

Ombuigingslijst 2023

18 december 2023

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	3
2	Basispad: de ontwikkeling van de uitgaven tot en met 2028	5
3	Ombuigingen uitgaven per beleidsterrein	6
3.1	De Koning	7
3.2	Hoge Colleges van Staat en overige Kabinetten	8
3.3	Koninkrijksrelaties	10
3.4	Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS)	11
3.5	Justitie en Veiligheid	20
3.6	Binnenlandse Zaken	32
3.7	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	45
3.8	Financiën	70
3.9	Defensie	75
3.10	Infrastructuur en Waterstaat	79
3.11	Economische Zaken en Klimaat	93
3.12	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	108
3.13	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	120
3.14	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	143
3.15	Gemeente- en Provinciefonds	170
3.16	Generieke maatregelen	173
3.17	Arbeidsvoorwaarden	178

1 INLEIDING

Technische ondersteuning ombuigingen

De actualisatie van de ombuigingslijst 2023 bevat een overzicht van mogelijkheden om uitgaven te verlagen om daarmee de overheidsfinanciën te verbeteren. Dit overzicht van ombuigingen biedt technische ondersteuning voor politieke keuzes en bevat geen oordeel over de wenselijkheid van maatregelen. De maatregelen zijn onderverdeeld in paragrafen per beleidsterrein.

De ombuigingslijst is een document waarvoor ambtelijk Financiën de verantwoordelijkheid draagt. De maatregelen zijn technisch vormgegeven. Dit wil zeggen dat bekeken is of de maatregelen technisch mogelijk zijn, zonder daarbij een inhoudelijk of politiek oordeel te geven over de maatregelen. De voorliggende lijst is een actualisatie van de eerder in augustus gepubliceerde ombuigingslijst.

Uitgangspunten

Bij het opstellen van de lijst zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De cijfermatige onderbouwing van de maatregelen is op basis van de begrotingsstand van de ontwerpbegroting 2024. De ontwerpbegrotingen 2024 zijn op Prinsjesdag gepresenteerd.
- Alle reeksen geven een indicatie van potentiële ombuigingen. Bij de eventuele keuze voor bepaalde maatregelen is het hoe dan ook van belang om de exacte budgettaire consequenties nog door te rekenen op basis van de laatste grondslag en macro-economische standen. Ook kunnen eventuele incidentele uitvoeringskosten nog volgen uit uitvoeringstoetsen.
- In alle tabellen zijn de bedragen weergegeven in miljoenen euro's, waarbij een min-teken saldoverbeterend is. De bedragen zijn uitgedrukt in prijzen 2023.
- Bedragen boven de 25 miljoen euro zijn naar beneden afgerond op vijf- en tientallen. Een bedrag van 39 miljoen euro wordt bijvoorbeeld afgerond naar 35 miljoen euro.
- De individuele maatregelen in deze lijst kunnen niet zonder meer bij elkaar worden opgeteld. Er is namelijk mogelijk overlap tussen bepaalde maatregelen en sommige maatregelen sluiten elkaar uit.
- Bij de maatregelen is uitgegaan van een besluit op 1 januari 2024 gevolgd door een implementatieproces (bijvoorbeeld een wetgevingsproces). In deze actualisatie zijn de reeksen hier niet op aangepast en is uitgegaan van een besluit op 1 januari 2024. Wanneer besloten wordt tot een maatregel dient de reeks geactualiseerd te worden op basis van de ingangsdatum.
- Bij afzonderlijke maatregelen is geen rekening gehouden met de macro-economische effecten van de maatregel op het EMU-saldo (de zogenoemde in- en uitverdieneffecten). Noodzakelijke kosten voor het doorvoeren van een ombuiging zijn verwerkt in de reeksen. Tweede- en derde-orde effecten zijn niet gekwantificeerd.
- Bij de maatregelen zijn wel uitvoeringskosten, maar geen apparaatskosten betrokken. Het uitgangspunt is dat beleidswijzigingen binnen de bestaande apparaatskosten van departementen en andere organisaties worden opgevangen. Voor de maatregelen op het gebied van SZW (paragraaf 3.13) geldt dat eventuele incidentele uitvoeringskosten niet zijn meegenomen. Bij de eventuele keuze voor bepaalde maatregelen is het hoe dan ook van belang om de exacte budgettaire consequenties nog door te rekenen op basis van de laatste grondslag en macro-economische standen. Ook kunnen eventuele incidentele uitvoeringskosten nog volgen uit uitvoeringstoetsen.
- De maatregelen hebben nog geen (gedetailleerde) uitvoeringstoets doorlopen, zoals gebruikelijk is wanneer een beleidsmaatregel wordt geïmplementeerd. Het is uiteraard van belang dat maatregelen die implicaties hebben voor de uitvoering deze toets nog doorlopen voordat deze worden geïmplementeerd.
- Voor het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) ontvangt Nederland circa 5,4 miljard euro van de Europese Commissie wanneer juridisch bindende mijlpalen en doelstellingen worden bereikt. Een aantal maatregelen in de ombuigingslijst zijn (deels) onderdeel van het HVP. Wanneer niet meer kan worden voldaan aan de Europese vereisten van het HVP dan leidt dit tot een (forse) korting op de te ontvangen middelen. Dit kan oplopen tot 600 miljoen euro per mijlpaal of doelstelling en mogelijk zelfs tot het volledige bedrag van 5,4 miljard euro. De omvang van de korting is afhankelijk van de aard van de maatregel en het effect op de vereisten van het HVP.

Fiscale maatregelen

Deze versie van de ombuigingslijst bevat uitsluitend beleidsopties aan de uitgavenkant van de begroting. Op 15 augustus is een fiscale maatregelenlijst gepubliceerd. De afgelopen jaren zijn daarnaast verschillende rapporten verschenen, waarvan een aantal ook fiscale beleidsopties bevat zoals het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Vermogensverdeling, het IBO klimaat, het rapport 'Bouwstenen voor een beter belastingstelsel', en het

rapport 'Aanpak fiscale regelingen'. Deze rapporten zijn samen met de voorliggende ombuigingslijst terug te vinden op www.rijksfinancien.nl/verkiezingen-en-formatie-2023. In het voorjaar van 2024 zal tevens een nieuw rapport 'Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel' uitkomen.

Het kabinet heeft op Prinsjesdag een nieuwe versie van de fiscale sleuteltabel voor 2024 gepresenteerd. In deze versie zijn de voorstellen in het pakket Belastingplan 2024, de Wet minimumbelasting 2024 (Pijler II) en de fiscale verzamelwet 2024 verwerkt. De Tweede Kamer heeft bij de behandeling van deze wetgeving meerdere amendementen aangenomen die impact hebben op de sleuteltabel. Na de behandeling van deze wetgeving in de Eerste Kamer zal de sleuteltabel op basis daarvan geactualiseerd worden voor het jaar 2025. Deze sleuteltabel voor 2025 wordt gepresenteerd bij de Voorjaarsnota.

2 BASISPAD: DE ONTWIKKELING VAN DE UITGAVEN TOT EN MET 2028

Het basispad bestaat uit de voorziene uitgavenontwikkeling bij ongewijzigd beleid. Dit maakt inzichtelijk hoe de uitgaven van de verschillende beleidsterreinen zich ontwikkelen ten opzichte van elkaar. Bij sommige beleidsterreinen stijgen de uitgaven harder dan bij andere beleidsterreinen.

Onderstaande tabel laat de voorziene uitgavenontwikkeling zien van de netto-uitgaven per begroting.¹ Het basispad gaat uit van de geraamde begrotingsstand. Aangenomen amendementen en verstuurde nota's van wijzigingen op de Ontwerpbegroting 2024 zijn hierin verwerkt. Het jaar 2023 geeft de stand Najaarsnota weer. (Een deel van) de onderuitputting die in de Najaarsnota gemeld is, zal in de Voorjaarsnota 2024 worden toegevoegd aan de departementale begrotingen via de eindejaarsmarge. De begrotingsstand van Defensie is exclusief een nog te verwerken kasschuif.

De begrotingsstanden zijn in prijspeil 2023.² De reserveringen uit het coalitieakkoord die nog op de Aanvullende post staan, zijn toebedeeld aan de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement. Voor een aantal incidentele posten zijn de begrotingsstanden gecorrigeerd.³

De uitgaven in het basispad stijgen ten opzichte van 2023 met 42,5 miljard euro tot 423,6 miljard euro in 2028.

Tabel 1

Netto-uitgaven in miljoenen euro's	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Vershil 2028-2023 in miljarden
Zorg	95,5	100,9	102,5	104,9	107,1	108,4	12,9
Sociale Zekerheid	100,7	103,2	104,0	105,3	106,8	107,6	6,9
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	54,0	53,4	55,4	53,7	53,3	53,1	- 0,9
Gemeentefonds en Provinciefonds (incl. accres)	45,1	46,3	48,2	46,4	48,1	49,7	4,5
Buitenlandse Zaken (incl. BHOS en EU- afdrachten)	14,0	12,2	15,0	15,2	18,3	22,8	8,8
Defensie (incl. DMF)	13,3	19,9	20,0	19,8	19,4	19,0	5,7
Justitie en Veiligheid	18,2	19,6	20,0	19,7	17,3	17,0	- 1,2
Infrastructuur en Waterstaat (incl. DF en MF)	12,2	15,0	15,2	15,1	14,3	13,7	1,5
Economische Zaken en Klimaat (incl. NGF)	5,6	7,7	9,0	12,8	9,5	11,1	5,5
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	9,7	11,4	10,5	9,5	9,5	9,5	- 0,2
Financiën (excl. Nationale Schuld)	10,2	7,4	8,1	7,3	6,9	6,7	- 3,5
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (incl. DGF)	2,5	3,6	3,6	5,2	4,8	4,9	2,3
Algemene Zaken en De Koning	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Totaal	381,1	400,8	411,6	414,9	415,6	423,6	42,5

¹ Netto uitgaven betekent dat de uitgaven gesaldeerd zijn met de niet-belastingontvangsten.

² De uitgaven voor het Gemeentefonds en het Provinciefonds, Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) en huurtoeslag zijn conform de huidige begrotingstechniek in lopende prijzen weergegeven.

³ De begrotingsstanden zijn exclusief de uitgaven aan Oekraïne en de binnenlandse opvang van vluchtelingen uit Oekraïne. Bij lenW is gecorrigeerd voor de omvorming van ProRail tot ZBO (per saldo neutraal effect van 8 miljard), bij VWS voor de afsluiting van het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten (effect van 14,5 miljard) en bij Defensie voor het affinanciëren van de militaire pensioenen (8,5 miljard).

3 OMBUIGINGEN UITGAVEN PER BELEIDSTERREIN

3.1 De Koning

Tabel 2

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldo verbeterend)

Nr.	Maatregel	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc. in
1	Persoonlijke vergoedingen (a-component) van de leden van het Koninklijk Huis terugbrengen tot het niveau van de minister-president	0	0	- 1,4	- 1,4	- 1,4	- 1,4	2026
2	Beëindiging Koninklijk Huis	0	0	0	0	0	- 55	2029
3	Afschaffen Koninklijke Stallen	0	0	0	- 3	- 3	- 3	2027

1. Persoonlijke vergoedingen (a-component) van de leden van het Koninklijk Huis terugbrengen tot het niveau van de minister-president

Momenteel ontvangen Koning Willem-Alexander, Koningin Maxima, Prinses Beatrix en de Prinses van Oranje een grondwettelijke uitkering. Deze uitkeringen zijn grondwettelijk bepaald en zijn opgenomen in de Wet Financieel Statuut van het Koninklijk Huis (WFSKH). Op grond van artikel 40 van de Grondwet geldt een belastingvrijstelling voor de leden van het Koninklijk Huis die een grondwettelijke uitkering ontvangen. Aanpassing van de hoogte van de uitkering kan alleen plaatsvinden als de WFSKH wordt herzien, hiervoor is een meerderheid van ten minste tweederde nodig in beide Kamers. Het berekende structurele effect is het verschil tussen de grondwettelijke uitkeringen en het bruto-inkomen van de minister-president.

2. Beëindiging Koninklijk Huis

Het is mogelijk, net als enkele andere Europese landen eerder deden, het Koninklijk Huis te beëindigen. Hiervoor is het wel noodzakelijk de grondwet te wijzigen. De consequentie hiervan is dat Nederland geen constitutionele monarchie meer is. Op termijn kan dit een besparing opleveren van structureel ongeveer 55 miljoen euro omdat er geen grondwettelijke uitkeringen meer nodig zijn voor leden van het Koninklijk Huis en er ook geen Dienst Koninklijk Huis meer is. Aanvullend kan de verkoop van bijvoorbeeld Paleis Noordeinde, Paleis Huis ten Bosch of het Koninklijk Paleis Amsterdam ook incidentele ontvangsten opleveren, maar die ontvangsten zijn niet meegenomen in de besparingsreeks. Mochten de ceremoniële functies worden overgenomen door de minister-president, kan dit mogelijk meerkosten voor de begroting van Algemene Zaken opleveren.

3. Afschaffen Koninklijke Stallen

Het is mogelijk de Koets- en Rijstal van het Koninklijk Staldepartement te hervormen zodat er geen gebruik meer wordt gemaakt van paarden en rijtuigen (inclusief koetsen). De consequenties hiervan zijn ceremonieel, zoals de invulling van de rijtoer op Prinsjesdag. Op termijn kan dit een besparing opleveren van structureel ongeveer 3 miljoen euro, onder andere omdat er geen stalling en verzorging voor ongeveer 30 paarden meer nodig is. Aanvullend kan de verkoop van de Koninklijke Stallen ook incidentele ontvangsten opleveren, maar die ontvangsten zijn niet meegenomen in de besparingsreeks. Het afschaffen van de Koninklijke stallen is ook onderdeel van maatregel 2, Beëindiging Koninklijk Huis.

3.2 Hoge Colleges van Staat en overige Kabinetten

Tabel 3

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldo verbeterend)

Nr.	Maatregel	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc. in
1	Subsidie Pro Demos	0	0	- 2	- 2	- 2	- 2	2026
2	Zittingsduur verlengen naar 6 jaar	0	0	0	0	0	- 3	n.t.b.
3	Invoeren kiesdrempel	0	0	0	0	0	- 2	n.t.b.
4	Invoering eenkamerstelsel	0	0	0	0	0	- 20	n.t.b.
5	Taakstelling Bestuursrechtspraak	0	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1	2025
6	Korting op onderzoeksbudgetten	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1	2024
7	Herzien van onkostenvergoedingen	0	0	- 6	- 6	- 6	- 6	2026

Algemene toelichting op ombuigingsmogelijkheden voor de Staten-Generaal

De Staten-Generaal stelt haar eigen ramingen op. Voor deze ombuigingen geldt daarom dat het presidium van de Kamers expliciet in moeten stemmen met het structureel korten van hun budgetten. De Minister van BZK kan overigens wel in een brief aan de Kamers een verzoek aan de Staten-Generaal doen om in overweging te nemen om 'mee te delen' in een taakstelling.

Pro Demos

1. Subsidie Pro Demos

Pro Demos ontvangt van zowel BZK als van de Tweede Kamer een subsidie. Daarnaast vraagt Pro Demos vergoedingen aan afnemers voor rondleidingen en voorlichtingen. Voorgesteld wordt om de subsidie van de Tweede Kamer te beëindigen en alleen te subsidiëren via de begroting van BZK. Ter compensatie van de weggevallen inkomsten kan Pro Demos een groter deel van haar activiteiten financieren uit meer kostendekkende vergoedingen. Daarnaast kan Pro Demos kosten besparen door meer in te zetten op digitale voorlichting en minder op fysieke activiteiten. Het beëindigen van de subsidie van de Tweede Kamer kan worden doorgevoerd in 2026 – wanneer de lopende afspraken met ProDemos aflopen. Dit levert structureel 2,2 miljoen euro op.

Hoge Colleges van Staat

2. Zittingsduur verlengen naar 6 jaar

Door de zittingsduur van Kamerleden te verlengen naar zes jaar kan er bespaard worden op de uitgaven behorende bij verkiezingen. Bij een normale zittingsduur van de Tweede Kamer treedt deze besparing in werking in t+5 en levert structureel 3 miljoen euro op. Deze maatregel vereist een grondwetswijziging, waardoor deze besparing pas na de tweede lezing plaatsvindt.

3. Invoeren kiesdrempel

De invoering van een kiesdrempel leidt tot een vermindering van de fractiekosten doordat het aantal fracties afneemt. Daarnaast ontvangen kleine fracties per zetel een hogere bijdrage dan grotere fracties. De maatregel vereist een grondwetswijziging, waardoor deze besparing pas na aanname bij de tweede lezing plaatsvindt. Dit levert naar verwachting structureel 2 miljoen euro op.

4. Invoeren eenkamerstelsel

Een eenkamerstelsel kan worden ingevoerd, waarbij de Eerste Kamer en de Verenigde Vergadering worden opgeheven. Afschaffing van de Eerste Kamer leidt mogelijk tot een versnelling van het besluitvormingsproces. Gemiddeld duurt de behandeling van een wetsvoorstel in de Eerste Kamer in de afgelopen jaren tussen de 70 en 130 dagen.⁴ Conform art. 2.27 comptabiliteitswet kunnen uitgaven alleen rechtmatig worden gedaan indien wijzigingen in de begrotingsstaat tot wet zijn verheven. Dit betekent dat wets- en beleidsvoorstellen in een eenkamerstelsel sneller in werking kunnen treden en de daarmee samenhangende uitgaven sneller kunnen worden uitgegeven. Indirect mag worden verwacht dat deze ombuiging leidt tot een afname van het aantal debatten en vragen. De

⁴ Eerste Kamer | Doorlooptijden wetsvoorstellen

opbrengsten van deze maatregel zijn berekend op het gehele huidige budget van de Eerste Kamer en de Verenigde Vergaderingen. De maatregel vereist een grondwetswijziging, waardoor deze besparing pas na aanname bij de tweede lezing plaatsvindt. Dit levert naar verwachting structureel 20 miljoen euro op.

5. Taakstelling Bestuursrechtspraak

Afgelopen drie jaar kende de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (RvS) onderuitputting van meer dan 1 miljoen euro per jaar. Deze middelen kunnen worden bespaard door een taakstelling op te leggen aan de RvS van 1 miljoen euro. Een taakstelling heeft mogelijk negatieve gevolgen voor de kwaliteit van de rechtspraak.

6. Korting op de onderzoeksbudgetten

De onderzoeksbudgetten van de Tweede Kamer (totaal 2,4 miljoen euro) kenden de afgelopen jaren onderuitputting. Deze onderuitputting wordt nu voor andere doelen binnen deze begroting ingezet. Deze maatregel stelt voor het budget waar de Kamer de afgelopen drie jaar geen gebruik van heeft gemaakt om te buigen, en daarmee het onderzoeksbudget te korten tot 1,5 miljoen euro. Dit levert een structurele besparing op van 1 miljoen euro.

7. Herzien van onkostenvergoedingen

Conform de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer ontvangen Tweede Kamerleden schadeloosstelling voor reizen, verblijfkosten en aan de uitoefening van het Kamerlid verbonden kosten. Daarnaast regelt de wet extra vergoedingen voor de voorzitters en dienstauto van de voorzitter. Het herzien van de huidige regelingen kan structureel circa 6 miljoen euro opleveren.

3.3 Koninkrijksrelaties

Tabel 4

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldo verbeterend)

Nr.	Maatregel	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc. in
1	Verkleinen grondslag van kosten voor uitzendingen van KMar- en Douanepersoneel	0	0	- 8	- 8	- 8	- 8	2026
2	Prioritering beleidsdoelen Landspakketten en Tijdelijke Werkorganisatie	- 7	- 7	- 7	- 7	0	0	2028

1. Verkleinen grondslag van kosten voor uitzendingen van KMar- en Douanepersoneel

Op de begroting staan middelen om de landen voor onbepaalde tijd te ondersteunen met Koninklijke Marechaussee (KMar) en Douanepersoneel. Het budget wordt vanuit de begroting van Koninkrijksrelaties overgemaakt naar het ministerie van Defensie en Financiën. In zowel 2021 als 2022 vond er substantiële onderuitputting (variërend van 2,5 tot 6,5 miljoen euro) plaats op een totaal budget van circa 33 miljoen euro, dit kwam hoofdzakelijk door onvoldoende werving van personeel. In 2022 is door de KMar en Douane toegewerkt naar een bezetting conform het protocol versterking grenstoezicht in de Caribische Landen. Doordat de oplevering van de plannen uit dit protocol meer tijd in beslag nam, heeft de opbouw van de bezetting vertraging opgelopen. Naast de onderuitputting wordt ook in een recente beleidsdoorlichting vastgesteld dat de doelmatigheid van deze middelen lastig te bepalen valt.⁵ Deze maatregel stelt voor het budget te korten met 25 procent vanaf 2026. Daarmee levert deze ombuiging structureel 8 miljoen euro op. NB: Aangezien dit middelen betreft die Koninkrijksrelaties overmaakt naar Defensie en Financiën, heeft deze ombuiging breder effect dan alleen op de begroting van Koninkrijksrelaties.

2. Prioritering beleidsdoelen Landspakketten en Tijdelijke Werkorganisatie

De Tijdelijke Werkorganisatie (TWO) ondersteunt en monitort de uitvoering van de hervormingen en maatregelen van de eerder afgesproken landspakketten en de op 4 april 2023 getekende onderlinge regeling. Dit betreffen maatregelen van sociaaleconomische aard, zoals de arbeidsmarkt, zorg, onderwijs en veiligheid. De TWO omvat daarmee een breed pakket. In de periode 2023-2027 staat er circa 35 miljoen euro per jaar op de begroting. Door knelpunten in de uitvoeringscapaciteit en soms vertraagde besluitvorming over het doorvoeren van maatregelen worden er later resultaten gerealiseerd dan verwacht. Deze ombuigingsmaatregel stuurt op prioritering van de landspakketten en doelmatiger inrichten van de TWO. In de uitvoering van de onderlinge regeling kan de prioriteit gelegd worden bij de belastinghervormingen en flankerende maatregelen. Met hervormingen nemen de inkomsten van de landen toe waardoor, naast de TWO middelen, ook eigen middelen van de landen ingezet kunnen worden om andere doelen van de onderlinge regeling te realiseren. In deze ombuiging is een korting van 20 procent gehanteerd. Dit levert circa 7 miljoen euro per jaar op in de jaren 2024-2027.

⁵ Beleidsdoorlichting versterken rechtstaat | rapport

3.4 Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS)

Ombuigingen BZ-begroting

Tabel 5							
Bedragen in miljoenen euro's (- = saldo verbeterend)							
Nr.	Maatregel	2024	2025	2026	2027	2028	Struc. Struc. in
EU/Multilaterale instellingen							
1a	Inzet op lagere EU-afrachten: inzet behouden korting (inzet MFK onderhandelingen)	0	0	0	0	0	0 2028
1b	Inzet op lagere EU-afrachten: inzet op een lager Meerjarig Financieel Kader en Eigenmiddelenbesluit	0	0	0	0	- 1.600	- 1.600 2028
2	Opzeggen internationale verdragen en bijdragen aan internationale organisaties	0	- 42	- 86	- 180	- 186	- 186 2027
Apparaat en postennet							
3a	Personeel en materieel: generieke korting personeels-budget	0	- 10	- 30	- 65	- 130	- 130 2028
3b	Personeel en materieel: generieke korting materieel-budget	0	- 16	- 33	- 65	- 65	- 65 2027
4a	Consulaire belangenbehartiging/consulaire dienstverlening: besparen op kwaliteit en kwantiteit consulaire dienstverlening	- 4	- 7	- 15	- 15	- 15	- 15 2026
4b	Consulaire belangenbehartiging/consulaire dienstverlening: beëindigen internationaal cultuur en erfgoed-beleid	0	- 2	- 4	- 5	- 5	- 5 2027
4c	Consulaire belangenbehartiging/consulaire dienstverlening: kostendekkendheid paspoortuitgifte in het buitenland	- 3	- 5	- 5	- 5	- 5	- 5 2025
Overig							
5	Generieke korting op non-ODA budget BZ en BHOS	- 55	- 110	- 220	- 220	- 220	- 220 2026
6a	Besparen op veiligheid en stabiliteit: afschalen program-mamiddelen stabiliteitsfonds	- 13	- 30	- 63	- 65	- 65	- 65 2027
6b	Besparen op veiligheid en stabiliteit: afschalen program-mamiddelen Matra- en Shiraka programma	- 4	- 7	- 15	- 15	- 15	- 15 2026

EU/multilaterale instellingen

Het grootste gedeelte van de BZ-begroting bestaat uit opdrachten aan de Europese Unie (EU) (11,5 miljard euro). Daarnaast draagt BZ bij aan verschillende internationale organisaties. Deze bijdragen variëren in orde grootte en staan verdeeld over de artikelen op de BZ-begroting.

1. Inzet op lagere EU-afrachten (inzet Meerjarig Financieel Kader en Eigenmiddelenbesluit)

Het huidige Meerjarig Financieel Kader (MFK, de EU-begroting) loopt tot en met 2027. Het Eigenmiddelenbesluit (de afspraken over de EU-begroting) heeft geen einddatum maar wordt doorgaans ook opnieuw vastgesteld in de context van de MFK-onderhandelingen. Op dit moment is de verwachting dat het volgende MFK zonder nadere politieke inspanning leidt tot hogere EU-afrachten. Dit is opgenomen in de ontwerp-begroting 2024. De stijging wordt onder andere veroorzaakt door de in de systematiek veronderstelde economische groei en de betalingen van rente en aflossing van de leningen die de EU is aangegaan voor de financiering van het Europese herstelinstrument NGEU. Dit hangt samen met de daarover gemaakte politieke afspraken, waar Nederland mee ingestemd heeft. Blijvende steun en/of lidmaatschap voor Oekraïne is nog niet verwerkt in de vooruitzichten voor de EU-afrachten.

a. Inzet behouden korting (inzet MFK onderhandelingen)

Binnen het huidige Eigenmiddelenbesluit en MFK ontvangt Nederland op dit moment tot en met 2027 een bni-korting van 1,6 miljard euro op de EU-afrachten. Dit is de uitkomst van de onderhandelingen over het huidige MFK. De hoogte van het volgende MFK en de hoogte van een eventuele korting op de afdrachten na 2027 is afhankelijk van de uitkomst van de onderhandelingen in Brussel. In de huidige begroting voor 2028 is de bni-korting doorgetrokken (dit is verwerkt in de ontwerp-begroting 2024). Als deze korting niet wordt gerealiseerd binnen het volgende MFK, levert dit een tegenvaller op.

b. Inzet lager Meerjarig Financieel Kader en Eigenmiddelenbesluit

Additioneel kan bij het volgende MFK worden ingezet op een kleinere EU-begroting en/of een hogere korting voor Nederland. Indien deze inzet wordt gerealiseerd, zullen er minder EU-afrachten nodig zijn. Goedkeuring van een volgend MFK en de aanpassing van het Eigenmiddelenbesluit die daarbij waarschijnlijk ook wordt overeengekomen vindt plaats op basis van unanimiteit. Aangezien de onderhandeling plaatsvindt met 26 andere lidstaten is op voorhand niet te zeggen wat precies aan besparing gerealiseerd kan worden. Ceteris paribus zou een additionele korting van 10 procent gelijk staan aan een bedrag van 1,6 miljard euro ten opzichte van de EU-afrachten van 2027. Dit betekent een aanvullende vermindering van de afdracht van 1,6 miljard euro vanaf 2028 bovenop de huidige korting (optie 1b bovenop optie 1a). De kans is groot dat als er bezuinigingen op de EU-begroting worden aangenomen deze op huidige prioritaire thema's voor Nederland plaatsvinden zoals klimaat, digitalisering, veiligheid en migratie.

2. Opzeggen internationale verdragen en bijdragen aan internationale organisaties

In deze maatregel worden de bijdragen aan internationale organisaties verlaagd en/of stopgezet. Het opzeggen van verdragen vereist de instemming van het parlement. Het volledige budgettaire effect treedt hierdoor later op. Deze reeks bevat een ODA-deel en leidt daarmee tot een verlaging van de ODA-prestatie. Onderstaande tabel toont de organisaties en bijdragen die meelopen in deze ombuiging. Wanneer de volledige bijdrage aan deze organisaties wordt stopgezet betekent dit dat Nederland uit deze organisaties zal treden.

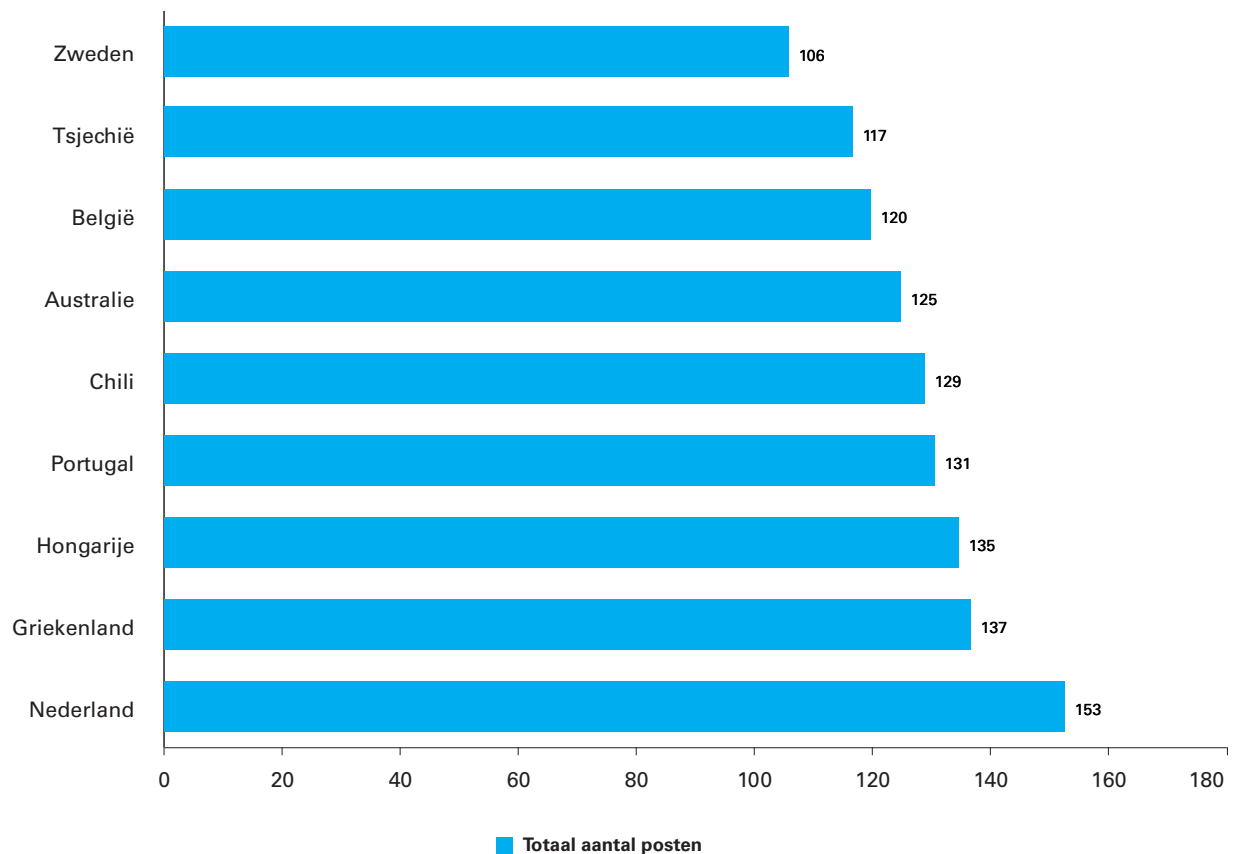
Tabel 6 Jaarlijkse contributie aan internationale organisaties (in miljoenen euro)

Organisatie	Jaarlijkse contributie
Verenigde Naties	131,0
OESO	7,5
Internationaal Strafhof	5,9
Internationaal Recht	3,6
NAVO	21,4
WEU	0,7
IAEA	7,3
OPCW en andere ontwapeningsorganisaties	1,4
CTBTO	1,9
OVSE	6,0
Totaal	186,6

Apparaat en postennet

Het apparaatsbudget (zowel personeel als materieel) legt naast de afdrachten aan de EU het grootste beslag op de BZ-begroting (1,1 miljard euro in 2024). Een groot deel van het apparaat bestaat uit posten in het buitenland. Nederland heeft op dit moment in het buitenland 113 ambassades en staat daarmee 10e op de ranglijst van de 38 OESO-landen, achter o.a. de VS, Frankrijk, het VK en Japan, maar nog voor grote landen als Canada en Polen. Nederland staat eerste op de ranglijst binnen de groep van de negen middelgrote OESO-landen (tien tot dertig miljoen inwoners, zie figuur 1). Dit geldt ook wanneer de overige posten worden meegeteld (zoals consulaten). Een reductie is op verschillende manieren vorm te geven. Het afstoten van personele capaciteit en van materieel en vastgoed kent een doorlooptijd van enkele jaren met het oog op lopende programma's en contracten. Deze opties kunnen cumuleren met de opties voor generieke maatregelen op het gehele apparaat van de rijksoverheid omdat BZ naast de CAO Rijk een Aanvullende CAO Rijk Uitzendingen kent, welke de bijzondere aanspraken regelt voor Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland (zie 3.16 Generieke maatregelen).

Figuur 1 Aantal posten negen middelgrote OESO-landen (10-30 miljoen inwoners)



Bron: Globaldiplomacyindex

3. Personeel en materieel

a. Generieke korting personeelsbudget

Het grootste deel van de middelen voor het postennet inclusief het ministerie in Den Haag is bestemd voor personele uitgaven (0,65 miljard euro in 2024). Er kan op verschillende manieren een besparing worden gerealiseerd op deze kosten. Om hier invulling aan te geven kan worden gedacht aan het verkleinen van het personeelsbestand op posten en/of in Den Haag. Taakstellend is hiervoor een besparing ingeboekt van 20 procent.

b. Generieke korting materieelbudget

Van de middelen voor apparaat gaat in 2024 0,45 miljard euro naar materiële uitgaven, zoals ICT en huisvesting. Door meer in te zetten op digitalisering van de dienstverlening van ambassades, het verkleinen van het postennet en het combineren van posten met andere EU- en Benelux-landen kunnen deze uitgaven worden verminderd. Hier is taakstellend een besparing van 20 procent op het gehele materieelbudget opgenomen.

4. Consulaire belangenbehartiging/consulaire dienstverlening

a. Besparen op kwaliteit en kwantiteit consulaire dienstverlening

Deze maatregel leidt tot het schrappen van het budget voor het Loket Buitenland. Hierdoor zal de 'onestop-shop' voor Nederlandse overheidsdienstverlening in het buitenland niet verder ontwikkeld worden. Onderdeel van deze maatregel is een bezuiniging op de subsidie voor gespecialiseerde begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland door onafhankelijke organisaties. Hierdoor is minder maatschappelijke en sociale zorg en juridische ondersteuning van Nederlandse gedetineerden in het buitenland mogelijk. Onder deze maatregel valt ook het beëindigen van de maandelijkse financiële bijdrage voor gedetineerden in landen zonder adequate detentie omstandigheden.

b. Beëindigen internationaal cultuur- en erfgoedbeleid

Met deze maatregel wordt het internationaal cultuur- en erfgoedbeleid volledig beëindigd. Een minder verdergaande variant verlaagt de budgetten voor internationaal cultuur- en erfgoedbeleid met 20 procent. Het uitdragen van Nederlandse cultuur blijft dan onderdeel van het takenpakket van de diplomatie. Er staan ook middelen voor internationaal cultuurbeleid op de OCW-begroting. Deze zijn niet in deze reeks opgenomen, maar zijn apart inzichtelijk gemaakt op de ombuigingslijst van OCW.

c. Kostendekkendheid paspoortuitgifte in het buitenland

Paspoortuitgifte in het buitenland kostendekkend maken is mogelijk door de leges voor paspoorten te verhogen. Uit het meest recente kostprijsonderzoek (2018) kwam naar voren dat hier een stijging van 24 euro per paspoort voor vereist is. Consequentie is dat Nederlandse burgers in het buitenland meer voor hun paspoort zullen moeten betalen.

Overig

5. Generieke korting op non-ODA budget BZ en BHOS

Vanuit het non-ODA budget worden uitgaven gedaan aan internationaal beleid in niet-ontwikkelingslanden. Er kan ervoor gekozen worden om het non-ODA deel van de BZ- en BHOS-begroting met 20 procent te verlagen. Dit zal ertoe leiden dat er minder inzet mogelijk is op het gebied van onder andere mensenrechten en veiligheid in niet-ontwikkelingslanden en gastlandbeleid. Met deze maatregel wordt ook gekort op de apparaatsbudgetten. De grondslag voor deze maatregel omvat het volledige non-ODA budget van de BZ- en BHOS-begroting.

6. Besparen op veiligheid en stabiliteit

a. Afschalen programmamiddelen Stabiliteitsfonds

Deze maatregel is een bezuiniging op het budget van het Stabiliteitsfonds. Het Stabiliteitsfonds kan o.a. worden ingezet om activiteiten te financieren op gebied van aanpak van wapen- en drugssmokkel en grensoverschrijdende criminaliteit, ontminning en piraterijbestrijding. Daarnaast wordt een aantal activiteiten uit het fonds gefinancierd, zoals ontminningsactiviteiten, training voor Afrikaanse peacekeepers, en bijdragen aan de VN. Deze programmagelden kunnen relatief snel worden afgeschaald. Minder bijdragen aan preventie en stabilisatie kan gevolgen hebben voor de veiligheid in het desbetreffende land of regio en in Nederland. Tevens zijn er dan minder mogelijkheden om beleid te beïnvloeden en op te treden in multilaterale discussies inzake vrede en veiligheid. In deze maatregel is uitgegaan van een korting van 75 procent op het budget van het Stabiliteitsfonds. Deze maatregel heeft invloed op de Nederlandse ODA-prestatie, in 2024 bestaan de uitgaven die worden gedaan vanuit het Stabiliteitsfonds voor 79 procent uit ODA.

b. Afschalen programmamiddelen Matra en Shiraka

Deze maatregel is een bezuiniging op de budgetten van het MATRA-programma en het Shiraka-programma. Via het MATRA-programma helpt Nederland de buurlanden van de Europese Unie (EU) hun rechtsstaat en democratie te versterken, en ondersteunt deze landen om aan de voorwaarden te voldoen om lid te kunnen worden van de EU. Met het Shiraka-programma steunt Nederland maatschappelijke ontwikkelingen bijvoorbeeld op het gebied van energietransitie, publiek financieel management of persvrijheid in de regio Midden-Oosten en Noord-Afrika (MENA). Deze programmagelden kunnen relatief snel worden afgeschaald. Een bezuiniging op deze programma's kan gevolgen hebben voor de stabiliteit in het desbetreffende land of regio en in Nederland. Tevens zijn er dan minder mogelijkheden om beleid te beïnvloeden en minder mogelijkheden om op te treden in multilaterale discussies inzake vrede en veiligheid. In deze maatregel is uitgegaan van een korting van 50 procent op de budgetten voor het MATRA- en Shiraka-programma. Deze maatregel heeft invloed op de Nederlandse ODA-prestatie. De ODA-component van het MATRA- en Shiraka-programma is 40 procent in 2024.

Ombuigingen BHOS

Tabel 7

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldo verbeterend)

Nr.	Maatregel	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc. in
Ontwikkelingssamenwerking								
1	Ontwikkelingssamenwerking beëindigen	0	0	0	0	0	- 8.145	n.v.t.
2	Ontwikkelingssamenwerking beëindigen m.u.v. verdragsrechtelijke contributies	- 770	- 1.720	- 3.020	- 4.630	- 6.685	- 6.685	2028
3	Ontwikkelingshulp beperken tot noodhulp en verdragsrechtelijke contributies	- 695	- 1.565	- 2.760	- 4.240	- 6.165	- 6.165	2028
4	Ontwikkelingshulp beperken tot noodhulp, opvang in de regio, (asiel)toerekeningen en verdragsrechtelijke contributies	- 450	- 955	- 1.735	- 3.510	- 5.170	- 5.170	2028
5	Ontwikkelingssamenwerking alleen richten op LDC's/ voorkom versnippering	- 75	- 155	- 260	- 390	- 525	- 525	2028
6a	Stoppen met specifieke thema's ontwikkelingssamenwerking: versterkte internationale rechtsorde, eerbiediging van mensenrechten en gastlandbeleid	- 5	- 10	- 25	- 40	- 55	- 55	2028
6b	Stoppen met specifieke thema's ontwikkelingssamenwerking: vrede, veiligheid en stabiliteit	- 160	- 335	- 575	- 895	- 1.200	- 1.200	2028
6c	Stoppen met specifieke thema's ontwikkelingssamenwerking: duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen	- 75	- 140	- 270	- 450	- 600	- 600	2028
6d	Stoppen met specifieke thema's ontwikkelingssamenwerking: duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid, water en klimaat	- 135	- 295	- 535	- 855	- 1.140	- 1.140	2028
6e	Stoppen met specifieke thema's ontwikkelingssamenwerking: sociale vooruitgang (inclusief onderwijs)	- 120	- 225	- 400	- 670	- 895	- 895	2028
6f	Stoppen met specifieke thema's ontwikkelingssamenwerking: versterkte kaders voor ontwikkeling	- 30	- 50	- 85	- 170	- 340	- 340	2028
Subsidieregelingen								
<i>ODA</i>								
7	Bundelen subsidies voor internationaal ondernemen	0	- 10	- 25	- 60	- 60	- 60	2028
8	Kleine regelingen (<10 mln.) korten met 50 procent	0	- 5	- 10	- 25	- 20	- 20	2028
<i>Non-ODA</i>								
9	Beëindigen financiële ondersteuning internationaal opererende bedrijven	0	- 25	- 45	- 90	- 90	- 90	2026
10	Stopzetten subsidies internationaal ondernemen	0	- 5	- 15	- 30	- 30	- 30	2027
11	Het Dutch Trade and Investment Fund stopzetten	0	- 2	- 4	- 9	- 9	- 10	2036
Andere ODA-norm								
12	Inputnorm ODA loslaten	-	- 80	- 260	- 580	- 1.440	- 1.440	2028
13	ODA-prestatie naar OESO/DAC-gemiddelde	- 415	- 955	- 1.685	- 2.620	- 3.610	- 3.610	2028
14a	ODA-prestatie naar EU-gemiddelde: naar EU-gemiddelde voor alleen DAC-leden	- 210	- 535	- 950	- 1.475	- 2.030	- 2.030	2028
14b	ODA-prestatie naar EU-gemiddelde: naar gemiddelde voor alle EU-lidstaten	- 330	- 775	- 1.365	- 2.125	- 2.925	- 2.925	2028
Toerekeningen								
15	Schuldkiwijtschelding Soedan	0	- 267	0	- 133	0	0	n.v.t.
16	Actualiseren toerekeningen aan ODA	- 200	- 200	- 200	- 200	- 200	- 200	2024
17	Niet-militaire steun aan Oekraïne inpassen in BHOS-begroting	0	0	0	0	0	0	2024

Introductie

De BHOS-begroting bedraagt in 2024 in totaal 3,6 miljard euro, waarvan 3,5 miljard euro kwalificeert als *Official Development Assistance* (ODA) en 128 miljoen euro als non-ODA. Het totale ODA-budget bedraagt 6,7 miljard euro in 2024, verdeeld over verschillende hoofdstukken van de Rijksbegroting. De verdeling van het ODA-budget is inzichtelijk in de HGIS-nota. Conform OESO-richtlijnen worden de kosten van de eerstejaarsasielopvang van asielzoekers uit DAC-landen bekostigd uit het ODA-budget. De besparingsreeksen in de tabel zijn gebaseerd op de asielinstroomraming (MPP 2023-I) die de basis vormde voor Voorjaarsnota 2023. Bij de besparingsopties voor de begroting van Justitie en Veiligheid (J&V) wordt een uitgebreidere toelichting over de asielraming gegeven.

Verander OS-beleid

De afgelopen jaren zijn er verschillende beleidsevaluaties geweest van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid (hierna: OS-beleid).⁶ Op basis hiervan zijn er meerdere algemene lessen te trekken om het OS-beleid doelmatiger in te richten. Deze lessen kunnen benut worden voor concrete ombuigingsopties. Bij het schrappen van beleid is een geleidelijke afbouw van OS-programma's in combinatie met afstemming met lokale overheden en andere donoren behulpzaam om OS-projecten te laten doorzetten door andere (lokale) partijen.

Meer focus aanbrengen in de gebieden, landen of thema's waar Nederland actief in wil en kan zijn, kan leiden tot effectiever en doelmatiger OS-beleid. Wanneer wordt gekort op OS-beleid, is het van belang om deze focus als uitgangspunt te hanteren. Uit evaluaties blijkt dat het bij nieuw beleid aan te bevelen is om eerst na te gaan of verlenging van de al lopende programma's mogelijk is in plaats van het introduceren van nieuwe programma's.

Indien wordt gekozen om een geheel nieuw programma op te zetten, is een aanbeveling om focus te behouden op bepaalde thema's. Het is van belang realistische en context-specifieke doelen bij nieuwe programma's te stellen op basis van academische of empirische kennis.

Bij evaluaties van projecten in het kader van ontwikkelingssamenwerking worden onbedoelde effecten vaak niet of onvoldoende in beeld gebracht. Onbedoelde effecten kunnen positief zijn. In de literatuur zijn veel voorkomende onbedoelde effecten doorgaans echter negatief. Dat gaat bijvoorbeeld om effecten op migratie, lokale prijzen of milieu. Deze negatieve effecten blijven vaak buiten beeld bij beleidsevaluaties. De negatieve effecten kunnen een (aanvullende) overweging zijn bij het verminderen van het aantal programma's en projecten.

Ontwikkelingssamenwerking

1. Ontwikkelingssamenwerking beëindigen

Nederland stopt met ontwikkelingssamenwerking. Dit houdt o.a. in dat Nederland stopt met het aan ODA toerekenen van de uitgaven aan de asielopvang. Dit leidt enkel tot een besparing als Nederland stopt met deze uitgaven. Als de kosten van de asielopvang hetzelfde blijven, maar niet meer toegerekend worden, leidt dit niet tot een besparing, maar een dekkingsvraagstuk elders op de Rijksbegroting. Daarnaast worden op dit moment bijdragen aan internationale organisaties die volgens de OESO-normen als ODA-uitgaven kwalificeren toegerekend aan het ODA-budget. Het stoppen met deze laatste uitgaven is alleen mogelijk door uit deze organisaties (bijvoorbeeld de VN en de EU) te stappen. Dit vergt juridische uitwerking en leidt op de korte termijn tot mogelijke uittredingskosten. Vanwege bovenstaande uitvoeringsvraagstukken is deze maatregel dus niet op korte termijn mogelijk en daarom brengen wij enkel de structurele opbrengst van deze maatregel in kaart.

2. Ontwikkelingssamenwerking beëindigen m.u.v. verdragsrechtelijke contributies

Nederland stopt met ontwikkelingssamenwerking. Bij deze reeks wordt er ook van uitgegaan dat Nederland stopt met de uitgaven aan de asielopvang die nu aan ODA toegerekend worden. Verdragsrechtelijke contributies zijn uitgezonderd van deze besparing (circa 1,4 miljard euro). Een verdergaande besparing is mogelijk door het opzeggen van verdragen en van lidmaatschappen van internationale organisaties, zoals de EU, de VN en het IMF, waarmee ook op de verdragsrechtelijke contributies bespaard kan worden (zie ombuiging 1).

3. Ontwikkelingshulp beperken tot noodhulp en verdragsrechtelijke contributies

Nederland stopt met ontwikkelingssamenwerking, met uitzondering van het verlenen van noodhulp en de verdragsrechtelijke contributies. Bij deze reeks wordt ervan uitgegaan dat Nederland stopt met de uitgaven aan de asielopvang die nu aan ODA toegerekend worden. Een verdergaande optie is om alleen noodhulp te bieden en ook te stoppen met verdragsrechtelijke contributies (zie ombuiging 1).

⁶ Dit is geen volledige evaluatie over het OS-beleid, maar een opsomming van aanknopingspunten uit een selectie van beleidsevaluaties van de afgelopen jaren die zijn gebruikt als input voor deze ombuigingslijst. De gebruikte rapporten zijn als volgt: *Nederlandse humanitaire hulp* (2015), *Stoppen en dan?* (2016); *Tackling major water challenges* (2017), *Minder Pretentie, Meer Realisme* (2019), *Gedeelde belangen, wederzijds profijt?* (2022), Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie; Beleidsnotitie 2022 - *Doen waar Nederland goed in is* (2022).

4. Ontwikkelingshulp beperken tot noodhulp, opvang in de regio, (asiel)toerekeningen en verdragsrechtelijke contributies

Nederland stopt met ontwikkelingssamenwerking, met uitzondering van het verlenen van noodhulp en opvang van vluchtelingen in de regio. Daarnaast blijft Nederland zijn verdragsrechtelijke contributies voldoen. Deze maatregel gaat er verder vanuit dat Nederland reguliere uitgaven die kunnen worden toegerekend aan ODA blijft toerekenen aan ODA (zoals uitgaven aan asielopvang in Nederland en EU-aftrekken).

5. Ontwikkelingssamenwerking alleen richten op LDC's

De OESO maakt onderscheid tussen ontwikkelingslanden op basis van BNI per hoofd van de bevolking per jaar. Wanneer dit onder de duizend dollar per jaar ligt, spreekt de OESO van Least Developed Countries (LDC's). Deze maatregel behelst het beperken van ontwikkelingssamenwerking tot deze LDC's, vanuit de gedachte dat dit de landen zijn waar de armoede het grootst is waarmee versnippering van het beleid voorkomen kan worden. Ontwikkelingssamenwerking met relatief meer ontwikkelde landen waar Nederland nu een ontwikkelingsrelatie mee heeft, wordt beëindigd.

6. Stoppen met specifieke thema's ontwikkelingssamenwerking

Binnen het beleid voor ontwikkelingssamenwerking is een aantal thema's te onderscheiden. Het is mogelijk om het aantal thema's te beperken en de daarmee gepaarde inzet te stoppen. De genoemde thema's sluiten aan bij de jaarlijks op Prinsjesdag verschijnende HGIS-nota. Bovenstaande reeks gaat uit van de middelen op de BZ- en BHOS-begroting voor deze thema's.

Subsidies

Subsidies vanuit BHOS kennen overlap en door de verschillende instrumenten voor verschillende landen lijsten wordt (bijna) de wereld gedekt. Door verschillende subsidies te schrappen of te korten kan focus worden aangebracht.

ODA

7. Bundelen subsidies voor internationaal ondernemen

De ODA-subsidies voor internationaal ondernemen op de BHOS-begroting bedragen gezamenlijk 200 miljoen euro per jaar in 2027. De doelgroepen van deze subsidies overlappen. Door deze subsidies samen te voegen en bijvoorbeeld met 30 procent te korten, kan een structurele besparing van 60 miljoen euro gerealiseerd worden. Een verdergaande optie is in zijn geheel stoppen met deze vorm van ontwikkelingssamenwerking via het Nederlands bedrijfsleven. Dit levert 200 miljoen euro op.

8. Kleine subsidieregelingen (<10 miljoen euro) korten met 50 procent

Op dit moment zijn er acht kleinere subsidieregelingen op de BHOS-begroting met een budget van minder dan 10 miljoen euro. Deze kleine regelingen korten met 50 procent levert een besparing op van 25 miljoen euro structureel.

Non-ODA

9. Beëindigen alle ondersteuning internationaal opererende bedrijven

Er kan gekozen worden om op termijn alle non-ODA-instrumenten (o.a. subsidies, programma's en leningen) ten behoeve van het Nederlandse bedrijfsleven te beëindigen. Het ondersteunen van Nederlandse bedrijven in het buitenland blijft onderdeel van het takenpakket van de diplomatie.

10. Subsidies internationaal ondernemen stopzetten

In plaats van alle financiële ondersteuning voor internationaal opererende bedrijven stop te zetten, kan er ook voor worden gekozen alleen de subsidies voor internationaal ondernemen stop te zetten. Dit levert 30 miljoen euro op.

11. Het Dutch Trade and Investment Fund (DTIF) stopzetten

Het Dutch Good Growth Fund (DGGF) en DTIF zijn beide regelingen die zich richten op het bevorderen van internationaal ondernemen door Nederlandse bedrijven. Hierbij focust het DGGF op de lage inkomenslanden en lagere middeninkomenslanden en het DTIF dekt alle overige landen (excl. Nederland). Er kan worden gekozen voor een focus op lage inkomenslanden en het DTIF stop te zetten. Vanwege de uitstaande garanties, subsidies met

een terugbetalingsverplichting en verstrekte wisselfinancieringen duurt het enige tijd voordat het DTIF kan worden stopgezet. Er zit op dit moment 79 miljoen euro aan subsidies in het DTIF, dit bedrag zal gedeeltelijk vrijvallen bij het stopzetten van het DTIF. Daarnaast valt EUR 140 miljoen euro garantieruimte vrij. De precieze omvang van de vrijval en het kasritme hangen af van de uitstaande garanties, dus daarom is deze incidentele besparing niet in de tabel meegenomen. Daarnaast wordt er vanuit de BHOS-begroting per jaar 10 miljoen euro in het DTIF gestopt. Dit bedrag valt structureel vrij bij het stopzetten van het DTIF.

Andere/geen ODA-norm

De Development Assistance Committee (DAC) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) stelt richtlijnen op welke uitgaven kwalificeren als ODA. De DAC drukt de ODA-prestatie uit in percentage van het Bruto Nationaal Inkomen (het BNI). Op dit moment zijn de Nederlandse ODA-uitgaven gekoppeld aan een inputnorm, waarbij gestuurd wordt op een bepaald percentage van het BNI. Deze inputnorm wordt politiek bepaald en is niet wettelijk vastgelegd. Door de inputnorm stijgen de ODA-uitgaven automatisch mee als het BNI stijgt, wat neerkomt op een automatische volumegroei. Het automatisme van een inputnorm staat een integrale afweging van de besteding van middelen op de Rijksbegroting in de weg en werkt daarmee (in potentie) ondoelmatigheid in de hand. Schommelingen in het BNI leiden tot schommelingen in het budget en verminderen daarmee de beheersbaarheid. Om deze schommelingen tegen te gaan, zou kunnen worden gekozen voor een ontkoppeling van het BNI of voor het vastzetten van de ODA-norm aan het begin van een kabinetsperiode o.b.v. BNI-raming die volgt uit de Middellangetermijnverkenning (MLT) van het CPB. Naast de schommelingen in het budget blijkt uit het IBO Naar een nieuwe definitie van ontwikkelingssamenwerking - Beschouwingen over ODA (2013) dat een inputnorm ertoe leidt dat de vraag of uitgaven ODA zijn een rol speelt bij de budgetallocatie en daarmee tot suboptimale inzet van instrumenten kan leiden. Het doen van ODA-uitgaven en daarmee het halen of benaderen van de norm kan immers een doel op zich worden. Hieronder staan verschillende alternatieve opties om de ODA-uitgaven vast te leggen.⁷

12. Inputnorm ODA loslaten

Deze optie laat de inputnorm los en houdt het budget voor ontwikkelingssamenwerking reëel constant. Hiermee wordt de automatische volumegroei uit het ODA-budget gehaald, wat een besparing oplevert.

13. ODA-prestatie naar OESO/DAC-gemiddelde

Van de 36 OESO-leden zijn 29 leden lid van het Development Assistance Committee (DAC). Volgens de OESO waren in 2022 de totale ODA-uitgaven van deze 29 OESO-donoren 0,36 procent van het totale BNI van deze donoren. Nederland besteedt jaarlijks circa 0,66 procent van zijn BNI aan ODA. Bij deze maatregel wordt de Nederlandse ODA-prestatie verlaagd naar het OESO/DAC-gemiddelde.

14. ODA-prestatie naar EU-gemiddelde

Volgens de OESO waren in 2022 de totale ODA-uitgaven van alle bij de DAC aangesloten EU-donoren 0,50 procent van het totale BNI van deze donoren. Nederland besteedt jaarlijks circa 0,66 procent van zijn BNI aan ODA. Deze maatregel verlaagt de Nederlandse ODA-prestatie naar het EU-gemiddelde, voor zover het DAC-leden betreft (0,49 procent). Alternatieve variant is het verlagen van de uitgaven naar het gemiddelde van de EU-27-landen (0,41 procent van het BNI). Deze optie leidt tot een besparing van 2,9 miljard euro structureel.

Toerekeningen

De huidige Nederlandse ODA-inputnorm functioneert als een plafond voor ODA-uitgaven. Als bepaalde bestaande uitgaven die kwalificeren als ODA aan het ODA-budget worden toegerekend, leidt dit tot minder ODA-uitgaven elders om hiermee onder het ODA-plafond te blijven. Hieronder staan mogelijke opties om uitgaven toe te rekenen aan ODA, aanvullend aan de uitgaven die nu al toegerekend worden. Alternatief is om met deze extra toegerekende uitgaven de ODA-prestatie te verhogen, zonder dat hiervoor extra budget nodig is. Dit leidt dan niet tot een besparing. Onderstaande ombuigingsopties zijn niet te combineren met ombuigingsoptie 12, omdat die uitgaat van een aanpassing van de inputnormsystematiek, waardoor toerekeningen geen besparing zullen opleveren.

⁷ De ODA uitgaven zijn gekoppeld aan het BNI en daarmee afhankelijk van volume- en prijsontwikkeling van het BNI. Bij het invoeren van een andere, niet aan het BNI gekoppelde, ODA-systematiek, is het aannemelijk dat het ODA-budget conform de reguliere systematiek worden gecompenseerd voor loon- en prijsontwikkelingen. Dit is niet in de besparingen meegenomen en leidt tot een kleinere besparing.

15. Schuldkwijtschelding Soedan

De Club van Parijs kan besluiten over schuldkwijtschelding aan Soedan in het kader van het zogenaamde Heavily indebted poor countries (HIPC) programma. Als dit wordt besloten, leidt dit er mogelijk toe dat circa 400 miljoen euro aan schulden uit hoofde van exportkredietverzekeringsleningen wordt kwijtgescholden aan Soedan. Deze kwijtschelding classificeert als ODA en leidt derhalve tot een incidenteel hogere ODA-prestatie. Deze additionele prestatie kan worden afgeroomd. Dit levert eenmalig een opbrengst op ter hoogte van de kwijtschelding. Dit leidt tot een eenmalige bezuiniging op andere geplande ODA-uitgaven. Het gehanteerde kasritme is onzeker. Deze omhuiging is afhankelijk van internationale besluitvorming.

16. Actualiseren toerekeningen aan ODA

Binnen de Rijksbegroting is een aantal onderdelen die mogelijkerwijs aangemerkt kunnen worden als ODA, maar nu nog niet als zodanig gemeld worden bij de jaarlijkse rapportage aan de OESO. Te denken valt aan additionele kosten voor studenten uit ontwikkelingslanden en aan uitgaven van decentrale overheden. Taakstellend kan hiervoor 50 miljoen euro per jaar worden ingeboekt. Daarnaast is het mogelijk om binnen de richtlijnen van de OESO circa 100 miljoen euro per jaar extra toe te rekenen van de uitgaven aan onderwijs aan eerstejaars asielzoekers. Dit bedrag is afhankelijk van de asielinstroom. Tot slot kwalificeert een deel van de uitgaven in de Europese begroting als ODA. Nederland rekent dan ook een deel van de afdrachten toe aan het ODA-budget, conform de geldende criteria als afgesproken binnen de OESO. In het coalitieakkoord in 2021 is de toerekening geactualiseerd op basis van het Meerjarig Financieel Kader 2021-2027. Sinds 2023 zijn de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking voor met name Oekraïne gestegen. Actualisatie van de toerekening maakt het mogelijk te besparen zonder de ODA-prestatie te verlagen.

17. Niet-militaire steun aan Oekraïne inpassen in het ODA-budget

Sinds het uitbreken van de oorlog in Oekraïne levert Nederland steun aan Oekraïne op het gebied van o.a. acute wederopbouw en humanitaire hulp. Op dit moment wordt per steunverzoek beoordeeld of en welk deel van de steun generaal gecompenseerd wordt. Tot op moment van publicatie is in 2023 731 miljoen euro generaal beschikbaar gesteld aan BZ en BHOS. Het merendeel van deze steun aan Oekraïne kwalificeert als ODA. Het is daarmee mogelijk om toekomstige uitgaven ten laste te laten komen van het ODA-budget. Ten opzichte van de huidige stand van de Rijksbegroting levert deze maatregel op dit moment geen besparing op, omdat de uitgaven niet meerjarig geraamd zijn. Wel zorgt deze maatregel ervoor dat uitgaven in de toekomst binnen de het ODA-budget moeten worden ingepast en dus niet ten laste komen van andere hoofdstukken op de Rijksbegroting. Gevolg hiervan is dat bij gelijkblijvend ODA-budget hiermee minder ontwikkelingshulp aan andere delen van de wereld kan worden geboden.

3.5 Justitie en Veiligheid

Tabel 8

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldo verbeterend)

Nr.	Maatregel	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc. in
Beleidsopties om anders of doelmatiger te straffen								
1a	Uitbreiden mogelijkheden elektronische detentie (Korte straffen < 1 maand)	0	0	0	- 4	- 4	- 4	2027
1b	Uitbreiden mogelijkheden elektronische detentie (Korte straffen < 3 maanden)	0	0	0	- 10	- 10	- 10	2027
2	Uitbreiden mogelijkheden elektronische detentie (Einde straf)	0	0	0	- 15	- 15	- 15	2027
3	Uitbreiden taakstraf	0	0	- 10	- 11	- 11	- 11	2027
4a	Versoberen detentieregime gevangeniswezen uren ontsluiting	0	25	- 25	- 60	- 60	- 60	2027
4b	Versoberen detentieregime gevangeniswezen groepsgrootte	0	0	20	- 20	- 50	- 50	2028
4c	Versoberen detentieregime gevangeniswezen facilitair bedrijf	0	- 2	- 2	- 2	- 2	- 2	2025
4d	Versoberen detentieregime gevangeniswezen huisvesting	0	0	- 5	- 6	- 6	- 6	2027
5	Versoepelen voorwaardelijke invrijheidstelling	0	0	- 5	- 5	- 15	- 15	2028
6	Verlagen strafmaat voor niet-zeden en niet-gewelddelicten	0	0	- 20	- 40	- 75	- 75	2028
7	Implementeren alternatieven voor kortgestrafte jeugdigen	0	0	- 7	- 7	- 7	- 7	2026
8	Selectiever toepassen adolescentenstrafrecht	0	- 11	- 11	- 11	- 11	- 11	2025
9	Decriminaliseren van softdrugs	0	0	0	- 20	- 40	- 60	2029
Beleidsopties bij de politie								
10	Kosten van politie inzet sterker beleggen bij organisatoren	0	0	- 10	- 19	- 19	- 19	2027
11	Besparen op operationele sterkte	0	- 15	- 40	- 80	- 80	- 80	2027
12	Fuseren FINEC & FIOD	15	10	- 15	- 15	- 15	- 15	2026
13	Verlagen normering wijkagent per aantal inwoners	0	0	- 20	- 45	- 65	- 85	2029
14	Verhogen afschrijvingstermijn vervoersmiddelen politie	- 15	- 15	- 15	- 15	- 15	- 15	2024
15	Besparen kosten meldkamers	- 10	- 17	- 21	- 22	- 23	- 23	2028
16	Aanpassen formatie politie en bedrijfsvoering	- 20	- 50	- 65	- 75	- 90	- 105	2029
Beleidsopties rechtsbestel, criminaliteitsbestrijding en veiligheidsbeleid								
17	Terugdraaien verlagen griffierechten	- 30	- 30	- 30	- 30	- 30	- 30	2024
18a	Griffierechten vorderingen > 100.000 euro verhogen (rechtspersonen & natuurlijke personen)	0	- 45	- 45	- 45	- 45	- 45	2025
18b	Griffierechten vorderingen > 100.000 euro verhogen (rechtspersonen)	0	- 35	- 35	- 35	- 35	- 35	2025
18c	Griffierechten vorderingen > 1.000.000 euro verhogen (rechtspersonen & natuurlijke personen)	0	- 30	- 30	- 30	- 30	- 30	2025
18d	Griffierechten vorderingen > 1.000.000 euro verhogen (rechtspersonen)	0	- 25	- 25	- 25	- 25	- 25	2025
19	Uitbreiden gebruik enkelvoudige kamer bij Rechtspraak	0	0	- 35	- 40	- 40	- 40	2027
20	Uitsluiten verzekerbare zaken voor rechtsbijstand	0	0	- 70	- 70	- 70	- 70	2026
21	Stopzetten bijdrage Straf met Zorg OM	- 5	- 5	- 5	- 5	- 5	- 5	2024
22	Introduceren generieke verhoging verkeersboetes	- 60	- 60	- 60	- 65	- 65	- 65	2027
23	Herprioriteren ondermijningsmiddelen	0	- 15	- 20	- 20	- 20	- 20	2026
24	Herprioriteren slachtofferbeleid	0	- 4	- 4	- 10	- 10	- 10	2027
25	Afschalen recente intensivering Veiligheidsregio's	- 57	- 73	- 83	- 83	- 83	- 83	2026
26	Afschalen inzet op contraterorisme	- 1	- 3	- 5	- 7	- 8	- 8	2028
Beleidsopties voor een doeltreffender en doelmatiger migratiestelsel								
27	Verkorten van beroepstermijn in de verlengde asielprocedure	0	- 2	- 4	- 4	- 4	- 4	2026
28	Optimaliseren verdeling en plaatsing huisvesting statushouders over gemeenten	0	0	- 25	- 25	- 25	- 25	2026
29	Afschaffen handhaving- en toezichtlocatie	0	- 4	- 4	- 4	- 4	- 4	2025
30	Optimaliseren planning personeel en opvangcapaciteit binnen de keten	5	- 10	- 20	- 30	- 40	- 40	2028
31	Verhogen productiviteit Dienst Terugkeer en Vertrek	0	- 5	- 15	- 20	- 35	- 35	2028
32	Vergroten arbeidsparticipatie van asielzoekers	0	- 11	- 11	- 4	- 4	- 4	2027

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldo verbeterend)								
33	Vormgeven spreidingswet zonder bonus	- 160	- 190	0	- 190	0	- 95	2029
34	Bevorderen samenwerking/fusie IND, DTenV, COA & NIDOS	0	- 3	- 7	- 10	- 14	- 14	2028
35	Prioriteren opvang alleenstaande vluchtelingen tussen de 18 en 21 jaar	0	- 10	- 15	- 20	- 20	- 20	2027
36	Verlagen budget overlastgevende asielzoekers	0	- 15	- 25	- 30	- 30	- 30	2027
37	Versoberen verstrekkingen	0	- 16	- 20	- 6	- 6	- 6	2027
38	Aanpassen definitie kerngezin naar Europese Gezinsherenigingsrichtlijn	0	- 6	- 6	- 6	- 6	- 6	2025
39	Bevorderen efficiency duurzame opvanglocaties	0	- 20	- 25	- 35	- 40	- 50	2029
	Generieke maatregelen	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc. in
40	Verlagen externe inhuur	0	0	0	- 55	- 55	- 55	2027
41	Stopzetten subsidies	0	- 20	- 40	- 75	- 75	- 75	2027
42	'Minder-meer' CA-investeringen Rutte IV	- 24	- 224	- 225	- 232	- 232	- 232	2027

Beleidsopties om anders of doelmatiger te straffen

De beleidsopties met betrekking tot anders of doelmatiger straffen hebben veelal een uitwerking op de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Hierbij is het van belang om te onderstrepen dat de individuele maatregelen overlap kunnen vertonen en de besparingen niet zonder meer bij elkaar op te tellen zijn⁸.

1. Uitbreiden mogelijkheden elektronische detentie (ED): voor lichte vergrijpen vaker ED opleggen in plaats van gevangenisstraf

Een significant deel van de gevangenscapaciteit van de DJI wordt bezet door gedetineerden die minder dan drie maanden vastzitten. Uit onderzoek blijkt dat de herhalingscriminaliteit bij korte gevangenisstraffen hoog is⁹. Met de invoering van ED als nieuwe strafvariant kan capaciteit in penitentiaire inrichtingen worden bespaard, verminderd met de meerkosten van het uitvoeren van ED¹⁰. De mogelijke doelgroep bestaat uit zelfmelders en een selecte groep arrestanten in subsidiaire hechtenis. Deze maatregel vergt een wetswijziging. Er zijn twee varianten denkbaar:

1a. Elektronische detentie als alternatief voor straffen tot één maand

Dit levert een verwachte besparing van ongeveer 4 miljoen euro structureel op.

1b. Elektronische detentie als alternatief voor straffen tot drie maanden

Dit levert een verwachte besparing van ongeveer 10 miljoen euro structureel op.

2. Uitbreiden mogelijkheden ED: vaker ED aan het einde van gevangenisstraf

Door meer in te zetten op ED aan het einde van de gevangenisstraf kan door gedetineerden worden gewerkt aan succesvolle terugkeer in de maatschappij. De gedetineerde is thuis. Voorwaarde hierbij is dat de gedetineerde met ED de veiligheid van de samenleving niet in gevaar brengt. De DJI voert de maatregel uit in combinatie met de noodzakelijke beveiliging. Deze maatregel vergt intrekking van de recent aangenomen Wet straffen en beschermen en een wetswijziging. De verwachting is dat deze maatregel een besparing van structureel ongeveer 15 miljoen euro oplevert. Indien de maatregel wordt gecombineerd met een (verplicht) arbeids- of scholingsprogramma is de besparing lager.

3. Uitbreiden taakstraf: vaker taakstraf voor lichte vergrijpen in plaats van gevangenisstraf

Door taakstraffen in te zetten in plaats van gevangenisstraffen is minder capaciteit in gevangenissen nodig wat leidt tot een besparing. Een taakstraf is goedkoper dan een gevangenisstraf, terwijl onderzoek laat zien dat dit geen afbreuk hoeft te doen aan het effect van de straf⁶. De mogelijke doelgroep bestaat uit zelfmelders en een selecte

⁸ De besparingsopbrengsten van enkele maatregelen die raken aan DJI vallen lager uit dan in de ombuigingslijst versie augustus. De reden hiervoor is dat toen gerekend is met een hogere besparing per plek (bijvoorbeeld bij elektronische detentie) dan in de versie die nu voorligt. Dit komt doordat nadere onderbouwing is aangeleverd door JenV over de variabele kosten die bespaard kunnen worden per plek zonder dat er een gevangenis sluit (wat ook met forse frictie- en transitiekosten gepaard gaat).

⁹ Wermink, H. et al. (2022). Een oude vraag opnieuw onderzocht: effecten van korte gevangenisstraffen ten opzichte van niet-vrijheidsbenemende straffen op recidive op basis van een instrumentele variabele benadering. *Tijdschrift voor Criminologie*.

¹⁰ Voor deze maatregel en de andere maatregelen die raken aan DJI geldt dat een kostprijsonderzoek is gestart door JenV. De uitkomsten van dit onderzoek hebben mogelijk effect op de besparingsreeksen als de kostprijzen op basis van het onderzoek wijzigen. De reeksen zijn nu gebaseerd op de kostprijzen genoemd in de Ontwerpbegroting JenV 2024, bijvoorbeeld het prijsverschil tussen de prijs voor intra- en extramurale sanctiecapaciteit en de prijs voor instandhouden intramurale sanctiecapaciteit.

groep arrestanten in subsidiaire hechtenis met een strafduur tot drie maanden. Er is in de berekening rekening mee gehouden dat voor een groep van 25 procent de taakstraf uiteindelijk toch moet worden omgezet in een gevangenisstraf, omdat ze zich niet houden aan de voorwaarden. Deze maatregel vergt een wetswijziging en levert een verwachte besparing van structureel ongeveer 11 miljoen euro op.

4. Versoberen detentieregime gevangeniswezen

In vergelijking met andere Europese landen zijn de kosten per gedetineerde in Nederland relatief hoog. Er zijn maatregelen mogelijk om het aanbod in detentie meer in lijn te brengen met andere landen, wat de uitgaven aan DJI verlaagt¹¹. Onderstaande maatregelen leiden tot een versobering die mogelijk tot hogere werkdruk voor personeel, hogere veiligheidsrisico's en een verlaging van welzijn en resocialisatie van gedetineerden kan leiden. Daarnaast staan een aantal maatregelen relatief haaks op de koers die door DJI is ingezet met de Wet straffen en beschermen. Indien er voor een combinatie van maatregelen wordt gekozen, dienen eventuele interactie-effecten nader te worden uitgewerkt.

4a. Beperking ontsluiting en activiteiten

De hoge kosten worden voornamelijk veroorzaakt door de hoge personele inzet door de hoeveelheid activiteiten. Door de uren activiteiten in Nederland te verlagen naar het wettelijk minimum (dit is op dit moment 18 uur) is een besparing mogelijk op personele inzet oplopend naar 60 miljoen euro structureel.

4b. Vergroten groepsgrootte

Door de gedetineerde-personeelsratio naar boven bij te stellen naar 20 gedetineerden per fte is een besparing oplopend naar 50 miljoen euro structureel mogelijk. Dit is een indicatieve reeks waarbij het noodzakelijk is om een businesscase uit te werken om tot de exacte besparing te komen omdat er mogelijk ook (incidentele) investeringen nodig zijn voor aanpassingen in afdelingen en activiteitenruimtes. Deze maatregel is niet op alle gevangenisregimes, zoals de Extra Beveiligde Inrichting (EBI), toepasbaar.

4c. Uniformeren maaltijden

Door onder andere zes dagen per week vegetarisch te eten is een besparing van 2 miljoen euro structureel mogelijk.

4d. Meer meerpersoonscellen

Door meer gebruik van meerpersoonscellen is een besparing van ongeveer 6 miljoen euro structureel mogelijk doordat meer gedetineerden een cel delen. Dit is een indicatieve reeks waarbij het noodzakelijk is om een businesscase uit te werken om tot de exacte besparing te komen omdat er ook (incidentele) investeringen nodig zijn om eenpersoonscellen om te bouwen. Deze maatregel is niet op alle gevangenisregimes, zoals de EBI, toepasbaar en beperkt de flexibiliteit van het DJI-capaciteit vanwege een hogere bezettingsgraad.

5. Versoepelen voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.): terugkeren naar het oude stelsel van «automatisch v.i., tenzij...»

Sinds invoering van de Wet straffen en beschermen op 1 juli 2021 komen justitiabelen in hechtenis niet meer automatisch in aanmerking voor v.i. nadat zij tweederde van hun straf hebben uitgezeten. Daarnaast is de maximale termijn voor v.i. vastgesteld op twee jaar, en vereist het toekennen van v.i. een beoordeling door het Openbaar Ministerie (OM). Door terug te keren naar het oude stelsel, waarin automatisch v.i. verleend wordt tenzij dit niet wenselijk is en er geen maximumtermijn is, kan worden bespaard op uitvoeringskosten bij het OM en kosten voor detentie bij de DJI. Daarnaast kan het verhogen van v.i. bijdragen aan het reduceren van recidive doordat justitiabelen op een eerder moment gecontroleerd deel kunnen nemen aan de maatschappij en hierdoor resocialiseren. Het invoeren van deze maatregel vergt een wetswijziging. Relatief snel terugkeren naar het oude stelsel kan worden ervaren als inconsistent beleid. Het levert een besparing van structureel ongeveer 15 miljoen euro op.

6. Verlagen strafmaat voor niet-zeden en niet-gewelddelicten: minder hard straffen voor niet gewelddadige misdaad

Het is mogelijk een besparing op gevangenskosten te realiseren bij de DJI door het verlagen van de strafmaat voor niet-zeden en niet-gewelddelicten, waarvoor het aannemelijk is dat korter straffen niet direct leidt tot een gevaar voor de samenleving. Een dergelijke optie verschuift de detentiedoelstelling verder van afschrikking en vergelding

¹¹ PwC (2022). *Onderzoek financierbaarheid DJI*.

naar het voorzien in rehabilitatie en het verlagen van recidive. De afgelopen jaren zijn er vooral verhogingen van de maximumstraffen geweest. Nu is het doel de maximum- en minimumstraffen voor bepaalde delicten te verlagen. Hierdoor wordt het zogenaamde oriëntatiepunt, dat door de rechtspraak gehanteerd wordt bij het opleggen van een strafrechtelijke sanctie, neerwaarts bijgesteld. De voorgestelde verlaging van de maximum- en minimumstraffen moet zodanig zijn dat het gemiddelde oriëntatiepunt met een derde verlaagt. Dit levert een indicatieve besparingsreeks van structureel 75 miljoen euro op, waarbij het noodzakelijk is om de businesscase nader uit te werken om tot de exacte besparing te komen.

7. Implementeren alternatieven voor kortgestrafte jeugdigen: meer gebruikmaken van ED of taakstraf in plaats van een plaatsing in een justitiële jeugdinrichting

Meer gebruikmaken van taakstraffen of ED in plaats van een straf in een justitiële jeugdinrichting kan herhalings-criminaliteit beperken. Uit recent onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat taakstraffen effectiever zijn bij jongeren in het voorkomen van recidive¹². Doordat zowel ED als taakstraffen goedkoper zijn dan een plaatsing in een justitiële jeugdinrichting kan dit een besparing opleveren. Daarbij moet wel gekeken worden of een taakstraf of ED passend is bij het gepleegde delict. In het IBO Jeugdcriminaliteit¹³ zijn diverse subvarianten uitgewerkt, in de tabel is voor deze maatregel een indicatieve besparingsreeks opgenomen van structureel 7 miljoen euro.

8. Selectiever toepassen adolescentenstrafrecht: meer jongeren tussen 18 en 23 jaar plaatsen in een reguliere gevangenis in plaats van een justitiële jeugdinrichting

Het aandeel van jongeren van 18 tot en met 23 jaar die gestraft zijn via het adolescentenstrafrecht als aandeel van de totale instroom in de justitiële jeugdinrichtingen (JJJ) neemt toe. De rechter bepaalt of adolescentenstrafrecht van toepassing is. In 2014 was dit 9 procent; in 2021 was dit 26 procent. Met deze omhuiging wordt het aantal jongeren tussen de 18 en 23 dat in een JJJ wordt geplaatst verminderd. Zij komen hierdoor vaker in een reguliere penitentiaire inrichting (PI) terecht. Door het verschil in kostprijs tussen een JJJ (ruim 900 euro per dag) en PI (ruim 400 euro per dag) levert dit een besparing op van ongeveer 11 miljoen euro structureel. Dit wordt gerealiseerd via verscherpte indicatie, waarbij plaatsing in een JJJ wordt beperkt tot die groep waarvoor de effecten op resocialisatie en recidive naar verwachting in verhouding staan tot de extra kosten die dit met zich meebrengt. Onderzoek van het WODC¹⁴ laat bijvoorbeeld zien dat vooral bij jongvolwassenen met complexe problemen die jeugddetentie krijgen, de kans dat zij opnieuw een delict plegen gelijk is aan jongvolwassenen die reguliere detentie krijgen. Voor implementatie is een wijziging van Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten nodig.

9. Decriminaliseren van softdrugs: verlagen van handhavingskosten

Jaarlijks is het ministerie van Justitie en Veiligheid ruim 60 miljoen euro kwijt aan de preventie, opsporing en vervolging van misdrijven gerelateerd aan softdrugs. Door het decriminaliseren van softdrugs is een besparing mogelijk van ongeveer 60 miljoen euro structureel. Er kan bij invoering van deze maatregel kritiek komen vanuit de internationale gemeenschap, hoewel steeds meer landen (inclusief bijvoorbeeld Duitsland en Mexico) stappen zetten in het legaliseren van o.a. cannabis. De maatregel gaat uit van een gedoogconstructie. Bij regulering van softdrugs treden reguleringskosten op en valt de opbrengst mogelijk lager uit. Het invoeren van deze maatregel vergt een wetswijziging. Eventuele gedragseffecten die resulteren in een verschuiving naar andere vormen van criminaliteit zijn niet goed in te schatten, en daardoor niet meegenomen in de berekening.

Beleidsopties bij de politie

10. Beleggen kosten van politie-inzet bij organisatoren commerciële evenementen

Er is veel politiecapaciteit nodig voor het handhaven van de openbare orde bij een aantal particulier georganiseerde evenementen met een verhoogd risico op geweldpleging door bezoekers. Het is met een wetswijziging mogelijk om de organisatoren van commerciële evenementen de kosten voor de politie-inzet bij evenementen te laten dragen, bijvoorbeeld door middel van het bijzonder belasten van deze evenementen. De organisatoren van evenementen kunnen deze kosten doorberekenen in hun prijzen. De omvang van de opbrengst die hierdoor structureel kan worden behaald, wordt ingeschat op 19 miljoen euro structureel, afhankelijk van de hoogte van de heffing en het aantal evenementen.

¹² Koops-Geuze et al. (2022). A Quasi-Experimental Study on the Effects of Community versus Custodial Sanctions in Youth Justice. *Youth Violence and Juvenile Justice*.

¹³ Ministerie van Financiën (2023). *IBO Jeugdcriminaliteit: Werken aan effectievere detentie van jeugdigen*.

¹⁴ WODC (2021). *Effecten van de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen op resocialisatie en recidive*.

11. Besparen op operationele sterkte: efficiëntere en flexibelere organisatie

Om een efficiëntere en flexibelere operationele sterkte bij de politie te realiseren zijn drie maatregelen mogelijk die samen een besparing van structureel ongeveer 80 miljoen euro opleveren.

11a. Loslaten 'dubbel slot'

De operationele sterkte is vastgesteld volgens een wettelijke verplichte verdeling en kan pas worden berekend als bekend is welke middelen beschikbaar zijn ('dubbel slot'). Door het loslaten van de verdeling wordt er ruimte gecreëerd om keuzes te maken en operationele sterkte te verdelen over en tussen eenheden. Hierdoor is minder personeel nodig en treedt een besparing op. Voor deze maatregel is tenminste een wijziging van de Politiewet en het besluit 'Verdeling sterkte en middelen politie' nodig.

11b. Vergroten van inzicht in inzetbaarheid en inplanbaarheid politie

De basisteams van de politie worden ingedeeld op inzetbaarheid van de medewerkers. Een medewerker is inzetbaar als deze niet deelneemt aan een cursus/opleiding, niet met verlof is of niet ziek is. Er wordt echter niet centraal bijgehouden welke medewerkers inplanbaar zijn voor bepaalde functies op basis van inhoudelijke kwalificaties. Door een centraal systeem op te zetten ontstaat minder scheefbezetting en kunnen prioriteiten worden gesteld tussen de verschillende basisteams.

11c. Geen 4x9-uursmodaliteit in 24-uursdekkende dienstverlening

Binnen de basisteams van de politie is het mogelijk om negenuursdiensten te draaien binnen de 24-uursdekkende dienstverlening. Deze diensten overlappen echter waardoor capaciteit verloren gaat. Door medewerkers acht uur in te zetten in plaats van negen uur, is er geen sprake van overlap. Hierdoor is minder budget nodig om aan de capaciteitsdoelstellingen te voldoen. Omdat deze maatregel instemming vereist van werknemersorganisaties dient dit onderdeel te zijn van cao-onderhandelingen. Deze maatregel vermindert ook de arbeidsmarktkrapte.

12. Fusen Financieel Economische Criminaliteit (FINEC) en Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD): realiseren van synergievoordelen

Binnen de politie bestaat specifieke capaciteit voor de opsporing van FINEC. Onder het ministerie van Financiën valt de FIOD die (deels) vergelijkbare taken uitvoert. Door FINEC en FIOD te fuseren en een efficiencywinst te hanteren van ongeveer 10 procent, o.a. door een verwachte reductie van 250 fte en de daarmee verbonden opleidingskosten, levert dit een structurele besparing op van ongeveer 15 miljoen euro. Het uitvoeren van de maatregel kan gepaard gaan met frictiekosten voor o.a. arbeidsvoorwaarden en opleidingen die verschillend zijn voor FIOD en FINEC.

13. Verlagen normering wijkagent per aantal inwoners: kostenbesparing door minder fte

De huidige gehanteerde norm van wijkagenten per aantal inwoners kan omlaag worden bijgesteld. Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), gebaseerd op de Veiligheidsmonitor en registratie van de politie, blijkt dat steeds minder sprake is van 'traditionele criminaliteit' en meer van cybercriminaliteit. Momenteel is de norm, zoals opgenomen in artikel 38a van de Politiewet 2012, één wijkagent per 5.000 inwoners. Door het hanteren van een lagere norm, bijvoorbeeld één wijkagent per 7.500 inwoners, is een kostenbesparing mogelijk van ongeveer 85 miljoen euro structureel. Hiervoor is een wijziging van de Politiewet nodig. Het verlagen van de normering heeft mogelijk als gevolg dat de dienstverlening of zichtbaarheid naar de burger afneemt. Ook kunnen beleidsdoelen van de overheid, bijvoorbeeld op het gebied van preventie, lastiger te realiseren zijn.

14. Verhogen afschrijvingstermijn vervoersmiddelen politie

Door de verscheidenheid aan vervoersmiddelen hanteert de politie een bandbreedte van 3 – 20 jaar als afschrijvingstermijn. Op basis van de jaarrekening 2022 is de gemiddelde afschrijvingstermijn negen jaar. Uit deze jaarrekening blijkt ook boekwinst op vervoersmiddelen, wat een indicatie is dat te snel wordt afgeschreven. Door de afschrijvingstermijn met twee jaar te verlengen worden dezelfde afschrijvingskosten over een langere termijn «uitgesmeerd» en is een per saldo (langer gebruik heeft mogelijk een klein effect op onderhoudskosten) besparing van structureel ongeveer 15 miljoen euro mogelijk. De elektrificatie van de vloot, die momenteel wordt doorgevoerd binnen de politieorganisatie, kan gevolgen hebben voor de afschrijvingstermijnen en onderhoudskosten en daarmee de geraamde opbrengsten van deze maatregel. Op dit moment zijn er nog geen historische gegevens beschikbaar over de afschrijvingstermijnen van elektrische voertuigen.

15. Besparen kosten meldkamers: terugdringen van ICT-gerelateerde kosten

Een besparing van 20 procent (ongeveer 23 miljoen euro structureel) is mogelijk op de kosten voor exploitatie en beheer van meldkamers, met name op de kosten van het communicatienetwerk C2000. Een risico is dat investeringen in ICT- en informatievoorziening niet kunnen doorgaan als de besparing niet (deels) ingezet wordt voor verdere doorontwikkeling en optimalisatie van de meldkamers¹⁵. Hierdoor is het mogelijk dat de (doorontwikkeling van) communicatiemogelijkheden beperkt wordt. Dit kan bijvoorbeeld consequenties hebben voor de persoonlijke veiligheid van medewerkers die gebruikmaken van het systeem.

16. Aanpassen formatie politie en bedrijfsvoering

Er zijn een aantal maatregelen mogelijk die raken aan de bedrijfsvoering van de politie. Ten eerste kan worden bespaard op de huisvestingcapaciteit door anders te werken, zoals thuiswerken. Ten tweede kan bespaard worden op het opleidingsbudget, bijvoorbeeld door alleen essentiële opleidingen aan te bieden. Ten derde kan de opleidingscapaciteit naar het oude niveau worden afgeschaald vanaf het moment dat de doelformatie is bereikt. Ten vierde behoort ook het mitigeren van de overbezetting en het strakker formeren op de niet-operationele sterkte tot de mogelijkheden. Deze ombuigingen resulteren cumulatief in een indicatieve besparingsreeks van ongeveer 105 miljoen euro structureel.

Beleidsopties rechtsbestel, criminaliteitsbestrijding en veiligheidsbeleid

17. Terugdraaien verlagen griffierechten: de gebruiker betaalt

Om de kosten van de rechtspraak meer neer te leggen bij diegenen die er gebruik van maken, is het mogelijk om de voorgenomen verlaging van de griffierechten uit het coalitieakkoord Rutte IV terug te draaien. Relatief snel een beoogde verlaging terugdraaien kan worden ervaren als inconsistent beleid. Bij de Voorjaarsnota 2023 is dit al gedeeltelijk gedaan door JenV waardoor nu nog een extra netto verlaging van de griffierechten met 13,5 procent mogelijk is. Het volledig terugdraaien van de griffierechtenverlaging levert aanvullend 30 miljoen euro structureel op. Dit heeft een effect op het met de verlaging beoogde doel om de toegang tot het recht van burgers te verbeteren.

18. In verhouding brengen griffierechten bij grote vorderingen met hoogte van de vordering

Het is mogelijk om de griffierechten, voor vorderingen van rechtspersonen en natuurlijke personen waar een groter financieel belang mee is gemoeid, te verhogen. Op dit moment zijn de griffierechten voor hogere vorderingen relatief gezien vrij laag (8.519 euro voor een vordering met een belang van 1 miljoen euro of meer, dit betekent 0,85 procent van een vordering van 1 miljoen euro). Het verhogen van de griffierechten voor vorderingen waar een hoger bedrag mee gemoeid is, brengt de verhouding van de griffierechten tussen de hogere en lagere vorderingen meer in balans. Het verhogen van griffierechten voor zaken waar hogere vorderingen mee gemoeid zijn, doet naar verwachting niet af aan de toegang tot het recht. Er zijn verschillende mogelijkheden om de griffierechten te verhogen. Deze verhogingen kunnen worden toegepast op zowel zaken in eerste aanleg als voor hoger beroep.

18a. Griffierechten vorderingen > 100.000 euro in verhouding brengen met hoogte van de vordering (rechtspersonen & natuurlijke personen)

De griffierechten voor zowel rechtspersonen als natuurlijke personen bij zaken boven de 100.000 euro worden vastgesteld op 10 procent van de vordering. Dit geldt zowel voor zaken in eerste aanleg als voor hoger beroep.

18b. Griffierechten vorderingen > 100.000 euro in verhouding brengen met hoogte van de vordering (rechtspersonen)

De griffierechten voor rechtspersonen voor zaken met een financieel belang van 100.000 tot 1.000.000 euro worden vastgesteld op 10 procent van de vordering. Dit geldt zowel voor zaken in eerste aanleg als voor hoger beroep.

18c. Griffierechten vorderingen > 1.000.000 euro in verhouding brengen met hoogte van de vordering (rechtspersonen & natuurlijke personen)

De griffierechten voor zowel rechtspersonen als natuurlijke personen bij zaken boven de 1.000.000 euro naar een vast bedrag van 50.000 euro (oftewel 5 procent bij vorderingen van 1.000.000 euro en minder als de vordering toeneemt). Dit geldt zowel voor zaken in eerste aanleg als voor hoger beroep.

¹⁵ Deze maatregel komt uit de beleidsdoorlichting 'Beheermultisystemen' (2020).

