute (implementatie en opschalen van bewezen digitale of hybride processen) en de evaluatieroute (implementatie en opschalen van digitale of hybride processen die nog niet bewezen zijn). Deze maatregel is geen onderdeel van het HVP.

30. Programma Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen (WOZO)

Dit programma promoot een onafhankelijke levensstijl, thuis wonen zo lang als het kan en steun voor digitale oplossingen in de ouderenzorg. Het heeft als doel om toe te werken naar een toekomstbestendig systeem van ouderenzorg. Voor ouderen met de meest complexe zorgbehoeften zal een verpleeghuisplek beschikbaar blijven waar noodzakelijk, waar geïntegreerde zorg en steun aangeboden wordt en het zorgaanbod gelinkt is aan een fysieke locatie. Het programma draagt bij aan kostenefficiëntie van langdurige zorg door zorgoplossingen buiten de langdurige zorg medemogelijk te maken waar dit kan. Het programma omvat ook acties die gericht zijn op intergenerationele huisvesting, regionale organisaties en samenwerking tussen zorgaanbieders in eerstelijns- en langdurige zorg, uitrol van slimme innovaties en digitale toepassingen en versimpeling van bepaalde administratieve procedures. Deze maatregel is geen onderdeel van het HVP.

31. Toekomstagenda zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking

Dit programma heeft als doel om de zorg voor mensen met een beperking toekomstbestendig te maken door het zorgaanbod te vernieuwen en zorgorganisaties veerkrachtiger te maken. Dit maakt mogelijk dat het zorgaanbod beter in kan spelen op de veranderende zorgbehoeften van mensen met een beperking. Een van de prioriteiten van

dit programma is mensen met een beperking met complexe zorgbehoeften voorzien in kwalitatieve en passende zorg. Vanuit het programma worden verschillende activiteiten ontplooid, zoals het voorzien in een adequate kennisinfrastructuur over het organiseren van de zorg voor mensen met een beperking en onderzoek in het updaten van zorgprofielen. Op deze manier draagt ook de toekomstagenda bij aan het kosteneffectiever maken van de langdurige zorg in Nederland. Deze maatregel is geen onderdeel van het HVP.

32. Nationale dementiestrategie 2021 – 2030

De missie van deze strategie is om te garanderen dat mensen met dementie en hun geliefden blijvend kunnen functioneren als waardevolle leden van de samenleving en de passende ondersteuning en zorg ontvangen die ze nodig hebben. Om deze missie te realiseren doelt deze strategie op (1) het tot stand laten komen van voldoende wetenschappelijk onderzoek in de mogelijkheden voor het voorkomen, behandelen en genezen van dementie, (2) verzekeren dat mensen met dementie de kans krijgen om een rol te blijven spelen in de samenleving vanuit hun wensen en mogelijkheden en (3) het verbeteren van de ondersteuning en zorg aan mensen met dementie en hun geliefden. Naast wetenschappelijk onderzoek, draagt de strategie dus bij aan het optimaliseren van de dementiezorg en vraagt het aandacht voor de kansen en mogelijkheden van mensen met dementie en de implementatie van een standaard voor dementiezorg. Deze maatregel is geen onderdeel van het HVP.

33. Verbeteren en Verbreden van de Toets op het Basispakket (VVTB or 'improving and broadening the assessment of the Dutch basic benefit package')

Recentelijk heeft het nieuwe kabinet besloten om enkele onderdelen van het basispakket uit de Wet Langdurige Zorg en de Zorgverzekeringswet (curatieve zorg) te screenen op effectiviteit en noodzakelijkheid van de vergoedde zorg. Daarbovenop heeft het kabinet ook besloten om de wet te screenen op het al dan niet aanbieden van passende zorg. Het doel van deze activiteiten is om bij te dragen aan de toegankelijkheid, duurzaamheid, kwaliteit en kosteneffectiviteit van de langdurige zorg.

De Nederlandse regering is voornemens om deze activiteiten op te nemen in een reeds bestaand programma genaamd 'Verbeteren en Verbreden van de toets op het Basispakket' of de VVTB. De vorige regering startte dit programma een aantal jaren geleden met de voornaamste focus op de Zorgverzekeringswet. De bijdragen van dit programma omvatten, maar zijn niet beperkt tot, het verbeteren van de kennis over en de kosteneffectieve inzet van vergoedingsbesluiten in de zorg. De hiergenoemde toevoeging van de Wet Langdurige Zorg heeft nadere analyse nodig. Nadere analyse is nodig omdat de (wetenschappelijke) kennisbasis voor (kosten)effectiviteit in de langdurige zorg nog te beperkt is. Deze maatregel is geen onderdeel van het HVP.

34. Kennisinfrastructuur in de Langdurige zorg

Sinds 2019 wordt gewerkt aan het versterken van de kennisinfrastructuur in de langdurige zorg. Dit was nodig omdat zorgverleners niet altijd over de kennis beschikken om de juiste zorg te bieden aan ouderen of mensen met een handicap. Er is inmiddels een systeem ontwikkeld waarbij zorgverleners hun kennisvragen kunnen stellen, en deze beantwoord krijgen. Als er nog geen antwoord is, dan wordt er onderzoek op geprogrammeerd. De kennis wordt gratis verspreid via websites, beroepsorganisaties, via (bij)scholing, richtlijnen, enz. Aandachtspunten zijn dat de kennis moet bijdragen aan het voorziene tekort op de arbeidsmarkt. Deze maatregel is geen onderdeel van het HVP.

Begin 2020 is als onderdeel van de aanpak om de kennisinfrastructuur te versterken ook de werkagenda passende zorg voor de Wlz gepresenteerd. Hierbij worden de interventies die worden gebruikt in de langdurige zorg transparant gemaakt, data voor onderzoek ontsloten, wordt specifiek naar de Wlz / passende zorg onderzoek gedaan. Hiermee ontstaat een basis voor andere onderdelen van passende zorg zoals pakketbeoordelingen. Deze maatregel is geen onderdeel van het HVP.

Arbeidsmarkt

35. Meer zekerheid flexwerkers

Het kabinet werkt aan een wetsvoorstel dat meer werkzekerheid biedt aan flexwerkers. Dit wetsvoorstel vervangt nulurencontracten door een bandbreedtecontract met meer rooster- en inkomenszekerheid. Ook verkorten we de meest onzekere fases van uitzendwerk en voorkomen we draaieurconstructies van tijdelijke contracten. Het wetsvoorstel maakt geen onderdeel uit van het HVP.

36. *Verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen*

Het kabinet werkt aan een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. Zij worden zo beter beschermd tegen verlies van inkomen bij langdurige arbeidsongeschiktheid. Tegelijkertijd zorgt deze verzekering voor een gelijk speelveld tussen zelfstandigen onderling, en tussen werknemers en zelfstandigen. De maatregel is onderdeel van het Herstel- en Veerkrachtplan (C4.1 R2-1).

37. *Actieplan aanpak van schijnzelfstandigheid*

Het kabinet wil zorgen voor duidelijkheid voor en bescherming van zelfstandigen en werknemers. Met een wetsvoorstel wil het kabinet meer duidelijkheid geven over wanneer je werkt als werknemer of als zelfstandige. Zo weten zelfstandigen beter waar ze aan toe zijn. Opdrachtgevers en ook uitvoerders en toezichthouders weten zo beter wanneer loondienst passend is. En onder welke voorwaarden opdrachtgevers zelfstandige ondernemers kunnen inschakelen. Het doel hiervan is om een gelijk speelveld te creëren op de arbeidsmarkt. Het wetsvoorstel introduceert ook een (civielrechtelijk) rechtsvermoeden, waarop werkenden of hun vertegenwoordiger zich kunnen beroepen. Dit om schijnzelfstandigheid aan de basis van de arbeidsmarkt zoveel mogelijk te voorkomen. Om schijnzelfstandigheid verder te bestrijden, gaat het kabinet per 1 januari 2025 het handhavingsmoratorium op schijnzelfstandigheid van de Belastingdienst opheffen. Deze hervorming is opgenomen in het Herstel- en Veerkrachtplan (C4.1 R4).

38. *Aanpak arbeidsmarktkrapte*

Het kabinet wil in nauw contact met de samenleving tot een aanpak van de arbeidsmarktkrapte komen. Het zet hierop in langs vijf lijnen: kiezen voor kwaliteit van werk, versterken van de economie, het verhogen van de productiviteit, het vergroten van duurzame arbeidsmarktparticipatie en het verbeteren van de match tussen werkzoekenden en werkgevers. Deze inzet werkt het kabinet uit in een brede arbeidsmarktagenda. Het kabinet wil hierover het gesprek met sectoren, sociale partners en andere betrokken aangaan, en organiseert daartoe onder andere een top over arbeidsmarktkrapte.

39. *Programma Voor een inclusieve arbeidsmarkt*

Het programma *Voor een inclusieve arbeidsmarkt* moet bijdragen aan een diverse en inclusieve arbeidsmarkt met gelijke kansen. Het doel van het programma VIA is om de arbeidsmarktpositie van mensen met een buiten-Europese (voorheen niet-westerse) migratieachtergrond structureel te verbeteren door te zorgen voor gelijkwaardige kansen op de arbeidsmarkt voor iedereen. Het programma bestaat uit een aantal interventies die gericht zijn op het aanpakken van discriminatie als het gaat om stages, arbeidsmarktdiscriminatie en het bieden van meer inclusieve begeleiding naar werk voor mensen met een niet-Europese achtergrond die op dit moment geen werk hebben. In 2023 is – in afstemming met de Taskforce VIA – het plan van aanpak statushouders en werk toegevoegd aan de werkagenda VIA. Voor de uitwerking van dit plan van aanpak is 37,5 miljoen euro extra beschikbaar gesteld. De maatregel is geen onderdeel van het HVP.