18d. Griffierechten vorderingen hoger beroep > 1.000.000 euro in verhouding brengen met hoogte van de vordering (rechtspersonen)

De griffierechten voor rechtspersonen bij zaken boven de 1.000.000 euro naar een vast bedrag van 50.000 euro (oftewel 5 procent bij vorderingen van 1.000.000 euro en minder als de vordering toeneemt). Dit geldt zowel voor zaken in eerste aanleg als voor hoger beroep.

19. Uitbreiden gebruik enkelvoudige kamer bij Rechtspraak: meer zaken met minder rechters

In hoger beroep worden vrijwel alle zaken meervoudig (door drie rechters) afgedaan. Voor bepaalde type zaken is het vastgelegd dat deze, vanwege de aard of omvang van de zaak, afgedaan kunnen worden door een alleensprekende rechter. Het gaat hier bijvoorbeeld om zaken met een geringe strafmaat. Door meer zaken door een alleensprekende rechter te laten afdoen zijn mogelijk besparingen oplopend tot structureel ongeveer 40 miljoen euro mogelijk. Dit instrument is ook ingezet om corona-achterstanden weg te werken. De maatregel ziet toe op de uitbreiding van enkelvoudige kamers in de eerste aanleg. Voor betrokkenen in een zaak blijft het altijd mogelijk om beroep aan te tekenen in een meervoudige kamer. De 40 miljoen euro is een indicatieve reeks waarbij het noodzakelijk is om de businesscase nader uit te werken om tot de exacte besparing te komen. Hierbij dient bijvoorbeeld gekeken te worden naar het effect dat het uitbreiden van enkelvoudige kamers heeft op de benodigde juridische ondersteuning.

20. Uitsluiten verzekerbare zaken voor rechtsbijstand

Voor zaken die door middel van een rechtsbijstandsverzekering verzekeraar zijn, worden geen toevoegingen meer verstrekt. Deze maatregel kan ingaan per 2026. Door deze maatregel wordt de toegang tot het recht mogelijk verminderd als men geen rechtsbijstandsverzekering neemt, en misbruik door kwaadwillenden mogelijk toeneemt. Daarnaast bestaat de kans dat de premies voor rechtsbijstandsverzekeringen zullen stijgen.

21. Stopzetten bijdrage Straf met Zorg: rationaliseren financiering OM

Sinds 2017 ontvangt het OM jaarlijks ongeveer 5 miljoen euro voor Straf met Zorg. De middelen zijn bedoeld om gestructureerd informatie uit te wisselen met partners en slachtoffers meer persoonsgericht te ondersteunen en structureel te beoordelen op hun kwetsbaarheid. De middelen worden onder andere ingezet voor beleidsadviseurs en officieren van justitie die zich specifiek met deze thema's bezighouden. Dergelijke doelen behoren echter tot de kerntaak van het OM. Hiervoor is geen aparte financiering noodzakelijk. Afbouw van de financiering levert een besparing van ongeveer 5 miljoen euro structureel op.

22. Introduceren generieke verhoging verkeersboetes: meer veiligheid en minder slachtoffers door hogere verkeersboetes

Na een jarenlange neerwaartse trend, is de laatste jaren weer een licht stijgende trend te zien in het aantal verkeersdoden. De afschrikkende werking van verkeersboetes is medebepalend voor de veiligheid op de weg. De bedragen voor verkeersboetes kunnen nogmaals met 10 procent worden verhoogd, om de afschrikkende werking en de verkeersveiligheid te vergroten. Bij de berekening van de extra ontvangsten als gevolg hiervan is rekening gehouden met een afname van het aantal boetes door de afschrikkende werking van de verhoging. Het betreft een indicatieve reeks met structureel hogere inkomsten van ongeveer 65 miljoen euro.

23. Herprioriteren ondermijningsmiddelen: een doelmatiger aanpak van ondermijnende criminaliteit

De afgelopen jaren zijn veel extra middelen beschikbaar gesteld voor de aanpak van ondermijnende, georganiseerde criminaliteit. Deze middelen komen niet allemaal tot besteding en/of uitvoering. Door middel van herprioritering op bijvoorbeeld het gebied van forensische opsporing of regionale versterkingsprogramma's kan een besparing worden gerealiseerd van minimaal 20 miljoen euro structureel zonder dat dit ten koste gaat van de investeringen op Rechtspraak, OM, de preventie van «jonge aanwas» en het aanpakken van criminele geldstromen.

24. Herprioriteren slachtofferbeleid

Het nemen van twee maatregelen ten aanzien van slachtofferbeleid kan leiden tot besparingen. Die besparingen kunnen in de praktijk hoger of lager uitvallen als in de toekomst het aantal uitkeringen en de hoogte van de uitkering verandert:

- Slachtoffers kunnen bij Slachtofferhulp terecht voor ondersteuning na ingrijpende gebeurtenissen zoals fraude, geweld, diefstal, seksueel misbruik of een verkeersongeval. Ook als geen sprake is van een strafbaar feit. Door het stopzetten dan wel afbouwen van slachtofferhulp voor slachtoffers waarbij geen sprake is van een strafbaar feit kan ongeveer 4 miljoen euro worden bespaard.

- Het Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM) geeft een financiële tegemoetkoming aan slachtoffers van een misdrijf met geweld die daardoor lichamelijke of psychische problemen hebben gekregen. Hier kan ongeveer 6 miljoen euro op worden bespaard door het verlagen van de tegemoetkoming met 30 procent.

25. Afschalen recente intensivering Veiligheidsregio's

Op dit moment zijn er 25 veiligheidsregio's. De veiligheidsregio's worden bekostigd door gemeenten en uit de lumpsumbijdrage van het Rijk in de vorm van de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDuR) voor de uitvoering van wettelijke taken. Deze rijksbijdrage is onlangs met 83 miljoen euro structureel verhoogd in het kader van de «asieldeal» tussen kabinet, IPO, VNG en Veiligheidsberaad uit augustus 2022. Door deze investering terug te draaien is een besparing van 83 miljoen euro structureel mogelijk¹⁶. De extra inzet die met de 83 miljoen euro mogelijk was vervalt hiermee.

26. Afschalen inzet op contraterorisme

Het dreigingsniveau in Nederland is door de NCTV al enkele jaren vastgesteld op 'aanzienlijk' (niveau 3 van 5)¹⁷; dit is minder hoog dan de dreiging in het verleden was. Daarom wordt een ombuiging voorgesteld die toeziet op zowel materiële als personele capaciteit als het afschalen van programmamiddelen, waardoor een besparing van 8 miljoen euro structureel mogelijk is¹⁸. Dit gaat ten koste van inzet die mogelijk was geweest met dit budget.

Beleidsopties voor een doeltreffender en doelmatiger migratiestelsel

De maatregelen voor migratie vragen een aantal inleidende opmerkingen. Ten eerste zijn de indicatieve besparingsreeksen gebaseerd op de asielinstroomraming (MPP 2023-I) die de basis vormde voor Voorjaarsnota 2023. De budgettaire reeksen zijn daarmee niet stabiel. Als er sprake is van wijzigingen in de asielinstroom wijzigen de budgettaire reeksen. Ten tweede zijn bij sommige maatregelen de ombuigingen na 2026 lager t.o.v. voorgaande jaren. Dit komt omdat de budgettaire effecten die volgen uit de asielraming tot 2025 zijn verwerkt en doorgetrokken zijn naar 2026, waardoor de begrotingsstanden na 2026 significant lager zijn. Dat de asielraming incidenteel is verwerkt volgt uit de toenemende onzekerheid in de raming naarmate verder vooruit wordt gekeken. Ten derde is het mogelijk dat bij bepaalde maatregelen instroombeperkende effecten optreden (als eerste-orde effect, of neveneffect). Het effect van instroombeperkende maatregelen is moeilijk precies in te schatten en uit onderzoek van o.a. het WODC blijkt dat de daadwerkelijke invloed van beleidsmatige maatregelen op de instroom hoogst onzeker is. Daarom zijn instroombeperkende effecten zo veel mogelijk buiten beschouwing gelaten, met uitzondering van de maatregel aanpassing definitie kerngezin. Hierbij is voorzichtigheid in acht genomen.

27. Verkorten van beroepstermijn in de verlengde asielprocedure: sneller duidelijkheid over afwikkeling van asielprocedure

Afgewezen asielzoekers kunnen tegen het besluit van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in beroep gaan. De termijn om een beroep schriftelijk in te dienen in de verlengde asielprocedure (VA) is vastgesteld op vier weken. Om de doorlooptijden en de verblijfsduur in het COA te verkorten is het mogelijk om de beroepstermijn voor asielzaken in de VA te verkorten naar één week. Deze termijn is ook in lijn met de beroepstermijn in de algemene asielprocedure. Hiermee wordt in potentie drie weken tijd gewonnen in de procedure en daarmee ook drie weken minder recht op opvang. De opbrengst wordt geraamd op ongeveer 4 miljoen euro structureel, maar is afhankelijk van de daadwerkelijke «productie» bij de IND op het moment van invoering¹⁹.

28. Optimaliseren verdeling en plaatsing huisvesting statushouders over gemeenten: gemeenten de mogelijkheid bieden taakstellingen uit te ruilen en «malus» voor gemeenten bij niet halen gemeentelijke taakstelling optimaliseren

In de praktijk lopen sommige gemeenten voor en sommige gemeenten achter bij de wettelijke taakstelling voor de huisvesting van statushouders. Hierbij spelen meerdere factoren een rol, waaronder krapte op de woningmarkt en fluctuaties in de asielinstroom. Door gemeenten toe te staan voor- en achterstanden in de taakstelling onderling uit te ruilen, wordt de uitstroom naar gemeenten gestimuleerd en wordt een besparing gerealiseerd in de opvangkosten van het COA (de gemiddelde kostprijs voor een jaar opvang is op dit moment een kleine 30.000 euro per asielzoeker). Gemeenten die niet voldoen aan de halfjaarlijkse wettelijke huisvestingstaakstelling moeten

¹⁶ Omdat dit het terugdraaien van een specifieke reeks betreft is dit bedrag niet afgerond in de tabel.

¹⁷ Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2023). *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 58*.

¹⁸ Deze maatregel komt uit de BMH 'Veiligheid en veranderde machtsverhoudingen' (2020).

¹⁹ Deze maatregel komt uit de BMH 'Naar een wendbare migratieketen' (2020).

zelf de kosten van de opvang betalen. Concreet is het voorstel als uitgangspunt te nemen dat de meerkosten die bij het COA neerslaan omdat een gemeente niet tijdig in huisvesting van de statushouder voorziet, door die gemeente gecompenseerd wordt. Dit biedt een financiële prikkel om sneller huisvesting te realiseren. De opbrengst wordt geraamd op ongeveer 25 miljoen euro structureel. Er is een wetswijziging nodig om deze maatregel door te voeren.

29. Afschaffen handhaving- en toezichtlocatie: voorkomen van ondoelmatige status aparte van overlastgevende asielzoekers

Overlastgevende asielzoekers komen terecht in de handhaving- en toezichtlocatie (HTL). Het afschaffen van deze aparte locatie levert structureel ongeveer 4 miljoen euro op. Dit betekent dat overlastgevende asielzoekers in reguliere asielopvanglocaties worden opgevangen. Eventuele uitgaven die nodig zijn om overlast op reguliere asielopvanglocaties te beperken gaan ten koste van deze besparing. Het afschaffen van HTL heeft mogelijk negatieve effecten op de draagkracht voor asielopvanglocaties in gemeenten.

30. Optimaliseren planning personeel en opvangcapaciteit binnen de keten: doelmatigheid binnen de asielketen versterken door rationalisering van processen

Door de planning van personeel en opvangcapaciteit binnen de asielketen te verbeteren (via het Gemeenschappelijke Planningsomgeving Asielketen) kan de doelmatigheid worden verhoogd. Het doel is systemen en instrumenten te realiseren die ketenpartners in staat stellen om effectiever en meer vooruitkijkend capaciteit te plannen. Hierdoor wordt de doorlooptijd van de asielprocedure verkort en kan er bespaard worden op o.a. de opvang. De verwachting is dat een productiviteitswinst van 4 procent (oplopend met 1 procentpunt per jaar) kan worden gerealiseerd bij het COA en de IND. De opbrengst wordt geraamd op ongeveer 40 miljoen euro structureel. Een deel van deze besparing zal neerslaan bij het ODA-budget van BHOS. De ontwikkelkosten bedragen ongeveer 5 miljoen euro in 2024²⁰.

31. Verhogen productiviteit Dienst Terugkeer en Vertrek

De Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) ziet toe op het vertrek uit Nederland van uitgeprocedeerde asielzoekers die het land moeten verlaten. De DTenV kost jaarlijks circa 109 miljoen euro. Van alle asielzoekers die moeten vertrekken, vertrekt maar ongeveer eenderde daadwerkelijk. Het grootste deel (circa 50 procent) van de vertrekkende asielzoekers vertrekt bovendien veelal zelfstandig, dus zonder ondersteuning van DTenV. De productiviteit van de DTenV kan worden verhoogd door het casemanagement doelmatiger in te richten. Door minder intensief casemanagement te voeren richting vreemdelingen en kritischer te kijken op welke zaken welke inzet wordt geleverd, zijn minder regievoerders en administratief medewerkers nodig en direct daaraan gekoppeld ook minder overheadkosten. Met 65 regievoerders minder en het doelmatiger inrichten van casemanagement is een besparing van ongeveer 35 miljoen euro structureel mogelijk. De maatregel heeft mogelijk een negatief effect op het realiseren van terugkeer, met het risico op extra procedures bij de IND en meer benodigde opvangcapaciteit bij het COA.

32. Vergroten arbeidsparticipatie van asielzoekers: versterken van zelfredzaamheid, draagvlak en integratie

Arbeidsmarktparticipatie tijdens de asielprocedure draagt bij aan de zelfredzaamheid en het persoonlijk welzijn van asielzoekers. Het kan ook bijdragen aan het maatschappelijk draagvlak voor asielopvang in de samenleving en aan het integratieproces van statushouders. Door asielzoekers toe te staan te werken als de asielprocedure langer loopt dan één maand, in plaats van de huidige zes maanden, kunnen zij een bijdrage leveren aan de arbeidsmarkt en kan er een besparing op de opvangkosten worden gerealiseerd. Asielzoekers die inkomsten en/of eigen vermogen hebben, betalen namelijk een eigen bijdrage. De besparing is geraamd op ongeveer 11 miljoen euro in 2025 en 2026 en 4 miljoen euro in de daaropvolgende jaren²¹. Asielzoekers zonder verblijfsvergunning kunnen een Tewerkstellingsvergunning (TWV) aanvragen als de asielaanvraag minstens zes maanden in behandeling is. Om dit te wijzigen, zijn wijzigingen van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en de Regeling eigen bijdrage asielzoekers met inkomen en vermogen (Reba) noodzakelijk. Binnen de EU variëren de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie van land tot land tussen één en negen maanden na het indienen van de asielaanvraag. Hoewel onderzoek suggereert dat de mogelijkheid tot werken tijdens de asielprocedure geen doorslaggevende factor is voor asielzoekers bij het bepalen van hun bestemming²², kan Nederland hierdoor mogelijk wel gepercipieerd worden als een aantrekkelijkere bestemming. De Raad van State oordeelde recent dat asielzoekers in het bezit van een TWV

²⁰ Deze maatregel komt uit het Programma Flexibilisering Asielketen en de BMH 'Naar een wendbare migratieketen' (2020).

²¹ De vermindering in de besparing na 2026 is het gevolg van het terugvallen van de budgettaire standen na 2026, die gebaseerd zijn op een lagere gemiddelde bezetting bij het COA.

²² European Asylum Support Office (2016). *The push and pull factors of asylum-related migration: A literature review*.

langer mogen werken dan de eerder maximaal toegestane 24 weken per jaar. Dit kan een bijdrage leveren aan het vergroten van de arbeidsparticipatie van asielzoekers. De TWV voorwaarden zijn niet de enige belemmering bij het toetreden van asielzoekers tot de arbeidsmarkt. Ook andere maatschappelijke contextfactoren en individuele factoren spelen een rol. Mogelijke maatregelen zoals het toegankelijker maken van taalonderwijs voor asielzoekers of transport van en naar werk leiden tot kosten en dus een lagere besparing.

33. Vormgeven spreidingswet zonder bonus: doelmatiger spreiding asielopvangvoorzieningen realiseren

Het wetsvoorstel Gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen ('spreidingswet') wordt aangepast. Doel van deze aanpassing is om met de wet nog steeds voldoende asielopvang te realiseren, vrijwillig en indien nodig met dwang, maar de financiële bonus die hiervoor voorzien is uit het wetsvoorstel te halen. De overweging hierbij is onder andere de constatering van de Raad van State dat deze financiële prikkel een competitief element in zich heeft, die niet bijdraagt aan de solidariteit tussen gemeenten die met de wet wordt beoogd²³. Op de Aanvullende Post is op dit moment een reservering getroffen voor de spreidingswet. Omdat de spreidingswet een tweejaarlijks ritme voor de bonus kent is hiervoor iedere twee jaar 190 miljoen euro gereserveerd. Voor de structurele reeks is het gemiddelde hiervan (95 miljoen euro) als uitgangspunt genomen. De rest van de middelen voor de spreidingswet op de Aanvullende Post is gereserveerd voor de uitvoering. Met deze wetsaanpassing vallen alleen de middelen voorzien voor de bonus vrij.

34. Bevorderen samenwerking/fusie Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV), en Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en NIDOS

Zowel de IND en DTenV als het COA en NIDOS voeren deels soortgelijke taken uit als het gaat om het opvangen en uitzetten van asielzoekers in Nederland. Door het nauwer laten samenwerken/fuseren van de partners IND en DTenV aan de kant van vertrek enerzijds en het COA en NIDOS aan de kant van opvang anderzijds, kan de asielketen doelmatiger worden ingericht. Synergievoordelen treden na aftrek van transitiekosten op door het efficiënter delen van informatie en lagere overheadkosten door het delen van kantoorruimte en ICT-systemen. De geraamde besparing is ongeveer 14 miljoen euro structureel. Dit vereist een wetswijziging.

35. Prioriteren opvang alleenstaande vluchtelingen tussen de 18 en 21 jaar

Er is in 2022 40 miljoen euro structureel beschikbaar gesteld voor de opvang van alleenstaande vluchtelingen tussen de 18 en 21 jaar (hierbij is rekening gehouden met een groep van ongeveer 50 procent die hiervan gebruik maakt). Gezien de forse groei van het aantal alleenstaande minderjarige vluchtelingen onder de 18 jaar en de problematiek die er al is om voor deze groep opvang te verzorgen wordt een 'nee, tenzij principe' voor de opvang van deze groep van 18 tot 21 jaar geïntroduceerd. Dit betekent dat wordt gestimuleerd dat deze meerderjarige groep zelfstandig gaat wonen, tenzij er zwaarwegende redenen zijn (zoals trauma of een (licht) verstandelijke beperking) dit niet te doen. Dit moet een besparing oplevend naar ongeveer 20 miljoen euro opleveren omdat meer jongeren zelfstandig wonen (hierbij is dan rekening gehouden met een groep van ongeveer 25 procent die niet zelfstandig woont). Er is sprake van een ingroeipad omdat de strengere prioritering alleen voor nieuwe gevallen gehanteerd kan worden. Hiermee worden ook opvangplekken vrijgespeeld voor de alleenstaande minderjarige vluchtelingen onder de 18 jaar. Aanvullende ondersteuning voor die zelfstandig wonende groep kan door gemeenten desgewenst georganiseerd worden door te herprioriteren binnen de reguliere middelen voor de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) of Participatiewet die zij voor hun inwoners beschikbaar hebben. Omdat hier in 2022 pas budget voor beschikbaar is gekomen, kan een wijziging wel worden ervaren als inconsistent beleid.

36. Verlagen budget overlastgevende asielzoekers

Er is een kleine groep asielzoekers die overlastgevend en crimineel gedrag vertoont, zoals verstoring van de openbaar orde (zwartrijden) of strafbare feiten plegen (winkeldiefstal). Voor de aanpak van deze groep is in 2022 45 miljoen euro extra aan extra structurele middelen beschikbaar gesteld, voor de aanpak overlast, de pilot procesbeschikbaarheidslocaties (PBL) en de DTenV. Het gedrag dat door deze groep vertoond wordt, kan echter ook worden aangepakt door de inzet van BOA's, politie of de al bestaande capaciteit van DTenV. Het aanpakken van overlastgevend en crimineel gedrag en het terugsturen van uitgeprocedeerde asielzoekers behoort immers tot hun reguliere taken en kan dus ook uit regulier budget worden gefinancierd (bijvoorbeeld via herprioritering of een andere verdeelsleutel om budget over eenheden te verdelen). Dit kan een besparing opleveren oplopend naar

²³ Raad van State (2023). *Samenvatting advies 'spreidingswet'*.

ongeveer 30 miljoen euro op het budget voor overlastgevende asielzoekers. Dit kan mogelijk wel ten koste gaan van het draagvlak in de samenleving omdat er een lager separaat budget beschikbaar wordt gesteld van in totaal 15 miljoen euro voor de aanpak van overlastgevende asielzoekers.

37. Versoberen verstrekkingen

Een persoon die asiel aanvraagt heeft recht op verstrekkingen vanuit het COA. Onder de verstrekkingen vallen eenmalige verstrekkingen, zoals basisinventaris, wekelijkse vergoedingen en incidentele vergoedingen. Het is mogelijk de verstrekkingen te versoberen door bijvoorbeeld minder reiskosten te vergoeden, minder zakgeld uit te keren of de persoonlijke uitrusting te versimpelen. Uitgaande van een doelmatigheidsbesparing van ongeveer 5 procent op de verstrekkingen wordt een indicatieve structurele besparing geraamd van 6 miljoen euro. Voor deze maatregel geldt dat de opbrengst afhankelijk is van de op het moment van invoering geldende bezettingscijfers. De verstrekkingen die COA verstrekt zijn gebaseerd op de minimale bedragen die iemand volgens het Nibud nodig heeft om in de basale behoeften te voorzien. Verlagen is technisch mogelijk, maar heeft gevolgen voor de asielzoeker aangezien deze moeizamer in de basisbehoeften, zoals eten en kleding, kan voorzien.

38. Aanpassen definitie kerngezin naar Europese Gezinshereningsrichtlijn: minder nareis

Het kerngezin bestaat volgens de Europese Gezinshereningsrichtlijn uit ouders en minderjarige (adoptie)kinderen. Volgens de richtlijn worden voor het kerngezin geen additionele voorwaarden gesteld voor gezinshereniging. Het Nederlandse beleid wijkt af van deze richtlijn en maakt het ook voor jongvolwassenen tot en met 25 jaar, pleegkinderen en ongehuwde partners zonder kinderen mogelijk gezinshereniging aan te vragen, zonder voorwaarden. De definitie van het kerngezin kan in lijn worden gebracht met het EU-kader en resulteert mogelijk in een beperking van de instroom door nareis. Dit vraagt om een aanpassing van de nationale wetgeving (Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000). De indicatieve structurele besparing is geraamd op 6 miljoen euro op basis van bespaarde opvangkosten bij het COA en het aantal zaken bij de IND. Voor deze maatregel geldt dat de opbrengst afhankelijk is van de op het moment van invoering geldende instroom- en bezettingscijfers. Daarnaast is het mogelijk dat een deel van de asielzoekers die als gevolg van het wijzigen van de definitie van het kerngezin niet langer in aanmerking komt voor nareis een individuele asielaanvraag doet in Nederland. Hierdoor vermindert mogelijk de geraamde besparing als eventuele nareizigers toch asiel aanvragen in Nederland. Dit effect is naar verwachting echter beperkt omdat het ook daadwerkelijk vereist dat mensen in plaats van na te reizen zelf fysiek naar Nederland reizen om asiel aan te vragen.

39. Bevorderen efficiency duurzame opvanglocaties: lagere kostprijs

Bij Voorjaarsnota 2023 is afgesproken dat het COA kan groeien naar een vaste, duurzame opvangcapaciteit van 41.000 plekken. Dit zorgt ervoor dat het COA als organisatie beter kan anticiperen op eventuele fluctuaties in de asielinstroom en het COA meer financiële stabiliteit heeft. Daarnaast zijn duurzame opvanglocaties over het algemeen voor een langere tijd beschikbaar waardoor deze over het algemeen ook goedkoper zijn t.o.v. de huidige tijdelijke opvangvoorzieningen zoals (crisis)noodopvang. Het is dan ook mogelijk om een efficiency taakstelling in te boeken voor de 41.000 vaste opvangplaatsen die in de begroting gefinancierd worden. Uitgaande van een indicatieve efficiency korting van 15 procent op het aandeel huisvestingskosten van de huidige reguliere COA kostprijs per plek per jaar is een ombuiging van ongeveer 50 miljoen euro structureel mogelijk. Daarnaast is het aannemelijk dat door het vergroten van de duurzame opvangcapaciteit de vraag naar (crisis)noodopvang in de toekomst lager wordt, waardoor er minder meerkosten voor (crisis)noodopvang zijn. Deze vermindering van de meerkosten is niet meegenomen in de berekening omdat er niet structureel begroot wordt voor (crisis)noodopvang.

Algemene besparingsmaatregelen op de JenV-begroting

40. Verlagen externe inhuur: besparen op personele uitgaven

De uitgaven aan externen door JenV overschrijdt al meerdere jaren de norm van 10 procent van de loonsom. Door gedeeltelijke «verambtelijking» van de externe inhuur, worden de uitgaven aan externe inhuur teruggebracht tot de norm. Dit levert een mogelijke besparing van ongeveer 55 miljoen euro structureel op.

41. Stopzetten subsidies: verleggen van verantwoordelijkheid naar relevante partijen

Jaarlijks verstrekt JenV voor bijna 125 miljoen euro aan subsidies voor verschillende doeleinden. De noodzaak van sommige subsidies is niet altijd evident. Ter illustratie: het Centrum Criminaliteitspreventie en Veiligheid ontvangt een subsidie voor het ondersteunen van professionals op het gebied van criminaliteitspreventie en veiligheid via bijeenkomsten, publicaties en de website. Deze verantwoordelijkheid kan ook worden overgelaten

aan de politie of niet gebeuren. Met deze maatregel worden de meeste subsidies geschrapt, m.u.v. subsidies voor het Juridisch Loket, VluchtelingenWerk Nederland en de Internationale Organisatie voor Migratie. Dit maakt een maximale besparing van ongeveer 75 miljoen euro structureel mogelijk. Indien voor een generieke taakstelling op het apparaat wordt gekozen (die elders in deze ombuigingslijst is uitgewerkt) kan deze besparingsreeks voor subsidies lager uitvallen.

42. «Minder-meer» coalitieakkoord-intensiveringen Rutte IV

In het coalitieakkoord Rutte IV zijn verschillende intensiveringen opgenomen op het beleidsterrein van JenV. Er wordt een bedrag oplopend naar ruim 1 miljard euro structureel geïntensiveerd. Het vertrekpunt van deze maatregel is 'minder-meer' intensiveren door de laatste stap in het ingroeipad niet te nemen bij de structurele oplopende reeksen (incidentele, gelijkblijvende of aflopende reeksen zijn dus uitgezonderd van deze maatregel). Dit levert een besparing van 232 miljoen euro structureel op²⁴. Dit gaan ten koste van extra inzet die mogelijk was geweest met dit budget. Dit bedrag is een optelsom van het niet nemen van de laatste stap bij de CA-reeksen *veiligheid overig* (-20 miljoen euro), *OM-ICT en opsporing* (-4 miljoen euro), *sociale advocatuur* (-60 miljoen euro), *tegengaan ondermijning* (-20 miljoen euro), *versterken politieorganisatie* (-50 miljoen euro)²⁵, *versterken justitiële keten* (-70 miljoen euro), *algoritme waakhond bij de Autoriteit Persoonsgegevens* (-1 miljoen euro) en *inlichtingendiensten-NCTV* (-7 miljoen euro)²⁶. Er zijn diverse varianten mogelijk met het 'minder-meer' principe, zoals het niet nemen van de laatste twee stappen in het ingroeipad. Die optie levert in totaal structureel 175 miljoen euro extra besparingen op (waarmee de totale besparing dus structureel 407 miljoen euro wordt).

²⁴ Omdat dit het terugdraaien van een specifieke reeks betreft is dit bedrag niet afgerond in de tabel.

²⁵ Door JenV is deze CA-intensivering gecombineerd met incidentele inzet van de motie-Hermans middelen voor de politie, waardoor de politie-inzet al eerder op het structurele uitgavenniveau zit.

²⁶ Voor de reeks *veiligheid overig* is de «minder-meer» reeks 5 miljoen euro lager dan de laatste stap in het ingroeipad in het coalitieakkoord, dit komt doordat JenV deze 5 miljoen euro euro structureel al bij Voorjaarsnota 2023 heeft ingezet voor hun bijdrage aan de rijksbrede dekkingsopgave.

3.6 Binnenlandse Zaken

Tabel 9

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldo verbeterend)

Nr.	Maatregel	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc. in
Huurtoeslag								
1a	Huurprijsmatiging: Laagste van Cao of inflatie voor 2024 en 2025	- 37	- 110	- 145	- 145	- 145	- 145	2026
1b	Huurprijsmatiging: Verlagen opslag voor 2024 en 2025	- 19	- 55	- 75	- 75	- 75	- 75	2026
1c	Huurprijsmatiging: Verlagen opslag vanaf 2026	0	0	- 20	- 40	- 40	- 40	2027
2	Incidenteel maken huurtoeslagverhoging Miljoenennota 2023	0	- 50	- 100	- 150	- 200	- 300	2030
3	Harmoniseren van aftoppingsgrens voor alle huishoudens	0	0	- 20	- 20	- 20	- 20	2026
4	Overgangsrecht onzelfstandige studenteenheden laten vervallen	0	0	- 6	- 12	- 18	- 32	2030
5a	Verhogen basishuur/eigen bijdrage: Verhogen basishuur	0	- 200	- 200	- 200	- 200	- 200	2025
5b	Verhogen basishuur/eigen bijdrage: Versnellen toename in de inkomensafhankelijke bijdrage	0	0	- 185	- 185	- 185	- 185	2026
6	Vermogensbijdrage eigen bijdrage	0	0	0	- 80	- 80	- 80	2027
7	Verlagen huurtoeslag kwaliteitskortingspercentages	0	0	- 110	- 110	- 110	- 110	2026
8a	Bevriezen wettelijke indexaties: Bevriezen huurgrenzen geheel	0	0	- 80	- 165	- 250	- 250	2028
8b	Bevriezen wettelijke indexaties: Bevriezen aftoppingsgrens	0	0	- 13	- 27	- 40	- 40	2028
9	Huurtoeslag afschaffen voor particuliere sector	0	0	- 65	- 130	- 195	- 635	2036
Woningbouw								
10a	Woningbouwimpuls: Bovenwettelijke eisen	- 7	0	0	0	0	0	2025
10b	Woningbouwimpuls: Spreiding focussen	- 30	0	0	0	0	0	2025
10c	Woningbouwimpuls: Niet inzetten voor flexwoningen	- 9	0	0	0	0	0	2025
10d	Woningbouwimpuls: Afschaffen WBI	- 215	0	0	0	0	0	2025
11	Afschaffen/verlagen flexpools	- 10	0	0	0	0	0	2025
12	Heroverweging deel Volkshuisvestingsfonds	- 25	- 25	- 25	0	0	0	2027
Rijksvastgoedbedrijf (Rvb)								
13	Afschaffen percentageregeling beeldende kunst	0	0	0	0	0	- 3	n.t.b.
14	Beëindiging Programma Groene Innovatie (PGI)	0	0	- 3	- 3	- 3	- 3	2026
15	Stopzetten Ruimtelijke Omgeving subsidie RVB voor gebiedsverkenning	- 2	- 2	- 2	- 2	- 2	- 2	2024
16	Koninklijk Paleis Amsterdam	0	0	0	0	0	- 6	n.t.b.
Energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwiteit								
17	Afschaffen subsidieregelingen voor verhuurders/VvE's	0	- 15	- 92	- 100	- 93	- 40	2029
18	Afschalen subsidies t.b.v. innovatie in de bouw	0	0	- 11	- 13	- 10	0	2029
Overheidsdienstverlening en informatiesamenleving								
19	Korten opdrachten informatiehuishouding	0	- 22	- 22	- 23	- 23	- 23	2025
Nationale veiligheid								
20	Korting AIVD	- 22	- 22	- 22	- 25	- 25	- 25	2027
Regio Deals:								
21	Herprioritering nog niet bestemde middelen Regio Deals	0	- 217	0	0	0	0	2026
22	Regio Deals bijeenkomsten online	- 1	- 1	0	0	0	0	2026
Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK)								
23	POK-middelen hoogwaardige dienstverlening één overheid	0	0	0	0	- 50	- 50	2028
24	Incidenteel maken structurele POK middelen op aanvullende post	0	0	0	- 6	- 6	- 6	2027
25	Incidenteel maken POK middelen werkgevers- en bedrijfsvoeringsbeleid	0	0	- 4	- 4	- 4	- 4	2026
26	Incidenteel maken POK middelen multiproblematiek en antidiscriminatie	0	0	- 4	- 4	- 4	- 4	2026
ZBO								
		2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc. in

27	Kadaster volledig tariefgefinancierd	0	0	- 25	- 25	- 25	- 25	2026
----	--------------------------------------	---	---	------	------	------	------	------

Huurtoeslag

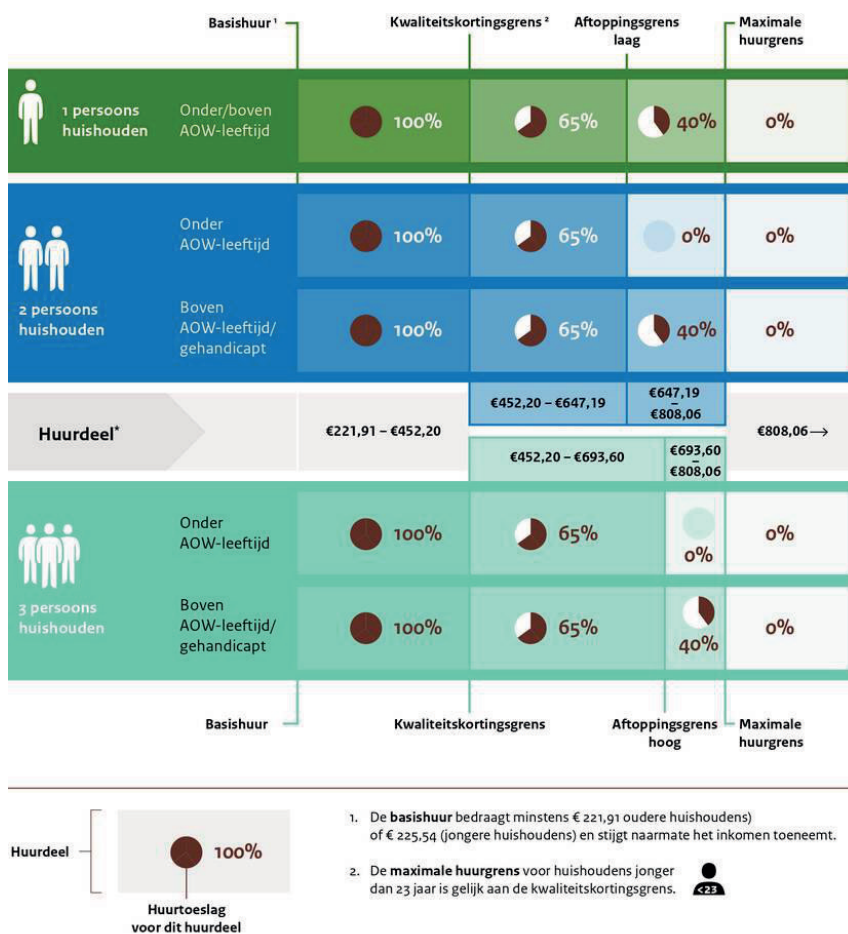
De hoogte van de huurtoeslag is afhankelijk van het inkomen van de huurder, de huishoudsamenstelling en de betaalde huur. De huurtoeslag compenseert een deel van de (reken)huur voor de huurder. In de huurtoeslag wordt een onderscheid gemaakt tussen een-, twee- en driepersoonshuishoudens en tussen onder en boven AOW-leeftijd. Voor deze huishoudsamenstellingen gelden verschillende vergoedingspercentages en aftoppingsgrenzen. Deze worden in onderstaande figuur schematisch weergegeven. Er wordt 100 procent van de betaalde huur vergoed tussen de minimale basishuur (inkomensafhankelijke eigen bijdrage) en de kwaliteitskortingsgrens (452,20 euro). Na de kwaliteitskortingsgrens wordt er tot de aftoppingsgrens (647,19 euro of 693,60 euro) 65 procent van de betaalde huur vergoed. Voor het huurdeel tussen de aftoppingsgrens en de maximale huurgrens (808,06 euro) wordt 40 procent of 0 procent vergoed. Daarnaast betalen huurders een inkomensafhankelijke eigen bijdrage. De hoogte van deze bijdrage is afhankelijk van het inkomen en de samenstelling van het huishouden. Zie onderstaand voorbeeld.

Voorbeeld huurtoeslag:

Wouter (25) en Farah (29) wonen met z'n tweeën in een huurwoning waarvoor ze 700 euro huur betalen. Gezamenlijk hebben ze een inkomen van 30.000 euro en ze voldoen aan de eisen voor het ontvangen van huurtoeslag. Wouter en Farah ontvangen 270,68 euro huurtoeslag per maand basis van hun huishoudsituatie, betaalde huur en inkomen. Dit bedrag komt als volgt tot stand:

Een deel van de huur blijft voor eigen rekening van Wouter en Farah. Dit deel heet de basishuur en deze is minimaal 225,54 euro. Omdat de huurtoeslag een inkomensafhankelijke regeling is, stijgt de basishuur naarmate het inkomen hoger is. Door een hogere basishuur neemt het huurdeel waarover ze geen vergoeding ontvangen toe. Bij een gezamenlijk inkomen van 30.000 euro betalen ze een basishuur van 308,26 euro. Tot deze 308,26 euro ontvangen zij dus geen huurtoeslag. Over het huurdeel tussen de inkomensafhankelijke basishuur (308,26 euro) en de kwaliteitskortingsgrens (452,20 euro) ontvangen ze 100 procent vergoeding, dit is 143,94 euro huurtoeslag. Over het deel tussen de kwaliteitskortingsgrens (452,20 euro) en de aftoppingsgrens (647,19 euro) ontvangen ze 65 procent vergoeding, dit is 126,74 euro huurtoeslag. Een deel van de huur ligt boven de aftoppingsgrens. Omdat ze een meerpersoonshuishouden zijn onder de AOW-leeftijd ontvangen ze over dit huurdeel geen vergoeding. Dit samen resulteert in een huurtoeslag van 270,68 euro voor Wouter en Farah.

Figuur 2 Werking huurtoeslag schematisch (cijfers 2023)



Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Huurprijsmatiging

De maximale huurprijsstijging in het gereguleerde segment wordt jaarlijks vastgesteld. In beginsel is deze stijging gemaximeerd op de inflatieontwikkeling plus een eventuele opslag. Door lagere maximale huurprijsstijging vast te stellen kunnen zowel de huren als de huurtoeslaguitgaven worden gedrukt. Deze maatregel is in het verleden vaker getroffen. Zo is in de Nationale Prestatieafspraken (NPA) van 2022 bijvoorbeeld voor het lagere gereguleerde segment - ten behoeve van de betaalbaarheid - de toegestane huurverhoging voor 2023 tot en met 2025 vastgesteld op de Cao-loonontwikkeling in plaats van inflatie. De verwachting ten tijde van deze afspraak was dat de Cao-loonontwikkeling komende jaren aanzienlijk lager zou zijn dan inflatie, en dat de huurprijzen daarmee sterk zouden worden gematigd. Een neveneffect van de huurprijsmatiging is lagere huuropbrengsten voor verhuurders in het gereguleerde segment. Hiervoor – samen met de inkomensafhankelijke huurverlaging in 2023 – zijn verhuurders gecompenseerd door de verhuurdersheffing af te schaffen. De raming van de Cao-loonontwikkeling is in het Centraal Economisch Plan 2023 van het CPB (CEP2023) echter aanzienlijk omhoog bijgesteld ten opzichte van 2022 – van 3,5 procent naar circa 5 procent voor de komende jaren. Hierdoor is de terugval van inkomsten door lagere huuropbrengsten kleiner dan initieel gedacht, en lopen de huren naar verwachting weer op. Om de huren en huurtoeslag te drukken kan er kan worden gekozen om huren verder te matigen door een ander maximum vast te stellen, of door de opslag op de gemiddelde huurverhoging per woningcorporatie verder te verlagen.

Deze maatregel leidt alleen tot een besparing indien verhuurders niet worden gecompenseerd voor de huurprijsmatiging. Het is onzeker of het juridisch houdbaar is om verhuurders niet te compenseren voor huurprijsmatigingen, en compensatie is mogelijk noodzakelijk. Indien verhuurders moeten worden gecompenseerd leidt deze maatregel niet tot een ombuiging maar een intensivering. Ook dient een inbreuk op het eigendomsrecht - zoals een huurprijsmatiging - zwaarwegende gronden te hebben, het moet het algemeen belang dienen en dient rechtmatig en proportioneel zijn. Of dit het geval is bij de voorgestelde huurmatigingsmaatregelen zal nader juridisch moeten worden getoetst. Een verdere huurmatiging doorkruist ook de NPA. Het heeft ook gevolgen voor de financiële haalbaarheid van de doelen uit de prestatieafspraken omdat huurmatigingen de huuropbrengsten van de woningcorporaties verminderen. Uit de herijking van de NPA blijkt dat de lange termijn investeringscapaciteit van sommige woningcorporaties al sterk onder druk staat. Door verdere matiging wordt het risico groter dat de gestelde langetermijndoelstellingen uit de NPA - van de woningbouwopgave en duurzaamheid - niet worden behaald. Tevens kan het eenzijdig breken van de NPA risico's meebrengen voor de positie van de het Rijk in toekomstige NPA-onderhandelingen.

1a. Huurprijsmatiging: Laagste van Cao en inflatie voor 2024 en 2025

Met deze maatregel wordt de huur gematigd door voor 2024 en 2025 de huurprijsstijging te maximeren op de laagste van Cao-loonontwikkeling en inflatie voor het lagere gereguleerde segment. Voor de gemiddelde huurverhoging per woningcorporatie geldt dan de laagste van Cao-loonontwikkeling en inflatie – 0,5 procent. Voor 2024 en 2025 ligt de inflatieraming circa 2 procent lager dan de Cao-loonontwikkelingraming (o.b.v. CEP2023). Door doorwerking van lagere huurprijsontwikkelingen op de huurtoeslaguitgaven levert dit structureel circa 145 miljoen euro (o.b.v. CEP2023) op.²⁷ Zoals hierboven benoemd doorkruist dit de reeds gemaakte NPA, met risico's voor toekomstige onderhandelingen, en heeft het grote gevolgen voor de financiële haalbaarheid van de langetermijndoelstellingen van de NPA.

1b. Huurprijsmatiging: Verlagen opslag voor 2024 en 2025

Daarnaast kan de huurprijs worden gematigd door voor 2024 en 2025 de opslag op de maximale gemiddelde huurverhoging per woningcorporatie met 1 procentpunt te verlagen. Hierdoor wordt de maximale huursomstijging voor woningcorporaties de Cao-loonontwikkeling – 1,5 procent. Door doorwerking van lagere huurprijsontwikkelingen op de huurtoeslaguitgaven levert dit structureel 75 miljoen euro (o.b.v. CEP2023) op. Zoals hierboven benoemd doorkruist dit de reeds gemaakte NPA, met risico's voor toekomstige onderhandelingen, en heeft het grote gevolgen voor de financiële haalbaarheid van de langetermijndoelstellingen van de NPA.

1c. Huurprijsmatiging: Verlagen opslag vanaf 2026

Als alternatief kan de opslag op de huursomstijging ook pas worden verlaagd met 1 procentpunt na het aflopen van de NPA in 2026. Dan wordt de huursomstijging gemaximeerd op inflatie – 1 procent voor het lagere gereguleerde segment. Door doorwerking van lagere huurprijsontwikkelingen op de huurtoeslaguitgaven levert dit jaarlijks 40 miljoen euro (o.b.v. CEP2023) op. Indien de opslag meerdere jaren wordt verlaagd cumuleert deze besparing nagenoeg evenredig. Dit heeft ook gevolgen voor investeringscapaciteit van corporaties en daarmee de financiële haalbaarheid van de langetermijndoelstellingen van de NPA.

2. Incidenteel maken huurtoeslagverhoging Miljoenennota 2023

In de Miljoenennota 2023 is de huurtoeslag structureel verhoogd met circa 300 miljoen euro per jaar. Deze maatregel had als doel inkomensondersteuning ten tijde van hoge inflatie in 2023. Daarmee had de maatregel een sterk incidenteel karakter ondanks dat de verhoging structureel is doorgevoerd. Flankerend aan deze maatregel zijn er verscheidene andere structurele maatregelen genomen die de koopkracht hebben gerepareerd. Een voorbeeld hiervan is de verhoging van het wettelijk minimumloon. Ook is de inkomensafhankelijke huurverlaging voor huurders van woningcorporaties naar voren gehaald. Ook zijn de huren door beleidsmatige huurmatigingen niet zo sterk gestegen als werd verwacht. Als gevolg van dit beleid stegen in 2022 de huren in het gereguleerde segment met 2,2 procent (maximum was 2,3 procent; inflatie) en in 2023 is de huurprijsstijging per woning gemaximeerd op 3,1 procent (CAO-loonontwikkeling). Zonder huurmatiging zou dit in 2023 9,7 procent (inflatie) of 10,7 procent (inflatie +1 procentpunt) zijn geweest. Deze ontwikkelingen bieden de mogelijkheid om de verhoging incidenteel te maken in plaats van structureel. Het incidenteel maken van de huurtoeslagverhoging levert structureel 300 miljoen euro op. Om inkomenseffecten te beperken kan er worden gekozen om een ingroeipad van zes jaar voor de maatregel in te stellen.

²⁷ Deze besparingen zijn op basis van de ramingen met betrekking tot inflatie en loonontwikkeling bij CEP2023. Omdat het om ramingen gaat kunnen deze cijfers nog worden bijgesteld en daarmee kunnen ook de bedragen van de ombuigingen nog wijzigen.

In de Voorjaarsnota 2023 is aangekondigd dat de huurtoeslagverhoging mogelijk deels wordt teruggedraaid ten behoeve van de kosten van de Wet Regie op de Volkshuisvesting en Wet betaalbare huur. Hierover wordt besloten bij het indienen van deze wetsvoorstellen. Indien deze wetsvoorstellen worden gedekt uit de huurtoeslag levert het incidenteel maken van het overige deel van de huurtoeslagverhoging structureel 215 miljoen euro op.

Huurtoeslag harmoniseren/vereenvoudigen²⁸

3. Harmoniseren van aftoppingsgrens voor alle huishoudens

De huurtoeslagregulering kent een onderscheid tussen de lage aftoppingsgrens voor één- of tweepersoons-huishoudens (647,19 euro) en de hoge aftoppingsgrens voor drie of meerpersoonshuishoudens (693,60 euro). Beargumenteerd kan worden dat specifieke inkomensondersteuning voor grotere huishoudens niet past bij een instrument dat de betaalbaarheid van huren moet waarborgen. Met deze maatregel vervalt de hoge aftoppingsgrens en wordt de berekening van de huurtoeslag eenvoudiger. De maatregel levert structureel 20 miljoen euro op. De grenzen binnen de huurtoeslag interacteren ook met andere regelgeving zoals de verplichting van passend toewijzen door corporaties en de diensten van algemeen economisch belang (DAEB)-grens voor sociale huur. Passend toewijzen - waartoe corporaties verplicht zijn - resulteert bij deze maatregel daardoor in lagere huurinkomsten voor woningcorporaties.

4. Overgangsrecht onzelfstandige studenteenheden laten vervallen

In beginsel bestaat voor huurders van onzelfstandige wooneenheden geen recht op huurtoeslag. Een uitzondering hierop betreft de 'overgangsregeling voor huurtoeslag voor onzelfstandige wooneenheden'. Deze overgangsregeling dateert uit 1997. Huurders (studenten) van onzelfstandige wooneenheden die deel uitmaken van woongebouwen die al zijn aangewezen, bleven onder de Huursubsidiewet en later onder de Wet op de huurtoeslag in aanmerking komen voor huursubsidie/toeslag. Een maatregel ter vereenvoudiging van huurtoeslag is om dit overgangsrecht te laten vervallen. Het gaat om circa 23.000 wooneenheden. Het levert een structurele besparing op van circa 30 miljoen euro. De maatregel behoeft een wetswijziging en inpassing in het bredere beleid rond het voorzien in (voldoende) studentenhuishuisvesting (actieplan studentenhuishuisvesting). Om negatieve inkomenseffecten te mitigeren kan gekozen worden voor een ingroepad van vijf jaar.

Verkleinen Huurtoeslaginstrument door verhogen basishuur/eigen bijdrage

Voor het verkrijgen van huurtoeslag geldt voor alle ontvangers een basishuur waarover zij geen huurtoeslag ontvangen (zie figuur 2 voor een schematische weergave). Daarnaast geldt een inkomensafhankelijke bijdrage aan de huur. Er kan worden omgebogen op de huurtoeslag door deze bijdragen te verhogen.

5a. Verhogen basishuur/eigen bijdrage: Verhogen basishuur

De basishuur is het deel van de huur dat de huurder zelf betaalt. Verhoging van de basishuur levert een besparing op. Een verhoging van 10 euro per maand leidt tot een besparing van circa 200 miljoen euro. Deze maatregel gaat gepaard met negatieve inkomenseffecten voor alle huurtoeslagontvangers. Verdere ophoging levert een navenant grotere besparing op en grotere inkomenseffecten.

5b. Verhogen basishuur/eigen bijdrage: Versnellen toename in de inkomensafhankelijke bijdrage

De inkomensafhankelijke bijdrage kan sneller toenemen waardoor de huurtoeslag sneller wordt afgebouwd. Hierdoor ontvangen alle huurtoeslagontvangers boven het minimuminkomensijpunt minder huurtoeslag. Het verlies aan huurtoeslag loopt op naarmate het huishoudinkomen hoger ligt. Dit verkleint de doelgroep van de huurtoeslag en verhoogt de marginale druk van huishoudens. Een verlaging van de referentie inkomensijpunten met 1000 euro resulteert in een besparing van circa 185 miljoen euro. Hier zit wel een grote onzekerheidsmarge bij vanwege een stapeling van beleidswijzigingen op zowel de huurtoeslag als inkomensbeleid.

²⁸ De ombuigingen hier gepresenteerd zijn gebaseerd op de huurtoeslagraming 2024 gebruikte inschattingen over de ontwikkelingen van de huurtoeslag, die weer zijn gebaseerd op de CEP2023. De aftoppingsgrens wordt bijvoorbeeld geïndexeerd met de huurprijsontwikkeling, welke weer afhankelijk is van de ramingen van inflatie en lonen. Doordat deze ramingen (basis voor toegestane huurverhoging) jaarlijks worden bijgesteld is het – vooral bij verder vooruitkijken – onzeker welke besparing optreedt. Derhalve kunnen de gepresenteerde bedragen nog wijzigen.

6. Vermogensbijdrage eigen bijdrage

De huidige huurtoeslagsystematiek kent een vermogenstoets waarbij het recht op huurtoeslag vervalt voor een eenpersoonshuishouden bij een vermogen van 33.738 euro en voor een tweepersoonshuishouden bij een vermogen van 67.496 euro. Bij de huurtoeslag kan een rekeninkomen voor vermogen worden geïntroduceerd. Dit rekeninkomen bestaat dan uit het inkomen zoals in de huidige systematiek plus 10 procent van het vermogen van een huishouden – op jaarbasis. Hiervoor wordt het vastgestelde vermogen zoals bekend bij de belastingdienst gebruikt. Deze 10 procent wordt in praktijk ook gebruikelijk bij het inkomen opgeteld door woningcorporaties en verhuurders. Dit leidt tot een hogere eigen bijdrage van vermogende huishoudens. De eerste 10.000 euro vermogen voor een eenpersoonshuishouden en 15.000 euro vermogen voor een tweepersoonshuishouden kunnen worden vrijgesteld. Deze maatregel heeft minder effect op de betaalbaarheid dan een inkomensafhankelijke verhoging van de eigen bijdrage en beïnvloedt de marginale druk niet. Wel leidt deze maatregel tot toenemende complexiteit, de huurtoeslag wordt minder begrijpelijk en de uitvoeringlasten nemen toe. Deze maatregel levert structureel circa 80 miljoen euro op. De maatregel vergt een wetswijziging en een stelstelwijziging bij toeslagen.

7. Verlagen huurtoeslag kwaliteitskortingspercentages

Binnen de huurtoeslagsystematiek worden verschillende delen van de huurprijs (zie figuur) verschillend vergoed via de huurtoeslag. Van de kwaliteitskortingsgrens tot aftoppingsgrenzen wordt 65 procent vergoed en na de aftoppingsgrens varieert dit van 0 tot 40 procent vergoeding. Verlaging van deze percentages levert een besparing op. Daarnaast stimuleert het huishoudens ook om een passende woning te kiezen. Doordat er voor het hogere huurdeel minder huurtoeslag wordt ontvangen hebben huishoudens minder de neiging om duurder te wonen dan passend is bij hun inkomen. Indien dit percentage lager is zijn de marginale kosten van een duurder huurhuis hoger - waardoor huishoudens worden geprikkeld minder over te consumeren. Een sterkere stimulans om passend te wonen verhoogt de efficiëntie van de allocatie van huurwoningen. Een verlaging van 5 procent van dit vergoedingspercentages (van 65 procent naar 60 procent en van 40 procent naar 35 procent) levert een besparing op van 110 miljoen euro. Verdere verlaging levert een evenredige grotere besparing op. De maatregel vergt een wetswijziging.

Bevriezen wettelijke indexaties

Binnen de huurtoeslagsystematiek vindt jaarlijks een aantal wettelijke indexaties plaats, waaronder maximumhuurgrenzen, de kwaliteitskortingsgrens en de aftoppingsgrenzen. Door de indexatiesystematiek bewegen deze grenzen mee met inflatie (maximum huurgrens) en de gerealiseerde huurprijsontwikkeling (kwaliteitskortingsgrens en aftoppingsgrenzen) en ontvangt de huurder bij een huurprijsstijging relatief hetzelfde percentage huurtoeslag ten opzichte van de huur. Indien deze grenzen worden bevroren ontvangen huurtoeslaghouders over tijd minder huurtoeslag bij stijgende huren en worden zo de huurtoeslaguitgaven gedrukt. Daarnaast stimuleert het huishoudens ook om een passende woning te kiezen. Doordat er voor het hogere huurdeel minder huurtoeslag wordt ontvangen hebben huishoudens minder de neiging om duurder te wonen dan passend is bij hun inkomen. Indien dit percentage lager is zijn de marginale kosten van een duurder huurhuis hoger, waardoor huishoudens worden geprikkeld minder over te consumeren. Een sterkere stimulans om passend te wonen verhoogt de efficiëntie van de allocatie van huurwoningen.

De grenzen binnen de huurtoeslag interacteren ook met andere regelgeving zoals de verplichting van passend toewijzen door corporaties en de DAEB-grens voor sociale huur. De interactie tussen de bevriezing van de huurgrenzen en deze regelgeving moet nader worden onderzocht.

Omdat de ramingen van inflatie en lonen (basis voor toegestane huurverhoging) jaarlijks worden bijgesteld is het – vooral bij verder vooruitkijken – onzeker welke besparing optreedt door bevriezen van indexaties. Onderstaande inschattingen zijn gebaseerd op de in de huurtoeslagraming 2024 gebruikte inschattingen hierover, die weer zijn gebaseerd op de CEP2023.

8a. Bevriezen wettelijke indexaties: Bevriezen huurgrenzen geheel

De maatregel houdt in dat de maximumhuurgrens, de kwaliteitskortingsgrens en de aftoppingsgrenzen vanaf 1 januari 2026 voor drie jaren worden bevroren. Hierdoor krijgen huurders al bij een lagere huur met de kwaliteitskortingen te maken. Zoals hierboven gesteld leidt de maatregel tot een betere stimulans om een passende woning te huren. Deze maatregel heeft negatieve inkomenseffecten voor huurtoeslagontvangers en beperkt ook de investeringscapaciteit van corporaties. Deze maatregel behoeft een wetswijziging. Dit resulteert in een structurele besparing van circa 250 miljoen euro.

8b. Bevroren wettelijke indexaties: Bevroren aftoppingsgrens

De aftoppingsgrens varieert van 647.19 euro voor één- of tweepersoonshuishoudens en 693.60 euro voor driepersoonshuishoudens (2023). Van de kwaliteitskortingsgrens tot deze grens krijgen huurtoeslagontvangers 65 procent toeslag over het huurdeel. De maatregel houdt in dat deze grenzen vanaf 1 januari 2026 voor drie jaren worden bevroren. Hierdoor krijgen huurders al bij een lagere huur met de kwaliteitskortingen boven de aftoppingsgrens te maken. Deze maatregel heeft negatieve inkomenseffecten voor huurtoeslagontvangers en beperkt ook de investeringscapaciteit van corporaties, die voor een groot deel van hun toewijzingen wettelijk gebonden zijn aan de aftoppingsgrenzen. Deze maatregel behoeft een wetswijziging. Dit resulteert in een structurele besparing van circa 40 miljoen euro.

Vernieuwing/hervorming Huurtoeslag

9. Huurtoeslag afschaffen voor particuliere sector

De huurtoeslag kan worden afgeschaft voor private verhuurders. Om de betaalbaarheid van het grootste deel van de sociale woningen te blijven garanderen ontvangen huurders bij corporaties wel huurtoeslag. Doordat de huurtoeslag wordt afgeschaft voor private verhuurders (15 procent van het sociale huursegment) levert dit een besparing op van structureel circa 635 miljoen euro. Dit leidt bij huurders van privaat verhuurde woningen tot fors koopkrachtverlies. Er dient juridisch te worden getoetst of het ontnemen van huurtoeslag bij huurders met een bepaald soort verhuurder niet leidt tot ongelijke behandeling. Er kan worden gekozen voor een lang ingroeipad waarbij bestaande huurders bij particuliere verhuurders hun huurtoeslag behouden. Het recht op huurtoeslag vervalt indien huurders bij particuliere verhuurders nieuwe huurcontracten overeenkomen.

Woningbouw

Woningmarkt algemeen

De woningmarkt is de afgelopen jaren zeer verhit geweest, in de praktijk betekende dit vaak een tekort aan passend woningaanbod.²⁹ Het overheidsingrijpen hierop heeft in die jaren vooral in het teken gestaan van subsidiering. De vraag is echter of woningbouwsubsidies de meest doelmatige oplossing zijn. Zo zorgt de Porthos uitspraak³⁰ ervoor dat het vanwege de stikstofnormen moeilijker wordt om woningen te bouwen, en zorgt de vigerende residuele grondwaardesystematiek dat grondbezitters bij hoge bouwkosten en dure arbeid geen prikkel hebben om hun grond te ontwikkelen.³¹ De oplossing voor bovenstaande twee problemen is eerder juridisch, terwijl woningbouwsubsidies als instrument juist focussen op het subsidiëren van onrendabele toppen- tekortfinanciering.³² In dit kader is het ook relevant dat er ruim 200 miljoen euro onderuitputting op de woningbouwimpuls was het afgelopen jaar. Ten opzichte van het incidentele budget van 380 miljoen euro in 2023 is dit significant. In de Voorjaarsnota 2023 is besloten een deel van de woningbouwimpuls-middelen in te zetten voor een andere woningbouwsubsidie: de startbouwimpuls. Ook deze nieuwe subsidie is een vorm van tekortfinanciering. Daarmee resteert er voor de woningbouwimpuls (WBI) nog incidenteel circa 215 miljoen euro. De laatste tranche van de WBI wordt eind 2023 opgesteld en in 2024 uitgekeerd, afhankelijk van het moment van besluiten is er wel of geen incidentele besparing.

Het is de vraag of een subsidie nodig is om woningen te bouwen. Zo bestaan de kosten van woningbouw o.a. uit materiaalkosten, arbeidskosten, stichtingskosten en een marge voor de ontwikkelaar; kosten worden uiteraard hoger als hier nog additionele duurzaamheidseisen bovenop komen, hetzij via het Bouwbesluit of bovenwettelijk. Bovenwettelijke kosten worden door adviesbureau Arcadis gedefinieerd als «[...] niet vereist vanuit wet- en regelgeving en kunnen worden terugverdiend in de gebruiksfase.» Hiernaast zijn er de kosten voor grond. Alhoewel grondprijzen verschillen per locatie, binnen- of buitenstedelijk is het duidelijk dat grondeigenaren meer baat hebben

²⁹ Het statistisch woningtekort nader uitgelegd - ABF Research

³⁰ Uitspraak 202107079/1/R4 - Raad van State

³¹ De vastgoedopbrengsten en -kosten zijn bepalend voor de (residuele) grondopbrengsten van bouwrijpe grond. De vastgoedopbrengsten (verhuur- en verkoopprijzen) minus de vastgoedkosten (bouw- en bijkomende kosten inclusief winst & risico) is het saldo van de vastgoedexploitatie. Dit is het bedrag dat ontwikkelaars maximaal kunnen besteden aan bouwrijpe grond zonder verlies te maken en is de waarde van bouwrijpe grond. De grondopbrengsten min de grondproductiekosten is het saldo van de grondexploitatie. Het saldo van de grondexploitatie is de waarde van ruwe bouwgrond. In theorie past de waarde van de grond zich aan neewaards bij stijgende vastgoedkosten. Maar in de praktijk wordt de waarde van de bouwgrond lang voor de daadwerkelijke ontwikkeling bepaald en betaald, in eerderetransactiemomenten. Dit gebeurt op basis destijds geldende verwachte grond- en vastgoedexploitatie. De grondeigenaar is bij een theoretische daling van de residuele grondprijs door hogere vastgoedkosten echter niet geprikkeld om af te boeken op zijn grondwaarden. Het kost de grondeigenaar namelijk weinig tot niets om te wachten totdat zijn businesscase weer beter wordt. Daarmee is er geen prikkel om te ontwikkelen bij verslechterde marktomstandigheden.

³² Met onrendabele toppen bedoelen we een deel van de *businesscase* dat de markt niet wil dragen omdat het verlieslatend is.

bij een hogere verkoopprijs.³³ Als zij niet de gewenste prijs krijgen zullen zij hun grond niet ontwikkelen wat weer nieuwbouw in de weg staat. Daarom is grondbeleid een logisch aangrijpingspunt voor het woningbouwbeleid. Hieronder zijn beleidsoplossingen in beeld gebracht waarmee structurele knelpunten in de ontwikkeling van nieuwbouwwoningen worden aangepakt. Zo kan er worden aangegrepen op de eisen, private grondwinsten, de bijdrage van gemeenten, het type woningen of spreiding over de regio's waar middelen op in worden gezet.

Op dit moment is het IBO Woningbouw gestart die verdere beleidsopties op dit terrein in kaart brengt. Hierbij gaat het zowel om budgettaire opties als belasting- en juridische maatregelen.

10a. Woningbouwimpuls: Bovenwettelijke eisen

Uit onderzoek van Arcadis blijkt dat zowel bovenwettelijke bouweisen als additionele eisen in het Bouwbesluit zorgen voor toenemende bouwkosten. Arcadis heeft berekend dat bovenwettelijke eisen gemiddeld 2,5 procent kosten. Aanscherping van het Bouwbesluit in 2021 (de BENG-norm) kost gemiddeld 5 procent. In totaal hebben verscheidene aanscherpingen van duurzaamheidseisen tussen 2006 en 2021 volgens Arcadis gezorgd voor een kostenverhogend effect van 21 procent ten opzichte van 2006.³⁴ Het Rijk zou er bijvoorbeeld voor kunnen kiezen om bovenwettelijke eisen niet langer te subsidiëren, aangezien het Bouwbesluit de rijkeisen omvat en dit afdoende kwalitatief goede nieuwbouw oplevert. Dat betekent dat de WBI-uitkering omlaag kan terwijl in principe hetzelfde aantal woningen bereikt wordt. Arcadis heeft een onderzoek gedaan naar het aandeel van bovenwettelijke eisen in de kosten van een bouwproject. Arcadis schrijft hierover dat in budgetramingen van projecten een extra percentage van 2-3 procent berekend wordt voor bovenwettelijke eisen.³⁵

Deze ombuiging is ook mogelijk door de Wet kwaliteitsborging bouw (Wkb) in te voeren.³⁶ Deze wet zal een verschil maken in het kader van bovenwettelijke eisen. In de nieuwe Wet zorgt de private borging van het Bouwbesluit dat het Bouwbesluit beter gehandhaafd wordt. Hierdoor brengt de Wkb besparingen teweeg op het gebied van bijvoorbeeld bovenwettelijke duurzaamheidseisen.³⁷ Het resulteert in eenzelfde ombuiging van 7,3 miljoen euro in 2024.

10b. Woningbouwimpuls: Spreiding focussen

Uit het Algemene Rekenkamer-rapport van 2022 blijkt dat de WBI efficiënter zou kunnen worden ingezet als de focus meer komt te liggen op regio's waar een (groter) aantoonbaar woningtekort is.³⁸ Door de voorwaarden van de uitkering aan te passen kan een efficiëntieslag worden gemaakt waardoor alleen onrendabele woningbouwprojecten worden gefinancierd in de gebieden waar de noodzaak het hoogst is. Het bepalen welke regio's het grootste woningtekort kennen is gebaseerd op het Socratesmodel van onderzoeksbureau ABF.³⁹ Vervolgens wordt gekeken naar de ArcGIS viewer van RVO die de verdeling van de middelen over Nederland weergeeft. Door deze kaarten over elkaar heen te leggen kan voor de eerste vier tranches van de WBI bepaald worden hoeveel rijksmiddelen er naar regio's zijn gegaan die volgens ABF geen of nauwelijks woningtekort kennen. Als gekeken wordt naar regio's waar volgens ABF geen enkel woningtekort is⁴⁰ komt de rijksbijdrage neer op 4,5 miljoen euro na herbestemming. Als wordt gekeken naar de bandbreedte – $1,5 < 0$ (woningtekort van 0 tot 1,5 procent) komt de mogelijke besparing op basis van meer focus in de spreiding uit op 30 miljoen euro op het resterende WBI-budget.

10c. Woningbouwimpuls: Niet inzetten voor flexwoningen

In de regeling van de WBI kan worden opgenomen dat de WBI niet voor de bouw van flexwoningen wordt ingezet. Inmiddels biedt het Rijk voor flexwoningen andere, specifiekere, regelingen aan. Een overlap van regelingen is onwenselijk in het kader van doelmatigheid, maar ook in het kader van duidelijkheid en administratieve lasten voor de aanvrager. Daarnaast hebben flexwoningen een ander soort business case dan permanente woningen omdat

³³ Grondexploitaties: Vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling | Rapport | Rijksoverheid.nl

³⁴ Samenvatting Quick-Scan naar de ontwikkeling van het verdienvermogen van normatieve woningen in de periode 2006-2021 | Publicatie | Home | Arcadis

³⁵ Arcadis schrijft over de bovenwettelijke eisen het volgende: «[...] Deze extra investeringen worden niet vereist vanuit wet- en regelgeving en kunnen worden terugverdiend in de gebruiksfase. De werkelijke kosten/baten zijn sterk afhankelijk van het bewonersgedrag en worden in ontwikkelingen niet meegenomen. Deze kosten hebben primair een negatief effect op de initiële exploitatie. Hiervoor wordt in budgetramingen een extra percentage van 2-3 procent berekend. Absoluut betekent dit een extra investering van 5,600 euro tot 8,300 euro per grondgebonden referentiewoning».

³⁶ Invoering Wkb is contingent aan invoering van de Omgevingswet, omdat gebruik gemaakt wordt van dezelfde juridische grondslag en digitale systemen.

³⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/02/21/lastenonderzoek-wijzigingen-besluit-bouwwerken-leefomgeving>

³⁸ Aanpak woningtekort | Rapport | Algemene Rekenkamer

³⁹ Syntheserapport - ABF Research

⁴⁰ Woningtekort: een nieuwe benadering van een actueel probleem - ABF Research

de afschrijftermijn meestal juridisch gemaximeerd is op vijftien jaar. De WBI is hier niet specifiek op ingericht. Een regeling als de financiële herplaatsingsgarantie bijvoorbeeld wel. In eerdere tranches van de WBI zijn middelen ingezet om 2340 flexwoningen te realiseren. Bij een gemiddelde WBI-bijdrage per woning van 12.600 euro betekent dat een potentiële besparing van 29,5 miljoen euro. In toekomstige tranches kunnen deze middelen, naar rato, anders bestemd worden. Dit levert een potentiële besparing op van 9 miljoen euro.

10d. Woningbouwimpuls: Afschaffen WBI

De laatste tranche van de WBI kan worden afgeschaft. Om stimulering van nieuwbouw - zonder subsidiëring - mogelijk te maken, kunnen lastenmaatregelen ter bevordering van de woningbouw worden ingevoerd. In het IBO Vermogensverdeling staan een aantal lastenmaatregelen zoals aanpassen van het eigenwoningforfait, de hypotheekrenteaftrek en een grondwaardebelasting genoemd die kunnen bijdragen aan een evenwichtiger woningmarkt.⁴¹ Als koop en huur gelijkwaardiger fiscaal behandeld worden, is het voor ontwikkelaars aantrekkelijker om een gevarieerder woningaanbod te bouwen. Daarnaast kan een grondwaardebelasting helpen om grondeigenaren aan te zetten tot het maximaal benutten van grond. Met een grondbelasting wordt het economisch onrendabel om grond niet te benutten. De WBI is onderdeel van het juridisch bindende Herstel- en Veerkrachtplan (HVP). Als door deze ombuigingen de doelstellingen van het HVP niet meer worden gehaald, staan de middelen die Nederland van de Europese Commissie zal ontvangen onder druk.

11. Afschaffen/verlagen flexpools

De flexpoolregeling biedt ondersteuning aan gemeenten en provincies die hiermee capaciteit en expertise (FTE's) kunnen aantrekken in de voorfase van woningbouwopgave. Zowel in 2022 als in 2024 is hiervoor 40 miljoen euro beschikbaar. Omdat deze regeling last heeft van de krappe arbeidsmarkt is een optie om 25 procent van de geschatte kosten voor FTE in te houden omdat deze vacatures niet worden ingevuld. Dit resulteert in een besparing van 10 miljoen euro in 2024.

12. Heroverweging deel Volkshuisvestingsfonds

Gezien de onderuitputting bij de WBI in 2022 is het mogelijk dat het Volkshuisvestingsfonds (VHF) dezelfde capaciteitsproblematiek ervaart als flexpools, omdat de capaciteit voor dergelijke regelingen bij gemeenten overvraagd wordt. De focus van het VHF ligt meer dan bij de WBI op sloop/nieuwbouw. Het instrument richt zich daarmee hoofdzakelijk op verbetering van de leefbaarheid van een gebied. Dat betekent in de praktijk waarschijnlijk een lager doelbereik en een lagere doelmatigheid bij het realiseren van meer woningen/lagere huizenprijzen met het oog op de kabinetsdoelstelling voor aantallen woningen. Een deel van deze middelen kan daarom in het kader van efficiëntie heroverwogen worden. Dit levert potentiële een besparing op van 75 miljoen euro op over een periode van 3 jaar (2024 t/m 2027).

Uitvoering Rijksvastgoedbeleid

13. Afschaffen percentageregeling beeldende kunst

Bij verbouwingen en nieuwbouw van rijksgebouwen met een budget groter dan 1 miljoen euro wordt een percentage van het investeringsbedrag besteed aan beeldende kunst. Dit percentage is afhankelijk van de hoogte van de bouwkosten. Het schrappen van de regeling leidt tot een bestendiging van de huidige kunstvoorraad. De kosten voor de regeling worden gedragen via de gebruikersvergoeding die de gebruiker/afnemer van het rijksgebouw betaalt. De besparing zal op termijn leiden tot een verlaging van de gebruikersvergoedingen van circa 1 procent. Indien deze regeling wordt geschrapt kan op termijn een besparing worden gerealiseerd van maximaal 3 miljoen euro per jaar.

14. Beëindiging Programma Groene Innovatie (PGI)

De bijdrage van BZK aan het RVB voor rijkshuisvesting kan met 2,5 miljoen euro worden verlaagd vanaf 2026 wanneer het Programma Groene Innovatie (PGI) in 2025 wordt beëindigd. Het Programma Groene Technologieën (PGT) is in 2008 ontstaan binnen de (toenmalige) Rijksgebouwendienst vanuit het werkprogramma 'Schoon en Zuinig'. In 2020 is het programma geëvalueerd en herlabeld tot het Programma Groene Innovatie voor de periode 2021-2025. PGI zorgt er voor dat groene innovaties ook binnen het Rijk verkend worden en er bij nieuwe projecten

⁴¹ IBO Vermogensverdeling - Licht uit, spot aan: de vermogensverdeling | Rapport | Rijksoverheid.nl, pagina 103 en 109.

beter op duurzaamheid, circulariteit, energietransitie, klimaatadaptie en biodiversiteit ingezet kan worden. In deze ombuiging wordt alleen het structurele bedrag stopgezet. Vanaf 2026 levert de ombuiging structureel 2,5 miljoen euro op.

15. Stopzetten Ruimtelijke Omgeving (RO) subsidie RVB voor gebiedsverkenning

De RO-subsidie RVB voor gebiedsverkenningen kan vanaf 2024 worden stopgezet. Deze bijdrage was oorspronkelijk bestemd voor de Interdepartementale Commissie Rijksvastgoed (ICRV). De ICRV bestaat niet meer en de bijdrage is herlabeld voor het regionaal ontwikkelprogramma. Het regionaal ontwikkelprogramma was een tijdelijk programma (2018) en is een middel om de politieke discussie te voeren over de inzet van rijksvastgoed voor maatschappelijke doelen. Dit levert een structurele besparing op van 2,4 miljoen euro.

16. Koninklijk Paleis Amsterdam

Het Koninklijk Paleis Amsterdam had van oorsprong een andere functie (stadhuis) en is later een Koninklijk paleis geworden. Dit paleis kan bij interesse worden verkocht aan de gemeente Amsterdam. Commerciële verkoop is ook mogelijk. Indien het paleis wordt afgestoten dient eerst een afrekening plaats te vinden voordat het een besparing oplevert. Hieraan zijn ook nog nader in kaart te brengen incidentele kosten verbonden, in de maatregel is nu alleen de structurele besparing opgenomen. Het afstoten van het Koninklijk Paleis Amsterdam leidt tot een besparing van structureel 6 miljoen euro. Indien het Paleis wordt afgestoten leidt het mogelijk ook tot een additionele besparing binnen artikel 2 Functionele uitgaven van de Koning op de begroting van de Koning. Deze maatregel vergt mogelijk een wijziging van de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis (artikel 4).

Energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwiteit

Het huidige klimaatbeleid in sector gebouwde omgeving focust zich op energiebesparing en versnelling van de verduurzaming. Het huidige instrumentarium is gericht op normeren, beprijzen en subsidiëren. Er is onder meer normering voor de verwarmingsinstallatie voor nieuwbouw, utiliteitsbouw en huurwoningen. Er is beprijzing via de energiebelasting. Om woningeigenaren te helpen met verduurzamen, zijn er ook ruime subsidies en financiering ter stimulering van isolerende maatregelen, warmteopties en ontzorging. De CO₂ doelen uit de gebouwde omgeving komen naar verwachting (met meer zekerheid) binnen bereik via normering en beprijzing, in combinatie met óf in plaats van het huidige subsidie-instrumentarium. Zonder subsidie-instrumentarium leidt het voor burgers tot hogere kosten (hiertegenover staat dat subsidies ook door lasten moeten worden opgebracht).

In het meerjarenprogramma klimaat 2024 zijn, met gebruik van het IBO Klimaat, nieuwe normen geïntroduceerd, bestaande normen aangescherpt en is beprijzing toegevoegd. Zo is o.a. de uitfasering van slechte labels in de huursector en de utiliteitsbouw vervroegd en is de energiebelasting aangepast. Tegelijkertijd zijn ook de subsidiebudgetten voor de gebouwde omgeving geïntensiveerd. Het is echter de vraag of alle subsidies volledig nodig zijn om de gewenste versnelling van de verduurzaming van de gebouwde omgeving te bewerkstelligen, helemaal met de komst van nieuwe en aangescherpte normen.

De huidige en naar verwachting meer structurele hogere gasprijzen zorgen voor een vraag om lagere energielasten en om een afname van de afhankelijkheid van gas. Tegelijkertijd verhogen deze prijzen het financiële rendement op investeringen in woningisolatie. Wanneer de gasprijzen langjarig deze hoogte houden, is subsidie minder nodig als prikkel. Dit geldt vooral voor de midden/hogere inkomensgroepen. Compensatie van de prijsstijging van energie, door lagere energiebelasting of een prijsplafond, dempt dit effect weer. Bij een groep lagere inkomenshuishoudens zal een investering in isolatie rendabel zijn, maar laat hun budget het niet toe om de investeringskosten aan de voorkant te betalen. Om deze groepen ook mee te krijgen in de verduurzaming is het van belang dat zij wel financieringsmogelijkheden behouden.

Er zijn verschillende varianten om het aantal en de omvang van bestaande subsidieregelingen, o.a. gericht op isolerende maatregelen, te verkleinen. Vanuit het oogpunt van doelmatigheid is het ook mogelijk om te kijken of en hoe de bestaande, generieke subsidieregelingen gericht kunnen worden ingezet (bv. vooral om de kwetsbare huishoudens te helpen). De varianten waarin geheel of gedeeltelijk wordt omgebogen op gereserveerde Klimaatfondsmiddelen zijn te vinden onder ombuigingen Klimaatfonds bij de begroting van EZK (paragraaf 3.11). Hieronder worden enkel de varianten weergegeven die zien op de reguliere klimaatbudgetten op de BZK-begroting.

17. Afschaffen subsidieregelingen voor verhuurders/VvE's

Het uitputtingsbeeld van budgetten voor de energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit laat zien dat er de afgelopen twee jaar onderuitputting is geweest op enkele subsidieregelingen. Het gaat om de subsidieregeling verduurzaming en onderhoud huurwoningen (SVOH), de subsidie aardgasvrije huurwoningen (SAH) en de subsidie energiebesparing eigen huis (SEEH). Deze regelingen zijn gericht op particuliere verhuurders en Vereniging van Eigenaars (VvE's). De onderuitputting doet vermoeden dat deze doelgroepen door subsidiegeld onvoldoende geprikkeld worden om te verduurzamen. De vertraging in de wet- en regelgeving die is opgetreden, met name bij de Warmtenetten en de Wet Collectieve Warmte, kan ook een oorzaak zijn van deze onderuitputting. Het is onzeker hoe de uitputting zich in de komende jaren verder ontwikkelt. Vooruitlopend op de verdere ontwikkeling van budgetuitputting kan worden overwogen om deze subsidieregelingen al af te schaffen, helemaal nu de norm voor uitfasering van slechte labels in de huursector is vervroegd. Alternatief is om alleen de subsidies voor particuliere verhuurders af te schaffen en niet voor VvE's, omdat in VvE's naar verwachting meer lagere inkomenshuishoudens zitten die het subsidiegeld nodig hebben om de investering voor isolatie aan de voorkant te kunnen betalen. De SVOH is opgezet ter compensatie van de huurbevrozing voor (kleine) verhuurders. Voor de regeling is structureel budget beschikbaar. Bij de ombuiging op de SVOH dient rekening gehouden te worden met de juridische grondslag van de regeling (inbreuk op het eigendomsrecht bij huurbevrozing). Voor alle regelingen geldt dat een overgangstermijn in acht moet worden genomen. Daarom wordt voorgesteld om de aanpassingen door te voeren met ingang van 2025/2026.

Tabel 10 Overzicht subsidieregelingen voor verhuurders/VvE's

	2024	2025	2026	2027	2028	struc.
1. subsidie verduurzaming en onderhoud huurwoningen (SVOH) ¹	0	0	78	64	61	40
2. subsidie aardgasvrije huurwoningen (SAH)	0	5	9	33	30	0
3. subsidie verduurzaming voor vereniging van eigenaren (SVVE)	0	10	5	3	3	0
Totaal	0	15	92	100	93	40

1 De reeks voor SVOH bevat de Aanvullende Post bij het Ministerie van Financiën.

18. Afschalen subsidies t.b.v. innovatie in de bouw

Volgens het PBL en de Universiteit Tilburg beperken milieueisen de vervuiling én zetten deze normen aan tot innovatie – veel meer dan subsidies dat doen.⁴² Bedrijven gaan pas op grote schaal producten innoveren als ze zeker weten dat er een markt voor is – anders is het te duur. Strengere normen maken de kans dat die markt er komt veel groter. Tegelijkertijd is het zo dat innovatiesubsidies koplopers helpen eerder de markt te betreden en aan te tonen dat strengere normen ook echt haalbaar zijn. Op de BZK-begroting staat een regeling gericht op meerdere innovatieprogramma's voor een CO₂-vrije gebouwde omgeving. Deze programma's richten zich op de verduurzaming van de bestaande bouw, waarvoor nog geen harde normering bestaat. Indien een harde normering wordt ingesteld, zoals verplicht renoveren naar de standaard voor Woningisolatie bij woningmutaties, kunnen innovatiesubsidies worden afgeschaald. Het gaat om het Meerjarig Missiegedreven Innovatieprogramma (MMIP), de Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatie (DEI), de MOOI-regeling (Missiegedreven Onderzoek, Ontwikkeling en Innovatie) en het Kennis- en Innovatieplatform maatschappelijk vastgoed (KIP). Dit heeft mogelijk impact op de ambitie om de R&D-uitgaven in Nederland te laten stijgen naar 3 procent van het BBP (in 2020 was het nog 2,3 procent; onder het OESO gemiddelde).

Overheidsdienstverlening en informatiehuishouding

19. Korten opdrachten informatiehuishouding

Het kabinet Rutte III heeft als reactie op de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) besloten de informatiehuishouding binnen de Rijksoverheid grootscheeps te verbeteren. Hiervoor heeft BZK geld ontvangen waar andere departementen aanspraak op kunnen maken. In deze ombuiging worden de middelen voor de opdrachten informatiehuishouding waarvoor nog geen verplichtingen zijn aangegaan met 50 procent gekort.

⁴² ESB | Stringente standaarden stimuleren innovatie in doorbraaktechnologieën

Nationale veiligheid

20. Korting AIVD

In de laatste 10 jaar zijn de middelen voor de AIVD verdubbeld. Het is mogelijk hierop een korting toe te passen. Dit kan gevolgen hebben voor de slagkracht van de AIVD. Dit levert een structurele besparing op van 25 miljoen euro.

Regio deals

21. Herprioritering nog niet bestemde middelen Regio Deals

Voor 2024 en 2025 zijn er in het coalitieakkoord middelen gereserveerd voor de Regio Deals. Hoewel er al veel verwachtingen bij gemeenten zijn gewekt over de aankomende tranches en zij ook al aan de slag zijn met het uitwerken van voorstellen voor de Regio Deals middelen, kunnen de middelen op de Aanvullende Post voor 2025 ook anders of gericht worden ingezet. Een optie is om de middelen in te houden en te besteden aan ander beleid. Dit levert een besparing op van circa 217 miljoen euro. Een andere optie is om de criteria van Regio Deals specifieker te maken zodat alleen de regio's die het echt nodig hebben in aanmerking komen.

22. Regio Deals bijeenkomsten online

Tijdens de coronacrisis zijn veel bijeenkomsten die normaliter fysiek zouden zijn online doorgezet. Voor de Regio Deals zijn aparte middelen gereserveerd om onder andere bijeenkomsten te organiseren. In 2022 heeft er bijna volledige onderuitputting plaatsgevonden. Door deze bijeenkomsten online te blijven doen kan er in 2024 en 2025 circa 1,3 miljoen euro worden bespaard.

Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK)

23. POK-middelen hoogwaardige dienstverlening één overheid

Kabinet Rutte III heeft in 2021 besloten tot en met 2027 150 miljoen euro per jaar (cumulatief ruim een miljard) ter beschikking te stellen voor de versterking van de dienstverlening van gemeenten. Financiering kwam uit de Aanvullende Post middelen voor de dienstverlening van de overheid. Naar aanleiding van het rapport Ongekend onrecht van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK), heeft de VNG een visiedocument opgesteld voor de versterking van de integrale dienstverlening van gemeenten. Om via een lerende structuur, werkende weg, tot betere integrale dienstverlening te komen heeft het Rijk incidentele middelen aan gemeenten beschikbaar gesteld, grotendeels middels een storting in het Gemeentefonds. De evaluatie van de besteding van de middelen begint naar verwachting volgend jaar. De verwachting is dat deze transitie in de dienstverlening in 2027 nog niet volledig zal zijn voltooid. De VNG en het Rijk hebben daarom afgesproken vroegtijdig met elkaar in gesprek te gaan over eventuele financiering voor de periode na 2027.

De 150 miljoen euro voor de verbetering van de dienstverlening van de overheid staat structureel (vanaf 2028) en nog niet bestemd op de begroting van BZK. Aangezien de transitie naar een integrale dienstverlening van gemeenten voor een groot deel incidenteel van aard is, zou de politieke keuze gemaakt kunnen worden om vooruitlopend op de evaluatie één derde van de structurele middelen (50 miljoen euro) om te buigen. Deze ombuiging heeft dus enkel betrekking op (een deel van) de middelen die vanaf 2028 vrij beschikbaar zijn. Indien gewenst kan de resterende honderd miljoen euro een andere structurele bestemming krijgen.

24. Incidenteel maken structurele POK middelen op aanvullende post

Er staat vanaf 2027 circa 6 miljoen euro structureel gereserveerd voor de POK op de Aanvullende Post. Deze middelen zijn nog niet verdeeld en opgevraagd. De middelen zijn voornamelijk bedoeld voor dienstverlening medeoverheden en ZBO's. Deze middelen kunnen worden afgeroomd waarmee structureel 6 miljoen euro wordt bespaard.

25. Incidenteel maken POK middelen werkgevers- en bedrijfsvoeringsbeleid

Op het begroting van BZK is voor werkgevers- en bedrijfsvoeringsbeleid ongeveer 4 miljoen euro structureel aan POK middelen gereserveerd. Hiervan worden opdrachten verstrekt om het ambtelijk vakmanschap, de uitvoeringspraktijk, leiderschap, diversiteit, inclusie, een veilig werk- en meldklimaat en melders van misstanden te verbeteren. Ook loopt het programma Grenzeloos Samenwerken en Ambtelijk Vakmanschap tot 2025. Met deze maatregel wordt voorgesteld om de middelen incidenteel te maken en na 2025 te laten aflopen.

26. Incidenteel maken POK middelen multiproblematiek en antidiscriminatie

Er is structureel 3,7 miljoen euro beschikbaar voor subsidies om onder andere de uitvoeringskracht bij gemeenten voor ondersteuning van inwoners in kwetsbare posities te verbeteren en voor antidiscriminatie. Er kan worden gekozen om deze subsidies en ondersteuning t/m 2025 voort te zetten, maar daarna te laten vervallen.

ZBO

27. Kadaster volledig tariefgefinancierd

In 2021 waren circa 15-20 procent van de totale opbrengsten van het Kadaster budgetgefinancierd. Ongeveer de helft van deze budgetgefinancierde opbrengsten zijn afkomstig van de begroting van BZK. Door de budgetgefinancierde taken - met uitzondering van de bijdrage voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet - voortaan tariefgefinancierd te maken worden gebruikers geprikkeld om een doelmatigere keuze in de afname van de diensten van het Kadaster te maken. Er is sprake van budgetfinanciering voor de taken: Basisregistratie Topografie (BRT), de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG), de Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT), het overheidsgebruik van de Basisregistratie Kadaster (BRK), de landelijke voorziening WOZ en Publieke Dienstverlening Op de Kaart (PDOK). Er moet nader onderzocht worden of al deze taken tariefgefinancierd kunnen worden. Potentieel kan er structureel 25 miljoen euro bespaard worden op de BZK begroting. Om sommige diensten tariefgefinancierd te maken is een wetwijziging nodig. Tot slot komt een deel van de ombuiging indirect ten laste van overheden die gebruik maken van deze diensten, bij een gelijkblijvend gebruik zullen zij dus elders in de begroting moeten zoeken naar besparingen. Deze overheden hebben in het verleden overigens reeds bijgedragen voor het begrotingsgefinancierde budget voor deze diensten.