40. *Regionale Mobiliteitsteams/ Regionale Werkcentra*

Om werkloosheid te voorkomen of om deze periode van werkloosheid zo kort mogelijk te houden, zijn Regionale Mobiliteitsteams (RMT's) opgericht. De RMT's richten zich op mensen die werkloos zijn (of een grote kans hebben om het te worden) en een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben (zonder aanvullende ondersteuning komen zij niet of moeilijk aan het werk), en helpen hen bij het vinden van een nieuwe baan. Daarmee is er ook (indirect) een impact van dit instrument op het bestrijden van arbeidstekorten. De RMT's en de onderliggende tijdelijke regeling zijn actief tot 31-12-2024. Vanaf 2025 nemen we de geleerde lessen mee van de RMT's in de ontwikkeling van de Regionale Werkcentra in de arbeidsmarktregio's. Werkzoekenden, werkenden en werkgevers kunnen daar terecht met vragen over werk, loopbaanontwikkeling, scholing en personeelsvraagstukken. Daarnaast wordt het van-werk-naar-werk-stelsel versterkt om wisselen van baan soepeler te laten verlopen. Ook versterken we de samenwerking tussen de publieke en private partijen. De maatregel is geen onderdeel van het HVP.

41. *Wet Breed Offensief*

Het Breed Offensief is een breed pakket maatregelen in wetgeving, lagere regelgeving en uitvoering met als doel om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen. De wet Breed Offensief is eind november 2022 aangenomen. Met het Breed Offensief zijn bijvoorbeeld verbeteringen aangebracht in (de uitvoering van) de ondersteuning van mensen (met een arbeidsbeperking) in de Participatiewet, zoals in het

instrument no-riskpolis, loonkostensubsidie, loonwaardebepaling, ondersteuning op maat. Door een nieuwe vrijlatingsregeling is werken lonender gemaakt voor mensen met bijstand die met loonkostensubsidie gaan werken. Er zijn uitzonderingen geregeld op de vier weken zoektermijn voor jongeren met een evidente arbeidsbeperking, zodat eerder inkomens- en arbeidsondersteuning kan worden geboden. Het Breed Offensief is geen onderdeel van het HVP.

42. Ontwikkelpaden

Het kabinet werkt samen met sectoren aan sectorale Ontwikkelpaden. Een sectoraal Ontwikkelpad beschrijft hoe een (toekomstige) werknemer zich stapsgewijs via verschillende functies met bijbehorende (delen van) opleidingen kan ontwikkelen tot een volledig gekwalificeerde professional. Hiermee wil het kabinet het gemakkelijker maken voor mensen om in te stromen in een sector (1), om over te stappen naar een andere sector (2) of om binnen een sector door te stromen of breder inzetbaar te zijn (3). De Ontwikkelpaden zijn bedoeld voor werkenden én werkzoekenden (waaronder mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt). Daarmee draagt de inzet op sectorale Ontwikkelpaden bij aan de aanpak van personeelstekorten in sectoren, het aan het werk helpen van mensen die langs de kant van de arbeidsmarkt staan en een leven lang ontwikkelen voor werkenden. Het Ontwikkelpad voor de kinderopvangsector is eind 2023 gelanceerd. Momenteel wordt tevens gewerkt aan Ontwikkelpaden voor de sectoren van de techniek, bouw en energie, ouderenzorg, gehandicaptenzorg en sociaal werk en de groen- en hovenierssector. De maatregel is geen onderdeel van het HVP.

43. SLIM-regeling

Omdat leren en ontwikkelen in het mkb niet vanzelfsprekend is, is de Stimuleringsregeling leven lang ontwikkelen in mkb bedrijven (SLIM) gestart. De SLIM-regeling is vooral bedoeld om met name het MKB te stimuleren (meer) te investeren in het versterken van hun leercultuur. De regeling financiert de ontwikkeling van structuren, systemen en producten die duurzaam worden verankerd in regulier beleid en daarna met eigen middelen in stand worden gehouden.

44. Meer uren werkt!

Het NGF-project *Meer uren werkt!* heeft als doel zichtbare en onzichtbare drempels weg te nemen in de sociale omgeving, bij arbeidsorganisaties en bij deeltijders zelf. Deeltijders die meer uren willen en kunnen werken worden hierdoor in staat om dat vervolgens ook te gaan doen. Dit draagt bij aan het verdienvermogen van Nederland en de economische zelfstandigheid van mensen die in deeltijd werken. Het project wil dat bereiken door knelpunten aan te pakken met bewezen interventies en overige knelpunten te onderzoeken die mensen daarbij in de weg staan. Denk hierbij aan het anders inroosteren van de werkdag, het mogelijk maken van combinatiebanen of het bespreekbaar maken van en begrip creëren voor mantelzorg. Door naar al deze zaken te kijken wil het project oplossingen bedenken die mensen helpen om meer uren te kunnen werken. Het Nationaal Groeifonds investeert maximaal 75 miljoen euro in het project. Dit bedrag bestaat uit een toekenning van 30 miljoen euro en een voorwaardelijke toekenning van 40 miljoen euro.

Onderwijs

45. Nieuwe kerndoelen basisvaardigheden primair onderwijs en onderbouw voortgezet onderwijs

Deze maatregel is bedoeld om tot nieuwe kerndoelen voor basisvaardigheden in primair onderwijs en onderbouw voortgezet onderwijs te komen. De conceptkerndoelen voor Nederlands, rekenen en wiskunde zijn in najaar van 2023 opgeleverd. De conceptkerndoelen voor burgerschap en digitale geletterdheid zijn in het voorjaar van 2023 opgeleverd. De overige leergebieden worden in het najaar van 2024 verwacht. Om scholen en leraren te ondersteunen bij de implementatie van de nieuwe kerndoelen ontwikkelt Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO) de komende tijd in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) tussendoelen, leerlijnen en handreikingen. Over andere aspecten van de implementatie, zoals bij- en nascholing van leraren, worden de komende tijd gesprekken gevoerd met het onderwijsveld.

46. Nieuwe examenprogramma's bovenbouw voortgezet onderwijs

Maatregel dient voor een goede doorlopende leerlijn en actuele examenprogramma's te zorgen. Daartoe worden de concept-examenprogramma's, waarin de basisvaardigheden een belangrijke rol spelen, na de zomer van 2024 opgeleverd. Het gaat om Nederlands,

wiskunde (havo en vwo), maatschappijleer en andere talen (moderne vreemde talen, Fries en de klassieke talen). De examenprogramma's van de natuurwetenschappelijke vakken volgen eind 2024. Vervolgens worden voor de vakken met een centraal examen syllabi ontwikkeld door het College voor Toetsen en Examens (CvTE). Deze en voorgaande maatregel zijn onderdeel van een bredere curriculumherziening en worden door Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO) ontwikkeld.

47. Subsidieregeling Verbetering basisvaardigheden

Deze maatregel is bedoeld om scholen de middelen te bieden om gericht in te zetten op het verbeteren van de basisvaardigheden (taal, rekenen-wiskunde, burgerschap en digitale geletterdheid) van hun leerlingen. Sinds 2022 ontvangt jaarlijks een aantal scholen deze subsidie totdat deze ondersteuning permanent beschikbaar is voor alle scholen. Deze maatregel is structureel. Om te verzekeren dat de scholen die de middelen het hardst nodig hebben deze ook ontvangen, is er een separate subsidieregeling ingericht speciaal voor scholen met een eindoordeel 'onvoldoende' en 'zeer zwak' van de Inspectie van het Onderwijs (IvhO). De overige scholen worden bij overvraging van de regeling voor de toekenning gerangschikt op hun achterstandsscore (CBS-indicator, CUMI-regeling). Scholen die de subsidie ontvangen op basis van het eindoordeel van de IvHO worden ondersteund en op weg geholpen door onderwijscoördinatoren in dienst van OCW. Hierbij wordt bewust gestuurd op het gebruik van evidence-informed interventies en op het monitoren van het prestatieniveau van leerlingen op het gebied van basisvaardigheden.

48. Gerichte bekostiging basisvaardigheden

Deze maatregel is bedoeld om vanaf 2027 alle scholen in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs te voorzien van extra middelen om in te zetten op basisvaardigheden zonder dat zij hiervoor een aanvraag moeten indienen. Aan deze middelen kunnen in de eerste jaren voorwaarden gesteld worden om te waarborgen de middelen worden uitgegeven voor het doel waar de middelen voor worden verstrekt.

49. Toevoegen van het evidence-informed werken aan de wettelijke deugdelijkheidseisen funderend onderwijs

Deze maatregel dient ertoe dat alle scholen evidence-informed werken en dat de inspectie hierop kan toezien. Onder evidence-informed werken wordt verstaan dat scholen praktijkkennis, kennis uit onderzoek en kennis van de context combineren om het handelen in de praktijk te verbeteren. Dit draagt ook bij aan de kwaliteit van het onderwijs in de basisvaardigheden.

50. Verplichting leerlingvolgsystemen in de onderbouw voortgezet onderwijs

Deze maatregel is bedoeld om beter zicht te krijgen op de prestaties van leerlingen. Door het gebruik van leerlingvolgsystemen wettelijk vast te leggen kunnen er tevens eisen gesteld worden aan de kwaliteit van de leerlingvolgsystemen die gebruikt worden, waardoor de informatie betrouwbaarder wordt.

51. BoekStart en de Bibliotheek op school

Deze maatregel is bedoeld om de samenwerking tussen school en kinderopvang, en de bibliotheek te versterken. Daarnaast krijgen 100 po-scholen met een achterstand extra ondersteuning om aan effectief leesonderwijs te werken. Hierdoor komen kinderen vroeg in aanraking met lezen, wat bijdraagt aan hun latere taalvaardigheid.

52. Extra ruimte voor kwalitatief goede leraren in het Onderwijsakkoord

Deze maatregel is bedoeld om leraren extra ruimte te bieden om te professionaliseren op het gebied van basisvaardigheden. Met de sociale partners in het po en vo zijn hierover afspraken gemaakt. In het po maakt het schoolteam als onderdeel van het werkverdelingsplan afspraken over hoe de extra ruimte ingezet zal worden. In het vo krijgen leraren jaarlijks 16 extra uren voor professionalisering speciaal gericht op basisvaardigheden.

53. Regeling zij-instroom

Deze maatregel heeft tot doel om de instroom in het beroep van leraar te stimuleren en daarmee méér bekwame leraren met een bevoegdheid in te kunnen zetten in het onderwijs. We doen dit door subsidie beschikbaar te stellen aan werkgevers voor scholing, begeleiding, studieverlof en vervanging.