3.7 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Tabel 11

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldo verbeterend)

Nr.	Maatregel	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc in.
Algemeen								
1	Lumpsumkorting (1%) onderwijs en onderzoek	0	- 295	- 405	- 400	- 400	- 400	2029
2	Afromen bovenmatige publiek eigen vermogen in het onderwijs	0	- 510	0	0	0	0	2026
Primair onderwijs								
3a	Verwerken omvang school in bekostiging: Lager bedrag per leerling naarmate er meer leerlingen op een school zitten	0	0	0	- 3	- 11	- 11	2028
3b	Verwerken omvang school in bekostiging: Vast bedrag per school afschaffen/halveren voor scholen met meer dan 150 leerlingen	0	0	0	- 130	- 395	- 395	2028
3c	Verwerken omvang school in bekostiging: Verhoog vaste bedrag per school en verlaag variabel bedrag per leerling	0	0	0	- 165	- 500	- 500	2028
4	Ouderbijdrage verplichten in het primair onderwijs	0	0	0	- 165	- 165	- 165	2027
<i>Minder focus op achterstanden</i>								
5a	School en Omgeving: focus op achterstandsscholen	0	0	- 145	- 145	- 145	- 145	2026
5b	School en Omgeving: volledig afschaffen	0	- 150	- 400	- 430	- 430	- 430	2027
6a	Korten op Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid middelen (20 procent)	0	- 110	- 110	- 110	- 110	- 110	2025
6b	Korten op Onderwijsachterstandenbeleid van scholen (20 procent)	0	- 90	- 90	- 90	- 90	- 90	2025
7a	Masterplan basisvaardigheden: alleen behouden voor scholen met oordeel «onvoldoende» of «zeer zwak»	- 22	- 210	- 200	- 205	- 205	- 205	2028
7b	Masterplan basisvaardigheden: volledig afschaffen	- 30	- 220	- 210	- 215	- 215	- 215	2028
<i>Vereenvoudigen van de bekostiging</i>								
8a	(Zeer) kleine scholentoeslag: volledig afschaffen	0	0	0	- 170	- 170	- 170	2027
8b	(Zeer) kleine scholentoeslag: afschaffen in dichtbevolkte gebieden	0	0	0	- 25	- 25	- 25	2027
9	Aanvullende bekostiging voor schipperskinderen en Roma/Sinti-kinderen afschaffen	0	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1	2025
10	Nederlands Onderwijs aan Anderstaligen (NOAT) afschaffen	0	0	- 5	- 5	- 5	- 5	2026
11a	Aanvullende bekostiging voor hoogbegaafden: samenwerkingsverbanden meer mee laten betalen	0	0	- 3	- 7	- 7	- 7	2027
11b	Aanvullende bekostiging voor hoogbegaafden: terugdraaien van de intensivering uit het coalitieakkoord Rutte IV	0	0	- 6	- 14	- 14	- 14	2027
11c	Aanvullende bekostiging voor hoogbegaafden: volledig afschaffen	0	0	- 12	- 25	- 25	- 25	2027
12	Rijdende scholen en scholen voor varende kinderen afschaffen	0	0	- 6	- 6	- 6	- 6	2026
13	Afschaffen publieke bekostiging van internationaal georiënteerd onderwijs	0	0	0	- 5	- 5	- 5	2027
<i>Standaard waar het kan, maatwerk als het nodig is</i>								
14	Eén centrale eindtoets	0	0	- 6	- 6	- 6	- 6	2026
15	Afschaffen subsidie humanistisch vormend en godsdienstonderwijs	0	0	0	- 18	- 18	- 18	2027
16	Afschaffen aanpak lerarentekort G5	0	- 30	- 30	- 30	- 30	- 30	2025
<i>Doelmatiger lesgeven</i>								
17	Grotere klassen/scholen	0	- 190	- 380	- 575	- 765	- 765	2028
18	Minder lestijd	0	0	0	- 410	- 815	- 1.635	2030
Voortgezet Onderwijs								
19a	Masterplan basisvaardigheden: alleen behouden voor scholen met oordeel «onvoldoende» of «zeer zwak»	- 110	- 235	- 225	- 230	- 230	- 230	2028
19b	Masterplan basisvaardigheden: volledig afschaffen	- 125	- 250	- 240	- 240	- 240	- 240	2027
<i>Vereenvoudigen van de bekostiging</i>								

20	Afschaffen publieke bekostiging van internationaal georiënteerd onderwijs	0	0	0	- 9	- 9	- 9	2027
21	Opheffen Onderwijskansenregeling	0	- 165	- 165	- 165	- 165	- 165	2025
22	Beëindigen functiemix Randstad	0	0	- 75	- 75	- 75	- 75	2026
23	Lager bedrag per leerling naarmate er meer leerlingen op een school zitten	0	0	0	- 65	- 65	- 65	2027
<i>Standaard waar het kan, maatwerk als het nodig is</i>								
24	Afschaffen lwoo	0	0	0	- 535	- 535	- 535	2027
25a	Afschaffen gratis schoolboeken en ander lesmateriaal: met compensatie voor lage inkomens	0	0	0	- 200	- 200	- 200	2027
25b	Afschaffen gratis schoolboeken en ander lesmateriaal: zonder compensatie voor lage inkomens	0	0	0	- 305	- 305	- 305	2027
26	Afschaffen Maatschappelijke Diensttijd (MDT)	- 25	- 95	- 150	- 200	- 200	- 200	2028
27	Beëindigen subsidie kennisnet	0	0	- 18	- 18	- 18	- 18	2026
28	Beëindigen subsidie heterogene brugklassen	0	- 55	- 55	- 55	- 55	- 55	2025
<i>Doelmatiger lesgeven</i>								
29	Minder lestijd	0	0	0	- 290	- 580	- 1.165	2030
30	Minder doubleren	0	0	- 100	- 100	- 100	- 100	2026
<i>Passend onderwijs in de regio</i>								
31	Minder ondersteuningbekostiging passend onderwijs	0	0	0	- 5	- 9	- 90	2043
	Lerarenbeleid	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc in.
32	Afschaffen lerarenbeurs	- 22	- 35	- 55	- 55	- 55	- 55	2026
33	Afschaffen lerarenbeurs en toevoegen lumpsum	- 4	- 8	- 12	- 12	- 12	- 12	2026
	Beroepsonderwijs en volwasseneducatie	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc in.
<i>Evenwichtige bekostiging</i>								
34a	Besparing op de lumpsum in verband met samenhang kwaliteitsafspraken: 25% korting	0	0	0	0	- 100	- 100	2028
34b	Besparing op de lumpsum in verband met samenhang kwaliteitsafspraken: 50% korting	0	0	0	0	- 195	- 195	2028
35	Gelijktrekken bekostiging entree- en mbo 2-studenten	0	0	- 16	- 45	- 45	- 40	2029
36a	Meer praktijk in de bol: - 100 bot-uren	0	0	- 155	- 160	- 160	- 160	2029
36b	Meer praktijk in de bol: - 200 bot-uren	0	0	- 315	- 320	- 320	- 320	2029
36c	Meer praktijk in de bol: - 300 bot-uren	0	0	- 475	- 485	- 485	- 480	2029
37a	Geen bekostiging voor 27 of 30 jaar en ouder op niveau 3 en 4 met een startkwalificatie: 27 jaar en ouder	1	1	- 40	- 75	- 110	- 145	2029
37b	Geen bekostiging voor 27 of 30 jaar en ouder op niveau 3 en 4 met een startkwalificatie: 30 jaar en ouder	1	1	- 25	- 50	- 75	- 100	2029
38	Instellingstarief voor les- en cursugeld voor een tweede studie	0	0	- 3	- 10	- 11	- 11	2029
39	Aanpassen prijzen bbl-student aan bol-student	0	- 35	- 100	- 100	- 95	- 95	2029
40	Stopzetten Regionaal investeringsfonds mbo	0	0	0	0	- 25	- 25	2028
<i>Op eigen benen staan</i>								
41	Afschaffen subsidie praktijkleren	0	- 230	- 220	- 210	- 200	- 220	2029
42	Subsidieregeling praktijkleren herverdelen tussen mkb en grote bedrijven	0	- 85	- 80	- 80	- 75	- 75	2028
43	Subsidieregeling praktijkleren herverdelen op basis van arbeidsmarktrelevantie	0	- 55	- 50	- 50	- 45	- 45	2028
<i>Terug naar de basis</i>								
44	Bijstelling intensivering bekostiging mbo 2	0	- 50	- 155	- 155	- 155	- 155	2026
45	Afschaffen subsidie Loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB)	0	- 11	- 30	- 30	- 30	- 30	2026
46	Bijstelling investeringen practoraten	0	- 8	- 25	- 25	- 25	- 25	2026
47	Bijstelling investering doorstroompunt (RMC-functie) en investering nazorg en begeleiding	0	- 18	- 50	- 50	- 50	- 50	2026
48	Afschaffen subsidie doorstroom beroepsonderwijskolom	0	- 17	- 40	- 65	- 50	- 50	2028

49	Bijstelling investering professionalisering van mbo-docenten basisvaardigheden	0	- 11	- 30	- 30	- 30	- 30	2026
----	--	---	------	------	------	------	------	------

Hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek		2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc in.
50	Lumpsumkorting aantal promovendi	0	- 25	- 55	- 80	- 110	- 110	2028
51a	Doorwerking verhogen collegegeld in lagere Rijksbekostiging: Geleidelijk verhogen collegegeld bachelor en master	0	- 45	- 195	- 340	- 485	- 625	2033
51b	Doorwerking verhogen collegegeld in lagere Rijksbekostiging: Vervallen rijksbijdrage masterfase	0	0	- 315	- 1.240	- 1.300	- 1.305	2036
51c	Doorwerking verhogen collegegeld in lagere Rijksbekostiging: Het kopen van studietijd door langstudeerders	0	- 105	- 310	- 310	- 310	- 310	2027
51d	Doorwerking verhogen collegegeld in lagere Rijksbekostiging: Hoger collegegeld bij parallelle tweede studie	0	0	0	- 21	- 60	- 65	2029
52a	Beperken invoering stimuleringsbeurzen hoger onderwijs: Alleen beurzen voor universitair docenten	0	- 150	- 150	- 150	- 150	0	2032
52b	Beperken invoering stimuleringsbeurzen hoger onderwijs: Verlagen hoogte beurzen voor universitair docenten	0	- 55	- 55	- 55	- 55	- 55	2025
53	Korting op rijksbijdrage per student	0	- 145	- 430	- 425	- 420	- 420	2029
54a	Sectorplannen inperken of afschaffen: Sectorplannen alleen nog voor tekortsectoren	0	- 100	- 100	- 100	- 100	- 100	2025
54b	Sectorplannen inperken of afschaffen: Bijstelling investering sectorplannen	0	- 215	- 215	- 215	- 215	- 215	2025
54c	Sectorplannen inperken of afschaffen: Sectorplannen afschaffen	0	- 315	- 315	- 315	- 315	- 315	2025
55	Gelijkstellen duur van bacheloropleiding op hbo en wo	0	0	- 80	- 320	- 550	- 930	2030
56	Minder praktijkgericht onderzoek	0	- 105	- 105	- 105	- 105	- 50	2032
57	Afschaffen subsideregeling Horizon Europe	0	- 75	- 75	- 75	- 75	0	2030
58	Meer concurrentie voor open competitie beurzen	0	- 60	- 60	- 60	- 60	0	2032
59	Afschaffen fonds onderzoek en wetenschap	0	- 575	- 530	- 580	- 530	0	2032
60	Invoeren Wet internationalisering in balans	0	0	0	0	0	- 40	2033
61a	Verder aanscherpen taalbeleid hoger onderwijs: Alle bachelors	0	0	0	0	- 60	- 410	2031
61b	Verder aanscherpen taalbeleid hoger onderwijs: Alle bachelors en masters	0	0	0	0	- 85	- 565	2031
61c	Verder aanscherpen taalbeleid hoger onderwijs: Alle bachelors m.u.v. techniek	0	0	0	0	- 50	- 340	2031
61d	Verder aanscherpen taalbeleid hoger onderwijs: Alle bachelors en masters m.u.v. techniek	0	0	0	0	- 70	- 470	2031

Studiefinanciering		2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc in.
62a	Maatregelen studentenreisproduct: Ov voor nominale studieduur hoger onderwijs	0	0	0	0	0	- 120	2071
62b	Maatregelen studentenreisproduct: Eigen bijdrage voor reisproduct van 50 euro per maand:	0	0	- 16	- 30	- 40	- 320	2071
62c	Maatregelen studentenreisproduct: Stadsvervoer uit het ov-contract	0	0	0	0	0	- 140	2071
62d	Maatregelen studentenreisproduct: Verkorting duur ov-recht mbo van nominaal+3 naar nominaal+1	0	- 1	- 2	- 2	- 3	- 5	2071
63	Afschaffing ov-vergoeding voor buitenlandstudenten (RBS)	0	0	- 4	- 8	- 14	- 30	2071
64a	Maatregelen basisbeurs: Afschaffen basisbeurs ho voor studenten met ouders met verzamelinkomen boven 100.000 euro	0	0	0	0	0	- 240	2065
64b	Maatregelen basisbeurs: Basisbeurs uitwonende studenten (mbo en ho) afschaffen en gelijkstellen aan thuiswonendenbeurs	0	0	0	0	0	- 420	2065
64c	Maatregelen basisbeurs: Basisbeurs ho afschaffen	0	0	0	0	0	- 950	2065

Cultuur & Media		2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc in.
<i>Cultuur</i>								
65	20% korting op bekostiging musea	0	0	- 25	- 35	- 50	- 50	2028
66	Verlagen percentage subsidiabele onderhoudskosten monumentenzorg	0	- 19	- 19	- 19	- 19	- 25	2030
67	Terugdraaien verhoging BIS-middelen coalitieakkoord Rutte IV	0	- 25	- 25	- 25	- 25	- 25	2025
68	Terugdraaien zorgplicht van gemeenten voor bibliotheekvestigingen	0	- 55	- 55	- 55	- 55	- 55	2025
69	Beperking bekostiging cultuur (BIS)	0	- 110	- 110	- 110	- 110	- 110	2026
70	Stoppen met programma Cultuureducatie met Kwaliteit	0	- 14	- 14	- 14	- 14	- 14	2025
71	Subsidies voor stimuleren cultuurdeelname afschaffen	0	- 23	- 20	- 22	- 22	- 22	2027

72	Specifiek cultuurbeleid beëindigen	0	- 6	- 10	- 12	- 16	- 16	2028
73	Verlagen subsidieregeling internationaal cultuurbeleid (incl. HGIS) met 20%	0	- 2	- 2	- 2	- 2	- 2	2025
<i>Media</i>								
74a	Landelijke publieke omroep: Een korting ter hoogte van het beschikbare budget voor NPO3 en NPOZapp	0	0	0	- 100	- 100	- 100	2027
74b	Landelijke publieke omroep: Een korting ter hoogte van het beschikbare budget voor NPO2	0	0	0	- 120	- 120	- 120	2027
74c	Landelijke publieke omroep: Een korting ter hoogte van het beschikbare budget voor npo3.nl en npozapp.nl	0	0	0	- 25	- 25	- 25	2027
74d	Landelijke publieke omroep: Een korting ter hoogte van het beschikbare budget voor amusement	0	0	0	- 13	- 13	- 13	2027
74e	Landelijke publieke omroep: Een korting ter hoogte van 50% van het budget voor audio	0	0	0	- 40	- 40	- 40	2027
74f	Landelijke publieke omroep: Een korting gebaseerd op een inschatting van efficiencywinst door het beperken of afschaffen van de erkenningen van omroepverenigingen	0	0	0	- 7	- 7	- 7	2027
75	NPO afschaffen	0	0	0	- 780	- 785	- 785	2028
76	Bekostiging regionale omroepen afschaffen	0	0	0	- 175	- 175	- 175	2027
77	Schaalvoordelen van centralisatie van de lokale omroepen	0	- 18	- 17	- 17	- 17	- 17	2026
78	Bijstelling investering onderzoeksjournalistiek	0	0	- 8	- 8	- 8	- 8	2026
79	Beëindigen indexatie huishoudensindex	0	0	0	0	0	- 4	2029
80	NIBG afschaffen	0	0	0	- 25	- 25	- 25	2027
	Emancipatie	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc in.
81	Beëindigen subsidiëring emancipatiebeleid	0	0	0	0	- 15	- 15	2028

Algemeen

1. Lumpsumkorting (1 procent) onderwijs en onderzoek

Deze maatregel betreft een generieke korting van 1 procent op de bekostiging over de gehele breedte van het onderwijs, inclusief de eerste geldstroom wetenschappelijk onderzoek. Een inhoudelijke onderbouwing kan zijn dat de productiviteitsstijging in het onderwijs en onderzoek die voortkomt uit het gebruik van nieuwe (toepassingen van) technologie en slimmer werken wordt afgeroomd. Het kortingspercentage kan hoger of lager gekozen worden, en de korting kan beperkt worden tot sommige in plaats van alle onderwijssectoren. Technisch betreft dit een vermindering van de lumpsum naar onderwijsinstellingen. Een korting van 1 procent levert structureel 402 miljoen euro besparing op. Deze maatregel vergt geen wetswijziging. Deze maatregel kan ingaan per 2025.

2. Afroemen bovenmatig publiek eigen vermogen in het onderwijs

Met deze maatregel wordt bovenmatig publiek eigen vermogen in het onderwijs afgeroomd op basis van de signaleringswaarde van de Onderwijsinspectie. Deze middelen worden momenteel niet gebruikt voor onderwijs en zijn sinds 2016 ongeveer constant. In totaal gaat het in het primair en voortgezet onderwijs om circa 1,5 miljard euro aan bovenmatige reserves (stand eind 2022 en exclusief samenwerkingsverbanden). Indien gecorrigeerd wordt voor de bestemmingsreserve Nationaal Programma Onderwijs blijft er 1 miljard euro over. Hiervan kan met de maatregel de helft, incidenteel circa 513 miljoen euro, afgeroomd worden in verband met de complexiteit van de uitvoering. Dit betreft de reserves in het funderend onderwijs, aangezien er in het mbo, hbo en het wo bijna geen bovenmatige reserves zijn. In 2024 kan besloten worden om op basis van de stand van de reserves eind 2022 een generieke korting toe te passen op de bekostiging van het funderend onderwijs. Scholen en onderwijsinstellingen die geen bovenmatig eigen vermogen hebben, worden daarbij gelijktijdig gecompenseerd voor deze korting. Vanwege complexiteit in de uitvoering heeft deze maatregel waarschijnlijk hoge uitvoeringskosten, die nu in de berekening achterwege zijn gelaten. Daarnaast zou een (dreiging van een) generieke korting kunnen zorgen voor ondoelmatige besteding van de reserves. De korting en gelijktijdige compensatie kan plaatsvinden in 2025.

3. Verwerken omvang school in bekostiging

Met deze maatregel wordt in de bekostiging van het primair onderwijs rekening gehouden met de omvang van een school. De aangepaste bekostiging in het primair onderwijs per 2023 is gebaseerd op een vast bedrag per school in combinatie met een vast bedrag per leerling waardoor het bedrag per leerling hetzelfde is voor de eerste leerling als voor de duizendste leerling op een school. Hier kunnen verschillende opties voor worden uitgewerkt. In de berekening van onderstaande opties is geen rekening gehouden met de prikkel die ontstaat voor scholen om niet te fuseren, waardoor mogelijk meer vaste kosten en kleinscholentoeslag worden uitbetaald. Voor invoering van alle opties is een wijziging in de bekostiging voor het primair onderwijs (Regeling bekostiging WPO) noodzakelijk. Daardoor kunnen de onderstaande varianten per kalenderjaar 2027 ingevoerd worden. Er heeft echter nog geen toets op uitvoerbaarheid plaatsgevonden. Deze maatregel is uitvoeringstechnisch complex.

- a. *Lager bedrag per leerling naarmate er meer leerlingen op een school zitten (11 miljoen euro)*
In de huidige systematiek ontvangen scholen een bedrag per leerling van 6.091 euro. In deze variant wordt het bedrag per leerling minder naar mate de school groter wordt. Vanaf de 500e leerling ontvangt een school 250 euro minder per leerling.
- b. *Vast bedrag per school afschaffen/halveren voor scholen met meer dan 150 leerlingen (395 of 198 miljoen euro)*
In deze optie wordt het vaste bedrag dat elke school aan bekostiging ontvangt (deels) afgeschaft. Bij invoering van deze maatregel blijft de huidige manier van bekostiging ongewijzigd voor scholen tot 150 leerlingen. Voor scholen met 150 leerlingen of meer loopt het huidige vaste bedrag van circa 111.000 euro af naarmate er meer leerlingen op de school zitten. Bij 216 leerlingen is het vaste bedrag gedaald naar 0 euro of naar circa 56.000 euro, afhankelijk van of er voor een volledige afloop of halvering wordt gekozen.
- c. *Verhoog vast bedrag per school en verlaag bedrag per leerling (505 miljoen euro)*
In deze optie wordt het vaste bedrag per school verhoogd en wordt het variabele bedrag per leerling verlaagd. De huidige vorm van de kleinscholentoeslag houdt op te bestaan omdat elke school in deze optie het maximale bedrag van de huidige kleinscholentoeslag ontvangt als vaste voet. Hierdoor wordt voor alle scholen met de vaste voet een groot deel van de vaste kosten gedekt (bijvoorbeeld de kosten voor een directeur), in plaats van dat een school hiervoor afhankelijk is van het bedrag per leerling. Deze maatregel verhoogt het startbedrag voor scholen van circa 111.000 euro naar 343.000 euro per school en verlaagt het bedrag per leerling van 6.091 naar 4.806 euro. Hierdoor gaan scholen tot circa 175 leerlingen erop vooruit en scholen vanaf 175 leerlingen erop achteruit.

4. Ouderbijdrage verplichten in het primair onderwijs

Met deze maatregel wordt een verplichte ouderbijdrage in het primair onderwijs ingevoerd en de Rijksbekostiging van scholen met dat bedrag verminderd. Het onderwijs is in Nederland voor ouders gratis. Toch wordt vaak voor niet-lesgebonden activiteiten een vrijwillige ouderbijdrage gevraagd. Dit is een groot verschil met bijvoorbeeld de kinderopvang, waarbij ouders een deel van de totale kosten op zich nemen. Met deze maatregel wordt een minimale verplichte ouderbijdrage van 250 euro ingevoerd, naast een systeem van eventueel aanvullende ouderbijdrages. Als gevolg hiervan ontvangen basisscholen per leerling 250 euro minder via de algemene bekostiging (lumpsum). Niet alle ouders zullen kapitaalkrachtig zijn om een verplichte ouderbijdrage te kunnen dragen. Daarom wordt in lijn met de huidige eisen van het kindgebonden budget voor de laagste inkomens het kindgebonden budget verhoogd met 250 euro, zodat deze maatregel alleen neerslaat bij die ouders die de ouderbijdrage kunnen betalen. Dit leidt tot een per saldo geschatte besparingsreeks van 169 miljoen per jaar. Hierbij is de aanname gedaan dat kinderen voor 44 procent van hun leven tot hun 18^e verjaardag op de basisschool doorbrengen. Deze maatregel vergt een wijziging van de Wet ten aanzien van het verplichten van de ouderbijdrage, waardoor dit onderdeel vanaf 2027 ingevoerd kan worden. Er heeft nog geen toets op uitvoerbaarheid plaatsgevonden. Deze maatregel is uitvoeringstechnisch complex.

Minder focus op achterstanden

5. School en Omgeving: focus op achterstandsscholen of afschaffen

Met deze maatregel wordt het programma School en Omgeving afgeschaft (variant a) of alleen ingezet op de 5 procent scholen met de grootste onderwijsachterstanden in plaats van alle scholen met onderwijsachterstanden (variant b). In beide varianten wordt een deel van de huidige voorlopers niet langer gefinancierd. Bij beëindiging van de volledige subsidie valt er structureel 433 miljoen euro vrij. Als wordt gekozen om de 5 procent scholen met de grootste achterstanden in het programma te behouden worden de middelen doelmatiger besteed dan nu het geval is en valt er structureel 148 miljoen euro vrij. Beide varianten kunnen niet eerder dan na afloop van de huidige

subsidieregeling (schooljaar 2023-2024 en schooljaar 2024-2025) worden ingevoerd omdat de huidige subsidie voor twee schooljaren wordt beschikt. Invoering is daarom mogelijk vanaf schooljaar 2025/2026 en de opbrengst is vanaf 2026 (variant a) of 2027 (variant b) structureel.

6. Korten op het (gemeentelijk) onderwijsachterstandenbudget

Deze maatregel kort het (gemeentelijk) onderwijsachterstandenbudget ((G)OAB) met 20 procent. Met het (G)OAB worden middelen verstrekt aan gemeenten (via een specifieke uitkering) of scholen om onderwijsachterstanden, waaronder taalachterstanden, van kinderen vroegtijdig te signaleren en te bestrijden. Een korting op dit budget kan de kansenongelijkheid in het onderwijs vergroten. Voor het GOAB (via gemeenten) is nu per jaar 566 miljoen euro beschikbaar en voor het OAB (via schoolbesturen) is 463 miljoen euro beschikbaar. Een korting van 20 procent op beide budgetten levert structureel 206 miljoen euro op (113 miljoen euro op het GOAB en 93 miljoen op het OAB). Ingang kan per kalenderjaar 2025 omdat de prijzen voor 2024 reeds zijn vastgesteld.

7. Afschaffen subsidie basisvaardigheden primair onderwijs

Deze maatregel beëindigt de subsidie basisvaardigheden in het primair onderwijs. Voor dit masterplan zijn vanuit coalitieakkoord Rutte IV middelen beschikbaar gesteld. Het masterplan basisvaardigheden is een subsidieregeling voor scholen in het primair en voortgezet onderwijs om taal, rekenen, burgerschap en digitale geletterdheid te verbeteren. Op dit moment gaat zo'n 10 procent van de subsidie naar 'prioriteitsscholen' die een oordeel 'onvoldoende' of 'zeer zwak' van de Inspectie hebben gekregen, en 90 procent gaat naar overige scholen. Als wordt gekozen om de subsidie af te schaffen voor overige scholen in het primair onderwijs bespaart dit circa 211 miljoen euro vanaf 2025. Als de subsidie in zijn geheel wordt afgeschaft levert dit circa 221 miljoen euro op vanaf 2025. Daarnaast is een deel van het beschikbare budget (circa 33 miljoen euro) nog niet juridisch verplicht in 2024 en kan dit in 2024 al vrijvallen bij invoering van deze maatregel.

Vereenvoudiging van de bekostiging

8. (Zeer) kleine scholentoeslag afschaffen in dichtbevolkte gebieden of volledig afschaffen

Met deze maatregel wordt de (zeer) kleine scholentoeslag (KST) (deels) afgeschaft. De KST voorziet in specifieke bekostiging voor kleine scholen (minder dan 150 leerlingen), terwijl kleine scholen vaker onvoldoende of zeer zwak scoren op onderwijskwaliteit. Bovendien kan afschaffing van de KST een positieve invloed hebben op het terugdringen van het lerarentekort, omdat de inzet van leraren verplaatst van relatief kleine klassen naar scholen met een grotere groepsomvang. Ten slotte wordt een deel van de KST ingezet voor scholen in dichtbevolkte gebieden waar een groter aanbod van scholen is. Een gevolg van deze maatregel kan zijn dat er minder ruimte is voor 'unieke scholen'. Bijvoorbeeld voor scholen voor leerlingen met een bepaalde geloofsovertuiging. Voor invoering van deze maatregel is een wijziging in de bekostiging voor het funderend onderwijs noodzakelijk (afhankelijk van de variant een wijziging van de wet WPO of het Besluit bekostiging WPO 2022). Daardoor kunnen de onderstaande varianten per kalenderjaar 2027 (of 2026 indien alleen een wijziging van AMvB noodzakelijk is) ingevoerd worden.

- a. *Volledig afschaffen* (171 miljoen euro): Dit betreft het volledig afschaffen van de KST en de zeer kleine scholen toeslag.
- b. *Afschaffen in dichtbevolkte gebieden* (27 miljoen euro): Dit betreft het afschaffen van de KST in dichtbevolkte gebieden. De KST wordt in deze variant aangepast naar een dunbevolktheidstoeslag, zodat de regeling alleen daar wordt ingezet waar hij voor bedoeld is. Er heeft echter nog geen toets op uitvoerbaarheid plaatsgevonden. Deze maatregel is uitvoeringstechnisch complex.

9. Aanvullende bekostiging voor schipperskinderen en Roma/Sinti-kinderen afschaffen

Met deze maatregel wordt de aanvullende bekostiging voor schipperskinderen en Roma/Sinti-kinderen afgeschaft. Naast het vaste bedrag per leerling ontvangen basisscholen een extra bedrag voor schipperskinderen (3.031 euro) en Roma/ Sinti kinderen (4.083 euro). Dit geld is bedoeld voor onderwijs voor deze doelgroepen. Hoewel het onderwijsaanbod hetzelfde is, vergen deze leerlingen wel meer inzet van de school ten opzichte van de reguliere leerlingen. Deze maatregel levert een besparing van 0,9 miljoen euro per jaar op. Voor invoering van deze maatregel is een wijziging in de bekostiging voor het primair onderwijs (Regeling bekostiging WPO) noodzakelijk. Deze maatregel kan daardoor per kalenderjaar 2025 ingevoerd worden.

10. Nederlands Onderwijs aan Anderstaligen (NOAT) afschaffen

Met deze maatregel wordt de aanvullende bekostiging voor Nederlands onderwijs aan anderstaligen (NOAT) afgeschaft. In de huidige bekostiging krijgen scholen 22,65 euro per NOAT-leerling en per school een vast bedrag van 129,55 euro als er minimaal één NOAT-leerling op de school zit. Deze aanvullende bekostiging komt boven op de nieuwkomersbekostiging, die ook bedoeld is om extra aandacht te geven aan anderstaligen en het aanleren van de Nederlandse taal. De doelmatigheid van specifiek de NOAT-bekostiging is niet aangetoond en gelet op de hoogte van het bedrag is het te betwijfelen of dit bedrag doelmatig ingezet kan worden. Daarom stelt deze maatregel voor om de extra bekostiging voor NOAT af te schaffen. Dat betekent dat circa 5.377 scholen minder bekostiging voor circa 204.000 NOAT-leerlingen ontvangen. Dit leidt tot een besparing van 5 miljoen euro per jaar. Door het afschaffen hiervan krijgt een school gemiddeld 859 euro minder. Voor invoering van deze maatregel is een wijziging in de bekostiging voor het primair onderwijs (Regeling bekostiging WPO) noodzakelijk. Deze maatregel kan daardoor per kalenderjaar 2026 ingevoerd worden.

11. Aanvullende bekostiging voor hoogbegaafden (deels) afschaffen

Met deze maatregel wordt de aanvullende bekostiging voor hoogbegaafden (deels) afgeschaft. Op dit moment worden speciaal voor hoogbegaafde leerlingen extra lessen en een passend aanbod aangeboden. Aangezien gedifferentieerd lesgeven al onderdeel uitmaakt van de reguliere competentie eisen en bijbehorende reguliere middelen, kan overwogen worden deze aanvullende bekostiging (deels) af te schaffen. Daarmee komt er minder passend aanbod voor hoogbegaafde leerlingen. Invoering van deze maatregel is mogelijk na de afloop van de huidige 3-jarige subsidieregeling. Deze maatregel kan daardoor per schooljaar 2026-2027 ingevoerd worden. Er zijn voor deze maatregel drie mogelijke invullingen:

- a. *Samenwerkingsverbanden meer mee laten betalen* (-7 miljoen euro): De samenwerkingsverbanden passend onderwijs leveren voor 50 procent cofinanciering voor deze bekostiging. In deze optie wordt de cofinancieringseis verhoogd naar 75 procent, waardoor er 25 procent van de rijksbijdrage bespaard kan worden.
- b. *Terugdraaien van de intensivering uit het coalitieakkoord Rutte IV* (-14 miljoen euro): In het coalitieakkoord Rutte IV is de aanvullende bekostiging per 2024 structureel verdubbeld. In deze variant wordt deze intensivering weer teruggedraaid.
- c. *Volledig afschaffen* (-28 miljoen euro): Hiermee wordt de gehele aanvullende bekostiging afgeschaft.

12. Rijdende scholen en scholen voor varende kinderen afschaffen

Met deze maatregel worden de rijdende scholen en scholen voor varende kinderen afgeschaft en de leerlingen ondergebracht op reguliere scholen (of thuisonderwijs). Rijdende scholen (11) zijn voor kinderen van kermisexploitanten en circusmedewerkers. Deze kinderen zitten nu ook al buiten het circus- en kermisseizoen op een reguliere basisschool. Scholen voor varende kinderen (momenteel één) zijn voor varende kleuters. Rijdende scholen en scholen voor varende kinderen krijgen nu een hoog vast bedrag per school (respectievelijk 460.360 euro en 600.041 euro), terwijl reguliere basisscholen met minder dan 100 leerlingen 91.728 euro ontvangen. Deze maatregel levert per saldo 5,7 miljoen euro op. Voor invoering van deze maatregel is een wijziging in de bekostiging voor het funderend onderwijs (Besluit Trekkende bevolking) noodzakelijk. Deze maatregel kan daardoor per kalenderjaar 2026 ingevoerd worden. Daarnaast zal de juridische haalbaarheid nog moeten worden onderzocht.

13. Afschaffen publieke bekostiging van internationaal georiënteerd onderwijs

Met deze maatregel wordt de publieke bekostiging van internationaal georiënteerd onderwijs in het primair onderwijs afgeschaft. Een aantal po-scholen in Nederland biedt onderwijs dat is bedoeld voor kinderen van expats. Dit zijn scholen met zogeheten internationaal georiënteerd basisonderwijs (IGBO). Zij ontvangen daarvoor aanvullende bekostiging van OCW die (bewust) niet volledig toereikend is. Besturen van deze scholen mogen daarnaast verplichte ouderbijdragen vragen. Deze private bekostiging kan het wegvallen van de aanvullende bekostiging compenseren. Ouders die internationaal onderwijs verkiezen boven het standaard (gratis) onderwijs, dragen daar dan ook extra aan bij. Deze maatregel levert 5,2 miljoen euro per jaar op. Voor invoering van deze maatregel is daarom een wijziging in de wet op het primair onderwijs (WPO) noodzakelijk. Daardoor kan deze maatregel per kalenderjaar 2027 ingevoerd worden.

Standaard waar het kan, maatwerk als het nodig is

14. Eén centrale eindtoets

Met deze maatregel wordt de afname van een centrale eindtoets voor alle basisscholen verplicht. Hierbij moet bepaald worden welke toets dit zal zijn: een van de bestaande eindtoetsen (bijv. de Centrale Eindtoets) of een door de overheid ontwikkelde nieuwe toets die mogelijk op een andere wijze test. Dit kan ook bijdragen aan de

kansengelijkheid aangezien iedereen dezelfde toets maakt en zo dezelfde kans krijgt. Deze maatregel levert een besparing van 6 miljoen euro per jaar vanaf 2026 op, omdat de subsidie andere erkende doorstroomtoetsen PO wordt stopgezet. Invoering kan plaatsvinden na de eindtoets in het schooljaar 2025/2026. Eerdere invoering is alleen mogelijk als aanbieders van andere eindtoetsen daarvoor financieel gecompenseerd worden.

15. Afschaffen subsidie humanistisch vormend en godsdienstonderwijs

Met deze maatregel wordt de subsidie humanistisch vormend en godsdienstonderwijs afgeschaft. Momenteel kunnen ouders van leerlingen op openbare basisscholen een verzoek doen voor godsdienstig of humanistisch vormend onderwijs. Terwijl op een openbare school op basis van artikel 46 van de wet op het primair onderwijs verwacht wordt dat zij aandacht hebben voor godsdienstige, levensbeschouwelijk en maatschappelijke waarden uit onze samenleving. De maximale besparing bedraagt circa 18 miljoen euro per jaar. Invoering kan per 2027 omdat het godsdienstonderwijs wettelijk is verankerd in de Wet op het primair onderwijs.

16. Afschaffen aanpak lerarentekort G5

Met deze maatregel wordt de Aanpak lerarentekort G5 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Almere) afgeschaft. Deze gemeenten geven per leerling circa twee keer zo veel uit aan onderwijs als de andere gemeenten van Nederland. Een verklaring hiervoor is grootstedelijke problematiek en ook de significant grotere tekorten in deze steden. Anderzijds speelt het lerarentekort veel breder in Nederland, waar er met het generieke beleid geprobeerd wordt om dit te adresseren. Afschaffing van deze maatregel draagt zo bij aan gelijke financiering van gemeentes en regio's. Deze maatregel leidt tot een besparing van 31,6 miljoen euro per jaar en deze kan ingaan per kalenderjaar 2025.

Doelmatiger lesgeven

17. Grotere klassen/scholen

Deze maatregel betreft het vergroten van het gemiddeld bekostigd aantal leerlingen per leraar in het basisonderwijs van 24 naar 26. Overweging voor deze maatregel is dat klassenvergroting relatief veel geld bespaart. Het lerarentekort zou ook kunnen worden beperkt, omdat minder leraren nodig zijn. Daartegenover staat dat de klassen in Nederland in internationaal perspectief al bovengemiddeld groot zijn en er naar verwachting een afruil met kwaliteit en kansengelijkheid is (concludeert onder andere McKinsey in 'Een verstevigd fundament voor iedereen' (april 2020)). Ook kan dit de aantrekkelijkheid van het beroep verlagen, mede omdat de werkdruk per leerkracht wordt verhoogd. Deze maatregel levert structureel 768 miljoen euro op per 2028 en vereist de wijziging van een regeling en kan daarom ingaan per 2025. Een ingroepad is nodig om scholen de mogelijkheid te geven hun personeelsbestand en –inzet hierop aan te passen.

18. Minder lestijd

Met deze maatregel wordt het verplicht aantal lesuren in het primair onderwijs verlaagd van 940 naar 800 uren. Nederland heeft namelijk in internationaal perspectief een hoog aantal verplichte lesuren (OESO-gemiddelde was 771 uren in 2019). Ook scoren veel andere (OESO/EU-) landen goed op onderwijsresultaten met minder lesuren. Het verlagen van het aantal lesuren in Nederland van 940 naar 800 uren levert een bruto besparing op die oploopt van 410 miljoen euro in 2027 tot 1.639 miljoen euro per 2030 structureel omdat er minder leraren benodigd zijn. Dit draagt ook bij aan het oplossen van het lerarentekort. Externe effecten op bijvoorbeeld kinderopvang zijn niet meegenomen in de berekening. Ook mogelijke effecten op de onderwijsprestaties zijn hierin niet meegewogen. Deze maatregel vergt organisatorische wijzigingen in het primair onderwijs, omdat een fulltimer meer lesuren heeft dan dat één klas les krijgt. De maatregel is schaalbaar (er kan ook een vermindering van bijvoorbeeld 50 of 100 uur worden gekozen). Voor deze maatregel is een wetswijziging nodig en kan daarom ingaan per 2027.

Voortgezet onderwijs

19. Afschaffen subsidie basisvaardigheden voortgezet onderwijs

Deze maatregel beëindigt de subsidieregeling uit het masterplan basisvaardigheden in het voortgezet onderwijs. Het masterplan basisvaardigheden is een subsidieregeling voor scholen om taal, rekenen, burgerschap en digitale geletterdheid te verbeteren. Op dit moment gaat zo'n 10 procent van de subsidie naar 'prioriteitsscholen' die een oordeel 'onvoldoende' of 'zeer zwak' van de Inspectie hebben gekregen, en 90 procent gaat naar overige scholen. Als wordt gekozen om de subsidie af te schaffen voor overige scholen (variant a) bespaart dit structureel circa

231 miljoen euro. Als de subsidie in zijn geheel wordt afgeschaft (variant b) levert dit structureel circa 244 miljoen euro op. Daarnaast is een deel van het beschikbare budget nog niet juridisch verplicht in 2024 en kan dit in 2024 al vrijvallen bij invoering van deze maatregel.

Vereenvoudiging van de bekostiging

20. Afschaffen publieke bekostiging van internationaal georiënteerd onderwijs

Met deze maatregel wordt de publieke bekostiging van internationaal georiënteerd onderwijs in het voortgezet onderwijs afgeschaft. Een aantal vo-scholen in Nederland biedt onderwijs dat is bedoeld voor kinderen van expats. Dit zijn scholen met zogeheten internationaal georiënteerd voortgezet onderwijs (IGVO). Na aanvraag en goedkeuring ontvangen zij daarna automatisch aanvullende bekostiging van OCW die niet volledig toereikend is. Besturen van deze scholen mogen daarnaast verplichte ouderbijdragen vragen. Deze private bekostiging kan het wegvallen van de aanvullende bekostiging compenseren. Ouders die internationaal onderwijs kiezen boven het standaard (gratis) onderwijs, dragen daar extra aan bij. Deze maatregel levert 9 miljoen euro per jaar op. Voor invoering van deze maatregel is een wijziging in de grondslag in de WVO2020 noodzakelijk en moet de regeling voor de aanvullende bekostiging voor het internationaal georiënteerd voortgezet onderwijs (Regeling aanvullende bekostiging vo-scholen in uitzonderlijke omstandigheden) worden gewijzigd. Daardoor kan deze maatregel per 2027 ingevoerd worden.

21. Opheffen onderwijskansenregeling

Met deze maatregel wordt de onderwijskansenregeling (voorheen het 'leerplusarrangement') opgeheven. Met de onderwijskansenregeling krijgt een school meer budget op basis van een achterstandsscore op schoolniveau van het CBS. Deze maatregel levert structureel 168 miljoen euro per jaar op. Technisch is deze maatregel een vermindering van de lumpsum (aanvullende bekostiging) voor de scholen die het betreft. Voor invoering van deze maatregel is daarom een wijziging in de bekostiging voor het voortgezet onderwijs noodzakelijk. Daardoor kan deze maatregel per 2025 ingevoerd worden.

22. Beëindigen functiemix Randstad

Met deze maatregel wordt de regeling functiemix Randstadregio's teruggedraaid. In het voortgezet onderwijs zijn aanvullende structurele middelen via de aanvullende bekostiging beschikbaar gesteld voor beloning van leerkrachten in Randstadregio's, genaamd functiemix. Deze maatregel betreft het beëindigen van de extra middelen omdat de doelmatigheid en doeltreffendheid met betrekking tot het behoud van leraren niet is aangetoond. Dit blijkt uit onderzoek van het CPB uit 2015 ('Leidt een hogere beloning tot behoud van leraren in het voortgezet onderwijs?'). Zij vinden geen significante effecten van de hogere beloning door de Randstad-maatregel op de kans om leraar te blijven. De hogere beloning heeft er voor gezorgd dat een iets groter deel van de leraren (0,4 procentpunt) in de Randstad blijft werken en niet kiest om elders een baan als leraar te aanvaarden. Deze maatregel leidt tot een besparing van 77 miljoen euro per jaar. Voor invoering van deze maatregel is een wijziging in de bekostiging voor het voortgezet onderwijs (intrekken Regeling versterking functiemix vo-leraren in de Randstadregio's) noodzakelijk. Daardoor kan deze maatregel per kalenderjaar 2026 ingevoerd worden. Er is een convenant gesloten tussen de ministers van Onderwijs en de sociale partners over deze middelen, en leraren behouden hun opgebouwde rechten op het hogere salaris. Hierdoor blijven de scholen op korte termijn hogere kosten houden, ook als de regeling is afgeschaft. Bij de berekening van deze maatregel wordt ervan uitgegaan dat scholen deze kosten zelf opvangen.

23. Lager bedrag per leerling naarmate er meer leerlingen op een school zitten

Met deze maatregel wordt in de bekostiging in het voortgezet onderwijs rekening gehouden de omvang van scholen. Op dit moment bestaat de bekostiging uit een vast bedrag per vestiging en een vast bedrag per leerling. Het bedrag per leerling bestaat nu uit een laag en een hoog tarief. Het lage tarief (8.551 euro) is voor leerlingen in het vwo, havo, theoretische en gemengde leerweg in het vmbo en voor leerlingen in het eerste en tweede jaar van het vmbo basis en kader. Het hoge tarief (10.060 euro) is voor leerlingen in het praktijkonderwijs en voor leerlingen in het 3e en 4e jaar van het vmbo basis en kader. Met deze maatregel wordt het bedrag per leerling minder naar mate de vestiging groter wordt. Vanaf leerling 750 ontvangt een vestiging 200 euro minder per leerling. Vanaf leerling 1000 is dat 350 euro minder en vanaf leerling 1500 is dat 500 euro per leerling. Dit leidt dit tot een korting op de algemene bekostiging in het voortgezet onderwijs van 67 miljoen euro per jaar. Voor invoering van deze maatregel is een wetswijziging nodig. Deze aanpassing zou daarom op zijn vroegst per 2027 ingevoerd kunnen worden. Er heeft echter nog geen toets op uitvoerbaarheid plaatsgevonden. Deze maatregel is uitvoeringstechnisch complex.

Standaard waar het kan, maatwerk waar het nodig is

24. Afschaffen lwoo

Met deze maatregel wordt het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) afgeschaft. Lwoo wordt als ondersteuningsvorm aangeboden op een reguliere vmbo-school. Leerlingen met een lwoo-indicatie krijgen bijvoorbeeld les in kleinere klassen (circa 15 leerlingen) waar ze meer aandacht krijgen. Er is meestal ook huiswerkbegeleiding. De invulling van lwoo kan overigens per regio verschillen. Binnen elk samenwerkingsverband voortgezet onderwijs worden hier afspraken over gemaakt. De ondersteuningsbekostiging zorgt ervoor dat deze leerlingen op een reguliere school onderwijs kunnen krijgen. Het lwoo-budget wordt met deze maatregel vanaf kalenderjaar 2027 afgeschaft. Daarmee komt er minder passend aanbod voor leerlingen die zonder voornoemde middelen niet (voldoende) ondersteund kunnen worden. Deze maatregel leidt tot een besparing van circa 538 miljoen euro per jaar. De kans bestaat dat een deel van de huidige lwoo leerlingen het niet redt zonder extra ondersteuning. Daardoor kan er extra werkdruk bij onderwijs(ondersteunend) personeel ontstaan en het beroep op praktijkonderwijs of voortgezet speciaal onderwijs toenemen. Er bestaat een risico dat een deel van de besparing weglekt naar duurdere vormen van onderwijs. Voor invoering van deze maatregel is een wetswijziging noodzakelijk (WVO 2020). Daardoor kan deze maatregel per kalenderjaar 2027 ingevoerd worden.

25. Afschaffen gratis schoolboeken en ander lesmateriaal

Deze maatregel betreft het afschaffen van de wettelijke regeling voor het gratis verstrekken van lesmateriaal (schoolboeken e.d.) en compenseert gelijktijdig de lagere inkomens. Op dit moment ontvangen ook leerlingen van rijkere ouders gratis schoolboeken en dit is niet doelmatig. Inclusief een compensatie voor lage inkomens levert deze maatregel naar schatting structureel 200 miljoen euro op vanaf 2027. Zonder een compensatie voor de lagere inkomens is dit naar schatting 305 miljoen euro. Het is aan te bevelen om voor afschaffing onderzoek te doen naar de daadwerkelijke uitgaven aan lesmateriaal zodat de opbrengsten van deze maatregel beter ingeschat kan worden (de huidige berekening stamt uit 2021). Het bedrag voor lesmateriaal zit verwerkt in de lumpsum en dus het bedrag per leerling. Voor deze maatregel is een wetswijziging nodig en kan per 2027 worden ingevoerd.

26. Afschaffen Maatschappelijke Diensttijd (MDT)

Met deze maatregel wordt de subsidie voor maatschappelijke diensttijd (MDT) geschrapt. De MDT betreft meerjarige projecten om de maatschappelijke betrokkenheid van jongeren te versterken. Het bedrag voor de regeling is verdubbeld naar 202 miljoen euro in het coalitieakkoord Rutte IV, maar in 2022 was daarvan circa 117 miljoen euro onderuitputting. Voor de hoofdsubsidieregeling van 2023 is het subsidieplafond van 185 miljoen verspreid over drie jaar. Met deze maatregel kan structureel circa 202 miljoen euro worden bespaard. De berekening kort op de tranches vanaf subsidietranche 2025 en gaat ervan uit dat de tranche 2024 al in een vergevorderd stadium is uitgezet, maar bij invoering van deze maatregel moet worden bezien of dit inderdaad het geval is. Deze maatregel kan starten per 2024 door geen nieuwe hoofdsubsidieregeling meer uit te zetten en het flankerend beleid af te bouwen vanaf 2025.

27. Beëindigen subsidie kennisnet

Met deze maatregel wordt de subsidie voor stichting kennisnet beëindigd. De stichting is in 2001 opgericht om ten tijde van de opkomst van het internet de digitalisering van het onderwijs te bevorderen. Tegenwoordig adviseert de stichting scholen en besturen over de inzet van ICT en is het een ontwikkelaar van publieke ICT-voorzieningen. Bij afschaffing van stichting kennisnet moeten scholen deze ondersteuning inkopen bij marktpartijen. Het stopzetten van de subsidie levert structureel 18 miljoen euro op vanaf 2026. Deze maatregel kan worden ingevoerd per 2026, omdat de instellingssubsidie tot eind 2025 is toegekend.

28. Beëindigen subsidie heterogene brugklassen

Met deze maatregel wordt de subsidieregeling voor heterogene brugklassen per 2025 beëindigd. In heterogene brugklassen worden meerdere schoolsoorten in één klas gecombineerd (bijvoorbeeld havo/vwo of vmbo t/m vwo). De regeling heeft als doel om middelbare scholen te stimuleren om heterogene brugklassen te introduceren, verbreden of verlengen. Uit eerdere cijfers van DUO blijkt dat leerlingen in nagenoeg heel Nederland kunnen kiezen voor één of meerdere scholen met een voor hen passende heterogene brugklas binnen een redelijke fietsafstand van hun huis (max 7 kilometer hemelsbreed). Deze maatregel bespaart circa 55 miljoen per jaar vanaf 2025. Voor 2024 is dit budget reeds ingezet voor het financieren van het programma schoolmaaltijden.

Doelmatiger lesgeven

29. Minder lestijd

Met deze maatregel wordt bewerkstelligd dat leraren minder les geven. In Nederland bestaat, in internationaal perspectief, een hoog aantal verplichte lesuren. Terwijl de effecten van extra lestijd beperkt zijn en de onderzoeksresultaten over de toegevoegde waarde wisselend zijn. Daarnaast scoren veel andere (OESO/EU) landen goede onderwijsresultaten met minder lesuren⁴³. Het verplicht aantal lesuren in het vo wordt met deze maatregel verlaagd van gemiddeld 938 naar 800 (vergelijkbaar met genoemde landen). Deze 138 uur vermindering van het aantal lesuren levert een bruto besparing van 290 miljoen euro in 2027 op die oploopt tot circa 1.165 miljoen euro structureel per 2030. Deze maatregel draagt daardoor dus ook bij aan het tegengaan van het lerarentekort. De raming van de besparing gaat ervan uit dat het aantal benodigde docenten naar rato afneemt met de afname aan lesuren. Hierbij is er dus van uit gegaan dat er minder docenten voor de klas nodig zijn (circa 15 procent). Iedere docent geeft gemiddeld dan nog hetzelfde aantal uren les, maar dit wordt verdeeld over meer leerlingen/klassen. Aanname is dat dit niet gepaard gaat met meer lesvoorbereiding en nakijkwerk per docent en dat niet-lesgebonden taken gelijk blijven. Deze maatregel is schaalbaar, omdat er ook een vermindering van bijvoorbeeld 50 of 100 lesuren kan worden gekozen. Voor invoering van deze maatregel is een wijziging in de Wet voortgezet onderwijs noodzakelijk. Daardoor kan deze maatregel per 2027 ingevoerd worden. Een ingroeipad is nodig om scholen de mogelijkheid te geven hun personeelsbestand en –inzet hierop aan te passen.

30. Minder doubleren

Met deze maatregel wordt geprobeerd om het doubleren in het voortgezet onderwijs te verminderen. Het CPB heeft in 2015 een studie gedaan naar de voor- en nadelen van zittenblijven in het funderend onderwijs. Zittenblijven is een instrument om aan strenge diploma-eisen te voldoen en kan leerwinsten opleveren bij jonge kinderen. Echter is het een kostbaar instrument om leerlingen op niveau te brengen. De jaarlijkse directe kosten volgens het CPB bedragen ongeveer 500 miljoen euro, ofwel drie procent van de totale overheidsuitgaven aan het funderend onderwijs. Daarbovenop komen nog de indirecte kosten doordat zittenblijvende leerlingen later de arbeidsmarkt betreden. Het ministerie van OCW betaalt scholen jaarlijks voor iedere leerling die op 1 oktober staat ingeschreven. Hierdoor ervaart de school geen financiële prikkel om een leerling efficiënt richting een diploma te begeleiden. De kosten van zittenblijven worden volledig gedekt, terwijl de kosten van eventuele alternatieven in principe niet worden vergoed. Daardoor zijn scholen sneller geneigd om te kiezen voor zittenblijven dan voor bijvoorbeeld een zomerschool of bijspijkerkursus. Deze maatregel zorgt ervoor dat scholen wel die extra prikkel krijgen. Deze maatregel richt zich op het VO omdat daar volgens het CPB de grootste kostenpost ligt. Circa zes procent van alle leerlingen (gemiddeld 53.000 leerlingen) in het VO blijft jaarlijks zitten. Voor zittenblijvende leerlingen ontvangt een school met deze maatregel 3.000 euro minder. In de praktijk betekent dat een korting van 150 miljoen euro op de lumpsum via de bekostigingssystematiek. Daarbij komt dat scholen zittenblijvende leerlingen niet van school mogen sturen (ten behoeve van kansengelijkheid). Een deel van de opbrengst hiervan (in deze maatregel is gekozen voor 50 miljoen euro) vloeit terug via bijvoorbeeld een subsidie naar de scholen om huiswerkbegeleiding of 'summercourses' aan te bieden. Dit moet voorkomen dat leerlingen onnodig afstromen. Er resteert een netto besparing van 100 miljoen euro per jaar. Voor invoering van deze maatregel is een wijziging in de bekostiging voor het voortgezet onderwijs (Regeling bekostiging vo-scholen en samenwerkingsverbanden vo) noodzakelijk. Daardoor kan deze maatregel per 2026 ingevoerd worden. Er heeft echter nog geen toets op uitvoerbaarheid plaatsgevonden. Deze maatregel is uitvoeringstechnisch complex.

Passend onderwijs in de regio

31. Minder ondersteuningsbekostiging passend onderwijs

Met deze maatregel wordt in de Wet op de expertisecentra (WEC) vastgelegd welke leerlingen tot de doelgroep voor (voortgezet) speciaal onderwijs behoren. In de huidige situatie is dit niet wettelijk bepaald en maken samenwerkingsverbanden (SWV) hierin eigen keuzes. Wettelijke verankering verandert de huidige financiële prikkels: nu bepalen de schoolbesturen die een SWV vormen zelf de criteria en hoeveel budget zij aan elk schoolbestuur (en dus aan zichzelf) uitkeren. Het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs is de afgelopen jaren gestegen en ligt boven het percentage dat in 2011 mede is gebruikt voor de vaststelling van de budgetten voor passend onderwijs. Met de invoering van deze maatregel wordt het aantal leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs geleidelijk teruggebracht tot het aantal van 2011 (rekening houdend met het aandeel ten opzichte van het totaal aantal leerlingen). Dit betekent een daling van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs van in totaal 14 procent. Dit leidt op den duur tot een besparing van circa 94 miljoen euro structureel vanaf 2043. Deze

⁴³ Onderwijstijd-meer-of-minder.pdf (caop.nl)

maatregel leidt mogelijk tot grotere druk binnen het reguliere onderwijs of meer thuiszitters. In verband met een vereiste wetswijziging (WEC) kan de maatregel vanaf 2027 geleidelijk ingaan. Er heeft echter nog geen toets op de haalbaarheid plaatsgevonden. Deze maatregel is uitvoeringstechnisch complex.

Lerarenbeleid

32. Afschaffen lerarenbeurs

Deze maatregel betreft het afschaffen van de subsidieregeling Lerarenbeurs. Deze beurs is bedoeld voor leraren die een hbo- of universitaire opleiding willen gaan volgen. Overweging is dat er een hoge mate van verdringing is van opleidingen die sowieso gevolgd zouden gaan worden. Onderwijsinstellingen ontvangen bovendien via de lumpsum middelen voor de scholing van leraren; vanuit het Nationaal Onderwijsakkoord en de sectorakkoorden zijn hiervoor zelfs extra middelen (16 uur per leraar) beschikbaar gesteld. Deze maatregel houdt rekening met leraren die een opleiding zijn gestart met een lerarenbeurs, zodat zij deze kunnen afmaken. Dit vergt het herzien van bestuurlijke afspraken met de onderwijssector en kan ingaan vanaf 2024 voor nieuwe instroom. In verband met het meerjarige karakter van de beurs levert deze maatregel vanaf 2026 de volledige besparing van 59 miljoen euro structureel op.

33. Afschaffen lerarenbeurs en toevoegen lumpsum

Deze maatregel schaft de lerarenbeurs gefaseerd af en voegt de middelen met een korting van 20 procent toe aan de lumpsum. Onderwijsinstellingen ontvangen nu via de lumpsum ook al middelen voor de scholing van leraren, maar de besteding hiervan is niet beperkt tot een bachelor- of masteropleiding zoals bij de lerarenbeurs wel het geval is. Besteding aan een bachelor- of masteropleiding is dus nog steeds mogelijk. De verlaging met 20 procent komt voort uit de evaluatie van de lerarenbeurs waaruit blijkt dat 20 procent van de docenten de hbo- of universitaire opleiding ook gedaan zou hebben zonder de lerarenbeurs. Dit vergt het herzien van bestuurlijke afspraken met de onderwijssector en kan ingaan vanaf 2024 voor nieuwe instroom. In verband met het meerjarige karakter van de beurs levert deze maatregel vanaf 2026 de volledige besparing op die oploopt tot structureel circa 12 miljoen euro in 2026.

Beroepsonderwijs en volwasseneducatie

Evenwichtige bekostiging

34. Besparing op de lumpsum in verband met samenhang kwaliteitsafspraken

De invoering van deze maatregel, afkomstig uit het IBO 'Samen opleiden voor wendbaar vakmanschap' (beleids-optie 19), heeft als doel om een scherper onderscheid te maken tussen wat gefinancierd wordt vanuit de lumpsum en wat vanuit de regeling kwaliteitsafspraken. In bepaalde gevallen komt het voor dat een activiteit zowel via de lumpsum (basis op orde) als via de kwaliteitsgelden (extra impuls) wordt gefinancierd. Dit kan tot mogelijke overlap in de financiering leiden, zeker wanneer de extra impuls na verloop van tijd steeds meer onderdeel wordt van regulier beleid en dus (deels) via de lumpsum wordt gefinancierd. Deze maatregel gaat deze overlap tegen. Afhankelijk van de geschatte mate van overlap kan ervoor worden gekozen om een korting van 25 of 50 procent op de lumpsum toe te passen. Dit levert een besparing van respectievelijk 100 en 195 miljoen euro op. De middelen voor carrièreperspectief zijn buiten beschouwing gelaten. De maatregel vergroot de doelmatigheid van de besteding van de middelen en moet ertoe leiden dat er scherper gestuurd kan worden op het totale financieringspakket van mbo-instellingen en betreffende verantwoordings- en sturingselementen. Doordat instellingen minder lumpsummiddelen ontvangen bestaat er een risico op verlies van kwaliteit en/of toegankelijkheid. Dat geldt in het bijzonder voor instellingen die kampen met krimp.

Het is technisch gezien mogelijk om per 2025 de lumpsum te verlagen. Tegelijkertijd lopen de gemaakte kwaliteitsafspraken tot en met 2027 en zijn er rond de kwaliteitsagenda samenhangende afspraken met het veld gemaakt over de totale bekostiging (inclusief de lumpsum). De huidige subsidieregeling kwaliteitsafspraken mbo loopt tot en met 2027. Daarom gaat de maatregel ervan uit dat de besparing in gaat per 2028.

35. Gelijktrekken bekostiging entree- en mbo 2-studenten

Met deze maatregel ontvangen mbo-instellingen net zoveel bekostiging voor entreestudenten als voor studenten op niveau 2. Mbo-instellingen worden momenteel op een andere manier bekostigd voor entreestudenten dan voor mbo-studenten op niveau 2. Dit komt omdat deze studenten meer begeleiding krijgen. Door het aantal uren begeleide onderwijstijd (bot-uren) terug te brengen treedt een besparing op. Het terugbrengen van het aantal

bot-uren bij deze groep kwetsbare studenten leidt er mogelijk wel toe dat entree-studenten langer over hun opleiding doen waardoor zij ook langer bekostigd in het onderwijs blijven, of uitvallen. Deze maatregel levert structureel circa 45 miljoen euro op. De werkelijke besparing beweegt mee met het aantal studenten op het moment van invoering. Kosten voor de eventuele langere verblijfsduur in het onderwijs of voor eventuele uitval zijn niet meegenomen. Er bestaat een mogelijkheid dat het aantal vsv'ers toeneemt wanneer deze maatregel wordt doorgevoerd. Voor de invoering van deze maatregel is een wetswijziging (Wet educatie en beroepsonderwijs) en een wijziging van het Uitvoeringsbesluit WEB nodig dit kan per studiejaar 2026/2027.

36. Meer praktijk in de bol

Met deze maatregel, afkomstig uit het IBO 'Samen opleiden voor wendbaar vakmanschap' (beleids optie 10), wordt het aantal uren voor de bol-opleiding naar beneden bijgesteld ten gunste van meer uren in de beroepspraktijk. Dit voorstel stimuleert leren in de praktijk en kan daarom de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt verbeteren. Studenten die de entreeopleiding volgen zijn buiten beschouwing gelaten, omdat dit een doelgroep is die bijzondere aandacht vraagt. Er wordt meer praktijk bewerkstelligd door de begeleide onderwijstijd (bot-uren) te verminderen ten gunste van beroepspraktijkvorming (bpv-uren). Afhankelijk van de gewenste mate van praktijk, levert deze maatregel een besparing van 161, 321 of 482 miljoen euro structureel op. De werkelijke besparing beweegt mee met het aantal studenten op het moment van invoering. Voor deze maatregel is een wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs nodig. De besparing kan daardoor pas in studiejaar 2026/2027 worden ingeboekt. Het terugbrengen van het aantal bot-uren heeft mogelijk gevolgen voor de duur van, dan wel de uitval uit, het onderwijs door de bol-studenten. Het onderwijs vindt met deze maatregel meer plaats binnen de praktijk. Een vereiste is daarmee dat er voldoende stageplekken beschikbaar zijn. Bij deze maatregel kan in de uitwerking worden nagedacht over een overgangsgeregeling voor zittende studenten.

37. Geen bekostiging voor 27 of 30 jaar en ouder op niveau 3 en 4 met een startkwalificatie

Deze maatregel, afkomstig uit het IBO 'Samen opleiden voor wendbaar vakmanschap' (beleids optie 18), heeft als gevolg dat mbo-instellingen voortaan geen bekostiging ontvangen voor studenten op niveau 3 en 4 van 27 en ouder (variant a), dan wel 30 jaar en ouder (variant b). Er wordt een uitzondering gemaakt voor studenten die nog geen startkwalificatie hebben. In de opleidingen op entreeniveau en niveau 2 zit een grotere groep kwetsbare studenten zonder startkwalificatie. Daarom wordt deze maatregel niet op deze niveaus toegepast.

De leeftijdsgrens tot 27 jaar (variant a) sluit aan bij de leeftijdsgrens tot wanneer studenten gemeld moeten worden bij de Doorstroompunten van de Regionale Meld- en Coördinatie (RMC-)functie. De leeftijdsgrens tot 30 jaar (variant b) sluit aan bij de leeftijdsgrens tot wanneer studenten studiefinanciering kunnen ontvangen. Deze groep oudere studenten volgen vaak een (bbl-)opleiding in het kader van om- en bijscholing en is veelal in dienst bij een werkgever. Met deze maatregel nemen werkgevers meer verantwoordelijkheid voor deze groep; direct of via bijvoorbeeld O&O-fondsen. De maatregel vergroot de gelijkwaardigheid tussen het mbo en het hbo en wo, aangezien daar ook één bachelor- en één masteropleiding wordt gefinancierd en studenten boven de 27 of 30 jaar vaak al een startkwalificatie hebben. De maatregel kan er daarnaast toe leiden dat instellingen de begeleiding van studenten verbeteren, zodat zij voor hun 27^e of 30^e tot een afronding van hun niveau 3- of 4-opleiding komen. Wel kan de maatregel leiden tot verminderde deelname aan om- en bijscholing omdat dit door de student zelf, dan wel de werkgever bekostigd moet worden. De maatregel levert een structurele besparing op van 149 miljoen euro bij het niet meer bekostigen van studenten van 27 jaar en ouder en 104 miljoen euro voor enkel studenten van 30 jaar en ouder. De maatregel vereist een wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en het Uitvoeringsbesluit WEB. Dit neemt minimaal twee jaar in beslag. Dit kan ook langer duren, aangezien het hier om een stelselwijziging gaat. Daarnaast moeten de systemen van DUO worden aangepast. De kosten hiervoor zijn opgenomen in de reeks.

38. Instellingstarief voor les- en cursusgeld voor een tweede studie

Met deze maatregel moet ook in het mbo na het afronden van de eerste studie op mbo 3- of mbo 4-niveau voor een volgende studie het instellingstarief voor les- en cursusgeld betaald worden, net zoals in het hoger onderwijs het geval is. Op dit moment betalen mbo-studenten het wettelijke les- en cursusgeld ook wanneer ze al eerder een andere mbo-opleiding hebben afgerond. Alleen studenten van 18 jaar en ouder betalen les- en cursusgeld. Wanneer in het mbo studenten ook het instellingstarief voor les- en cursusgeld betalen voor een tweede of derde opleiding levert dit circa 11 miljoen euro structureel op. De werkelijke besparing beweegt mee met het aantal studenten op het moment van invoering. Voor de invoering van de maatregel is een wetswijziging nodig van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs. De maatregel kan daardoor ingevoerd worden per studiejaar 2026-2027. Door deze maatregel wordt alleen meer les- en cursusgeld aan studenten gevraagd die al een opleiding hebben afgerond, switchen

voordat een opleiding is afgerond blijft mogelijk. Omscholen na de initiële opleiding wordt hiermee duurder voor studenten, maar dit zou ook opgevangen kunnen worden door bijv. de werkgever. Deze besparingsoptie betreft alleen studenten die een tweede opleiding op hetzelfde niveau volgen, niet mbo 3-studenten die naar mbo 4 doorstromen.

39. Aanpassen prijzen bbl-student aan bol-student

Met deze maatregel wordt de bekostiging van een bbl-student per uur verlaagd. Aangezien de begeleidende onderwijstijd voor een beroepsbegeleide leerweg (bbl)-student lager ligt dan voor een beroepsopleidende leerweg (bol)-student, wordt een bbl-student lager bekostigd (circa 50 procent) dan een bol-student. Een instelling biedt aan een bbl-student echter maar 33,3 procent van de hoeveelheid onderwijsuren die een bol-student krijgt. Per uur is een bbl-student dus aanzienlijk duurder dan een bol-student. Rekening houdend met vaste kosten die een instelling per student maakt is het niet logisch om de bol- en bbl-bekostiging per uur volledig gelijk te trekken, maar de bekostiging van een bbl-student kan wel verder verlaagd worden naar 40 procent van de bekostiging van een bol-student. Deze besparing levert circa 98 miljoen euro structureel op. De werkelijke besparing beweegt mee met het aantal studenten op het moment van invoering. Voor deze maatregel moet het uitvoeringsbesluit WEB worden aangepast. Invoering kan daarom per studiejaar 2025-2026. Deze maatregel beïnvloedt mogelijk de begeleiding die de bbl-student (ook) ontvangt, wat een effect kan hebben op de kwaliteit en de duur van, dan wel de uitval uit, het onderwijs. De werkelijke besparing beweegt mee met het aantal bbl-studenten op het moment van invoering. Het aantal uren begeleidende onderwijstijd voor de bbl-student blijft hetzelfde.

40. Stopzetten Regionaal investeringsfonds mbo

Met deze maatregel wordt het Regionaal investeringsfonds mbo (RIF) stopgezet waardoor 27 miljoen euro structureel bespaard wordt. Via het RIF worden middelen beschikbaar gesteld om publiek-private samenwerkingsprojecten in het mbo te stimuleren die de aansluiting van de opleidingen op de arbeidsmarkt moeten verbeteren. Uit de evaluatie van het RIF van de subsidieperiode 2014-2018 blijkt dat het RIF vooral heeft geleid tot het uitbreiden van bestaande samenwerkingen en maar in beperkte mate tot het aangaan van nieuwe samenwerkingen. Gezien het arbeidsmarkttekort in 2023 is er minder publiek belang bij het versterken van deze samenwerkingen. De kans dat een afgestudeerde mbo-student niet aan een baan komt is vrij beperkt en bedrijven en bedrijven zullen zelf ook gemotiveerd zijn om een goede relatie te hebben met de opleiders van hun toekomstige personeel. Hierdoor is de publieke investering in deze samenwerkingsverbanden minder noodzakelijk geworden. Wanneer het RIF wordt opgeheven zullen samenwerkingsprojecten op een andere manier (bijv. binnen de reguliere bekostiging) moeten worden gefinancierd. De huidige subsidieregeling loopt tot en met 2027. Hierdoor zou deze maatregel per 2028 in kunnen gaan en tot een besparing kunnen leiden. In de Werkagenda mbo is afgesproken dat wordt verkend hoe het RIF sterker gericht kan worden op de klimaat- en energietransitie, woningbouw, onderwijs, veiligheid, zorg, kinderopvang en digitale transitie. Daarnaast is er sprake van cofinanciering vanuit het bedrijfsleven. Een korting op de bijdrage van de rijksoverheid zal daarmee naar verwachting eveneens gepaard gaan met een lagere bijdrage vanuit bedrijven.

Op eigen benen staan

41. Afschaffen subsidie praktijkleren

Deze maatregel behelst het afschaffen van de Subsidieregeling praktijkleren. De Subsidieregeling praktijkleren stimuleert werkgevers om praktijkleerplaatsen aan te bieden. De huidige subsidieregeling loopt tot en met 2028. Het afschaffen van de subsidie zou structureel 220 miljoen euro opleveren en kan uitgevoerd worden door per 2025 geen nieuwe tranche uit te keren. Het belangrijkste argument voor het stoppen van deze regeling is dat het bedrijfsleven/sociale partners veel eigenbelang hebben bij instroom van afgestudeerden en aanvullende prikkels voor leerwerkplaatsen mogelijk ondoelmatig zijn. Het afschaffen van de subsidieregeling kan als gevolg hebben dat er minder leerplaatsen worden aangeboden door werkgevers en meer leerplichtige studenten een (duurdere) bol-opleiding zullen volgen. Een alternatief voor het afschaffen van de regeling kan zijn om het budget van de regeling te verlagen.

42. Subsidieregeling praktijkleren herverdelen tussen mkb en grote bedrijven

Met deze maatregel, afkomstig uit het IBO 'Samen opleiden voor wendbaar vakmanschap' (beleids optie 11b), wordt de Subsidieregeling praktijkleren alleen nog aangeboden voor mkb-bedrijven. Grote bedrijven hebben meer (financiële en personele) ruimte om praktijkleerplaatsen voor bbl-studenten aan te bieden dan mkb-bedrijven. De meeste bedrijven in Nederland zijn mkb-bedrijven en het is belangrijk dat potentiële praktijkleerplaatsen voor bbl-studenten hier doorgang vinden om te kunnen voorzien in de behoefte aan praktijkleerplaatsen. Andersom

zorgen studenten voor innovatie bij bedrijven. Door de subsidieregeling volledig te richten op het mkb komen de middelen terecht op de plek waar het nodig is. Dit levert een structurele besparing op van 76 miljoen euro per jaar. Voor deze maatregel is een wijziging van de Subsidieregeling praktijkleren nodig. Dit neemt ongeveer een jaar in beslag, waardoor de besparing pas in 2025 kan worden ingeboekt. Het specifiekere richten van de subsidieregeling zou tot gevolg kunnen hebben dat de regeling meer bekendheid krijgt binnen het mkb. Hierdoor kan het effect ontstaan dat er meer praktijkleerplaatsen worden aangeboden en dat er meer subsidie wordt aangevraagd. Dit kan gevolgen hebben voor het bedrag dat maximaal per student beschikbaar is. Het bedrag zal dalen als het subsidieplafond over meer aanvragen verdeeld moet worden. Er bestaat een mogelijkheid dat grote bedrijven (ook in tekortsectoren) geen of minder praktijkleerplaatsen aanbieden, omdat zij geen aanspraak kunnen maken op de subsidie.

43. Subsidieregeling praktijkleren herverdelen op basis van arbeidsmarktrelevantie

Met deze maatregel, afkomstig uit het IBO 'Samen opleiden voor wendbaar vakmanschap' (beleids optie 11d), wordt de Subsidieregeling praktijkleren enkel nog beschikbaar gesteld voor praktijkleerplaatsen die opleiden tot banen in sectoren met een goed arbeidsmarktperspectief. Studenten kiezen niet altijd een studie met een goed arbeidsmarktperspectief. Op dit moment wordt circa 25 procent van het budget uitgekeerd aan opleidingsplekken in domeinen zonder goed arbeidsmarktperspectief en/of in niet-maatschappelijk relevante sectoren. Door de Subsidieregeling praktijkleren meer te richten op opleidingen met een goed arbeidsmarktperspectief, worden minder praktijkleerplaatsen aangeboden in sectoren met een slecht arbeidsmarktperspectief en komen er zo meer studenten in een opleiding met een goed arbeidsmarktperspectief terecht. Dit levert een structurele besparing op van 48 miljoen euro per jaar. Voor deze maatregel is een wijziging van de Subsidieregeling praktijkleren nodig. Dit neemt ongeveer een jaar in beslag, waardoor de besparing pas in 2025 kan worden ingeboekt. Er bestaat een mogelijkheid dat de regeling niet op het juiste moment bijstuurt in de juiste sectoren. De cijfers over arbeidsmarktperspectief richten zich op de kans op werk na afstuderen en kijken daarmee terug. Op het moment dat deze cijfers hebben geleid tot een selectie van opleidingen en de subsidieregeling hierop is aangepast, kan dit alweer achterhaald zijn op basis van de wisselende conjunctuur. Daarnaast bestaat er de kans dat studenten door het verminderde aanbod van praktijkleerplaatsen in sectoren met minder arbeidsmarktperspectief niet kiezen voor een bbl-opleiding in een kansrijkere sector, maar voor een (duurdere) bol-opleiding in de sector van de eerste keuze.

Terug naar de basis

44. Bijstelling intensivering bekostiging mbo 2

Met deze maatregel worden de extra middelen die vanuit het coalitieakkoord Rutte IV aan mbo 2 zijn toegekend weer teruggetrokken en worden de bestaande middelen tussen mbo 2, 3 en 4 herverdeeld zoals gedaan werd tot 2022. Dit ging om 150 miljoen euro structureel, wat inmiddels door indexatie is opgelopen, waardoor deze maatregel structureel 159 miljoen euro oplevert. Bij Miljoenennota 2023 zijn extra middelen beschikbaar gesteld voor mbo 2, omdat uit onderzoek van PWC/Strategy& bleek dat instellingen intern een deel van de bekostiging van niveau 3 en 4 heralloceerden naar niveau 2. Dit gebeurde omdat deze groep gemiddeld meer begeleiding nodig heeft dan studenten op niveau 3 en 4. Op macroniveau gaan er wel voldoende middelen naar de instellingen. In plaats van meer middelen aan niveau 2 te geven kunnen de middelen ook vanuit het Rijk al herverdeeld worden tussen mbo 2 en 3 en 4. De maatregel leidt mogelijk tot een langere studieduur van studenten en/of extra vroegtijdige schoolverlaters, doordat zij minder begeleiding krijgen. Ook deze effecten zijn niet meegenomen in de berekening van deze ombuigingsmaatregel. Deze maatregel kan ingevoerd worden per studiejaar 2025/2026. Hiervoor is een wijziging nodig van de wet educatie en beroepsonderwijs. Dit vraagt om het openbreken van het bestuursakkoord rondom de Werkagenda. Als men de Werkagenda niet wil openbreken, kan deze maatregel per 2028 ingaan.

45. Afschaffen subsidie Loopbaanorientatie en -begeleiding (LOB)

Met deze maatregel wordt de subsidie LOB volledig afgeschaft. Door studenten meer eigen verantwoordelijkheid te geven over hun eigen studiekeuzeproces, kan er bespaard worden op de subsidie LOB. Er kan voor gekozen worden om de subsidie volledig in te houden (besparing 32 miljoen euro), maar ook om de subsidie te verlagen. De huidige subsidieregeling loopt tot en met 2027. De subsidie voor LOB maakt ook onderdeel uit van de Werkagenda mbo, met een looptijd t/m 2027. Een besparing op deze middelen kan worden behaald vanaf studiejaar 2025/2026, maar dit vraagt om het openbreken van het bestuursakkoord rondom de Werkagenda. Als men de Werkagenda niet wil openbreken, kan deze maatregel per 2028 ingaan.

46. Bijstelling investeringen practoraten

Met deze maatregel wordt de investering van 3 miljoen euro vanuit het coalitieakkoord Rutte IV voor praktijkgericht onderzoek in het mbo teruggedraaid en de 22 miljoen euro die vanuit de Regeling Kwaliteitsafspraken is vrijgemaakt stopgezet, waardoor er jaarlijks 25 miljoen euro wordt bespaard. Deze middelen zijn onderdeel van de huidige subsidieregeling kwaliteitsafspraken mbo, die loopt tot en met 2027. Een practoraat is een expertisepлатform binnen een mbo-instelling waar praktijk(gericht) onderzoek wordt uitgevoerd, met als doel het verspreiden van kennis en innovatie, en opleiden tot innovatief vakmanschap. Wanneer voor deze maatregel wordt gekozen, dienen de afspraken uit de Werkagenda mbo op dit punt aangepast te worden. Een besparing op deze middelen kan worden behaald vanaf studiejaar 2025/2026, maar dit vraagt om het openbreken van het bestuursakkoord rondom de Werkagenda. Als men de Werkagenda niet wil openbreken, kan deze maatregel per 2028 ingaan.

47. Bijstelling investering doorstroompunt (RMC-functie) en investering nazorg en begeleiding

Vanuit het coalitieakkoord Rutte-IV is voor zowel het doorstroompunt (Regionale Meld- en Coördinatiefunctie) als voor nazorg en begeleiding 25 miljoen euro gereserveerd. Dit is inmiddels door indexatie opgelopen tot ruim 26 miljoen euro voor beide maatregelen. Met deze maatregelen worden deze extra middelen voor extra begeleiding in de stap van school naar werk (nazorg) en begeleiding weer teruggetrokken en wordt de doelgroep van de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie beperkt tot de doelgroep tot 23 jaar. De totale besparing zou daarmee 53 miljoen euro zijn. Het doorstroompunt bij de gemeente helpt jongeren van 18 tot 27 jaar, die niet (meer) naar school gaan en nog geen startkwalificatie hebben behaald. De doorstroomcoach helpt deze jongeren in de begeleiding naar een opleiding of werk. Aangezien de meeste studenten aan een mbo-opleiding beginnen rond de 16-jarige leeftijd is het begrenzen van de begeleiding naar een opleiding tot 23 jaar ook te verantwoorden. Deze besparing levert structureel 26 miljoen euro op, op de middelen die via de OCW-begroting worden toegevoegd aan het budget voor medeoverheden. Daarnaast stelt deze maatregel ook een bezuiniging voor op nazorg en begeleiding bij mbo-scholen, deze besparing levert structureel 26 miljoen euro op. Het terugdraaien van deze maatregelen kan worden ingevoerd per (studiejaar) 2025/2026. Dit vraagt om het openbreken van het bestuursakkoord rondom de Werkagenda. Als men de Werkagenda niet wil openbreken, kan deze maatregel per 2028 ingaan. In het geval van het terugdraaien van de intensivering nazorg en begeleiding is een wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs nodig.

48. Afschaffen subsidie doorstroom beroepsonderwijskolom

Met deze maatregel wordt de subsidie doorstroom beroepsonderwijskolom volledig afgeschaft. Hiervoor is uit de coalitieakkoordmiddelen Rutte-IV 50 miljoen euro structureel vrijgemaakt. Deze subsidie bevordert de doorstroom vmbo-mbo-hbo om switch en uitval te verminderen. De subsidie maakt onderdeel uit van de Werkagenda mbo, met een looptijd t/m 2027. De huidige subsidieregeling loopt tot en met 2025. Betalingen van deze regeling lopen tot en met 2027. Het vroegtijdig stopzetten van de regeling vraagt om het openbreken van het bestuursakkoord rondom de Werkagenda. Als men de Werkagenda niet wil openbreken, kan deze maatregel per 2028 ingaan. Deze besparing levert structureel 50 miljoen euro op.

49. Bijstelling investering professionalisering van mbo-docenten basisvaardigheden

Met deze maatregel wordt de investering in professionaliseringsruimte van mbo docenten van 30 miljoen euro vanuit het coalitieakkoord Rutte IV teruggedraaid. Deze 30 miljoen euro is inmiddels door indexatie opgelopen tot 32 miljoen euro. Dit is de enige investering vanuit het coalitieakkoord in professionalisering van mbo-docenten en de grootste investering in basisvaardighedenonderwijs in het mbo. Deze investering heeft als doel het werken in het mbo aantrekkelijk te maken en te houden door aandacht te geven aan het bieden van mogelijkheden aan docenten en andere onderwijsgeevenden om zich te ontwikkelen en professionaliseren. Deze investering maakt onderdeel uit van de Werkagenda mbo, met een looptijd tot en met 2027. Een besparing op deze middelen kan worden behaald vanaf studiejaar 2025/2026, maar dit vraagt om het openbreken van het bestuursakkoord rondom de Werkagenda. Als men de Werkagenda niet wil openbreken, kan deze maatregel per 2028 ingaan.

Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek

50. Lumpsumkorting aantal promovendi

Met deze maatregel wordt het bedrag dat over de instellingen wordt verdeeld op basis van het aantal promoties verminderd met circa 110 miljoen euro per jaar. Het aantal promovendi is de afgelopen 20 jaar verdubbeld van circa 2500 naar 5000 per jaar, terwijl veel van deze promovendi niet doorgroeien naar een academische baan. De maatregel is berekend op basis van een korting van het onderzoeksbudget dat beschikbaar wordt gesteld aan universiteiten ter hoogte van het bedrag van circa 1200 promotieplekken. Bij de bepaling van dat aantal is

uitgegaan van een maximaal aantal (publiek bekostigde) promovendi per wetenschapsgebied van 20 procent van het aantal masterstudenten. De korting is gebaseerd op het cumulatieve aantal studenten per wetenschapsgebied dat boven die 20 procent uitkomt. De eerder beschreven toename in promovendi is namelijk niet evenredig over alle studierichtingen. Volgens het CBS was in 2021 was ruim 38 procent van de promoties in de studierichting gezondheidszorg, terwijl er maar circa 10 procent van de masterstudenten op dit gebied afstudeert. Met deze maatregel wordt geen maximum ingesteld per wetenschapsgebied, het is aan instellingen zelf hoe de lumpsum-korting geïmplementeerd wordt. Het bedrag per promovendi kan ook verlaagd worden. Voor het invoeren van deze maatregel is een wijzing van de Regeling financiën hoger onderwijs nodig en deze maatregel kan daardoor per 2025 ingevoerd worden. Vanwege lopende promotietrajecten kent de besparing een ingroeipad.

51. Doorwerking verhogen collegegeld in lagere Rijksbekostiging

Deze maatregel houdt in dat de bekostiging wordt verlaagd en het collegegeld wordt verhoogd. Er zijn verschillende varianten hiervan mogelijk. Overweging voor een grotere bijdrage van studenten is dat het hoger onderwijs ook het eigenbelang van studenten dient (profijtbeginself), terwijl de toegankelijkheid van het hoger onderwijs geborgd blijft via het huidige studievoorschot en de aankomende herinvoering van de basisbeurs. Bij alle vier de maatregelen zal de maximale leencapaciteit van studenten bij DUO aangepast worden. Ook geldt dat alle vier de opties gevolgen kunnen hebben voor onderwijsdeelname en kunnen leiden tot minder studenten. De verschillende opties die hier zijn uitgewerkt, zijn:

a. Geleidelijk verhogen collegegeld bachelor en master

Het wettelijk collegegeld wordt vijf jaar lang stapsgewijs met 100 (voor deeltijdstudenten) en 200 (voor voltijdstudenten) euro per jaar (bovenop de bestaande indexatie) voor een voltijdstudie verhoogd voor zowel de bachelor- als de masterfase. De lumpsumbekostiging wordt stapsgewijs met dit bedrag verlaagd. Hierdoor verschuiven de kosten van het hoger onderwijs naar het individu. Deze besparing levert structureel circa 629 miljoen euro op, op basis van de meest recente Referentieraming (zowel hbo als wo). Dit kan ingevoerd worden per studiejaar 2025/2026 en hiervoor is een AMvB nodig. Het collegegeld dient voor 1 november 2024 te zijn vastgesteld.

b. Vervallen rijksbijdrage masterfase

De masterfase wordt niet meer door het Rijk bekostigd. Deze besparing levert structureel circa 1,3 miljard euro op. Dit impliceert dat een bachelor een volwaardige arbeidsmarktkwalificatie is, zoals ook in sommige andere landen (bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk). De masteropleiding wordt daarmee volledig privaat bekostigd. De Rijksbekostiging komt daarmee te vervallen, maar de instelling kan dit verlies in inkomsten compenseren door meer collegegeld te vragen. Dit vraagt een wijzing van de Wet op het hoger onderwijs en kan ingaan vanaf het collegejaar 2026/2027. Vanwege verscheidenheid in de duur van de masteropleidingen is gerekend met een ingroeipad. Deze maatregel leidt waarschijnlijk tot een daling van het aantal studenten, wat financiële gevolgen heeft voor de instellingen.

c. Het kopen van studietijd door langstudeerders

Het collegegeld wordt met 3000 euro verhoogd voor voltijdstudenten die langer dan 1 jaar uitlopen in de bachelor- of masterfase. Instellingen krijgen per langstudeerder 3000 euro minder Rijksbekostiging. Dit levert structureel 313 miljoen euro op. Er wordt in de berekening uitgegaan van een inlooppad vanaf studiejaar 2025/2026.

d. Hoger collegegeld bij parallelle tweede studie

Met deze maatregel zullen studenten voor een tweede (parallel) studie ook het wettelijke collegegeld betalen aanvullend op het collegegeld dat ze al betalen. Een tweede studie is niet nodig als startkwalificatie op de arbeidsmarkt. De lumpsumbekostiging wordt verlaagd met de extra inkomsten als gevolg hiervan. Dit leidt tot een besparing van circa 65 miljoen euro structureel. Deze maatregel vereist een wijzing van de Wet op het hoger onderwijs en aanpassingen in de systemen van DUO. Hierdoor kan dit pas ingevoerd worden per studiejaar 2027/2028.

52. Beperken invoering stimuleringsbeurzen hoger onderwijs

a. Alleen beurzen voor universitair docenten

Deze maatregel draait de intensivering in stimuleringsbeurzen in het hoger onderwijs terug. Via het fonds voor Onderzoek en Wetenschap is jaarlijks 153 miljoen euro vrijgemaakt in de periode 2022 tot en met 2031 met als doel om de werk- en aanvraagdruk te verlagen en ongebonden onderzoek te stimuleren voor Universitair Docenten (UD's), Universitair Hoofddocenten (UHD's) en Hoogleraren (HGL) met een vaste aanstelling. Daarnaast is structureel 166 miljoen euro vrijgemaakt voor starterbeurzen voor universitair docenten (UD's). Dit is in het Bestuursakkoord 2022 hoger onderwijs gecommuniceerd als 152 miljoen euro voor stimuleringsbeurzen en 156 miljoen euro voor startersbeurzen, maar vanwege indexatie inmiddels opgelopen tot 153 miljoen

euro en 166 miljoen euro. Beide geldstromen zijn vastgelegd in het Bestuursakkoord Hoger onderwijs en wetenschap. Voor het invoeren van deze maatregel zal dit akkoord moeten worden opgebroken. Mogelijk is deze extra stimulering het belangrijkste aan het begin van de carrière van een universitaire medewerker en minder belangrijk op een later moment in de loopbaan. Een gevestigde onderzoeker kan waarschijnlijk makkelijker alternatieve financiering vinden. Er kan op dit budget 153 miljoen euro bespaard worden gedurende de looptijd van het fonds voor Onderzoek en Wetenschap. Dit deel van het budget was initieel gereserveerd voor de UD's, UHD's en HGL met een vast contract, maar het is aan de instelling zelf om te bepalen hoe ze de besparing opvangen. Deze korting kan per 2025 worden ingevoerd door de rijksbijdrage in oktober 2024 lager vast te stellen. Mogelijk leidt deze maatregel tot een toename van de werk- en aanvraagdruk van docenten en onderzoekers.

b. *Verlagen hoogte beurzen voor universitair docenten*

Via het coalitieakkoord Rutte IV is 166 miljoen euro structureel vrijgemaakt voor startersbeurzen voor universitaire docenten (UD's) die op of na 1-1-2022 een vaste aanstelling krijgen om werk- en aanvraagdruk te verlagen en ongebonden onderzoek te stimuleren. De 166 miljoen euro is berekend op basis van een beurs van 300.000 per UD. Een verlaging naar een beurs van 200.000 per UD levert een besparing op van circa 52 miljoen euro structureel. Universiteiten kunnen zelf kiezen hoe ze deze besparing invullen. Waarbij ze bijvoorbeeld ook kunnen kiezen om meer UD's een lagere beurs te geven. Door het verlagen van deze beurs kan het zo zijn dat UD's met deze middelen geen eigen promovendus meer kunnen aannemen, maar er eentje met een andere UD moeten delen. Ook bij deze beurzen geldt dat deze zijn bevestigd in het Bestuursakkoord. Deze korting kan per 2025 worden ingevoerd door de rijksbijdrage in oktober 2024 lager vast te stellen. Mogelijk leidt deze maatregel tot een toename van de werk- en aanvraagdruk van docenten en onderzoekers.

53. Korting op Rijksbijdrage per student

Met deze maatregel wordt 10 procent gekort op de onderwijsbijdrage per student in het hbo en wo. Dit levert via een lagere lumpsumbekostiging structureel circa 420 miljoen euro op. Uit het PWC-rapport «Toereikend, doelmatigheid en kostentoereikendheid in het mbo en hoger onderwijs» uit 2021 blijkt dat zowel in hoger beroepsonderwijs als in het wetenschappelijk onderwijs de marginale opbrengsten van een student voor een instelling vaak significant hoger zijn dan de marginale kosten. Volgens het rapport wordt een deel van de onderwijsmiddelen nu vaak ingezet om onderzoek te bekostigen. Onderdeel van de marginale opbrengsten is de rijksbijdrage per student, die daarom kan worden verlaagd. Dit vermindert ook de prikkel om zoveel mogelijk (EER) studenten te verwerven. Deze aanpassing kan ingaan per studiejaar 2025/2026 en vereist wijziging van de Regeling financiën hoger onderwijs. Deze korting kan per 2025 worden ingevoerd door de rijksbijdrage in oktober 2024 lager vast te stellen. De gevolgen van deze maatregel kunnen voor het hbo anders uitpakken dan voor het wo vanwege verschillende financiële startposities.