54. Regeling SOOL (subsidie onderwijspersoneel opleiding tot leraar)

Deze maatregel is bedoeld om het lerarentekort te verminderen door de lerarenopleiding laagdrempeliger te maken voor onderwijsondersteunende personeelsleden. Zij kunnen studieverlof krijgen en een tegemoetkoming in de studiekosten.

55. Regeling statushouders en de stap naar de klas

Deze maatregel heeft als doel de vermindering van het lerarentekort in het primair en voortgezet onderwijs. Deze regeling biedt een financiële tegemoetkoming in de opleidings- en begeleidingskosten die een school in het primair of voortgezet onderwijs maakt voor het bieden van een ondersteuningsprogramma aan een statushouder of Oekraïense ontheemde. Dit ondersteuningsprogramma vergemakkelijkt de stap naar het onderwijs voor statushouders en Oekraïense ontheemden die potentie hebben om in Nederland voor de klas te staan. De maatregel is geen onderdeel van het HVP.

56. Verhoging salarissen van leraren in het primair onderwijs.

Deze maatregel heeft als doel het beroep aantrekkelijker te maken en hiermee de instroom te verhogen en het behoud van leraren te stimuleren. De maatregel is geen onderdeel van het HVP.

57. Verlagen werkdruk

Door te investeren in het verminderen van werkdruk (in PO én VO), bijvoorbeeld door extra onderwijsassistenten in de klas, wordt het beroep aantrekkelijker en wordt het behoud van leraren gestimuleerd. De maatregel is geen onderdeel van het HVP.

58. Professionalisering leraren, schoolleiders en ondersteunend personeel

Door te investeren in de professionalisering van leraren, schoolleiders en ondersteunend personeel zorgen we voor kwaliteitsborging. Tevens draagt dit bij aan de aantrekkelijkheid van het beroep. De maatregel is geen onderdeel van het HVP.

59. Regeling onderwijskansen voortgezet onderwijs

Deze maatregel is bedoeld om met extra geld middelbare scholen te ondersteunen, zodat scholen leerlingen kunnen helpen die dat nodig hebben. Het gaat dan om leerlingen die bijvoorbeeld ouders met een laag opleidingsniveau hebben of die thuis niet voldoende Nederlands spreken. Deze scholen krijgen aanvullende middelen op basis van de CBS-achterstandsscore. De maatregel is geen onderdeel van het HVP.

Overige maatregelen

60. Wet toekomst pensioenen

De Wet toekomst pensioenen is op 1 juli 2023 in werking getreden en is onderdeel van de afspraken in het HVP. De wet behelst een hervorming van het Nederlandse pensioenstelsel. Deze hervorming beoogt de tweede pijler van het Nederlandse pensioenstelsel naast koopkrachtiger, transparanter en persoonlijker, ook schokbestendiger te maken en beter af te stemmen op de veranderende arbeidsmarkt. Met de wet wordt de doorsneesystematiek afgeschaft, waardoor de systematische herverdeling tussen generaties verdwijnt, en anderzijds worden uitkeringsovereenkomsten omgezet in premieovereenkomsten, waardoor de pensioenopbouw overeenkomt met de pensioenpremie. Dit heeft tot gevolg dat er voor mensen die pensioen opbouwen meer inzicht komt in hoeveel zij tot nu toe hebben ingelegd bij een pensioenfonds.

61. Tijdelijk extra personele capaciteit voor de zorg in crisistijd (Nationale Zorgreserve en Sector Plan plus)

Met deze maatregel wordt geïnvesteerd in het versterken van de zorgsector met tijdelijk extra personele capaciteit in crisistijd. De maatregel bestaat uit twee onderdelen:

- a) De Nationale Zorgreserve (NZR) draagt hieraan bij door in tijden van crisis zorgreservisten in te zetten. De NZR kan als crisisfaciliteit voorzien in de behoefte van tijdelijk en snel inzetbare zorgcapaciteit. De maatregel is onderdeel van het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP).
- b) De maatregel Sectorplan Plus ziet toe op de investeringen in de opleidingen van zorgpersoneel voor het schooljaar 2023-2024 en het schooljaar 2024-2025. Deze subsidie ondersteunt werkgevers bij opleidingstrajecten gericht op nieuwe instroom, scholing en behoud van medewerkers.

De Nationale Zorgreserve maakt onderdeel uit van het HVP (C5.1 I1-3).

Gemeenschappelijke prioriteit: Energiezekerheid

Elektriciteitsnet

Dit wordt geadresseerd door maatregel 3 – Landelijk Actieprogramma Netcongestie

Energie-efficiëntie, met name in de gebouwde omgeving

Dit wordt geadresseerd door maatregel 10 – Actualisering van de Energiebesparingsplicht

Overige maatregelen

63. Nieuwe Energiewet

De nieuwe Energiewet beoogt een geactualiseerd ordeningskader te bieden voor de energiesystemen van zowel gas als elektriciteit. Dit wetsvoorstel biedt een gemoderniseerd wettelijk kader waarbinnen de energietransitie mede ondersteund en gestimuleerd wordt en een bijdrage wordt geleverd aan het doel van een schone en koolstofdioxide-arme energievoorziening, die ruimtelijk inpasbaar, veilig, betrouwbaar en betaalbaar is. Het wetsvoorstel is inmiddels door de Tweede Kamer en ligt nu voor in de Eerste Kamer.

Deze maatregel is onderdeel van het HVP (C1.1 R5-1).

64. Wet bestrijding Energieleveringscrisis

De wet bestrijding Energieleveringscrisis (naam onder voorbehoud) heeft als doel te voorzien in de benodigde bevoegdheden om op een slagvaardige en efficiënte wijze te opereren ter voorkoming van, in voorbereiding op en tijdens een gascrisis. Zo geeft deze wet bijvoorbeeld de bevoegdheid om verplichtende maatregelen uit het Bescherm- en Herstelplan Gas te treffen. Daarnaast stelt het kabinet met dit wetsvoorstel voor om op een aantal punten bestaande wetten (zoals de Mijnbouwwet en de Gaswet/ Energiewet) te wijzigen om de gasleveringszekerheid structureel beter te borgen in ons gassysteem. Het gaat hierbij om structurele maatregelen, die er voor moeten zorgen dat de gasleveringszekerheid voor alle afnemers versterkt wordt.

65. Aanpassing Wet Voorraadvorming Aardolieproducten

Het ministerie van KGG is voornemens de Wet Voorraadvorming Aardolieproducten (Wva 2012) te herzien. In deze wet is geregeld welke strategische minimumvoorraden ruwe aardolie en/of aardolieproducten Nederland in opslag moet houden. Met de herziening zullen de strategische olievoorraden worden versterkt en wordt de voorraadheffing aangepast om de exploitatiekosten van COVA, ook in de toekomst, goed af te dekken. Inzet is om de wijziging van de wet in 2027 in werking te laten treden.

66. Implementatie CER/NIS

Om onze nationale veiligheidsbelangen en vitale processen te beschermen, werken wij op verschillende niveaus samen om de digitale, fysieke en economische weerbaarheid te versterken. Er lopen verschillende wetsvoorstellen om dit te realiseren. Hieruit volgen bepaalde (wettelijke) taken om aanbieders die deel uitmaken van de energie-infrastructuur zorg te laten om hun (digitale) systemen weerbaar en veerkrachtig te maken. Binnen het digitale domein zien de bestaande plichten voor vitale energieaanbieders, die krachtens de Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen (Wbni) worden aangewezen als aanbieder van een essentiële dienst (AED), onder meer op het treffen van passende maatregelen ter beveiliging van netwerk- en informatiesystemen, op grond van de Wbni. Daarnaast hebben alle vitale aanbieders krachtens diezelfde wet recht op bijstand (informatie, advies, etc.) bij digitale dreigingen of incidenten door het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC). Momenteel wordt ook gewerkt aan een (verdere) verankering van rechten en plichten binnen het digitale en fysieke domein door de nationale implementatie van de CER-richtlijn (Wet weerbaarheid kritieke entiteiten) en de herziene NIS2-richtlijn (Cyberbeveiligingswet). Zoals nu voorzien zullen beide richtlijnen in het derde kwartaal van 2025 inwerkingtreden. Tevens wordt gewerkt aan de implementatie van de sectorspecifieke gedelegeerde handeling over grensoverschrijdende cybersecurity in de elektriciteitssector (Netcode). De Netcode stelt (ten opzichte van NIS2 concretere) bindende grensoverschrijdende cybersecurityvoorschriften vast voor elektriciteitsentiteiten die, wanneer zij mikpunt zouden worden van een cyberaanval, een risico vormen voor de stabiliteit van het Europese

elektriciteitsnet. Aan de weerbaarheid van vitale infrastructuur wordt naast de versterkte aanpak vitaal onder coördinatie van het ministerie van Justitie en Veiligheid gewerkt aan de uitwerking van aan Rijksbrede beleidsinitiatieven zoals de Nationale Veiligheidsstrategie van het Koninkrijk der Nederlanden Aanpak Statelijke Dreigingen en de Nederlandse Cybersecuritystrategie.

67. *Waterstof*

Er zijn twee onderdelen van het waterstofbeleid relevant voor het versterken van de energiezekerheid. Ten eerste de subsidies voor elektrolyseprojecten: deze vergroten de potentiële binnenlandse productiecapaciteit voor hernieuwbare waterstof waardoor de potentiële afhankelijkheid van import kleiner wordt. Het gaat om circa 7,8 miljard euro uit het Klimaatfonds, waarvan 2,1 miljard euro reeds ingezet, en circa 500 miljoen euro voor pilots en demonstratieprojecten uit het Groeifonds, waarvan 30 miljoen euro onder het HVP valt. Ten tweede het importbeleid van het kabinet: door nauwe contacten met verschillende exporteurs (als onderdeel van onze bredere energiediplomatie) en het ondersteunen van diverse importfaciliteiten wordt de kans kleiner dat Nederlandse gebruikers afhankelijk worden van import uit één land of in één vorm. Er is maximaal 300 miljoen euro beschikbaar voor de importprojecten onder IPCEI en 300 miljoen euro voor H2Global. Een deel van deze maatregel maakt onderdeel uit van het HVP (C1.1 I2-2).