54. Sectorplannen inperken of afschaffen

a. *Sectorplannen alleen nog voor tekortsectoren*

Met deze maatregel worden de middelen voor sectorplannen beperkt tot studies in tekortsectoren op de arbeidsmarkt en wordt taakstellend 100 miljoen euro per jaar bespaard. Sectorplannen onderwijs bestaan uit een domeinbeeld, daaronder vallen sectorbeelden en daaronder sectorplannen. Hierbij hoort ook intensieve monitoring en effectmeting. In het coalitieakkoord Rutte IV is ervoor gekozen om jaarlijks 200 miljoen euro extra te investeren in deze plannen. Dit geld is bedoeld voor alle domeinen en binnen die domeinen zijn inhoudelijk prioriteiten gesteld en keuzes gemaakt. Er zou gekozen kunnen worden om het geld alleen nog gericht in te zetten voor tekortsectoren (ICT, techniek, zorg en onderwijs), en daarmee de middelen taakstellend te beperken tot 100 miljoen. Het is mogelijk om vanaf 2025 geen middelen meer toe te kennen aan niet-tekortsectoren. Hierbij geldt wel dat het Bestuursakkoord Hoger onderwijs en wetenschap moet worden opgebroken en dat deze maatregel zal leiden tot het verdwijnen van vaste banen. Deze korting kan per 2025 worden ingevoerd door de rijksbijdrage in oktober 2024 lager vast te stellen.

b. *Extra investering sectorplannen terugdraaien*

Met deze maatregel wordt de investering in sectorplannen uit het coalitieakkoord 2021 teruggedraaid. In het coalitieakkoord Rutte IV is ervoor gekozen om jaarlijks 200 miljoen euro extra te investeren in deze plannen. Dit is inmiddels door indexatie opgelopen tot circa 218 miljoen euro per jaar. Het is mogelijk om vanaf 2025 deze middelen niet meer toe te kennen, door de rijksbijdrage in oktober 2024 lager vast te stellen. Hierbij geldt ook dat het Bestuursakkoord Hoger onderwijs en wetenschap opgebroken moet worden.

c. *Sectorplannen afschaffen*

Met deze maatregel wordt het instrument sectorplannen volledig afgeschaft. Dit levert jaarlijks 316 miljoen euro op. Het is mogelijk om vanaf 2025 deze middelen niet meer toe te kennen, door de rijksbijdrage in oktober 2024

lager vast te stellen. Hierbij geldt ook dat het Bestuursakkoord Hoger onderwijs en wetenschap opengebroken moet worden. Met de sectorplannen zijn er circa 1200 extra banen in het hoger onderwijs ontstaan, deze verdwijnen met het afschaffen hiervan mogelijk weer.

55. Gelijkstellen duur van bacheloropleiding op hbo en wo

De bacheloropleiding op het hbo wordt met deze maatregel ingekort. Doordat de hbo-opleiding minder lang duurt wordt een besparing bewerkstelligd. Concreet wordt bezuinigd op 1 jaar van de huidige 4 jaar Rijksbekostiging. Met een prijs van 9700 euro per (voltijd)student en circa 100.000 hbo-studenten komt dit uit op een besparing van circa 935 miljoen euro structureel. Deze maatregel vraagt om een wetswijziging van de wet op hoger onderwijs en een overgangperiode. Aangenomen is dat in 2026 het eerste cohort studenten instroomt in de driejarige hbo-bachelor. Vanaf 1 september 2029 zijn er geen 'vierdejaars'-studenten meer. Risico's zijn een lager niveau kwalificatie voor de arbeidsmarkt, minder studie-/ studentsucces en incidenteel hogere uitvoeringskosten (alle bachelor programma's van alle hogescholen moeten worden aangepast in samenspraak met het bedrijfsleven). Ook de prestaties van hbo-studenten die doorstromen naar het wo kunnen verslechteren.

56. Minder praktijkgericht onderzoek

Met deze maatregel wordt de intensivering uit het coalitieakkoord Rutte IV in onderzoek op het hbo teruggedraaid. Uit het PWC-rapport «Toereikend, doelmatigheid en kostentoereikendheid in het mbo en hoger onderwijs» uit 2021 blijkt dat de kwaliteitsdoelstelling voor het praktijkgerichte onderzoek niet kan worden behaald binnen het budget dat voorafgaand aan de investering beschikbaar was. In plaats van extra te investeren in praktijkgericht onderzoek om aan de ambities te kunnen voldoen, kunnen ook de ambities naar beneden bijgesteld worden. Door de investeringen uit het coalitieakkoord van Rutte IV terug te draaien kan tot en met 2031 106 miljoen jaarlijks worden bespaard en structureel (vanaf 2032) 53 miljoen. Dit is in het Bestuursakkoord 2022 hoger onderwijs gecommuniceerd als 156 miljoen euro, maar vanwege indexatie inmiddels opgelopen tot 166 miljoen euro. Hierbij geldt wel dat het Bestuursakkoord Hoger onderwijs en wetenschap open moet worden gebroken. Deze besparing kan worden ingevoerd per 2025 door de rijksbijdrage voor onderzoek lager vast te stellen.

57. Afschaffen subsidieregeling Horizon Europe

Met deze maatregel wordt de subsidieregeling Horizon Europe afgeschaft. Horizon Europe is het Europese programma voor onderzoek en innovatie. Uitgangspunten zijn excellentie en maatschappelijke impact. Om publiek gefinancierde kennisinstellingen te stimuleren om deel te nemen aan Horizon Europe, is vanuit het coalitieakkoord Rutte IV een tegemoetkoming gegeven voor de matchingskosten aan dit programma. Het afschaffen van deze subsidie kan per 2025 en levert voor de jaren 2025 tot en met 2029 in totaal 397 miljoen op. Het Bestuursakkoord Hoger onderwijs en wetenschap zal opengebroken moeten worden om deze maatregel uit te kunnen voeren. Mogelijk leidt deze maatregel tot een toename van de werkdruk van docenten en onderzoekers. Daarnaast kan deze maatregelen leiden tot minder aanvragen bij de EU, wat leidt tot minder onderzoeksmiddelen voor Nederlandse onderzoekers.

58. Meer concurrentie voor open competitie beurzen

Met deze maatregel wordt de intensivering in open competitie beurzen, vanuit het coalitieakkoord Rutte IV teruggedraaid. De middelen voor open competitie zijn verhoogd met 60 miljoen jaarlijks voor de periode 2023 tot en met 2031. Het doel hiervan was om het honoreringspercentage voor onderzoeksaanvragen te verhogen. Het honoreringspercentage voor deze impuls was circa 20 procent. Het verhogen van het honoreringspercentage vermindert de verspilde tijd die onderzoekers besteden aan het schrijven van onderzoeksaanvragen. Ook bij de maatregel geldt voor de invoering hiervan het Bestuursakkoord Hoger onderwijs en wetenschap moet worden opengebroken. De besparing kan gerealiseerd worden vanaf 2025 door de middelen voor de volgende tranche te verlagen.

59. Afschaffen fonds onderzoek en wetenschap

Met deze maatregel wordt het fonds onderzoek en wetenschap afgeschaft, voor zover de middelen nog niet juridisch verplicht zijn. Een deel van deze middelen is overgeheveld naar de EZK-begroting. Deze middelen zijn wel meegenomen in de reeks, maar het is onbekend in welke mate deze middelen precies juridisch verplicht zijn. Daarnaast overlapt deze maatregel (deels) met maatregel 53 en 57, waardoor niet de volledige besparing kan worden behaald wanneer deze naast elkaar worden ingevoerd. De looptijd van het fonds is van 2022 tot en met 2031. De middelen op de OCW-begroting voor het fonds zijn reeds toegekend (bijvoorbeeld in bestuursakkoorden) aan verschillende bestedingsdoelen. De meeste middelen zijn niet juridisch verplicht. Enkele posten zijn wel juridisch

verplicht (summit grants en pilots professional doctorates) en deze zijn uitgezonderd. Een ombuiging kan leiden tot reorganisaties bij kennisinstellingen. Ook bij de maatregel geldt voor de invoering hiervan het Bestuursakkoord Hoger onderwijs en wetenschap moet worden opengemaakt.

60. Invoeren Wet internationalisering in balans

Deze maatregel houdt in dat het concept-wetsvoorstel 'Wet internationalisering in balans' wordt ingevoerd. Het wetsvoorstel beoogt het Nederlands als onderwijs- en wetenschapstaal te beschermen en de toegankelijkheid van het ho voor Nederlandstalige en EER-studenten te waarborgen. Terugbrengen van internationale studentenstromen is geen expliciet doel van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel bevat één maatregel die naar verwachting tot een budgettaire effect leidt, namelijk de invoering van een toets op doelmatigheid wanneer meer dan een derde van de studiepunten van een opleiding anderstalig is, rekening houdend met het totale onderwijsaanbod en onder meer regionale en economische omstandigheden. Aanneمة is dat de toets op doelmatigheid ertoe leidt dat een deel van de opleidingen in het Nederlands moet worden gegeven en dat dit 20 procent van de EER-studenten raakt. Verondersteld is dat het aantal EER-studenten dat door de maatregel geraakt wordt per saldo met 25 procent daalt, uitgaande van een waterbede-effect (omdat studenten bijvoorbeeld kunnen kiezen voor een vergelijkbare studie die nog wel in het Engels mag worden gegeven). In totaal leidt dit tot een besparing van circa 40 miljoen structureel. CPB heeft in 2019 becijferd dat internationale studenten die in Nederland komen studeren, meer baten dan kosten met zich meebrengen voor de Rijksbegroting, omdat (met name) de belasting die een student na zijn/haar studie betaalt gemiddeld hoger uitvalt dan de rijksbijdrage aan de opleiding. Dit effect is per saldo hoger voor niet-EER studenten, omdat het Rijk geen bijdrage betaalt voor hun studie en zij zich vaker vestigen in Nederland dan EER-studenten. De maatregel vraagt om een wetwijziging. Het budgettaire effect treedt, als gevolg van invoeringstermijnen, in werking in collegejaar 2029/2030 voor nieuwe studenten. Voordat de maatregel in werking kan treden moet het huidige opleidingsaanbod getoetst worden, vervolgens moeten instellingen een redelijke overgangstermijn worden geboden om een opleiding eventueel om te zetten. Studenten die dan reeds gestart zijn, moeten hun opleiding kunnen afronden zoals ze begonnen zijn. Daarom wordt het structurele effect pas in 2033 bereikt.

61. Verder aanscherpen taalbeleid hoger onderwijs

Deze maatregel betreft een verregaandere maatregel dan het conceptwetsvoorstel, en gaat uit van de verplichting van het Nederlands als onderwijstaal. Dit betekent dat minstens tweederde van de vakken van studies in het Nederlands moet worden gegeven. In de berekening is uitgegaan van een effect van 50 procent minder internationale studenten bij de studies die onder de maatregel komen te vallen. De maatregel schetst vier varianten, die verschillen in hun reikwijdte. De maatregel vergt een wetwijziging en opleidingen moet een redelijke overgangstermijn worden geboden, en kan daarom per collegejaar 2027/2028 ingaan. Het structurele effect wordt in 2031 bereikt.

a. Toepassing op alle bachelors

Deze variant betreft de maatregel op alle bachelors (en associate degrees) in het hbo en wo. Dit leidt tot een besparing van circa 411 miljoen euro structureel.

b. Toepassing op alle bachelors en masters

Deze variant betreft de maatregel op alle bachelors (en associate degrees) en masters in het hbo en wo. Dit leidt tot een besparing van circa 566 miljoen euro structureel.

c. Toepassing op alle bachelors, m.u.v. techniekstudies

Deze variant betreft de maatregel op alle bachelors (en associate degrees) in het hbo en wo. Alle opleidingen in het domein 'Engineering' zijn uitgezonderd. Dit leidt tot een besparing van circa 341 miljoen structureel.

d. Toepassing op alle bachelors en masters, m.u.v. techniekstudies

Deze variant betreft de maatregel op alle bachelors (en associate degrees) en masters in het hbo en wo. Alle opleidingen in het domein 'Engineering' zijn uitgezonderd. Dit leidt tot een besparing van circa 472 miljoen structureel.

Het budgettaire effect van deze vier varianten op de studiefinanciering is hier nog niet in meegenomen, maar dit leidt tot een additionele besparing.

62. Maatregelen studentenreisproduct

Met deze maatregelen wordt het studentenreisproduct aangepast. Met het studentenreisproduct kan een student vrij of met korting reizen met de trein, tram, bus en metro in heel Nederland. Studenten hebben de keuze voor een week- of weekendabonnement. Een studentenreisproduct is gekoppeld aan het recht op studiefinanciering. In onderstaande maatregelen worden varianten uitgewerkt om besparingen in het studentenreisproduct te realiseren. Een aantal van deze varianten kan zonder wijziging van het contract met de openbaarvervoerbedrijven. Wel kent de lopende concessie met de NS (2015-2025) een garantievolume (aantal studenten met de reisvoorziening moet minstens 90 procent zijn van het aantal studenten met reisvoorziening het jaar ervoor). In de concessie tussen IenW en de NS is vastgelegd dat de NS gecompenseerd wordt voor een wijziging in het reisrecht. De netto-besparing voor het Rijk is hierdoor kleiner dan de bruto-besparing. Momenteel wordt gesproken over een nieuwe concessie. Ook kunnen er bij vervoerbedrijven met publieke aandeelhouders (lokale overheden en het ministerie van Financiën) besparingsverliezen aangaande dividenduitkeringen optreden. Deze maatregel vergt wijziging van wet- of regelgeving. Het recht op het studentenreisproduct is vastgelegd in de Wet studiefinanciering 2000 en in een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de Staat en de ov-bedrijven. Dit soort aanpassingen in de rechten van studenten vergen aanpassingen van de wet- en regelgeving en kunnen pas bij een nieuwe lichting studenten in werking treden, waardoor de besparing zich pas buiten de meerjarenperiode voordoet.

a. *Ov voor nominale studieduur hoger onderwijs*

Op dit moment hebben studenten in het hoger onderwijs recht op een ov-studentenkaart gedurende de nominale studieduur plus één jaar. Deze maatregel stelt voor het recht op het studentenreisproduct in te korten tot de nominale studieduur. Dit levert een besparing op van 120 miljoen euro per jaar.

b. *Eigen bijdrage voor reisproduct van 50 euro per maand*

Met dit voorstel wordt voor een deel van de kosten voor het reisproduct direct een bijdrage van de student gevraagd van 50 euro. De maandelijkse kosten van de reisvoorziening zijn circa 121 euro voor de student. Vanwege de prestatiebeurssystematiek bij mbo studenten niveau 3 en 4 en studenten in het hoger onderwijs, krijgen studenten dit bedrag als schuld geboekt, maar wordt het bedrag omgezet in een gift als binnen tien jaar het diploma wordt behaald. Als studenten een eigen bijdrage moeten betalen van 50 euro per maand, is de verwachting dat minder studenten een studentenreisproduct zullen activeren, wat op zichzelf leidt tot een besparing. Ook leveren de inkomsten van de eigen bijdrage een besparing op voor de overheid van 320 miljoen euro structureel. Daartegenover staat dat het gemiddeld aantal gereisde kilometers van de overgebleven reisrechthouders stijgt, wat op basis van het ov-contract leidt tot een hoger bedrag per gebruiker. Mogelijk is hiervoor een wijziging van wet- of regelgeving of een wijziging van het ov-contract nodig. Dit moet verder worden verkend.

c. *Stadsvervoer uit het ov-contract*

OCW heeft het ov-contract afgesloten met stadsvervoerders, streekvervoerders en spoorvervoerders. Deze maatregel stelt voor het stadsvervoer niet meer te vergoeden. In Nederland is het vaak mogelijk om binnen een stad jezelf per fiets te verplaatsen. Dit levert een besparing op van circa 140 miljoen euro per jaar.

d. *Verkortingsduur ov-recht mbo van nominaal+3 naar nominaal+1*

Deze maatregel betreft het beperken van het reisrecht voor studenten in het mbo. Op dit moment hebben studenten recht op een studentenreisproduct voor de nominale studieduur plus drie extra jaren. Deze maatregel stelt voor dit te verkorten naar de nominale studieduur plus één jaar, analoog aan de huidige situatie in het hoger onderwijs. Dit levert een besparing op van 5 miljoen euro per jaar.

63. Afschaffing ov-vergoeding voor buitenlandstudenten (RBS)

Deze maatregel stelt voor de ov-vergoeding voor buitenlandstudenten (RBS) af te schaffen. Studenten die in het buitenland studeren, kunnen een ov-vergoeding krijgen in 2023 van circa 121 euro per maand. Overweging voor het afschaffen van de reisvergoeding voor buitenlandstuderenden is dat veel studenten die in het buitenland studeren dit binnen de EU doen en hiervoor ook alternatieve middelen beschikbaar zijn, bijvoorbeeld vanuit beurzen als het Erasmusprogramma). Het afschaffen leidt structureel tot een besparing van circa 31 miljoen euro.

64. Maatregelen basisbeurs

In het coalitieakkoord kabinet Rutte IV is besloten de basisbeurs opnieuw in te voeren voor studenten in het hoger onderwijs (ho). Op dit moment krijgen alle studenten in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en ho een basisbeurs, ook studenten van ouders met hoge inkomens van wie een ouderbijdrage kan worden verwacht. Doordat alle studenten recht hebben op de basisbeurs, en niet enkel studenten die daadwerkelijk steun nodig hebben, is dit een ongerichte besteding van middelen. CPB-onderzoek naar de effecten van de invoering Wet

studievoorschot toont aan dat de toegankelijkheid van het hoger onderwijs niet minder werd na de invoering van het leenstelsel (Eerste effecten invoering Wet Studievoorschot (cpb.nl)). In de voorgestelde maatregelen wordt de basisbeurs voor studenten aangepast, maar blijft voor studenten die daadwerkelijk steun nodig hebben de aanvullende beurs bestaan. In plaats van de basisbeurs wordt het maximale leenbedrag voor studenten zonder beurs verhoogd, zodat het beschikbare bedrag gelijk blijft voor alle studenten. Dit soort aanpassingen in de rechten van studenten vergen aanpassingen van de wet- en regelgeving en kunnen pas bij een nieuwe lichting studenten in gaan. Dit betekent op zijn vroegst invoering per 2026 voor de studenten die dat jaar starten met een studie. De besparing doet zich voor het overgrote deel pas buiten de meerjarenperiode voor, vanwege de boekingssystematiek van de studiebeurzen. De maatregel kent drie varianten, die niet bij elkaar op te tellen zijn:

- a. Studenten in het hoger onderwijs met ouders met een verzamelinkomen boven de 100.000 euro ontvangen geen basisbeurs. Dit leidt tot een besparing van 240 miljoen euro structureel.
- b. De basisbeurs voor uitwonende studenten (mbo en ho) wordt afgeschaft – ongeacht het inkomen van de ouders - en alle beursgerechtigde studenten ontvangen een thuiswonende beurs. Dit leidt tot een besparing van 490 miljoen euro structureel.
- c. De volledige basisbeurs voor studenten in het hoger onderwijs wordt afgeschaft. Voor de basisbeurs is structureel 990 miljoen euro beschikbaar gesteld. Studenten zullen meer lenen om maandelijks voldoende inkomsten te genereren. Als gevolg hiervan zullen de kwijtscheldingen van leningen weer gaan toenemen. Dit kost jaarlijks 50 miljoen euro. Met de afschaffing komt daardoor een structureel bedrag van 940 miljoen euro vrij.

Cultuur & Media

Cultuur

65. 20 procent korting op bekostiging musea

Met deze maatregel wordt er 52 miljoen (20 procent van het totaalbudget) gekort op de middelen die musea ontvangen via de Erfgoedwet. Er zijn meerdere manieren om de besparing te verdelen over het aantal musea. Een daarvan die nader onderzocht kan worden is een verdeling op basis van bezoekersaantallen. Instellingen moeten dit opvangen binnen hun begroting, doorbelasten aan bezoekers of collectie afstoten. Bij deze maatregel is geen rekening gehouden met in hoeverre de korting door instellingen kan worden opgevangen door de prijzen van hun toegangskaarten te verhogen en wat het effect op het behoud, beheer en toegankelijkheid van de rijkscollectie die zijn ondergebracht bij de musea in de Erfgoedwet (deze zorg is wettelijk verplicht). De maatregel kan ingaan per 2026 met een ingroeipad. Hiervoor is een wijziging nodig op de Erfgoedwet, omdat de huidige berekening van de bedragen per instelling aangepast moet worden.

66. Verlagen percentage subsidiabele onderhoudskosten monumentenzorg

Met deze maatregel wordt de procentuele bijdrage van het Rijk aan de onderhoudskosten van monumenten en woonhuis-rijksmonumenten verlaagd. Deze besparing levert structureel circa 30 miljoen euro op. Momenteel bedragen de subsidieregelingen instandhouding monumenten (SIM) en woonhuis-rijksmonumenten respectievelijk 60 en 38 procent van de subsidiabele onderhoudskosten. Deze percentages worden verlaagd naar 45 procent (instandhoudingssubsidie) en 30 procent (woonhuissubsidie). Monumenteneigenaren krijgen hierdoor dus nog maar 45 procent van hun kosten vergoed in plaats van 60 procent. Uit de evaluatie van de SIM blijkt dat de doelmatigheid van de SIM-regeling er op lange termijn bij gediend zou zijn als de regeling eigenaren meer prikkelt om alternatieve middelen te verzamelen voor onderhoud. Voor eigenaren van met name grote monumenten kost het verzamelen van de eigen bijdrage meer moeite. Dit effect is niet meegenomen in de berekening. Het verlagen van de procentuele rijksbijdrage aan de onderhoudskosten is een manier om deze prikkelwerking te vergroten. Hierdoor verschuift een deel van de onderhoudskosten van het Rijk naar eigenaren waardoor het zwaartepunt van de kosten meer richting de gebruiker gaat. Deze maatregel vergt een wetswijziging (Besluit vaststelling beleidsregels instandhoudingssubsidie woonhuis-rijksmonumenten) aangezien deze percentages in de wet zijn vastgelegd. Ingang van de maatregel kan per 2025 voor de subsidie woonhuis-rijksmonumenten, maar de opbrengsten vallen pas in 2030 en verder voor de subsidieregeling instandhouding monumenten omdat de beschikbare middelen van OCW tot en met 2029 reeds verplicht zijn richting het Nationaal Restauratiefonds. Daarom levert dit vanaf 2025 19 miljoen euro op en structureel 30 miljoen euro.

67. Terugdraaien verhoging BIS-middelen coalitieakkoord Rutte IV

Met deze maatregel wordt het aantal BIS-instellingen teruggebracht waardoor 27 miljoen structureel bespaard kan worden. De culturele basisinfrastructuur (BIS) is een vierjarig subsidieverlening aan culturele instellingen op het gebied van podiumkunsten, regionale musea en sectorcollecties, beeldende kunst, film, letteren en ontwerp,

ontwikkeelfunctie en bovensectorale ondersteunende instellingen. In 2020 is op verzoek van de Tweede Kamer besloten tot en met 2024 extra budget toe te wijzen voor instellingen waarvoor het budget destijds ontoereikend was. In het coalitieakkoord Rutte IV is er voor deze groep vanaf 2025 structureel 25 miljoen (prijspeil 2022) vrijgemaakt. Deze additionele verhoging wordt teruggedraaid. Een alternatief voor de komende BIS-periode 2025-2028 is om het aantal instellingen gelijk te houden maar het bedrag per instelling met in totaal 27 miljoen (prijspeil 2023) te verlagen. Instellingen kunnen eventueel de derving in inkomsten deels compenseren door de prijzen van de kaartjes te verhogen, al kan de toegankelijkheid hierdoor afnemen. Ook verschuift hierdoor de financiering van culturele uitingen van publiek naar privaat waardoor de gebruiker meer zal betalen en zal er sprake zijn van een vermindering van de omvang van het gesubsidieerde aanbod. Deze aanpassing vergt een wijziging op het door de Tweede Kamer geaccordeerde financieel kader voor de BIS-periode 2025-2028. Na het bijstellen van de ministeriële Subsidieregeling culturele basisinfrastructuur 2025-2028 kan deze maatregel vanaf 2025 ingaan.

68. Terugdraaien zorgplicht van gemeenten voor bibliotheekvestigingen

Met deze maatregel wordt de investering vanuit het coalitieakkoord Rutte IV in bibliotheekvoorzieningen beperkt tot het updaten van de bestaande bibliotheekvoorzieningen en openen van extra locaties in 2023 en 2024. Het omzetten van de 'bevorderingstaak' van gemeenten in een zorgplicht vanaf 2025 wordt met deze maatregel niet meer ingevoerd. Hierdoor valt structureel 56 miljoen euro vrij vanaf 2025 die gepland stond om toe te voegen aan het gemeentefonds. Invoering kan dus per 2025.

69. Beperking bekostiging cultuur (BIS)

De culturele basisinfrastructuur (BIS) bekostigt culturele instellingen en fondsen. Deze maatregel betreft een korting van 20 procent voor culturele instellingen en een korting van 20 procent voor de cultuurfondsen. Dit bespaart circa 111 miljoen euro vanaf 2025 omdat de BIS 2021-2024 reeds beschikt is. Bij deze omvang zijn er stelselwijzigingen vereist. Deze maatregel kan verdere druk veroorzaken op de arbeidsvoorwaarden in de culturele sector. Instellingen kunnen eventueel een deel van de derving in inkomsten compenseren door de prijzen van de kaartjes te verhogen, al kan de toegankelijkheid hierdoor afnemen. Ook verschuift hierdoor de financiering van culturele uitingen van publiek naar privaat. Deze aanpassing vergt een wijziging op het door de Tweede Kamer geaccordeerde financieel kader voor de BIS-periode 2025-2028. Na het bijstellen van de ministeriële Subsidieregeling culturele basisinfrastructuur 2025-2028 kan deze maatregel vanaf 2025 ingaan.

70. Stoppen met programma Cultuureducatie met kwaliteit

Met deze maatregel wordt het programma Cultuureducatie met Kwaliteit (CmK) in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs stopgezet waardoor structureel 14 miljoen euro wordt bespaard. Het programma beoogt cultuuronderwijs op school te bevorderen, met name in het PO. Cultuureducatie blijft een taak voor scholen, het is een verplicht leergebied binnen het wettelijke curriculum. Scholen kunnen dit bekostigen met middelen uit de lumpsum die aan scholen in het po wordt uitgekeerd. Een deel van deze lumpsummiddelen wordt vanuit de cultuurbegroting bekostigd en is bestemd voor cultuureducatie. Voor het vo en mbo biedt de cultuurkaart mogelijkheden voor financiering van cultuureducatie. Het wegvallen van deze middelen heeft ook effect op de financiering van cultuureducatie bij gemeenten en provincies in verband met afspraken over cofinanciering. De matching is voor de periode 2025-2028 reeds per brief toegezegd aan de bestuurders van deelnemende provincies en gemeenten (54 in totaal). Cultuureducatie is een onderdeel van het financieel kader van de BIS. Deze maatregel vergt een wijziging op het door de Tweede Kamer geaccordeerde financieel kader voor de BIS-periode 2025-2028. Deze maatregel kan vanaf 2025 ingaan.

71. Subsidies voor stimuleren cultuurdeelname afschaffen

Deze maatregel schaft de subsidies af om cultuurdeelname van zoveel mogelijk verschillende groepen te bevorderen ('verbreden inzet cultuur'). Het gaat hierbij om actieve participatie: zelf dansen, filmen, vloggen, toneel spelen, schrijven of verhalen vertellen. Het afschaffen van deze subsidies bespaart structureel 22 miljoen euro en is mogelijk vanaf 2025. Cultuurdeelname is een onderdeel van het financieel kader van de BIS. Deze maatregel vergt een wijziging op het door de Tweede Kamer geaccordeerde financieel kader voor de BIS-periode 2025-2028. Na het bijstellen van de ministeriële Subsidieregeling culturele basisinfrastructuur 2025-2028 kan deze maatregel vanaf 2025 ingaan.

72. Specifiek cultuurbeleid beëindigen

Deze maatregel beëindigt het 'specifiek cultuurbeleid' wat bestaat uit verschillende subsidies voor de culturele sector en de creatieve industrie. Met het beëindigen van deze maatregel vervallen de middelen voor onder andere de Adviescommissie Restitutieverzoeken Cultuurgoederen en Tweede Wereldoorlog aan de Joodse gemeenschap, het Holocaustmuseum, koloniaal- en slavernijverleden, en beleidsinnovatie voor bibliotheken. Het afschaffen van deze subsidies kan vanaf 2025 en bespaart vanaf 2028 structureel 16 miljoen euro per jaar.

73. Verlagen subsidieregeling internationaal cultuurbeleid (incl. HGIS) met 20 procent

Deze maatregel verlaagt de subsidie voor internationaal cultuurbeleid (incl. HGIS) met 20 procent waardoor circa 1,7 miljoen wordt bespaard. Er staan ook middelen voor internationaal cultuurbeleid op de BZ-begroting (dit is niet meegenomen in de reeks, maar staat afzonderlijk weergegeven bij de ombuigingslijst van BZ). Een verdergaande variant is het volledig beëindigen van internationaal cultuurbeleid, dit zou op de OCW-begroting 8,6 miljoen structureel opleveren. Omdat het nieuwe beleidskader internationaal cultuurbeleid loopt tot en met 2024 start de besparing in 2025.

Media

74. Korting op de Landelijke publieke omroep

Deze maatregel stelt verschillende opties voor kortingen voor op de Landelijke publieke omroep. De sturingsrelatie tussen OCW en de NPO is dusdanig geregeld dat het aan de NPO is om te bepalen of en hoe maatregelen worden geïmplementeerd. Het ministerie van OCW bekostigt geen platforms als zenders of websites, maar de bekostiging loopt via de NPO naar de omroepen. De NPO en de omroepen bepalen vervolgens samen met welke content en op welk platform de publieke taakopdracht wordt uitgevoerd en hoe een eventuele korting op het budget van de landelijke publieke omroep wordt geïmplementeerd. De kaders daarvan liggen vast in de Mediawet en zijn verder uitgewerkt in onder andere het concessiebeleidsplan en bindende regelingen van de NPO. Een korting op (het programmabudget van) de landelijke publieke omroep leidt er toe dat de publieke taakopdracht niet op dezelfde manier kan worden uitgevoerd. Een korting kan op drie verschillende terreinen worden doorgevoerd, namelijk audio, video en op organisatiekosten. Een ombuiging op het ene terrein sluit een ombuiging bij het andere terrein niet uit. De huidige concessieperiode loopt tot en met 2026. Maatregelen kunnen daardoor ingaan vanaf de nieuwe concessieperiode in 2027. De maatregelen gaan gepaard met frictiekosten waardoor in de eerste jaren besparingsverlies kan optreden en de besparing mogelijk niet volledig gerealiseerd wordt. Afhankelijk van de maatregel en de uitvoering daarvan is wetswijziging vereist. Dat geldt sowieso voor het beperken of afschaffen van de omroeperkenningen en wanneer het aantal radiozenders minder wordt dan het huidige wettelijk minimum van vijf. Voor een bijstelling van de rijksmediabijdrage is altijd een wijziging van de Mediawet vereist. Er is geen rekening gehouden met impact op de Ster-inkomsten en mogelijke impact op de distributievergoeding. Mogelijke opties voor een korting zijn:

Video:

- a. Een korting ter hoogte van het beschikbare budget voor NPO3 en NPOZapp (100 miljoen euro)
- b. Een korting ter hoogte van het beschikbare budget voor NPO2 (123 miljoen euro)
- c. Een korting ter hoogte van het beschikbare budget voor npo3.nl en npozapp.nl (27 miljoen euro)
- d. Een korting ter hoogte van het beschikbare budget voor amusement (13 miljoen euro)

Audio:

- e. Een korting ter hoogte van 50 procent van het budget voor audio (44 miljoen euro)

Organisatiekosten:

- f. Een korting gebaseerd op een inschatting van efficiencywinst door het beperken of afschaffen van de erkenningen van omroepverenigingen (7 miljoen euro)

75. NPO afschaffen

Met deze maatregel wordt de Landelijke publieke omroep afgeschaft, waardoor er geen publiek bekostigd aanbod meer is op landelijk niveau. De Nederlandse Publieke Omroep (NPO) verzorgt programma's op de publieke zenders, zowel op de radio en televisie, die geschikt zijn voor alle groepen in de samenleving. Wanneer dit niet meer door

het Rijk wordt bekostigd is het waarschijnlijk dat niet alle doelgroepen goed vertegenwoordigd worden in de media. Daarnaast kan de kwaliteit dalen. Deze maatregel vraagt een aanpassing van de Mediawet waardoor deze per kalenderjaar 2027 kan worden ingevoerd. Deze maatregel levert een besparing op van structureel 785 miljoen.

76. Bekostiging regionale omroepen afschaffen

Met deze maatregel wordt de bekostiging aan de regionale omroep afgeschaft. Hierdoor verdwijnen regionale omroepen of moeten zij alternatief gefinancierd worden. Er kan worden gekozen om binnen de NPO extra aandacht te besteden aan regionaal nieuws, ten koste van andere NPO-programma's. Het afschaffen van de regionale publieke omroep zal in alle gevallen leiden tot een aanzienlijke afname in het aanbod van de regionale nieuws- en informatievoorziening. Het afschaffen van de regionale omroep vraagt een aanpassing van de Mediawet waardoor deze per kalenderjaar 2027 kan worden ingevoerd. Vanaf 2027 levert deze maatregel structureel 176 miljoen op.

77. Schaalvoordelen van centralisatie van de lokale omroepen

Met deze maatregel wordt de extra intensivering vanuit het coalitieakkoord Rutte IV in de lokale omroepen van 16,5 miljoen euro teruggedraaid. Vorig jaar is ervoor gekozen om de lokale omroepen meer te centraliseren door de bekostiging via het Rijk te laten lopen, maar ook door het aantal lokale omroepen te beperken en te investeren in kwaliteit. Daarbij is gekozen om het budget van de lokale omroepen te verhogen met 16,5 miljoen euro. Dit is meer dan een verdubbeling van het budget. Deze maatregel kan ingaan vanaf 2025. Door indexatie is het bedrag opgelopen, waardoor deze maatregel een structurele besparing van 17 miljoen euro per jaar oplevert. Hiervoor is geen wetswijziging nodig.

78. Bijstelling investering onderzoeksjournalistiek

Door het terugdraaien van de intensivering in onderzoeksjournalistiek uit het coalitieakkoord Rutte IV van 7,5 miljoen euro kan, vanwege tussentijdse indexatie, structureel 8,0 miljoen euro worden bespaard. Met deze middelen worden door het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek en het Fonds Bijzondere Journalistieke Projecten subsidieregelingen en programma's uitgevoerd die de onderzoeksjournalistiek in Nederland stimuleren. De huidige financiële toezeggingen lopen tot en met 2025. De intensivering zou daarmee teruggedraaid kunnen worden vanaf 2026.

79. Beëindigen indexatie huishoudensindex

Deze maatregel betreft het beëindigen van de wettelijke indexering van de media-uitgaven met het aantal huishoudens. Dit levert 4,8 miljoen euro op in 2029 en varieert vervolgens per jaar rond de 4 miljoen euro. Op dit moment wordt de rijksmediabijdrage geïndexeerd (jaarlijks verhoogd) met de groei van het aantal huishoudens in Nederland. Wanneer het aantal huishoudens groeit, groeit de rijksmediabijdrage automatisch mee. Er is geen samenhang tussen het aantal huishoudens en de kosten die de publieke omroep maakt. Volgens het CBS neemt het aantal eenpersoonshuishoudens sinds de jaren '70 steeds meer toe, maar dit betekent niet dat er meer mensen zijn en dat er meer televisie gekeken wordt. Er wordt juist steeds minder lineaire televisie gekeken. Het is daarom niet logisch om de rijksmediabijdrage te koppelen aan het aantal huishoudens. Het budget staat niet structureel op de OCW-begroting, maar wordt jaarlijks via de extrapolatie toegevoegd. Dit levert daardoor vanaf 2029 een besparing op voor de rijksbegroting. Deze maatregel vergt een wijziging van de Mediawet.

80. NIBG afschaffen

Het Nederlands Instituut voor Beeld & Geluid (NIBG) is door het Ministerie van OCW aangewezen voor het in stand houden en exploiteren van een media-archief. Wanneer het NIBG wordt afgeschaft dan is er geen (wettelijke) instelling die een media-archief in stand houdt. Het NIBG geeft ook uitvoering aan taken op het gebied van digitalisering en erfgoed, waarvoor de organisatie tevens financiering ontvangt. Met het invoeren van deze maatregel dienen de taken van het NIBG voor digitalisering en erfgoed bij een andere uitvoeringsinstantie te worden onderbracht. Deze maatregel levert een besparing op van structureel 29 miljoen euro. Er is een wijziging nodig van de Mediawet waardoor de maatregel kan ingaan per 2027.

Emancipatie

81. Beëindigen subsidiëring emancipatiebeleid

Deze maatregel betreft het volledig afschaffen van de Subsidieregeling gender- en LHBTI+-gelijkheid vanaf 2028. Dit levert jaarlijks 15 miljoen euro op. Uitgaven aan emancipatiebevordering zoals congressen of campagnes zouden ook gedaan kunnen worden door bedrijven en/of maatschappelijke instellingen. Voor de jaren 2024 tot en met 2027 is de subsidie al toegekend, maar vanaf 2028 kan gekozen worden om de subsidie niet te verlengen.

3.8 Financiën

Tabel 12

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldo verbeterend)

Nr.	Maatregel	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc. in
Belastingdienst								
1	Vergoeding voor gebruik Helpdesk door fiscale dienstverleners en intermediairs	0	0	0	- 2	- 2	- 2	2027
2	Niet doorzetten laagdrempelige fiscale rechtshulp	- 13	- 14	- 15	- 15	- 15	- 15	2026
3	Verhogen belastingrentepercentage Vpb	0	- 46	- 106	- 135	- 144	- 144	2028
Deelnemingen								
4	Verkopen deelnemingen	0	0	0	0	0	0	2024
5a	WNT voor staatsdeelnemingen met meerderheidsbelang van toepassing verklaren	0	- 1	- 3	- 4	- 5	- 5	2028
5b	WNT zorg voor staatsdeelnemingen met meerderheidsbelang van toepassing verklaren	0	- 1	- 2	- 2	- 3	- 3	2028
6a	Stopzetten kapitaalverstrekking Invest-INT	- 219	- 144	0	0	0	0	2026
6b	Halveren kapitaalverstrekking Invest-INT	- 110	- 72	0	0	0	0	2026
6c	Stopzetten kapitaalverstrekking Invest-NL	- 22	- 330	- 330	- 77	0	0	2028
6d	Halveren kapitaalverstrekking Invest-NL	- 22	- 165	- 165	- 39	0	0	2028
7	Wijziging uitkeringspercentage dividend	- 10	- 10	- 10	- 10	- 10	- 10	2024
Financiële Markten								
8	Kosten tuchtrechtspraak accountants door sector	0	0	- 1	- 1	- 1	- 1	2026
Agentschap								
9a	Financiering Sectorbanken via het Agentschap I	0	0	0	0	0	(- 435)	2033
9b	Financiering Sectorbanken via het Agentschap II	0	0	0	0	0	- 1.015	2033
10a	Financiering staatsdeelnemingen via de overheid / het Agentschap I	0	0	0	0	0	(- 215)	2032
10b	Financiering staatsdeelnemingen via de overheid / het Agentschap II	0	0	0	0	0	- 230	2032
10c	Financiering staatsdeelnemingen via de overheid / het Agentschap IIa	0	0	0	0	0	- 110	2032

Belastingdienst

1. Vergoeding voor gebruik Helpdesk door fiscale dienstverleners en intermediairs

De Belastingdienst heeft de Helpdesk Intermediairs. Deze helpdesk is uitsluitend bedoeld voor fiscale dienstverleners en intermediairs, niet voor particulieren en ondernemers. Het is een optie om de gebruikers van de helpdesk voor deze dienstverlening een vergoeding te laten betalen. De ACM berekent een maximaal tarief van 1,80 euro per gesprek voor vergelijkbare diensten, en daarom wordt dit gezien als een realistische prijs. Jaarlijks maken circa 1 miljoen fiscale dienstverleners en intermediairs gebruik van de helpdesk. Indien de maatregel wordt doorgevoerd is er een kans dat intermediairs gebruik gaan maken van de gratis Belastingtelefoon door zich voor te doen als burger. Hierdoor neemt mogelijk de druk bij de Belastingtelefoon toe en nemen de calls bij de Helpdesk af. Hiermee is geen rekening gehouden in de berekening waardoor de besparing mogelijk lager kan uitvallen. Dit kan mogelijk ondervangen worden door de dienstverlening bij de Helpdesk voor intermediairs specifiekere toe te spitsen op de behoeften van professionals.

2. Niet doorzetten laagdrempelige fiscale rechtshulp

In het coalitieakkoord van kabinet Rutte IV zijn middelen voor Laagdrempelige fiscale rechtshulp opgenomen, die geplaatst zijn op de Aanvullende Post. Dit zit nu in de opstartfase. Indien besloten wordt dit te stoppen vallen de resterende middelen vrij waardoor er een besparing gerealiseerd wordt.

3. Verhogen belastingrentepercentage Vpb

Belastingrente is verschuldigd als de Belastingdienst een aanslag niet op tijd kan vaststellen, doordat de belastingplichtige geen of te laat aangifte doet. Sinds 1 april 2014 was het belastingrentepercentage voor de vennootschapsbelasting (Vpb) gelijk aan de rente de wettelijke rente voor handelstransacties (die wordt vastgesteld als de rente

voor basisherfinancieringsoperaties zoals die wordt vastgesteld door de ECB (de ECB-rente) vermeerderd met 8 procentpunt). Door de stijgende ECB-rente is in het voorjaar van 2023 besloten het belastingrentepercentage voor de Vpb vast te zetten op 8 procent.

Deze ombuigingsmaatregel betreft het verhogen van de belastingrente voor de Vpb volgens de oude systematiek. Wanneer de belastingrente niet zou worden verlaagd en uitgaande van een meerjarige herfinancieringsrente van 3 procent (vanaf 2025) komt het belastingrentepercentage uit op 11 procent (3 procent + 8 procent).

Ook andere belasting- en invorderingsrentes kunnen worden verhoogd met als gevolg dat er meer ontvangsten binnenkomen. Het doel van de belastingrente is niet het zorgen voor extra renteontvangsten maar leidt wel tot extra kosten voor belastingplichtigen en werkt daardoor als een prikkel om tijdig en correct aangifte te doen. Het verhogen van de belastingrente heeft daarmee wel als gevolg dat er meer ontvangsten binnenkomen.⁴⁴

Voor het aanpassen van de rekensystematiek van het percentage van de belastingrente Vpb is een wijziging nodig van het Besluit belasting- en invorderingsrente. Een dergelijke aanpassing neemt minimaal 6 maanden in beslag. Indien voor 1 juli 2024 wordt besloten tot het inzetten van deze ombuigingsmaatregel, dan kan de maatregel op 1 januari 2025 worden ingevoerd. De aanpassing van het rentepercentage in de systemen van de Belastingdienst neemt twee maanden in beslag.

Deelnemingen

4. Verkopen deelnemingen

Een optie is om deelnemingen te verkopen waarvan het maatschappelijke belang ook door de markt gedragen kan worden, bijvoorbeeld door goede regelgeving (zie nota deelnemingenbeleid). Voorbeelden zijn Holland Casino, de Nederlandse Loterij (eigenaar van onder andere Toto, Eurojackpot en Krasloten) en KLM. Voor de verkoop van deelnemingen moet de afweging gemaakt worden tussen het kapitaal dat de verkoop de Staat op korte termijn oplevert (incidenteel) en de dividenden die worden ontvangen bij behoud van de aandelen (structureel) en de borging van het publieke belang.

Omdat de aanneme is dat de dividenden de waarde van het bedrijf vertegenwoordigen is het aannemelijk dat het verkopen van deelnemingen onderaan de streep niks oplevert. Daarom zijn de opbrengsten van deze maatregelen op 0 euro geraamd. De winst van het verkopen van aandelen valt weg tegen de dividenden die de Staat in de toekomst misloopt. Echter, wanneer marktpartijen de deelnemingen hoger/lager waarderen kan dit leiden tot een surplus/tekort. Hier is geen realistische inschatting van te maken. Desalniettemin heeft de Staat in de toekomst wel verminderd risico, op bijvoorbeeld kapitaalinjecties, door deelnemingen af te stoten. Om het publieke belang te blijven borgen, is mogelijk aanpalende wetgeving nodig.

Tabel 13 Overzicht staatsdeelnemingen

Staatsdeelneming	Percentage aandelen (per 22/5/2023)
ABN AMRO	52%
Air France-KLM	9%
BNG Bank	50%
COVRA	100%
FMO	51%
Gasunie	100%
Havenbedrijf Rotterdam	29%
Holland Casino	100%
Invest-NL	100%
Invest International	51%
KLM	6%
Nederlandse Loterij (Staatsloterij, Lotto, Eurojackpot, Lucky Day, Miljoenenspel, Krasloten en Toto)	99%
Nederlandse Spoorwegen	100%

⁴⁴ De 17e studiegroep Begrotingsruimte adviseert mogelijk de BIR over te hevelen naar het inkomstenkader. Exacte vormgeving van deze maatregel hangt daarom af van de opvolging van dit advies.

Staatsdeelneming	Percentage aandelen (per 22/5/2023)
NIO	100%
NWB Bank	17%
Schiphol	70%
SRH	100%
TenneT	100%
Thales Nederland	1%
UCN	100%
De Volksbank	100%

5. WNT (zorg) voor staatsdeelnemingen met meerderheidsbelang van toepassing verklaren

Bestuurders bij staatsdeelnemingen hebben een hoger salaris dan de norm in de WNT. Door bij staatsdeelnemingen waarbij de Staat een meerderheidsbelang heeft het beloningsbeleid gelijk te stellen aan de WNT, geldt deze norm voor de opvolgers van de huidige bestuurders en wordt er bespaard op de loonkosten waardoor de winstgevendheid toeneemt. Het effect van de hogere winst op de dividenden is per deelneming verschillend. De raming is berekend op basis van het verschil tussen de huidige topinkomens van deelnemingen en de WNT (223.000 euro per jaar, optie a). Een alternatief is de WNT-norm voor zorgverzekeraars hanteren omdat daarin meer rekening wordt gehouden met concurrentie op de arbeidsmarkt voor het aantrekken van bestuurders (314.000 euro per jaar, optie b). Mogelijk kan de besparing hoger uitvallen doordat de laag onder de bestuurders (het hoge management, waarvan de salarissen niet openbaar zijn) ook boven WNT verdienen. Het is aan de raad van commissarissen van de deelneming om een beloningsbeleid voor te stellen. Het is daarna de vergadering van aandeelhouders die het beloningsbeleid vaststelt.

6. Stopzetten/halveren kapitaalverstrekking Invest NL/Invest International

Invest-NL en Invest International ontvangen jaarlijks kapitaal van de overheid. In de Machtigingswet oprichting Invest-NL is het doel van Invest-NL beschreven als het bijdragen aan het financieren en realiseren van maatschappelijke transitieopgaven door ondernemingen en aan het bieden van toegang tot ondernemingsfinanciering, indien de markt hierin onvoldoende voorziet. De huidige realisatiecijfers vallen voor Invest-NL significant lager uit dan geraamd, en voor Invest International hoger dan geraamd. Het is mogelijk om te besparen op de budgettaire reserveringen die in de begroting staan en nog niet zijn uitgekeerd. Er zijn twee varianten geschetst:

1. De kapitaalinjectie wordt volledig stopgezet;
2. De kapitaalinjectie wordt gehalveerd.

Kapitaalinjecties aan International Invest-NL en Invest International worden geboekt als niet-plafond relevant. Het stopzetten/halveren van de kapitaalverstrekkingen heeft daarom geen gevolgen voor het EMU-saldo, maar dit komt wel ten goede aan de staatsschuld.

7. Wijziging uitkeringspercentage dividend

Staatsdeelnemingen kunnen een deel van de winst als dividend uitkeren aan de Staat. Dit percentage verschilt per deelneming. Het is aan de deelneming zelf om dividendbeleid voor te stellen en jaarlijks een dividendvoorstel te doen dat hier in lijn mee is. Het is daarna de vergadering van aandeelhouders die het beleid en het dividend vaststelt. Voor sommige deelnemingen kan het uitkeringspercentage mogelijk worden opgehoogd, waarbij in ogeschouw genomen moet worden dat dit risico's met zich mee kan brengen voor het uitvoeren van de kerntaak door de deelneming of de continuïteit van de deelneming op de langere termijn. De uiteindelijke besparing is afhankelijk van de definitieve uitwerking van de maatregel, vooralsnog wordt uitgegaan van een besparing van 10 miljoen euro per jaar.

Financiële markten

8. Kosten tuchtrechtspraak accountants door sector laten dekken

De kosten van de tuchtrechtspraak van accountants worden momenteel (deels) betaald door het Rijk vanuit de argumentatie dat de onafhankelijkheid van de sector dan beter geborgd is. In deze variant wordt voorgesteld om de kosten van de tuchtrechtspraak volledig te laten dekken door de sector. Eventueel is wetgeving nodig om te verankeren dat het tuchtrecht zoals dat nu bestaat goed blijft functioneren, ook wanneer dat gefinancierd wordt door de sector zelf.

9. Financiering sectorbanken via het agentschap

Wanneer de rijksoverheid het vreemd vermogen van de sectorbanken gaat financieren kan er een rentevoordeel behaald worden. De Staat leent immers tegen voordeligere tarieven dan de sectorbanken. Het Agentschap kan gunstige rentetarieven op staatsobligaties (deels) doorrekenen aan de publieke sector via de twee sectorbanken BNG Bank en NWB Bank (variant I) of de sectorbanken een marktrente doorberekenen en het voordeel ten gunste van de rijksbegroting laten komen (variant II). De wijziging van de financieringsstructuur heeft gevolgen voor de organisatie van de sectorbanken. Een verdiepende analyse is nodig om de uitwerking te laten voldoen aan alle (juridische) randvoorwaarden. Ook moet het politiek-bestuurlijk draagvlak bij de medeaandeelhouders (gemeenten en waterschappen) en klanten geregeld worden. De Rijksoverheid heeft 50 procent aandeel in BNG Bank en 17 procent aandeel in NWB Bank en kan niet zonder medewerking van de aandeelhouders de financieringsstructuur wijzigen; het niet meewerken betekent echter hogere maatschappelijke kosten.

De wijziging kan bij beide varianten leiden tot een stijging van de EMU-schuld (15 procentpunt – 20 procentpunt bbp). Dit hoeft voor Nederland geen probleem te zijn. De hervorming levert substantiële financiële maatschappelijke baten op. Het financiële voordeel binnen de rijksbegroting ligt met de huidige rentestanden binnen een bandbreedte van structureel 400 – 1.000 miljoen euro. Het financiële effect op de semipublieke sector vergt nader onderzoek. Tot slot vraagt deze ombuiging extra uitvoeringscapaciteit van de rijksoverheid. Randvoorwaarden hierbij zijn dat er additionele capaciteit komt omdat de uitvoering van dit type financieringsactiviteiten in deze omvang nieuw zijn voor het Agentschap. Dit mag niet ten koste gaan van de kerntaken van het Agentschap.

10. Financiering staatsdeelnemingen via de overheid/ het Agentschap

Wanneer de rijksoverheid het vreemd vermogen van staatsdeelnemingen gaat financieren kan er een rentevoordeel behaald worden. De staat leent immers tegen voordeligere tarieven dan deelnemingen. Dit rentevoordeel kan worden doorgerekend aan de publieke sector via de staatsdeelnemingen (variant I) of de staatsdeelnemingen een marktrente doorberekenen en het voordeel ten gunste van de Rijksbegroting laten komen (variant II).

Voor deze maatregel gaan we uit van de deelnemingen waarvan de Nederlandse Staat 100% aandeelhouder is, waar een wettelijke taak ten grondslag ligt en waarbij er vreemd vermogen via de kapitaalmarkt wordt aangetrokken. De deelnemingen met een significant vreemd vermogen zijn TenneT (30 miljard euro) en Gasunie (5 miljard euro). De voorgestelde maatregel spitst zich toe op deze twee deelnemingen. Variant I is alleen mogelijk als de deelnemingen een rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT) worden. Variant II betreft het openstellen van een leenfaciliteit bij de overheid tegen marktconforme voorwaarden. Dit vereist een jaarlijks akkoord van het parlement.

De wijziging van financiering betreft een wijziging van de huidige situatie. Wanneer een staatsdeelneming geen schuld meer uitgeeft op de kapitaalmarkt en geen rating meer heeft, vergt het een lange periode (vele jaren) voordat de deelneming weer kan terugkeren op de kapitaalmarkt, dit is relevant indien de wens is om weer terug te keren naar de huidige situatie.

Er bestaat tevens een risico op staatssteun. Per variant en per staatsdeelneming moet verder worden onderzocht hoe in de uitwerking aan alle (juridische) randvoorwaarden kan worden voldaan. Verder zal bekeken moeten worden welke wet- en regelgeving aangepast moet worden, bijvoorbeeld een aanpassing van het Besluit financieel beheer netbeheerder en/of de Comptabiliteitswet 2016. Tot slot vraagt deze ombuiging extra uitvoeringscapaciteit van de Rijksoverheid. Randvoorwaarden hierbij zijn dat er additionele capaciteit komt omdat de uitvoering van dit type financieringsactiviteiten in deze omvang nieuw zijn voor het Agentschap. Dit mag niet ten koste gaan van de kerntaken van het Agentschap.

De EMU-schuld stijgt door het financieren van de staatsdeelnemingen via de overheid. Vanwege een gepercipieerd toegenomen kredietrisico kan dit aan de ene kant leiden tot een toename van de rentelasten op de gehele Nederlandse staatsschuld. Of dit zich voordoet is onzeker omdat hier tegenover staat dat de Nederlandse staat reeds heeft toegezegd dat in de financiering van TenneT zal worden voorzien. Er is een inschatting gemaakt van hoe hoog deze toegenomen rentelasten zijn, maar deze kunnen, afhankelijk van de renteomgeving, hoger of lager zijn. Ook kan de ombuiging leiden tot een verslechtering van het EMU-saldo. Hier is extra onderzoek voor nodig.

De onderstaande tabel geeft het nettoresultaat weer van (i) het mogelijke verschil tussen de rente die een staatsdeelneming betaalt, minus de rente die de Rijksoverheid betaalt, minus (ii) deze gestegen rentelasten van de Staat. De berekeningen kennen vele aannames en zijn daarmee indicatief. Zo is van de gestegen rentelasten van de Staat over de gehele staatsschuld is een inschatting gemaakt, deze kunnen echter, afhankelijk van de renteomgeving, ook hoger of lager zijn. De opbrengst bij variant II betreft een maximum opbrengst. Dit omdat deelnemingen kunnen kiezen of zij lenen bij de overheid of op de markt. Deelnemingen dienen gebruik te maken van de leenmogelijkheden bij de overheid om deze opbrengst te generen.

Tabel 14 Netto financieringsvoordelen bij financiering staatsdeelnemingen, structureel (2032)			
Variant	Minimaal	Gemiddeld	Maximaal
Variant I	€ – 17.696.683	€ 215.710.248	€ 498.010.466
Variant II	€ – 4.694.553	€ 232.515.647	€ 518.831.684
Variant IIa	€ 23.066.307	€ 108.713.234	€ 209.785.271

3.9 Defensie

Tabel 15

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldo verbeterend)

Nr.	Maatregel	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc. in
Generieke maatregelen								
1	Nieuwe middelenafpraak	- 40	- 40	- 40	- 40	- 40	- 40	2024
2	1,5 procent inputdoelstelling voor Defensie-uitgaven	- 1.400	- 2.500	- 3.400	- 3.800	- 3.400	- 3.400	2028
3	Terugdraaien intensivering Coalitieakkoord Rutte IV	- 700	- 900	- 1.300	- 1.850	- 1.850	- 1.850	2026
4	Terugdraaien intensiveringen Voorjaarsnota 2022	- 500	- 1.000	- 1.500	- 2.000	- 2.000	- 2.000	2026
5	Bevriezen Defensie-budget stand Miljoenennota 2023	- 1.200	- 2.200	- 3.100	- 3.600	- 3.400	- 3.400	2028
Beleidsmaatregelen								
6	Korting MIVD-middelen	- 25	- 25	- 25	- 30	- 30	- 30	2027
7	Verkleining vastgoedportefeuille	- 100	- 100	- 200	- 200	- 200	- 200	2026
8	Minder missies (Budget Internationale Veiligheid verkleinen)	-	- 50	- 50	- 50	- 50	- 50	2025
9	Personeelsmiddelen in lijn met vullingspercentage	- 600	- 600	- 600	- 600	- 600	- 600	2024
10	Nieuwe materieel- en IT-projecten 2024 niet starten	- 50	- 100	- 100	- 150	- 150	-	n.v.t.
11	Afzien van materieel- en IT-contracten 2024	- 400	- 700	- 700	- 850	- 1.000	-	n.v.t.
12	Projecten stopzetten	- 500	- 1.100	- 1.300	- 1.600	- 1.500	-	n.v.t.
13	Bijdrage Nederland aan Kustwacht Carib bijstellen	- 10	- 10	- 10	- 10	- 10	- 10	2024
14	Aanpassen militaire gezondheidszorg	-	-	- 40	- 40	- 40	- 40	2026
15	Niveau stafcapaciteit handhaven op niveau 2022	- 30	- 40	- 50	- 50	- 50	- 50	2026
16	Incidenteel afkomen onderuitputting Defensiematerieelbegrotingfonds (DMF)	- 650	-	-	-	-	-	n.v.t.
Alternatieve beleidsopties (rijksbreed budgetneutraal)								
17	Aanvullende toerekening Defensie-uitgaven (rijksbreed budgetneutraal)	- 100	- 100	- 100	- 100	- 100	- 100	n.v.t.
18	Militaire steun aan Oekraïne inpassen in Defensiebegroting	-	-	-	-	-	-	n.v.t.
19	Realistisch kasritme Defensie (kasschuif)	- 4.700	- 3.900	- 2.000	300	1.800	-	n.v.t.

Voor de maatregelen 2 tot en met 5 is gekozen voor een ingroeipad waarbij vanaf 2027 de volledige ombuiging wordt gerealiseerd.

Generieke maatregelen

1. Nieuwe middelenafpraak

Een middelenafpraak bepaalt of en in welke mate verkoopopbrengsten ten gunste komen van de Defensiebegroting. De Wet Defensiematerieelbegrotingsfonds stelt dat de ontvangsten van het fonds onder andere bestaan uit «geldeen, verkregen uit de verkoop en ontwikkeling van materieel, ICT-middelen en infrastructuur van Defensie». Deze middelenafpraak bevordert de doelmatigheid omdat het prikkelt om leegstaand vastgoed en overtollige activa af te stoten. Tegelijkertijd worden deze ontvangsten onttrokken aan de integrale weging door het kabinet. Met de voorgestelde maatregel wordt een nieuwe middelenafpraak voorgesteld, waarbij vijftig procent van de verkoop terugvloeit naar het generale beeld en vijftig procent ten gunste blijft vallen van het Defensiematerieelbegrotingsfonds om doelmatigheidsprikkels te behouden.

2. 1,5 procent inputdoelstelling voor Defensie-uitgaven

Binnen de NAVO is afgesproken om 2 procent van het BBP te besteden aan Defensie (inputdoelstelling). Als er gekozen wordt voor een andere inputdoelstelling, kan elk ander percentage worden gekozen. Ieder 0,01 procentpunt waarmee de inputdoelstelling wijzigt heeft een effect van circa 100 miljoen euro. De hoogte van de doelstelling heeft invloed op de bestedingsruimte die Defensie heeft en zal in meer of mindere mate keuzes afdwingen op welke taken en capaciteiten ingezet wordt. Met een doelstelling van 1,5 procent van het BBP voor Defensie-uitgaven zal een deel van de geplande intensiveringen uit het coalitieakkoord Rutte IV en de Voorjaarsnota 2022 moeten worden teruggedraaid. In 2023 bedragen de Defensie-uitgaven 1,62 procent van het BBP, het gewogen gemiddelde van de Europese NAVO landen bedraagt 1,78 procent van het BBP.

3. Terugdraaien intensivering coalitieakkoord Rutte IV

Met deze maatregel worden de extra intensiveringen uit het coalitieakkoord Rutte IV teruggedraaid. In het coalitieakkoord Rutte IV zijn naast middelen voor het inlopen en wegwerken van achterstanden ook extra middelen gereserveerd voor het versterken van de Krijgsmacht, mede met het oog op het groeien naar de 2 procent NAVO-doelstelling. Met deze maatregel kan deze versterking niet doorgaan.

4. Terugdraaien intensiveringen Voorjaarsnota 2022

Deze maatregel is gericht op het terugdraaien van de additionele middelen die bij de Voorjaarsnota 2022 zijn beschikbaar gesteld naar aanleiding van het uitbreken van de oorlog in Oekraïne en met het oog op het groeien richting de 2 procent NAVO-doelstelling in 2024 en 2025.

5. Bevriezen Defensie-budget stand Miljoenennota 2023

Met het bevroren van het Defensie-budget op het niveau van het begrotingsjaar 2023 worden de extra middelen uit het coalitieakkoord Rutte IV en de Voorjaarsnota 2022 gedeeltelijk teruggedraaid. Hiermee kunnen de aangekondigde acties vanuit Defensienota 2022 niet volledig worden uitgevoerd.

Beleidsmaatregelen

6. Korting MIVD-middelen

Met het coalitieakkoord Rutte IV zijn extra middelen beschikbaar gesteld voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, waaronder voor de MIVD. Het is mogelijk om een deel van de extra middelen terug te draaien. Dit heeft als gevolg dat de slagkracht van de MIVD verkleind wordt.

7. Verkleining vastgoedportefeuille

Met het coalitieakkoord Rutte IV zijn extra middelen beschikbaar gesteld voor het inlopen en wegwerken van achterstanden bij het vastgoed van Defensie. Met deze voorgestelde maatregel wordt een vermindering van 10 procent van het vastgoedbudget ingeboekt, waarmee de vastgoedportefeuille verkleind wordt. Deze kan worden bewerkstelligd door de strategische voorraad af te stoten en de instandhoudingskosten te verlagen.

8. Minder missies (Budget Internationale Veiligheid verkleinen)

Het Budget Internationale Veiligheid (BIV) is het budget van waaruit de uitgaven worden gedaan voor Nederlandse inzet in missies en operaties in het buitenland. Dit omvat zowel de personele als materiële kosten die door de uitzending additioneel worden gemaakt. Deze maatregel betreft een 50 miljoen euro (circa 25 procent) verkleining van het BIV. Minder missies leiden tot een hogere gereedstelling van de krijgsmacht ten aanzien van de eerste hoofdtak van Defensie: het beschermen van het eigen en NAVO-grondgebied. Bovendien dwingt een beperkter budget tot een zorgvuldigere afweging aan welke missie of operatie wordt deelgenomen.

9. Personeelsmiddelen in lijn met vullingspercentage

Al meerdere jaren schommelt het vullingspercentage (bezettingsgraad) van de Defensieorganisatie rond de 85 procent. Hiernaast is sprake van toenemende krapte op de arbeidsmarkt en heeft Defensie de komende jaren een grote opgave om alle extra vacatures te vullen welke beschikbaar komen naar aanleiding van de Defensienota. Met deze taakstelling wordt het budget meer in lijn gebracht met het vullingspercentage van het Defensiepersoneel en worden de personeelsbudgetten aangepast naar 90 procent van het huidige budget.

10. Nieuwe materieel- en IT-projecten 2024 niet starten

Met deze maatregel zou besloten worden om diverse nieuwe materieel- en IT-projecten, welke in 2024 van start zouden gaan, niet te starten. Hieronder vallen ook vervangingsprojecten voor materieel en IT. Voorbeelden hiervan zijn de vervanging van de amfibische schepen en het IT-project Joint EO (electronic attack). Deze maatregel kan consequenties hebben voor de gereedstelling van Defensie en voor de instandhoudingskosten van de huidige activa vanwege het langer instandhouden.

11. Afzien van materieel- en IT-contracten 2024

Met de Defensienota 2022 zijn nieuwe en vervangingsprojecten voor IT en materieel aangekondigd op alle krijgsmachtsonderdelen. Hierover is de Kamer met A- en B-brieven geïnformeerd. Defensie verwacht voor diverse projecten in 2024 contracten te sluiten met leveranciers o.a. voor Medium- en Short Range Air Defense, vervanging onderzeeboten en vervanging van de Medium Utility helikopter (SOF Air RW). Pas na parlementaire behandeling kan Defensie de overeenkomst met de leverancier bekrachtigen. Met deze maatregel zou besloten worden om de

nieuwe materieel- en IT-projecten te beëindigen en daarmee de verplichting niet aan te gaan. Deze maatregel kan consequenties hebben voor de gereedstelling van Defensie en voor de instandhoudingskosten van huidige activa vanwege het langer instandhouden.

12. Projecten stopzetten

Met deze maatregel zouden projecten uit het Defensie Materieel Proces (DMP) worden stopgezet, die zich nu nog in de voorbereidende fase bevinden en waarvan enkel een A-brief is verstuurd. Het betreft een veelvoud aan projecten waaronder FOXTROT, de vervanging van de medium utility helikopter en de verwering van maritime strike. Deze maatregel kan consequenties hebben voor de gereedstelling van Defensie en voor de instandhoudingskosten van huidige activa vanwege het langer instandhouden.

13. Bijdrage Nederland aan Kustwacht Carib bijstellen

Nederland betaalt nu 87,8 procent van de kosten voor de Caribische Kustwacht. Curaçao, Aruba en Sint Maarten de overige 12,2 procent, deze verdeelsleutel kan worden aangepast. Door deze aanpassing wordt het budget tevens in lijn gebracht met de gepresenteerde plannen. Uit de gepresenteerde plannen blijkt namelijk dat op de lange termijn sprake is van onderuitputting en de verwachting is dat dit ook de komende jaren het geval blijft.

14. Aanpassen militaire gezondheidszorg

Defensie heeft een eigen militaire gezondheidsdienst. Als maatregel wordt voorgesteld dat de militaire gezondheidszorg wordt afgebakend tot zorg die direct gelinkt is aan de specifieke militaire vereisten, zoals zorg op missie. Reguliere zorg voor militairen in Nederland, zoals tandheelkunde of fysiotherapie, kan in het civiele zorgsysteem opgenomen worden. Met deze maatregel wordt verondersteld dat een korting van 20 procent op het zorgbudget realiseerbaar is. Deze maatregel vraagt om een wetswijziging en daarom zou dit pas vanaf 2026 kunnen starten.

15. Niveau stafcapaciteit handhaven op niveau 2022

Met het coalitieakkoord Rutte IV en de Voorjaarsnota 2022 zijn extra middelen beschikbaar gesteld om de Defensieorganisatie de komende jaren te laten groeien. Met de groei van organisatie wordt ook de stafcapaciteit van Defensie (ondersteuning) versterkt. Door het niveau van de stafcapaciteit te handhaven op het niveau 2022 blijft de organisatie als geheel groeien, maar groeit de ondersteunende stafcapaciteit niet mee.

16. Incidenteel afromen onderuitputting Defensiematerieelbegrotingfonds (DMF)

De afgelopen jaren is er herhaaldelijk onderuitputting geweest op het Defensiematerieelbegrotingfonds. Hierdoor zijn projecten en middelen doorgeschoven naar latere jaren, waardoor er een budgettair boeggolf-effect ontstaat wat moeilijk tot besteding komt. Er wordt voorgesteld om deze onderuitputting in één keer af te romen om het boeggolf-effect te verkleinen. Deze maatregel kan effect hebben op de programmering en kan mogelijk leiden tot vertraging van projecten.

Alternatieve beleidsopties

17. Aanvullende toerekening Defensie-uitgaven

Indien er wordt gekozen om aanvullende posten toe te rekenen als Defensie-uitgaven vanuit andere begrotingen, worden deze meegenomen in de rapportage richting de NAVO. Naast de bestaande toerekening (ongeveer 100 miljoen euro) kan ervoor gekozen worden om aanvullend 100 miljoen euro toe te rekenen vanuit andere begrotingen, bijvoorbeeld de steun aan Oekraïne via de Europese Unie. Door deze maatregel kan er 100 miljoen euro omgebogen worden op de Defensiebegroting waarbij het huidige NAVO-percentages gehandhaafd blijft. Naast toerekenen is het ook mogelijk om middelen structureel over te hevelen naar de Defensiebegroting, waardoor ze meetellen voor de NAVO-doelstelling. Hierbij zal gekeken moeten worden of overheveling doelmatig is.

18. Militaire steun aan Oekraïne inpassen in Defensiebegroting

Sinds de oorlog in Oekraïne levert Nederland militaire steun aan Oekraïne. De verwachting is dat deze steun ook op de middellange termijn aan zal houden. Op dit moment worden deze middelen per steunverzoek beoordeeld of en welk deel van de steun uit de algemene middelen gefinancierd wordt. Tot aan de miljoenennota 2024 is jaarlijk circa 2 miljard euro aan militaire steun voor Oekraïne beschikbaar gesteld. Met deze maatregel wordt voorgesteld om de middelen voor de militaire steun aan Oekraïne in te passen in de Defensiebegroting in lijn met andere militaire operaties. Ten opzichte van de huidige stand van de rijksbegroting levert deze maatregel op dit moment geen

besparing op, omdat de uitgaven voor militaire steun aan Oekraïne niet meerjarig geraamd zijn. Gevolg van deze maatregel is dat bij een gelijkblijvende Defensiebegroting hiermee minder middelen beschikbaar blijven voor de Nederlandse krijgsmacht.

19. Kasschuif Defensiebegroting

De afgelopen jaren is gebleken dat het realisatievermogen van de Defensieorganisatie achterblijft bij wat er aan budget is toegekend. Met deze maatregel wordt voorgesteld om middelen naar latere jaren te verschuiven (gebaseerd op het historische realisatievermogen) en laat de begroting een meer gelijkmatige groei zien. Intertemporeel is deze kasschuif budgetneutraal.

3.10 Infrastructuur en Waterstaat

Tabel 16

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldo verbeterend)

Nr.	Maatregel	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc. in
Mobiliteit & infrastructuur								
1	Versoberingsvariant voor het Mobiliteitsfonds	- 38	- 72	- 146	- 119	- 156	0	nvt
2	Ombuigingen Hoofdwegennet (cumulatief ca. 7,2 mld.)	- 27	- 123	- 197	- 406	- 656	0	2037
3	Ombuigingen Hoofdvaarwegennet (cumulatief ca. 2,3 mld.)	- 95	- 175	- 460	- 44	- 39	0	2037
4	Ombuigingen Spoor netwerk (cumulatief ca. 10 mld.)	- 254	- 426	- 801	- 739	- 869	0	2037
5	Afschaffen Lelylijn	- 50	- 100	- 250	- 250	- 250	0	2037
6	Ombuiging middelen ontsluiting woningbouw (cumulatief ca. 5,2 mld.)	0	- 468	- 417	- 392	- 477	0	2037
7	Eenmalige maximale afroaming op de post Nog Uit te Voeren Werken Rijkswaterstaat	- 1.110	0	0	0	0	0	2025
8	Versobering beheer, onderhoud, vervanging en renovatie Hoofdwegennet & Hoofdvaarwegennet Rijkswaterstaat	- 204	- 226	- 224	- 253	- 260	- 254	2029*
9	Versobering beheer, onderhoud, vervanging en renovatie ProRail	- 212	- 212	- 198	- 205	- 184	- 199	2029*
10	Realistisch kasritme Mobiliteitsfonds	- 1.100	- 1.400	- 900	- 660	- 120	0	nvt
11	Tol handhaven na invoering BnG bij WST, BBV en Kiltunnel en Westerscheldetunnel niet tolvrij per 2025	0	- 29	- 29	- 29	- 29	77	2030
12	Versobering financiering Strategisch Plan Verkeersveiligheid	0	0	- 50	- 50	- 19	0	2030
Overige maatregelen voor openbaar vervoer en spoor								
13	Maximaal om te buigen budget Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer	0	0	0	0	- 1.052	- 1.052	2029
14	Bezuinigen Programma Hoogfrequent Spoor met 10%	- 18	- 20	- 25	- 25	- 24	- 13	2029*
15	Bezuinigen Programma veiligheid overwegen met 10%	- 10	- 9	- 6	- 4	- 2	0	2029
16	Concessiesubsidie afschaffen	0	- 13	- 13	- 13	- 13	0	2034
17	Bijdrage regionaal OV stopzetten (motie Bikker c.s.)	- 300	- 300	- 300	- 300	- 300	- 300	2024
Waterveiligheid en Deltafonds								
18	Eenmalige maximale afroaming van de vrije investeringsruimte Deltafonds (cumulatief 1,1 mld.)	0	0	0	0	0	0	nvt
19	Realistisch kasritme Deltafonds	- 36	- 124	- 246	- 24	- 38	0	nvt
20	Volledig afroamen beschikbare middelen voor studiekosten (1.03 en 2.03)	0	- 39	- 29	- 24	- 17	- 11	2029
21	50% Cofinanciering waterschappen introduceren bij Programmatische Aanpak Grote Wateren & Integraal Rivieren Management (PAGW en IRM)	0	0	- 3	- 3	- 10	- 70	2029*
22	Volledige financiering Deltaplan Zoetwater door de zoetwaterpartners	0	0	0	- 36	- 42	- 42	2028
23	Uitsmeren Hoogwaterbeschermingsprogramma van 2050 naar 2065	0	0	0	0	- 83	- 83	2028
24	Verhogen cofinanciering waterschappen van 50% naar 75%	0	0	0	0	- 112	- 112	2028
25	Afschaffen verschillende subsidieregelingen voor bodem en water	- 47	- 47	- 43	- 43	- 50	0	2030
Klimaat, circulaire economie en milieu								
26	Stopzetten vergroening van vervoer	- 130	- 199	- 129	- 120	- 122	- 41	2029
27	Afschaffen maatregelen verduurzaming van de scheepvaart	- 22	- 115	- 114	- 75	- 53	0	2031
28	Stopzetten subsidies voor de circulaire economie	- 33	- 88	- 68	- 40	- 37	0	2031
29	Subsidies voor vergroening van de bouw niet doorzetten	- 42	- 92	- 95	- 81	- 61	0	2031

* = Dit betreft geen struc. bedrag maar een gemiddeld bedrag per jaar voor de periode 2029 – 2037 (einde meerjarenperiode fonds)

Mobiliteit en infrastructuur

Binnen het mobiliteitsdomein zijn uiteenlopende besparingen mogelijk. Dit gaat uiteindelijk ten koste van concrete projecten. Als er een taakstelling of budgetkorting wordt opgelegd (zoals bij maatregel 1) wordt de daadwerkelijke keuze voor een ombuiging open gelaten en uitgesteld. Het is vervolgens aan de nieuwe bewindspersonen om deze taakstelling uit te voeren en in te vullen.

De maatregelen per modaliteit (maatregel 2 tot en met 4 en 6) kunnen worden ingevuld met verschillende concrete projecten. Een lijst van de concrete projecten is opgenomen in tabel 17, 18, 19 en 20. Voor de verschillende projecten en programma's geldt dat er geen sprake is van juridische contractuele verplichtingen. Onder verschillende projecten liggen wel bestuurlijke afspraken die aanpassing vereisen als er op wordt omgebogen. In de tabel zijn projecten opgenomen in de onderzoeksfase, verkenningsfase of planning en studiefase. De cumulatieve bedragen van de projecten zijn opgenomen in de tabel. De cijfers zijn gebaseerd op de ontwerpbegroting Mobiliteitsfonds 2024. Een aantal programma's/projecten zijn buiten beschouwing gelaten. Dit betreft onder andere ERTMS (i.v.m. Europese verplichtingen) en enkele reserveringen voor onder andere de invoering van de vrachtwagenheffing en de bijdrage aan agentschappen. Voor een volledig overzicht kan de ontwerpbegroting 2024 Mobiliteitsfonds geraadpleegd worden. Bedragen kunnen afwijken van bedragen in de ontwerpbegroting 2024 omdat bijdragen van derden in de tabellen niet zijn meegenomen.

In algemeenheid geldt dat het schrappen van projecten of korten van budgetten negatieve effecten kan hebben op de bereikbaarheid bij ongewijzigd mobiliteitsgedrag. Daarnaast kan het verzwarende gevolgen hebben voor het programma Vervanging en Renovatie (VenR). Als bijvoorbeeld een weg met daarin een brug wordt verbreed in een aanlegproject, dan wordt ook de brug gerenoveerd, vervangen of versterkt om de verbreding mogelijk te maken. Zonder aanlegproject, zouden de vervangings- of renovatiewerkzaamheden via het programma VenR/ instandhouding moeten worden uitgevoerd en gefinancierd. Daar is geen rekening mee gehouden in de ramingen. Tot slot geldt dat diverse projecten onderdeel zijn van meerdere maatregelen. Dit geldt met name voor de projecten met een relatie tot de ontsluiting van woningbouw. Uiteindelijk kan een project maar één keer stopgezet worden. De bedragen van maatregelen kunnen dus niet zondermeer bij elkaar opgeteld worden.

1. Versoeringsvariant voor het Mobiliteitsfonds

Een van de redenen om een ombuiging uit te voeren kan realiseerbaarheid zijn. Lopende grote projecten vragen veel mankracht. De start en uitvoering van nieuwe grote projecten op korte en middellange termijn bleek de afgelopen tijd niet realiseerbaar volgens de begrotingsplanning, mede vanwege schaars personeel, sterk gestegen prijzen van grondstoffen, vergunningen voor stikstof en tekorten aan andere materialen. In deze versoeringsvariant wordt circa 10 procent van het budget omgebogen. De daadwerkelijke invulling van de ombuiging met projecten moet hierbij worden ingevuld. Zie onder voor mogelijkheden.

2. Ombuigingen Hoofdwegennet

Er kan maximaal circa 7,2 miljard euro omgebogen worden op verschillende projecten aan het Hoofdwegennet. Het gaat hier om budgetten voor projecten in de verkenningsfase, onderzoeksfase en plan/studiefase. Projecten die zich al in de realisatiefase bevinden of richting realisatie gaan zijn buiten beschouwing gelaten in verband met juridische verplichtingen. Eveneens zijn buiten beschouwing gelaten de reserveringen voor de invoering van de vrachtwagenheffing, en enkele reserveringen voor onder andere de optimalisering van gebruik van het hoofdwegennet en de bijdrage aan agentschappen. In de ontwerpbegroting 2024 is het volledige overzicht te zien. Bijdragen van andere partijen (denk aan regionale partijen bijvoorbeeld) zijn niet meegenomen. De volgende projecten kunnen worden omgebogen:

Tabel 17		
Projecten	Reservering projecten (in mln.)	Relatie met ontsluiting woningbouw van 7,5 mld.
Hoofdwegen		
<i>Fase: Verkenningen</i>		
A2 Deil – Den Bosch	122 mln.	Nee
A15 Papendrecht – Gorinchem	104 mln.	Nee
Verbreding Rijnlandbrug	40 mln.	Ja
A9 Rottepolderplein	5 mln.	Nee
A27 Zeewolde – Eemnes	3 mln.	Nee
Oeververbinding Rotterdam	282 mln.	Nee
A50 Bankroef Paalgraven	78 mln.	Nee
N35 Wijthmen – Nijverdal	15 mln.	Nee
A58 Tilburg - Breda	7 mln.	Nee
<i>Fase: Reserveringen</i>		

Projecten	Reservering projecten (in mln.)	Relatie met ontsluiting woningbouw van 7,5 mld.
N33 Groningen (onderdeel van PEGA)	395 mln.	Nee
Reservering Westerscheldetunnel tolvrij per 2025	147 mln.	Nee
Onderhoud en exploitatie Infra Carabisch NL	73 mln.	Nee
Reservering stikstof	13 mln.	Nee
Schoon -en Emissieloos bouwen	174 mln.	Nee
Modaliteitspecifieke reservering	15 mln.	Nee
Strategisch Plan Verkeersveiligheid	119 mln.	Nee
Reserve bereikbaarheid Woningbouwmiddelen Hoofdwegenet	376 mln.	Ja
<i>Fase: Planning -en studies</i>		
A27/A12 Ring Utrecht	1427 mln.	Nee
A7/A8 Corridor Amsterdam Hoorn	531 mln.	Ja
A6 Almere Oostvaarders	144 mln.	Ja
A4 Burgervleen – N14	347 mln.	Ja
A1/A28 Knooppunt Hoevelaken	64 mln.	Nee
InnovA58: Eindhoven – Tilburg	531 mln.	Ja
A4 Haaglanden – N14	92 mln.	Nee
A67/A73 Zaanderheiken*	4 mln.	Nee
Rijksbijdrage Noordelijke Randweg Utrecht	27 mln.	Nee
Stedelijke Bereikbaarheid Almere	31 mln.	Nee
N65 Vught – Haaren	89 mln.	Nee
A67 Leenderheide - Gelderop Zuid	24 mln.	Nee
A1/A30 Barneveld	12 mln.	Nee
N33 Zuidbroek Appingedam	11 mln.	Nee
Beter Benutten	96 mln.	Nee
Geluidssaneringsprogramma - weg	550 mln.	Nee
Kosten voorbereiding tol	114 mln.	Nee
Impuls Strategisch Plan Verkeersveiligheid	349 mln.	Nee
Verkeersveiligheid N-wegen	194 mln.	Nee
Reservering voor LCC	425 mln..	Nee
N50 Kampen - Kampen Zuid*	9 mln.	Nee
N35 Knooppunt Raalte*	15 mln.	Nee
N35 Nijverdal - Wierden*	36 mln.	Nee
A20 Nieuwerkerk a/d IJssel*	131 mln.	Nee
Totaal	ca. 72 mld.	

**Dit betreft projecten die ondanks de stikstofproblematiek wel door kunnen gaan.*

Bij de afgelopen voorjaarsbesluitvorming 2023 zijn in het kader van de herprioriteringsopgave binnen het Mobiliteitsfonds budgetten afgeroomd bij verschillende wegenprojecten. Men zou bijvoorbeeld de resterende planflexibele budgetten van deze wegenprojecten af kunnen romen. Dit betreft een totaal budget van circa 0,4 miljard euro. Dit gaat om de projecten: N35 Wijthmen Nijverdal, A9 Rottepolderplein, A58 Breda – Tilburg, A27 Zeewolde Eemnes, A15 Papendrecht Gorinchem, A2 Deil – Den Bosch, rijksbijdrage Noordelijke Randweg Utrecht, A67 Leenderheide Geldrop, A1/A30 Barneveld, A4 Haaglanden – N14 en A1/A28 knooppunt Hoevelaken. Voor meer toelichting over deze herprioritering kan onder meer de Kamerbrief van 19 september 2023 over de herprioritering Mobiliteitsfonds/MIRT worden geraadpleegd.

Als gevolg van deze ombuigingen geldt dat (toekomstige) fileknelpunten mogelijk niet worden opgelost. De files kunnen daarom toenemen en de economische verlieskosten kunnen stijgen. Tegelijkertijd kan de invoering van Betalen naar Gebruik het autogebruik vanaf 2030 afremmen. Daarnaast geldt dat Rijkswaterstaat al enkele jaren aangeeft aan te lopen tegen de krappe arbeidsmarkt en zijn verschillende aanlegprojecten voorlopig niet uitvoerbaar vanwege missende stikstofvergunningen. Er kan ook gekozen worden om de volgende specifieke projecten stop te zetten:

Stopzetten A4 Burgerveen – N14

In 2019 is dit project opgenomen in het MIRT-overzicht. De start van het project stond gepland voor 2026. Echter wordt dit project geraakt door stikstof waardoor de planning verschuift. Het doel van dit project was een extra rijstrook op de A4 tussen knooppunt Burgerveen en de N14 inclusief mogelijke Smart Mobility maatregelen. Het project bevindt zich in de plan/studiefase en kan worden omgebogen. Dit betreft een budget van circa 347 miljoen euro. Er is geen rekening gehouden met eventuele aanvullende kosten voor beheer, onderhoud, vervanging en renovatie.

Stopzetten A12/A27 Ring Utrecht (Amelisweerd)

Dit project kent een vastgesteld Tracébesluit dat momenteel nog in procedure is bij de Raad van State (hierna: RvS). De groei van autoverkeer leidt tot problemen op de ring Utrecht. Dit project stelt onder meer voor om de A12 uit te breiden met een extra rijstrook in beide richtingen en de A27 aan de oostkant van Utrecht uit te breiden. Omdat het project zich nog niet in de realisatiefase bevindt en in procedure is bij de RvS kan het budget worden omgebogen. Dit betreft een budget van circa 1.427 miljoen euro. Er is geen rekening gehouden met eventuele aanvullende kosten voor beheer, onderhoud, vervanging en renovatie.

3. Ombuigingen Hoofdvaarwegennet

Er kan maximaal circa 2,3 miljard euro omgebogen worden op projecten aan het Hoofdvaarwegennet. De bijdrage van derden is van dit bedrag afgetrokken. Het gaat hier om budgetten voor projecten in de verkenningsfase en plan/studiefase. Projecten die zich al in de realisatiefase bevinden of richting realisatie gaan zijn buiten beschouwing gelaten in verband met juridische verplichtingen. De volgende projecten kunnen worden omgebogen:

Tabel 18	
Projecten	Reservering projecten (in mld.)
Hoofdvaarwegen	
<i>Fase: Reserveringen</i>	
Modaliteitspecifieke reservering	15 mln.
<i>Fase: Planning -en studies</i>	
Bovenloop IJssel	41 mln.
Capaciteitsuitbreiding ligplaatsen IJssel	31 mln.
Capaciteitsuitbreiding Amsterdam Lemmer	7 mln.
Wilhelminakanaal Sluis II*	87 mln.
Reservering LCC	391 mln.
Reservering scheepvaartveiligheid op zee	868 mln.
Vaarweg Lemmer - Delfzijl fase 2*	481 mln.
Overige projecten en reserveringen	404 mln.
Modal shift van weg naar water	37 mln.
Totaal	ca. 2,3 mld.

**Dit betreft projecten die ondanks de stikstofproblematiek wel door kunnen gaan.*

Er kan ook een kleiner bedrag worden omgebogen door een subset van concrete projecten stop te zetten. Er kan bijvoorbeeld voor gekozen worden om de investeringen bij de IJssel stop te zetten. Het stopzetten van beide investeringen in de IJssel ter waarde van circa 70 miljoen euro heeft een negatief effect op de bevaarbaarheid en veiligheid vanwege een beperkte mogelijkheid om aan te meren bij ligplaatsen voor de grotere scheepvaart.

4. Ombuigingen Spoor netwerk

Er kan maximaal circa 10 miljard euro omgebogen worden op projecten aan het Spoor netwerk. Deze maatregel bevat het volledig beschikbare cumulatieve budget voor de landelijke Openbaar Vervoernetwerk dat afgeroomd kan worden. De bijdragen van derden zijn hiervan afgetrokken. Het gaat hier om budgetten voor reserveringen of projecten in de verkenningsfase en plan/studiefase. Projecten die zich al in de realisatiefase bevinden of richting realisatie gaan zijn buiten beschouwing gelaten in verband met juridische verplichtingen. De volgende projecten kunnen worden omgebogen:

Tabel 19

Projecten	Reservering projecten	Relatie met ontsluiting woningbouw van 7,5 mld.
Spoorwegen & OV		
<i>Fase: Verkenningen</i>		
Amsterdam Zuid 3e perron	330 mln.	Nee
OV en Wonen in en rond Utrecht	809 mln.	Ja
HUB Den Bosch	138 mln.	Ja
Oude Lijn	1789 mln.	Ja
OV-verbinding Noord/Zuidlijn	902 mln.	Nee
<i>Fase: Reserveringen</i>		
Lelylijn	3000 mln.	Nee
Stedelijk Openbaar Vervoer Rotterdam	336 mln.	Nee
RegioExpress	85 mln.	Ja
Eurregiorail	32 mln.	Ja
Station Groningen Suiker	94 mln.	Ja
Brainport Eindhoven	497 mln.	Ja
Knooppunt Ontwikkeling OV	44 mln.	Nee
Oostflank Rotterdam	672 mln.	Ja
HOV4 Eindhoven	132 mln.	Ja
Modaliteitspecifieke reservering	15 mln.	Nee
HOV Lijn Almere/Oosterwold	54 mln.	Ja
MIRT-onderzoek Westflank Groningen	82 mln.	Ja
Spoorgoederenvervoer	7 mln.	Nee
Slimme -en duurzame mobiliteit	146 mln.	Nee
Pakket Zeeland	55 mln.	Nee
<i>Fase: Planning -en studies</i>		
Toekomstvast Spoor Zuid NL	195 mln.	Ja
HRMK Spoorbrug	79 mln.	Nee
Programma 740 Treinen (goederenvervoer)	103 mln.	Nee
Grensoverschrijdend Spoorvervoer	154 mln.	Nee
Quickscan decentraal vervoer Gelderland	10 mln.	Nee
Multimodale Knoop Schiphol	136 mln.	Nee
Meppel: Spoor -en Perroncapaciteit	37 mln.	Nee
Studie -en innovatiebudget	35 mln.	Nee
Totaal	ca. 10 mld.	

Er kan ook een kleiner bedrag worden omgebogen door een subset van concrete projecten stop te zetten. Zo kan bijvoorbeeld het project Amsterdam Zuid 3e Perron worden stopgezet met de gedachte dat NS nu al moeite heeft met het realiseren van een sluitende dienstregeling en nieuwe investeringen daarom niet direct logisch kunnen zijn. Voor spoorprojecten geldt dat de uitvoering steeds duurder wordt en de maakbare capaciteit van de markt onder druk staat. Tevens kunnen de Nederlandse Spoorwegen steeds moeilijker personeel vinden waardoor extra treinen laten rijden een uitdaging is. Ook heeft het Nederlandse spoor te maken met een groeiende instandhoudingsopgave. Daar kan de focus op worden gelegd.

Met die gedachte zou bijvoorbeeld ook het restbudget bij de OV-verbinding Noord/Zuidlijn kunnen worden stopgezet. Beide projecten leveren een totale ombuiging op van circa 1,2 miljard euro. Daarnaast had de OV-verbinding een negatief MKBA in een laag WLO-scenario en een klein positief MKBA-resultaat in een hoog WLO-scenario⁴⁵.

⁴⁵ Zwash OV (2021), MKBA-eindrapport Propositie doortrekken Noord/Zuidlijn, gepubliceerd voor de Eerste Kamer op: https://www.eerstekamer.nl/nonav/overig/20211217/mkba_noord_zuidlijn/document

5. Afschaffen Lelylijn

In het coalitieakkoord van Rutte IV zijn middelen vrijgemaakt met als doel een snelle treinverbinding tussen Groningen en Amsterdam te creëren: de Lelylijn. Met deze maatregel vallen de voor de Lelylijn gereserveerde middelen vrij. Voor het realiseren van de Lelylijn is meer budget benodigd dan reeds gereserveerd. Het afschaffen van de Lelylijn vermindert de risico's op het Mobiliteitsfonds.

6. Ombuiging middelen ontsluiting woningbouw

Er kan maximaal circa 5,2 miljard euro omgebogen worden op middelen voor ontsluiting woningbouw. Bij het coalitieakkoord is 7,5 miljard euro vrijgemaakt voor de ontsluiting van woningbouwprojecten. Deze besparing wordt ingevuld door weg-, spoor- en OV-projecten te laten vervallen, waarbij nog geen sprake is van juridische, contractuele en wettelijke verplichtingen. Uitgezonderd in deze variant zijn de budgetten voor de jaren 2023 en 2024, de juridisch verplichte budgetten en het budget voor de specifieke uitkering woningbouw op korte termijn voor bovenplanse infrastructuur. Daarnaast geldt dat enkele projecten de komende periode ter besluitvorming voorliggen in de Tweede Kamer zoals de Mobiliteitspakketten van circa 1 miljard euro. Hierdoor kan het bedrag dat omgebogen kan worden wijzigen.

Tabel 20

Projecten	Reservering projecten (in mld.)
<i>Fase: Verkenningen</i>	
Ontsluiting Groot Merwede	600 mln.
Hub Den Bosch	60 mln.
Oude Lijn	680 mln.
A16 Van Brienenoordcorridor	55 mln.
<i>Fase: Reserveringen</i>	
Reserve bereikbaarheid Woningbouwmiddelen Hoofdwegenet	376 mln.
Mobiliteitsmaatregelen Ring MRA & Ring Eindhoven	100 mln.
Infra-Optimalisatie Ringen MRA & A12 Zone – Ring Utrecht	100 mln.
Mobiliteitsmaatregelen Ringen MRU – UNED & Ringen MRDH	100 mln.
RegioExpress	85 mln.
Eurregionrail	32 mln.
CID Binckhorst	213 mln.
Oeververbinding Rotterdam	634 mln.
Station Groningen Suiker	88 mln.
Brainport Eindhoven	469 mln.
Rijnbrug	40 mln.
MIRT onderzoek Westflank Groningen	82 mln.
HOV4 Eindhoven	132 mln.
HOV lijn Almere Pampus en/of Oosterwold	54 mln.
<i>Fase: Planning -en studies</i>	
Mobiliteitspakketten	1066 mln.
A7-A8 Amsterdam Hoorn	150 mln.
A6 Almere Oostvaarders-Lelystad	30 mln.
A4 N14 Burgerveen	80 mln.
Toekomstvast Spoor Zuid NL	75 mln.
InnovA58 E-T	126 mln.
Totaal	ca. 5,2 mld.
*voor verschillende projecten geldt dat de genoemde bijdragen een toevoeging zijn aan het projectbudget	

Er kan ook een kleiner bedrag worden omgebogen door een subset van concrete projecten stop te zetten. Voor de projecten Station Groningen Suiker, HUB Den Bosch en MIRT-onderzoek Westflank Groningen geldt bijvoorbeeld dat deze regio's in het afweegkader ontsluiting woningbouw de laagste score hadden ten opzichte van andere

voorgestelde projecten (zie ook de Kamerbrief van 12 oktober 2023 over het afweegkader voor middellange termijn Woningbouw en Mobiliteit). Voor een verdere toelichting kan de ontwerpbegroting Mobiliteitsfonds 2024 hoofdstuk 2.4 worden geraadpleegd.

7. Eenmalige maximale afroaming op de post Nog Uit te Voeren Werken (NUTW) Rijkswaterstaat (RWS)

RWS is een agentschap met een baten-lasten administratie. Bij de instelling van het agentschap is met het ministerie van Financiën afgesproken dat RWS geen resultaat (verlies of winst) mag behalen over activiteiten die door de markt worden verricht. De middelen die binnen het agentschap aan het einde van een boekjaar over zijn of tekort worden gekomen, worden op de balans van RWS verantwoord onder de benaming Nog Uit Te Voeren Werkzaamheden. Zo blijven middelen die in het ene boekjaar niet tot besteding komen, beschikbaar voor de bijbehorende werkzaamheden. Ultimo 2022 stond circa 1,1 miljard euro op deze post. Door een eenmalige afroaming kan de prikkel ontstaan voor RWS om doelmatigere processen in te richten. Een maximale afroaming gaat ten koste van budget bestemd voor beheer en onderhoud en kan leiden tot extra uitgesteld onderhoud en verstoringen op de netwerken.

8. Versobering beheer, onderhoud, vervanging en renovatie Hoofdwegennet & Hoofdvaarwegennet Rijkswaterstaat

Een aanzienlijk deel van het budget binnen het Mobiliteitsfonds voor de Hoofdwegen en Hoofdvaarwegen is bestemd voor beheer, onderhoud, vervanging en renovatie (circa 20 procent in 2024, oplopend tot circa 30 procent in 2028). De middelen bestemd voor beheer en onderhoud, totaal voor Rijkswaterstaat en ProRail zijn door het laatste kabinet stevig verhoogd, oplopend van circa 875 miljoen euro in 2024 naar structureel 1,25 miljard euro. Hierbij wordt het afgesproken basiskwaliteitsniveau voor RWS gerealiseerd. Een afschaling van beheer, onderhoud, vervanging en renovatie kan op verschillende wijze worden vormgegeven. In deze ombuigingsvariant is gekozen voor een indicatieve besparing van 10 procent.

De taakstelling kan bijvoorbeeld worden ingevuld door (niet uitputtende lijst): onderzoek naar ontwerpspecificaties, kwaliteitsnormering verlagen en op innovatie inzetten. Ook kan worden ingezet op minder groenonderhoud. Daarmee worden hogere risico's geaccepteerd. De budgetvermindering kan negatieve consequenties hebben voor de kwaliteit van het Hoofdwegen- en Hoofdvaarwegennetwerk; denk bijvoorbeeld aan een slecht wegdek, storingen bij bruggen en snelheidsbeperkingen bij bruggen. Dit heeft specifieke gevolgen op de doorstroom en kan het ondoelmatig uitgesteld onderhoud doen oplopen.

9. Versobering beheer, onderhoud, vervanging en renovatie ProRail

Een aanzienlijk deel van het budget binnen het Mobiliteitsfonds voor Openbaar vervoer en Spoor is bestemd voor beheer, onderhoud, vervanging en renovatie (circa 20 procent in de periode 2024 - 2028). De middelen bestemd voor beheer en onderhoud, totaal voor ProRail en Rijkswaterstaat (er is door het toenmalige kabinet geen verdeling gemaakt), zijn door het laatste kabinet stevig verhoogd, oplopend van circa 875 miljoen euro in 2024 naar structureel 1,25 miljard euro. Dit jaar wordt het basiskwaliteitsniveau voor ProRail vastgesteld. Een afschaling van beheer, onderhoud, vervanging en renovatie leidt ertoe dat dit ten koste gaat van het basisniveau. Een afschaling kan op verschillende wijze worden vormgegeven. In deze ombuigingsvariant is gekozen voor een indicatieve besparing van 10 procent.

De taakstelling kan bijvoorbeeld worden ingevuld door (niet uitputtende lijst): het verhogen van uitvoeren van onderhoudsmaatregelen overdag en een verlaging van de te verwachte prestaties. Daarnaast kunnen hogere risico's worden geaccepteerd. Dit kan ten koste gaan van onder andere investeringen in duurzaamheid, milieu en kan de treinreiziger overlast geven. Daarnaast kan het ondoelmatig uitgesteld onderhoud toenemen.

10. Realistisch kasritme Mobiliteitsfonds

Dit betreft een technische maatregel. De afgelopen jaren is gebleken dat het realisatievermogen van het Mobiliteitsfonds achterblijft bij wat er aan budget is toegekend, als gevolg van toevoegingen uit het coalitieakkoord en maakbaarheidsvraagstukken in de markt. In de eerste jaren van het Mobiliteitsfonds zijn extra middelen toegekend die in onderuitputting resulteerden, omdat projecten niet in dat ritme uitgevoerd konden worden. Bij deze maatregel is een grof voorstel gedaan om met een kasschuif een deel van de middelen naar latere jaren (periode 2030 en verder) te verschuiven. Op deze manier sluit de begroting aan op de gemiddelde geraamde uitgaven per jaar voor de fondsperiode 2024 tot en met 2037. Over de gehele looptijd van het fonds is deze kasschuif budgetneutraal.

De voorgestelde maatregel sluit aan bij het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte, waarin wordt geadviseerd om (toevoegingen aan) begrotingen in een realistisch ritme te plaatsen, waarbij rekening wordt gehouden met de uitvoeringskracht van de rijksoverheid en de arbeidsmarkt. Hierbij dient wel de disclaimer geplaatst te worden dat dit een grove technische kasschuif is. In de praktijk moet de onderliggende programmering van projecten aangepast worden, waarbij nader gekeken moet worden naar de (juridische) haalbaarheid.

11. Tol handhaven na invoering van Betalen naar Gebruik bij specifieke trajecten en Westerscheldetunnel niet tolvrij verklaren per 2025

Bij de invoering van Betalen naar Gebruik is nu de planning om de huidige toltrajecten in Nederland tolvrij te verklaren. Dit geldt voor de Westerscheldetunnel, de Blankenburgverbinding, de Kiltunnel en de Via15. Er kan voor gekozen worden om de tol niet af te schaffen. Dit levert circa 77 miljoen euro vanaf 2030 op. Gebruikers van deze specifieke tunnels en trajecten blijven dan betalen voor het gebruik ervan. Zie hiervoor ook het rapport van Revnext van 27 oktober 2022⁴⁶.

Daarnaast is er een reservering gemaakt om de Westerscheldetunnel uiterlijk per 2025 tolvrij te maken voor personenauto's en motoren. Voor dekking van de gedeelde tolgelden zijn middelen beschikbaar gesteld vanuit het Nationaal Groeifonds. Er kan voor gekozen worden om de Westerscheldetunnel niet vervroegd tolvrij te maken, bijvoorbeeld vanwege mogelijke hinder voor de omgeving in de vorm van milieu, geluid en stikstofuitstoot.

12. Versobering financiering Strategisch Plan Verkeersveiligheid

Deze maatregel ziet op het stoppen van de rijksbijdrage aan het Strategisch Plan Verkeersveiligheid. Het Strategisch Plan Verkeersveiligheid betreft een samenwerkingsverband tussen de rijksoverheid en medeoverheden. Dit gebeurt tot op heden via cofinanciering (50 procent rijksoverheid en 50 procent medeoverheden). Als de resterende rijksbijdrage stopt vereist dit aanpassing van de bestuurlijke afspraken en heeft dit mogelijk gevolgen voor de verkeersveiligheid.

Overige maatregelen voor openbaar vervoer en spoor

13. Maximaal om te buigen budget Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer

Jaarlijks wordt een beschikking verstrekt voor de BDU aan de Vervoerregio Amsterdam en de Metropoolregio Rotterdam Den Haag. De BDU verkeer en vervoer biedt in de gebieden waar de vervoerregio's actief zijn oplossingen voor verkeers- en vervoervraagstukken. De budgetvermindering kan (afhankelijk van de gekozen besparing) consequenties hebben op de OV-dienstregeling in deze regio's, een aanzienlijk deel van de BDU wordt namelijk verstrekt voor de lopende exploitatie van het regionale openbaar vervoer in deze regio's (circa 80 tot 90 procent). Een eventuele besparing kan betekenen dat regionale overheden hun lasten verhogen om de kosten voor de vervoerders te dekken. De vermindering staat nu genoteerd voor 1 januari 2028 zodat vervoerregio's en decentrale overheden de versobering juridisch kunnen verwerken. Bij deze ombuiging dient ook in ogenschouw genomen te worden dat deze regio's via het Provinciefonds minder middelen uitgekeerd krijgen vanwege de BDU.

14. Bezuinigen Programma Hoogfrequent Spoor met 10 procent

Bij deze maatregel wordt bezuinigd op het Programma Hoogfrequent Spoor (tien-minutentreinen of treinen zonder dienstregeling). Dit heeft als gevolg dat er op de drukste trajecten minder treinen zullen rijden dan gepland en kan leiden tot meer drukte op de weg.

15. Bezuinigen Programma Veiligheid Overwegen met 10 procent

Met deze maatregel wordt 10 procent bezuinigd op het Programma Veiligheid Overwegen. In 2022 was circa 47 miljoen euro minder besteed dan verwacht door langzamere infasering. In totaal staat hier circa 947 miljoen euro voor geraamd. Dit vraagt aanpassing van bestuurlijke afspraken en kan gevolgen hebben voor de verkeersveiligheid en daarmee het aantal doden en ongelukken op de weg.

16. Concessiesubsidie afschaffen

Met deze maatregel wordt de concessiesubsidie aan NS afgeschaft. Dit heeft als gevolg dat een financieel tekort ontstaat bij NS. Opvangen van dit tekort betekent dat de NS om het gewenste rendement van FIN te realiseren, het treinaanbod moet aanpassen of de tarieven verhoogd moeten worden.

⁴⁶ Revnext (2022), Varianten voor tariefstructuur Betalen naar Gebruik, onderzoek naar doelbereik en enkele neveneffecten.

17. Versobering regionaal OV (motie Bikker c.s.)

Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen 2023 is motie Bikker aangenomen. Deze motie verzoekt het kabinet om geld vrij te maken om het (regionaal) OV-aanbod op peil te houden en tariefstijgingen voor de reiziger te voorkomen. Hier is 300 miljoen euro voor uitgetrokken, waarvan circa de helft bijdraagt aan de beschikbaarheid en circa de andere helft bijdraagt aan het tegengaan van tariefstijgingen. Met deze maatregel wordt deze structurele bijdrage aan het (regionaal) OV afgeschaft. Dit leidt tot minder aanbod van het (regionaal) OV en hogere tarieven voor reizigers.

Waterveiligheid en Deltafonds

18. Eenmalige maximale afroaming van de vrije investeringsruimte Deltafonds

Momenteel staat er circa 1,1 miljard euro tot en met 2037 (vooral in latere jaren) nog in de vrije investeringsruimte van het Deltafonds, bovenop de gereserveerde bedragen binnen de investeringsruimte en de extra middelen uit het CA voor instandhouding van onder andere het hoofdwatersysteem. Als gevolg van krapte op de markt, is het de afgelopen twee jaar niet mogelijk gebleken om alle plannen op het Deltafonds uit te voeren, met onderuitputting op het Deltafonds als gevolg. Het is mogelijk om de volledig vrije investeringsruimte op het Deltafonds af te romen zonder dat hier direct juridische verplichtingen mee geschonden worden. Het eenmalig afromen van een gedeelte van de vrije investeringsruimte verhoogt de prikkel binnen het Deltafonds om tot doelmatige besteding te komen. Het volledig afromen van de investeringsruimte kan op termijn ten koste gaan van investeringen in programma's. Daarnaast spreekt de Deltacommissaris over een budgettaire spanning in het Deltaprogramma 2024.

19. Realistisch kasritme Deltafonds

Dit betreft een technische maatregel. De afgelopen jaren is gebleken dat het realisatievermogen van het Deltafonds achterblijft bij wat er aan budget is toegekend, als gevolg van toevoegingen uit het coalitieakkoord en maakbaarheidsvraagstukken in de markt. In de eerste jaren van het Deltafonds zijn extra middelen toegekend die in onderuitputting resulteerden, omdat projecten niet in dat ritme weggezet konden worden. Bij deze maatregel is een grof voorstel gedaan om met een kasschuif een deel van de middelen naar latere jaren (periode 2030 en verder) te verschuiven. Op deze manier sluit de begroting aan op de gemiddelde geraamde uitgaven per jaar voor de fondsperiode 2024 tot en met 2037. Over de gehele looptijd van het fonds is deze kasschuif budgetneutraal.

Deze voorgestelde maatregel sluit aan bij het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte, waarin wordt geadviseerd om (toevoegingen aan) begrotingen in een realistisch ritme te plaatsen, waarbij rekening wordt gehouden met de uitvoeringskracht van de rijksoverheid en de arbeidsmarkt. Hierbij dient wel de disclaimer geplaatst te worden dat dit een grove technische kasschuif is. In de praktijk moet de onderliggende programmering van projecten aangepast worden, waarbij nader gekeken moet worden naar de (juridische) haalbaarheid.

20. Volledig afromen beschikbare middelen voor studiekosten

Dit betreft de studie- en onderzoekskosten voor het Deltaprogramma (MIRT-onderzoeken) en de overige studie kosten op het gebied van waterveiligheid zoals het programma Water4all en strategisch onderzoek van het NWO in uitvoering met andere overheden. Er kan gekozen worden niet het volledige bedrag maar bijvoorbeeld een deel van het bedrag om te buigen zodat voor knelpunten beschikbaar budget overblijft.

21. 50 procent cofinanciering waterschappen introduceren bij Programmatische Aanpak Grote Wateren en Integraal Rivierenmanagement

De Programmatische Aanpak Grote Wateren en het programma Integraal Riviermanagement worden momenteel mede of geheel door de Rijksoverheid bekostigd. Conform de systematiek bij het Hoogwaterbeschermingsprogramma kan gekozen worden voor (meer) cofinanciering van medeoverheden zoals waterschappen. In de ombuiging is een halvering van de rijksbijdrage voorzien. Het instellen van een verplichte bijdrage of hogere bijdrage van waterschappen kan een lastenverhoging van waterschappen (de waterschapsbelastingen) betekenen of dwingt waterschappen te bezuinigen op andere uitgaven om de cofinanciering te kunnen bekostigen.

22. Volledige financiering Deltaplan Zoetwater door de zoetwaterpartners

Momenteel wordt fase 2 van het Deltaplan Zoetwater uitgevoerd. In 2027 wordt een definitief besluit genomen over fase 3 van het Deltaplan Zoetwater. Hiervoor reserveert I&W vanaf 2028 42 miljoen euro per jaar. Met deze maatregel wordt de rijksbijdrage stopgezet, ook voor het jaar 2027. Alle budgetten vóór 2027 zijn al bestemd. Het

gevolg hiervan kan zijn dat de verplichte bijdrage voor de zoetwaterpartners (o.a. provincies en waterschappen) hierdoor wordt verhoogd. Dit kan betekenen dat de lokale lasten omhoog moeten of dwingt lokale overheden op andere uitgaven te bezuinigen om de cofinanciering te bekostigen.

23. Uitsmeren Hoogwaterbeschermingsprogramma van 2050 naar 2065 als einddoel

De maatregel voorziet in het later behalen van de waterveiligheidsdoelstellingen zoals vastgelegd in de Waterwet. In plaats van 2050 wordt hier gestreefd naar voldoen aan de normen in 2065. Dit betekent dat de bijdrage tot en met 2050 lager wordt omdat van 2050 tot 2065 nieuwe bijdragen volgen. Doordat de bijdrage van het Rijk is gekoppeld aan bijdragen van waterschappen, zal de bijdrage van waterschappen met deze maatregel dalen. Verhoging van de kosten van de waterschappen kan doorwerken in een lastenverzwaring voor inwoners. Het Deltaprogramma wordt de komende jaren herijkt. Er is voor gekozen om de ombuiging in samenhang met deze herijking te zien. De herijking is naar verwachting in 2027 afgerond. Een eerdere invoering van de ombuiging is mogelijk maar hiervoor dienen o.a. de Omgevingswet, de Waterwet en het Besluit kwaliteit leefomgeving te worden gewijzigd.

24. Verhogen cofinanciering waterschappen van 50 procent naar 75 procent van het Hoogwaterbeschermingsprogramma

Deze maatregel voorziet in een verhoging van de bijdrage van waterschappen van 50 procent naar 75 procent cofinanciering aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Verhoging van de kosten van de waterschappen kan doorwerken in een lastenverzwaring voor inwoners. De rijksbijdrage kan in dit geval worden verlaagd, met netto hetzelfde beleidsresultaat. Om deze maatregel door te voeren is het noodzakelijk om bestuurlijke afspraken en de Waterwet te wijzigen. Het Deltaprogramma wordt de komende jaren herijkt. Er is voor gekozen om de ombuiging in samenhang met deze herijking te zien. De herijking is naar verwachting in 2027 afgerond waarmee een ombuiging per 2028 in zou kunnen gaan. Een eerdere invoering is mogelijk maar hiervoor dienen o.a. de Omgevingswet, de Waterwet en het Besluit kwaliteit leefomgeving te worden gewijzigd.

25. Afschaffen verschillende subsidieregelingen voor bodem en water

Voor verschillende thema's binnen dit domein kunnen subsidies worden afgeschaft. Bijvoorbeeld met de gedachte dat bedrijven, medeoverheden of andere organisaties zelf de kosten kunnen dragen en dit door kunnen belasten aan de gebruikers.

Tabel 21						
	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.
25, Afschaffen verschillende subsidieregelingen voor bodem en water (totaal)	- 47	- 47	- 43	- 43	- 50	0
<i>Afschaffen subsidieregeling: haalbaarheidsstudies en pilotprojecten voor innovaties voor waterveiligheid en waterzekerheid in delta's, deltasteden en in stroomgebieden in het buitenland</i>	- 4	- 4	0	0	- 9	0
<i>Afschaffen subsidieregeling: Blue Deal</i>	- 2	- 2	- 2	- 2	0	0
<i>Maximale budgetvermindering voor aanpak niet spoedlocaties bodemsanering</i>	- 41	- 41	- 41	- 41	- 41	0

Afschaffen subsidieregeling: haalbaarheidsstudies en pilotprojecten voor innovaties voor waterveiligheid en waterzekerheid in delta's, deltasteden en in stroomgebieden in het buitenland

De subsidieregeling PVW-IVWW wordt (vroegtijdig) stopgezet. Deze subsidie helpt ondernemingen, onderzoeksorganisaties en ngo's die een haalbaarheidsstudie of een pilotproject willen doen in het buitenland om waterveiligheid en waterzekerheid te vergroten/verhogen in het buitenland. Andere landen zullen dan zelf de kosten moeten dragen voor deze projecten. Deze subsidieregeling wordt medegefinancierd door HGIS-middelen.

Afschaffen subsidieregeling: Blue Deal

De Blue Deal is een programma dat langdurige partnerschappen mogelijk maakt tussen waterbeheerders in Nederland en het buitenland. Die partnerschappen werken, met 2030 als horizon, aan schoon, voldoende en veilig water. Bij afschaffing moeten waterbeheerders de kosten volledig zelf dragen. Tegelijkertijd kan ook gekozen worden door waterbeheerders om dit niet te doen met als gevolg dat het partnerschap stopt. Deze subsidieregeling wordt gefinancierd door HGIS-middelen.

Maximale budgetvermindering voor aanpak niet spoedlocaties bodemsanering

Een maximale verlaging van dit budget betekent dat medeoverheden minder bodemsaneringen zonder spoed per jaar kunnen oppakken of dat zij de kosten zelf moeten gaan dragen. Eventuele risico's voor de leefomgeving (humane, ecologische of verdere verspreiding) daarbij zijn gering; het gaat om locaties waarbij geen acuut risico aanwezig is. Voortgang van noodzakelijke ruimtelijke ontwikkelingen kan wel onder druk komen te staan: de aanpak van niet-spoed locaties vindt veelal plaats op het moment dat er ruimtelijke ontwikkelingen (woningbouw, aanleg infrastructuur, etc.) plaats gaan vinden.

Klimaat, circulaire economie en milieu

Voor verschillende thema's binnen dit domein kunnen subsidies worden afgeschaft. Ieder thema bestaat uit meerdere subsidies, zoals in onderstaande tabel (tabel 22) duidelijk wordt.

Tabel 22						
	2024	2025	2026	2027	2028	Struc
26. Vergroenen vervoer	- 130	- 199	- 129	- 120	- 122	- 41
Subsidieregeling Elektrische personenauto's particulieren	- 55	- 88	- 44	- 28	- 13	0
Subsidieregeling emissieloze bedrijfsauto's	- 21	- 21	0	0	0	0
Laadinfra wegvervoer (klimaatfonds)	- 54	- 73	- 67	- 63	- 63	0
Vergroenen personenvervoer afschaffen	0	0	0	- 11	- 28	41
Subsidie waterstof wegvervoer (klimaatfonds)	0	- 17	- 17	- 17	- 17	0
27. Verduurzaming scheepsvaart	- 22	- 115	- 114	- 75	- 53	0
Tijdelijke subsidieregeling Walstroom zeeschepen klimaat 2024-2026	0	- 81	- 75	- 25	- 3	0
Tijdelijke subsidieregeling verduurzaming binnenvaartschepen 2021-2025	- 22	13	- 13	- 13	- 13	0
Verduurzaming zeevaartschepen (klimaatfonds)	0	- 9	- 14	- 25	- 26	0
Subsidie voor waterstof in binnenvaart (klimaatfonds)	0	- 13	- 13	- 13	- 13	0
28. Circulaire economie	- 33	- 88	- 68	- 40	- 37	0
Subsidieregeling Circulaire Economie	- 3	- 7	- 8	- 7	- 6	0
Ondersteuning ketenvorming plastics (klimaatfonds)	- 12	- 24	- 17	- 6	- 3	0
AP ondersteuning ketenvorming plastics (klimaatfonds)	- 16	- 54	- 38	- 22	- 22	0
Bevorderen circulair doen en gedrag (klimaatfonds)	- 2	- 3	- 5	- 5	- 6	0
29. Vergroenen bouw	- 42	- 92	- 95	- 81	- 61	0
Laadinfra bouw (klimaatfonds)	- 4	- 16	- 28	- 28	- 22	0
Schoon en emissieloos bouwen	- 38	- 76	- 67	- 53	- 39	0

26. Vergroenen vervoer

Deze maatregel bestaat uit de volgende regelingen:

Subsidieregeling elektrische personenauto's

Onderzoek laat zien dat de subsidie op elektrische personenauto's een secundaire rol speelt bij de besluitvorming van particulieren om een elektrische auto aan te schaffen⁴⁷. Daarnaast is in 2023 gebleken dat er minder animo is dan verwacht voor de subsidieregeling⁴⁸. Ook heeft de Europese Unie de verplichting aan autoproducenten opgelegd dat alle auto's die zij verkopen samen niet meer mogen uitstoten dan een door de EU vastgesteld percentage⁴⁹. Voor 2030 betekent dat een vermindering van 55 procent ten opzichte van 2021, voor 2035 100 procent. In het licht van deze normen is het de vraag hoe doelmatig de subsidiëring van elektrische personenauto's is.

Subsidieregeling elektrische bedrijfsauto's

De subsidieregeling elektrische bedrijfsauto's helpt ondernemers bij het overstappen naar emissievrije auto's. Ondernemers zouden ook via normering gestimuleerd of gedwongen kunnen worden om bedrijfsauto's te gebruiken zonder uitstoot. Zo zijn er ongeveer 30 gemeenten die al aangekondigd hebben 'zero-emissie zones' in te stellen⁵⁰. Een dergelijk beleid zou ook in heel Nederland kunnen worden ingevoerd. Dit betekent dat de kosten voor de verduurzaming voor een groter deel bij de ondernemers komt te liggen.

Laadinfra wegvervoer (klimaatfonds)

In het Klimaatfonds zijn middelen vrijgemaakt voor het aanleggen van laadinfrastructuur. Zoals ook het Planbureau voor de Leefomgeving aangeeft is het belangrijk dat er overheidssteuning komt voor de eerste uitrol van laadinfrastructuur voor wegvervoer, omdat de markt door aanloopverliezen niet voldoende aanbod tot stand zal brengen. Echter geeft PBL ook aan dat subsidies op termijn niet meer nodig zijn. Na 2030 stopt de subsidie (middelen uit het Klimaatfonds staan geraamd tot en met 2030). Het totaalbedrag dat is gereserveerd binnen het Klimaatfonds is circa 443 miljoen euro (laadinfra wegvervoer en slimme laadinfra).

Vergroening personenvervoer

Met deze maatregel worden de middelen voor verduurzaming personenvervoer volledig afgeroomd. Aan deze subsidie is een CO₂-reductie van 0,3 tot 0,5 Mton in 2030 gekoppeld. Het beoogde effect kan naar verwachting ook deels worden bereikt met normerende en beprijzende maatregelen (bv. door zero-emissiezones uitbreiden in voertuigen / omvang, zwaarder belasten niet EV-voertuigen). Deze maatregel zal een negatief effect hebben op het doelbereik.

Subsidie voor waterstof in wegvervoer (Klimaatfonds)

In het Klimaatfonds zijn middelen gereserveerd voor een subsidie voor waterstof in wegvervoer en binnenvaart. In deze maatregel wordt het deel voor de wegvervoer geschrapt. De subsidie is bedoeld om de ontwikkeling van waterstof in vervoer te versnellen. Naarmate de subsidie verminderd wordt, wordt het stimulerende effect ook kleiner. Dit zou kunnen worden opgevangen door het verminderen van uitstoot te stimuleren door te beprijzen of normeren.

27. Verduurzaming van de scheepvaart

Tijdelijke subsidieregelingen Walstroom zeeschepen klimaat

De tijdelijke subsidieregelingen walstroom zeeschepen zijn bedoeld om de stikstofdepositie en geluidsoverlast te verminderen en de luchtkwaliteit te verbeteren. Deze aanleg van walstroomvoorzieningen zou ook via normering kunnen worden afgedwongen. Zeehavens zouden bijvoorbeeld verplicht kunnen worden gesteld om walstroomvoorzieningen aan te leggen. Voor deze voorzieningen kunnen havens aan de gebruikers de kosten doorberekenen

Tijdelijke subsidieregeling verduurzaming binnenvaartschepen 2021–2025

Het verduurzamen van binnenvaartschepen wordt nu gestimuleerd door middel van subsidies. Dit zou ook kunnen worden bereikt door strenger te normeren. Dit zou betekenen dat de kosten voor een groter deel komen te liggen bij de ondernemers.

⁴⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/10/05/bijlage-2-eindrapportage-muconsult-de-rol-van-sepp-bij-aanschaf-een-ev>

⁴⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/10/05/aanbieding-onderzoek-tegenvallende-subsidieaanvragen-nieuwe-particuliere-elektrische-personenauto's>

⁴⁹ VERORDENING (EU) 2019/631 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 17 april 2019 tot vaststelling van CO₂-emissienormen voor nieuwe personenauto's en nieuwe lichte bedrijfsvoertuigen, en tot intrekking van Verordeningen (EG) nr. 443/2009 en (EU) nr. 510/2011

⁵⁰ <https://www.opwegnaarzes.nl/bedrijven/voorbedrijven/waar-komen-de-ze-zonest>

Verduurzaming zeevaartschepen (Klimaatfonds)

In het klimaatfonds zijn middelen gereserveerd voor de verduurzaming van zeevaartschepen. Met het korten of schrappen van de subsidie zullen zeevaartschepen minder snel verduurzaamd worden.

Subsidie voor waterstof in binnenvaart (Klimaatfonds)

In het Klimaatfonds zijn middelen gereserveerd voor een subsidie voor waterstof in wegvervoer en binnenvaart. In deze maatregel wordt het deel voor de binnenvaart geschrapt. De subsidie is bedoeld om de ontwikkeling van waterstof in vervoer te versnellen. Naarmate de subsidie verminderd wordt, wordt het stimulerende effect ook kleiner. Dit zou kunnen worden opgevangen door het verminderen van uitstoot te stimuleren door te bepalen of normeren.

28. Circulaire economie

Subsidieregeling Circulaire Economie

Met deze subsidie regeling worden subsidies verstrekt ter bevordering van de totstandkoming van circulaire oplossingen voor producten, processen, diensten en businessmodellen waarbij er geen afval (meer) ontstaat en/of grondstoffen langer en steeds opnieuw gebruikt worden. Het is ook mogelijk om een vergelijkbaar effect te krijgen door normerende en beprijzende maatregelen in te stellen ter voorkoming of ontmoediging van ongewenst gedrag.

Ondersteuning ketenvorming en recyclingtechnieken circulaire plastics (Klimaatfonds)

Met de maatregel 'Ondersteuning van onder andere ketenvorming en recyclingtechnieken circulaire plastics' worden in het Klimaatfonds middelen beschikbaar gesteld om circulariteit in Nederland te stimuleren, onder andere door middel van het mogelijk maken van recyclingtechnieken. Het is ook mogelijk om een vergelijkbaar effect te krijgen door normerende en beprijzende maatregelen in te stellen ter voorkoming of ontmoediging van ongewenst gedrag. Het totaalbedrag dat is gereserveerd binnen het Klimaatfonds voor de ondersteuning van ketenvorming en recyclingtechnieken circulaire plastics is 267 miljoen euro. Deze maatregel schrapt de middelen voor deze maatregel die al zijn overgeheveld naar de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Ondersteuning ketenvorming en recyclingtechnieken circulaire plastics, nog in fonds (Klimaatfonds)

Deze maatregel schrapt het totaal aan gereserveerde middelen op het Klimaatfonds voor de ondersteuning ketenvorming en recyclingtechnieken circulaire plastics.

Bevorderen circulair doen en gedrag (Klimaatfonds)

Deze maatregel uit het Klimaatfonds is nog niet verplicht. Het doel van de reservering is het stimuleren van onderwijs (funderend en middelbaar beroepsonderwijs), ontwikkelen van leermodules voor werkenden en het uitvoeren van een brede gedragsaanpak op het gebied van circulair en duurzaam handelen. Met het schrappen van de maatregel zal er door de overheid minder kennis over duurzaam en circulair handelen worden aangereikt.

29. Vergroening van de bouw

Laadinfra bouw (Klimaatfonds)

Laadinfra bouw heeft als beoogde resultaat dat er meer gebruik wordt gemaakt van emissieloos bouw materieel, wat leidt tot minder CO₂-uitstoot en stikstofuitstoot. De laadinfrastructuur kan een concrete drempel zijn om dit bouw materiaal te gebruiken, daarom is deze subsidie opgenomen in het Klimaatfonds. Echter geeft PBL in hun reflectie aan dat dezelfde plannen ook bereikt kunnen worden door normerende maatregelen. Deze maatregel gaat er dan ook vanuit dat de subsidie wordt geschrapt en wordt vervangen door een norm. Eventuele meerkosten bij rijksopdrachtgevers zoals ProRail, RWS en RVB zijn bij deze maatregel niet meegenomen.

Budget Schoon en emissieloos bouwen

Het programma Schoon en emissieloos bouwen (SEB) is opgericht om in samenspraak met de bouwsector, medeoverheden, aanbestedende rijksdiensten en verschillende ministeries te komen tot maatregelen die nodig zijn om de doelen en ambities te halen die gesteld zijn met betrekking tot de reductie van stikstof, CO₂ en fijnstofemissies van mobiele werk-, vaar- en voertuigen in de bouw (ook wel aangeduid als bouw materieel). Hier is eerder al 500 miljoen euro voor beschikbaar gesteld. Nu is er additioneel 400 miljoen euro vrijgemaakt en verdeeld over de bestaande programmering. Deze maatregel kort deze additioneel toegekende 400 miljoen euro.

Deze maatregel houdt geen rekening met de door TNO onderzochte additionele kosten (circa 4 miljard euro) om de transitie naar schoon en emissieloos bouwen te realiseren, voor onder andere aanbestedende rijksdiensten zoals RWS en Prorail. Deze maatregel kan een negatief effect hebben op het doelbereik (reductie van stikstof, CO₂

en fijnstofemissie), en de voortgang van projecten voor energie, woningbouw en infrastructuur. Deze middelen hebben met het convenant een grote rol voor het ondersteunen van de transitie door medeoverheden, sector en aanbestedende Rijksdiensten. Met het convenant zijn bestuurlijke afspraken gemaakt, deze zijn juridisch nog niet verplicht.

3.11 Economische Zaken en Klimaat

Tabel 23

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldo verbeterend)

Nr.	Maatregel	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc. in.
Klimaat								
Algemene ombuigingen Klimaatfonds								
1	Klimaatfonds: volledig afschaffen (t/m 2030 33,1 miljard euro)	- 2.639	- 5.553	- 5.902	- 4.981	- 4.750	0	2031
1a	Kernenergie	- 187	- 246	- 897	- 900	- 908	0	2031
1b	CO2-vrije gascentrales	- 0	- 201	- 202	- 148	- 149	0	2031
1c	Vroege fase opschaling	- 602	- 2.038	- 2.301	- 1.755	- 1.648	0	2031
1d	Energie-infrastructuur	- 401	- 585	- 638	- 618	- 533	0	2031
1e	Verduurzaming industrie & innovatie mkb	- 181	- 639	- 724	- 720	- 687	0	2031
1f	Verduurzaming gebouwde omgeving	- 1.269	- 1.844	- 1.138	- 840	- 824	0	2031
Beleidspecifieke ombuigingen Klimaatfonds								
<i>Klimaatfonds: perceel Kernenergie</i>								
2	Ondersteuning ontwikkeling SMR's	- 5	- 9	- 15	- 14	- 10	0	2031
<i>Klimaatfonds: perceel Vroege fase opschaling</i>								
3	De productie van waterstof op land (elektrolyse onshore)	- 150	- 800	- 750	- 750	- 750	0	2031
4	De productie van waterstof op zee (elektrolyse offshore)	- 50	- 242	- 242	- 242	- 242	0	2031
5	Ondersteuning ketenvorming en recyclingtechnieken circulaire plastics	- 2	- 5	- 3	- 1	- 1	0	2031
<i>Klimaatfonds: perceel Energie-infrastructuur</i>								
6	Laadinfra wegvervoer	0	0	0	- 13	- 13	0	2031
7	Laadinfra bouw	- 4	- 16	- 28	- 28	- 22	0	2031
8	Warmte-infrastructuur glastuinbouw	- 15	- 30	- 50	- 66	- 61	0	2031
<i>Klimaatfonds: perceel Verduurzaming industrie & innovatie MKB</i>								
9	Maatwerksubsidies AVI's	0	- 37	- 37	- 37	- 37	0	2031
10	Ondersteuning MKB	0	- 8	- 8	- 8	- 8	0	2031
11	EG-regeling glastuinbouw	- 18	- 26	- 27	- 28	- 27	0	2031
<i>Klimaatfonds: perceel Gebouwde omgeving</i>								
12	Afschalen Nationaal Isolatieprogramma (NIP)	0	0	- 80	- 76	- 76	0	2031
13a	ISDE: Verlagen subsidiepercentage van 30 procent naar 20 procent	0	0	- 259	- 143	- 143	0	2031
13b	ISDE: Herinvoeren van 2-maatregeleneis	0	0	- 31	- 17	- 17	0	2031
14	Verlaging inkomensgrens 0 procent rente in het Warmtefonds	0	- 18	- 18	- 18	- 18	0	2031
15	Revolverend fonds	0	- 50	- 50	- 50	- 50	0	2031
16	Ontzorging MKB	- 25	0	0	0	0	0	2031
Subsidie Duurzame Energie (SDE++)								
17	3 miljard lagere SDE++ openstellingen 2024-2025 (5 miljard i.p.v. 8 miljard)	0	0	0	- 3	- 12	0	n.t.b.
18	1 miljard lagere SDE++ openstellingen 2024-2040	0	0	0	0	- 12	0	n.t.b.
19a	Geen nieuwe SDE++ openstellingen vanaf 2028, alleen uitfinanciering van tot 2028 afgegeven beschikkingen	0	0	0	0	0	0	n.t.b.
19b	Geen nieuwe SDE++ openstellingen vanaf 2025, alleen uitfinanciering van tot 2025 afgegeven beschikkingen	0	0	0	0	- 22	0	n.t.b.
20	«Leegboeken» begrotingsreserve Duurzame Energie (DE)	0	0	0	0	0	0	n.t.b.
21	CO2-afvangen en -opslag	0	0	0	0	0	0	n.t.b.
22	5 procent korting Klimaatsubsidies (MOOI, DEI+, ISDE, SCE)	- 16	- 8	- 9	- 10	- 10	- 10	2027
Bedrijfsleven en Innovatie								
23	Verlagen Garantieplafond BMKB	0	0	0	0	0	0	2029
24	Verlagen uitgaven Bevorderen Ondernemerschap	- 2	- 3	- 5	- 8	- 8	- 8	2027

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldo verbeterend)

25	Verlagen bijdrage TNO tot 50 procent	- 21	- 40	- 55	- 75	- 95	- 95	2028
26	Verlagen bijdrage TO2-instituten tot 50 procent	0	- 12	- 18	- 24	- 25	- 25	2028
27	Stopzetten ruimtevaart uitgaven	0	0	0	- 70	- 70	- 70	2027
28	Cyber Security	- 5	- 11	- 12	- 12	- 12	- 12	2027
29	MIT (innovatieregeling)	- 0	- 30	- 40	- 40	- 40	- 40	2026
30	PPS (innovatieregeling)	0	0	0	- 160	- 160	- 180	2027
31	Internationaal Innoveren (innovatieregeling)	0	- 5	- 16	- 55	- 55	- 55	2024
32	Eurostars (innovatieregeling)	- 11	- 19	- 20	- 18	- 18	- 18	2024
33	Toekomstfonds gerichte ombuiging	- 13	- 4	- 5	- 5	- 5	0	2029
34	Toekomstfonds uitfaseren	- 115	- 70	- 75	- 115	- 85	0	2029
35	Niet verlengen Groeifaciliteit	0	0	0	0	0	0	2029
36	Schrappen subsidie NBTC	- 2	- 4	- 9	- 9	- 9	- 9	2027

	Mijnbouw	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc. in.
37a	Verhoging cijns bestaande winning 5%	0	0	- 33	- 51	- 56	0	2050
37b	Verhoging cijns bestaande winning 9%	0	0	- 59	- 92	- 101	0	2050
37c	Verhoging cijns bestaande winning 20%	0	0	- 131	- 205	- 225	0	2050
38a	Verhoging cijns nieuwe winning 5%	0	0	- 6	- 21	- 21	0	2050
38b	Verhoging cijns nieuwe winning 9%	0	0	- 11	- 39	- 37	0	2050
38c	Verhoging cijns nieuwe winning 20%	0	0	- 24	- 86	- 83	0	2050
39	Afschaffen investeringsaftrek*	0	- 3	- 17	- 22	- 27	0	2050
40	Afschaffen kostenuplift*	0	- 4	- 22	- 38	- 51	0	2050

* De investeringsaftrek en de kostenuplift maken deel uit van de berekening van het winstaandeel. Afschaffen hiervan verhoogt het te betalen winstaandeel. Het winstaandeel is als kostenpost aftrekbaar bij het bepalen van de vennootschapsbelasting. De derving vennootschapsbelasting aan de inkomstenkant als gevolg van deze verhoging is niet opgenomen in de reeks.

N.B. Er bestaat overlap tussen de beleidspecifieke ombuigingen en de algemene ombuigingen per perceel. Het is niet mogelijk om binnen hetzelfde perceel een algemene ombuiging te doen én een beleidspecifieke ombuiging te doen. Daarnaast zijn de ombuigingen afhankelijk van het Herstel en Veerkrachtplan (HVP). Definitieve uitvoering van een ombuigingsmaatregel is hiervan afhankelijk. Dit is per maatregel aangegeven in de tekst.

Klimaat

In 2022 is aangekondigd dat een Klimaatfonds wordt ingesteld met een omvang van 35 miljard euro voor de periode tot en met 2030. Op het Klimaatfonds kan nog voor 33,1 miljard euro worden omgebogen (dit bestaat uit de overhevelingen die in 2022 en 2023 zijn gedaan, en de resterende middelen op de Aanvullende Post). Deze middelen zijn op het moment van het publiceren van deze ombuigingslijst nog niet juridisch verplicht. De ombuiging bevat ook (een deel van) het 26 april 2023 gepresenteerde klimaatpakket met in totaal 28,0 miljard euro aan klimaatuitgaven tot en met 2030, voor o.a. de verduurzaming van de elektriciteitssector, industrie, gebouwde omgeving, landbouw, mobiliteit en sectoroverstijgende maatregelen.

De ombuigingslijst ziet op de (klimaat)uitgaven en is opgedeeld in algemene ombuigingen op de percelen (bestedingsdoelen) van het Klimaatfonds en beleidsspecifieke ombuigingen binnen het klimaatdomein. Het gaat in alle gevallen om maatregelen die nog niet juridisch verplicht zijn. Bij de volledige ombuiging van een perceel kan ook voor een ander percentage gekozen worden dan genoemd in de toelichting. Om de klimaatdoelen overeind te houden en in uitgaven te besparen kan worden gekozen om kosten (gedeeltelijk) neer te leggen bij de sectoren of subsidies te vervangen door meer te normeren en/of beprijzen. Mogelijkheden voor fiscale maatregelen staan beschreven in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Klimaat van maart 2023 ([«Scherpe doelen, scherpe keuzes: IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050»](#)) en het rapport van de studiegroep Invulling klimaatopgave Green Deal van januari 2021 ([«Bestemming Parijs: Wegwijzer voor klimaatkeuzes 2030, 2050»](#)). Het IBO Klimaat heeft bijvoorbeeld in kaart gebracht welke mogelijkheden er zijn. Te denken valt aan het verder aanscherpen van de CO₂-heffing, invoeren van een ESR-emissieplafond, aanpassen van de energiebelasting en het verder normeren van de mobiliteit en gebouwde omgeving.

Het uitgangspunt bij deze ombuigingsopties van het klimaatbeleid is het behalen van de huidige (juridisch bindende) Europese doelstellingen, bijvoorbeeld 55 procent CO₂-reductie in 2030 en 32 procent hernieuwbare energie in 2030. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) rapporteert over de voortgang van het Nederlandse klimaatbeleid. Volgens de kerncijfers van de Klimaat- en Energieverkenning 2023 (KEV 2023) kan Nederland met het ingezette beleid op koers komen voor het bereiken van ten minste 55 procent emissiereductie in 2030, mits de uitwerking en uitvoering van dat beleid voortvarend en met ambitie in gang worden gezet.

Alle ombuigingen in het Klimaatfonds leiden tot incidentele besparingen. De genoemde bedragen voor de ombuigingsopties voor het Klimaatfonds betreffen middelen die bij publicatie van de ombuigingenlijst nog niet juridisch verplicht zijn. Na goedkeuring van departementale begrotingen met Klimaatfondsmiddelen door de Eerste Kamer zullen de departementen die middelen hebben toegekend gekregen verder gaan met de implementatie van de maatregelen. Dat betekent dat er nieuwe juridische verplichtingen zullen worden aangegaan en het om te buigen bedrag vanaf die datum zal afnemen. Als er wordt besloten om ombuigingsopties in te zetten zal op dat moment moeten worden bepaald wat er nog niet juridisch is verplicht.

Algemene ombuigingen Klimaatfonds

1. Klimaatfonds: volledig afschaffen (2024 t/m 2030 33,1 miljard euro)

In totaal kan er nog voor 33,1 miljard euro worden omgebogen aan Klimaatfondsmiddelen over de periode 2024 t/m 2030.⁵¹ De ombuiging van 33,1 miljard euro bestaat uit de overhevelingen die in 2022 en 2023 zijn gedaan, en de resterende middelen op de Aanvullende Post. Aan de 33,1 miljard euro zitten op het moment van het publiceren van deze ombuigingslijst nog geen juridische verplichtingen.

Er kan voor worden gekozen om het Klimaatfonds af te schaffen. Zonder andere maatregelen heeft dit wel invloed op het behalen van de (Europese) klimaatdoelstellingen, zoals bijvoorbeeld 55 procent CO₂-reductie in 2030 en 32 procent hernieuwbare energie in 2030. Hierbij goed om te vermelden dat het Klimaatfonds in veel gevallen zelf niet direct gelinkt is aan CO₂-reductie. Om toch te kunnen voldoen aan de klimaatdoelstellingen met minder overheidsgaven moet er meer worden genormeerd en geprijsd. Deze maatregelen zullen de kosten voor bedrijven en burgers aanzienlijk verhogen (daartegenover staat dat publieke uitgaven ook gefinancierd moeten worden door belastinginkomsten nu of in de toekomst). Daarnaast bestaat het risico dat zonder subsidiërende maatregelen de transitie in sommige gevallen wordt vertraagd, omdat investeringen worden uitgesteld.

N.B. Binnen verschillende percelen van het Klimaatfonds is sprake van reserveringen die (deels) overlappen met het juridisch bindende Herstel- en Veerkrachtplan (HVP). Als door deze ombuigingen de doelstellingen van het HVP niet meer worden gehaald, staan de middelen die Nederland van de Europese Commissie zal ontvangen onder druk. Als Nederland door de EC wordt gekort valt de netto besparing lager uit. Het gaat om middelen voor de Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE), het Nationaal isolatieprogramma (NIP) en Wind op zee. Indien sprake is van overlap, is dat opgenomen in de toelichting van de specifieke maatregel.

1a. Volledige ombuiging perceel Kernenergie (t/m 2030 4,96 miljard euro)

Binnen het Klimaatfonds kan ervoor worden gekozen om niet langer in te zetten op kernenergie. Het schrappen van deze beleidsmaatregel heeft geen directe invloed op het behalen van klimaatdoelstellingen, omdat er alternatieve (duurzame) energiebronnen voorhanden zijn. Een toekomstige energiemix zonder kernenergie is mogelijk.⁵² Dit kan middels additionele investeringen in de elektriciteits- en waterstofinfrastructuur waardoor genoeg duurzame energie kan worden geïmporteerd en daarmee voorzien wordt in de toekomstige energiebehoefte. De (mogelijke) kosten hiervan kunnen met andere landen worden gedeeld en de kosten voor aanleg kunnen bij aangesloten burgers en bedrijven worden opgehaald via bijvoorbeeld netwerktarieven. De verdere inkadering van de energiemix van 2050 wordt op dit moment nog uitgedacht in het Nationaal Plan Energiesysteem. De conceptversie hiervan is op 3 juli 2023 naar de Tweede Kamer gestuurd. Het schrappen van de middelen voor kernenergie betekent het verlies van een bron van CO₂-vrije elektriciteit, terwijl dit de basis vormt van het energiesysteem in 2050. Andere nadelen zijn een vermindering van mogelijke diversificatie van energiebronnen, een grotere afhankelijkheid van de import van energie uit het buitenland en het verlies van regelbaar vermogen:

⁵¹ Dit is exclusief de middelen die aanvullend dit voorjaar beschikbaar zijn gesteld voor de SDE (2 miljard euro), aanschafsubsidies elektrisch vervoer (528 miljoen euro) en het ontzorgingsprogramma MKB (50 miljoen euro). Deze maken geen onderdeel uit van het Klimaatfonds, maar zijn apart gereserveerd op de Aanvullende Post van het ministerie van Financiën.

⁵² Witteveen + Bosch et al. (2022) 'Scenariostudie kernenergie', pagina 12.

kernenergie kan in vergelijking tot zonne- en windenergie flexibeler worden opgeschakeld en afgeschakeld en is niet afhankelijk van weersomstandigheden. Een nuance bij regelbaar vermogen is wel dat een kerncentrale niet volledig aan en uit kan worden gezet. Het niet langer inzetten op kernenergie resulteert in een besparing van 4,9 miljard euro. Deze ombuiging betreft allereerst het terugdraaien van een reservering voor het bouwen van kerncentrales (4,6 miljard euro) en een verlenging van de bedrijfsduur van Borssele (10 miljoen euro). Daarnaast betreft deze ombuiging onder andere het terugdraaien van onderzoeken naar nieuwbouw van kerncentrales (117 miljoen euro) en middelen voor onderzoek en onderwijs zodat de Nederlandse nucleaire kennis- en onderzoeksinfrastructuur kan worden versterkt (65,5 miljoen euro).

1b. Volledige ombuiging perceel CO2-vrije gascentrales (t/m 2030 999 miljoen euro)

Voor het stimuleren van de ombouw van gascentrales is 1 miljard euro gereserveerd binnen het Klimaatfonds. De middelen worden naar verwachting ingezet voor een subsidieregeling gericht op de stimulering van voldoende investeringen in CO2-vrij regelbaar vermogen. Met de geplande verlaging van het emissieplafond in het Europese emissiehandelssysteem (ETS) komen er na 2040 geen nieuwe emissierechten meer op de markt. Op termijn zal de uitstoot van alle bronnen in dat systeem daarmee naar nul moeten, waaronder ook de (regelbare) elektriciteitscentrales. Ook zonder een subsidieregeling is er dus al een prikkel om in ieder geval in 2040 te zorgen voor CO2-vrije elektriciteitsproductie.

1c. Volledige ombuiging perceel Vroege fase opschaling (t/m 2030 11,9 miljard euro)

Binnen het Klimaatfonds kan ervoor worden gekozen om het perceel vroege fase opschaling volledig om te buigen. Het perceel vroege fase opschaling is gericht op innovatieve technologieën op het gebied van elektrolyse, vergassing en pyrolyse. Het ontwikkelen van deze technieken gaat gepaard met opschalingsbarrières. In principe heeft het schrappen van deze fase geen directe invloed op het behalen van de klimaatdoelstellingen, mits er andere (normerende) maatregelen voor in de plaats komen. De vraag naar hernieuwbare waterstof kan zonder subsidies ook op gang worden gebracht door normering. De mate van normering is wel afhankelijk van de internationale concurrentie binnen de verschillende sectoren. Deze vraag creëert aanbod, zodoende kan de beschikbaarheid van 4 gigawatt (GW) waterstof in 2030 ook bereikt worden zonder middelen voor het perceel vroege fase opschaling. Echter zijn individuele projecten voor ondernemers mogelijk niet sluitend en kent investeren in nieuwe technieken risico's, naast mogelijke opbrengsten. Daarom kan het uitblijven van deze subsidies leiden tot een vertragend effect op het behalen van de klimaatdoelen en het niet (volledig en tijdig) tot stand komen van een waterstofmarkt. Op het moment dat de markt zich niet of niet snel genoeg zelfstandig ontwikkelt kan het zijn dat Nederland niet voldoet aan de Europese doelstellingen voor het gebruik van hernieuwbare energie. Normerende en beprijzende maatregelen zouden hier compenserend aanjagend in kunnen zijn. Mogelijk zullen Nederlandse bedrijven wel waterstof moeten importeren vanuit het buitenland of moeten inzetten op andere energiebronnen. Zo is onder andere Spanje aan het investeren in waterstof. Dit leidt mogelijk tot hogere kosten voor het bedrijfsleven en burgers en een grotere afhankelijkheid van andere landen. Echter kan dit ook leiden tot lagere kosten, indien de productie- en vervoerskosten voor een eenheid waterstof lager zijn in het buitenland. Een volledige ombuiging op het perceel vroege fase opschaling resulteert in een besparing van 11,9 miljard euro. Dit betreft onder andere het terugdraaien van niet juridisch verplichte middelen voor de productie van waterstof op land (elektrolyse onshore) en zee (elektrolyse offshore). N.B. Binnen het perceel Vroege fase opschaling is als onderdeel van de 7,8 miljard euro⁵³ 500 miljoen euro gereserveerd voor gebiedsinvesteringen in de regio's waar Wind op zee tot 2031 aan land komt. Dit is onderdeel van het juridisch bindende Herstel- en Veerkrachtplan (HVP).

1d. Volledige ombuiging perceel Energie-infrastructuur (t/m 2030 3,8 miljard euro)

De uitrol van infrastructuur is noodzakelijk voor de energietransitie. Binnen het Klimaatfonds stond hiervoor 3,8 miljard euro gereserveerd. Hier vallen maatregelen onder voor het subsidiëren van fysieke infrastructuurprojecten, maar ook kennisopbouw en het versterken van de uitvoeringscapaciteit. Het gaat daarmee vooral om faciliterend beleid dat geen direct CO2-effect heeft. De uitrol van infrastructuur is bepalend voor het transitietempo en het is mogelijk dat de markt dit niet zelf snel genoeg oppakt.

1e. Volledige ombuiging perceel Verduurzaming industrie & innovatie MKB (t/m 2030 4,1 miljard euro)

De doelstelling van het perceel Verduurzaming Industrie is het ondersteunen van industriële verduurzamingsprojecten voor het verwezenlijken van groene industriepolitiek. Van de indicatieve 5,9 Mton per jaar additionele reductie in 2030 uit het coalitieakkoord wordt 4 Mton per jaar via de CO2-heffing geborgd. Voor het realiseren

⁵³ Dit bedrag is nog niet overgemaakt en betreft de reservering op de Aanvullende Post. De ombuiging van 11,9 miljard euro bestaat uit de overhevelingen die in 2022 en 2023 zijn gedaan en de middelen op de Aanvullende Post die niet juridisch verplicht zijn.

van de resterende 1,9 Mton reductie wordt een pakket van maatregelen ingevoerd binnen het Klimaatfonds. In de Voorjaars- en augustusbesluitvorming 2023 is besloten dat de 1,9 Mton moet worden opgehoogd naar 4 Mton. De belangrijkste instrumenten zijn de Nationale Investeringsregeling Klimaatprojecten Industrie (NIKI) en de bindende maatwerkafspraken met de 10-20 grootste uitstoters. Met 9 bedrijven is reeds een intentieverklaring voor een maatwerkafpraak getekend. Het behalen van deze reductiedoelen en klimaatneutraliteit in 2050 kan ook via normerende en beprijzende maatregelen, zoals het verhogen van de nationale CO₂-heffing, het belasten van non-energetisch verbruik van brandstoffen en het opstellen van een afbouwpad voor de dispensatierechten (IBO Scherpe doelen, scherpe keuzes). Als Nederland, om de Europese Fit for 55 doelen te halen, ambitieuzere doelen voor de industrie blijft hanteren dan landen waarmee bedrijven concurreren kan dit leiden tot weglekeffecten van uitstoot en werkgelegenheid, waarbij bepaalde (veelal energie-intensieve) bedrijven activiteiten in Nederland te duur vinden en zich elders vestigen.

1f. Volledige ombuiging perceel Gebouwde omgeving (t/m 2030 7,4 miljard euro)

Binnen het Klimaatfonds kunnen de budgetten voor de subsidies in het perceel gebouwde omgeving volledig worden afgeboekt. Concreet gaat het om subsidies voor het Nationaal Isolatie Programma (NIP), het maatschappelijk vastgoed, warmtepompen, financiering via het Warmtefonds, zon-PV in de huursector, de collectieve aanpak van kwetsbare wijken en ontzorging van maatschappelijk vastgoed en verenigingen van eigenaren (VvE's). Het schrappen van deze subsidiebudgetten zal de CO₂-doelen voor de gebouwde omgeving in gevaar brengen. Dit effect kan ondervangen worden door bestaande normen aan te scherpen of nieuwe normen te introduceren. Deze verscherpte normen zijn ingrijpend. In de huursector zijn er de Nationale Prestatieafspraken met woningcorporaties, naast normen voor de gehele sector zoals het uitfaseren van alle E, F en G label-huurwoningen per 2029. Deze normen verder versnellen, is niet eenvoudig. Er moet o.a. rekening gehouden worden met de capaciteit bij woningcorporaties. Voor subsidies geldt overigens ook de beperkte capaciteit in de huidige markt. Een alternatief voor subsidies in de koopsector is bijvoorbeeld een renovatieverplichting bij transactiemomenten. Het schrappen van de subsidiebudgetten in de gebouwde omgeving vergroot ook het risico dat lage- en potentieel middeninkomens achterblijven in de energietransitie. Deze groep kan eventueel worden bediend door specifiek voor deze doelgroep financieringsmogelijkheden te behouden. In maatregelen 10 t/m 14 hieronder worden specifieke voorstellen gedaan voor het afschalen/aanpassen van subsidieregelingen binnen de gebouwde omgeving. N.B. Binnen het perceel Gebouwde omgeving zijn middelen gereserveerd die ook onderdeel zijn van het juridisch bindende Herstel- en Veerkrachtplan (HVP). Dit bedraagt 625 miljoen euro.

Klimaatfonds: perceel Kernenergie

2. Ondersteuning ontwikkeling SMR's

Small Modular Reactors (SMR's) bevinden zich nog in het onderzoeks- en ontwikkelingsstadium. Ze zijn nog niet op de markt voor commerciële verkoop. De verwachting is dat rond 2030 de eerste SMR's in de Verenigde Staten en Verenigd Koninkrijk operationeel worden.⁵⁴ Ook binnen het klimaatpakket is er een SMR-programma voorzien. Daarom kan ervoor worden gekozen om het besluit tot ondersteuning van ontwikkeling SMR's terug te draaien. Deze ombuiging levert een besparing op van 65 miljoen euro.

Klimaatfonds: perceel Vroege fase opschaling

3. De productie van waterstof op land (elektrolyse onshore)

Binnen het Klimaatfonds wordt ingezet op de productie van (groene) waterstof en specifiek via elektrolyse op land (elektrolyse onshore). De bestaande programma's richten zich op zowel 50 megawatt (MW) als 500-1.000 MW installaties. Naast de productie van waterstof op land wordt ook ingezet op de productie van waterstof op zee (elektrolyse offshore). Dit met oog op het kabinetsdoel om 4 GW elektrolyse (waarvan 500 MW offshore) te realiseren; De technieken hiervoor staan nog aan de beginfase en er is een programma om zowel installaties tot 100 MW en installaties tot 500 MW te versnellen. Om een besparing te realiseren kan ervoor worden gekozen om eerst ervaringen op te doen met 50 MW-installaties, deze verder door te ontwikkelen en ervaringen te delen met de markt. Elke volgende (opschalings)stap zou dan door de markt moeten plaatsvinden. Hierdoor kan een besparing worden gerealiseerd van 4,9 miljard euro t/m 2030. Nadeel van deze maatregel is dat, wanneer de markt zich niet snel genoeg zelfstandig ontwikkelt en de markt niet voorziet in de verdere opschaling, Nederland niet (snel genoeg) voldoet aan de Europese en nationale doelstellingen voor het gebruik van hernieuwbare energie. Normerende en

⁵⁴ WTEEC (2022) 'Toepassing kernenergie in Nederland en de perspectieven van SMR's', pagina 11.

beprijzende maatregelen zouden hier aanjagend in kunnen zijn. Zo kan bijvoorbeeld de vraag naar hernieuwbare waterstof ook op gang worden gebracht middels normering, bijvoorbeeld door een afnameverplichting. De mate van normering is wel afhankelijk van de internationale concurrentie binnen de verschillende sectoren. Deze vraag creëert aanbod, zodoende kan de productie van waterstof op land ontstaan. Mogelijk zullen Nederlandse bedrijven wel waterstof moeten importeren vanuit het buitenland of moeten inzetten op andere energiebronnen. Dit leidt mogelijk tot hogere kosten voor het bedrijfsleven en burgers en een grotere afhankelijkheid van andere landen. Echter kan dit ook leiden tot lagere kosten, indien de productie- en vervoerskosten voor een eenheid waterstof lager zijn in het buitenland. Een ander voorbeeld is uitbreiding van het aandeel hernieuwbare waterstof in de jaarverplichting energievervoer, met name door uitbreiding van de zogeheten raffinageroute. Dit kan in 2030 tot wel 25 procent van het elektrolysedoel afdekken (1 GW), waardoor substantieel minder subsidies nodig zijn (cumulatief 1 miljard euro tot en met 2030).

4. De productie van waterstof op zee (elektrolyse offshore)

Naast de productie van waterstof op land wordt ook ingezet op de productie van waterstof op zee (elektrolyse offshore). De technieken hiervoor staan nog aan de beginfase en er is een programma om zowel installaties tot 100 MW en installaties tot 500 MW te versnellen. Om een besparing te realiseren kan ervoor worden gekozen om eerst ervaringen op te doen met installaties tot 100 MW, deze verder door te ontwikkelen en ervaringen te delen met de markt. Elke volgende (opschalings)stap zou dan door de markt moeten plaatsvinden. Hierdoor kan een besparing worden gerealiseerd van 1,4 miljard euro t/m 2030. Nadeel van deze maatregel is dat, wanneer de markt zich niet snel genoeg zelfstandig ontwikkelt en de markt niet voorziet in de verdere opschaling, Nederland niet voldoet aan de Europese en nationale doelstellingen voor het gebruik van hernieuwbare energie. Normerende en beprijzende maatregelen zouden hier aanjagend in kunnen zijn. Zo kan bijvoorbeeld de vraag naar hernieuwbare waterstof ook op gang worden gebracht middels normering, bijvoorbeeld door een afnameverplichting. De mate van normering is wel afhankelijk van de internationale concurrentie binnen de verschillende sectoren. Deze vraag creëert aanbod, zodoende kan de productie van waterstof op zee ontstaan. Mogelijk zullen Nederlandse bedrijven wel waterstof moeten importeren vanuit het buitenland of moeten inzetten op andere energiebronnen. Zo is onder andere Spanje aan het investeren in waterstof. Dit leidt mogelijk tot hogere kosten voor het bedrijfsleven en burgers en afhankelijkheid van andere landen. Dit leidt mogelijk tot hogere kosten voor het bedrijfsleven en burgers en een grotere afhankelijkheid van andere landen. Echter kan dit ook leiden tot lagere kosten, indien de productie- en vervoerskosten voor een eenheid waterstof lager zijn in het buitenland. Een ander voorbeeld is uitbreiding van het aandeel hernieuwbare waterstof in de jaarverplichting energievervoer, met name door uitbreiding van de zogeheten raffinageroute. Dit kan in 2030 tot wel 25 procent van het elektrolysedoel afdekken (1 GW), waardoor substantieel minder subsidies nodig zijn (cumulatief 1 miljard euro tot en met 2030).

5. Ondersteuning ketenvorming en recyclingtechnieken circulaire plastics

Met de maatregel 'Ondersteuning van o.a. ketenvorming en recyclingtechnieken circulaire plastics' worden in het Klimaatfonds middelen beschikbaar gesteld om circulariteit in Nederland te stimuleren, o.a. door middel van het mogelijk maken van recyclingtechnieken. Het is ook mogelijk om een vergelijkbaar effect te krijgen door normerende en beprijzende maatregelen in te stellen op ongewenst gedrag. Het totaalbedrag dat is gereserveerd binnen het Klimaatfonds voor de ondersteuning van ketenvorming en recyclingtechnieken circulaire plastics is circa 267 miljoen euro. Deze maatregel kort de middelen voor deze maatregel die al zijn overgeheveld naar de begroting van Infrastructuur en Waterstaat met 20 procent. Meer is mogelijk, deze middelen zijn niet juridisch verplicht.

Klimaatfonds: perceel Energie-infrastructuur

6. Laadinfra wegvervoer

In het Klimaatfonds zijn middelen vrijgemaakt voor het aanleggen van laadinfrastructuur. Zoals ook het Planbureau voor de Leefomgeving aangeeft is het belangrijk dat er overheidssteuning komt voor de eerste uitrol van laadinfrastructuur voor wegvervoer, omdat de markt door aanloopverliezen niet voldoende aanbod tot stand zal brengen. Echter geeft PBL ook aan dat subsidies op termijn niet meer nodig zal zijn. Deze maatregel kort daarom de subsidies voor laadinfra wegvervoer met 20 procent voor de jaren 2027-2030. Na 2030 stopt de subsidie helemaal (middelen uit het Klimaatfonds staan geraamd tot en met 2030). Het totaalbedrag dat is gereserveerd binnen het Klimaatfonds is circa 456 miljoen euro (laadinfra wegvervoer en slimme laadinfra).

7. Laadinfra bouw

Laadinfra bouw heeft als beoogde resultaat dat er meer gebruik wordt gemaakt van emissieloos bouw materieel, wat leidt tot minder CO₂-uitstoot en stikstof-uitstoot. De laadinfrastructuur kan een concrete drempel zijn om dit bouw materiaal te gebruiken, daarom is deze subsidie opgenomen in het Klimaatfonds. Echter geeft PBL in hun reflectie aan dat dezelfde plannen ook bereikt kunnen worden door normerende maatregelen. Deze maatregel gaat er dan ook vanuit dat de subsidie wordt geschrapt en wordt vervangen door een norm. Eventuele meerkosten bij rijksopdrachtgevers zoals ProRail, RWS en RVB zijn bij deze maatregel niet meegenomen.

8. Warmte-infrastructuur glastuinbouw

In april 2023 is het restemissiedoel van de glastuinbouwsector in 2030 bepaald op 4,3 Mton CO₂ equivalenten in samenhang met een pakket aan normerende, beprijzende en stimulerende maatregelen. Vanuit het Klimaatfonds is cumulatief 300 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de warmte-infrastructuur glastuinbouw (SWiG) voor de periode 2024-2030. Het budget kan volledig worden omgebogen. Het PBL kent immers geen zelfstandig CO₂-emissiereductie effect toe aan deze maatregel, om overlap met effecten van de productie van CO₂-vrije energie te voorkomen. Het korten op dit budget zou in de praktijk kunnen betekenen dat er minder reductie van CO₂ plaatsvindt via subsidiering van de glastuinbouw. Verkend kan worden of er reductie in de praktijk gehaald kan worden door normering en beprijzing. Waar dat niet mogelijk of wenselijk blijkt, is dat een risico voor het behalen van de klimaatdoelen. De landbouwsector heeft een overkoepelend klimaatdoel: haalt de glastuinbouw haar klimaatdoel in 2030 niet, dan zal er meer druk komen te liggen op de veehouderij om emissies te reduceren. Daarnaast staat het afbouwen van deze budgetten op gespannen voet met het Convenant Energietransitie Glastuinbouw. Deze maatregel staat ook op de ombuigingslijst voor de LNV-begroting.

Klimaatfonds: perceel Verduurzaming industrie & innovatie MKB

9. Reservering Maatwerksubsidies AVI's

In 2022 behoorden de afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) tot de 10 tot 20 grootste CO₂-uitstoters. Er is een beleidskeuze gemaakt om deze bedrijven niet mee te nemen in de generieke maatwerkaanpak, terwijl de middelen voor de oorspronkelijke maatwerkafspraken wel gelijk zijn gebleven. Met hetzelfde budget worden minder bedrijven bediend. Naast 1,23 miljard euro voor de NIKI, 750 miljoen euro voor individuele subsidies en een reservering voor de ophoging van 717 miljoen euro, is 222 miljoen euro gereserveerd voor aparte maatwerkafspraken met AVI's. Deze regeling is nog niet uitgewerkt. De AVI's kunnen ook binnen de oorspronkelijke maatwerkafspraken worden opgenomen. Daarbij kan voor de AVI's een aanscherping van de CO₂-heffing AVI's worden ingevoerd en kan via beprijzingsinstrumentarium recycling worden gestimuleerd.

10. Ondersteuning MKB

Er is 150 miljoen euro tussen 2025 en 2030 gereserveerd voor steun aan mkb'ers bij een aangescherpte energiebesparingsplicht. 10 miljoen euro is reeds ingezet naar aanleiding van amendementen De Jong-Aartsen. Deze ondersteuning betreft een subsidie zonder direct reductiepotentieel en het instrument om het mkb te ondersteunen wordt nog ontwikkeld. De subsidie verduurzaming mkb (SVM) is er ook op gericht om mkb'ers te helpen verduurzamen door middel van advies en ondersteuning en de Kamer ziet duurzaamheidsleningen als mogelijke besteding van deze reservering. Daarnaast start vanuit BZK in 2024 het ontzorgingsprogramma dat ook is gericht op advisering en begeleiding van het kleinbedrijf bij verduurzaming. Alle drie de instrumenten kunnen ook voor dit doel, helpen bij de energiebesparingsplicht, worden ingezet. De SVM is inmiddels gesloten omdat de openstellingstermijn voor 2023 was verlopen. Of de regeling in 2024 opnieuw wordt geopend is nog niet besloten. Op basis van het huidige beeld lijkt een bijstelling naar 15 miljoen euro per jaar voor de SVM haalbaar waarmee er 7,3 miljoen euro per jaar vrijvalt.

11. EG-regeling glastuinbouw

In april 2023 is het restemissiedoel van de glastuinbouwsector in 2030 bepaald op 4,3 Mton CO₂ equivalenten in samenhang met een pakket aan normerende, beprijzende en stimulerende maatregelen. Vanuit het Klimaatfonds is cumulatief 199,9 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de glastuinbouw voor de periode 2024-2030. Het betreft budget voor de regeling voor de Energie-efficiëntie Glastuinbouw (EG). Het budget kan volledig worden omgebogen. Volgens het PBL is een CO₂-reductie van 0,53 tot 0,64 megaton in 2030 plausibel. Dit betekent dat er minder reductie van CO₂ plaatsvindt via subsidiering van de glastuinbouw. Verkend kan worden of dezelfde doelen gehaald kunnen worden door normering en beprijzing. Waar dat niet mogelijk of wenselijk blijkt, is dat een risico voor het behalen van de klimaatdoelen. De landbouwsector heeft een overkoepelend klimaatdoel: haalt

de glastuinbouw haar klimaatdoel in 2030 niet, dan zal er meer druk komen te liggen op de veehouderij om emissies te reduceren. Daarnaast staat het afbouwen van deze budgetten op gespannen voet met het Convenant Energietransitie Glastuinbouw. Deze maatregel staat ook op de ombuigingslijst voor de LNV-begroting.

Klimaatfonds: perceel Gebouwde omgeving

12. Afschalen Nationaal Isolatieprogramma (NIP)

Het doel van het Nationaal Isolatieprogramma (NIP) is om 2,5 miljoen woningen te isoleren in de periode tot en met 2030, met de nadruk op de 1,5 miljoen slechtst geïsoleerde woningen (label E, F en G) waarbij één of meerdere stappen worden gezet richting de standaard voor woningisolatie. Het programma dient ook als ondersteuning van (kwetsbare) huishoudens bij het nemen van energiebesparende maatregelen en het verlagen van de energierekening. Doordat de terugverdientijden van verduurzamingsinvesteringen bij blijvend hogere energieprijzen in veel gevallen zullen teruglopen en hoge inkomens de weg naar financiering vaak al goed weten te vinden, kan het Nationaal Isolatieprogramma worden afgeschaald. Dit werkt het beste in combinatie met duidelijk normen voor de koopsector (bijvoorbeeld in jaar X moet ieder huis minimaal label Y hebben). Omdat woningeigenaren Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE) tot 2 jaar na uitvoering van de werkzaamheden kunnen aanvragen en omdat de middelen voor de lokale aanpak in 2023 en 2024 al zijn toegezegd aan gemeenten, start de afschaling van het NIP in 2026. Een onderdeel binnen het NIP is de ISDE-subsidie (zie maatregelen 13a en 13b), maatregel 12 overlapt dus gedeeltelijk met maatregelen 13a en 13b. NB. Het NIP is gedeeltelijk onderdeel van het juridisch bindende Herstel- en Veerkrachtplan (HVP). Als door deze ombuigingen de doelstellingen van het HVP niet meer worden gehaald, staan de middelen (624 miljoen euro) die Nederland van de Europese Commissie zal ontvangen onder druk.

13. Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE) (HVP)

Via de investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE) kunnen woningeigenaren subsidie aanvragen voor zonneboilers, (hybride) warmtepompen, isolatiemaatregelen en aansluitingen op een warmtenet. Omdat de terugverdientijd van verduurzamingsinvesteringen bij blijvend hogere gasprijzen aanzienlijk korter wordt en hogere inkomens de weg naar financiering vaak al goed vinden, zou je vanuit de hieronder genoemde versoepelingen terug kunnen draaien en de regeling meer kunnen richten op de lagere inkomensgroepen. Door de versoepelingen terug te draaien, nemen naar verwachting het aantal subsidieaanvragen af. Dit kan potentieel wel de doeltreffendheid van de regeling negatief beïnvloeden. De ombuigingen gaan in per 2026. Het effect van deze voorgestelde wijzigingen treedt namelijk pas op na 2 jaar, omdat aanvragen in de ISDE tot twee jaar achteraf kunnen worden gedaan door woningeigenaren. De isolatiemaatregelen binnen de ISDE worden gefinancierd vanuit bestaand budget op de EZK-begroting en vanuit Klimaatfondsbudget voor het NIP. De voorgestelde ombuigingen zien daarmee niet enkel op Klimaatfondsgelden maar ook op reguliere gelden op de EZK-begroting. NB. De ISDE is voor 625 miljoen euro onderdeel van het juridisch bindende Herstel- en Veerkrachtplan (HVP), naast 735 miljoen euro voor REPowerEU. Als door deze ombuigingen de doelstellingen van het HVP niet meer worden gehaald, staan de middelen die Nederland van de Europese Commissie zal ontvangen onder druk.

13a. ISDE: Verlagen subsidiepercentage van 30 procent naar 20 procent

In de afgelopen tijd zijn er enkele maatregelen getroffen om de ISDE toegankelijker te maken. Zo is het subsidiepercentage verhoogd van 20 procent naar 30 procent. Dit subsidiepercentage kan terug worden verlaagd naar 20 procent. Binnen het Klimaatfonds zijn deze middelen toegevoegd aan de ISDE op de EZK-begroting. De wijziging is daarmee van toepassing op de gehele ISDE-reeks. Deze ombuiging levert een besparing op van 33 procent per jaar t/m 2030. In aanvulling op de tabel die t/m 2028 loopt: de besparing in 2029 en 2030 is 143 miljoen euro per jaar. De ISDE kent nu geen inkomensgrens. Er kan overwogen worden om tegelijkertijd een inkomensgrens in te voeren om zo de doelmatigheid van deze subsidieregeling te verhogen en te garanderen dat de subsidies ook bij lagere inkomens terecht komen. Door een inkomensgrens van bijvoorbeeld 2x modaal in te voeren wordt de subsidie gericht, hoeft een kleinere groep te worden bediend en kan het totaal aan middelen voor de subsidie verder worden verlaagd. Een inkomensgrens in de regeling inbouwen is echter uitvoeringstechnisch complex, want het is moeilijk vorm te geven binnen de bestaande regelgeving en de ervaring met inkomensstoetsen bij de huidige uitvoerder van de regeling (RVO) ontbreekt vooralsnog.

13b. ISDE: Herinvoeren van 2-maatregeleneis

Om de toegankelijkheid van de ISDE verder te vergroten, is de 2-maatregeleneis per 1 januari 2023 afgeschaft, waardoor de subsidie nu ook wordt verstrekt indien er 1 energiebesparende isolatiemaatregel wordt getroffen. Deze 2-maatregeleneis kan opnieuw worden ingevoerd. Hierdoor neemt naar verwachting het aantal aanvragen af en kan

het totaal aan middelen voor de subsidie worden verlaagd met 4 procent per jaar t/m 2030. In aanvulling op de tabel die t/m 2028 loopt: de besparing in 2029 en 2030 is 8 miljoen euro per jaar. De ISDE kent nu geen inkomensgrens. Er kan overwogen worden om tegelijkertijd een inkomensgrens in te voeren om zo de doelmatigheid van deze subsidieregeling te verhogen en te garanderen dat de subsidies ook bij lagere inkomens terecht komt. Door een inkomensgrens van bijvoorbeeld 2x modaal in te voeren wordt de subsidie gericht, hoeft een kleinere groep te worden bediend en kan het totaal aan middelen voor de subsidie verder worden verlaagd. Een inkomensgrens in de regeling inbouwen is echter uitvoeringstechnisch complex, want het is moeilijk vorm te geven binnen de bestaande regelgeving en ervaring bij RVO met inkomenstoetsen ontbreekt vooralsnog.

14. Verlaging inkomensgrens 0 procent rente in het Warmtefonds

Het Nationaal Warmtefonds biedt verantwoorde en betaalbare financiering voor de verduurzaming van de gebouwde omgeving voor eigenaar-bewoners, Verenigingen van Eigenaars (VvE's) en scholen. Het Warmtefonds is breed toegankelijk, en is recent aantrekkelijker gemaakt voor midden en lage inkomens. Per 1 november komen huishoudens met een verzamelinkomen tot 45.014 euro in aanmerking voor een renteloze lening bij het Warmtefonds. Tijdens de voorjaarsbesluitvorming klimaat 2023 is besloten om deze inkomensgrens voor renteloos lenen verder te verhogen tot 60.000 euro. Sommige marktpartijen stellen dat het Warmtefonds hierdoor te veel concurreert en de prikkel afneemt voor consumptief kredietverstrekkers om kredieten op de markt te brengen specifiek voor verduurzaming. Om de doelmatigheid te vergroten, zou de verhoging van de inkomensgrens van 45.014 euro naar 60.000 euro teruggedraaid kunnen worden. Een alternatief is om de grens verder te verlagen door bijvoorbeeld aan te sluiten bij de huurtoeslag. De inkomensgrens voor de huurtoeslag bedraagt momenteel 32.350 euro. Deze beleidswijziging betekent dat middeninkomens minder ondersteunt worden en vergroot potentieel de groep huishoudens die achterblijft bij verduurzaming. In aanvulling op de tabel die t/m 2028 loopt: de besparing in 2029 en 2030 is 17 miljoen euro per jaar.

15. Revoluerend fonds

Voor het Meerjarenprogramma 2025 van het Klimaatfonds staat een reservering voor een revolverend fonds maatschappelijk vastgoed. Het doel is om met een revolverend fonds financiering aan te bieden aan maatschappelijke organisaties (met eigen vastgoed in bezit) die op een andere manier niet aan financiering kunnen komen voor het verduurzamen van hun vastgoed, zoals kleine verenigingen, dorpshuizen en scholen. In een revolverend fonds moeten de middelen worden terugbetaald met rente of dividend ter dekking van het risico en/of fondskosten. Onderzoeksbureau Rebel is door het ministerie van BZK gevraagd om een advies uit te brengen over de behoefte, toepasbaarheid en kaders voor een fonds. Uit het onderzoek van Rebel blijkt dat toegang tot financiering een belangrijk knelpunt voor verduurzaming is. Voor kleine maatschappelijke organisaties en voor culturele instellingen in particulier bezit is er nauwelijks de mogelijkheid tot financiering en daarnaast zijn relatief kleine leningen duur om te financieren. De toegang tot financiering is echter niet het enige knelpunt voor verduurzaming. Zo wijst het onderzoek van Rebel ook naar gebrek aan kennis en capaciteit; de draagkracht voor financieringslasten; en het feit dat veel maatschappelijke organisaties huren en dus niet eigenaar-gebruiker zijn. Indien (kleine) maatschappelijke organisaties de financieringslasten niet kunnen dragen, valt het te betwijfelen of een fonds met revolverend karakter van voldoende toegevoegde waarde is, ook in relatie tot de reeds bestaande regionale energiefondsen. Daarnaast is er een onbekende/beperkte verwachting van CO₂-reductie door een revolverend fonds. De ombuiging stelt voor om de reservering voor een revolverend fonds in het geheel niet te verwezenlijken. Dit voorstel levert cumulatief 299,8 miljoen euro op tot en met 2030.

16. Ontzorging MKB

In het pakket van de aanvullende maatregelen staan middelen voor een ontzorgingsprogramma mkb. Voor mkb'ers worden er duurzaamheidscoaches en projectfacilitators aangetrokken die mkb'ers zullen benaderen, motiveren en ondersteunen bij het maken van duurzame keuzes. De beoogde CO₂-reductie van het ontzorgingsprogramma is onbekend. In het algemeen zijn de kosten en baten van investeringen onderdeel van het ondernemerschap van een mkb'er, zo ook verduurzamingsinvesteringen. Ook is er via brancheverenigingen en in de private sector kennis beschikbaar. Deze ombuiging levert een besparing op van in totaal 25 miljoen euro.

SDE++

Algemene opmerking bij SDE++ maatregelen 17 t/m. 22.

De SDE++ is een subsidieregeling voor hernieuwbare energieprojecten en projecten die op een andere manier tot CO₂-reductie leiden. Daarbij kunnen ook nieuwe technieken aan de orde zijn. In jaarlijkse rondes worden projecten gehonoreerd door beschikkingen af te geven.

De ontwikkelfase van projecten bedraagt ongeveer drie jaar, maar voor bepaalde categorieën geldt een ontwikkelfase van maximaal zes jaar. Na de ontwikkelfase wordt gedurende een periode van maximaal 15 jaar de feitelijke energieproductie – hernieuwbaar dan wel leidend tot CO₂-reductie – gesubsidieerd. Dat betekent een doorlooptijd van maximaal 21 jaar.

Het afgeven van een beschikking betekent het aangaan van een verplichting, waarvan de kaseffecten zich pas na de ontwikkelfase voordoen (m.a.w. een grote kasvertraging).

17. 3 miljard euro lagere SDE++ openstellingen 2024-2025 (5 miljard euro i.p.v. 8 miljard euro)

In de voorjaarsbesluitvorming van 2023 is besloten tot ophoging van de openstellingen voor nieuwe SDE++ projecten in de jaren 2024 en 2025 met 3 miljard euro (totaalbudget van 8 miljard euro per jaar). Deze openstellingen voor de jaren 2024 en 2025 kunnen (weer) worden beperkt tot (ieder) 5 miljard euro. Dit leidt tot minder CO₂-reductie via de SDE++ en dat heeft negatieve gevolgen voor het behalen van de doelstellingen voor CO₂-reductie. Om een CO₂-doel te halen zullen andere normerende en beprijzende maatregelen moeten worden genomen. Cumulatief wordt met een lagere openstelling naar verwachting 2.003 miljoen euro bespaard t/m 2040 (deze bedragen staan op de Aanvullende Post).

18. 1 miljard euro lagere SDE++ openstellingen 2024-2040

In het huidige beleid is rekening gehouden met SDE++ openstellingen van jaarlijks 5 miljard euro in de periode 2026-2030. De jaarlijkse openstellingen kunnen met 1 miljard euro worden beperkt in die periode. Dit leidt tot minder CO₂-reductie via de SDE++ en dat heeft negatieve gevolgen voor het behalen van de doelstellingen voor CO₂-reductie. Om een CO₂-doel te halen zullen andere normerende en beprijzende maatregelen moeten worden genomen. Naar verwachting wordt cumulatief 2.087 miljoen euro bespaard t/m 2040.

19. Beëindiging SDE++ regeling

19a. Beëindiging SDE++ regeling vanaf 2028, alleen uitfinanciering van tot 2028 afgegeven beschikkingen

In het huidige (voorgenomen) beleid is uitgegaan van openstellingen voor nieuwe SDE++ projecten in de jaren 2024 tot en met 2027 en verder (zie ook maatregel 19b hierna). Een (nieuwe) openstelling in 2028 leidt tot kas- en energieproductie-effecten tot en met 2049. Het is denkbaar om vanaf 2028 geen nieuwe SDE++ openstellingen meer te doen. Dit leidt tot minder CO₂-reductie via de SDE++ en dat heeft negatieve gevolgen voor het behalen van de doelstellingen voor CO₂-reductie.

Afgezien van het openstellingsbeleid moet rekening worden gehouden met (kas)uitgaven tot en met 2048 in verband met reeds afgegeven en tot 2028 nog af te geven beschikkingen (de zogenoemde uitfinanciering). Cumulatief wordt naar verwachting 24.836 miljoen euro bespaard tot en met 2040.

19b. Beëindiging SDE++ regeling vanaf 2025, alleen uitfinanciering van tot 2025 afgegeven beschikkingen

Indien ook de reeds voorgenomen openstellingen voor de jaren 2025-2027 worden geschrapt, wordt de SDE++ regeling beëindigd per 2025. Dit leidt tot minder CO₂-reductie via de SDE++ en dat heeft negatieve gevolgen voor het behalen van de doelstellingen voor CO₂-reductie. Cumulatief wordt naar verwachting 37.537 miljoen euro bespaard tot en met 2040.

20. «Leegboeken» begrotingsreserve duurzame energie (DE)

De begrotingsreserve duurzame energie- en klimaattransitie is opgebouwd uit in het verleden onbesteed gebleven middelen van de MEP/HER/ISDE/SDE/SDE+/SDE++ als gevolg van vertraging van projecten, uitgevallen, reeds verplichte projecten die door andere projecten worden vervangen en prijsmeevallers en tegenvallers bij de SDE+(+). Via de reserve blijven middelen beschikbaar voor eventuele SDE-uitgaven in latere jaren, indien deze door exogene prijsontwikkelingen hoger zijn dan waar in de kasreeks vanuit gegaan wordt (dus het opvangen van prijsrisico's die door de SDE-systeematiek onvermijdelijk zijn). De reserve staat niet op de begroting. Het Parlement autoriseert eventuele stortingen in, en onttrekkingen aan, de begrotingsreserve duurzame energie (DE-reserve).

Sinds de instelling van de reserve in 2013 is deze aangegroeid tot per saldo circa 5 miljard euro (stand ultimo 2022). Het is denkbaar dat deze 5 miljard euro (geheel of gedeeltelijk) niet meer nodig is voor besteding aan de SDE in latere jaren. Nadrukkelijk wordt erop gewezen dat dit niet betekent dat ruimte ontstaat voor andere uitgaven; het aanwenden van de reserve betekent wel een belasting van het EMU-saldo (zie hierna).

Als middelen niet nodig zijn voor toekomstige SDE-uitgaven, zijn er twee opties hoe om te gaan met de vrijval in de DE-reserve.

- Aanwending voor andere uitgaven (dan SDE) zou leiden tot verslechtering van EMU-saldo en verhoging van de overheidsschuld. Daarom is bij deze maatregel een opbrengst nul ingeboekt.
- Het alternatief is om de vrijval in de reserve niet aan te wenden, maar (alleen) af te boeken. Dan treedt geen belasting op van het EMU-saldo. Ook bij dit alternatief hoort (uiteraard) een opbrengst van nul.

Indien vastgehouden wordt aan een zekere minimumomvang van de DE-reserve in verband met prijsrisico's, kan voor de korte termijn (tot en met 2027) een reserve van 1 a 2 miljard euro worden gehanteerd. Daarmee kan naar huidig inzicht een prijsdaling van 20 procent respectievelijk 40 procent in de jaren 2024-2027 ruim worden opgevangen. Uitgaande van een risicoreserve van 1 a 2 miljard euro kan 3 a 4 miljard euro van de DE-reserve (5 miljard euro ultimo 2022) worden leeggeboekt.

21. CO2-afvangen en opslag

Onderdeel van de SDE++ zijn subsidies voor het afvangen en opslaan van CO₂ (Carbon Capture and Storage, CCS). Reeds afgegeven beschikkingen voor CCS-projecten zijn juridisch verplicht, dus daar kan niet op worden omgebogen. Het is mogelijk om CCS vanaf 2024 niet langer in de SDE++-regeling te laten vallen. Omdat de realisatietermijn van CCS-projecten maximaal 6 jaar betreft, zal deze besparing op zijn vroegst effect hebben vanaf 2030. Bovendien is de besparing onzeker. Dit is namelijk sterk afhankelijk van de energieprijzen en de ETS-prijzen, de hoogte van het openstellingsbudget en het gedeelte van het openstellingsbudget dat naar CCS gaat. In de ramingen voor de SDE is de aanname dat 40 procent van het budget naar CCS-technologieën gaat. Uitgaande van een openstellingsbudget van 5 miljard euro, zou bij 40 procent van het budget dus 2 miljard euro van het beschikkingsbudget naar CCS gaan. Gemiddeld komt ongeveer 22 procent van de afgegeven beschikking voor CCS tot uitbetaling, ofwel 440 miljoen euro, verspreid over 12 jaar (de lengte van de beschikking), ofwel ongeveer 37 miljoen euro per jaar vanaf 2029. Voor de periode 2029 tot 2042 levert dit dus een besparing op van 37 miljoen euro per jaar. Dit is dus voor één openstellingsronde. CCS is sinds de verbreding van de SDE++ met CO₂-reducerende technieken de grootste techniek in de regeling. Indien voor deze ombuiging wordt gekozen, is dit een majeure wijziging van de regeling. CCS is een techniek om de doelstelling van de industrie uit het Klimaatakkoord voor 2030 te halen, één van de grootste doelstellingen in het Klimaatakkoord.