Gemeenschappelijke prioriteit: Opbouw van defensiecapaciteiten

Overige maatregelen

68. *Investerings Defensiebreed materieel.*

Dit betreft de verwerving van materieel dat door alle operationele commando's binnen Defensie wordt ingezet en niet specifiek gericht is op maritiem, land- of luchtop treden.

69. *Investerings Maritiem materieel*

Dit betreft de verwerving van maritiem materieel. Voor het maritiem domein ligt de nadruk op het vervangen van de vloot. Intussen zijn alle vervangingstrajecten voor zowel de boven- als onderwaterschepen ingezet.

70. *Investerings Land materieel*

Dit betreft de verwerving van landgebonden materieel. In het landdomein blijft Defensie voortgang boeken met de modernisering of vervanging van de belangrijkste wapensystemen.

71. *Investerings Lucht materieel*

Dit betreft de verwerving van luchtgebonden materieel. In het luchtdomein begeeft Defensie zich in de laatste fase van een omvangrijke vernieuwings- en vervangingsslag, waarbij vrijwel de gehele vloot van helikopters en vliegtuigen is vervangen. Defensie pivoteert in het luchtdomein nu naar een fase van verdere modernisering en uitbreiding.

72. *Investerings Infrastructuur en Vastgoed*

Dit betreft de verwerving van alle infrastructuur en vastgoed van Defensie. In het vastgoeddomein wordt verder gegaan met de concentratie, vernieuwing en verduurzaming van het vastgoedportfolio zoals uiteengezet in het strategische vastgoedplan 2022 en de uitvoeringsagenda Duurzaamheid. Zo blijft Defensie kazernes en vliegbases revitaliseren met als doel dat deze gedurende lange termijn betaalbaar blijven voldoen aan de organisatiebehoefte, duurzaamheidsdoelstellingen, wet- en regelgeving.

73. *Investerings IT*

Dit betreft de verwerving van de IT van Defensie. Het belang van Informatiegestuurd Optreden neemt toe. Het programma Foxtrot realiseert een moderne en gesloten informatieketen om dit mogelijk te maken. Het programma Foxtrot omvat samen met het programma Verbeterd Operationeel Soldaat Systeem (VOSS) de modernisering en vervanging van de tactische IT-infrastructuur- middelen (waaronder militaire radio's, interne voertuignetwerken en intercom-systemen, command & control applicaties).

74. *Investerings Nominaal en nog onverdeeld*

Dit betreft onder andere de reservering voor investeringen waarvan de plannen nog nader uitgewerkt worden, alsook nog te verdelen prijsbijstelling.

75. *Aanstelling Speciaal Vertegenwoordiger Grondstoffenstrategie*

De Speciaal Vertegenwoordiger Grondstoffenstrategie (SVG) heeft als taak bij te dragen aan het behalen van het voornaamste doel van de Nationale Grondstoffenstrategie (NGS): het vergroten van de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen. De SVG valt onder eindverantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken, maar wordt op inhoud mede aangestuurd door de minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp en de staatsecretaris van Infrastructuur en Waterstaat. De SVG heeft de opdracht zich in te spannen om duurzame winning, raffinage en circulariteit van kritieke grondstoffen in Nederland en de EU van de grond te krijgen. Hij treedt op als boegbeeld richting bedrijfsleven, Europese Commissie, andere EU-lidstaten en gelijkgezinde andere landen met een grondstofbehoefte om te komen met een gezamenlijke inzet richting grondstofvrije landen. Ook zal hij internationale partnerschappen en samenwerkingen op kritieke grondstoffen met landen buiten de EU ondersteunen. De SVG richt zich op het vergroten van de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen en het verminderen van risicovolle strategische afhankelijkheden voor deze materialen door middel van concrete deliverables:

- Doorlopend: aanbevelingen aan de overheid over kwetsbaarheden, kansen en knelpunten om leveringszekerheid te vergroten. Hiermee werken we aan de randvoorwaarden om de alternatieven in de waardeketens te gaan integreren.
- Opbouwen en ondersteunen van verstevigde relaties publiek-privaat en aanleveren van concrete aanbevelingen over samenwerkingskansen op specifieke waardeketens om de afhankelijkheid te verminderen.
- Inventariseren van mogelijke projecten/pilots op voorraadvorming, winning, raffinage en circulariteit van kritieke grondstoffen in NL en concrete aanbevelingen om projecten/pilots in NL van de grond te krijgen.

Door de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen te vergroten wordt de Europese Unie minder afhankelijk van derde landen die een machtspositie hebben in kritieke grondstoffenmarkten. Kritieke grondstoffen zijn noodzakelijk voor het doen slagen van de energie en digitaliseringstransitie en de zorg- en defensiesector. Deze maatregel is geen onderdeel van het HVP.