22. 5 procent korting Klimaatsubsidies (MOOI, DEI+, ISDE, SCE)

De EZK-begroting bevat naast de SDE een aantal verschillende klimaatregelingen, bedoeld voor met name verduurzaming van elektriciteit, industrie en gebouwde omgeving. Het gaat om de subsidieregeling voor Missiegedreven Onderzoek, Ontwikkeling en Innovatie (MOOI), Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatie (DEI+), Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE) en Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking (SCE). Deze reeks betreft een korting van 5 procent op deze middelen. Voor de keuze van dit percentage is geen specifieke reden, behalve dat deze middelen in ieder geval niet juridisch verplicht zijn. Verdere afbouw is mogelijk. Hierin zitten ook middelen voor het isolatieprogramma van BZK en voor de gebouwde omgeving. Deze maatregel overlapt daardoor voor de ISDE met maatregel 13 hierboven.

Bedrijfsleven en Innovatie

23. Verlagen Garantieplafond BMKB

De Borgstelling MKB-kredieten (BMKB) is een garantieregeling voor het mkb, ten behoeve van investeringen waarbij de ondernemer te weinig onderpand heeft om een lening aan te gaan. Met het oog op het gebruik van deze regeling de afgelopen jaren, kan het algemene garantieplafond worden verlaagd van 765 miljoen euro naar 400 miljoen euro. Sinds 2020 is het gebruik van de BMKB niet boven de 400 miljoen euro gekomen. Hierdoor kan ook de reserve worden verlaagd, met cumulatief 75 miljoen euro. Dit kan verspreid over 5 jaar worden afgeroomd. Dit betreft een risicoreserve op garanties. Een ombuiging op deze reserve heeft daarom geen effect op het EMU-saldo.

24. Verlagen uitgaven Bevorderen Ondernemerschap

Deze middelen hebben betrekking op diverse initiatieven ter bevordering van het ondernemerschap, waaronder Valoriseringsopdrachten, opdrachten opdrachten aan de KVK, NL Groeit, subsidie aan Stichting MKB financiering en het Techniekpact. De uitgaven van dit instrument kunnen worden verlaagd. Dit leidt tot een besparing van 8 miljoen euro.

25. Verlagen bijdrage TNO tot 50 procent

De grondslag van deze maatregel is het budget voor onderzoek en opdrachten van het TNO. TNO voert onderzoek uit voor verschillende departementen. Om hierop te besparen zullen de opdrachten die via TNO lopen op termijn afgebouwd moeten worden, dan wel de kosten per opdracht moeten worden gereduceerd. Dit betekent dat door TNO minder onderzoek kan uitvoeren naar maatschappelijke thema's zoals innovatie, economische groei, defensie, maatschappelijke veiligheid, arbeid, en gezondheid. Dit kan voor enkele onderzoeksprogramma's mogelijk worden opgevangen door valorisatie van kennis. Bij deze maatregel wordt er uitgegaan van een ingroeipad tot 50 procent, wat structureel 95 miljoen euro oplevert. Gezien de personeelskosten en onderzoeksfaciliteiten, start de afbouw in 2024 met 10 procent, 2025 met 20 procent, 2026 30 procent, 2027 40 procent en daarna structureel 50 procent.

26. Verlagen bijdrage TO2-instituten tot 50 procent

De grondslag van deze maatregel is het budget voor onderzoek en opdrachten van TO2. Bij deze maatregel wordt er tot 50 procent gekort op de opdrachten die lopen via TO2-instituten, wat structureel 25 miljoen euro kan opleveren. Deze ombuiging resulteert mogelijk in minder onderzoek door TO2-instellingen naar Topsectoren, maatschappelijke thema's en de daarbij behorende missies, sleuteltechnologieën. Door valorisatie van kennis kunnen mogelijk enkele onderzoeksprogramma's en opdrachten wel blijven bestaan. Gezien de personeelskosten en onderzoeksfaciliteiten start de afbouw in 2024 met 10 procent, 2025 met 20 procent, 2026 30 procent, 2027 40 procent en daarna structureel 50 procent.

27. Stopzetten ruimtevaart uitgaven

Deze maatregel stopt de uitgaven aan ruimtevaartprogramma's (ESA). Met deze middelen wordt geïnvesteerd in de ontwikkeling van ruimtevaart in Europees verband. Door deze maatregel zal Nederland een minder prominente plek in het ruimtevaartdomein kunnen innemen. Het budget voor ESA is gecommiteerd tot en met 2026. Het stopzetten van deze uitgaven zal hierdoor vanaf 2027 kunnen plaatsvinden en levert structureel 70 miljoen euro op.

28. Cybersecurity

Dit betreft deels een ombuiging in 2024 en een volledige ombuiging vanaf 2025 op het budget voor Cybersecurity. Een ombuiging op deze regelingen zal als direct effect hebben dat alle (publiek-private) activiteiten worden stopgezet ten aanzien van het bieden van (1) informatie en handelingsperspectief voor burgers bij digitale dreigingen, (2) het stimuleren van kennisontwikkeling en innovatie (deels EU-verplichtingen), (3) het aanpakken van arbeidsmarkttekorten voor cybersecuritypersoneel.

29. Mkb-innovatiestimulering Regio en Topsectoren (MIT)

De mkb-innovatiestimulering Regio en Topsectoren (MIT) bestaat uit verschillende instrumenten en stimuleert innovatie bij het mkb over de regiogrenzen heen. Deze reeks gaat uit van een ombuiging op de MIT van 100 procent vanaf 2025. De afbouw van dit instrument heeft als gevolg dat er minder innovatie bij het mkb zal worden gestimuleerd en heeft een effect op de haalbaarheid van de doelstelling om drie procent van het bbp te besteden aan onderzoek en ontwikkeling.

30. Publiek private samenwerking - innovatiemodule (PPS)

In dit voorstel wordt er gekort op het budget van publiek private samenwerking - innovatiemodule (PPS). Middels de PPS werken bedrijven samen met de overheid of maatschappelijke organisaties aan projecten. Onder andere de bouw van huizen en het aanleggen van wegen vindt plaats middels PPS. Er wordt een subsidietoeslag toegekend om deze samenwerking te stimuleren en versterken. Bij het stopzetten van de PPS-reeks, wordt deze samenwerking niet expliciet meer gestimuleerd. Deze reeks gaat uit van een ombuiging van 160 miljoen euro in 2027 en 2028 en 180 miljoen euro vanaf 2029, vanwege juridische verplichtingen tot en met 2026.

31. Internationaal Innoveren

Bij deze ombuiging wordt er gekort op het budget van Internationaal Innoveren. Vanwege reeds aangegane verplichtingen begint de ombuiging in 2025 met 10 procent, 2026 met 30 procent en vanaf 2027 100 procent. De regeling is gericht op het internationaliseren van onderzoek en innovatie middels verschillende instrumenten. Horizon Europe (stimuleert wetenschap en innovatie), Eureka (financiering bedrijven die met marktgerichte R&D bijdragen aan groei) en Interreg 2012-2027 (Europees programma voor ruimtelijke en regionale ontwikkeling). Deze ombuiging heeft tot gevolg dat deze inzet niet meer kan plaatsvinden.

32. Eurostars (innovatieregeling)

Dit betreft een ombuiging waarbij de subsidie internationale marktgerichte R&D wordt gekort. Deze reeks gaat uit van opbouwende ombuiging vanwege reeds aangegane verplichtingen. Eurostars is gericht op het mkb, kennisinstellingen en grotere bedrijven die partners hebben in andere landen. De regeling heeft als doel om innovatie en samenwerking in Europa te bevorderen. Het afbouwen van deze regeling zal tot gevolg hebben dat er ook minder ontvangsten zijn op het Eurostars-instrument. De weergegeven ombuiging is een nettobesparing.

33. Toekomstfonds (gerichte ombuiging)

Dit betreft een gerichte ombuiging waarbij er wordt gekort op het onderzoeksgedeelte van het Toekomstfonds. Uit de recente evaluatie van het onderzoeksgedeelte blijkt dat een aantal regelingen ondermaats hebben gepresteerd de afgelopen jaren. Doordat meerdere regelingen juridisch verplicht zijn, betreft dit alleen ombuiging op de regelingen 'REGMED' en 'Investerings in fundamenteel en toegepast onderzoek'. Deze ombuiging betreft een incidentele korting op die onderdelen, omdat er geen structurele middelen voor deze regelingen zijn gereserveerd.

34. Toekomstfonds uitfaseren

Met deze maatregel worden geen nieuwe verplichtingen meer aangegaan voor de regelingen binnen het Toekomstfonds en wordt het Toekomstfonds en de daarbinnen bestaande regelingen geleidelijk uitgefaseerd. Een groot deel van de maatregelen in het Toekomstfonds zijn meerjarig juridisch verplicht, een geleidelijke uitfasering is daarom nodig. Deze ombuiging betreft een incidentele korting op die onderdelen, omdat het om een regeling met 100 procent eindejaarsmarge gaat. Hierbij wordt zowel het onderzoeks- als bedrijvendeel van het Toekomstfonds uitgefaseerd.

Omdat deze uitgavenregelingen (gedeeltelijk) revolverend zijn vormgegeven komt een deel van de uitgaven in de toekomst in de vorm van ontvangsten terug. Deze resterende ontvangsten kunnen elders worden ingezet. De ontvangstenraming zal als gevolg neerwaarts moeten worden bijgesteld. De weergegeven reeks is een nettobesparing.

35. Niet verlengen Groeifaciliteit

De Groeifaciliteit is een garantiefonds dat in 2020 afgeschaft zou worden en gedeeltelijk overgenomen zou worden door Invest-NL. Tijdens de coronacrisis is besloten om deze regeling in stand te houden. De regeling is vervolgens verlengd tot juli 2024. Bij uitfasering zal de reserve eerder dan nu voorzien vrijvallen van cumulatief 66 miljoen euro. Daarnaast levert dit een structurele netto-besparing op van 1 miljoen euro: uitgaven van 9 miljoen euro per jaar zullen vrijvallen, waar tegenover staat dat de ontvangsten van 8 miljoen euro per jaar ook neerwaarts worden bijgesteld. Door de uitfasering van de Groeifaciliteit, zal de overheid structureel minder risico's lopen op schade. Dit betreft een risicoreserve op garanties. Een ombuiging op deze reserve heeft daarom geen effect op het EMU-saldo.

36. Schrappen subsidie Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen (NBTC)

Dit betreft een gerichte ombuiging om de subsidie voor het Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen (NBTC) te schrappen. Ontmanteling kan in drie jaar plaatsvinden in verband met personeelskosten (eerste jaar 25 procent, tweede jaar 50 procent, derde jaar struc.). Met deze ombuiging wordt het NBTC niet langer met overheidsmiddelen ondersteund.

Mijnbouw

N.B. Gaswinning is eindig. Met de huidige inzichten is de gaswinning in 2050 teruggebracht naar 0 en zijn er dan ook geen gasbaten meer. Dit is afhankelijk van keuzes van toekomstige kabinetten. De daling van de gasbaten zal vanaf 2030 naar verwachting geleidelijk plaatsvinden.

37. Verhoging cijns bestaande en nieuwe velden

De cijns is een van de heffingen onder de Mijnbouwwet. Er wordt als gevolg van het huidige 0 procenttarief geen cijns geheven bij gaswinning op zee en bij gaswinning op land vallen de meeste velden onder de laagste tarieven (0-2 procent). Uniformering van de tarieven op een hoger niveau kan tot extra opbrengsten leiden. De hoogte daarvan is afhankelijk van de maatvoering.

Voor de mijnbouwheffingen is in de mijnbouwwet een zogenoemde «standstillbepaling» opgenomen. Daarin wordt bepaald dat een nieuw tarief voor vergunninghouders tijdens de looptijd van hun vergunning alleen op verzoek van de vergunninghouder van toepassing is. Een uniformering en verhoging van het tarief is daarom niet zonder

meer effectief. Verhoging van de cijns vergt daarom het afschaffen van deze bepaling en een geleidelijk transitiepad. In deze berekening wordt uitgegaan van een geleidelijke invoering over een periode van 5 jaar. Er blijven ook bij geleidelijke invoering juridische risico's bestaan. Voor nieuwe vergunningen na inwerkingtreding is de verhoging direct van toepassing, ongeacht de standstillbepaling.

Verhoging van de belastingdruk voor exploitanten van gasvelden maakt het minder aantrekkelijk om te investeren in gaswinning en exploratie in Nederland. Dit zou kunnen leiden tot lagere toekomstige winning. Tegelijkertijd zorgen de hogere gasprijzen voor een sterkere prikkel voor investeringen ten opzichte van een aantal jaar geleden.

38. Verhoging cijns nieuwe velden

Er kan ook worden gekozen voor een verhoging van de cijns zonder afschaffing van de standstillbepaling. In dat geval is de verhoging slechts van toepassing voor nieuwe vergunninghouders. De budgettaire baten daarvan liggen lager, maar er zijn geen juridische risico's.

39. Afschaffing investeringsaftrek voor het winstaandeel

Het winstaandeel is een van de heffingen onder de Mijnbouwwet. Voor de berekening van dit winstaandeel bestaat een extra investeringsaftrek voor investeringen van exploitanten voor het opsporen of winnen van aardolie of aardgas. Ondanks dat het minder aantrekkelijk wordt om te investeren in exploratie en winning in Nederland, leidt afschaffing van deze aftrek tot hogere inkomsten onder de Mijnbouwwet. De investeringsaftrek valt ook onder de standstillbepaling. Deze bepaling zal daarom moeten worden afgeschaft en er zal een transitiepad moeten worden vormgegeven. In deze berekening wordt uitgegaan van een geleidelijke invoering over een periode van 5 jaar. Er blijven ook bij geleidelijke invoering juridische risico's bestaan.

40. Afschaffing kostenuplift

Bij de berekening van het winstaandeel kunnen mijnbouwbedrijven 10 procent van hun kosten extra aftrekken van het winstaandeelresultaat waarover winstaandeel (een heffing onder de Mijnbouwwet) verschuldigd is. Ondanks dat het minder aantrekkelijk wordt om te investeren in exploratie en winning in Nederland, leidt afschaffing van de kostenuplift tot hogere inkomsten onder de Mijnbouwwet.

Ook afschaffing van de kostenuplift vergt het afschaffen van de standstillbepaling en een geleidelijk transitiepad. In deze berekening wordt uitgegaan van een geleidelijke invoering over een periode van 5 jaar. Er blijven ook bij geleidelijke invoering juridische risico's bestaan.

Nationaal Groeifonds

Tabel 24 H70 Nationaal Groeifonds

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldo verbeterend)

Nr.	Maatregel	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc. in.
Nationaal Groeifonds (NGF)*								
41	Afstromen onverdeelde budgetten NGF**	- 860	- 733	- 1.137	- 1.479	- 1.262	0	2033
42	Afstromen middelen voor de vierde en vijfde ronde	0	- 708	- 1.005	- 1.092	- 826	0	2033
43	Halveren middelen voor de vierde en vijfde ronde	0	- 354	- 502,5	- 546	- 413	0	2033

* Er is 1.212 miljard euro aan dekking ingezet vanuit het NGF ten behoeve van het in de Tweede Kamer aangenomen amendement Erkens c.s.⁵⁵ Hierover is op het moment van publiceren van de Ombuigingslijst nog niet gestemd door de Eerste Kamer.

** De reeks is opgesteld op basis van een raming van de reserveringen. Hierbij geldt de kanttekening dat het ritme van de reserveringen zeer onzeker is wegens het voorlopige karakter van de betreffende projectvoorstellen. Dit betreft dan ook nadrukkelijk een indicatie van verwachte kasreeks.

⁵⁵ Kamerstukken II, 2023/24, 36418, nr. 83.

41. Afkomen onverdeelde budgetten NGF

Projectvoorstellen voor middelen uit het NGF kunnen als beoordelingsadvies van de Adviescommissie in de departementale route een directe toekenning, voorwaardelijke toekenning, reservering of afwijzing ontvangen. Middelen voor directe toekenningen worden overgeheveld naar het betreffende departement. Middelen voor voorwaardelijke toekenningen worden afzonderlijk weergegeven op de NGF begroting en middelen voor reserveringen blijven deel uitmaken van de onverdeelde middelen. In deze variant wordt de ontwikkeling van het NGF stopgezet. Hierbij vervallen alle onverdeelde middelen. In totaal betreft dit cumulatief t/m 2032 10,1 miljard euro, waarvan 3,1 miljard euro voor gereserveerde projecten en 7 miljard euro voor de vierde en vijfde ronde. Indien de middelen in de meerjarenperiode worden ingezet, is een kasschuif nodig met gevolgen voor het EMU-saldo.

Binnen het NGF zijn middelen gereserveerd voor mogelijk kansrijke projecten die nog nader uitgewerkt moeten worden om een toekenning te krijgen. Ook zijn middelen gereserveerd voor de volgende fases van langlopende projecten met een toekenning. Voor deze al lopende projecten kan het vervallen van de gereserveerde middelen betekenen dat de beoogde doelen in mindere mate worden behaald. Ten aanzien van de reserveringen heeft communicatie plaatsgevonden en zijn bestuurlijke verwachtingen gewekt, maar deze middelen zijn niet juridisch verplicht. Het afkomen van deze middelen betekent dat de reserveringen niet kunnen worden omgezet in een toekenning. Binnen de onverdeelde middelen vallen ook de middelen die bestemd zijn voor een investeringsfonds voor de CAS-landen en Caribisch Nederland, waarvoor bestuurlijke verwachtingen zijn gewekt.⁵⁶

42. Afkomen middelen voor de vierde en vijfde ronde van het NGF

In deze variant wordt de vierde en vijfde ronde van het NGF geschrapt, alsmede de middelen die bestemd zijn voor het investeringsfonds voor de CAS-landen en Caribisch Nederland. De middelen hiervoor vervallen. In totaal betreft dit cumulatief t/m 2032 7 miljard euro. Indien de middelen in de meerjarenperiode worden ingezet, is een kasschuif nodig met gevolgen voor het EMU-saldo. In deze variant blijven de middelen voor voorwaardelijke toekenningen en reserveringen behouden. De vierde ronde is al aangekondigd richting Tweede Kamer en geïnteresseerde partijen (o.a. publicatie subsidieregeling). Vanaf juni 2024 kunnen voorstellen worden ingediend en in 2025 is de beoordeling door de Adviescommissie voorzien.

43. Halveren middelen voor de vierde en vijfde ronde van het NGF

In deze variant worden de beschikbare middelen voor de vierde en vijfde ronde gehalveerd (inclusief middelen investeringsprogramma CAS-landen en Caribisch Nederland). In totaal betreft dit cumulatief t/m 2023 3,5 miljard euro. Indien de middelen in de meerjarenperiode worden ingezet, is een kasschuif nodig met gevolgen voor het EMU-saldo. De reeks is gebaseerd op het handhaven van beide rondes met de helft van de middelen. Een andere optie is om de volledige vierde of vijfde ronde te schrappen, of de middelen op een andere wijze te verdelen tussen de rondes.

⁵⁶ Kamerstukken II, 2022/23, 36200-IV, nr. 89.

3.12 Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Tabel 25

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldo verbeterend)

Nr.	Maatregel	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc. in
Transitie Landelijk Gebied en Stikstof								
1	Volledig ombuigen niet bestede stikstofmiddelen Rutte III zonder vervangend beleid	- 301	- 97	- 436	- 138	- 99	0	2031
2	Volledig ombuigen Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur <i>Verminderen budget Transitiefonds in combinatie met vervangend beleid</i>	- 767	- 645	- 2.887	- 3.105	- 3.259	0	2036
3a	a) Variant I focus op efficiëntie en zekerheid met gericht beleid	- 453	- 381	- 1.703	- 1.832	- 1.923	0	2036
3b	b) Variant II focus op transitie richting duurzame landbouw	- 435	- 366	- 1.638	- 1.762	- 1.849	0	2036
3c	c) Variant III focus op innovatie	- 515	- 433	- 1.937	- 2.083	- 2.187	0	2036
3d	d) Variant IV focus op vrijwilligheid	- 561	- 472	- 2.113	- 2.273	- 2.386	0	2036
ZBO's/Agentschappen								
4	NVWA	- 6	- 6	- 20	- 35	- 50	- 50	2028
5	Staatsbosbeheer	0	- 7	- 13	- 20	- 20	- 20	2027
Regulier LNV beleid								
6	Glastuinbouw warmte-infrastructuur	- 15	- 30	- 50	- 66	- 61	0	2031
7	Glastuinbouw EG-regeling	- 18	- 26	- 27	- 28	- 27	0	2031
8	Onttrekking begrotingsreserves	- 23	0	0	0	0	0	2025
9	Borgstellingskrediet voor de landbouw (BL) Kostendekkend maken	0	- 4	- 4	- 4	- 4	- 4	2025
10	Korting onderzoeksbudgetten kennisinstituten	- 2	- 4	- 7	- 7	- 7	- 7	2026
11	Beëindigen subsidie bredeweersverzekering	0	- 6	- 6	- 6	- 6	- 6	2025
12	Beëindigen mogelijk schadelijke landbouwsubsidies	- 150	- 195	- 115	- 79	- 67	- 4	2031
13	Korting op eigen bijdrage LNV aan het DGF	0	- 6	- 6	- 6	- 6	- 6	2025

Transitie Landelijk Gebied en Stikstof

1. Volledig ombuigen niet bestede stikstofmiddelen Rutte III zonder vervangend beleid

Kabinet Rutte III heeft ruim 3 miljard gereserveerd voor bronmaatregelen om stikstof te reduceren in (met name) de landbouwsector, de bouw, de industrie en mobiliteit. Verschillende bronmaatregelen komen om diverse redenen tot op heden niet tot uitvoering en leiden zodoende ook niet tot stikstofreductie. Het schrappen van deze maatregelen en ombuigen van bijbehorende budgetten levert een besparing op van cumulatief 1,1 miljard euro. Aandachtspunten: de stikstofdepositie op de natuur blijft zonder maatregelen onverminderd hoog, waardoor vergunningverlening moeilijk blijft en de opgave om te voldoen aan de landelijke omgevingswaarde voor stikstof (de kritische depositiewaarde) groter wordt. Deze middelen kunnen ook worden ingezet voor vervangend beleid, zoals hieronder beschreven (zie maatregel 3).

2. Volledig ombuigen budget Transitiefonds zonder vervangend beleid

In het Coalitieakkoord 2021-2025 is cumulatief 25 miljard euro gereserveerd voor het oprichten van een Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur. Dit fonds moet uitvoering geven aan een brede aanpak die zich richt op stikstof, water, bodem, klimaat en biodiversiteit. Inmiddels is hier nog een bedrag van 23,5 miljard euro van over: 23 miljard euro op de Aanvullende Post en 0,5 miljard euro niet juridisch verplicht op de LNV-begroting. Ombuigen van het volledige Transitiefonds budget levert dus een besparing op van cumulatief 23,5 miljard euro. Aandachtspunten: de reeds ingezette Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (LBV+) wordt hier buiten beschouwing gelaten en kan dus gewoon doorgang vinden. Deze ombuiging heeft wel als consequentie dat Nederland met zekerheid niet zal voldoen aan de verplichtingen uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de Kaderrichtlijn Water (KRW).

Het niet behalen van Europese verplichtingen zal waarschijnlijk tot (juridische) stappen leiden vanuit de Europese Commissie. Eventuele boetes zullen leiden tot een besparingsverlies. Ook vallen juridische stappen van andere partijen niet uit te sluiten (verzoek tot intrekken vergunningen enz.). Dit kan financiële consequenties voor het Rijk met zich meebrengen. Daarnaast zullen de nationale sectorale klimaatdoelstelling in 2030 voor de landbouwsector

en de nationale doelstelling voor stikstofgevoelige N2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde in 2025, 2030 en 2035 zonder vervangend beleid niet worden gehaald. Tot slot zal zonder stikstofreductie geen ruimte komen voor het oplossen van de PAS-meldersproblematiek en vergunningverlening. Dit kan maatschappelijke economische schade met zich meebrengen, bijvoorbeeld omdat infrastructuur- en energieprojecten vertraging oplopen. Deze middelen kunnen ook worden ingezet voor vervangend beleid, zoals hieronder beschreven (zie maatregel 3).

3. Verminderen budget Transitiefonds in combinatie met vervangend beleid

Een alternatieve variant voor verbetering van natuur kan de komende jaren bestaan uit middelvoorschriften. Op de middellange termijn kan worden toegewerkt naar een systeem van doelsturing (i.c.m. middelvoorschriften) via een rechtenstelsel, heffing of plafonds. De resterende reductieopgaven voor stikstof en broeikasgassen kunnen via een dergelijk stelsel worden ingevuld. Het invoeren van een doelsturingssystematiek kost minstens vier tot zes jaar.

Onderstaande pakketten hebben betrekking op de periode 2024-2030. De opgaven voor natuur, stikstof en klimaat zullen na 2030 nog doorlopen. Hier kan in dit voorstel op termijn (na deze kabinetsperiode) invulling aan worden gegeven en afhankelijk van die invulling dekking voor worden gevonden. Wel kunnen in deze kabinetsperiode in het kader van doelsturing alvast (bedrijfs)specifieke doelen worden vastgesteld, om de sector voldoende tijd te geven om zich hieraan aan te passen.

In de tabel hieronder worden de effecten en kosten weergegeven van mogelijke maatregelen. Verschillende combinaties van maatregelen zijn mogelijk. Onder de tabel worden vier varianten geschetst van een concreet pakket van maatregelen die op korte termijn genomen kunnen worden.

Disclaimer: de weergegeven reductie heeft betrekking op de afzonderlijke maatregelen en kan niet zonder meer bij elkaar worden opgeteld. De maatregelen kunnen met elkaar interfereren. Een samengesteld pakket zou in zijn geheel moeten worden doorgerekend op doelbereik.

Tabel 26 Mogelijke stikstofmaatregelen						
Maatregelen		Stikstof (kton)	Klimaat (mt CO2 eq)	KDW	VHR	Kosten 2024-2030 (mln. EUR)
Lopende maatregelen: ¹						
	Verlagen mestproductieplafonds naar 170 N/kg (derogatie afschaffen) + bufferstroken* ²	6	0	+	+	0
	Opkoopregeling vrijwillig: uitgeven huidige budgetten en regelingen* ³	5	0,6 – 0,7	+	+	2.000
Resterende opgave:						
• 27 Kton NH3 voor het realiseren van 74% onder de KDW (= doel 2035, dit hoeft dus niet volledig worden bereikt met onderstaande maatregelen). Het doel voor 2030 (50% onder de KDW) is niet vertaald in kilotonnen ⁴						
• 4,3 – 4,4 Mton voor klimaat ⁵						
• Voor de KRW moeten in 2027 alle maatregelen om de waterkwaliteit te verbeteren zijn genomen.						
• Het VHR-doel is in het NPLG vastgesteld als 30% van het gat naar VHR-doelbereik dichten. Dit is geen verplicht doel en er zijn keuzes te maken hoe dit doel kan worden ingevuld.						
a	Maatwerktraject verplichte uitkoop piekbelasters (100-700) ⁶	1,2 – 5,4**	0,1 – 0,5	+	+	480 – 2.800
b	Afroken dierrechten 5-15% (generiek of door resp. 10%/20%/30% af te romen bij verhandelen) ⁷	2 – 6	0,5 – 1,7	+	+	0***
c	Extra uitkoopregelingen veehouderijen ⁸	7,2 – 17,4	1,7 – 4	+	+	5.000 – 7.000
d	Normeren veevoeradditieven ⁹	0	0 – 2,1	0	0	0
e	Gebruiksnorm kunstmest verlagen ¹⁰	3,5	0,4	+/-	+/-	0 – 70 ¹¹
f	Voorbereiden invoering doelsturing: - nieuw stelsel ontwikkelen - Meten en berekenen	0	0	0	0	35 – 40 ¹²
g	Normeren gewasbeschermingsmiddelen	0	0	++	+	0
h	Maximaal gericht aanleggen nieuwe natuur: - aanleg bufferstroken 100-250m t.b.v. Kaderrichtlijn Water - rondom kwetsbare N2000 gebieden - veenweidegebieden	+ ¹³	+	++	++	400

Maatregelen	Stikstof (kton)	Klimaat (mt CO ₂ eq)	KDW	VHR	Kosten 2024-2030 (mln. EUR)
Lopende maatregelen: ¹					
i-1	Maximaal gericht afwaarderen gronden t.b.v. extensivering - aanleg bufferstroken 100-250m t.b.v. Kaderrichtlijn Water - rondom kwetsbare N2000 gebieden - veenweidegebieden	+ ¹³	+	++	1.520
i-2	Gericht afwaarderen gronden t.b.v. extensivering en beekdalen - aanleg bufferstroken 100-250m t.b.v. Kaderrichtlijn Water - rondom kwetsbare N2000 gebieden - beheervergoeding afgewaardeerde gronden veenweidegebieden	+ ¹³	+	++	760
i-3	6-jaar beheervergoeding afgewaardeerde gronden veenweidegebieden ¹⁴	0	0	+	204
j	Onderzoek instellen effectiviteit ecosysteemdiensten t.b.v. besluitvorming over structurele financiering	0	0	0	0,5
k	Incidentele vergroting areaal ecosysteemdiensten in 2024 en 2025 met 25.000 ha per jaar voor een periode van 6 jaar	+ ¹⁵	+	++	330
l	Invoeren GVE-norm 2,5-1,5 ¹⁶	2 – 6	0,7 – 3,3	+/-	0***
m	Belasting op landbouwinputs (kunstmest, gewasbeschermingsmiddelen en krachtvoer) ¹⁷	PM	PM	PM	PM opbrengst
n	Vlees- en zuivelbelasting ¹⁷	PM	PM	PM	PM opbrengst
o	BBT stalvoorschriften pluimveestallen en varkensstallen	14	0 ¹⁸	+/-	2.100 ¹⁹
p	BBT stalvoorschriften rundvee	20	0 ¹⁸	+/-	4.800 ¹⁹
q	Vrijwillige uitkoop zonder aanvullend normerend beleid ²⁰	0,6 – 6	0 – 1,8	+	4.000 – 5.000 ²¹
r	Eisen voor nieuwe stallen en subsidies, incl. methaanremmers	2,4 – 8,4	0 – 1	+/-	1.000 ²¹

- 1 Deze maatregelen zijn toegevoegd aan het basispad van de KEV gebruikt in de Analyse Leefomgeving Verkiezingsprogramma's (ALV) van het PBL: <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2023-alv-2023-achtergrondrapport-5264.pdf>
- 2 Aanvullende generieke stikstof- en klimaatbeleidsmaatregelen: https://www.ipo.nl/media/ft5dg2zg/wenr-rapport-3240_totaal_lr.pdf
- 3 De opbrengsten betreffen de LBV en LBV+: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-0db110a1ae33da49fba9fd386f7782c0c4626a6/pdf>
NH3-reductie is de inschatting van LNV
Broeikasgasbesparing gebaseerd op KEV 2023 p 69/70
<https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2023-klimaat-en-energieverkenning-2023-5243.pdf>
- 4 Deze cijfers houden nog geen rekening met de aangepaste KDW
- 5 Het PBL gaat uit van 4 megaton restopgave omdat de inschatting is derogatie en de opkoopregelingen samen 1 Mton opleveren, dit is gebaseerd op KEV 2022
In de KEV 2023 is de inschatting van de opkoopregelingen bijgesteld naar 0,6-0,7 Mton CO₂
- 6 Berekeningen op basis van data RIVM
Zie ook Concept-analyse mogelijk effect piekbelasters: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-0db110a1ae33da49fba9fd386f7782c0c4626a6/pdf>
Aannames kosten zijn weergegeven in het document Bouwblokken voor Natuurherstel: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-29ad856622c26fcd139ca1f0f92c68f0ad01891e/pdf>
- 7 Cijfers gebaseerd op WUR: aanvullende generieke stikstof- en klimaatbeleidsmaatregelen: <https://edepot.wur.nl/629008>
- 8 Grove schattingen gebaseerd op de doorrekening van partijprogramma's door PBL in de Analyse Leefomgeving Verkiezingsprogramma's
De aanname is dat er voldoende aanpalend normerend beleid wordt gevoerd, zodat de budgetten worden uitgeput
Als dit niet het geval is, zal het budget naar verwachting niet worden uitgeput en zal de reductie ook lager zijn
- 9 IBO Klimaat, Annex 3, samenstelling veevoer: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-c0cebcf4a278f92d9d3cff063e8a6ca49df1d57c/pdf>
- 10 NH3-reductie uit Sturen op Stikstof: <https://open.overheid.nl/documenten/57738218-f017-498f-82ec-7041f63926cf/file>
CO₂-reductie en kosteninschatting uit Verkenning Normeren & Beprijzen: <https://www.aanpakstikstof.nl/documenten/rapporten/2021/03/19/bijlage-1-normeren-en-beprijzen>
- 11 Dit kost 0-10 mln. per jaar, dit is het totaalbedrag voor 2024-2030
- 12 In het rapport Sturen op Stikstof staat: Het opzetten van een rechtenstelsel gekoppeld aan de forfaitaire emissie per dier komt neer op zo'n € 6.000.000 – 7.000.000 (extrapolatie obv fosfaatrechtenstelsel). Op basis hiervan is een bandbreedte opgenomen van 5-10 mln. Daarnaast is naar schatting LNV 30 mln. extra nodig voor meten en berekenen
- 13 Dit kan, afhankelijk van de functie/bemesting van de grond, een positief effect hebben op stikstof- en broeikasgasreductie
- 14 Maximaal bedrag als het aantal ha onder i-1 wordt afgewaardeerd ten behoeve van veenweiden
- 15 Potentieel positief effect als dit leidt tot emissiearmere bedrijfsvoering
- 16 De resultaten komen uit Aanvullende generieke stikstof- en klimaatbeleidsmaatregelen: https://www.ipo.nl/media/ft5dg2zg/wenr-rapport-3240_totaal_lr.pdf
Dit rapport berekent het effect van de GVE-norm incl. derogatie en bufferstroken
In deze tabel is dat effect ervanaf getrokken, zodat dit alleen het bijkomend effect van de GVE-norm weerspiegelt
- 17 Effecten van deze maatregel en verwachte opbrengst worden uitgewerkt in het rapport 'Bouwstenen voor een verbeterd belastingstelsel', publicatie voorzien januari 2024
- 18 De CO₂-baten zijn niet per definitie 0, ze zijn in het huidige model nog niet bekend/ meegenomen
- 19 Uitgaande van 40% subsidie
- 20 Grove schattingen gebaseerd op de doorrekening van partijprogramma's door PBL in de Analyse Leefomgeving Verkiezingsprogramma's
De aanname is dat er onvoldoende aanpalend normerend beleid wordt gevoerd, waardoor de budgetten niet worden uitgeput
- 21 Wordt naar verwachting niet uitgeput

* Er kunnen aanvullende uitvoerings- en beheerskosten gepaard gaan met deze maatregelen en structurele kosten verbonden zijn aan handhaving van de normen

** Eigen berekeningen

*** Mogelijk nadeelcompensatie

De varianten nemen de doelstellingen op stikstof (in 2030 50% areaal onder de Kritische Depositiewaarde), klimaat (5 megaton reductie in de veeteeltsector), natuur (Vogel- en Habitatrichtlijn) en water (Kaderrichtlijn Water) voor het landelijk gebied in 2030 als uitgangspunt, maar kiezen andere invalshoeken.

De kosten voor lopende uitkoopregelingen zijn al opgenomen in het basispad omdat deze budgetten grotendeels juridisch verplicht zijn. Afhankelijk van de precieze keuzes en uitwerking kosten de varianten circa 5,8-12,4 miljard euro. Door deze maatregelen te bekostigen uit het resterende Transitiefonds budget (23,5 miljard euro) en de rest van deze middelen om te buigen, kan 11,1-17,7 miljard euro worden bespaard. Deze bandbreedte is fors, en dat geeft weer dat veel afhangt van de precieze samenstelling en keuzes die worden gemaakt, en reflecteert ook dat er nog onzekerheid is over precieze kosten en effecten van maatregelen.

I. Focus op efficiëntie en met gericht beleid (kosten 7,4 – 11,8 miljard euro)

- Keuze voor een aanpak die focust op het zo efficiënt en zeker mogelijk bereiken van de doelen in 2030. De ontwikkeling van de landbouwsector wordt aan de markt gelaten en er worden geen middelen voor flankerend beleid beschikbaar gesteld. In deze variant wordt ingezet op gerichte beëindiging van bedrijven, het opkopen en afromen van productierechten, het normeren van methaanremmers in voer, aanleg van beekdalen, en gerichte aanleg nieuwe natuur en afwaardering van landbouwgronden. De maatregelen gericht op stikstof, natuur en water zullen zo gericht mogelijk worden ingezet om de doelmatigheid te bevorderen. T.b.v. de water- en natuurdoelen is uitgegaan van een maximaal uitvoerbaar aantal arealen aanleggen en afwaarderen. Voor de restopgave voor klimaat kunnen generieke maatregelen worden ingezet.
- Deze aanpak kan bestaan uit de volgende maatregelen: Maatwerktraject opkoop piekbelasters (maatregel a), afromen productierechten (maatregel b), extra uitkoopregelingen (maatregel c), normeren veevoeradditieven (maatregel d), gebruiksnorm kunstmest verder verlagen (maatregel e) en het voorbereiden van invoering doelsturing (maatregel f) om de resterende reductieopgave na 2030 in te vullen. Ten behoeve van de water- en natuurdoelen wordt ingezet op het normeren van gewasbeschermingsmiddelen (maatregel g), maximale aanleg nieuwe natuur (maatregel h) en afwaardering landbouwgronden (maatregel i-1) waarbij met prioriteit wordt ingezet op de aanleg van buffers rondom beekdalen ten behoeve van de Kaderrichtlijn Water. Ook wordt een onderzoek ingesteld naar de financiering van ecosysteemdiensten en beheervergoedingen (maatregel j). Voor eventuele invoering van deze diensten zal structurele dekking moeten worden gevonden.
- Deze variant levert een mogelijke besparing op van 11,7-16,1 miljard euro. De inschatting (geen zekerheid) is dat de doelen op stikstof, klimaat en water kunnen worden gehaald. Deze verwachting houdt nog geen rekening met de recente aanpassing van de Kritische Depositiewaarden. Dit zal de opgave vergroten om het huidige wettelijke doel te halen, en zal deze besparing deels te niet doen. Om te voldoen aan de VHR is nodig dat de (reeds geconstateerde) verslechtering moet worden tegengegaan en dat de natuur in gunstige staat van instandhouding moet worden gebracht. De voorgestelde maatregelen zullen hier een bijdrage aan leveren, maar waarschijnlijk niet voldoende zijn om deze doelstelling helemaal in te vullen. Het nader onderzoek naar ecosysteemdiensten zal meer duidelijkheid geven over het totaal aan benodigde maatregelen om de natuurdoelen te halen.

II. Focus op transitie richting duurzame landbouw (kosten 8 – 12,4 miljard euro)

- Er kan ten opzichte van variant I. worden gekozen voor het toevoegen of vervangen van maatregelen met maatregelen die meer sturen richting een grondgebonden vorm van landbouw. Invoering van een grootvee-eenheidnorm – GVE-norm – of een graslandnorm (maatregel k) ligt dan meer voor de hand (overal in Nederland een maximum aantal dieren per hectare grond of per hectare grasland) dan een generieke korting. In deze variant worden vooruitlopend op het onderzoek naar ecosysteemdiensten alvast middelen uitgetrokken voor agrarisch natuurbeheer. Voor 2024 en 2025 wordt het areaal aan ecosysteemdiensten incidenteel uitgebreid (maatregel k). Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek worden ecosysteemdiensten eventueel ingevoerd na 2025. Dit vergt dan structurele dekking. Ook wordt in deze variant een beheervergoeding betaald na afwaardering van gronden (i-3). In de filosofie van deze variant kunnen ook extra fiscale maatregelen worden ingevoerd om gebruik van externe inputs zoals gewasbeschermingsmiddelen, kunstmest en krachtvoer te ontmoedigen, en maatregelen te treffen aan de consumentenkant door de prijs voor vlees en zuivel te verhogen om de wereldwijde voetafdruk te verkleinen (maatregel m en n). Deze maatregelen staan in de tabel op PM. Op dit moment zijn de kosten en opbrengsten van deze maatregel nog onbekend, dit wordt de komende tijd nader uitgewerkt. In het rapport genaamd «Bouwstenen voor een verbeterd belastingstelsel», dat gepubliceerd wordt in januari, wordt nader ingegaan op de genoemde maatregelen. Hierbij zal specifieke aandacht worden besteed aan de budgettaire opbrengst en de klimaat- en milieueffecten.

- Deze aanpak kan bestaan uit de volgende maatregelen: Maatwerktraject opkoop piekbelasters (maatregel a), extra uitkoopregelingen (maatregel c), normeren veevoeradditieven (maatregel d), gebruiksnorm kunstmest verder verlagen (maatregel e), het invoeren van een GVE-norm (maatregel l) en het voorbereiden van invoering doelsturing (maatregel f) om de resterende reductieopgave na 2030 in te vullen. Ook bestaat deze maatregel uit twee extra fiscale maatregelen (m en n). Ten behoeve van de water- en natuurdoelen wordt ingezet op het normeren van gewasbeschermingsmiddelen (maatregel g), gerichte aanleg nieuwe natuur (maatregel h), waarbij met prioriteit wordt ingezet op de aanleg van buffers rondom beekdalen ten behoeve van de Kader-richtlijn Water en afwaardering landbouwgronden op veenweiden in combinatie met een beheervergoeding (maatregel i-1 en i-3). Ook wordt een onderzoek ingesteld naar de financiering van ecosysteemdiensten (maatregel j). Voor 2024 en 2025 wordt het areaal aan ecosysteemdiensten incidenteel uitgebreid (maatregel k).
- Deze variant levert op basis van de huidige inzichten een besparing op van naar schatting 11,1 – 15,5 miljard euro. Additioneel kunnen er, afhankelijk van de fasering en hoogte van de norm, extra kosten zijn verbonden aan het invoeren van een GVE-norm en zullen er inkomsten zijn uit de heffingen op inputs en vlees- en zuivel. De inschatting is dat de kans groot is dat de doelen op stikstof, klimaat en water worden gehaald. Deze verwachting houdt nog geen rekening met de recente aanpassing van de Kritische Depositiewaarden. Dit zal de opgave vergroten om het huidige wettelijke doel te halen, en zal deze besparing deels te niet doen. Er wordt in deze variant geïntensiveerd op ecosysteemdiensten, vooruitlopend op het onderzoek, waardoor het positief effect op natuur waarschijnlijk groter zal zijn dan in variant I.

III. Focus op innovatie (kosten 7,8 miljard euro)

- Innovatie kan in potentie een efficiënte oplossing zijn voor het reduceren van stikstofuitstoot en broeikasgas-uitstoot, mits de systemen daadwerkelijk de uitstoot doen afnemen.⁵⁷ In deze variant wordt ervoor gekozen om in te zetten op technologische innovatie. De maatregelen waarmee op krimp wordt gestuurd worden vervangen door het stellen van staleisen en het beschikbaar stellen van subsidies hiervoor (maatregelen o en p). In potentie zijn met stalinnovaties reducties te behalen, maar deze zijn met grote onzekerheden omgeven afhankelijk van bedrijfsspecifieke omstandigheden en managementpraktijken. Daarnaast brengt inzet op stalinnovaties het risico op lock-ins met zich mee als later blijkt dat krimp toch onvermijdelijk is. Dit is voornamelijk een risico bij het invoeren van BBT-eisen (Beste Beschikbare Technieken) voor melkvee- en varkensstallen, ook omdat de landbouwsector op termijn klimaatneutraal zal moeten worden (al dan niet met off-sets) en dit niet volledig kan worden bereikt met technologische oplossingen. Ook bij deze variant zal krimp nodig zijn. Tot slot kunnen stalinnovaties op gespannen voet staan met de afspraken rondom dierwaardigheid. T.b.v. de water- en natuurdoelen is uitgegaan van een lager aantal arealen aanleggen en afwaarderen, gebaseerd op de huidige praktijk. Het is daarom verstandig om te kiezen voor een gefaseerde aanpak; maar hiermee wordt op korte termijn naar verwachting weinig reductie bereikt.
- Deze aanpak kan bestaan uit de volgende maatregelen: BBT eisen voor stallen (maatregel o en p), normeren veevoeradditieven (maatregel d), gebruiksnorm kunstmest verder verlagen (maatregel e) en het voorbereiden van invoering doelsturing (maatregel f) om de resterende reductieopgave na 2030 in te vullen. Ten behoeve van de water- en natuurdoelen wordt ingezet op het normeren van gewasbeschermingsmiddelen (maatregel g). In deze variant wordt naast de al voorziene uitbreiding van het Natuurnetwerk Nederland geen extra natuur aangelegd en vindt afwaardering van gronden in een lager tempo plaats dan in variant I en II (maatregel i-2), omdat hier niet wordt ingezet op het maximaal haalbare (waar mogelijk verplicht instrumentarium aan te pas komt). Ook wordt een onderzoek ingesteld naar de financiering van ecosysteemdiensten (maatregel j). Voor eventuele invoering van deze diensten zal structurele dekking moeten worden gevonden.
- Deze variant levert een besparing op van 15,7 miljard euro. Hiermee is niet zeker of het stikstofdoel wordt gehaald. Het klimaatdoel wordt niet gehaald. Ook wordt minder gedaan om de natuur- en waterdoelen in te vullen.

IV. Focus op vrijwilligheid (kosten 5,8-6,8 miljard euro)

- In deze variant wordt ingezet op vrijwilligheid. Het verplicht uitkopen van piekbelasters in varianten I en II wordt dan vervangen door een vrijwillige uitkoopregeling (maatregel q). Daarnaast worden geen normen gesteld voor veevoer en kunstmest. En in plaats van het verplicht voorschrijven van stalinnovaties wordt alleen voor nieuwe stallen de BBTs ingevoerd en subsidies verstrekt voor het vervangen van de stal (maatregel r).

⁵⁷ Zie bijvoorbeeld doorrekeningen Ter Haar (2021) en WUR (2023) voor het hanteren van de Brabantse BBT-eisen, <https://edepot.wur.nl/629008>.

- Deze aanpak kan bestaan uit de volgende maatregelen: vrijwillige uitkoop (maatregel q) en stalinnovaties (maatregel r) en het voorbereiden van invoering doelsturing (maatregel f) om de resterende reductieopgave na 2030 in te vullen. In deze variant wordt naast de al voorziene uitbreiding van het Natuurnetwerk Nederland geen extra natuur aangelegd en vindt afwaardering gronden in lager tempo plaats dan in variant I en II (maatregel i-2), omdat hier niet wordt ingezet op het maximaal haalbare (waar mogelijk verplicht instrumentarium aan te pas komt). Ook wordt een onderzoek ingesteld naar de financiering van ecosysteemdiensten (maatregel j). Voor eventuele invoering van deze diensten zal structurele dekking moeten worden gevonden.
- De verwachting is dat een dergelijk pakket lager kan uitvallen in kosten omdat geen verplichte uitkoop en/of nadeelcompensatie nodig is, en omdat de budgetten niet zullen worden uitgeput. Deze variant levert een besparing op van 16,7-17,7 miljard euro. De verwachting is dat hiermee de doelen niet worden gehaald.

Toelichting

Het PBL neemt in de doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's het vervallen van de derogatie en de huidige ingezette opkoopregelingen mee in het basispad. Om de restopgave duidelijker in beeld te brengen, is dat ook in de tabel zo opgenomen.

0. Basispad

In het kader van de Europese Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water is al besloten dat de **derogatie wordt afgeschaft**. Dit betekent dat de hoeveelheid stikstof uit dierlijke mest die mag worden uitgereden, wordt verlaagd, dat er bufferstroken worden ingevoerd waar niet bemest mag worden en dat de totale stikstofgebruiksnorm in bepaalde gebieden wordt gekort. Dit zal naar verwachting leiden tot 6 Kton minder NH₃ uitstoot doordat minder mest wordt uitgereden. De uitstoot van lachgas neemt af doordat minder wordt bemest en tegelijkertijd stijgt de uitstoot van lachgas door gedeeltelijke compensatie met kunstmest. De inschatting is daarom dat het netto niet tot een reductie van CO₂ zal leiden.

Daarnaast zullen de **bestaande opkoopregelingen** een deel van de stoppers uit de markt halen. De tabel gaat uit van de huidige inschattingen die worden gemaakt voor de opbrengst van deze regelingen (LBV en LBV+).

a. Maatwerktraject verplichte uitkoop piekbelasters (100-700)

De meest doelmatige manier om de stikstofdoelstelling (% onder de KDW) te bereiken is om gericht emissies te verlagen. Eerder is geschat dat met het **gericht beëindigen van 100-700 piekbelasters** resp. 50% tot 62% areaal onder de KDW zou geraken.⁵⁸ Dit is een ingrijpende maatregel met grote maatschappelijke impact. Daarnaast is de KDW recent bijgesteld, waardoor dit niet meer voldoende zal zijn om het 2030 doel van 50% te halen.

b. Afkomen dierrechten 5-15 procent (generiek of door respectievelijk 10/20/30% af te romen bij verhandelen)

Voor het behalen van de klimaatdoelen is het sowieso niet voldoende om alleen piekbelasters uit te kopen. De meest doelmatige manier om de veestapel op korte termijn te verkleinen is om via het **afkomen van productierechten** kosteloos rechten uit de markt te halen. Afhankelijk van de maatvoering en fasering is er een kans dat nadeelcompensatie moet worden betaald. Daarnaast is het nadeel van generiek afkomen dat iedereen wordt geraakt. Er kan gekeken worden of dit gericht kan worden vormgegeven, door meer af te romen nabij natuurgebieden bijvoorbeeld.

c. Extra opkoopregelingen

Op basis van de berekeningen van PBL t.b.v. de verkiezingsprogramma's is een grove schatting dat voor een budget van 5 tot 7 miljard euro 7 tot 17 Kton NH₃ kan worden gereduceerd. Hierbij is aangenomen dat aanpalend normerend en/of beprijzend beleid wordt vastgesteld, waardoor het animo voor de opkoopregelingen hoger is en de budgetten worden uitgeput. De specifieke reductie hangt af van de inrichting van de regeling (wie mag meedoen) en de vergoeding die wordt geboden.

⁵⁸ Concept-analyse mogelijk effect piekbelasters: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-0db110a1ae33da49fbbba9fd386f7782c0c4626a6/pdf>.
Aannames kosten zijn weergegeven in het document Bouwblokken voor Natuurherstel: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-29ad856622c26fcd139ca1f0f92c68f0ad01891e/pdf>.

d. Normeren veevoeradditieven

Additieven aan het rantsoen van koeien kunnen de uitstoot van methaan sterk verminderen. Een kanttekening is dat er nog geen standaard wijze is om voermaatregelen juridisch te borgen. Voermaatregelen kunnen geïmplementeerd worden middels (1) normerende maatregelen bij de veevoerfabrikant, (2) veehouders die aantonen dat genormeed voer is aangekocht en (3) meetgegevens over het vee (methaanuitstoot of ureumgehalte in melk voor stikstof). Vandaar dat een bandbreedte van 0 tot 2,1 Mton is opgenomen.

e. Gebruiksnorm kunstmest verlagen

De norm voor het uitrijden van kunstmest kan worden verlaagd. De tabel geeft de potentie weer van een norm die afgesteld is op 60% van het huidige kunstmestgebruik.

f. Voorbereiden invoeren doelsturing middels beprijzing

Op middellange termijn is het invoeren van doelsturing middels beprijzing, door middel van een NH₃/broeikasgas-rechtenstelsel of NH₃/broeikasgas-heffing voor de veeteeltsector, mogelijk. Er kan worden gestart met de voorbereiding hiervan. Het aankondigen van een toekomstig stelsel kan ook meer duidelijkheid bieden aan de sector.

g. Normeren gewasbeschermingsmiddelen

Het stellen van normen voor het gebruik van gewasbescherming kan door het opnemen van algemene kwantitatieve reductiedoelen voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Dit heeft voordelen voor de waterkwaliteit, natuurherstel en de volksgezondheid. Hier is aanvullende wet- en regelgeving voor nodig.

h. Gericht aanleggen nieuwe natuur

Op basis van haalbaarheid is 400 miljoen euro gereserveerd voor de aanleg van nieuwe natuur. Hiermee kan 4.000 hectare extra worden gerealiseerd bovenop de 16.000 hectaren, waarvoor al budget gereserveerd is in het kader van Natuur Netwerk Nederland. Deze hectares worden met prioriteit aangelegd:

- rondom beekdalen: De belangrijkste maatregel die in de landbouw getroffen kan worden t.b.v. de KRW, is beekdalherstel door middel van het aanleggen van bufferstroken van 100-250 meter op hoge zandgronden. Dit is noodzakelijk omdat de gebruiksnormen nu zijn gebaseerd op het stikstofdoel in grondwater (maximaal 50 mg nitraat/l), terwijl de stikstofdoelen in de beek ongeveer 5 maal strenger zijn. De kosten liggen tussen de 0,5 – 1,85 miljard euro.; dit hangt af van waar en hoe breed de bufferstrook moet zijn.
- rondom kwetsbare Natura-2000 gebieden.
- in veenweidegebieden.

De beheerkosten lopen structureel door. Op basis van de inschattingen van het PBL, WUR en SOVON is meer natuur nodig om uiteindelijk invulling te geven aan de Vogel- en Habitatrichtlijn. Na 2030 resteert er dus nog een opgave, waar komende jaren verder vorm aan zal worden gegeven.

i. Gericht afwaarderen gronden

i-1. Op basis van haalbaarheid is 1,52 miljard euro gereserveerd voor het afwaarderen van gronden. Hiermee kan 40.000 hectare worden gerealiseerd. Er wordt nog geen geld gereserveerd voor beheer na afwaardering, omdat het onderzoek naar ecosysteemdiensten en beheer wordt afgewacht.

i-2. In deze variant wordt niet maximaal ingezet op deze hectares realiseren, en is de aanname dat dan 760 miljoen euro wordt uitgegeven voor de afwaardering van 20.000 ha. Er wordt nog geen geld gereserveerd voor beheer na afwaardering, omdat het onderzoek naar ecosysteemdiensten en beheer wordt afgewacht. Deze hectares worden met prioriteit aangelegd:

- rondom beekdalen: De belangrijkste maatregel die in de landbouw getroffen kan worden t.b.v. de KRW, is beekdalherstel door middel van het aanleggen van bufferstroken van 100-250 meter op hoge zandgronden. Dit is noodzakelijk omdat de gebruiksnormen nu zijn gebaseerd op het stikstofdoel in grondwater (maximaal 50 mg nitraat/l), terwijl de stikstofdoelen in de beek ongeveer 5 maal strenger zijn. De kosten liggen tussen de 0,5 – 1,85 miljard euro.; dit hangt af van waar en hoe breed de bufferstrook moet zijn.
- rondom kwetsbare Natura-2000 gebieden.
- in veenweidegebieden.

i-3. Boeren ontvangen voor 6 jaar een vergoeding voor het beheren van deze extensieve gronden. Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek onder j kan deze vergoeding na 6 jaar worden aangepast.

Op basis van de inschattingen van het PBL, WUR en SOVON is meer agrarisch beheerde natuur nodig om uiteindelijk invulling te geven aan de Vogel- en Habitatrichtlijn. Na 2030 resteert er dus nog een opgave, waar komende jaren verder vorm aan zal worden gegeven. Dit hangt nauw samen met de vormgeving van ecosysteemdiensten (zie hieronder).

j. Onderzoek instellen naar ecosysteemdiensten en doelbereik VHR na 2030

Ook op de lange termijn zal beleid nodig zijn om de verplichtingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn uit te voeren. De keuzes die hierin gemaakt worden, o.a. met betrekking tot het realiseren van extra natuur en extra agrarische natuur, zijn ingrijpend en hangen samen met andere opgaven die een beslag op de ruimte leggen. Ecosysteemdiensten zijn kostbaar en de precieze bijdrage aan doelbereik moet nader worden onderzocht. Daarom is het zaak de mogelijkheden voor ecosysteemdiensten zo snel mogelijk verder te verkennen, inclusief de financiering van deze diensten, de effectiviteit en toetsing en borging van doelbereik op lange termijn. Daarbij vergt de verdere uitwerking om de opgave agrarische natuur te realiseren een ook breed proces met nauwe betrokkenheid van provincies, landbouworganisaties, agrarische collectieven en natuurorganisaties.

k. Incidentele vergroting areaal ecosysteemdiensten

Vooruitlopend op de uitkomsten van het onderzoek naar doelbereik van ecosysteemdiensten wordt in 2024 en 2025 met 25.000 ha per jaar voor een periode van 6 jaar het areaal agrarische natuur incidenteel uitgebreid. Dit gebeurt via de bestaande agrarisch natuurbeheersubsidie (ANLb).

l. Invoeren GVE-norm 2,5-1,5

Met dit instrument wordt een maximum gesteld aan de veebezetting voor de melkveehouderij. Dit past in een visie waar (zeer) intensieve melkveehouderij niet meer mogelijk is. Een lagere norm past bij een visie van grondgebonden landbouw. Er zijn keuzes te maken in de maatvoering en fasering. Ook kan gekozen worden voor een graslandnorm. Hoe lager de norm en hoe korter de overgangstermijn, hoe groter de kans op nadeelcompensatie.

m. Inputheffing (kunstmest, gewasbescherming, krachtvoer)

Een heffing op landbouwinputgoederen zoals kunstmest, gewasbeschermingsmiddelen en/of krachtvoer beoogt het gebruik van landbouwgoederen te verminderen, zodat broeikasgas- en stikstofemissies en andere negatieve effecten op het milieu die gepaard gaan met het gebruik van deze producten mogelijk teruggedrongen worden. In het rapport genaamd 'Bouwstenen voor een verbeterd belastingstelsel', dat gepubliceerd wordt in januari, wordt nader ingegaan op de genoemde maatregel. Hierbij zal specifieke aandacht worden besteed aan de budgettaire opbrengst en de klimaat- en milieueffecten.

n. Vlees- en zuivelbelasting

Door de introductie van een verbruiksbelasting op vlees en vleesproducten en het laten vervallen van de huidige uitzondering van zuivelproducten voor de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken worden deze producten naar verwachting duurder, wat kan bijdragen aan het corrigeren van prijzen voor positieve interne of externe effecten (milieu en gezondheid) en de consument te prikkelen andere plantaardige producten te gebruiken. In het rapport genaamd 'Bouwstenen voor een verbeterd belastingstelsel', dat gepubliceerd wordt in januari, wordt nader ingegaan op de genoemde maatregelen. Hierbij zal specifieke aandacht worden besteed aan de budgettaire opbrengst en de klimaat- en milieueffecten.

o. BBT stalvoorschriften pluimveestallen en varkensstallen

Alle pluimvee- en varkenshouders worden verplicht om hun gesloten stalsystemen volgens de meest recente BBT-technieken en meetsystemen te installeren. De overheid kan een bijdrage leveren door hiervoor subsidies beschikbaar te stellen (in de tabel is uitgegaan van een subsidie van 40%, dit kan hoger of lager worden vastgesteld). In potentie kan dit veel bijdragen aan de stikstofreductie en zo een deel van de opgave om de stikstofdeken te verkleinen invullen, in plaats van productierechten afkopen of bedrijven opkopen. De resultaten van emissiearme stallen zijn met grote onzekerheden omgeven. Een nadeel is dat de precieze reductie afhankelijk is van bedrijfsspecifieke omstandigheden en het effect daardoor onzekerder is. Daarnaast is het de vraag of dierenwelzijn kan worden geborgd in gesloten stalsystemen.

p. BBT stalvoorschriften melkveestallen

Alle melkveehouders worden verplicht om een stal volgens de meest recente BBT-technieken te installeren. De overheid kan een bijdrage leveren door hiervoor subsidies beschikbaar te stellen (in de tabel is uitgegaan van een subsidie van 40%, dit kan hoger of lager worden vastgesteld). In potentie kan dit veel bijdragen aan de

stikstofreductie en zo een deel van de opgave om de stikstofdeken te verkleinen invullen, in plaats van productie-rechten afkopen of bedrijven opkopen. De resultaten van emissiearme stallen zijn met grote onzekerheden omgeven. Een nadeel is dat de reductie afhankelijk is van bedrijfsspecifieke omstandigheden en het lokale effect daardoor onzekerder is. Omdat melkveestallen vaak halfopen systemen zijn, is het lastiger om meetsystemen te installeren en is daarom de onzekerheid groter dan bij pluimvee- en varkensstallen. Daarnaast is er een risico op desinvesteringen: het klimaatdoel is niet met alleen technologische maatregelen in te vullen, er is een verkleining van de veestapel nodig. Er is dus een risico dat er eerst een nieuwe stal wordt geïnstalleerd, waarna blijkt dat voor het klimaatdoel het bedrijf alsnog verdere CO₂-reductie moet realiseren.

q. Vrijwillige uitkoop

Er kan voor worden gekozen middelen beschikbaar te houden voor het uitkopen van bedrijven die graag willen stoppen. PBL heeft naar de potentie gekeken van budgetten van 4-5 miljard euro. Zonder aanpalend normerend beleid. De opbrengsten hiervan zijn lager, en zonder aanvullend normerend beleid is er een grote kans dat dit budget niet wordt uitgeput.⁵⁹

r. Eisen voor nieuwe stallen en vergoedingen bestaande stallen

Er kan worden afgesproken in ieder geval nieuwe stallen te bouwen volgens de best beschikbare technieken. Daarnaast kan een subsidie worden gehandhaafd voor het vervangen van stallen. PBL heeft gekeken naar de potentie van een investering van 1 miljard euro in innovatieve stalsystemen en grootschalige uitrol van methaanremmers (overlap met maatregel e). Naar verwachting zal dit budget niet worden uitgeput.^{[1] [1]} Inschatting PBL in ALV.⁵⁹

ZBO's/Agentschappen

4. NVWA

Deze reeks bestaat uit twee onderdelen, namelijk retributies en taken-middelen. Ten aanzien van retributies is het een optie om alles door te belasten naar het bedrijfsleven wat wettelijk gezien is toegestaan (ambitie Coalitieakkoord Rutte IV). Gezien de recente Cbb-uitspraak over welke kosten mogen worden doorbelast levert dit structureel max. 6 miljoen euro op. In 2020 concludeerde Deloitte dat de NVWA voor 100 van de 152 taken geen toereikende capaciteit heeft. In het Coalitieakkoord Rutte IV is 100 miljoen euro structureel vrijgemaakt om meer taken op orde te krijgen. T.a.v. taken-middelen (op het gebied van zowel LNV als VWS) is het een optie om slechts de 6 taken op orde te krijgen waarvan de effecten van niet uitvoeren het grootst zijn (kosten structureel 56 miljoen euro).⁶⁰ Consequentie is dat de balans tussen taken en middelen slechts in beperkte mate wordt hersteld (zie ook Deloitte, Onderzoek of de capaciteit van de NVWA toereikend is voor het actuele en toekomstige takenpakket, 2020) en reeds gepleegde inzet op herstel van taken deels teniet gedaan wordt. De NVWA ziet als risico dat met het doorvoeren van deze ombuiging niet langer voldaan kan worden aan toezicht eisen die voortvloeien uit wet- en regelgeving. Deze twee hervormingen leiden samen tot een besparing van 50 miljoen euro structureel, waarvan 35 miljoen euro op de LNV-begroting en 15 miljoen euro op de VWS begroting.

5. Staatsbosbeheer (SBB)

Er kan gekort worden op de bijdrage van LNV aan SBB. Dit kan continuïteitsrisico's met zich meebrengen. SBB kan deze verlaging mogelijk deels compenseren door het verhogen van de eigen inkomsten van SBB. Staatsbosbeheer kan op verschillende manieren eigen inkomsten genereren. Dit vergt investeringen die in de eerste jaren tot een besparingsverlies leiden.

- De gronden kunnen worden verkocht of gebruikt worden voor het plaatsen van bronnen die duurzame energie opwekken.
- Door middel van de aanbesteding van extra horeca, het creëren van overnachtingsmogelijkheden en kampeer-gelegenheden en/of de verhuur van fietsen kunnen extra opbrengsten gerealiseerd worden.
- Daarnaast kan het innen van parkeergelden bij N2000-gebieden zorgen voor extra opbrengsten. Deze opbrengsten kunnen vervolgens gebruikt worden voor natuurherstel en verbetering van het desbetreffende N2000-gebied.

⁵⁹ Inschatting PBL in ALV.

⁶⁰ Taken met een structureel negatief effect ('weerslag') op een grote groep mensen/dieren, planten en/of milieu of waarvan de kans het grootst is dat ze leiden tot schenden van afspraken met andere (EU-)landen Deze taken vallen in categorie 'weerslag 3' volgens Deloitte. Zie <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-fed3829a-0b56-42e1-ad45-298e93c964e0/pdf>.

6. Korten op Klimaatfondsbudget voor warmte-infrastructuur glastuinbouw

In april 2023 is het restemissiedoel van de glastuinbouwsector in 2030 bepaald op 4,3 Mton CO₂ equivalenten in samenhang met een pakket aan normerende, beprijzende en stimulerende maatregelen. Vanuit het Klimaatfonds is cumulatief 300 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de warmte-infrastructuur glastuinbouw (SWiG) voor de periode 2024-2030. Het budget kan volledig worden omgebogen. Het PBL kent immers geen zelfstandig CO₂-emissiereductie effect toe aan deze maatregel, om overlap met effecten van de productie van CO₂-vrije energie te voorkomen. Het korten op dit budget zou in de praktijk kunnen betekenen dat er minder reductie van CO₂ plaatsvindt via subsidiering van de glastuinbouw. Verkend kan worden of er reductie in de praktijk gehaald kan worden door normering en beprijzing. Waar dat niet mogelijk of wenselijk blijkt, is dat een risico voor het behalen van de klimaatdoelen. De landbouwsector heeft een overkoepelend klimaatdoel: haalt de glastuinbouw haar klimaatdoel in 2030 niet, dan zal er meer druk komen te liggen op de veehouderij om emissies te reduceren. Daarnaast staat het afbouwen van deze budgetten op gespannen voet met het Convenant Energietransitie Glastuinbouw. Deze ombuiging staat ook opgenomen op de lijst van de EZK-begroting onder het kopje Klimaatfonds.

7. Korten op Klimaatfondsbudget voor EG-regeling glastuinbouw

In april 2023 is het restemissiedoel van de glastuinbouwsector in 2030 bepaald op 4,3 Mton CO₂ equivalenten in samenhang met een pakket aan normerende, beprijzende en stimulerende maatregelen. Vanuit het Klimaatfonds is cumulatief 199,9 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de glastuinbouw voor de periode 2024-2030. Het betreft budget voor de regeling voor de Energie-efficiëntie Glastuinbouw (EG). Het budget kan volledig worden omgebogen. Volgens het PBL is een CO₂ reductie van 0,53 tot 0,64 megaton in 2030 plausibel. Dit betekent dat er minder reductie van CO₂ plaatsvindt via subsidiering van de glastuinbouw. Verkend kan worden of dezelfde doelen gehaald kunnen worden door normering en beprijzing. Waar dat niet mogelijk of wenselijk blijkt, is dat een risico voor het behalen van de klimaatdoelen. De landbouwsector heeft een overkoepelend klimaatdoel: haalt de glastuinbouw haar klimaatdoel in 2030 niet, dan zal er meer druk komen te liggen op de veehouderij om emissies te reduceren. Daarnaast staat het afbouwen van deze budgetten op gespannen voet met het Convenant Energietransitie Glastuinbouw. Deze ombuiging staat ook opgenomen op de lijst van de EZK-begroting onder het kopje Klimaatfonds.

8. Onttrekking begrotingsreserves

LNV kent een aantal begrotingsreserves. Dit betreft de begrotingsreserve landbouw (10,8 miljoen euro), borgstellingsfaciliteit (106,6 miljoen euro), apurement (69,3 miljoen euro), risicovoorziening jonge boeren/VVK (7,0 miljoen euro) en visserij (27,6 miljoen euro). Een gedeelte van de middelen in de begrotingsreserves is juridisch verplicht. Een incidentele onttrekking uit de niet-juridisch verplichte middelen levert 23 miljoen euro op. Dit kan betekenen dat er minder reserve resteert voor onder andere de borgstellingsfaciliteit, het opvangen van financiële correcties vanuit de EU en opleidings- en coachingstrajecten voor jonge boeren.

9. Borgstellingskrediet voor de landbouw (BL) kostendekkend maken

Het Rijksbrede garantiekader schrijft voor dat de garantieregelingen van het Rijk kostendekkend moeten zijn; de BL is dit niet. Met de BL worden de deelnemende bedrijven gesubsidieerd voor een jaarlijks bedrag van 3,6 miljoen euro. Door de provisiepercentages en het garantiepercentages bij te stellen kan de BL alsnog kostendekkend worden gemaakt. Opmerking hierbij is dat de BL dan niet meer op dezelfde manier wordt behandeld als de BMKB (Borgstelling MKB-kredieten), die op dit moment ook niet kostendekkend is. Met de BL worden ook maatschappelijke doeleinden beoogd, zoals verduurzaming van kassen in de glastuinbouw, stallen in de veehouderij en innovatie. Het verhogen van de kostendekkendheid van de BL kan het doelbereik aantasten en daarmee mogelijk de verduurzaming van de sector vertragen.⁶¹ De BL zal in 2024 geëvalueerd worden. Najaar 2023 t/m voorjaar 2024 loopt een IBO financieringsinstrumenten. Besluitvorming omtrent kostendekkendheid van de BL vindt bij voorkeur na deze onderzoeken en in samenhang met in elk geval de BMKB plaats.

⁶¹ Voor meer info omtrent de werking van de BL, zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/11/21/evaluatie-rapport-garantstelling-landbouw-2010-2016>.

10. Korting onderzoeksbudgetten kennisinstituten

Er zijn besparingen te realiseren door te korten op de onderzoeksbudgetten die naar Wageningen Research en Rijksdienst voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) gaan. De korting geldt alleen voor niet-wettelijke onderzoekstaken. Een generieke korting van 20 procent op het onderzoeksbudget (van niet-wettelijke taken) levert structureel 6,5 miljoen euro op.

11. Beëindigen subsidie brede weersverzekering

De subsidie op de brede weersverzekering kan worden afgeschaft. De brede weersverzekering is immers per 2020 vrijgesteld van assurantiebelasting en wordt zo op twee manieren ondersteund. Hierdoor ligt het premiepercentage op circa 55%. Dat is dus 55 eurocent per betaalde euro verzekeringspremie door de deelnemende akker- of tuinbouwer, de overige 45% wordt gesubsidieerd. De maximale steun zou 70% over de bruto-premie (inclusief assurantiebelasting) kunnen bedragen, maar is in de praktijk minder doordat het jaarlijkse maximale premiesubsidiebudget niet kan worden overschreden maar wordt verdeeld over de aanvragers. Bovenop de in de tabel genoemde bedragen draagt de EU tot en met 2027 € 11,9 miljoen euro per jaar bij aan het premiesubsidiebudget. Het afschaffen van deze subsidie leidt dus ook tot het wegvallen van dit Europese budget. Ook moet Brussel instemmen met het afschaffen van deze subsidie. Tot slot leidt afschaffen of verlagen van de subsidie vermoedelijk tot een lagere verzekeringsgraad. Mogelijk zal dit leiden tot het wegvallen van het verzekeringsproduct door een nog onvoldoende aantal deelnemers. Indien dit het geval is zal de overheid meer noodsteun moeten verlenen, het uitgangspunt voor het al dan niet geven van noodsteun is immers of de schade verzekeraar is.

De lopende evaluatie van de brede weersverzekering wordt begin 2024 afgerond t.b.v. inhoudelijke afwegingen m.b.t. voortzetting van één of beide vormen van steun aan dit risicomanagement instrument, waar i.v.m. toenemende risico's door klimaatverandering regelmatig terugkomende politieke aandacht voor is.

12. Beëindigen landbouwsubsidies met mogelijk schadelijke effecten

In juni 2023 publiceerde RVO een quickscan van de effecten van het LNV instrumentarium op natuur en biodiversiteit, in navolging van de afspraken waar Nederland zich onder het VN-Biodiversiteitsverdrag aan heeft gecommitteerd.⁶² Uit dit onderzoek komt naar voren dat 12 van de 34 bestudeerde instrumenten mogelijk schadelijke directe of indirecte effecten hebben op natuur en biodiversiteit. Van de 12 instrumenten hebben er 7 betrekking op uitgavenkant van de rijksbegroting en kunnen worden omgebogen.⁶³

Het betreft de volgende instrumenten; Behoud grasland bij afbouw derogatie, Borgstellingskrediet voor de landbouw, Energie-efficiëntie glastuinbouw (EG), Marktintroducties energie-innovaties (MEI), Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv), Subsidieregeling hoogwaardige mestverwerking (Shm) en Regeling Waterbassins mest (Rwm). Deze instrumenten zijn vaak effectief in het bijdragen aan een specifiek doel (bijv. ammoniak of CO₂-reductie) maar kunnen tegelijkertijd schadelijk zijn voor andere opgaven als natuur en biodiversiteit. De grootte van die kans en de effecten wordt nog onderzocht.

Meerdere van deze instrumenten zijn al eerder behandeld in deze ombuigingslijst. EG en MEI vallen onder de besparingen op het Klimaatfonds (optie 6 en 7). Sbv, Shm en Rwm vallen onder het afkomen van niet-bestede middelen uit Rutte III (optie 1) en Borgstellingskrediet voor de landbouw staat los op deze lijst (optie 9). De besparingen kunnen dus niet zonder meer worden opgeteld.

Een (gedeeltelijke) afschaffing van deze subsidies kan tot 600 miljoen opleveren over de komende 5 jaar waarvan 3,6 miljoen structureel (afschaffing Borgstellingskrediet). Hierbij moet ook worden opgemerkt dat deze landbouwsubsidies zijn opgezet om een bepaald doel te bereiken en dat, afhankelijk van de effectiviteit van de regelingen, alternatief beleid mogelijk nodig is om de emissiereductie te behalen die met de regelingen was beoogd.

13. Korting op eigen bijdrage LNV aan het Diergezondheidsfonds (DGF)

Er kunnen besparingen worden gerealiseerd door een korting in te voeren op de eigen bijdrage van LNV aan het DGF. De bijdrage LNV aan het DGF is per 2024 jaarlijks 12,4 miljoen euro. Er kan een structurele korting op de eigen bijdrage van LNV aan het DGF worden ingevoerd. Deze korting is pas mogelijk vanaf 2025 omdat het ingaat tegen het huidige convenant dat LNV met de sector heeft afgesloten. Dit convenant is geldig tot en met 2024. In het nieuwe convenant kunnen nieuwe afspraken gemaakt worden over de kostenverdeling tussen overheid en sector.

⁶² Quickscan: Effecten van het LNV instrumentarium op natuur en biodiversiteit (overheid.nl)

⁶³ De overige regelingen zijn Europese subsidies, een fiscale regeling of reeds niet meer in gebruik.

Een halvering van de eigen bijdrage van LNV levert vanaf 2025 een structurele besparing op van 6,2 miljoen. Bij gelijke uitgaven uit het DGF moet deze besparing opgevangen worden door een hogere bijdrage te vragen van de sector.

De kosten van het DGF zijn bovendien afhankelijk van het landbouwbeleid van een nieuw kabinet. Invoering van een afstandscriterium voor grote concentraties landbouwdieren of een verkleining van de veestapel zal leiden tot minder zoönose en indirect tot een besparing op het Diergezondheidsfonds.

3.13 Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Tabel 27

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldo verbeterend)

Nr.	Maatregel	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc. in
Werkloosheid								
1	Uitkeringshoogte WW naar 60 procent	0	0	- 461	- 654	- 693	- 704	2044
2	Uitkeringshoogte WW en WGA LGU eerste twee maanden naar 70 procent	0	0	- 60	- 76	- 80	- 82	2060
3	Getrapte uitkeringshoogte WW	0	0	- 99	- 282	- 299	- 306	2044
4	Duurverkorting WW naar 12 maanden	0	0	0	- 16	- 262	- 992	2044
5	Duurverkorting WW naar 18 maanden	0	0	0	- 16	- 205	- 353	2044
6	WW korter, hoger en getrapd	0	0	304	427	201	- 538	2044
7	Opbouw WW-recht naar halve maand per gewerkt jaar	0	0	0	- 3	- 9	- 687	2074
8	Loondoorbetaling bij ontslag	0	0	- 139	- 198	- 211	- 217	2044
9	Opzegtermijn arbeidscontracten verlengen en intakegesprek UWV	0	0	- 69	- 99	- 106	- 109	2044
10	Opzegtermijn arbeidscontracten verlengen en poortwachterstoets WW	0	0	- 139	- 198	- 211	- 217	2044
11	Afschaffen IOAZ	0	0	- 16	- 16	- 16	- 16	2026
12	Afschaffen IOAW	0	0	- 80	- 68	- 51	0	2032
13	Afschaffen Bbz	0	0	- 27	- 27	- 34	- 29	2035
14	Bijstand verlagen met 1 procentpunt	0	0	- 207	- 212	- 217	- 242	2048
15	Geen vakantietoeslag in de bijstand	0	0	- 217	- 332	- 453	- 632	2048
16	Alle vrijlatingen in de bijstand afschaffen	0	0	- 30	- 33	- 36	- 83	2048
17	Langdurigheidskorting van 5 procent in de bijstand na drie jaar	0	0	- 283	- 289	- 297	- 337	2048
18	Afschaffen individuele inkomenstoelag	0	0	- 40	- 40	- 40	- 40	2026
19	Gelijktrekken normbedragen bijstand en aanvullende inkomsondersteuning ouderen	0	0	- 45	- 45	- 50	- 50	2028
Arbeidsmarkt en re-integratie								
20	Verlaging bedragen loonkostenvoordelen (LKV) met 10 procent	0	0	0	0	- 20	- 20	2028
21	LKV harmoniseren op 2000 euro	0	0	0	0	- 18	- 18	2028
22	LKV afschaffen	0	0	0	0	- 199	- 202	2028
23	LKV arbeidsgehandicapten (en herplaatsing arbeidsgehandicapten) afschaffen	0	0	0	0	- 29	- 29	2028
24	LKV Banenafpraak afschaffen	0	0	0	0	- 170	- 170	2028
25	Stopzetten financiering re-integratie door gemeenten	0	0	- 649	- 675	- 663	- 834	2048
26	Korting re-integratiebudget gemeenten van 10 procent	- 64	- 65	- 65	- 68	- 66	- 83	2048
27	Herprioriteren re-intergratiemiddelen	0	0	- 324	- 337	- 331	- 417	2048
28	Middelen impuls kindarmoedebestrijding uit het Gemeentefonds	0	- 85	- 85	- 85	- 85	- 85	2025
29	Afschaffen studietoelag	0	0	- 35	- 35	- 35	- 35	2026
30	Doelstelling omtrent beschut werk naar beneden bijstellen	0	- 1	- 5	- 10	- 15	- 105	2048
31	SLIM afschaffen	- 25	- 140	- 96	- 58	- 50	- 50	2028
32	MIP DI&LLO afschaffen	- 5	- 10	- 25	- 10	- 10	- 10	2028
33	Halvering SLIM budget, verhogen cofinanciering en geen subsidie voor middelgrote ondernemingen	- 12	- 70	- 48	- 29	- 25	- 25	2028
34	Korting re-integratiebudget UWV	- 15	- 30	- 30	- 30	- 30	- 30	2027
35	Transitievergoeding 25 procent verlagen	0	0	- 69	- 104	- 105	- 105	2028
36	Compensatie transitievergoeding naar 75 procent	0	0	- 69	- 104	- 105	- 105	2028
37	Compensatie transitievergoeding beperken tot kleine werkgevers	0	0	- 193	- 292	- 295	- 295	2028
38	Stopzetten ESB-regeling	0	0	0	0	- 5	- 14	2030
Arbeidsongeschiktheid en ziektewet								
39	Afschaffing tegemoetkoming arbeidsongeschikten	0	0	- 259	- 261	- 264	- 249	2060
40	Maatmanloon maximeren op maximumdagloon	0	0	- 21	- 37	- 50	- 141	2060
41	Aanpassing 3x3 criterium in de WIA	0	0	- 6	- 17	- 28	- 159	2060
42	Deeltijdfictie bij beoordeling mate van arbeidsongeschiktheid	0	0	- 23	- 67	- 107	- 761	2060

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldo verbeterend)								
43	Aanpassen arbeidsongeschiktheidsklassen WGA	0	0	- 4	- 12	- 19	- 107	2060
44	Verlaging uitkeringen WIA voor risqué social	0	0	0	0	0	- 1.000	2060
45	Stress-gerelateerde klachten in WIA deels uitsluiten	0	0	0	0	0	- 1.000	2060
46	WIA op Wettelijk minimumloon niveau brengen	0	0	- 130	- 381	- 617	- 3.856	2060
47	Samenwonende arbeidsongeschikten maximaal 150 procent uitkering	0	0	- 2	- 8	- 17	- 124	2060
48	Verlaging alle arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en Ziektewetuitkering met 5 procent	0	0	- 236	- 500	- 776	- 1.175	2077
48a	AO (IVA, WGA, WAO en WAZ)	0	0	- 170	- 359	- 584	- 914	2060
48b	Wajong	0	0	- 43	- 88	- 132	- 199	2077
48c	Ziektewet	0	0	- 23	- 53	- 60	- 62	2060
49	Verlaging alle arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en Ziektewetuitkering met 10 procent:	0	0	- 367	- 781	- 1.202	- 2.280	2077
49a	AO (IVA, WGA, WAO en WAZ)	0	0	- 255	- 539	- 876	- 1.828	2060
49b	Wajong	0	0	- 67	- 137	- 206	- 328	2077
49c	Ziektewet	0	0	- 45	- 105	- 120	- 124	2060
50	Inkomensvoorziening volledig arbeidsongeschikten (IVA) afschaffen	0	0	- 19	- 56	- 89	- 344	2060
51	WIA-drempel verhogen naar 40 procent	0	0	- 5	- 16	- 25	- 158	2060
52	Duur WIA maximaliseren op 10 jaar	0	0	0	0	0	- 6.344	2060
53	Uitlooptermijn WGA 80-100 > 35-80 verkorten naar twee maanden	0	0	- 2	- 5	- 8	- 48	2060
54	WGA naar 70 procent eerste twee maanden (onderdeel van WW)	0	- 8	- 10	- 10	- 10	- 12	2060
55	Verlaging Ziektewetuitkering naar 70 procent wettelijk minimumloon	0	0	- 61	- 142	- 163	- 168	2060
56	Verplicht eigenrisicodragerschap voor Ziektewet	0	0	- 25	- 61	- 73	- 83	2060
57	Anticumulatie Ziektewet/Werkloosheidsuitkering	0	0	- 41	- 59	- 66	- 152	2060
58	Verruiming aantal wachtdagen Ziektewet	0	0	- 2	- 3	- 4	- 4	2060
59	Geen toegang tot de Ziektewet voor vangnetters zonder werkgever	0	0	- 297	- 693	- 791	- 816	2060
60	Wajong-uitkering naar 70 procent van het wettelijk minimumloon	0	0	- 34	- 71	- 106	- 199	2077
61	Wajong-uitkering conform bijstand tot 21 jaar	0	0	- 12	- 37	- 64	- 78	2029
62	Wazo-uitkering maximaliseren voor uitkeringsgerechtigden	0	0	- 43	- 51	- 52	- 52	2028
63	Beperken verlofduur naar 14 weken	0	0	- 162	- 194	- 197	- 197	2028

AOW	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc. in
64 AOW: invoering kostendelersnorm	0	0	- 410	- 421	- 428	- 550	2040
65 AOW: dubbele AHK uit referentieminimumloon	0	0	- 285	- 675	- 1.060	- 7.600	2045
66 Individualisering AOW: alleenstaanden-AOW naar 50 procent van referentieminimumloon	0	0	- 6.700	- 6.886	- 7.001	- 9.785	2060
67 AOW- en pensioensleeftijd: 1 jaar hoger	0	0	- 802	- 1.603	- 2.404	- 2.804	2060
68 AOW- en pensioensleeftijd: 1-op-1 koppeling aan levensverwachting	0	0	- 1	- 1	- 1	- 3.501	2060
69 Afschaffen eerste pijler AOW	0	0	0	0	0	- 31.000	2075
70 AOW- en pensioensleeftijd: Drievierde koppeling AOW aan levensverwachting	0	0	0	0	0	- 700	2040
71 AOW uitkering verlagen met 10%	0	0	- 5.000	- 5.100	- 5.100	- 6.200	2060
72 Vakantietoeslag AOW afschaffen	0	0	- 2.500	- 2.500	- 2.500	- 3.100	2060
73 Vakantietoeslag AOW bij overlijden afschaffen	0	0	- 50	- 50	- 50	- 75	2040
74 Overlijdensuitkering AOW afschaffen	0	0	- 152	- 153	- 153	- 228	2040
75 Lagere AOW met niet-AOW-gerechtigde partner	0	0	- 555	- 565	- 575	- 595	2060
76 Verhogen AOW leeftijd naar 66 jaar (Caribisch Nederland)	0	0	- 5	- 5	- 6	- 6	2030
77 Afschaffen ongewild duurzaam gescheiden leven	0	0	- 14	- 20	- 24	- 17	2032
78 Adres als uitgangspunt nemen in de AOW	0	0	- 182	- 187	- 190	- 272	2060

Kindregelingen	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc. in
79 Verlagen kinderbijslag 0-11-jarigen	0	0	- 412	- 414	- 417	- 417	2028
80 Afschaffen opslag voor kindgebonden budget 12-15 jarigen	0	- 23	- 279	- 274	- 268	- 262	2029
81 Verlaging alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget	0	- 18	- 220	- 220	- 220	- 218	2029
82 Kinderbijslag: 1 jaar niet indexeren	0	0	- 100	- 112	- 112	- 112	2028

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldo verbeterend)								
83	Kinderbijslag voor maximaal 3 kinderen	0	0	- 114	- 150	- 150	- 150	2028
84	Kinderbijslag: afschaffen AKW+	0	0	0	- 24	- 24	- 24	2028
85	Inkomensafhankelijke tegemoetkoming: afschaffen WKB en verhogen AKW	0	0	0	- 1.000	- 1.000	- 1.000	2028
86	Kindgebonden budget: 1 jaar niet indexeren	0	- 15	- 176	- 173	- 170	- 167	2029
87	Meer inkomensafhankelijke tegemoetkoming ouders	0	0	0	- 1.000	- 1.000	- 1.000	2028
88	Afschaffen recht op kinderbijslag en kindgebonden budget bij studiefinanciering	0	0	- 18	- 37	- 37	- 37	2028
89	Kinderopvangtoeslag: 1 jaar niet indexeren max. uurprijs	- 12	- 150	- 180	- 290	- 310	- 330	2029
90	Verlagen vergoeding kinderopvang naar 95 procent	0	0	- 8	- 95	- 120	- 135	2029
91	Maximaal 2 dagen (of 21 uur) recht op een vergoeding kinderopvang tot het kind 2 jaar is	0	0	- 35	- 410	- 430	- 450	2029
92	Verlaging vergoeding voor kinderopvang voor midden- en hogere inkomensgroepen	0	0	- 90	- 1.100	- 1.375	- 1.525	2029
93	Geen vergoeding kinderopvang vanaf 10 jaar	0	0	- 18	- 210	- 230	- 240	2029
94	Niet invoeren nieuwe financieringsstelsel kinderopvang naar 96 procent vergoeding kinderopvang	0	0	- 180	- 2.200	- 2.700	- 2.900	2038
95	Kindgebonden budget: verlagen kindbedragen vanaf tweede kind en verder	0	- 31	- 376	- 367	- 359	- 350	2029
96	Kindgebonden budget: vermogensgrens verlagen naar niveau huurtoeslag	0	- 25	- 295	- 284	- 258	- 247	2029
97	Afschaffen dubbele kinderbijslag intensieve zorg	0	0	- 87	- 87	- 86	- 86	2028
98	Verhoging werkgeversbijdrage kinderopvangtoeslag (fiscaal)	0	- 420	- 420	- 420	- 420	- 420	2025
Anw		2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc. in
99	Beperken duur van de Anw-uitkering tot 1 jaar	0	0	0	- 17	- 51	- 178	2045
100	Verrekenen van alle inkomsten in de Anw	0	0	- 1	- 6	- 10	- 25	2030
101	Beperken doelgroep met minderjarig kind in de Anw (tot 5 jaar)	0	0	- 4	- 7	- 10	- 57	2040
102	Afschaffen Anw voor nieuwe instroom	0	0	- 16	- 41	- 66	- 210	2045
103	Afschaffen Anw-tegemoetkoming	0	0	- 5	- 5	- 5	- 5	2026
104	Beperken doelgroep met minderjarig kind in de Anw (tot 12 jaar)	0	0	- 3	- 5	- 8	- 41	2032
Integratie		2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc. in
105	Aanpassen inburgeringsplichtige leeftijd	0	0	- 4	- 4	- 4	- 4	2026
106	Aanpassen taalniveau leerroute B1	0	0	- 16	- 17	- 16	- 15	2026
107	Inburgering beperkt zich tot het aanbieden van de B1-route	0	0	- 41	- 27	- 27	- 7	2026
108	Afschaffen van de leerbaarheidstoets	0	0	- 6	- 6	- 6	- 6	2029
Overig		2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc. in
109	Verlagen maximumdagloon tot modaal loon	0	0	- 505	- 834	- 982	- 2.234	2060
109a	WIA	0	0	- 56	- 163	- 263	- 1500	2060
109b	ZW	0	0	- 36	- 85	- 97	- 100	2060
109c	WW	0	0	- 413	- 586	- 622	- 634	2044
110	Niet-indexeren Wml (incl. doorwerking uitkeringen)	0	- 2	- 1.420	- 1.410	- 1.410	- 1.420	2061
111	Verlagen Wml met 5 procent (incl. doorwerking uitkeringen)	0	- 3	- 4.030	- 4.040	- 4.040	- 4.200	2061
112	Afschaffen van de netto-netto koppeling tussen het Wml en de minimum sociale zekerheidsuitkeringen	0	0	- 70	- 140	- 190	n.b.t.	n.b.t.
113	Afschaffen van de netto-netto koppeling incl. AOW	0	0	- 1.120	- 1.980	- 2.710	n.b.t.	n.b.t.

Werkloosheid

1. Uitkeringshoogte WW naar 60 procent

Momenteel is de Werkloosheidsuitkering (WW-uitkering) in de eerste twee maanden 75 procent van het oude loon, aansluitend wordt deze teruggebracht naar 70 procent. Door deze maatregel wordt de WW-uitkeringshoogte vanaf de start van de uitkering 60 procent van het oude loon. Het verlagen van de WW-uitkeringshoogte vergroot de prikkel voor mensen in de WW om werk te zoeken, waardoor het mogelijk een positief effect heeft op de werkgelegenheid. Tegelijkertijd vermindert deze maatregel de inkomensbescherming voor mensen die werkloos

raken. Hiermee verdwijnt de getrapte structuur van uitkeringshoogte binnen de WW, wat een vereenvoudiging voor zowel uitkeringsgerechtigden als UWV betekent. Het geraamde budgettaire effect gaat uit van ingangsdatum 1 januari 2026, neemt geen gedrags- en werkgelegenheidseffecten mee en ook niet het effect van de doorwerking van deze maatregelen op de loongerelateerde fase van de WIA. Daar vindt geen verlaging van de uitkering plaats. Verder geldt de aangepaste uitkeringshoogte uitsluitend voor nieuwe instroom vanaf de ingangsdatum, waardoor in 2028 iedereen onder het nieuwe regime valt. Deze maatregel vereist een wetswijziging.

2. Uitkeringshoogte WW eerste twee maanden naar 70 procent

Door deze maatregel wordt de uitkeringshoogte van de WW en van de Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsge-schikten (WGA) in de loongerelateerde fase (LGU) vanaf de start van de uitkering 70 procent van het oude loon. Hiermee verdwijnt de getrapte structuur van de uitkeringshoogte uit de WW en WGA LGU. Deze vereenvoudiging maakt het voor uitkeringsgerechtigden overzichtelijker welke uitkering zij gedurende de looptijd ontvangen. De beëindiging van de getrapte structuur van de uitkeringshoogte in de WW en WGA LGU betekent een vereenvoudiging voor zowel de uitkeringsgerechtigde als de uitvoerder. Hier staat een iets grotere inkomens-terugval bij werkloosheid tegenover. Naar verwachting heeft deze aanpassing nauwelijks tot geen activerende werking. Het geraamde budgettaire effect gaat uit van ingangsdatum 1 januari 2026 en neemt geen gedrags- en werkgelegenheidseffecten mee. De aangepaste uitkeringshoogte geldt uitsluitend voor nieuwe instroom vanaf de ingangsdatum. Vanaf maart 2026 valt iedereen onder het nieuwe regime. Deze maatregel vereist een wetswijziging.

3. Getrapte uitkeringshoogte WW

Deze maatregel verlaagt de uitkeringshoogte na een uitkeringsduur van 6 maanden naar 60 procent van het oude loon. De eerste zes maanden blijft de systematiek gelijk, waarbij de uitkeringshoogte de eerste twee maanden 75 procent en daarna 70 procent van het dagloon bedraagt. Het doel van het inbouwen van de extra trede is om werklozen te activeren om naar nieuw werk te zoeken. Vanuit de gedragseconomie wordt verondersteld dat het vooruitzicht van een verlaging van de uitkering leidt tot extra inspanningen tot werkherhervatting (verliesaversie). Ook het CPB gaat uit van een positief werkgelegenheidseffect als gevolg van deze maatregel. Er is overigens nog beperkt bewijs voor de activerende werking van een getrapte structuur. Het geraamde budgettaire effect gaat uit van ingangsdatum 1 januari 2026, neemt geen gedrags- en werkgelegenheidseffecten mee en ook niet het effect van de doorwerking van deze maatregelen op de loongerelateerde fase van de WIA. Verder geldt de aangepaste uitkeringshoogte uitsluitend voor nieuwe instroom vanaf de ingangsdatum. In 2028 valt iedereen onder het nieuwe regime. Deze maatregel vereist een wetswijziging.

4. Duurverkorting WW naar 12 maanden

Deze maatregel verkort de maximale WW-duur stapsgewijs van 24 naar 12 maanden. De afbouw is één maand per kwartaal, hetzelfde afbouwtempo dat gebruikt is in de Wet werk en zekerheid. De uitkeringshoogte wijzigt niet. Deze WW-duurverkorting heeft naar verwachting een positief effect op de werkgelegenheid. De maatregel vermindert de inkomensbescherming voor mensen die werkloos raken. Het aantal huishoudens dat hierdoor eerder moeite krijgt met het betalen van hun vaste lasten, neemt slechts beperkt toe (4 procentpunt). Dit blijkt uit de CPB-publicatie 'Stresstest varianten WW' uit mei 2023. Het geraamde budgettaire effect gaat uit van ingangsdatum 1 januari 2026, neemt geen gedrags- en werkgelegenheidseffecten mee, maar wel het effect op de loongerelateerde fase van de WIA. Ook die uitkering wordt ingekort naar maximaal 12 maanden. Verder geldt de aangepaste uitkeringsduur uitsluitend voor nieuwe instroom vanaf de ingangsdatum. In 2029 valt iedereen onder het nieuwe regime. Deze maatregel vereist een wetswijziging.

5. Duurverkorting WW naar 18 maanden

Deze maatregel is vergelijkbaar met de voorgaande. Met deze maatregel wordt de maximale WW-duur stapsgewijs afgebouwd naar 18 maanden. In 2028 valt iedereen onder het nieuwe regime. Deze maatregel vereist een wetswij-ziging.

6. WW korter, hoger en getrap

Door deze maatregel wordt de duur, de hoogte en de getrapte structuur van de WW aangepast. De duur wordt teruggebracht van maximaal twee jaar naar maximaal één jaar. Daar staat tegenover dat de uitkering hoger wordt en dat meer treden in de uitkeringshoogte zijn ingebouwd: WW-gerechtigden gaan van 90 procent van het oude loon in de eerste twee maanden van de uitkering, naar 80 procent in de vier maanden daaropvolgend, en tenslotte naar 70 procent in het laatste half jaar. Deze maatregel leidt de eerste jaren niet tot een besparing omdat dan de verhoging van de uitkering domineert. Richting 2030 groeit het effect van de duurverkorting in. In 2030 is dit effect groter dan het effect van de uitkeringsverhoging, hetgeen resulteert in een structurele besparing. Het CPB gaat uit

van een positief effect op de werkgelegenheid als gevolg van deze maatregel. Het geraamde budgettaire effect gaat uit van ingangsdatum 1 januari 2026, neemt geen gedrags- en werkgelegenheidseffecten mee, maar wel het effect op de loongerelateerde fase van de WIA. Verder geldt de aangepaste uitkeringshoogte uitsluitend voor nieuwe instroom vanaf de ingangsdatum. In 2029 valt iedereen onder het nieuwe regime. Het is mogelijk dat invoering pas op een later moment mogelijk is door de benodigde implementatietijd. Deze maatregel vereist een wetswijziging.

7. Opbouw WW-recht naar halve maand per gewerkt jaar

Vanaf de ingangsdatum van deze maatregel geeft ieder jaar arbeidsverleden recht op een halve maand WW, met behoudt van een minimum uitkeringsduur van drie maanden. Mensen bouwen hierdoor minder WW-rechten op, wat in feite neerkomt op een duurverkorting. Naar verwachting is er een gering effect op de werkgelegenheid. De inkomensbescherming van mensen die werkloos worden neemt af. De ingangsdatum van de maatregel is 1 januari 2026. Omdat voor de berekening van het arbeidsverleden het huidige jaar niet meetelt, vinden de eerste budgettaire besparingen naar verwachting in 2027 plaats. De raming houdt geen rekening met gedrags- en werkgelegenheidseffecten, maar wel met het effect op de loongerelateerde fase van de WIA. Deze maatregel vereist een wetswijziging.

8. Loondoorbetaling bij ontslag

Werkgevers worden verantwoordelijk voor het uitbetalen van de WW-uitkering voor een bepaalde periode na ontslag. Bij deze maatregel wordt uitgegaan van een periode van 3 maanden. Dit komt na de opzegtermijn. De hoogte van de loondoorbetaling is gelijk aan de WW (eerste twee maanden 75 procent en daarna 70 procent van het oude loon). Deze maatregel verkort de maximale periode van publieke uitkering van de WW met drie maanden. Dit resulteert in een besparing op de WW-uitgaven. Het CPB gaat er in Kansrijk arbeidsmarktbeleid (2020) vanuit dat deze maatregel de werkzekerheid voor werknemers vergroot, aangezien werkgevers minder snel over zullen gaan tot ontslag vanwege de hogere kosten daarvan. Voor de doorrekening van deze maatregel is dezelfde methode als het CPB gehanteerd, waarbij de bedragen zijn geïndexeerd. Het is nog niet onderzocht of deze maatregel voor UWV uitvoerbaar is en of de maatregel juridisch haalbaar is. Het geraamde budgettaire effect gaat uit van ingangsdatum 1 januari 2026. Het kan zijn dat invoering pas op een later moment mogelijk is door de benodigde implementatietijd. Alternatieve invulling van deze maatregel is om deze te combineren met het afschaffen van de transitievergoeding, of om de publieke periode niet in te korten. In dat laatste geval is er mogelijk alsnog een (beperkte) besparing door het verminderde aantal (langdurig) werklozen. Deze maatregel vereist een wetswijziging.

9. Opzegtermijn arbeidscontracten verlengen en intakegesprek UWV

Momenteel is de opzegtermijn 1 maand bij een dienstverleden van minder dan 5 jaar en 2 maanden bij een dienstverleden van 5 tot 10 jaar. Door deze maatregel wordt de minimale opzegtermijn verhoogd naar 2 maanden voor alle contracten. Daarnaast wordt een vooraanmelding bij UWV verplicht die gepaard gaat met een face-to-face intakegesprek met de werknemer. De bedoeling van het gesprek is om de werknemer te helpen bij, en aan te sporen met, het zoeken naar nieuw werk tijdens de verlengde opzegtermijn. Het CPB gaat er in Kansrijk arbeidsmarktbeleid (2020) vanuit dat deze maatregel tot meer werkhervatting leidt tijdens de periode van de opzegtermijn, en dus tot minder WW-instroom. Het is onzeker of alleen de verlengde opzegtermijn ook zou zorgen voor meer werkhervatting voor de WW-periode. Deze maatregel resulteert in een besparing op de WW-uitgaven. Voor de doorrekening van deze maatregel is dezelfde methode als het CPB gehanteerd, waarbij de bedragen zijn geïndexeerd. Het is nog niet onderzocht of deze maatregel voor UWV uitvoerbaar is en of de maatregel juridisch haalbaar is. Het geraamde budgettaire effect gaat uit van ingangsdatum 1 januari 2026. Het kan zijn dat invoering pas op een later moment mogelijk is door de benodigde implementatietijd. Deze maatregel vereist een wetswijziging.

10. Opzegtermijn arbeidscontracten verlengen en poortwachterstoets WW

Deze maatregel verlengt de opzegtermijn op dezelfde manier als de voorgaande maatregel. Bij deze optie gaat de verlengde opzegtermijn niet samen met een intakegesprek, maar met extra verplichtingen voor de werknemer, bijvoorbeeld een sollicitatieverplichting tijdens de opzegtermijn. Het UWV controleert of aan deze extra vereiste is voldaan en handhaaft op basis hiervan. Er is nog geen bewijs voor de effectiviteit van een dergelijke verplichting. Op dit moment wordt een onderzoek naar de effectiviteit van de inspanningsplicht voorbereid. Een alternatief is om verplichtingen bij de werkgever te beleggen, zoals begeleiding naar nieuw werk bieden aan de ontslagen werknemer. De aanname is dat dergelijke maatregelen ervoor moeten zorgen dat werkhervatting tijdens de opzegtermijn toeneemt, en tot minder WW-instroom leidt. Het is onzeker of alleen de verlengde opzegtermijn ook zou zorgen voor meer werkhervatting voor de WW-periode. Voor de doorrekening van deze maatregel is dezelfde methode als het CPB gehanteerd, waarbij de bedragen zijn geïndexeerd. Het is nog niet onderzocht of deze maatregel voor UWV uitvoerbaar is en of de maatregel juridisch haalbaar is. Het geraamde budgettaire effect

gaat uit van ingangsdatum 1 januari 2026. Het kan zijn dat invoering pas op een later moment mogelijk is door de benodigde implementatietijd. Zowel het invoeren van een poortwachterstoets als een intakegesprek bij UWV zouden ook samen kunnen gaan met de periode van 'loondoorbetaling bij ontslag' uit maatregel 8, in plaats van met een verlengde opzegtermijn. Deze maatregel vereist een wetswijziging.

11. Afschaffen IOAZ

De IOAZ-uitkering (Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen) is voor oudere zelfstandig ondernemers (van 55 jaar en ouder) die te weinig inkomsten uit hun eigen bedrijf hebben. Nadat zij hun bedrijf hebben beëindigd, vult de IOAZ-uitkering het inkomen en dat van een eventuele partner aan tot bijstandsniveau. De IOAZ heeft een lichtere vermogenstoets dan de bijstand. Door het afschaffen van de IOAZ wordt het socialezekerheidsstelsel vereenvoudigd en worden verschillende doelgroepen niet meer verschillend behandeld. De maatregel kan ervoor zorgen dat er een scherpere prikkel is om weer aan het werk te gaan. Wanneer de IOAZ-uitkering wordt afgeschaft, komen oudere zelfstandig ondernemers deels in de reguliere bijstand terecht. Dit effect is meegenomen in het geraamde budgettaire effect, waarbij de aanname is gedaan dat 50 procent van de oudere zelfstandig ondernemers in de bijstand terecht komt. De inkomenspositie van de 50 procent die geen recht meer heeft op een (aanvullende) uitkering zal verslechteren. De IOAZ afschaffen vergt een wetswijziging en kan per 2026 in werking treden.

12. Afschaffen IOAW

De IOAW-uitkering (Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers) is voor oudere werklozen (geboren vóór 1-1-1965) die gebruik hebben gemaakt van de WW of de WGA, en in die periode geen nieuwe baan hebben gevonden. Na de WW of WGA vult de IOAW-uitkering het inkomen en dat van een eventuele partner aan, onder soepelere voorwaarden (geen vermogenstoets) dan de reguliere bijstand, tot bijstandsniveau. Door het afschaffen van de IOAW wordt het socialezekerheidsstelsel vereenvoudigd en worden verschillende doelgroepen niet meer verschillend behandeld. De maatregel kan ervoor zorgen dat er een scherpere prikkel is om weer aan het werk te gaan. Wanneer de IOAW-uitkering wordt afgeschaft, komt deze doelgroep deels in de reguliere bijstand terecht. Dit effect is meegenomen in het geraamde budgettaire effect, waarbij de aanname is gedaan dat 50 procent van de ouderen in de bijstand terecht komt. Structureel is er geen budgettair effect doordat de instroom is beperkt tot ouderen geboren voor 1 januari 1965. De inkomenspositie van de 50 procent die geen recht meer heeft op een (aanvullende) uitkering zal verslechteren. De IOAW afschaffen vergt een wetswijziging en kan per 2026 in werking treden.

13. Afschaffen Bbz

Het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) is beschikbaar voor zelfstandige ondernemers (natuurlijke personen) die tijdelijk financiële ondersteuning nodig hebben. Dit kan zowel om een uitkering voor levensonderhoud als bedrijfskrediet gaan. Motivatie voor het afschaffen van het Bbz kan zijn dat de overheid geen rol heeft in het verstrekken van privaat krediet. Daarnaast zorgt het voor vereenvoudiging van het stelsel door een afname in regelingen voor verschillende doelgroepen. Wanneer het Bbz wordt afgeschaft zijn ondernemers aangewezen op de bijstand of de IOAZ, waarbij ze hun (mogelijk levensvatbaar) bedrijf moeten opzeggen (dit hoeft binnen het Bbz niet). Afschaffing van het Bbz vergt een wetswijziging en kan per 2026 in werking treden.

14. Bijstand verlagen met 1 procentpunt

Met deze maatregel dalen alle bijstandsnormen met 1 procentpunt, waarbij de uitkering voor paren met 2 procentpunt daalt. Onder de bijstand valt ook de AIO (Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen), die normbedragen dalen tevens met 1 procentpunt. In het geraamde budgettaire effect is geen rekening gehouden met gedragseffecten. Er is gerekend met de effecten voor de bruto-uitgaven (inclusief vakantietoeslag). Dat houdt in dat het effect op de belastinginkomsten niet is meegenomen in de budgettaire reeks. Aan de inkomstenkant leidt deze maatregel tot minder inkomsten. De bijstandsnormen verlagen verslechtert de inkomenspositie van bijstandsgerechtigden, maar versterkt mogelijk de prikkel om te zoeken naar betaald werk. Verlaging van de bijstand betekent een verlaging van het sociaal minimum. Dat werkt ook door op ander overheidsbeleid, zoals gemeentelijk armoedebestrijding. De gevolgen hiervan zijn nog niet in kaart gebracht. Ook is in de reeks geen rekening gehouden met een eventuele verlaging van andere uitkeringsregelingen rond het sociaal minimum, zoals de Anw en Toeslagenwet. Verlaging van de bijstand vergt een wetswijziging en kan per 2026 in werking treden.

15. Geen vakantietoeslag in de bijstand

Bijstandsgerechtigden bouwen op dit moment maandelijks 5 procent vakantietoeslag op, die in juni wordt uitgekeerd. Door het afschaffen van de vakantietoeslag, wordt de bijstandsnorm verlaagd tot 95 procent van het referentie minimumloon voor een (echt)paar en per gevolg 66,5 procent voor alleenstaanden. De vakantietoeslag is namelijk onderdeel van de bijstandsnorm. Onder de bijstand valt ook de AIO (Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen), daar wordt de vakantietoeslag ook afgeschaft met deze maatregel. Deze maatregel verhoogt mogelijk de prikkel om aan het werk te gaan. In de budgettaire raming is gerekend met een ingroeipad van 1 procentpunt per jaar. Na vijf jaar is de volledige vakantietoeslag afgeschaft. Er is geen rekening gehouden met gedragseffecten. Er is gerekend met de effecten voor de bruto-uitgaven; het effect op de belastinginkomsten is niet meegenomen in de budgettaire reeks. Aan de inkomstenkant leidt deze maatregel tot minder inkomsten. Deze maatregel vergt een wetswijziging en kan per 2026 in werking treden. Verlaging van de bijstand betekent een verlaging van het sociaal minimum. Dat werkt ook door op ander overheidsbeleid zoals bijvoorbeeld gemeentelijk armoedebelid. De gevolgen hiervan zijn nog niet in kaart gebracht. Ook is in de reeks geen rekening gehouden met een eventuele verlaging van andere uitkeringsregelingen rond het sociaal minimum, zoals de Algemene nabestaandenwet (Anw) en Toeslagenwet.

16. Alle vrijlatingen in de bijstand afschaffen

Op dit moment kent de bijstand meerdere vrijlatingen waarbij een beperkt deel van de inkomsten uit werk niet wordt verrekend met de uitkering: een tijdelijke vrijlating voor iedere bijstandsgerechtigde die begint met werken en langere vrijlatingen voor medisch-urenbeperkten en alleenstaande ouders. Met het wetsvoorstel Breed Offensief is ook een vrijlating voor mensen met loonkostensubsidie (LKS) geregeld. Met het wetsvoorstel P-wet in balans worden de vrijlatingen geharmoniseerd en de algemene vrijlating verlengd. Met deze maatregel worden alle (voorzien) vrijlatingen in de bijstand afgeschaft waardoor de uitkering voor mensen die nog een bijstandsuitkering hebben naast een baan afneemt. Dit geldt niet voor de Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO). Op de langere termijn kan dit ertoe leiden dat minder bijstandsgerechtigden gaan werken, en valt de besparing lager uit. Met deze gedragseffecten is geen rekening gehouden. Een vrijlating kan aan de andere kant de uitkeringsafhankelijkheid verlengen, doordat werken naast de uitkering een hoger inkomen oplevert dan volledige uitstroom uit de bijstand. Ook dit (gedrags)effect, wat juist kan zorgen voor een grotere besparing, is niet meegenomen in de berekening. Het geraamde budgettaire effect houdt rekening met de geraamde extra kosten als gevolg van P-wet in balans. Deze maatregel vergt een wetswijziging en kan per 2026 in werking treden.

17. Langdurigheidskorting van 5 procent in de bijstand na drie jaar

Door deze maatregel wordt de bijstandsnorm met 5 procent verlaagd wanneer iemand langer dan drie jaar in de bijstand zit. Dit kan een extra prikkel opleveren voor mensen in de bijstand om op zoek te gaan naar betaald werk. De bijstandsnorm is een percentage van het nettominimumloon voor mensen vanaf 21 jaar tot de AOW-leeftijd. Voor gehuwden of samenwonenden is het normbedrag eerst 100 procent van het nettominimumloon en voor alleenstaanden 70 procent van het nettominimumloon. Na drie jaar wordt het normbedrag verlaagd tot 95 procent voor gehuwden of samenwonenden en 67 procent voor alleenstaanden. Voor bijstandsgerechtigden met een of meerdere kostendelers gelden afwijkende bijstandsnormen, ook hun bijstandsnorm wordt na drie jaar met 5 procent verlaagd. Deze maatregel vergt een wetswijziging en kan per 2026 in werking treden.

18. Afschaffen individuele inkomenstoelage

De individuele inkomenstoelage is een toeslag voor personen tussen 21 jaar en de AOW-leeftijd die langere tijd een laag inkomen hebben en geen uitzicht hebben op inkomensverbetering. Deze jaarlijkse toeslag wordt toegekend via gemeenten. Naast de genoemde voorwaarden, kunnen gemeenten nog andere voorwaarden stellen voor de individuele inkomenstoelage. Gemeenten bepalen zelf de hoogte van de toeslag. Het afschaffen van de individuele inkomenstoelage kan de prikkel voor mensen in de bijstand om te zoeken naar betaald werk versterken. Daarnaast betekent afschaffing een harmonisatie van de inkomensondersteuning, waarmee het stelsel van sociale zekerheid wordt vereenvoudigd. Daar tegenover staat dat huishoudens met een langdurige laag inkomen er mogelijk op achteruit gaan in inkomen. Afschaffing van de toeslag vergt een wetswijziging en kan per 2026 in werking treden. Voor de precieze besparing is nader onderzoek nodig naar de budgettaire consequenties van deze maatregel. Vooralsnog wordt dit op 40 miljoen euro geraamd o.b.v. de oorspronkelijke storting in het Gemeentefonds. Er is in de reeks geen rekening gehouden met het accres sinds de middelen in het Gemeentefonds zijn opgenomen.

19. Gelijktrekken normbedragen bijstand en aanvullende inkomensondersteuning ouderen

Indien iemand de AOW-gerechtigde leeftijd heeft en geen recht heeft op een volledige AOW, kan iemand recht hebben op een aanvulling tot het sociaal minimum via de Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO). Voor de AIO mag iemand niet te veel vermogen of inkomsten hebben. Voor mensen vanaf de AOW-leeftijd worden echter hogere normbedragen gehanteerd dan voor mensen vanaf 21 jaar tot de AOW-leeftijd in de bijstand. Overwogen kan worden om deze normbedragen gelijk te trekken en geen hogere norm meer te hanteren voor mensen vanaf de AOW-leeftijd⁶⁴. Het gelijktrekken van de normbedragen vergt een aanpassing in de systematiek en tevens een wetswijziging.

Arbeidsmarkt en re-integratie

Maatregelen LKV inleiding

De Loonkostenvoordelen (LKV's) zijn tegemoetkomingen in de loonkosten voor werkgevers als zij specifieke groepen met minder kansen op de arbeidsmarkt in dienst nemen. De LKV's bestaan sinds 2018 en zijn geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. Ombuigingen op de LKV's kunnen een negatief werkgelegenheidseffect hebben voor de specifieke doelgroepen, met name als het gaat om de duurzaamheid van banen. Aanpassingen aan de LKV's vergen een wetswijziging. Het LKV Ouderen is bij de onderstaande maatregelen buiten beschouwing gelaten, aangezien is aangekondigd dat dit LKV zal worden afgeschaft per 2026. De afschaffing is reeds op de begroting van SZW verwerkt. Er is in de reeksen omtrent de LKV nog geen rekening gehouden met een afbouwpad dat mogelijk nodig is vanwege overgangsrecht.

20. Verlaging bedragen loonkostenvoordelen (LKV) met 10 procent

Na afschaffing LKV ouderen zijn er drie LKV doelgroepen, namelijk voor 1) arbeidsgehandicapten, 2) de herplaatsing van arbeidsgehandicapten bij dezelfde werkgever en 3) voor de doelgroep banenafpraak en scholingsbelemmerden. De maximale hoogte van de tegemoetkoming is op dit moment voor de eerste twee soorten LKV 6000 euro per werknemer per jaar en voor de laatste 2000 euro per werknemer per jaar. Door deze maatregel wordt de tegemoetkoming voor alle LKV's verlaagd met 10 procent.

21. LKV harmoniseren op 2000 euro

Deze maatregel verlaagt de tegemoetkomingen die werkgevers ontvangen als zij iemand uit de doelgroep LKV (Herplaatsen) Arbeidsgehandicapten aannemen. Het maximale bedrag per persoon per jaar wordt geharmoniseerd op 2000 euro, zoals nu al geldt voor het LKV Banenafpraak. Een dergelijke maatregel zorgt voor een gelijk spelveld tussen de verschillende LKV doelgroepen, die allemaal minder kansen op de arbeidsmarkt hebben, wat de uitlegbaarheid vergroot.

22. LKV afschaffen

Met deze maatregel worden de LKV voor alle doelgroepen afgeschaft, namelijk 1) arbeidsgehandicapten, 2) de herplaatsing van arbeidsgehandicapten bij dezelfde werkgever en 3) de doelgroep banenafpraak en scholingsbelemmerden. Het afschaffen van alle of aparte LKV's is niet eerder mogelijk dan 2027. De Belastingdienst betaalt de LKV-bedragen uit, en doet dit in het jaar nadat het recht erop is vastgesteld. Daarom treedt de besparing op één jaar na de afschaffing. Als de LKV Banenafpraak wordt afgeschaft, heeft dat ook gevolgen voor het wetsvoorstel Vereenvoudiging banenafpraak en de quotumregeling. In dit wetsvoorstel wordt de LKV Banenafpraak gebruikt als instrument waarmee de bonus wordt verstrekt in de vernieuwde quotumregeling.

23. LKV arbeidsgehandicapten (en herplaatsing arbeidsgehandicapten) afschaffen

Zie toelichting 22.

24. LKV Banenafpraak afschaffen

Zie toelichting 22.

25. Stopzetten financiering re-integratie door gemeenten

Met deze maatregel wordt het algemene re-integratiebudget dat gemeenten ontvangen voor o.a. de doelgroep Participatiewet (klassieke en nieuwe doelgroep, exclusief beschut werk) uit het Gemeentefonds gehaald. De middelen voor de Wet Sociale Werkplaats en het beschut werk blijven wel behouden. De bijstandsuitkering is een

⁶⁴ Commissie Sociaal Minimum (2023) – Een zeker bestaan, rapport I

vangnet dat wordt geboden door de maatschappij, waardoor maximale eigen inzet van mensen om weer aan het werk te gaan, gezien kan worden als een maatschappelijke plicht. Deze maatregel kan leiden tot minder uitstroom uit de bijstand. Dit omdat de uitstroom onder langdurig bijstandsgerechtigden momenteel al relatief laag is, en er onder deze doelgroep dus naar verwachting een beperkt effect op uitstroom zal zijn. Het effect op de uitstroom is niet meegenomen in de reeks. Gemeenten die alsnog re-integratieactiviteiten willen uitvoeren, hebben hier beleidsvrijheid toe maar zij moeten dit zelf financieren. Deze maatregel vergt afschaffing van de wettelijke taak die gemeenten nu hebben om re-integratiebeleid te voeren voor deze doelgroep. Ondanks de wettelijke taak hebben gemeenten beleidsvrijheid als het gaat om de inzet van de huidige middelen. Hierover vindt geen verantwoording plaats richting het Rijk. Het accres vanaf 2019 is niet meegenomen in deze reeks.

26. Korting re-integratiebudget gemeenten met 10 procent

Met deze maatregel wordt het re-integratiebudget dat gemeenten ontvangen voor de doelgroep Participatiewet met 10 procent verminderd. Het is niet aannemelijk dat de wettelijke taak die gemeenten hebben op het gebied van re-integratie hoeft te worden gewijzigd door deze maatregel. Als gevolg hiervan moeten gemeenten met deze korting scherpere keuzes maken over de inzet van het beschikbare budget, wat kan leiden tot minder uitstroom uit de bijstand. Dit effect op de uitstroom is niet meegenomen in de reeks. Bij deze variant geldt tevens beleidsvrijheid van de gemeenten. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om alsnog meer budget dan dat zij vanuit het Rijk ontvangen, hieraan te besteden. Gemeenten moeten dit dan op een andere wijze financieren. Het accres vanaf 2019 is niet meegenomen in deze reeks.

27. Herprioriteren re-integratiemiddelen

Gemeenten ontvangen re-integratiemiddelen voor o.a. de doelgroep van de Participatiewet via de algemene uitkering binnen het Gemeentefonds. Deze middelen zijn vrij besteedbaar, maar gemeenten hebben wel een wettelijke taak op het gebied van re-integratie. In tegenstelling tot maatregel 26, waarbij het aannemelijk is dat de huidige wettelijke taak blijft bestaan, is het aannemelijk dat bij deze maatregel de wettelijke taak van gemeenten op het gebied van re-integratie moet worden herzien. In de raming is rekening gehouden met een beperking van de wettelijke taak waardoor 50 procent van het re-integratiebudget kan worden bespaard. Zo kan er bijvoorbeeld gedacht worden aan het beperken van de gemeentelijke re-integratietaak tot mensen met een bijstandsduur van maximaal 2 jaar. Deze groep heeft een relatief kortere afstand tot de arbeidsmarkt, en daarmee een hogere effectieve uitstroomkans. Het is ook mogelijk om de ondersteuning juist te richten op mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, omdat de kans kleiner is dat zij zonder deze ondersteuning aan het werk komen. Er is nader onderzoek nodig om te bepalen hoe de taak van gemeenten gewijzigd kan worden en welke effecten dat per doelgroep kan hebben. De uiteindelijke besparing kan daardoor anders uitpakken. Het herprioriteren van de re-integratietaak van gemeenten kan leiden tot minder uitstroom uit de bijstand. Hier is in de reeks geen rekening mee gehouden. Daarnaast is in de reeks geen rekening gehouden met het accres sinds het moment dat de middelen in de algemene uitkering zijn opgenomen.

28. Middelen impuls kinderarmoedebestrijding uit het Gemeentefonds

Deze maatregel haalt de middelen voor 'kansrijk opgroeien alle kinderen in Nederland' uit het Gemeentefonds. Doel van dit beleid is het terugdringen van armoede onder kinderen door te zorgen dat alle kinderen kunnen meedoen op het gebied van sport, cultuur, school en sociale activiteiten, ook kinderen die opgroeien in een gezin met een laag inkomen. De middelen dienen als extra impuls voor het gemeentelijke kinderarmoedebestrijding. Deze impuls wordt niet meer uitgevoerd als gevolg van deze maatregel. Nu recent het kindgebonden budget met structureel circa 960 miljoen euro is verhoogd om te voorkomen dat kinderarmoede toeneemt, kan worden overwogen te stoppen met deze extra impuls. Kinderarmoede neemt naar verwachting af in 2024 t.o.v. 2023. De impuls kinderarmoede via het Gemeentefonds heeft geen direct effect op het kinderarmoedecijfer van het CPB. Deze maatregel kan wel leiden tot minder inzet op het gebied van kinderarmoederegelingen door gemeenten en het maatwerk dat gemeenten kunnen leveren. De budgettaire reeks houdt geen rekening met het effect van het accres sinds de middelen in het Gemeentefonds zijn opgenomen.

29. Afschaffen studietoeslag

De studietoeslag is een toeslag om studenten financieel te compenseren als ze door een medische beperking niet naast hun studie bijverdienen. Dit moet ertoe leiden dat meer mensen met een arbeidsbeperking gaan studeren en daarmee een betere kans op de arbeidsmarkt hebben. Uit een evaluatie van de Inspectie SZW in 2018 bleek dat de individuele toeslag haar doel niet bereikte, omdat er weinig gebruik van werd gemaakt. Er werd veel minder aan de studietoeslag uitgegeven door gemeenten dan het jaarlijkse beschikbare bedrag in het Gemeentefonds. De toeslag is daarom aangepast en geharmoniseerd per 1 april 2022. De verwachting is dat het gebruik van de studietoeslag

toeneemt. Er zijn echter nog geen gegevens bekend over het gebruik na de wijziging. Overwogen kan worden de individuele studietoelage af te schaffen. Mogelijk zullen hierdoor minder studenten met een arbeidsbeperking gaan studeren, doordat zij door hun medische beperking niet of minder kunnen bijverdienen naast hun studie. Studenten kunnen nog wel een beroep doen op de basisbeurs en afhankelijk van het inkomen van de ouders, een aanvullende beurs. Doordat het aantal regelingen afneemt, zorgt afschaffing van de studietoelage voor vereenvoudiging van het socialezekerheidsstelsel. Afschaffen van de studietoelage vergt een wetswijziging. De budgettaire reeks houdt geen rekening met het effect van het accres sinds de middelen in het Gemeentefonds zijn opgenomen.

30. Doelstelling omtrent beschut werk naar beneden bijstellen

Beschut werk is een aangepaste werkplek voor mensen met een arbeidsbeperking. De financiering van beschut werk bestaat uit verschillende componenten, waaronder loonkostensubsidie, budget voor de no-riskpolis en begeleidingsbudget. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van beschut werk. Momenteel is de doelstelling om in de structurele situatie (2048) 30.000 beschutte werkplekken te creëren, maar loopt het aantal gerealiseerde plekken achter op de doelstelling. Met deze maatregel wordt de doelstelling voor beschut werk in de structurele situatie met 10.000 verlaagd naar 20.000 plekken. Het ingroeipad richting 2048 wordt door deze maatregel vanaf 2025 lineair verlaagd om uit te komen op 20.000 plekken in 2048, waardoor er op begeleidingsmiddelen, loonkostensubsidie en de no-riskpolis kan worden bespaard. De bestaande wachtlijst kan door deze maatregel mogelijk toenemen. Omdat de werkplekken bedoeld zijn voor mensen die niet (zonder aanpassingen) aan de slag kunnen bij een reguliere werkgever, is het niet aannemelijk dat de mensen zonder beschutte werkplek ergens anders aan de slag komen, waardoor ook de verwachte brede baten van werk niet worden gerealiseerd. Er wordt in de raming rekening gehouden met een budgettaire weglek naar (bijstands)uitkeringen.

31. SLIM afschaffen

De subsidieregeling leren en ontwikkelen in het mkb (SLIM) loopt tot en met 2024. Voor die tijd moet besloten worden of en hoe dit geld per 2025 besteed zal worden. Het budget staat structureel op de begroting van SZW. Het afschaffen van SLIM kan per 1 januari 2024. Private partijen investeren al in Leven Lang Ontwikkelen (LLO). Door de afschaffing van SLIM wordt LLO minder toegankelijk voor werknemers in het mkb, maar een deel van de mkb-ondernemingen zal in LLO blijven investeren.

32. MIP DI&LLO afschaffen

Het meerjarig investeringsprogramma (MIP), waaronder de subsidieregeling duurzame inzetbaarheid en leven lang ontwikkelen (DI&LLO), loopt tot en met mei 2028. Voor die tijd moet besloten worden of en hoe dit geld per 2028 besteed zal worden. Het budget staat structureel op de begroting van SZW. Besloten kan worden met MIP DI&LLO te stoppen. Dat kan per 1 januari 2024. Private partijen investeren al in LLO. Door de afschaffing van dit programma en deze subsidieregeling wordt duurzame inzetbaarheid en leven lang ontwikkelen minder gestimuleerd, maar zal een deel van deze private partijen in duurzame inzetbaarheid en LLO blijven investeren.

33. Halvering SLIM budget, verhogen cofinanciering en geen subsidie voor middelgrote ondernemingen

Op dit moment bedraagt de subsidie voor kleine ondernemingen 80 procent van de subsidiabele kosten (dus er moet sprake zijn van 20 procent cofinanciering) en voor middelgrote ondernemingen 60 procent van de subsidiabele kosten (40 procent cofinanciering). Vanuit een doelmatigheidsperspectief en het verkleinen van de *deadweightloss* kan ervoor gekozen worden om deze percentages te verlagen naar bijvoorbeeld 50 procent voor kleine ondernemingen, 50 procent voor samenwerkingsverbanden en de doelgroep middelgrote ondernemingen te schrappen. Middelgrote ondernemingen ervaren doorgaans minder barrières bij het aanbieden van LLO dan kleine ondernemingen. Deze maatregel leidt tot een halvering van het totale subsidiebudget. Voor een deel van de kleinbedrijven zal de subsidie niet meer opwegen tegen de hoge administratie- en verantwoordingslasten.

34. Korting re-integratiebudget UWV

Werkzoekenden kunnen gebruikmaken van dienstverlening die UWV zelf aanbiedt voor re-integratie. Daarnaast heeft het UWV budget beschikbaar voor de inkoop van re-integratietrajecten en werkvoorzieningen, voor zowel WIA/WAO/WAZ/ZW/WW als Wajong. Met deze maatregel wordt het re-integratiebudget voor UWV gekort, omdat het niet bewezen is dat activering voor alle doelgroepen een doelmatig instrument is. Ook is de laatste jaren sprake van onderuitputting op dit budget. De korting kan leiden tot beperktere mogelijkheden van het UWV om mensen te activeren. Een mogelijke stijging van de uitkeringslasten als gevolg hiervan is niet meegenomen in het geraamde budgettaire effect.

35. Transitievergoeding 25 procent verlagen

Het Rijk compenseert werkgevers die een transitievergoeding betalen aan werknemers die twee jaar loondoorbetaling bij ziekte hebben ontvangen, en werkgevers tot 25 werknemers die hun onderneming beëindigen vanwege pensionering of bij het overlijden van de werkgever. Met deze maatregel wordt de transitievergoeding verlaagd met 25 procent. De verlaging zou bijvoorbeeld kunnen worden vormgegeven door een minder snelle opbouw over het aantal gewerkte jaren bij het bedrijf of door het verlagen van de maximumtransitievergoeding. Als gevolg van de verlaging van de transitievergoeding dalen ook de uitgaven aan de compensatieregeling transitievergoeding.

36. Compensatie transitievergoeding naar 75 procent

In tegenstelling tot de voorgaande maatregel verlaagt deze niet de transitievergoeding aan werknemers maar de compensatie ervoor aan werkgevers. De compensatie bij ontslag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid (na afloop van de twee jaar loondoorbetalingsplicht bij ziekte) wordt verlaagd met 25 procent. Hetzelfde geldt voor de compensatieregeling bij bedrijfsbeëindiging voor kleine bedrijven als gevolg van pensionering of overlijden van de werkgever. Werkgevers krijgen daardoor dus niet langer 100 procent maar 75 procent vergoed van de transitievergoeding die zij aan werknemers betalen. De transitievergoeding voor werknemers zelf blijft op het huidige niveau gehandhaafd.

37. Compensatie transitievergoeding beperken tot kleine werkgevers

De compensatie voor werkgevers bij ontslag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid (na afloop van de twee jaar loondoorbetalingsplicht) wordt beperkt tot kleine werkgevers (minder dan 25 werknemers). Werkgevers met 25 of meer werknemers worden niet meer gecompenseerd. Een nadelig effect is dat het aantal slapende dienstverbanden naar verwachting bij grotere werkgevers zal toenemen indien zij de transitievergoeding bij ontslag niet krijgen gecompenseerd.

38. Stopzetten ESB-regeling

Met deze maatregel wordt de subsidieregeling voor scholing en re-integratie van personen met arbeidsbeperkingen en ernstig scholingsbelemmerden (ESB-regeling) stopgezet voor nieuwe instroom per 2026. De regeling betaalt grotendeels achteraf uit, waardoor de besparing begint in 2028. De ESB-regeling maakt onderdeel uit van het re-integratiebudget van de Wajong. Het zorgt ervoor dat ernstig gehandicapte jongeren naar aangepaste scholingsinstituten kunnen. Deze instituten staan verspreid over het land en bedienen daarmee voornamelijk de directe omgeving. Uit recente evaluatie blijkt dat er voor de betreffende jongeren geen goede alternatieven bestaan. De ESB-regeling is net verlengd tot en met 2027. Deze maatregel gaat tegen deze aankondiging in en verkort de verlenging.

Arbeidsongeschiktheid en Ziektewet

39. Afschaffing tegemoetkoming arbeidsongeschikten

Arbeidsongeschikten ontvangen jaarlijks in september een tegemoetkoming van ongeveer 198 euro (in 2023) voor extra kosten als gevolg van hun ziekte of handicap. Deze tegemoetkoming wordt afgeschaft. Dit heeft een negatief effect op het inkomen van arbeidsongeschikten. De maatregel geldt voor zowel huidige ontvangers als nieuwe aanvragers. De maatregel vereist een wetswijziging en kan naar verwachting ingaan per 2026.

40. Maatmanloon maximeren op maximumdagloon

De koppeling die nu bestaat tussen het laatst verdiende loon dat men voor ziekte of gebrek had (het maatmanloon) en het bepalen van het arbeidsongeschiktheidspercentage wordt met deze maatregel voor hogere inkomens gemaximeerd. Het maatmanloon wordt gemaximeerd op het maxdagloon: 60.000 euro per jaar. Hierdoor kunnen mensen met een maatmanloon boven dit maximum in een lagere arbeidsongeschiktheidsklasse vallen of hun recht op een WIA-uitkering verliezen. Dit heeft financiële gevolgen voor deze groep. De maatregel vereist een wetswijziging en kan naar verwachting ingaan per 2026.

41. Aanpassing 3x3 criterium in de WIA

Het arbeidsongeschiktheidspercentage wordt bepaald door het verschil tussen het laatst verdiende loon en het loon wat iemand nog kan verdienen in algemeen aanvaarde arbeid. Er moeten minstens drie functies zijn met elk minstens drie beschikbare arbeidsplaatsen om arbeidsgeschikt verklaard te worden. Deze maatregel versoepelt dit criterium, ofwel door meer functies te eisen met minder arbeidsplaatsen of minder functies met

méér arbeidsplaatsen. Hierdoor kunnen mensen minder arbeidsongeschikt worden verklaard, wat kan leiden tot een lagere uitkering of uitsluiting van de WIA. De maatregel vereist een wetswijziging en kan naar verwachting ingaan per 2026.

42. Deeltijdfunctie bij beoordeling mate van arbeidsongeschiktheid

Op dit moment wordt voor het vullen van het functiebestand (CBBS: het overzicht met alle beschikbare functies) bij werkgevers nagevraagd of functies ook in deeltijd beschikbaar zijn, waarbij functies met verschillende werkuren in het functiebestand voorkomen. In de huidige arbeidsmarkt bestaan de meeste functies in principe ook in deeltijd. Door deze maatregel worden alle functies in het CBBS voortaan ook als deeltijdfuncties beschouwd, wat kan leiden tot een lagere mate van arbeidsongeschiktheid voor mensen met een urenbeperking. De maatregel kan per 2026 ingaan.

43. Aanpassen arbeidsongeschiktheidsklassen WGA

De inkomenseis dat minstens 50 procent van de restverdiencapaciteit moet worden verdiend om een loonaanvullingsuitkering te ontvangen, gaat ook gelden voor mensen met een AO-percentages van 80-99 procent. De maatregel geldt zowel voor de Werkhervatting gedeeltelijk arbeidschikten (WGA) uitkering als voor de Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten (IVA) uitkering. Voor personen zonder vastgestelde restverdiencapaciteit verandert er niets, zij komen in de WGA 100 of IVA terecht. WIA-gerechtigden met een zeer beperkte restverdiencapaciteit krijgen door de maatregel een grote financiële prikkel om de restverdiencapaciteit te benutten. De maatregel vereist een wetswijziging en kan naar verwachting ingaan per 2026.

44. Verlaging uitkeringen WIA voor risque social

Internationale verdragen beperken momenteel besparingen in de WIA voor beroepsrisico's. Een oplossing is een wetswijziging om onderscheid te maken tussen beroepsgerelateerde (risque professionnel) en niet-beroepsgerelateerde (risque social) risico's. Dit zou de uitkering voor «risque social» op het sociaal minimum (70 procent van het wettelijk minimumloon) brengen, wat financiële gevolgen heeft voor een grote groep verzekerden. Het «risque professionnel» blijft ongewijzigd. Deze aanpassing vereist een stelselwijziging met veel uitvoeringsvoorbereiding en het definiëren wat er onder risque professionnel wordt verstaan. In de raming is uitgegaan van invoering per 2026 met eerste zichtbare effecten vanaf 2029 voor nieuwe ziektegevallen, vanwege twee jaar loondoorbetaling bij ziekte en één jaar loongerelateerde fase in de WIA.

45. Stress-gerelateerde klachten in WIA deels uitsluiten

Deze maatregel sluit stress-gerelateerde aandoeningen uit in de WIA. Psychische aandoeningen worden niet uitgesloten. De beoordeling of klachten afkomstig zijn van stress of andere factoren kan complex zijn. Bezien moet worden of een onderscheid op basis van ziektebeeld juridisch mogelijk is. Buitenlandse ervaring toont aan dat de toegankelijkheid tot AO-regelingen kan worden beperkt, door middel van het hanteren van een limitatieve lijst met beroepsziekten. Om de maatregel in te voeren en aan internationale verdragen te voldoen, is een splitsing tussen risque social en risque professionnel noodzakelijk en dat vergt een stelselwijziging (zie maatregel 44). Deze maatregel kan per 2026 ingaan en vereist een wetswijziging, en geldt alleen voor nieuwe gevallen, met zichtbare effecten vanaf 2029 vanwege twee jaar loondoorbetaling bij ziekte en één jaar loongerelateerde fase in de WIA.

46. WIA op Wettelijk minimumloonniveau brengen

De WGA-loonaanvullingsuitkering verdwijnt, alleen de loongerelateerde uitkering en vervolgutkering blijven bestaan. De IVA-uitkering wordt verlaagd tot 75 procent van het wettelijk minimumloon, met een loongerelateerde periode. De raming houdt rekening met weglek naar de Toeslagenwet. Inkomstenverrekening kan op twee manieren: 1) 70 procent korting op elke verdiende euro of 2) geen korting op de uitkering tot inkomsten het verschil tussen laatstverdiende loon en minimumloon bereiken, waarna 70 procent wordt gekort. De maatregel treft de inkomenspositie van een kwetsbare groep aan de onderkant van de arbeidsmarkt, met een gemiddelde daling van de uitkeringshoogte van 23 procent in de WGA 80-100 en 31 procent in de IVA tot gevolg. De maatregel treft huidige uitkeringsgerechtigden en nieuwe aanvragers en kan ingaan per 2026. De maatregel vereist een wetswijziging en kan naar verwachting ingaan per 2026.

47. Samenwonende arbeidsongeschikten maximaal 150 procent uitkering

Deze maatregel beperkt de gezamenlijke uitkeringshoogte voor huishoudens met twee WIA of Wajong uitkeringen tot 150 procent van de maximale uitkering. Dit komt neer op 75 procent per persoon. Implementatie is complex omdat UWV uitkeringen individueel registreert en geen zicht heeft op het partnerinkomen (tenzij er sprake is van een Toeslagenwetuitkering). Ook is gegevensuitwisseling met de Belastingdienst noodzakelijk voor inzicht

in partnerinkomen. Juridisch gezien kan het lastig zijn dat werknemers individueel premie betalen, maar dat de uitkeringshoogte mede wordt bepaald door een eventuele uitkering van een partner. Dit staat haaks op het verzekeringskarakter van de WIA. De maatregel vereist een wetswijziging en kan per 2026 in werking treden.

48. Verlaging alle arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en Ziektewetuitkering met 5 procent

Deze maatregel verlaagt alle AO (WAO, WAZ, IVA, WGA, Wajong) en ZW-uitkeringen. De maatregel betreft een verlaging van 75 procent naar 70 procent en 70 procent naar 65 procent van de grondslag. De verlaging geldt voor zowel huidige ontvangers als nieuwe aanvragers, waarbij de uitkeringshoogte stapsgewijs wordt verlaagd. In de maatregel is geen rekening gehouden met een effect op de WW-uitgaven. Er treedt een weglek naar de Toeslagenwet op. Ook raakt de maatregel voor de Wajong aan het VN Verdrag Handicap vanwege een verlaging van de uitkering, waarvoor een gegronde reden nodig is om deze besparing door te voeren. De maatregel heeft geen effect voor mensen die ziek zijn door zwangerschap of orgaandonatie of die een no-riskpolis hebben. De WAO en WAZ leveren structureel geen besparingen op omdat dit aflopende regelingen zijn. De maatregel vereist een wetswijziging nodig en kan per 2026 in werking treden.

49. Verlaging alle arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en Ziektewetuitkering met 10 procent

Zie voorgaande toelichting.

50. Inkomensvoorziening volledig arbeidsongeschikten (IVA) afschaffen

Deze wijziging vereenvoudigt het stelsel door het wegnemen van het duurzaamheidscriterium in de WIA. Hiermee verdwijnt het onderscheid tussen de Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA) en de Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsgeschikten (IVA). Ook vervalt de optie van een vervroegde IVA. Werkgevers betalen momenteel wel premies voor de WGA-doelgroep maar niet voor de IVA-doelgroep. Het afschaffen van het duurzaamheidscriterium vermindert de werkdruk voor verzekeringsartsen. Verzekerden ontvangen een lagere uitkering (-5 procentpunt) en verliezen enige zekerheid. De maatregel vereist een wetswijziging en kan per 2026 in werking treden voor zowel huidige uitkeringsgerechtigden als nieuwe gevallen. Voor het zittend bestand is een overgangstermijn gehanteerd.

51. WIA-drempel verhogen naar 40 procent

Om recht te hebben op een arbeidsongeschiktheidsverzekering moet iemand nu minstens 35 procent arbeidsongeschikt zijn. Dit percentage kan worden verhoogd, bijvoorbeeld naar 40 procent. Daardoor komen minder mensen in aanmerking voor de WIA, waardoor de instroom daalt. Dit kan leiden tot een toename van mensen die een beroep doen op de bijstand. Deze maatregel vereist een wetswijziging, kan per 2026 ingaan en houdt geen rekening met gedrags- en werkgelegenheidseffecten.

52. Duur WIA maximeren op 10 jaar

De maximale duur van de WIA-uitkering (zowel WGA als IVA), momenteel geldig tot de AOW-gerechtigde leeftijd, kan worden beperkt tot 10 jaar. Na deze periode moet men zelf in hun inkomen voorzien. Deze maatregel zal leiden tot substantieel meer beroep op de bijstand hetgeen niet in de raming is meegenomen. Dit vereist een wetswijziging en kan per 2026 ingaan.

53. Uitlooptermijn WGA 80-100 > 35-80 verkorten naar 2 maanden

De uitlooptermijn van 24 maanden voor de overgang van WGA 80-100 naar WGA 35-80 kan worden verkort tot twee maanden, gelijk aan de overgang van WGA naar 35-min. Door deze maatregel worden de uitlooptermijnen in de WGA geüniformeerd. Door verkorting van de uitlooptermijn daalt de uitkering van iemand die gedeeltelijk arbeidsongeschikt wordt sneller, waardoor de WIA-uitgaven dalen. De maatregel vereist een wetswijziging en kan per 2026 ingaan. Dit vereenvoudigt het stelsel door uniforme termijnen in te stellen.

54. WGA naar 70 procent eerste twee maanden (onderdeel van WW)

De eerste twee maanden van de WGA 80-100 uitkering kunnen worden verlaagd van 75 procent naar 70 procent van het laatstverdiende loon, in lijn met de rest van de uitkering. Dit vereenvoudigt het arbeidsongeschiktheidsstelsel. Zie ook de toelichting bij maatregel 2 (WW).

55. Verlaging Ziektewetuitkering naar 70 procent wettelijk minimumloon

Met deze maatregel wordt de hoogte van de ZW/BW-uitkering (bovenwettelijke uitkering) gemaximeerd op het sociaal minimum. Deze maatregel heeft invloed op een aanzienlijk deel van de ZW-gerechtigde populatie en raakt relatief gezien met name mensen met hogere inkomens. De verlaging van de uitkering leidt tot een kostenbesparing in de ZW. Het geraamde budgettaire effect gaat uit van ingangsdatum per 2026.

56. Verplicht eigenrisicodragerschap voor Ziektewet

Werkgevers kunnen momenteel kiezen om eigenrisicodragers te worden voor de Ziektewet, waardoor ze zelf Ziektewetuitkeringen betalen voor zieke uitzendkrachten en einddienstverbanders. Met deze maatregel wordt deze keuze per 2026 verplicht voor werkgevers van uitzendkrachten en werknemers met een aflopend dienstverband. Dit zorgt voor een verschuiving van ongeveer 0,4 miljard euro aan kosten van collectieve lasten naar individuele werkgevers. Deze maatregel betekent ook een vereenvoudiging van het stelsel. Naar verwachting leidt invoering van de maatregel waarschijnlijk tot directere prikkels voor werkgevers om ziekteverzuim tegen te gaan, waardoor op termijn wellicht ook de langdurige arbeidsongeschiktheid zal afnemen. Het geraamde budgettaire effect gaat uit van ingangsdatum per 2026.

57. Anticumulatie Ziektewet/Werkloosheidsuitkering

Deze maatregel zorgt ervoor dat de WW-periode voor zieke werklozen en werknemers wiens dienstverband eindigt bij ziekte doorloopt. Dat betekent dat personen na het verlaten van de ZW minder WW-rechten overhouden of zelfs niet meer in aanmerking komen voor een WW. Dit leidt tot WW-kostenbesparingen. Een deel van de lasten verschuift naar de bijstand. De maatregel heeft ook gevolgen voor werklozen die de WIA instromen, doordat hun eerdere WW-duur wordt afgetrokken van de loongerelateerde uitkering in de WGA. Hierdoor stromen zij eerder door naar de lagere vervolguutkering. Het geraamde budgettaire effect gaat uit van de ingangsdatum per 2026.

58. Verruiming aantal wachtdagen Ziektewet

Met deze maatregel begint de ZW/BW-uitkering pas na drie ziekte dagen in plaats van twee. Dit betekent dat zieke uitzendkrachten en werknemers met een aflopend dienstverband één dag later recht hebben op een ZW-uitkering. Doordat veel eerste ziekte dagen in de periode vallen waarin nog loondoorbetaling plaatsvindt, is de besparing mogelijk kleiner dan de raming. Deze maatregel kan ingaan per 2026.

59. Geen toegang tot de Ziektewet voor vangnetters zonder werkgever

Sinds de invoering van de loondoorbetalingsverplichting voor de werkgever bij ziekte vervult de Ziektewet een vangnetfunctie voor mensen met en zonder werkgever. Met deze maatregel wordt de doelgroep teruggebracht naar alleen werknemers met een werkgever. Dat betekent dat overige doelgroepen (zieke uitzendkrachten, einddienstverbanders en werklozen) voortaan minder of geen inkomensbescherming hebben in geval van ziekte. Daardoor stijgen naar verwachting de WW- en bijstandsuitgaven. Nadere uitwerking is nodig om te bepalen of dit mogelijk is in overeenstemming met de internationale en Unierechtelijke normverdragen. Als invoeringsdatum is uitgegaan van 1 januari 2026 en de verwachte afname van uitvoeringskosten is meegenomen in de raming.

60. Wajong-uitkering naar 70 procent van het wettelijk minimumloon

Met deze maatregel wordt de grondslag van de Wajong-uitkering verlaagd van 75 naar 70 procent voor personen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. De verlaging geldt voor zowel huidige ontvangers als nieuwe aanvragers, waarbij er een ingroeipad geldt voor huidige ontvangers. Hiermee wordt de hoogte van de uitkering binnen de Wajong gelijk getrokken met personen die niet duurzaam geen arbeidsvermogen hebben of wel arbeidsvermogen hebben en met personen binnen de Participatiewet. Dit raakt aan het VN verdrag Handicap, waardoor een gegronde reden nodig is om deze besparing door te voeren. De maatregel treft de inkomenspositie van een kwetsbare groep met geen of zeer beperkte mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Er is rekening gehouden met hogere Toeslagenwet uitgaven.

61. Wajong-uitkering conform bijstand tot 21 jaar

In de bijstand geldt tot 21 jaar een lagere uitkering in verband met de onderhoudsplicht van ouders. In de Wajong is de uitkeringshoogte tot 21 jaar afhankelijk van het geldende wettelijk minimumjeugdloon. Met deze maatregel wordt een verlaging van de hoogte van de uitkering in de Wajong tot 21 jaar gerealiseerd voor nieuwe instroom. Redenering achter de maatregel is dat tot 21 jaar ouders een onderhoudsplicht voor levensonderhoud en studie hebben voor hun kinderen. Dit kan echter wel leiden tot hogere uitgaven aan aanvullende bijzondere bijstand voor personen indien de ouders niet aan hun onderhoudsplicht (kunnen) voldoen. Tevens raakt dit aan het VN verdrag Handicap, waardoor een gegronde reden nodig is om deze besparing door te voeren. Als invoeringsdatum

is uitgegaan van 1 januari 2026. Er is rekening gehouden met hogere uitgaven in de TW (Toeslagenwet) door uitkeringen onder het sociaal minimum. Er is geen rekening gehouden met hogere uitgaven voor aanvullende bijzondere bijstand.

62. Wazo-uitkering maximeren voor uitkeringsgerechtigden

Vrouwen die met zwangerschaps- en bevallingsverlof (Wazo) gaan en een uitkering hebben (WW, WIA of Ziektewet), hebben volgens de Wazo recht op 100 procent van het laatstverdiende loon (tot het maximale dagloon). In de WW, WIA of ziektewet ontvangen zij 75 of 70 procent of een lager percentage afhankelijk van de mate van arbeidsongeschiktheid. Door deze maatregel ontvangen vrouwen in een uitkeringssituatie geen hogere Wazo-uitkering (gebaseerd op het voormalig loon) meer. Deze maatregel vergt een wetswijziging en kan ingaan per 2026. Nadere uitwerking is nodig om te bepalen of dit mogelijk is binnen het kader van het VN-Vrouwenverdrag en de Europese richtlijn 92/85/EEG van de Raad (de zwangerschapsrichtlijn).

63. Beperken verlofduur naar 14 weken

Uitgaande van de Europese zwangerschapsrichtlijn dient de verlofperiode tenminste 14 weken te zijn. Op dit moment is dat op basis van de WAZO-regelingen 16 weken. Een beperking van de verlofduur met 2 weken is dus mogelijk binnen dit Europese kader. Deze maatregel vergt een wetswijziging en kan per 2026 ingaan.

AOW

64. AOW: invoering kostendelersnorm

Momenteel kent de AOW geen kostendelersnorm in tegenstelling tot andere socialezekerheidsregelingen. Met het invoeren van een generieke kostendelersnorm wordt deze uitzondering opgeheven. Dit betekent dat indien twee of meer meerderjarige personen die in dezelfde woning hun hoofdverblijf hebben, een AOW-uitkering ontvangen volgens de kostendelersnorm ter hoogte van 50 procent van het minimumloon. Het is niet relevant of men voor elkaar zorgt. Er wordt geen uitzondering gemaakt voor eerstegraad bloedverwanten. Voor invoering is een wetswijziging nodig. Deze maatregel vereist een wetswijziging en kan per 1 januari 2026 intreden.

65. AOW: dubbele AHK uit referentieminimumloon

De hoogte van de minimumuitkeringen is gekoppeld aan het zogeheten referentieminimumloon. Voor de AOW wordt nu gerekend met een dubbele algemene heffingskorting. Hierdoor ligt het referentieminimumloon voor de AOW hoger dan andere minimumuitkeringen (zoals de bijstand) en daarmee de netto AOW-uitkering ook. In geen andere socialezekerheidsregelingen wordt er rekening gehouden met een dubbel recht op een algemene heffingskorting. Met deze maatregel wordt de dubbele algemene heffingskorting bij de AOW in 20 jaar teruggebracht naar eenmaal de algemene heffingskorting. De redenering kan zijn dat uitkeringen die een minimuminkomen moeten bieden allemaal dezelfde hoogte zouden moeten hebben. Deze maatregel leidt tot lagere AOW-uitgaven omdat de AOW-uitkering wordt verlaagd. De uitgaven aan bijstand voor personen vanaf de AOW-leeftijd, de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO) zal toenemen voor mensen met een onvolledige AOW. Deze maatregel vereist een wetswijziging en kan per 2026 intreden. Deze maatregel draagt bij aan een vereenvoudiging van het stelsel.

66. Individualisering AOW: alleenstaanden-AOW naar 50 procent van referentieminimumloon

Met deze maatregel wordt de AOW-uitkering geïndividualiseerd. Dit wordt vormgegeven door de netto AOW-uitkering van alleenstaanden in twintig jaar terug te brengen van 70 procent van het referentieminimumloon naar 50 procent. Deze maatregel voorziet in een gelijke behandeling van individuen, ongeacht hun leefvorm. Hierdoor nemen de AOW-uitgaven af. De uitgaven aan bijstand voor AOW-gerechtigden (AIO) nemen toe. Per saldo treedt een besparing op. Deze maatregel vereist een wetswijziging en kan per 2026 intreden.

67. AOW- en pensioenleeftijd: 1 jaar hoger

Deze maatregel gaat uit van een stapsgewijze verhoging van de AOW- en pensioenleeftijd met structureel één jaar boven op de tweederde koppeling aan de levensverwachting die nu in de wet is vastgelegd. In 2060 komt de AOW-leeftijd dan naar verwachting uit op 70 jaar en 6 maanden. Door de maatregel dalen de AOW-uitgaven en nemen de uitgaven aan overige socialezekerheidsregelingen toe en zorgt het voor een toename van de arbeidsparticipatie. Ook de belasting en premie-inkomsten nemen toe. Per saldo treedt een besparing op. Deze maatregel vereist een wetswijziging en kan per 2026 intreden.

68. AOW- en pensioenleeftijd: 1-op-1 koppeling aan levensverwachting

In het pensioenakkoord van 2019 is overeengekomen dat de koppeling van de AOW aan de levensverwachting wordt versoepeld van een een-op-een-koppeling tot een tweederde koppeling. Door deze maatregel zou de AOW-leeftijd weer 100 procent meestijgen met de verdere levensverwachting. De geschatte AOW-leeftijd in 2060 komt daarmee uit op 70 jaar en 9 maanden. Hierdoor dalen de AOW-uitgaven, nemen de uitgaven aan overige socialezekerheidsregelingen toe en zorgt het voor een toename van de arbeidsparticipatie. De belasting en premie-inkomsten nemen toe. Per saldo treedt een besparing op. Op de korte termijn treedt geen besparing op, omdat de maatregel in deze periode niet afwijkt van het basispad. Deze maatregel vereist een wetswijziging en kan per 2026 intreden.

69. Afschaffen eerste pijler AOW

Door het afschaffen van de eerste pensioenpijler (AOW), zijn mensen voor inkomen afhankelijk van de tweede en derde pijler en worden geacht zelf te zorgen voor aanvullend inkomen. Deze maatregel betreft een vergaande wijziging met als uitgangspunt dat sparen voor de oude dag een eigen verantwoordelijkheid wordt. Deze maatregel kent een lang ingroeipad (gezien er nu wordt gerekend met de franchise) en betreft een stelselherziening die vele jaren zal duren. Het budgettaire effect is afhankelijk van de wijze van pensioensparen (verruimen of verplichten). Het afschaffen van de AOW leidt bij een gelijkblijvend stelsel tot hogere uitgaven aan de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO) en de bijstand. Dit effect is meegenomen in de raming. De effecten op de totale uitvoeringskosten zijn nog niet meegenomen. Deze maatregel vereist een wetswijziging en kan per 2026 intreden.

70. AOW- en pensioenleeftijd: drierde koppeling aan levensverwachting

Met deze maatregel stijgt de AOW-leeftijd vanaf 2025 met 9 maanden voor ieder jaar dat de levensverwachting toeneemt, in plaats van 8 maanden in de huidige wet. Een hogere AOW-leeftijd leidt tot lagere AOW-lasten, hogere belasting- en premie-inkomsten en zorgt voor een toename van de arbeidsparticipatie. De geschatte AOW-leeftijd in 2060 komt hierdoor uit 69 jaar en 9 maanden, in plaats van 69 jaar en 6 maanden in de huidige wet. Deze maatregel vereist een wetswijziging en kan per 2026 intreden.

71. AOW uitkering verlagen

Deze maatregel betreft een verlaging van de AOW-uitkering met 10 procent. Hierbij kan worden verwezen naar de gemiddelde inkomenspositie van AOW'ers. Met deze maatregel wordt eenmalig de koppeling aan het wettelijk minimumloon (Wml) doorbroken. Deze maatregel vergt een wetswijziging. Het geraamde budgettaire effect betreft een bruto besparing. Deze maatregel vereist een wetswijziging en kan per 2026 intreden.

72. Vakantietoeslag AOW afschaffen

Alle AOW'ers krijgen nu een vakantietoeslag uitgekeerd in mei (70 procent van 8 procent minimumvakantiebijslag). Deze vakantietoeslag kan met een wetswijziging worden afgeschaft. Het geraamde budgettaire effect betreft een grove schatting. Het afschaffen van de vakantietoeslag heeft een negatief koopkrachteffect. Deze maatregel vereist een wetswijziging en kan per 2026 intreden.

73. Vakantietoeslag AOW bij overlijden afschaffen

Alle AOW'ers krijgen nu een vakantietoeslag, die bij overlijden vóór mei wordt uitgekeerd aan nabestaanden. Met deze maatregel wordt uitkering van de vakantietoeslag aan nabestaanden afgeschaft. Dit kan per wetswijziging worden afgeschaft. Deze maatregel vergt een aanpassing in de loonheffing. Deze maatregel vereist een wetswijziging en kan per 2026 intreden.

74. Overlijdensuitkering AOW afschaffen

De nabestaanden van een overleden AOW'er krijgen nu een maand lang de AOW van de overledene doorbetaald. Deze uitgave aan de nabestaanden van alle overleden AOW'ers is niet doelmatig en verhoogt de complexiteit van de uitvoering. Afschaffing vereist een wetswijziging. Wel verhoogt de kans dat er te veel betaalde AOW bij nabestaanden moet worden teruggevorderd in verband met vertraging van de administratieve verwerking van overlijden. Deze maatregel vereist een wetswijziging en kan per 2026 intreden. Deze maatregel draagt bij aan een vereenvoudiging van het stelsel.

75. Lagere AOW met niet-AOW-gerechtigde partner

AOW-gerechtigden met een partner die nog geen AOW heeft, krijgen het volledige AOW-bedrag (50 procent) wat de prikkel voor de (jongere) partner om door te werken verkleint. Jongere partners stoppen nu vaak eerder met werken. Om doorwerken tot de AOW-gerechtigde leeftijd te bevorderen, kan een lager percentage AOW

(bijv. 40 procent) worden uitgekeerd aan AOW'ers met een jongere partner. Deze maatregel kan op zijn vroegst worden ingevoerd per 2026 i.v.m. gegevensdeling SVB-Belastingdienst. De maatregel kan mogelijk ongewenste neveneffecten hebben, want het raakt alleen de laagste inkomens. Mogelijk bestaat hier het risico op ongelijke behandeling omdat er minder ingrijpende manieren zijn om de arbeidsparticipatie te bevorderen. Invoering vergt overgangsrecht vanwege reeds opgebouwde AOW-rechten. Deze maatregel vereist een wetswijziging en kan per 2026 intreden. Deze maatregel draagt bij aan een vereenvoudiging van het stelsel.

76. Verhogen AOV leeftijd naar 66 jaar (Caribisch Nederland)

De Algemene Ouderdomsverzekering (AOV) is een basispensioen voor mensen die de pensioengerechtigde leeftijd bereiken op Caribisch Nederland. Momenteel is de AOV leeftijd 65 jaar of ouder. Deze maatregel verhoogt de AOV-leeftijd met 1 jaar naar 66 jaar.

77. Afschaffen ongewild duurzaam gescheiden leven

Er bestaat een onderscheid tussen gewild duurzaam gescheiden leven (DGL) en ongewild duurzaam gescheiden leven. Bij gewild DGL ontvangen de partners allebei de hogere alleenstaande AOW-uitkering. Er is sprake van ongewilde DGL als de huwelijkse samenleving ongewild is verbroken door een situatie die is ontstaan. Dat is bijvoorbeeld het geval bij onvrijwillige opname in een verpleeginstelling. Met deze maatregel wordt de keuze voor ongewild DGL afgeschaft. Gehuwden met een partner in het verpleeghuis ontvangen dan de lagere gehuwden AOW in plaats van de hogere alleenstaanden AOW. In deze maatregel wordt uitgegaan van nieuwe gevallen. Er is een wetswijziging nodig en kan per 2026 intreden. Deze maatregel draagt bij aan vereenvoudiging van het stelsel.

78. Adres als uitgangspunt nemen in de AOW

Met deze maatregel wordt het aantal woonachtigen op één adres het vertrekpunt voor het vaststellen van de hoogte van AOW-uitkering. Als iemand alleen woont wordt de AOW-hoogte vastgesteld op 70 procent van het minimumloon uitgekeerd, bij meer dan één persoon op één adres wordt de AOW-hoogte vastgesteld op 50 procent. De onderlinge relatie van de personen die op hetzelfde adres wonen is niet van belang. Ook zijn eerstegraads bloedverwanten niet uitgezonderd. Er is een wetswijziging nodig en kan per 2026 intreden.

Kindregelingen

79. Verlagen kinderbijslag 0-11-jarigen

In de beleidsdoorlichting tegemoetkoming ouders (2018) is een variant uitgewerkt waarin de kostendekkendheid van de tegemoetkoming voor ouders gelijkmatiger wordt verdeeld per kind en per leeftijdscategorie meer in lijn wordt gebracht met de kosten voor kinderen. Die variant bestaat uit verschillende deelmaatregelen die allen een wetswijziging vergen. Enkele hiervan worden onderstaand separaat uitgewerkt (dit zijn afschaffen opslag voor kindgebondenbudget bij 12-15-jarigen en de verlaging alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget). De groepen met het grootste risico op armoede (alleenstaanden en grote gezinnen met een laag inkomen) worden in deze varianten het meest getroffen door de stapeling van besparingen. Naarmate het inkomen stijgt, is het negatieve inkomenseffect kleiner, omdat de tegemoetkoming dan een kleiner aandeel in het inkomen inneemt.

Eén van de deelmaatregelen is de verlaging van de kinderbijslag voor 0-11-jarigen met 47 euro per kwartaal. De inkomenseffecten zijn groter naar mate het gezin meer kinderen heeft in de betreffende leeftijd.

80. Afschaffen opslag voor kindgebonden budget bij 12-15 jarigen

De opslag op het kindgebonden budget voor 12-15-jarigen (694 euro per kind per jaar in deze leeftijdscategorie per 2024) wordt afgeschaft. Uit de beleidsdoorlichting tegemoetkoming ouders is gebleken dat de stijging van de kosten voor kinderen van 12-15 jaar ten opzichte van 0-11 jaar relatief beperkt is. Het geheel afschaffen van deze opslag draagt bij aan vereenvoudiging van het kindgebonden budget. Recent heeft de Commissie sociaal minimum in het eerste deelrapport 'Een zeker bestaan – Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum' overigens geconstateerd dat de maandelijkse tekorten toenemen naarmate er meer oudere kinderen in het gezin zijn. Het kabinet heeft tijdens de augustusbesluitvorming 2023 besloten om de bedragen voor oudere kinderen per 2024 met 400 euro per kind te verhogen, in lijn met de inzichten van de Commissie sociaal minimum. Deze maatregel treft ouders met lage- en middeninkomens.

81. Verlaging alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget

Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat de kostendekkendheid van de tegemoetkomingen voor ouders bij alleenstaanden hoger is dan bij paren. Ook de Commissie sociaal minimum heeft recent geconcludeerd dat het armoederisico onder alleenstaanden met weinig kinderen beperkt is. Het kabinet heeft tijdens de augustusbesluitvorming 2023 besloten om de alleenstaande ouderkop per 2024 met 619 euro te verlagen in lijn met de resultaten van de Commissie. Alleenstaande ouders ontvangen echter nog steeds een hoger kindgebonden budget dan in 2023. De kostendekkendheid van de tegemoetkomingen voor alleenstaanden wordt gelijk getrokken met dat van paren indien de alleenstaande ouderkop (3.480 euro in 2024) verder verlaagd wordt met 600 euro per jaar. Dit heeft echter wel een effect op de toereikendheid van het kindgebonden budget voor alleenstaande ouders en verlaagt de ondersteuning voor alleenstaande ouders (zowel bijstandsgerechtigden als werkenden met een laag- of middeninkomen). Tevens heeft deze maatregel mogelijk een positief effect op de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders.

82. Kinderbijslag: 1 jaar niet indexeren

De kinderbijslag wordt als gevolg van deze maatregel in 2026 niet geïndexeerd. Hierdoor blijft het basisbedrag van de kinderbijslag in 2026, evenals de extra tegemoetkoming voor alleenstaande of alleenverdienende ouders van een thuiswonend gehandicapt kind, op het niveau van 2025. De maatregel zorgt ervoor dat het basisbedrag over heel 2026 met circa 11 euro minder geïndexeerd wordt. Het niet indexeren van de kinderbijslag vergt een wetswijziging.

83. Kinderbijslag voor maximaal 3 kinderen

Met deze maatregel wordt de kinderbijslag met ingang van 2026 (via een wetswijziging) beperkt tot maximaal 3 kinderen. Circa 5 procent van het aantal gezinnen met recht op kinderbijslag wordt hierdoor geraakt. De systematiek van aflopende kindbedragen is niet aanwezig in de kinderbijslag. Voor elk volgend kind ontvangt een gezin evenveel kinderbijslag als voor het eerste kind, terwijl de kosten van een extra kind relatief afnemen omdat zich schaalvoordelen voordoen. Daar staat echter tegenover dat de Commissie sociaal minimum constateert dat minima met grotere gezinnen juist moeilijker rondkomen. Deze maatregel heeft een negatief inkomenseffect op grote gezinnen.

84. Kinderbijslag: afschaffen AKW+

Met de Algemene Kinderbijslagwet (AKW)+ worden ouders gecompenseerd voor de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) die ouders door de keuze om voor hun kind te zorgen, mislopen. Nu de IACK per 2025 (voor nieuwe gevallen) afgeschaft wordt, kan overwogen worden om de AKW+ ook af te schaffen. Dit kan op zijn vroegst per 1 januari 2026. Omdat de AKW+ uitgekeerd wordt voor het recht in het voorgaande jaar, leidt de afschaffing pas in 2027 tot een besparing. Deze maatregel leidt tot negatieve inkomenseffecten voor alleenstaande of eenverdienende ouders van kinderen met een intensieve zorgbehoefte. Voor het afschaffen van de AKW+ is een wetswijziging nodig.

85. Inkomensafhankelijke tegemoetkoming: afschaffen kindgebonden budget en verhogen kinderbijslag

Het kindgebonden budget wordt afgeschaft (structurele besparing circa 4 miljard euro) en met een gedeelte van het budget (circa 3 miljard euro) wordt de kinderbijslag verhoogd. Dit resulteert in een volledig inkomensafhankelijke tegemoetkoming, waarbij per saldo structureel 1 miljard euro wordt bezuinigd en draagt bij aan vereenvoudiging van de kindregelingen. Daarbij vindt een herverdeling plaats van lage en middeninkomens naar hoge inkomens en van alleenstaande ouders naar paren met kinderen (door afschaffing van de alleenstaande ouderkop). Deze maatregel vergt een wetswijziging en is per 2027 uitvoerbaar. Deze inkomensafhankelijke maatregel verlaagt de marginale druk met 6,75 procent voor ouders die recht hadden op kindgebonden budget.

86. Kindgebonden budget: 1 jaar niet indexeren

De bedragen van het kindgebonden budget worden als gevolg van deze maatregel in 2026 niet geïndexeerd (excl. de vermogensgrens en de inkomensafbouwgrens). Hierdoor blijven de normbedragen voor het kindgebonden budget in 2026 op het niveau van 2025. Het maximale recht op kindgebonden budget in 2026 voor een huishouden met twee kinderen is 4.686 euro voor een paar en 7.733 euro voor een alleenstaande. Bij niet-indexeren in 2026 komen de bedragen 150 euro en 248 euro lager uit. Het niet indexeren van het kindgebonden budget vergt een wetswijziging.

87. Meer inkomensafhankelijke tegemoetkoming ouders

Deze variant zet in op meer gerichte ondersteuning naar draagkracht, waarbij een herverdeling plaatsvindt van hoge naar lage en middeninkomens. Met deze maatregel wordt de kinderbijslag fors verlaagd en worden deze middelen deels teruggesluisd via het kindgebonden budget. Omdat per saldo 1 miljard euro wordt bezuinigd, neemt de tegemoetkoming voor ouders af. Verlaging van de kinderbijslag heeft een groter effect bij een lager inkomen (aandeel van de kinderbijslag in het totale inkomen is groter), maar dit wordt (deels) gecompenseerd door de verhoging van het kindgebonden budget. Deze ombuiging vergroot het toeslagenstelsel en vergroot de kans op mogelijk hogere terugvorderingen. Deze maatregel vergt een wetswijziging en is per 2027 uitvoerbaar.

Als alternatief op deze variant zou een versimpeling doorgevoerd kunnen worden door de kinderbijslag en het kindgebonden budget samen te voegen tot één inkomensafhankelijke kindregeling, en die onder te brengen bij één uitvoerder i.p.v. de huidige twee (nu de Belastingdienst en de Sociale Verzekeringsbank (SVB)). Dit is alleen mogelijk als de AKW wordt afgeschaft.

88. Afschaffen recht op kinderbijslag en kindgebonden budget bij studiefinanciering

Tot 2020 verviel het recht op kinderbijslag (AKW), en de daaraan gekoppelde aanspraak op het kindgebonden budget (WKB), wanneer een 16 of 17-jarig kind recht had op studiefinanciering. Tot het leenstelsel in 2015 werd ingevoerd, werd het stopzetten van de kinderbijslag gecompenseerd door de basisbeurs (een gift). De introductie van het leenstelsel was reden om deze uitzondering per amendement te schrappen (amendement lid Nijkerken – De Haan c.s). Nu studenten weer recht krijgen op een basisbeurs, zou een AKW-uitzondering van deze groep heroverwogen kunnen worden. Wijziging in het recht op de kindregelingen vergt een wetswijziging.

89. Vergoeding kinderopvang: 1 jaar niet indexeren maximum uurprijs

De maximum uurprijs van de vergoeding kinderopvang wordt voor 1 jaar niet geïndexeerd. Verondersteld wordt dat kinderopvangorganisaties, in lijn met de kostenontwikkeling, hun uurprijzen wel verhogen. Dit heeft een beperkt negatief effect op toegankelijkheid en arbeidsparticipatie, met name voor lage inkomens omdat het deel boven de maximum uurprijs voor hen een groter deel uitmaakt van de netto kinderopvangkosten. De maatregel vergt zowel een wetswijziging als een wijziging van de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) en kan op zijn vroegst per 1 januari 2026 worden ingevoerd.

90. Verlagen vergoeding kinderopvang naar 95 procent

Bij deze variant krijgen alle werkende ouders vanaf 2027 een inkomensafhankelijke vergoeding van 95 procent (tot aan de maximum uurprijs) ofwel 1 procentpunt lager dan de 96 procentpunt die is afgesproken voor het nieuwe kinderopvangstelsel. De maatregel levert structureel circa 115 miljoen euro op. Doordat de kinderopvangtoeslag over januari 2027 reeds in december 2026 wordt uitgekeerd, is er in dat jaar ook een beperkte besparing. De maatregel leidt tot hogere kosten bij huishoudens, met name bij lage inkomens waarbij het vergoedingspercentage momenteel al 96 procent is. Voor de gehele doelgroep leidt de maatregel tot een licht lager gebruik van kinderopvang.

91. Maximaal 2 dagen (of 21 uur) recht op een vergoeding kinderopvang tot het kind 2 jaar is

Uit de periodieke evaluatie kinderopvang blijkt dat de ontwikkelwinst van kinderen tot 2 jaar op de opvang beperkt is. Verder kleven er risico's aan intensief gebruik (3 of meer dagen) voor de sociaal-emotionele ontwikkeling van de jongste kinderen. Daarbij komt dat baby-opvang een relatief dure opvangsoort is door de hoge beroepskracht-kindratio (BKR). Die is 1 op 3. Vanaf twee jaar is de ontwikkelwinst van intensieve kinderopvang op cognitief en sociaal-emotioneel vlak wel aangetoond en zijn de kosten voor kinderopvang lager door een lagere BKR (1 op 8). Door het gebruik van kinderen tussen 0-2 jaar financieel te ontmoedigen, komen er – door de lagere BKR - relatief veel kindplaatsen vrij voor peuters. Het beperken van de financiële toegankelijkheid van kinderopvang voor kinderen tussen 0-2 jaar heeft waarschijnlijk negatieve effecten op de arbeidsparticipatie van de ouders. Deze maatregel vergt een wetswijziging en is per 2027 uitvoerbaar. Deze maatregel maakt de uitvoering ingewikkelder omdat er getoetst moet worden op aantal dagen (of uren) en leeftijd.

92. Verlaging vergoeding voor kinderopvang voor midden- en hogere inkomensgroepen

Met deze maatregel wordt de hoogte van de vergoeding voor de midden- en hogere inkomensgroepen verlaagd, en blijft die voor de lagere inkomensgroepen gelijk. Per saldo wordt bij deze maatregel 20 procent bespaard op het totale budget voor de kinderopvangtoeslag. Een kanttekening bij deze maatregel is dat met het beoogde nieuwe financieringsstelsel, waarbij de overheid de vergoeding kinderopvang uitkeert aan de kinderopvangorganisatie, het vaststellen en aanpassen van inkomen lastig uitvoerbaar is. Daarnaast heeft het duurder maken van de

kinderopvang voor midden- en hogere inkomensgroepen een mogelijk negatief effect op de arbeidsparticipatie van ouders in deze inkomensgroepen door toename van de marginale druk. De kans op terugvorderingen door fluctuaties neemt toe voor bijvoorbeeld ouders met flexibele contracten. Verlaging van de vergoeding vergt een wetswijziging.

93. Geen vergoeding kinderopvang vanaf 10 jaar

De deelname aan de buitenschoolse opvang (BSO) neemt sterk af naarmate kinderen ouder worden. De BSO heeft moeite om kinderen van 10 jaar en ouder te behouden. Daarom kan ervoor worden gekozen de BSO voor kinderen vanaf 10 jaar niet meer te vergoeden. Het niet meer vergoeden heeft waarschijnlijk weinig effect op de ontwikkeling van het kind, maar mogelijk wel een negatief effect op de arbeidsparticipatie van ouders. Deze maatregel maakt de uitvoering ingewikkelder omdat er getoetst moet worden op leeftijd. Deze maatregel vergt een wetswijziging en is per 2027 uitvoerbaar.

94. Niet invoeren nieuwe financieringsstelsel kinderopvang met 96 procent vergoeding kinderopvang

Met deze maatregel wordt het beoogde nieuwe financieringsstelsel voor kinderopvang met een inkomensafhankelijke vergoeding van 96 procent niet ingevoerd, en wordt het huidige stelsel behouden. De huidige toeslag blijft dus gelden voor werkende ouders en wordt direct aan hen uitgekeerd. De complexiteit van de kinderopvangtoeslag met onzekere voorschotten en de terugvorderingsproblematiek zal daarmee blijven bestaan.

95. Kindgebonden budget: verlagen kindbedragen vanaf tweede kind en verder

Het kabinet heeft in de augustusbesluitvorming 2023 besloten om het kindbedrag voor het tweede kind en verder per 2024 met 883 euro te verhogen om grote gezinnen te ondersteunen. Dat betekent dat vanaf 2024 zowel de kinderbijslag als het kindgebonden budget gelijke kindbedragen voor het eerste en tweede kind (en verder). Uit de beleidsdoorlichting tegemoetkoming ouders (2018) blijkt dat de kosten van een extra kind relatief afnemen omdat er schaalvoordelen optreden. Daar staat echter tegenover dat de Commissie sociaal minimum constateert dat minima met grotere gezinnen juist moeilijker rondkomen. Deze maatregel verlaagt het kindbedrag van het kindgebonden budget van het tweede kind en verder met 20 procent (circa 485 euro), waarmee de recente intensivering (gedeeltelijk) wordt teruggedraaid. Wijziging van de kindbedragen vergt wetswijziging.

96. Kindgebonden budget: vermogensgrens verlagen naar niveau huurtoeslag

Per 2024 geldt voor het kindgebonden budget en de zorgtoeslag een vermogensgrens van 140.213 euro voor alleenstaanden en 177.301 euro voor paren. Voor de huurtoeslag is deze grens 36.992 euro voor alleenstaanden en 73.984 euro voor paren. Deze maatregel brengt de vermogensgrens van het kindgebonden budget naar het niveau van de huurtoeslag. De inschatting is dat met deze maatregel structureel circa 80.000 huishoudens het recht op kindgebonden budget zullen verliezen. Omdat in de voorschotfase van de toeslag niet wordt gerekend met het vermogen (dit is pas in t+1 beschikbaar), zou deze maatregel tot meer (hoge) terugvorderingen kunnen leiden. Verlaging van de vermogensgrens vergt wetswijziging. Overwogen kan worden om ook vermogensgrens van de zorgtoeslag te verlagen en één vermogensgrens te hanteren voor de toeslagen (met uitzondering van de kinderopvangtoeslag, omdat daar geen vermogenstoets voor geldt). Hierdoor valt de besparing hoger uit.

97. Afschaffen dubbele kinderbijslag intensieve zorg

Met deze maatregel wordt de dubbele kinderbijslag intensieve zorg (DKIZ) afgeschaft. DKIZ biedt een tegemoetkoming voor de extra kosten die gemoeid zijn met de verzorging van een kind met intensieve zorgbehoefte. De medische beoordeling of er recht is op DKIZ past minder goed binnen het systeem van de sociale zekerheid. Ook worden de zorgkosten die ouders maken deels vergoed onder de zorgwetten (Zvw, Wlz en Wmo). Ouders met een lager inkomen kunnen mogelijk de extra benodigdheden niet (volledig) meer financieren als de regeling wordt afgeschaft. Het afschaffen van deze regeling in de huidige vorm zou een vereenvoudiging betekenen van de kinderbijslag. Het afschaffen van de DKIZ vergt een wetswijziging.

98. Verhoging werkgeversbijdrage kinderopvangtoeslag (fiscaal)

Met de stelselwijziging van de kinderopvang in 2005 is beoogd dat ouders, overheid en werkgevers allen 1/3 van de kosten voor opvang zouden betalen. Toegankelijke kinderopvang is namelijk ook in het belang van werkgevers. Inmiddels is de bijdrage van werkgevers gedaald naar circa 25 procent van de totale kosten (in 2023). De bijdrage van werkgevers verloopt via de werkgeversbijdrage kinderopvang, een opslag bovenop de Arbeidsongeschiktheidsfonds-premie (Aof-premie). De Aof-premie wordt door de werkgever betaald over het brutoloon van elke werknemer (dus ook over het loon van werknemers zonder kinderen). De bijdrage in 2023 bedroeg 1,6 miljard euro en kan verhoogd worden door de opslag van 0,5 procent te verhogen naar 0,66 procent,

zodat werkgevers weer 1/3 deel van de kosten dragen (op basis van gegevens 2023; in de toekomst loopt de procentuele bijdrage door werkgevers mogelijk weer terug door intensiveringen in de kinderopvang). Dit levert voor de rijksoverheid structureel 420 miljoen euro extra inkomsten op. De totale uitgaven aan de kinderopvang dalen niet, maar de extra inkomsten kunnen worden ingezet om de uitgaven weer evenredig te verdelen.

Anw

99. Beperken duur van de Anw-uitkering tot 1 jaar

Door deze maatregel krijgt de Algemene nabestaandenwet (Anw) het karakter van een gewenningsuitkering. De doelgroep en de overige voorwaarden blijven onveranderd. De maatregel zal een licht positief effect hebben op de werkgelegenheid, omdat nabestaanden worden gestimuleerd actief te worden op de arbeidsmarkt. Er zijn negatieve inkomenseffecten doordat de Anw-uitkering bruto ongeveer 200 euro hoger is dan een bijstandsuitkering. Daarnaast kent de Anw veel ruimere voorwaarden op het gebied van bijverdiensten, inkomen en vermogen dan de bijstand. Het invoeren van deze maatregel vereist een wetswijziging. Het geraamde budgettaire effect gaat uit van een ingangsdatum op 1 januari 2026 en is gebaseerd op nieuwe instroom.

100. Verrekenen van alle inkomsten in de Anw

Door alle typen inkomsten te verrekenen, richt de Algemene nabestaandenwet (Anw) zich meer op nabestaanden die deze uitkering nodig hebben om over een minimumuitkering te beschikken. Het maakt daarbij niet uit of het inkomen uit arbeid, een andere uitkering, pensioenuitkering of private uitkering komt. Concreet houdt dit in dat het tweede pijler partnerpensioen verrekend wordt met de Anw-uitkering volgens de systematiek die gevolgd wordt bij de inkomsten uit arbeid, te weten twee derde van de inkomsten boven 50 procent Wml worden verrekend met de uitkering. De maatregel zal een licht positief effect hebben op de werkgelegenheid. Voor nabestaanden die onder het nieuwe regime instromen, geldt dat door de striktere inkomstenverrekening de Anw-uitkering lager uitvalt, of tot nihil wordt gereduceerd. Het invoeren van deze maatregel vereist een wetswijziging. Het geraamde budgettaire effect gaat uit van ingangsdatum 1 januari 2026.

101. Beperken doelgroep met minderjarig kind in de Anw (tot 5 jaar)

Met deze maatregel verdwijnt het recht op de Algemene nabestaandenwet (Anw) voor nabestaanden met een minderjarig kind als het jongste kind de leeftijd van 5 jaar bereikt. Op deze leeftijd is het voor de ouder gemakkelijker om te participeren op de arbeidsmarkt. In de meest recente beleidsdoorlichting is geconcludeerd dat de ondersteuning die de Anw aan nabestaanden met een minderjarig kind biedt, doelmatiger zou kunnen. Het invoeren van deze maatregel vereist een wetswijziging. Het geraamde budgettaire effect gaat uit van ingangsdatum 1 januari 2026.