76. *Oprichting Nederlands Materialen Observatorium*

De maatregel stelt beleidsmakers en bedrijven in staat in te spelen op risico's met betrekking tot leveringszekerheid van kritieke materialen voor Nederland en de EU. Dit in lijn met de Nationale grondstoffenstrategie en de EU Critical Raw Materials Act. Het Nederlands Materialen Observatorium verzamelt, beheert en levert gegevens, informatie en kennis over primaire- en secundaire (kritieke) grondstoffen en daaraan gerelateerde ketens, inclusief informatie over toeleveringszekerheid en open strategische autonomie. Het NMO zal dit doen door:

- het coördineren van kennisontwikkeling over grondstoffen in hun (nationale en mondiale), geologische, economische, industriële, en geopolitieke context;
- het delen van kennis over de mogelijke risico's met betrekking tot leveringszekerheid van kritieke materialen met overheidsorganen en spelers in de waardeketen;
- het (on)gevraagd adviseren om de weerbaarheid en risicoparaatheid van de Nederlandse overheid en bedrijfsleven te versterken;
- het monitoren van toeleveringsketens en grondstofstromen, en een daaraan gekoppeld signaleringsnetwerk.

Door het continu monitoren van eventuele risico's in de waardeketens van kritieke grondstoffen en componenten waar kritieke grondstoffen in verwerkt zijn, kan het NMO beleidsmakers en bedrijven hierover tijdig informeren waarna gerichte maatregelen getroffen worden om die risico's te mitigeren. Door risico's te mitigeren wordt de Europese Unie minder afhankelijk van derde landen die hun machtspositie op de kritieke grondstoffenmarkten kunnen inzetten om een ander land of werelddeel de toegang tot kritieke grondstoffen te ontfangen en daarmee de energie en digitaliseringstransitie en zorg- en defensiesector in gevaar brengen. De maatregel is geen onderdeel van het HVP.

76. *Oprichting centraal contactpunt NZIA en CRMA*

Deze maatregel is bedoeld om één centraal contactpunt op te richten voor zowel NZIA- als CRMA projecten. Het centraal contactpunt faciliteert en coördineert de vergunningsaanvragen en dient als aanspreekpunt voor bedrijven. Zodoende wordt het

vergunningverleningsproces vergemakkelijkt en de administratieve last verminderd voor bedrijven en kunnen zij voor vragen en informatie terecht bij het contactpunt. Dit contactpunt moet per 30 december 2024 operationeel zijn, zonder gedefinieerde einddatum. Deze maatregel draagt bij aan het vergemakkelijken van het vestigen van bedrijven in Nederland met als doel om de Europese productiecapaciteit van strategische nettonultechnologieën op te schalen. Deze maatregel is geen onderdeel van het HVP.

77. Rapport groeimarkten voor Nederland

In december 2023 is het rapport 'Groeimarkten voor Nederland' verschenen. De groeimarkten kunnen richting geven aan het beleid van het Nederlandse Ministerie van Economische Zaken, vooral dat deel dat zich richt op specifieke technologieën en sectoren. Op dit moment is Nederland aan het inventariseren welke vervolgstappen en concrete maatregelen hieruit voortvloeien. Dit draagt eraan bij dat Nederland een leidende innovator in Europa blijft. Dit is geen onderdeel van het HVP.

78. Project Beethoven

Sinds begin 2024 is onder de noemer Project Beethoven door verschillende ministeries en de samenwerkende regionale overheden in de Brainportregio gewerkt aan een omvangrijk pakket aan maatregelen. De totale bijdrage van rijk en regio is 2,51 miljard euro. Onderdeel hiervan is het extra investeren in talentontwikkeling, 450 euro miljoen tot en met 2030 en daarna structureel 80 miljoen euro per jaar. Deze maatregelen dragen bij aan het versterken van een innovatieve sector en de Nederlandse industrie, die bijdraagt aan het innovatieve vermogen van Nederland en aan de Nederlandse productiviteit. Deze maatregel is geen onderdeel van het HVP.

Tabel 10. Investeringsbehoefte voor de gemeenschappelijke prioriteiten

Gemeenschappelijke prioriteiten	Beschrijving van investeringsbehoefte
Een eerlijke groene en digitale transitie, inclusief consistentie met de Europese Klimaatwet	De door Nederland genomen maatregelen die bijdragen aan deze gemeenschappelijke prioriteit staan uitgewerkt in Tabel 9a.
Sociale en economische veerkracht, inclusief de Europese Pijler van Sociale Rechten	De door Nederland genomen maatregelen die bijdragen aan deze gemeenschappelijke prioriteit staan uitgewerkt in Tabel 9b.
Energiezekerheid	De door Nederland genomen maatregelen die bijdragen aan deze gemeenschappelijke prioriteit staan uitgewerkt in Tabel 9c.
Waar nodig, de opbouw van defensiecapaciteiten	De door Nederland genomen maatregelen die bijdragen aan deze gemeenschappelijke prioriteit staan uitgewerkt in Tabel 9d.

In de Nederlandse investeringsbehoeften voor de gemeenschappelijke prioriteiten wordt voorzien door de genomen maatregelen. Het is buiten de investeringsbehoeften waarin wordt voorzien door de genomen maatregelen niet mogelijk om een inschatting te maken van de investeringsbehoeften in algemene zin.