102. Afschaffen Anw voor nieuwe instroom

Met deze maatregel is geen nieuwe instroom mogelijk in de Algemene nabestaandenwet (Anw) en wordt deze in feite afgeschaft vanuit de gedachte dat iedereen kan werken of zich kan verzekeren. Een publieke nabestaandenregeling die een te verzekeren risico dekt voor de huidige doelgroep, is daarmee niet langer nodig. De maatregel heeft een positief effect op de werkgelegenheid, omdat nabestaanden worden gestimuleerd actief te worden op de arbeidsmarkt. Er zijn negatieve inkomenseffecten voor mensen die de bijstand instromen, doordat de Anw-uitkering bruto ongeveer 200 euro hoger is dan een bijstandsuitkering. Daarnaast kent de Anw veel ruimere voorwaarden op het gebied van bijverdiensten, inkomen en vermogen dan de bijstand. Het invoeren van deze maatregel vereist een wetswijziging. Het geraamde budgettaire effect gaat uit van ingangsdatum 1 januari 2026.

103. Afschaffen Anw-tegemoetkoming

De Algemene nabestaandenwet (Anw)-tegemoetkoming is een toelage die alle Anw-gerechtigden sinds 2006 maandelijks naast hun uitkering ontvangen. De toelage bedraagt in 2022 17,90 euro per maand. Het afschaffen leidt tot een afname van de koopkracht van Anw-gerechtigden. Het afschaffen van de Anw tegemoetkoming vergt een wetswijziging. Het geraamde budgettaire effect gaat uit van ingangsdatum 1 januari 2026.

104. Beperken doelgroep met minderjarig kind in de Anw (tot 12 jaar)

In deze variant verdwijnt het recht op Anw voor nabestaanden met een minderjarig kind als het jongste kind de leeftijd van 12 jaar bereikt. Het kind gaat middelbaar onderwijs volgen en het is voor de ouder gemakkelijker om te participeren op de arbeidsmarkt. Het invoeren van deze maatregel vereist een wetswijziging. Het geraamde budgettaire effect gaat uit van ingangsdatum 1 januari 2026.

Integratie

105. Aanpassen inburgeringsplichtige leeftijd

De huidige inburgeringsplichtige leeftijd loopt van 18 tot en met 67 jaar. Een doel van de inburgeringsplicht is het bevorderen van aansluiting tot de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt. Zestigplussers kunnen vaker moeite hebben met het vinden van deze aansluiting. Deze maatregel verlaagt de inburgeringsplichtige leeftijd van 67 naar 55 jaar. Op basis van informatie van CBS is geraamd dat 2 procent van de inburgeraars in de groep 55-67 jarige valt. Deze maatregel vereist een wetswijziging nodig en per 1 januari 2026 intreden. Eventuele andere effecten, zoals deelname aan de samenleving, zijn niet meegenomen.

106. Aanpassen taalniveau leerroute B1

De Wet Inburgering 2021 bestaat uit drie leerroutes, waarbij het uitgangspunt van de B1-route is om op B1 taalniveau te komen. Met deze maatregel wordt het taalniveau naar beneden bijgesteld van B1 naar A2. Hierdoor is minder uur taalonderwijs nodig waardoor de kosten voor inburgeren lager zullen uitvallen. Een mogelijk effect van deze maatregel is dat er negatieve gevolgen kunnen optreden op de arbeidsparticipatie en de integratie van nieuwkomers. Deze gevolgen zijn niet meegenomen in de reeks. Deze maatregel vereist een wetswijziging en kan per 1 januari 2026 intreden.

107. Inburgering beperkt zich tot het aanbieden van de B1-route

De Wet Inburgering 2021 bestaat uit drie leerroutes: de Zelfredzaamheidsroute (Z-route), de B1-route en de onderwijsroute. De verschillende leerroutes zijn zo vormgegeven dat deze maatwerk leveren aan de situatie van de inburgeraars. Deze maatregel vereenvoudigt de leerroutes tot het aanbod van slechts één leerroute. Dit gebeurt door het afschaffen van de onderwijsroute en de Z-route. Dit leidt tot een kostenbesparing, omdat de B1 route, de route is met de minste kosten (9.000 euro), ten aanzien van de overige routes (17.000 euro en 10.000 euro). Dit betekent dat de inburgeraar vanaf het moment van inwerkingtreding instroomt in de B1-route (waarmee B1 taalniveau kan worden bereikt). Deze maatregel vereist een wetswijziging en kan per 1 januari 2026 intreden.

108. Afschaffen van de leerbaarheidstoets

Met ingang van de Wet Inburgering 2021 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de afname van de leerbaarheidstoets (hierna: LBT). De LBT is een objectief instrument om een indicatie te krijgen over de taalleerbaarheid van een inburgeringsplichtige. Deze indicatie geeft aan welke leerroute gevolgd kan worden door de inburgeraar. Door het vervallen van de toets baseren gemeente hun advies op basis van andere informatie die is opgehaald bij de brede intake. Het is mogelijk dat ze hier zelf (taalleerbaarheids)instrumenten voor inzetten. Er is alleen een besparing bij met het vervallen van de LBT indien er geen alternatief wordt geboden voor de toets. Het vervallen van de leerbaarheidstoets vereist een wetswijziging en kan per 1 januari 2026 intreden.

Overig

109. Verlagen maximumdagloon tot modaal loon

De maatregel houdt in dat voor de werknemersverzekeringen, WW, ZW en WIA, de uitkeringshoogte niet wordt gebaseerd op het (maximum) dagloon (circa 5.800 euro bruto per maand per juli 2023) maar maximaal op het modaal inkomen (ongeveer 3.300 euro bruto per maand). Het verlagen van het dagloon resulteert in een budgettaire besparing en vergroot de prikkel voor mensen in de WW om werk te zoeken. Tegelijkertijd vermindert deze maatregel de inkomensbescherming voor mensen die gebruik maken van (een van) de werknemersverzekeringen. Het geraamde budgettaire effect gaat uit van ingangsdatum 2026 en neemt geen gedrags- en werkgelegenheidseffecten of het effect op de inkomstenkant van de begroting mee. Verder geldt de aangepaste uitkeringshoogte uitsluitend voor nieuwe instroom vanaf de ingangsdatum. De structurele besparing wordt behaald in 2060.

110. Niet-indexeren Wml (incl. doorwerking uitkeringen)

Met deze maatregel wordt het Wettelijk minimumloon (Wml) per 1 januari 2026 niet geïndexeerd. Hierdoor worden de uitkeringen die aan het Wml gekoppeld zijn automatisch ook niet geïndexeerd. Dit betreft onder andere de AOW, bijstand en de Wajong. Het niet-indexeren van het minimumloon vereist een wetswijziging waardoor invoering pas per 1 januari 2026 mogelijk is. De budgettaire opbrengst is in grote mate afhankelijk van de verwachte contractloonontwikkeling en is daarmee onzeker. Alleen het effect op de uitkeringslasten in de sociale zekerheid is meegenomen. Eventuele werkgelegenheidseffecten of bijvoorbeeld het effect op de huur- en zorgtoeslag zitten niet in de raming.

111. Verlagen Wml met 5 procent (incl. doorwerking uitkeringen)

Met deze maatregel wordt het Wettelijk minimumloon (Wml) met 5 procent verlaagd per 1 januari 2026. Hierdoor worden de uitkeringen die aan het Wml gekoppeld zijn automatisch ook verlaagd. Dit betreft onder andere de AOW, bijstand en de Wajong. Ontkoppeling van het minimumloon met de ontwikkeling van contractlonen, en dus een eventuele verlaging van het minimumloon, is slechts onder bepaalde voorwaarden mogelijk per AMvB. Er dient dan sprake te zijn van een bovenmatige loonontwikkeling en een ongunstige volumeontwikkeling in de sociale zekerheidsregelingen, waarbij ook een verzwaarde procedure met voorhang is voorgeschreven. Een verlaging van het minimumloon zonder deze voorwaarden vergt een wetswijziging en is mogelijk per 1 januari 2026. Alleen het effect op de uitkeringslasten in de sociale zekerheid is meegenomen. Eventuele werkgelegenheidseffecten of bijvoorbeeld het effect op de huur-en zorgtoeslag zitten niet in de raming.

112. Afschaffen van de netto-netto koppeling tussen het Wml en de minimum sociale zekerheidsuitkeringen

De netto-nettokoppeling houdt in dat de nettobedragen in de Anw, AOW en bijstand meebewegen met de nettobedragen van het Wml (en dit werkt weer door in de brutobedragen). Met deze maatregel wordt de netto-nettokoppeling in de Anw en bijstand afgeschaft en vervangen door een 50 procent-koppeling aan de ontwikkeling van het brutominimumloon (uitkeringen stijgen met de helft van de ontwikkeling van het bruto Wml). De netto-nettokoppeling in de AOW wordt buiten beschouwing gelaten. De juridische haalbaarheid van het schrappen van de huidige koppelingssystematiek van deze minimumuitkeringen is nog niet onderzocht. Deze maatregel vergt een wetswijziging en is op zijn vroegst mogelijk per januari 2026. De budgettaire opbrengst is in grote mate afhankelijk van de verwachte contractloonontwikkeling en is daarmee onzeker. De structurele besparing kan nog niet worden bepaald, omdat de besparing oneindig (jaar op jaar) cumuleert. De raming is gebaseerd op het huidige afbouwpad van de dubbele algemene heffingskorting het referentieminimumloon voor de bijstand. Deze afbouw zorgt momenteel reeds voor een lagere uitkomst uit de netto-nettokoppeling en daarmee voor een kleinere besparing bij deze maatregel. Ook een eventueel effect op de toeslagen is niet meegenomen in de raming.

113. Afschaffen van de netto-netto koppeling incl. AOW

Deze maatregel is hetzelfde als de voorgaande, maar dan met de AOW inbegrepen. Voor deze maatregel gelden dezelfde juridische kwesties als bij de voorgaande maatregel beschreven.

3.14 Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Inleiding

Een toekomstbestendige zorg vergt verbetering van de organiseerbaarheid en betaalbaarheid. Als de zorgvraag zich op gelijke voet verder ontwikkelt moet in 2040 een kwart van de beroepsbevolking in de zorg werken om aan de vraag te voldoen. Daarnaast is de verwachting dat de reële uitgaven aan zorg in dat geval in 2040 verdubbelen ten opzichte van 2015.

Bij ongewijzigd beleid stijgen de zorguitgaven in de periode 2025-2028 met ongeveer 18 miljard euro. De uitgaven aan de Zorgverzekeringswet (Zvw) stijgen met ongeveer 10 miljard euro naar 73 miljard euro. De uitgaven aan de Wet langdurige zorg (Wlz) stijgen met ongeveer 8 miljard euro naar ruim 44 miljard euro. In dit basispad zijn al diverse maatregelen van het uitgaande kabinet verwerkt om de groei te beperken, vaak met een langjarige oploep en structurele doorwerking op de zorguitgaven. De maatregelen zijn taakstellend ingeboekt en een aanzienlijk deel dient nog concreet te worden ingevuld, oplopend tot 3,7 miljard euro structureel. Indien een nieuw kabinet ervoor kiest (een deel van) deze maatregelen niet te implementeren, leidt dit tot hogere zorguitgaven dan in het basispad.

Tabel 28 Basispad Zvw en Wlz o.b.v. cMEV 2023, uitgaven in miljarden euro's

	2024	2025	2026	2027	2028
Basispad Wlz	34,4	36,1	38,8	41,3	44,2
Basispad Zvw	60,8	63,7	66,7	69,9	73,0
Wv. Structurele uitgaven	60,2	62,9	66,1	69,5	73,0
Wv. Incidentele transformatiemiddelen	0,6	0,8	0,6	0,4	0

Ter illustratie zijn twee alternatieve paden in beeld gebracht. Ten opzichte van het basispad vergt het aanvullende maatregelen van een nieuw kabinet om op deze paden te komen.

1. **Demografiepad:** Met dit pad wordt de groei van de zorguitgaven in lijn gebracht met de groei die voortkomt uit demografie, inflatie en de stijging van de reële lonen en prijzen in de zorg. Het demografiepad wordt berekend door de uitgaven in het basisjaar (2024) van de berekening te vermenigvuldigen met de groei die voortkomt uit demografie, inflatie en stijging van reële lonen en prijzen in de zorg. Door de vergrijzende bevolking zullen de uitgaven in dit pad een steeds groter beslag leggen op ons (nationaal) inkomen. Dit verdringt andere collectieve uitgaven tenzij de belastingen en/of de staatsschuld worden verhoogd.
2. **bbp-pad:** Met dit pad wordt de groei van de zorguitgaven in lijn gebracht met de groei van het bruto binnenlands product (bbp). Het bbp-pad wordt berekend door de uitgaven in het basisjaar (2024) te vermenigvuldigen met de groei van het bbp. De zorguitgaven leggen met deze maatstaf geen groeiend beslag op het (nationaal) inkomen. Dit betekent dat het aandeel van de netto zorguitgaven in de overheidsuitgaven gelijk blijft en andere uitgaven niet verdrongen worden. Doordat geen rekening wordt gehouden met de toenemende vergrijzing, zal geen sprake meer zijn van gelijkblijvende voorzieningen.

Om uitgaven in de Wlz niet sterker te laten stijgen dan de demografie en bbp zijn aanvullende maatregelen nodig. Voor het demografiepad loopt dit op tot ongeveer 1 miljard euro in 2028. Om op het bbp-pad te komen zijn meer aanvullende maatregelen nodig. Dit loopt op tot ongeveer 4,3 miljard euro in 2028.

Tabel 29 Benodigde besparingen in de Wlz om op alternatieve paden te komen, in miljarden euro's

	2025	2026	2027	2028
Pad 1: Demografie	0	0	0,5	1,0
Pad 2: bbp	0,5	1,8	2,8	4,3

Het basispad voor de Zvw-uitgaven bestaat uit structurele zorguitgaven en incidentele transformatiemiddelen. Zoals uit tabel 28 blijkt, zijn er in de Zvw de komende jaren aanzienlijke incidentele IZA-transformatiemiddelen beschikbaar voor de bekostiging van maatregelen die moeten leiden tot een verlaging van de uitgaven op de lange termijn. Door de transformatiemiddelen zijn de uitgaven de komende jaren incidenteel hoger, waaronder in het basisjaar van de berekening. Wanneer de transformatiemiddelen in de berekening worden meegenomen,

liggen hierdoor de benodigde besparingen om tot een alternatief pad te komen lager (zie tabel 30). Om op het demografiepad te komen, zijn vrijwel geen besparingen noodzakelijk. Om op het bbb-pad te komen, zijn wel aanvullende maatregelen nodig. Dit loopt op tot ongeveer 2,7 miljard euro in 2028.

Wanneer wordt gecorrigeerd voor de transformatiemiddelen zijn voor 2027 en 2028 aanvullende maatregelen nodig van respectievelijk 0,3 miljard en 0,7 miljard euro om te komen op het demografiepad. Om op het bbb-pad te komen zijn meer aanvullende maatregelen nodig. Dit loopt op tot ongeveer 3,4 miljard euro in 2028. De reden om te corrigeren voor incidentele middelen is dat deze bedoeld zijn ter verlaging van de groei van de zorguitgaven. Indien niet voor deze incidentele middelen wordt gecorrigeerd, komen de alternatieven paden juist hoger uit. Door te corrigeren worden de alternatieven paden berekend over alleen de structurele zorguitgaven.

Om in 2025 en 2026 te komen tot de bbb-paden moeten de huidige IZA-akkoorden opgebroken worden. Voor zowel de oude IZA-taakstellingen als het extra groeipad, zullen dan concrete maatregelen moeten worden genomen.

Tabel 30 Benodigde besparingen in de Zvw om op alternatieve paden te komen, in miljarden				
	2025	2026	2027	2028
Pad 1: Demografie	0,1	0	0	0
Gecorrigeerd voor transformatiemiddelen	0	0	0,3	0,7
Pad 2: bbb	0,9	1,4	2,0	2,7
Gecorrigeerd voor transformatiemiddelen	0,7	1,5	2,3	3,4

Er zijn verschillende typen maatregelen mogelijk om de groei van de zorguitgaven verder af te remmen. Allereerst is het mogelijk om de curatieve en langdurige zorg doelmatiger te organiseren. Dit kan worden bereikt door overheidsmaatregelen en/of door akkoorden te sluiten met partijen uit de sector. Ten tweede kan het pakket van verzekerde zorg nauwer worden afgebakend. Ten derde is het mogelijk om de (publieke) zorguitgaven te remmen door eigen betalingen in te voeren of te verhogen. Tot slot zijn er besparingen mogelijk door om te buigen op de begrotingsgefinancierde uitgaven. Deze verschillende typen maatregelen zijn in het vervolg van deze ombuigingslijst nader uitgewerkt. Hierin zijn ook maatregelen opgenomen uit de Technische werkgroep macrobeheersing zorguitgaven (2023), het Interdepartementaal beleidsonderzoek ouderenzorg (2023), de [Brede maatschappelijke heroverweging 2 Naar een toekomstbestendig zorgstelsel](#) (2020) en [Zorgkeuzes in Kaart](#) (2020).

Overzicht maatregel

Tabel 31								
Bedragen in miljoen euro (+ = saldooverslechterend)								
*reeks is niet geactualiseerd t.o.v. ZiK 2020								
Nr.	Maatregel	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc. in
Verbeteren doelmatigheid van het stelsel								
<i>Curatieve zorg</i>								
1	Afschaffen verplichte vergoeding niet-gecontracteerde zorg (ZiK M_105, TWMZ 17)	0	0	0	- 300	- 300	- 300	2027
2	Allocatieve normstelling via tarieven (BMH beleidsoptie 17, TWMZ 19)			- 25	- 50	- 75	- 100	2029
3a	Medisch specialisten in loondienst (BMH beleidsoptie 19, ZiK M_37)	10	10	2.000	- 330	- 340	- 340	2028
3b	Medisch specialisten in loondienst (KiK 2023)	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM
4a	Afsluiten of verlengen van zorgakkoorden A. Groei akkoordsectoren naar demografische ontwikkeling plus loon- en prijsbijstelling	0	0	0	- 75	- 300	- 300	2028
4b	Afsluiten of verlengen van zorgakkoorden B. Volumegroei gelijk aan het laatste jaar van het Integraal Zorgakkoord	0	0	0	- 270	- 505	- 505	2028
4c	Afsluiten of verlengen van zorgakkoorden C. Groei akkoordsectoren naar nominale bbb-ontwikkeling	0	0	0	- 445	- 1090	- 1090	2028
5a	Taakstelling niet-akkoordsectoren: Groei niet-akkoordsectoren naar demografische ontwikkeling plus loon- en prijsbijstelling	0	0	0	- 210	- 415	- 415	2028
5b	Taakstelling niet-akkoordsectoren: Groei niet-akkoordsectoren naar nominale bbb-ontwikkeling	0	0	0	- 360	- 740	- 740	2028
6	Onafhankelijke indicatiestelling ongecontracteerde wijkverpleging	0	0	0	- 55	- 55	- 55	2027

Bedragen in miljoen euro (+ = saldooverslechterend)

*reeks is niet geactualiseerd t.o.v. ZiK 2020

7	Versnelling opschaling digitale zorg in de wijkverpleging (TWMZ 7)	0	0	0	-35	-85	-210	2031
8	Terugbrengen tarieven informele zorg Zvw-pgb tot 17,5 euro	0	-60	-60	-60	-60	-60	2025
9	Aanpassen Wet geneesmiddelenprijzen (ZiK M_92)	0	0	-95	-95	-95	-95	2026
10	Publieke en integrale bekostiging acute zorg (ZiK M_39)	20	20	55	35	18	-110	2032
11	Sluiting deel SEH's in de nacht (ZiK M_40)	0	0	0	-50	-50	-50	2027
12	Verlagen betalingsbereidheid bij toelating dure geneesmiddelen	0	-5	-10	-15	-20	-50	2034
13	Meer groepszittingen in fysiotherapie bij lange behandeltrajecten	0	0	-11	-21	-32	-42	2028
14	Herijken Geneesmiddelenvergoedingssysteem	0	0	-190	-190	-190	-190	2026
15	Versterken informatiepositie zorgverzekeraars (TWMZ 14)	0	0	0	0	0	-170	2037
16	Herzien beheersingsmodel tertiaire medisch-specialistische zorg (TWMZ 20)	0	0	0	0	0	-160	2030

Langdurige zorg en ondersteuning

17	Geen toegang tot de Wet langdurige zorg voor lichte zorgzwaartes - VG3 (TWMZ 5)	15	15	15	10	5	-115	2032
18	Extramurale ouderenzorg naar de Wmo en Zvw met korting van 25%	30	30	30	-455	-455	-485	2032
19	Ouderenzorg niet meer geleverd vanuit Wlz, maar vanuit gemeenten met doelmatigheidskorting 10%	0	250	85	-75	-400	-1625	2033
20a	Meewegen sociale context in de Wlz (TWMZ 9)	0	0	0	-1	-4	-13	2032
20b	De Wlz wordt een voorziening (BMH beleidsoptie 28B; variant B)	0	100	100	100	-5	-265	2030
21	Zorgkantoren benchmarken op ingekochte leveringsvorm in de gehandicaptenzorg i.c.m. beperken keuzevrijheid leveringsvorm	0	40	40	40	10	-180	2033
22	Verlagen tarieven informele zorg Wlz-pgb tot 17,50 euro	0	0	-225	-225	-225	-225	2026
23	Financiële blijk van waardering voor mantelzorgers afschaffen	0	0	-140	-140	-140	-140	2026
24	Mondzorg en hulpmiddelen niet langer bovenbudgettair vergoeden	0	0	-11	-22	-22	-22	2027
25	Benchmarking Verpleeg- en verzorgingstehuizen	0	0	0	-105	-215	-755	2033
26	Versnellen opschaling digitale zorg in verpleeg- en gehandicaptenzorg (TWMZ 7)	0	0	0	-45	-110	-270	2031
27	Geen toegang tot de Wet langdurige zorg voor lichte zorgzwaartes - GGZW1 (TWMZ 5)	5	5	5	0	0	-30	2030
28	Terugdraaien ggz naar wlz	0	0	0	0	35	-320	2030
29	Opnemen gemaakte doelmatigheidsslag in de tarieven voor de ggz-w	0	0	-115	-115	-115	-115	2026
30	Uitname Gemeentefonds in relatie tot Wmo Beschermd Wonen	0	-250	-250	-250	-250	-250	2025
31	Afbouwen subsidies/opdrachten maatschappelijke ondersteuning	0	0	-5	-15	-15	-15	2027

	Pakketmaatregelen	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc. In
	<i>Curatieve zorg</i>							
32a	Gedeeltelijke of volledige sluiting van het basispakket A. Gedeeltelijke sluiting (TWMZ 16)	0	7	14	1	-31	-24	2029
32b	Gedeeltelijke of volledige sluiting van het basispakket B. Volledige sluiting (TWMZ 16)	0	7	14	1	-31	27	2039
33a	Hulpmiddelen uit basispakket (BMH beleidsoptie 37)	0	0	-600	-600	-600	-600	2026
33b	Incontinentiematerialen uit pakket	0	0	-135	-135	-135	-135	2026
33c	Orthesen uit pakket	0	0	-57	-57	-57	-57	2026
33d	Flash Glucosemeter uit basispakket	0	0	-95	-95	-95	-95	2026
34	Pakketmaatregel huishoudelijke taken kraamzorg	0	0	-60	-60	-60	-60	2026
35	Pakketmaatregel geneesmiddelen	0	-50	-100	-150	-200	-250	2029
36	Kraamzorg volledig uit basispakket (ZiK M_116, variant B)	0	0	-390	-390	-390	-390	2026
37	Recht op vergoeding kraamzorg beperken tot 6 uur + inkomensafhankelijke eigen bijdrage (ZiK M_116, variant A)	0	0	-250	-250	-250	-250	2026
38	Langdurige wijkverpleging vervalt als aanspraak in het basispakket Zvw (ZiK M_117)	0	0	0	-450	-960	-1915	2030
39	Verkleining basispakket op basis van ziektelast*	0	0	55	-10	-75	-726	2045
40	Een vaste eigen bijdrage van € 5 per uur voor de wijkverpleging, onafhankelijk van het inkomen (ZiK 68)	0	0	-400	-400	-400	-400	2026
41	Een inkomensafhankelijke bijdrage van gemiddeld €5 per uur voor de wijkverpleging (KiK 2023, TWMZ 2)	0	0	0	0	-600	-600	2028

Bedragen in miljoen euro (+ = saldooverslechterend)

*reeks is niet geactualiseerd t.o.v. ZiK 2020

42	Afschaffen subsidieregeling Veelbelovende Zorg	0	- 4	- 15	- 27	- 39	- 69	2031
43	Limiteren vergoede behandelingen S-GGZ	0	0	0	- 105	- 105	- 105	2027
44	Korting beschikbaarheidbijdrage academische ziekenhuizen (TWMZ 20)	0	0	0	- 30	- 65	- 95	2029
<i>Langdurige zorg en ondersteuning</i>								
45	Schrappen aanspraak Wlz mondzorg (TWMZ 6)	0	0	- 30	- 30	- 30	- 30	2026
46	Schrappen aanspraak dagbesteding in de Wlz (TWMZ 4)	0	0	0	0	- 380	- 375	2029
47	Huishoudelijke hulp uit de Wmo (ZiK M_75)	0	0	0	- 400	- 400	- 400	2027
48	Hulpmiddelen niet meer vanuit het verzekerde Wlz-pakket en overhevelen naar de Wmo2015	0	0	- 25	- 25	- 25	- 25	2026
49	Beperken toegang tot Wmo-voorzieningen op basis van inkomen en vermogen	0	0	0	- 60	- 70	- 160	2037
	Eigen betalingen	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc. In
<i>Curatieve zorg</i>								
50	Eigen betalingen hulpmiddelen (ZiK M_66)*	0	0	- 290	- 290	- 290	- 290	2026
51	Eigen betalingen extramurale geneesmiddelen (ZiK M_65, variant 3)*	0	- 580	- 580	- 580	- 580	- 580	2025
52	Maximale eigen bijdrage Geneesmiddelenvergoedingssysteem verhogen	0	- 12	- 12	- 12	- 12	- 12	2025
53	Eigen bijdrage ambulancevervoer	0	- 65	- 65	- 65	- 65	- 65	2025
54	Eigen risico per 2025 indexeren	0	- 150	- 150	- 150	- 150	- 150	2025
55	Eigen risico per 2025 indexeren met eenmalige inhaalindexatie voor 2024	0	- 460	- 500	- 570	- 560	- 560	2028
56	Eigen risico verhogen met 100 euro (ZiK M_54, variant 1a)*	0	- 1.400	- 1.400	- 1.400	- 1.400	- 1.400	2025
57	Aanpassen verplicht eigen risico en afschaffen vrijwillig eigen risico (ZiK M_54, variant 2a)*	0	- 1.300	- 1.300	- 1.300	- 1.300	- 1.300	2025
58	Aanpassen verplicht eigen risico voor de kabinetsperiode en afschaffen vrijwillig eigen risico	0	- 1.300	- 1.300	- 1.100	- 900	- 900	2028
59a	Invoeren procentueel eigen risico Zvw (ZiK M_56, variant 2a 25% eigen betaling € 670)*	0	0	- 1.800	- 1.800	- 1.800	- 1.800	2026
59b	Invoeren procentueel eigen risico Zvw (ZiK M_56, variant 2b 50% eigen betaling € 480)*	0	0	- 1.000	- 1.000	- 1.000	- 1.000	2026
59c	Invoeren procentueel eigen risico Zvw (ZiK M_56, variant 2c 75% eigen betaling € 420)*	0	0	- 450	- 450	- 450	- 450	2026
60	Two-tier-systeem met grens X op € 300 en grens Y op € 680 (ZiK M_57)*	0	0	- 95	- 95	- 95	- 95	2026
61	Inkomensafhankelijke eigen risico (ZiK M_59)*	0	0	50	50	- 55	- 55	2028
62	Huisartsenzorg onder eigen risico (ZiK M_63)	0	- 880	890	890	890	890	2026
63	Invoeren eigen bijdrage voor bezoek aan de huisartsenpost (ZiK M_64)	0	- 115	- 115	- 115	- 115	- 115	2025
64	Invoeren eigen bijdrage bij verblijf in het ziekenhuis (ZiK M_67)*	0	- 40	- 40	- 40	- 40	- 40	2025
65	Eigen bijdrage 100 euro curatieve ggz	0	- 65	- 65	- 65	- 65	- 65	2025
66	Eigen bijdrage meeverzekeren kinderen onder 18 jaar: 5 euro per maand	0	- 195	- 195	- 195	- 195	- 195	2025
<i>Langdurige zorg</i>								
67	Vermogen zwaarder meewegen: verhogen vermogensinkomensbijstelling (VIB) naar 8% (TWMZ 2)	0	0	- 70	- 70	- 70	- 70	2026
68	Vermogen zwaarder meewegen: Marginaal tarief niet meetellen over grondslag VIB (TWMZ 2)	0	0	- 65	- 65	- 65	- 65	2026
69	Vermogen zwaarder meewegen: Compensatie vervallen ouderentoeslag afschaffen (TWMZ 2)	0	0	- 30	- 30	- 30	- 30	2026
70	Gelijke behandeling vermogen: Vermogen in eigen woning en box 3-vermogen gelijk behandelen, alleen bij hoge eigen bijdrage (TWMZ 2)	0	0	0	0	- 245	- 245	2028
71	Gelijke behandeling vermogen: Vermogen in eigen woning en box 3-vermogen gelijk behandelen, bij alle leveringsvormen (TWMZ 2)	0	0	0	0	- 330	- 330	2028
72	Gelijke behandeling vermogen: Box 2- en box 3-vermogen gelijk behandelen (TWMZ 2)	0	0	0	0	- 80	- 80	2028
73	Prikkels binnen stelsel: Afschaffen aftrekpost bijdrageplichtig inkomen mpt/pgb (TWMZ 2)	0	0	- 15	- 15	- 15	- 15	2026
74	Verhogen inkomensafhankelijke eigen bijdrage Wmo	0	0	0	- 80	- 80	- 80	2027

Jeugd

Bedragen in miljoen euro (+ = saldooverslechterend)

*reeks is niet geactualiseerd t.o.v. ZiK 2020

75a	Invoeren inkomensonafhankelijke bijdrage voor jeugdzorg	0	0	0	- 35	- 35	- 35	2027
75b	Invoeren gemaximeerde inkomensafhankelijke bijdrage voor jeugdzorg	0	0	0	- 110	- 110	- 110	2027
Besparen begrotingsgefinancierde uitgaven		2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc. ln
<i>Langdurige zorg en ondersteuning</i>								
76	Beëindigen inkomensondersteuning aan chronisch zieken en gehandicapten	0	0	- 370	- 370	- 370	- 370	2026
77	Terugdraaien stimuleren van wooncombinaties van jongeren en ouderen	0	0	0	0	- 30	- 35	2031
<i>Jeugd</i>								
78	Beëindigen subsidieregeling Opvang kinderen van ouders met trekkend/varend bestaan	0	- 1	- 3	- 8	- 12	- 16	2029
79	Minder standaard consulten 0-jarigen bij het consultatiebureau	0	- 21	- 21	- 21	- 21	- 21	2025
80	E-healthtoepassingen in de jeugdzorg	5	50	50	20	- 50	- 75	2029
<i>Arbeidsmarkt, arbeidsvoorwaarden en opleidingen</i>								
81	Opheffen subsidieregeling Stageplaatsen Zorg II	0	- 122	- 122	- 122	- 122	- 122	2025
82	Opheffen subsidieregeling vaccinatie stageplaatsen	0	- 6	- 6	- 6	- 6	- 6	2025
83	Kwaliteitsimpuls Personeel Ziekenhuizen niet toevoegen aan de TAZ	0	- 227	- 227	- 227	- 227	- 227	2025
84	Verlagen subsidie publieke gezondheidszorgopleidingen met 50%	0	0	- 18	- 18	- 18	- 18	2026
85	Verlagen subsidie opleiding tot advanced nurse practitioner met 50%	- 6	- 12	- 19	- 19	- 19	- 19	2026
86	Afbouwen subsidie Samen Regionaal Sterk	0	- 18	- 18	- 18	- 18	18	2025
87	Introduceren eigen betaling 20% specialistische vervolgoopleidingen	0	0	- 45	- 90	- 135	- 270	2031
88	Korten opleidingsbudgetten medisch specialisten	0	0	- 100	- 100	- 100	- 100	2026
89	Terugdraaien intensivering zorgarbeidsmarktbeleid	- 40	- 130	- 130	- 130	- 130	- 130	2025
<i>Sport</i>								
90	Geen Rijksbijdrage aan grote topsportevenementen	- 4	- 6	- 12	- 12	- 12	- 12	2026
91	Verlagen bijdragen duurzame en toegankelijke sportaccommodaties met 25%	0	- 22	- 45	- 70	- 70	- 70	2027
92	Verlagen nationaal ambitieniveau topsport met 20%	- 5	- 10	- 10	- 10	- 10	- 10	2025
93	Terugdraaien structurele CA investeringen in Sport	- 3	- 4	- 6	- 23	- 25	- 25	2028
<i>Volksgezondheid</i>								
94	Volledige eigen betaling griepvaccinatie risicogroepen en 65-plussers	0	- 90	- 90	- 90	- 90	- 90	2025
95	Terugdraaien structurele CA investeringen Publieke Gezondheid	0	- 140	- 235	- 320	- 365	- 365	2028
96	Stopzetten subsidies/opdrachten Volksgezondheid	- 30	- 75	- 85	- 90	- 90	- 90	2027
97	Schrappen middelen lokale aanpak gezondheidsachterstanden	0	0	0	- 20	- 20	- 20	2027
<i>Overig</i>								
98	Korting kwaliteitsgelden	0	0	0	- 11	- 6	- 16	2030
99	Terugdraaien intensivering patiëntenorganisaties	0	0	0	- 25	- 25	- 25	2027
100	Meer efficient en opdrachtgestuurd werken RIVM	0	- 8	- 20	- 20	- 20	- 20	2026
101	Taakstellende ombuiging implementatie- en actiegerichte programma's ZonMw	0	- 25	- 50	- 50	- 50	- 50	2026
102	Afschaffen bijzondere voorzieningen oorlogsgetroffenen*	0	0	- 21	- 20	- 18	0	2042
103	Korting kleine subsidies	- 20	- 20	- 20	- 20	- 20	- 20	2024
104	Besparing zorguitgaven Caribisch Nederland	0	- 2	- 6	- 6	- 6	- 6	2026
105	Invoering verzekeringsplicht niet-spoedeisende zorg SOV	0	0	- 40	- 40	- 40	- 40	2026

I. Verbeteren doelmatigheid van het stelsel

Curatieve zorg

1. Afschaffen verplichte vergoeding niet-gecontracteerde zorg (ZiK M_105, BMH beleidsoptie 13, TWMZ 17)

De maatregel beoogt het afschaffen van de verplichting tot de vergoeding van niet-gecontracteerde zorg in de wijkverpleging, ggz, huisartsenzorg, multidisciplinaire zorg en medisch-specialistische zorg. In de huidige situatie zijn zorgverzekeraars op basis van artikel 13 van de Zorgverzekeringswet verplicht om zorg die houders van een naturapolis krijgen van aanbieders waar zij geen contract mee hebben (gedeeltelijk) te vergoeden. Gevolg is dat dit kan leiden tot het leveren van ondoelmatige zorg. De kosten per patiënt per maand in de wijkverpleging liggen bij de niet-gecontracteerde zorg bijvoorbeeld ongeveer anderhalf keer zo hoog als bij de gecontracteerde zorg. Het invoeren van deze maatregel vergt een wetswijziging. In het Integraal Zorgakkoord (IZA) is het voornemen opgenomen om de vergoeding voor ongecontracteerde zorg te verlagen. Dit heeft ten tijde van publicatie van deze lijst nog niet geresulteerd in een wetsvoorstel. Indien in de tussentijd stappen worden gezet, heeft dit invloed op de hoogte van de besparing. Bij deze maatregel wordt in aansluiting op de TWMZ uitgegaan van besluitvorming per 1 januari 2025.

2. Allocatieve normstelling via tarieven (BMH beleidsoptie 17, TWMZ 19)

Een deel van de zorg die nu tegen relatief hoge tarieven in de tweede lijn wordt geleverd, kan doelmatiger in de eerste lijn worden geleverd. De maatregel beoogt daarom dat de NZa normerende elementen in de beleidsregels opneemt met de strekking dat alleen aanbieders van eerstelijnszorg deze zorg kunnen aanbieden. Deze zorgproducten mogen daardoor enkel gedeclareerd worden als ze door een aanbieder van eerstelijnszorg zijn uitgevoerd. Het invoeren van deze maatregel vergt een wetswijziging. Het IZA heeft ook tot doel zorg naar de eerste lijn te verplaatsen. Als deze doelstelling wordt bereikt kan dit invloed hebben op de opbrengst. In de Technische Werkgroep Macrobeheersing Zorguitgaven is een nadere analyse te vinden van de uitvoerbaarheid en effecten van deze maatregel. De kwantificering is gebaseerd op de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen. De maatregel 'Sturing op doelmatigheid via de tarieven' uit het coalitieakkoord Rutte IV heeft mogelijk raakvlakken met onderhavige maatregel. De invulling van die maatregel is echter nog niet bekend.

3a. Medisch specialisten in loondienst (ZiK M_37 variant 2a, BMH beleidsoptie 19)

Met deze maatregel kan medisch specialistische zorg alleen vergoed worden als deze door artsen in loondienst is verricht. Een aanzienlijk deel van de medisch specialisten is momenteel vrijgevestigd, waardoor hun honorarium afhankelijk kan zijn van de hoeveelheid behandelingen. Deze productieprikkel kan leiden tot het verlenen van onnodige zorg. Daarnaast kan de productieprikkel gewenste verplaatsingen van zorg (bijvoorbeeld vanuit het ziekenhuis naar de eerste lijn) tegengaan. De verwachting is dat met deze maatregel de kwaliteit van zorg verbetert. Wanneer de maatregel ook leidt tot minder nodige zorg, kan dit betekenen dat de wachttijd voor bepaalde behandelingen oploopt. Op de langere termijn is de verwachting echter dat er een nieuw evenwicht ontstaat. De voorgestelde maatregel resulteert naar schatting in een structurele besparing van 340 miljoen euro. Daar staat tegenover dat de medisch specialisten gecompenseerd moeten worden voor het verlies aan goodwill. Er moet rekening worden gehouden met een eenmalige afkoopsom van circa 2 miljard euro, maar dit bedrag kan bij de rechter hoger of lager uitvallen. De maatregel vergt een wetswijziging. De maatregel moet worden getoetst aan het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en het Verdrag Werking Europese Unie (noodzaak, geschiktheid, proportionaliteit). Of de maatregel kan worden ingevoerd en standhoudt bij de rechter vergt een betere onderbouwing dan op basis van bestaande rapporten beschikbaar is. Daarom wordt op dit moment onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van medisch specialisten in verplichte loondienst, naar eventuele minder ingrijpende alternatieven en mogelijke neveneffecten.⁶⁵In het coalitieakkoord 2021-2025⁶⁶ is opgenomen dat medisch-specialistische bedrijven de mogelijkheid hebben om verbetering te laten zien gedurende twee jaar. Daarom rapporteert de NZa over de stand van zaken over 2022 en brengt het verbeterpotentieel van mss's in kaart. Vervolgens levert de NZa in de eerste helft van 2025 een rapportage op in hoeverre het verbeterpotentieel is gerealiseerd. Uit bovenstaande en eventueel vervolgonderzoek kunnen ook nadere inzichten in de hoogte van de geraamde financiële effecten naar voren komen.

3b. Nieuwe medisch specialisten in loondienst (KiK 2023)

⁶⁵ TK 2022-2023, 31765 [29248](#), nr. 700

⁶⁶ Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', Coalitieakkoord 2021-2025

Deze maatregel is uit Keuzes in Kaart 2023 en houdt in dat alle nieuwe artsen in loondienst komen. In de curatieve zorg is deze maatregel een omhuiging, maar met de afkoop van goodwill kan een incidentele intensivering gemoeid zijn. Het bedrag voor het afkopen van goodwill kan bij de rechter hoger of lager uitvallen. De maatregel leidt tot een beperkte omhuiging in 2028. Structureel betreft deze maatregel een grotere omhuiging, die door het CPB niet nader is gekwantificeerd.

4 a t/m c. Afsluiten of verlengen van zorgakkoorden

Met deze maatregel worden akkoorden afgesloten met de medisch-specialistische zorg, de huisartsenzorg en multidisciplinaire zorgverlening, de geestelijke gezondheidszorg en de wijkverpleging. Het is mogelijk andere sectoren en partijen te betrekken bij de akkoorden. In de akkoorden maken overheid en veldpartijen afspraken over de beoogde demping van de groei van de Zvw ten opzichte van het basispad van het CPB en de acties die zij zullen ondernemen om deze demping te realiseren. Het macrobeheersinstrument dient als stok achter de deur om de demping te realiseren. Voorwaarde is dat veldpartijen bereid zijn deel te nemen aan de akkoorden.

Het Integraal Zorgakkoord (IZA) loopt tot en met 2026. Bij eerdere akkoorden is gekozen voor een looptijd tot het einde van de kabinetsperiode of een jaar daarna. Dat zou een nieuw akkoord één of twee jaar looptijd geven. Het is ook mogelijk om een verlenging van het IZA af te spreken. Volgens het IZA vraagt de beoogde verandering van de zorg om een langere tijdshorizon. Daarnaast is in 2026 en 2027 nog in totaal 1 miljard euro beschikbaar om transformatieplannen te financieren, die kunnen leiden tot demping van de groei in latere jaren. Een verlenging kan bestaan uit het desgewenst bijstellen van de inhoudelijke hoofdlijnen, het formuleren van acties voor 2027 en 2028 en een bijbehorend groeipad. Ook voor een verlenging is instemming van veldpartijen voorwaardelijk.

Zowel bij nieuwe akkoorden als bij een verlenging van het IZA vergt het de inspanningen van alle betrokken partijen om de inhoudelijke bewegingdaadwerkelijk te realiseren. Hogere besparingsreeksen vergen meer van betrokken partijen dan lagere reeksen. De afweging welke reeks wenselijk is en welke veranderopgave reëel wordt geacht is aan de politiek. De drie opgenomen reeksen sluiten aan bij drie definities van een houdbare uitgavenontwikkeling voor de akkoordsectoren. In reeks a) wordt voor alle akkoordsectoren de groei beperkt tot demografische ontwikkelingen plus de loon- en prijsbijstelling. In reeks b) wordt de volumegroei in het laatste jaar (2026) van het IZA doorgetrokken. Dit betekent 0% volumegroei in de MSZ, 0,4% in de GGZ, 3,5% voor de wijkverpleging en huisartsenzorg en 5,0% voor de multidisciplinaire zorg. In reeks c) wordt voor alle akkoordsectoren de groei beperkt tot de nominale bbp-ontwikkeling.

De ontwikkeling van de uitgaven in de periode tot en met 2028 wordt vertekend, doordat er incidentele transformatiemiddelen beschikbaar zijn als onderdeel van het IZA. Bij de berekening van het beperken van de groei tot demografie en bbp (reeksen a en c) is hiervoor gecorrigeerd. Als deze correctie niet wordt gedaan, zou een akkoord dat de zorguitgaven beperkt tot demografische ontwikkelingen en loon- en prijsbijstelling (reeks a) geen besparing opleveren. Een akkoord dat de zorguitgaven beperkt tot de nominale bbp-ontwikkeling (reeks c) levert 470 miljoen euro op in 2028.

5a en b. Taakstelling niet-akkoordsectoren

Met deze maatregel wordt een taakstelling ingeboekt voor sectoren die niet deelnemen aan de zorgakkoorden, zoals de paramedische zorg, mondzorg, hulpmiddelenzorg en apotheekzorg. De redenering achter een dergelijke taakstelling kan zijn dat sectoren buiten de akkoorden evenredig bijdragen aan het dempen van de ontwikkeling van de zorguitgaven. De taakstelling zelf is geen maatregel, dus moet nader worden ingevuld met maatregelen. De invulling kan bestaan uit eigenstandig door de overheid te nemen maatregelen zoals pakketaanpassingen en verhogen of invoeren van eigen betalingen, bijvoorbeeld zoals deze elders in de omhuigingslijst zijn opgenomen. Bij Voorjaarsnota 2023 is deze taakstelling ingeboekt voor 2025 en 2026 (structureel 145 miljoen euro vanaf 2026). Ten tijde van publicatie van deze omhuigingslijst is de bestaande taakstelling nog niet ingevuld met maatregelen.

De opgenomen reeksen sluiten aan bij twee definities van een houdbare uitgavenontwikkeling. In reeks a) wordt voor de betreffende sectoren de groei beperkt tot demografische ontwikkelingen plus de loon- en prijsbijstelling. In reeks b) wordt voor de betreffende sectoren de groei beperkt tot de nominale bbp-ontwikkeling. De hoogte kan worden aangepast. Een hogere taakstelling vraagt om meer ingrijpende maatregelen dan een lagere taakstelling.

6. Onafhankelijke indicatiestelling ongecontracteerde wijkverpleging

Met deze maatregel wordt verplicht gesteld dat in de ongecontracteerde wijkverpleging de indicatiestelling wordt verricht door een onafhankelijke (gecontracteerde) wijkverpleegkundige. Momenteel mogen ongecontracteerde aanbieders (net als gecontracteerde aanbieders) zelf de uren wijkverpleging indiceren, waardoor een prikkel bestaat om het aantal uren zorg per cliënt hoog vast te stellen. Dit kan leiden tot ondoelmatige zorg. Met deze maatregel mag de ongecontracteerde zorgaanbieder niet meer zelf indiceren, wat leidt tot minder uren geleverde zorg en daarmee tot een besparing. Bij de raming wordt ervan uitgegaan dat het volume per cliënt daalt naar het equivalent van de gecontracteerde wijkverpleging en dat het aanbodoverschot niet leidt tot extra (gecontracteerde) zorgvraag. De opbrengst daalt als ook andere maatregelen worden genomen om de uitgaven aan ongecontracteerde zorg te beperken, bijvoorbeeld met het wetsvoorstel 'verbeteren contracteren' en aanpassingen in de Wet marktordening gezondheidszorg die het mogelijk maken om asymmetrisch te reguleren.

7. Versnelling opschaling digitale zorg in de wijkverpleging (TWMZ 7)

Deze maatregel richt zich op de implementatie en opschaling van bestaande digitale zorgtoepassingen in de wijkverpleging. Door dit te versnellen en te verbreden naar andere doelgroepen en de werkprocessen hierop aan te passen stijgt de arbeidsproductiviteit. Op basis van het SIRM rapport Geschat potentieel digitale zorg loopt de geschatte opbrengst in de wijkverpleging vanaf 2027 op tot 210 miljoen euro structureel vanaf 2031. Tevens zijn er incidentele transitiekosten van 18 miljoen euro opgenomen voor de eerste 4 jaar. Uitgangspunt bij de opbrengst is dat het door het vorige kabinet ingezette beleid ten aanzien van gegevensuitwisseling wordt doorgezet en conform planning wordt gerealiseerd. Er zijn in de opbrengst ook de meeropbrengsten meegenomen die zich naar verwachting na 2026 voordoen bij een succesvolle implementatie van IZA, WOZO en TAZ. Om op basis van deze productiviteitsstijging een financiële besparing te realiseren zullen zorginkopers afspraken moeten maken over een bijstelling van de tarieven en het voorkomen van opvulling van eventuele vrijgekomen capaciteit.

8. Terugbrengen tarieven informele zorg Zvw-pgb tot 17,50 euro

Met deze maatregel wordt het maximumtarief voor informele zorg in het Zvw-pgb teruggebracht van 26,52 euro naar 17,50 euro. Hiervoor is een wijziging van de regeling zorgverzekering nodig. Het gevolg is dat het persoonsgeboden budget (pgb) (uitsluitend) een zorginstrument en minder een instrument voor inkomensondersteuning voor naasten wordt. Mogelijk is er substitutie van informele zorg naar (duurdere) formele zorg, waardoor de besparing lager uitvalt. In de reeks is daarom reeds een neerwaartse bijstelling gedaan van 25 procent. Een deel van informele zorg wordt geregeld via arbeidscontracten. In deze reeds bestaande contracten kan het tarief niet eenzijdig verlaagd worden. Hiermee is geen rekening gehouden in het ingroeipad.

9. Aanpassen Wet geneesmiddelenprijzen (ZiK M_92)

De Wet geneesmiddelenprijzen (Wgp) wordt aangepast. De maximumprijs in Nederland zal gebaseerd worden op het gemiddelde van de drie laagste prijzen in tien landen (Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Finland, Ierland, Noorwegen, Oostenrijk, Zweden, België, Duitsland). Momenteel wordt de maximumprijs gebaseerd op het gemiddelde van de prijzen in België, Verenigd Koninkrijk, Noorwegen en Frankrijk. Met deze aanpassing dalen de Nederlandse maximumprijzen voor merkgeneesmiddelen naar verwachting onder het Europees gemiddelde. Voor de wijziging is inclusief implementatie twee à drie jaar nodig. Dit is mede afhankelijk van de beschikbaarheid van openbare en betrouwbare prijsinformatie in de zes aanvullende referentielanden. De maatregel slaat deels neer bij extramurale en deels bij intramurale geneesmiddelen. Het inboeken van de intramurale opbrengst per 2026 vraagt afstemming met partijen in het Integraal Zorgakkoord (IZA), omdat in het IZA afspraken zijn gemaakt over de groeiruimte voor de medisch-specialistische zorg. Als alternatief kan worden gekozen voor implementatie per 2027.

10. Publieke en integrale bekostiging acute zorg (ZiK M_39)

Met een nationale aanpak acute zorg moet de overheid aanwijzen welke ziekenhuizen een acute zorgfunctie krijgen. De afdelingen Spoedeisende Hulp (SEH) worden geconcentreerd: de overheid bepaalt de locaties op basis van aanrijtijd. Een ambulance moet binnen 15 minuten na melding bij de patiënt kunnen zijn en 45 minuten na melding bij een SEH. De aangewezen locaties worden op basis van beschikbaarheid bekostigd. De overige SEH's worden gesloten. Naar verwachting leidt de sluiting van een deel van de SEH's tot extra ambulanceritten om aan de 45-minutennorm te blijven voldoen. Daarnaast zijn er in de eerste jaren transitiekosten nodig, bijvoorbeeld voor afbouwregelingen voor ziekenhuizen. In het IZA zijn reeds afspraken gemaakt over de mogelijkheid van differentiatie, concentratie en spreiding van acute zorgvoorzieningen. De besparing kan daarom lager uitvallen. Deze maatregel vraagt aanpassing van de wet en vaststelling van normen en kaders voor de kwaliteit en toegankelijkheid van zorg.

11. Sluiting deel SEH's in de nacht (ZiK M_40)

De capaciteit van SEH's wordt beperkt door een deel ervan in de avonduren te sluiten. Voor het landelijk aanwijzen (en sluiten) van SEH-locaties is een wijziging van wet- en regelgeving (Wmg) nodig. De verwachte implementatietijd is circa drie jaar. In deze tijd moet o.a. een continuïteitsplan worden opgesteld, zodat duidelijk is waar patiënten in de avonduren acute zorg kunnen ontvangen. Daarnaast moet de nachtelijke sluiting van bepaalde SEH's in wetgeving worden vastgelegd. Nachtelijke sluiting van SEH's wordt door het Integraal Zorgakkoord (IZA) mogelijk al in beperkte mate gerealiseerd. In het IZA zijn reeds afspraken gemaakt over de mogelijkheid van differentiatie, concentratie en spreiding van acute zorgvoorzieningen. De besparing kan daarom lager uitvallen.

12. Verlagen betalingsbereidheid bij toelating dure geneesmiddelen

De onderhandeling over beprijzing en pakkettoelating van dure geneesmiddelen wordt geïntensiveerd door uit te gaan van een lagere betalingsbereidheid. De aangepaste inzet kan worden ondersteund door het Zorginstituut te verzoeken de grens voor kosteneffectiviteit aan te passen bij adviezen over dure geneesmiddelen. De besparing is afhankelijk van de gekozen betalingsbereidheid en kent een ingroeipad van tien jaar. De maatregel kan gevolgen hebben voor de beschikbaarheid van dure geneesmiddelen.

13. Meer groepszittingen in fysiotherapie bij lange behandeltrajecten

Met deze maatregel wordt de inzet van groepszittingen verplicht gesteld binnen de basisverzekering bij lange behandeltrajecten. Uitgangspunt van de berekening van de beoogde besparing is dat bij meer dan een bepaald aantal zittingen 30 procent van de behandelingen voortaan in een groepszitting wordt gedaan. Een groepszitting is volgens een analyse van Gupta Strategists circa 40 procent goedkoper dan een individuele zitting. Het afkappunt hiervoor is in deze berekening vastgesteld op 18 zittingen. Het is gebruikelijk om advies aan het Zorginstituut te vragen voor het nemen van een pakketmaatregel. In de reeks wordt uitgegaan van een jaar doorlooptijd voor dit advies. Afhankelijk van het advies van het Zorginstituut, kan de besparing anders uitvallen.

14. Herijken Geneesmiddelenvergoedingssysteem

De vergoedingslimieten voor geclusterde geneesmiddelen in het Geneesmiddelenvergoedingssysteem (GVS) worden herijkt op basis van actuele prijzen. Dit stimuleert gebruikers van geneesmiddelen om te kiezen voor een goedkoper middel en fabrikanten om prijzen te verlagen. Beide effecten leiden tot verbeterde doelmatigheid. De maatregel kan leiden tot hogere eigen betalingen, wanneer gebruikers niet willen of kunnen overstappen naar een goedkoper middel. De maatregel heeft mogelijk gevolgen voor de leveringszekerheid van geneesmiddelen. Van dit effect is geen volledige inschatting mogelijk. De budgettaire opbrengst zal lager zijn indien wordt gekozen voor eventuele mitigerende uitgaven ten behoeve van leveringszekerheid of implementatiekosten voor veldpartijen.

15. Versterken informatiepositie zorgverzekeraars (TWMZ 14)

Met deze maatregel worden zorgaanbieders verplicht om bij de declaratie van zorgproducten waar nodig specifieke informatie te leveren aan de zorgverzekeraar over de diagnose, indicatie en geleverde zorgvorm, zodat de zorgverzekeraar beter kan sturen op rechtmatigheid en doelmatigheid. Deze informatie is alleen beschikbaar voor de verzekeraar bij wie de declaratie wordt ingediend en mag alleen worden verwerkt voor controle op doelmatigheid en rechtmatigheid en het verstrekken van spiegelinformatie voor contractafspraken over passende zorg. De implementatie vraagt om aanpassing van wet- en regelgeving en het definiëren en inregelen van de benodigde informatie in declaraties. De aanname is dat hiervoor vijf jaar nodig is, waarna de besparing geleidelijk oploopt. Voor de raming van deze maatregel wordt uitgegaan van besluitvorming op 1 januari 2025.

16. Herzien beheersingsmodel tertiaire medisch-specialistische zorg (TWMZ 20)

De overheid herziert het beheersingsmodel van de tertiaire medisch-specialistische zorg. De aanname is dat aanbieders van tertiaire MSZ relatief veel marktmacht hebben, met minder doelmatigheid tot gevolg. Met deze maatregel stuurt de overheid op aanpassing van de instrumenten van zowel de overheid als zorgverzekeraars, met als doel een sterker tegenwicht te bieden tegen de onderhandelingspositie van derdelijnszorgaanbieders. Bij de herziening worden in ieder geval betrokken: vergroting van de mogelijkheden voor gezamenlijke inkoop door zorgverzekeraars, inzet van het aanmerkelijke marktmacht-instrumentarium bij de contractering van ziekenhuizen met grote marktmacht, sturing op doelmatigheid binnen de beschikbaarheidsbijdrage academische zorg of aanpassing van de afbakening daarvan, capaciteitsregulering door specifieke zorgfuncties aan te wijzen die alleen mogen worden verricht door aangewezen zorgaanbieders, en prijsregulering. De raming veronderstelt besluitvorming op 1 januari 2025 en een voorbereidingsperiode van vier jaar, omdat de potentiële gevolgen voor de werking van het stelsel nadere analyse vragen en aanpassing van wet- en regelgeving nodig zal zijn. De opbrengst is gebaseerd op aannames over de omvang van de tertiaire zorg, de mate waarbij daarbij sprake is van prijsverschillen

als gevolg van marktmacht en de mate waarin het met de maatregelen mogelijk is deze prijsverschillen te beperken. Deze raming kent een hoge mate van onzekerheid. Het is daarom raadzaam een meer precieze raming te maken van het verwachte financiële effect als onderdeel van het voorbereidingstraject, om te voorkomen dat de maatregel leidt tot continuïteitsproblemen of kwaliteitsverlies bij zorgaanbieders.

Langdurige zorg en ondersteuning

17. Geen toegang tot Wet langdurige zorg voor lichtere zorgzwaartes - VG3 (TWMZ 5)

De toegang tot zorg vanuit de Wet langdurige Zorg (Wlz) vervalt voor nieuwe cliënten met een lichtere zorgzwaarte met een verstandelijke handicap (VG3). Cliënten met deze zorgbehoefte zijn dan voor verpleging, verzorging en behandeling voortaan aangewezen op de Zvw. Voor begeleiding/dagbesteding, huishoudelijke hulp en cliëntondersteuning kunnen zij een beroep doen op de Wmo 2015. Daar wordt deze zorg goedkoper geleverd dan in de Wlz. Door het nemen van deze maatregel zullen cliënten hun woonlasten zelf moeten betalen. Dit brengt voor de VG3 cliënten hogere maandlasten met zich mee. De maatregel vergt wijziging van in ieder geval de Wlz en onderliggende regelgeving, mogelijk moeten de Zvw en Wmo ook worden aangepast. Het ingroeipad van de maatregel betreft minimaal acht jaar, inclusief een wetgevingstraject van drie jaar. Het ingroeipad is afhankelijk van of de maatregel alleen geldt voor nieuwe cliënten, of tevens voor de bestaande populatie.

18. Extramurale ouderenzorg naar de Wmo en Zvw met korting van 25 procent

Extramurale ouderenzorg (in de vorm van VPT, MPT) wordt overgeheveld naar de Wmo en de Zvw. De Wlz wordt voor ouderen teruggebracht tot het domein waarvoor de wet oorspronkelijk bedoeld was, namelijk langdurige institutionele intramurale zorg. De flexibiliteit in de zorg en ondersteuning neemt erdoor toe en het wordt makkelijker om bij alle veranderingen die zich in het leven van zelfstandig wonende ouderen voordoen, maatwerk te blijven leveren. Deze maatregel levert vanaf 2027 485 miljoen euro op, daarnaast zijn er transitiekosten van circa 30 miljoen euro gedurende acht jaar. Het is niet onderzocht of de korting van 25 procent daadwerkelijk behaald kan worden. Mogelijk leidt deze maatregel tot verlies aan kwaliteit en toegankelijkheid.

19. Ouderenzorg niet meer geleverd vanuit Wlz, maar vanuit gemeenten met doelmatigheidskorting van 10 procent

De ouderenzorg wordt vanuit de Wlz overgeheveld naar de Wmo met een korting van 10 procent. De aanname is dat er door het overhevelen van de ouderenzorg naar de Wmo synergie kan worden gerealiseerd in het sociaal domein en dat gemeenten meer baat hebben bij het investeren in preventie van zware zorg en ondersteuning. Het is niet onderzocht of de doelmatigheidswinst van 10 procent behaald kan worden. De maatregel is niet getoetst op haalbaarheid en uitvoerbaarheid. In deze variant wordt ruim 16 miljard euro overgeheveld van een niet-risicodragend naar een risicodragend systeem. Het Gemeentefonds wordt in budgettaire omvang met circa 50 procent verhoogd. De overgehevelde middelen zijn voor gemeenten vrij besteedbaar. In beginsel blijven de normen ten aanzien van kwaliteit en toegankelijkheid gelijk, maar mogelijk leidt deze maatregel tot verlies aan kwaliteit en/of toegankelijkheid. In de berekening is rekening gehouden met transitiekosten van 250 miljoen euro gedurende acht jaar. De besparing kan ingaan vanaf het derde jaar na het moment dat het besluit is genomen en kent een oploep van vijf jaar omdat gemeenten in staat worden gesteld de korting stapsgewijs door te voeren. De huidige Wlz-premie van 9,65 procent kan niet op dit niveau gehandhaafd worden. Dit heeft invloed op de belastinginning en de inkomens. Het exacte besparingspotentieel, de haalbaarheid en de uitvoerbaarheid van deze maatregel zullen nader onderzocht moeten worden.

20a. Meewegen sociale context in de Wlz (TWMZ 9)

Bij de indicatiestelling van de langdurige zorg en ondersteuning wordt voortaan de sociale context van een cliënt meegewogen. Voor de sociale context onderscheiden we twee vormen van zorg: gebruikelijke zorg en mantelzorg. Gebruikelijke zorg betreft de dagelijkse zorg die partners en huisgenoten geacht worden elkaar te bieden. Deze vorm van zorg wordt verplicht meegewogen. Mantelzorg betreft informele zorg door mensen die geen deel uitmaken van hetzelfde huishouden. Het verlenen van mantelzorg blijft op vrijwillige basis. Wanneer een cliënt aan de toegangscriteria voldoet blijft hij/zij aanspraak maken op Wlz-zorg. De Wlz-aanspraak wordt meer op de persoonlijke situatie toegespitst door bij de Wlz-indicatiestelling door het ClZ de sociale context mee te wegen. Dit leidt tot een ander gebruik van Wlz-zorg en mogelijk tot lagere instroom in de Wlz wanneer mensen geneigd zijn langer in de Wmo/Zvw te blijven. Als de sociale omgeving ontbreekt of niet bereid is tot het verlenen van mantelzorg, bestaat nog steeds recht op zorg vanuit de Wlz. Hierdoor wordt geen afbreuk gedaan aan verzekerde rechten, maar wordt het potentieel van sociale context wel meegewogen. Het meewegen van de sociale context in de ouderenzorg leidt tot een verwachte netto-besparing van 13 miljoen euro. Hierin zijn de extra uitvoeringslasten bij het ClZ meegenomen. Voor deze maatregel is een wetswijziging nodig. Dit vergt drie jaar.

20b. De Wlz wordt een voorziening (BMH beleidsoptie 28B)

Een verdergaande variant is het omzetten van het verzekerde recht op zorg binnen de Wlz in een voorziening, waarbij de cliënt zorg op maat krijgt en rekening wordt gehouden met het sociale netwerk en mantelzorg. Het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) krijgt de bevoegdheid om mogelijke inzet vanuit de sociale context van de cliënt mee te wegen bij de toegang tot de Wlz en vervolgens de aanspraken op zorg daar op af te stemmen. Het gaat om wat van de sociale omgeving kan worden verwacht met betrekking tot begeleiding, huishoudelijke hulp en dagbesteding. Alle andere geleverde zorg, zoals medische handelingen en persoonlijke verzorging, liggen niet of veel minder in de rede. Voor de leveringsvormen volledig pakket thuis, modulair pakket thuis en persoonsgebonden budget in de Wlz geldt dat al rekening wordt gehouden met het sociale netwerk en mantelzorg.

Het is een aanspraakbeperkende maatregel die op termijn leidt tot minder instroom in de Wlz. Overgangsrecht voorziet in het eerbiedigen van bestaande aanspraken. Dat betekent dat de structurele besparingen op de ouderenzorg via natuurlijk verloop ongeveer drie jaar na invoering tot wasdom komen. Voor de gehandicaptenzorg en voor de geestelijke gezondheidszorg zal dat na tien jaar of langer zijn.

Momenteel leveren mantelzorgers gemiddeld ongeveer 11 uur per week mantelzorg. Dit gemiddelde zal fors moeten stijgen om deze maatregel te realiseren, ook omdat het mantelzorgpotentieel de komende jaren door de vergrijzing daalt van maximaal 32 procent naar 20 procent. Daarbij komt dat 11 uur een gemiddelde is en dat er een grote groep cliënten minder dan dit gemiddelde krijgt. Het staat niet vast hoeveel zorg kan worden vervangen door mantelzorg; dit hangt af van de maatschappelijke bereidheid en mogelijkheid om een groter deel van de zorg door mantelzorgers onbetaald te laten verrichten.

Er is sprake van een ingroeipad, daarnaast is er sprake van transitiekosten en een weglek van 10 procent naar de Zvw en Wmo. Extra uitvoeringskosten (omdat het indicatieproces intensiever wordt) en compensatiemaatregelen voor specifieke (inkomens)groepen zijn niet meegenomen in deze berekeningen. Ook de eigen bijdragenderving is niet opgenomen in de berekening. Dit zorgt voor een beperkte daling van de opbrengsten.

21. Zorgkantoren benchmarken op ingekochte leveringsvorm in de gehandicaptenzorg i.c.m. beperken keuzevrijheid leveringsvorm

Momenteel wordt de regionale contracteerruimte van de zorgkantoren in de gehandicaptenzorg door de NZa verdeeld zonder normerende elementen omtrent de ingekochte leveringsvormen. Deze maatregel zorgt ervoor dat de contracteerruimte van de zorgkantoren voor de gehandicaptenzorg (ghz) binnen de Wet langdurige zorg (Wlz) voortaan zo wordt bepaald dat de ingekochte leveringsmix van de groep meest efficiënte zorgkantoren de norm wordt. Gedeclareerde zorg en afgegeven indicaties spelen hierbij een belangrijke rol. Dit geeft een prikkel voor andere zorgkantoren om ook een meer doelmatige leveringsmix in te kopen. Het macrobudget wordt gekort op basis van het nieuwe model. In de Wlz hebben cliënten keuzevrijheid met betrekking tot de leveringsvorm. Een belangrijke randvoorwaarde om zorgkantoren in staat te stellen om te kunnen sturen op leveringsvorm, is het beperken van deze keuzevrijheid. Het ingroeipad hangt af van of deze maatregel voor enkel nieuwe cliënten of ook voor de bestaande populatie wordt toegepast. Nader onderzoek is nodig om het besparingspotentieel, ingroeipad en uitvoerbaarheid van deze maatregel volledig vast te kunnen stellen.

22. Verlagen tarieven informele zorg Wlz-pgb naar 17,50 euro

De vergoeding voor informele zorg wordt teruggebracht van 22,98 euro naar 17,50 euro (-24 procent). Het gaat minder lonen om informele zorg te leveren. Daarmee wordt het pgb (uitsluitend) een zorginstrument en minder een instrument voor inkomensondersteuning voor naasten. Een mogelijk nadeel is dat het om een kwetsbare groep gaat en het risico bestaat dat mantelzorgers die veel tijd kwijt zijn aan ondersteuning financieel in een lastige positie komen. Naar verwachting vindt er substitutie richting formele zorg plaats, wat een deel van de opbrengst teniet doet. Dit substitutie-effect is geschat op 10 procent. Voor de maatregel moet de regeling Langdurige Zorg worden aangepast. Een deel van informele zorg wordt geregeld via arbeidscontracten. In deze reeds bestaande contracten kan het tarief niet eenzijdig verlaagd worden. Hiermee is geen rekening gehouden in het ingroeipad.

23. Financiële blijk van waardering voor mantelzorgers afschaffen

De financiële blijk van waardering voor mantelzorg wordt afgeschaft. Met ingang van 1 januari 2016 is structureel 100 miljoen euro toegevoegd aan het Gemeentefonds voor mantelzorgondersteuning en –waardering. Dit bedrag is in prijspeil 2023 140 miljoen euro en wordt met deze maatregel gekort op het Gemeentefonds. Gemeenten hebben de plicht beleid voor mantelzorg te maken en dit vast te leggen in hun beleidsplan. In de wet is opgenomen dat bij

verordening wordt bepaald op welke wijze het college zorg draagt voor een jaarlijkse blijk van waardering voor de mantelzorgers van cliënten in de gemeente. Omdat er nu een wettelijke taak is om te waarderen en daar kosten aan zijn verbonden, is een wetswijziging van de Wmo nodig om deze taak te schrappen.

24. Mondzorg en hulpmiddelen niet langer bovenbudgettair vergoeden

Mondzorg en hulpmiddelen worden momenteel niet gebudgetteerd, maar worden bovenbudgettair ten laste van het Fonds langdurige zorg gebracht. Hierover worden dus geen productieafspraken gemaakt, maar mondzorgaanbieders en hulpmiddelenleveranciers brengen de kosten direct in rekening bij het zorgkantoor. Deze maatregel budgetteert de kosten voor mondzorg en hulpmiddelen door het onder te brengen in de contracteerruimte. Voor mondzorg gelden wel reeds prestaties en tarieven die zijn vastgesteld door de NZa. De kosten voor mondzorg worden ondergebracht in de integrale zvp-tarieven inclusief behandeling. De NZa stelt momenteel geen tarieven vast voor hulpmiddelen. Dit vergt een aanpassing van de AmvB. Vervolgens kunnen de kosten voor hulpmiddelen worden ondergebracht in de betreffende tarieven. Deze zorg wordt daarmee onderdeel van het totaalpakket aan zorg waarvoor de zorgaanbieder een afspraak maakt met het zorgkantoor. Dit geeft de zorgaanbieder een prikkel om deze zorg doelmatiger te leveren en in te kopen. Deze maatregel gaat ervan uit dat dit een besparing oplevert van 10 procent aan mondzorg en 5 procent aan hulpmiddelen. Dit resulteert in een structurele besparing van 22 miljoen euro. Deze maatregel vergt een aanpassing van de Regeling langdurige zorg, de administratieve processen van mondzorgaanbieders en instellingen en de beleidsregels van de NZa. Deze wijziging vergt twee jaar. De extra prikkels voor doelmatige inkoop zullen geleidelijk effect sorteren. Het volledig effect van de maatregel wordt bereikt in drie jaar.

25. Benchmarking verpleeg- en verzorgingstehuizen

Met deze maatregelen wordt ondoelmatigheid in de verpleeg- en verzorgingstehuizen teruggedrongen door middel van een benchmark in combinatie met individuele tarieven. Deze maatregel maakt onderlinge verschillen tussen zorgaanbieders (verpleeghuizen) in dezelfde omstandigheden inzichtelijk, zodat de zorgaanbieders hun eigen kosten met die van andere, vergelijkbare zorgaanbieders kunnen vergelijken. De zorgkantoren kunnen dan vervolgens met zorgaanbieders binnen een door de NZa gereuleerde tarieftruimte over de individuele tariefafspraken onderhandelen en afspraken maken met minder efficiënte zorgaanbieders om de zorg doelmatiger te gaan leveren.

Deze vorm van benchmarking is in principe uitvoerbaar mits voldaan aan de noodzakelijke randvoorwaarden. Zo zal naast de deugdelijkheid van het vastgestelde tarief ook moeten worden onderbouwd waarom zorgaanbieders als 'peers' zijn te beschouwen en op basis van welke kenmerken dit is bepaald. Dit brengt extra bewijslast voor de NZa met zich mee. Bovendien zal de datakwaliteit verbeterd moeten worden en moet voorkomen worden dat er een race to the bottom ontstaat op kwaliteit. Een dergelijke vorm van benchmarking is nog niet eerder daadwerkelijk ingevoerd dus er resteren belangrijke risico's wat betreft de (juridische) uitvoerbaarheid. Verder is er een nadere mededingingsrechtelijke analyse nodig, alsmede wetswijzigingen van de Wlz en Wmg.

De eerdere inschatting van de potentiële opbrengst van het invoeren van deze vorm van benchmarking is structureel 755 miljoen euro. Dit is in prijs- en volumepeil 2021. Om deze maatregel te indexeren dient rekening gehouden te worden met de demografie-, inkomens en overige groei effecten en de loon- en prijsontwikkeling sinds 2021. Daarnaast maatregel is eerder ingeboekt onder de noemer integrale vergelijking. In het coalitieakkoord Rutte IV is besloten af te zien van de invoering van deze maatregel, maar de bijbehorende besparing is wel ingeboekt en verwerkt in de maximumtarieven. Het exacte besparingspotentieel van deze maatregel zal nader onderzocht moeten worden, alsmede de uitvoerbaarheid van de maatregel. Uitvoeringskosten zijn niet meegenomen.

26. Versnelling opschaling digitale zorg in de verpleeg- en gehandicaptenzorg (TWMZ 7)

Deze maatregel richt zich op de implementatie en opschaling van bestaande digitale zorgtoepassingen in de verpleegzorg en de gehandicaptenzorg in de Wlz. Door dit te versnellen en te verbreden naar andere doelgroepen en de werkprocessen hierop aan te passen stijgt de arbeidsproductiviteit. Op basis van het SIRM rapport Geschat potentieel digitale zorg loopt de geschatte opbrengst in de verpleeg- en gehandicaptenzorg vanaf 2027 op tot 270 miljoen euro structureel vanaf 2031. Tevens zijn er incidentele transitiekosten van 23 miljoen euro per jaar opgenomen voor de eerste 4 jaar. Uitgangspunt bij de opbrengst is dat het door het vorige kabinet ingezette beleid ten aanzien van gegevensuitwisseling wordt doorgezet en conform planning wordt gerealiseerd. Tevens zijn in de opbrengst ook de meeropbrengsten meegenomen die zich naar verwachting na 2026 voordoen bij een succesvolle

implementatie van IZA, WOZO en TAZ. Om op basis van deze productiviteitstijging een financiële besparing te realiseren zullen zorginkopers afspraken moeten maken over een bijstelling van de tarieven en het voorkomen van opvulling van eventuele vrijgekomen capaciteit.

27. Geen toegang tot Wet langdurige zorg voor lichtere zorgzwaartes - GGZW1 (TWMZ 5)

Sinds de openstelling van de Wlz voor de ggz voldoen fors meer cliënten aan de toegangscriteria dan vooraf ingeschat. Voor het laagste zorgprofiel is de instroom 2,5 keer groter dan vooraf voorzien. De zorginhoudelijke criteria voor toegang tot de Wlz zijn algemeen beschreven en voor iedere cliënt, ongeacht de grondslag, hetzelfde. Mogelijk heeft het ClZ hierdoor voor deze specifieke doelgroep te weinig instrumenten om te beoordelen of iemand met een psychische stoornis voldoet aan de zorginhoudelijke toegangscriteria Wlz. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat mensen onterecht wel of juist geen toegang tot de Wlz krijgen.

Met deze maatregel vervalt de toegang tot zorg vanuit de Wlz voor nieuwe cliënten met de lichtere zorgzwaartes voor geestelijke gezondheidszorg (GGZ-W1). Een groot deel zal zorg voortaan via de Wmo ontvangen, waar zorg voor lagere tarieven wordt aangeboden. De verwachting is dat 75 procent van de huidige populatie overgaat naar de Wmo. De maatregel vergt wijziging van in ieder geval de Wlz en onderliggende regelgeving, mogelijk moeten de Zvw en Wmo ook worden aangepast. Het ingroeipad van de maatregel betreft minimaal zes jaar, inclusief een wetgevingstraject van drie jaar. Het ingroeipad is afhankelijk van of de maatregel alleen geldt voor nieuwe cliënten of tevens voor de bestaande populatie.

28. Terugdraaien ggz naar Wlz

Deze maatregel beoogt de openstelling van de Wlz voor mensen met een psychische stoornis terug te draaien. Dit betekent dat deze cliënten weer aangewezen zijn op hoofdzakelijk de Wmo (beschermd wonen) en mindere mate Zvw. Het voortgezet verblijf (GGZ-B) blijft een toegangscriterium. De besparing treedt op omdat tarieven in de Wmo lager zijn dan in de Wlz. De maatregel vergt een wetswijziging en er is aangenomen dat er drie jaar overgangsrecht is. Tevens zijn er transitiekosten van 1,5 procent van de grondslag over twee jaar (conform ZIK bij kleine transitie).

29. Opnemen gemaakte doelmatigheidsslag in de tarieven voor de ggz-w

De ggz-w tarieven voor zzp's exclusief behandeling en de vpt's (zowel exclusief en inclusief dagbesteding) worden met 10 procent gekort. Deze tarieven zijn afgeleid uit verouderde tarieven uit 2014, waardoor de gerealiseerde doelmatigheidsslag van gemeenten tussen 2015 en 2021 niet is meegenomen. De verwachting is dat 20 procent van de aanbieders overstapt naar het integrale tarief. De maatregel vergt een aanwijzing van de minister van VWS aan de NZa om de tarieven te verlagen (inclusief voorhangprocedure aan beide Kamers). De maatregel heeft hierdoor in t+2 effect. De NZa moet redelijkerwijs kostendekkende tarieven vaststellen voor zorg van voldoende kwaliteit. De tariefkorting moet daarom voldoende zijn onderbouwd.

30. Uitname Gemeentefonds in relatie tot Wmo Beschermd Wonen

Uit het Gemeentefonds volgt een extra uitname van structureel 250 miljoen euro. Onder andere uit onderzoek van Significant en instroomcijfers van het ClZ is gebleken dat meer cliënten dan verwacht de Wlz zijn ingestroomd, nadat de Wlz in 2021 is opengesteld voor mensen met een psychische stoornis. Een groot deel van deze cliënten ontving voorheen ondersteuning vanuit de Wmo, waaronder beschermd wonen. Daarmee staat het budget voor beschermd wonen niet meer in verhouding met de feitelijke aantallen cliënten die gebruik maken van deze voorziening. Nader onderzoek is nodig naar de juridische houdbaarheid van de maatregel en de onderbouwing van het bedrag in overleg met fondsbeheerders.

31. Afbouwen subsidies/opdrachten maatschappelijke ondersteuning

Deze maatregel betreft het deels discontinueren van subsidies en opdrachten op de VWS-begroting voor participatie en zelfredzaamheid. Deze doelstelling valt onder de taken van gemeenten en kan doelmatiger uitgevoerd worden door gemeenten. De subsidies die hieronder vallen zijn bijvoorbeeld bedoeld voor onafhankelijke cliëntondersteuning.

II. Pakketmaatregelen

Curatieve zorg

32a en b. Gedeeltelijke of volledige sluiting van het basispakket (TWMZ 16)

Het verzekerde pakket wordt gedeeltelijk (maatregel A) of volledig (maatregel B) gesloten voor de instroom van nieuwe behandelmogelijkheden. De indicatieve opbrengst in 2040 is 1,1 miljard euro voor gedeeltelijke sluiting (A) en 1,5 miljard voor volledige sluiting (B). Het huidige pakket bestaat grotendeels uit open aanspraken, zoals 'zorg zoals medisch-specialisten die plegen te bieden'. Hierdoor stromen nieuwe behandelmogelijkheden meestal in zonder expliciete toetsing aan de pakketcriteria en expliciete politieke besluitvorming. De maatregel wordt toegepast op delen van de zorg waar risico's worden gesignaleerd voor de uitgaven of doelmatigheid (gedeeltelijke sluiting) of een zo groot mogelijk deel van de curatieve zorg (volledige sluiting). De instroom van nieuwe behandelmogelijkheden vraagt om een expliciet politiek besluit en het beschikbaar stellen van budget. De opbrengst is geraamd voor de huidige ramingsperiode (2028). Hierna blijft de maatregel leiden tot lagere groei, maar wordt het effect verdisconteerd in toekomstige groeiramingen. De raming gaat uit van besluitvorming op 1 januari 2025. De uitvoering is afhankelijk van voldoende capaciteit bij het Zorginstituut. Het risico bestaat dat de uitvoering hierdoor vertraging oploopt.

33a. Hulpmiddelen uit pakket (BMH beleidsoptie 37)

Veelvoorkomende hulpmiddelen waarbij de kosten per gebruiker lager zijn dan 900 euro gemiddeld per hulpmiddel gaan uit het basispakket. Deze zorg kwalificeert niet meer als noodzakelijk te verzekeren zorg. Gebruikers gaan deze hulpmiddelen zelf betalen of aanvullend verzekeren. Het gevolg is zeer forse eigen betalingen, ook omdat ouderen vaak gebruik maken van meerdere hulpmiddelen tegelijk en de kosten daarom stapelen. Dit zal voor mensen die dit niet zelf kunnen bekostigen de toegankelijkheid van de zorg verminderen. Het gebruik van deze hulpmiddelen zal dan afnemen. Binnen het huidige stelsel, waarin een verschil bestaat binnen de Wlz tussen cliënten die verblijf met en zonder behandelingen afnemen, leidt deze maatregel tot een toename van de rechtsongelijkheid. Het is gebruikelijk om advies te vragen aan het Zorginstituut voor het nemen van een pakketmaatregel. In de reeks wordt uitgegaan van een jaar doorlooptijd voor dit advies.

33b. Incontinentiematerialen uit pakket

Dit is een variant op maatregel 30a, waarbij alleen incontinentiematerialen uit het basispakket worden gehaald. Het is gebruikelijk om advies te vragen aan het Zorginstituut voor het nemen van een pakketmaatregel. In de reeks wordt uitgegaan van een jaar doorlooptijd voor dit advies.

33c. Orthesen uit pakket

Dit is een variant op maatregel 30a, waarbij alleen orthesen uit het basispakket worden gehaald. Het is gebruikelijk om advies te vragen aan het Zorginstituut voor het nemen van een pakketmaatregel. In de reeks wordt uitgegaan van een jaar doorlooptijd voor dit advies.

33d. Flash Glucose Monitor uit basispakket

Dit is een variant op maatregel 30a, waarbij alleen de Flash Glucose Monitor uit het basispakket wordt gehaald. De Flash Glucose Monitor is in 2019 toegevoegd aan het basispakket, als alternatief voor vingerprikken voor patiënten met diabetes. Het is gebruikelijk om advies te vragen aan het Zorginstituut voor het nemen van een pakketmaatregel. In de reeks wordt uitgegaan van een jaar doorlooptijd voor dit advies.

34. Pakketmaatregel huishoudelijke taken kraamzorg

De kraamzorg bestaat deels uit huishoudelijke basistaken. Bij een reguliere indicatiestelling van 49 uur kraamzorg beslaat dit op dit moment grofweg 8 uur. Met deze maatregel wordt de basishuishoudelijke hulp expliciet uitgesloten als onderdeel van het verzekerde pakket. Dit vergt een wijziging van het besluit Zorgverzekeringen. Aangenomen wordt dat verzekeraars opvulzorg zullen voorkomen door te sturen op een navenante reductie in het aantal uren zorg. De maatregel impliceert dat ouders meer huishoudelijke taken zelf uitvoeren, dan wel deze taken via informele of voor eigen rekening betaalde zorg laten uitvoeren. Door personeelstekorten in de kraamzorg, bestaat er een kans dat de besparing lager uitvalt, doordat de zorg voor de kraamvrouw en baby voorrang zal krijgen en hierdoor in de praktijk reeds veel minder dan 8 uur gemiddeld aan huishoudelijke hulp wordt besteed. In de praktijk is het gemiddeld aantal kraamzorguren op dit moment zo'n 30 uur. Dat betekent dat de minst urgente zorg, ofwel huishoudelijke hulp, naar verwachting alleen geleverd wordt voor zover nodig en passend. Tot slot wordt vanuit de beroepsgroep een nieuw indicatieprotocol verwacht, waarmee meer gestuurd wordt op passende

kraamzorg. Door bovenstaande ontwikkelingen kunnen de besparingen lager uitvallen. Het is gebruikelijk om advies te vragen aan het Zorginstituut voor het nemen van een pakketmaatregel. In de reeks wordt uitgegaan van een jaar doorlooptijd voor dit advies.

35. Pakketmaatregel geneesmiddelen

Dit betreft het uit het pakket halen van een deel van de extramurale geneesmiddelen. In het bijzonder gaat het om middelen waarbij beargumenteerbaar is dat collectieve verzekering niet noodzakelijk is, omdat het gaat om betaalbare middelen die beschikbaar zijn in de vrije verkoop. De maatregel kan per AmvB ingevoerd worden. Rekening moet worden gehouden met 10 procent weglek via eigen betalingen / eigen risico en een nader te ramen besparingsderving als gevolg van substitutie met (duurdere) middelen in het pakket. In de raming wordt daarom uitgegaan van een nader in te vullen stelpost van 250 miljoen euro. Het is raadzaam het substitutierisico voor besluitvorming nader te kwantificeren. Het Zorginstituut brengt in het voorjaar van 2024 advies uit over zelfzorggeneesmiddelen in het basispakket, op basis waarvan een besluit kan worden genomen. Zie onderstaande tabel voor de mogelijke middelen. De data in de tabel hebben betrekking op 2022.

Mogelijkheden ter invulling van deze maatregel:

Tabel 32			
Geneesmiddel	Totale uitgaven (miljoen euro)	Aantal gebruikers	Totale uitgaven per gebruiker (euro's)
Maagzuurremmers (chronisch gebruik)	160	2.260.000	71
Middelen bij obstipatie	70	1.560.000	45
NSAID's (ontstekingsremmers/pijnstillers; hoge doseringen)	36	1.840.000	20
Codeïne	17	590.000	28
Kunsttranen	43	760.000	56
Allergiemiddelen (oogdruppels, neusspray, antihistaminica), o.a. tegen hooikoorts	53	1.440.000	37

36. Kraamzorg volledig uit basispakket (ZiK M_116, variant B)

Kraamzorg wordt volledig uit het pakket gehaald. De verwachte uitgaven aan kraamzorg bedragen in 2024 circa 390 miljoen euro voor circa 160.000 verzekerden. Mogelijk zullen ouders als gevolg van deze maatregel kraamzorg gaan mijden. Daarnaast kan het ertoe leiden dat zowel moeder als kind langer in een ziekenhuis verblijven na een bevalling. Het is gebruikelijk om advies aan het Zorginstituut te vragen voor het nemen van een pakketmaatregel. In de reeks wordt uitgegaan van een jaar doorlooptijd voor dit advies.

37. Recht op vergoeding kraamzorg beperken tot 6 uur + inkomensafhankelijke eigen bijdrage (ZiK M_116, variant A)

Het recht op kraamzorg wordt beperkt tot 6 uur (3 dagen, 2 uur) voor alle bevallingen en er komt een inkomensafhankelijke eigen bijdrage. De berekening is gebaseerd op ZiK (Variant A), waarbij de totale uitgaven aan kraamzorg en het gemiddeld aantal uren kraamzorg zijn geüpdatet.

38. Langdurige wijkverpleging vervalt als aanspraak in het basispakket Zvw (ZiK M_117)

De verzekerde aanspraak wijkverpleging wordt beperkt tot de kortdurende zorg. Deze wordt met name verstrekt na een ziekenhuisopname. De kosten van langdurige wijkverpleging draagt de burger voortaan zelf of hij moet zich hier additioneel voor verzekeren. Mensen die op jonge leeftijd een beperking krijgen (Wajongers) houden wel aanspraak op langdurige wijkverpleging. Verder geldt er een overgangstermijn voor bestaande cliënten. Omdat een deel van de cliënten ook in aanmerking zou komen voor Wlz-zorg of gemeentelijke ondersteuning, worden de betreffende budgetten verhoogd met 500 en 800 miljoen euro structureel.

39. Verkleining basispakket op basis van ziektelast

Zorg voor aandoeningen die een lagere ziektelast hebben dan een bepaald minimum worden uit het basispakket verwijderd. In deze variant wordt de grens gesteld dat maximaal 10 procent van de gezondheid verloren gaat als de aandoening onbehandeld blijft. De impact van de aandoening voor het leven van de patiënt blijft daarmee beperkt. Het implementeren is technisch uitvoerbaar, maar complex omdat er meer informatie nodig is over de ziektelast van aandoeningen. Daarom is er flankerend beleid nodig om onderzoek te doen naar ziektelast en moet de maatregel geleidelijk ingaan.

40. Een vaste eigen bijdrage van 5 euro per uur voor de wijkverpleging, onafhankelijk van het inkomen (ZIK 68)

Er komt een vaste eigen bijdrage per uur voor wijkverpleegkundige zorg in de Zorgverzekeringswet (Zvw). De maatregel moet tot beheersing van zorgkosten leiden en verkleint het verschil met de regels voor de Wlz. Bij de bepaling van de opbrengst van de eigen bijdrage is gebruik gemaakt van NZa data-analyses voor cliëntgroepen in de wijkverpleging. In deze analyse staat het aantal uren wijkverpleging per deelgroep en de verdeling over de cliënten. Het instellen van een vaste eigen bijdrage per uur past overigens niet bij de beleidsrichting van de nieuwe bekostiging wijkverpleging waaraan wordt gewerkt. Beoogd wordt daarin om met cliëntenprofielen de PxQ te vervangen. De opbrengsten zijn berekend op basis van cijfers uit 2019 en daarna opgehoogd naar 2021. In totaal zijn met de wijkverpleging 50 miljoen uren per jaar gemoeid, tegen een gemiddeld tarief van 67 euro. Met een vaste eigen bijdrage van 5 euro per uur wordt dus 270 miljoen euro bespaard. Tegelijkertijd treedt ook een remgeldeffect op, omdat mensen door de eigen bijdrage minder wijkverpleging gaan gebruiken. Het remgeldeffect in de Zvw is gekwantificeerd o.b.v. CPB cijfers op 220 miljoen euro. Het kan leiden tot hogere zorgkost in andere domeinen, zoals de Wlz, waar cliënten sneller in zullen stromen. De meerkosten worden hier op 790 miljoen euro geschat. Tegelijkertijd wordt verwacht dat de kosten in de Wmo en de Zvw zullen dalen, en dat dit effect ongeveer gelijk is aan de Wlz stijging. Daling van 480 miljoen euro voor de Zvw en 260 miljoen euro voor de Wmo.

41. Een inkomensafhankelijke bijdrage van gemiddeld €5 per uur voor de wijkverpleging (KiK 2023, TWMZ 2)

Deze maatregel betreft een eigen bijdrage voor wijkverpleegkundige zorg van gemiddeld vijf euro voor volwassenen. De maatregel moet tot beheersing van zorgkosten leiden en verkleint het verschil met de regels voor de Wlz. De bijdrage is inkomensafhankelijk. De maatregel leidt tot een ombuiging van 1,2 miljard euro in de Zvw en een besparing van 300 miljoen in de Wmo. Door invoering van een eigen bijdrage voor wijkverpleegkundige zorg in de Zvw zal de vraag naar Wlz-zorg toenemen. Dit leidt tot een intensivering van 1 miljard euro in de Wlz. Per saldo leidt de maatregel tot een ombuiging van 600 miljoen euro. Bij deze maatregel wordt in aansluiting op de TWMZ uitgegaan van besluitvorming per 1 januari 2025.

42. Afschaffen subsidieregeling Veelbelovende Zorg

De subsidieregeling Veelbelovende zorg is bedoeld voor behandelingen die veelbelovend lijken, maar niet uit het basispakket worden vergoed, omdat niet bewezen is dat de zorg minstens even effectief is als de bestaande (gebruikelijke) behandeling in Nederland. Vaak gaat het om specifieke, kleinere patiëntgroepen en/of om dure zorg, waardoor er een langere terugverdientijd is en er geen marktpartijen te vinden zijn die het onderzoek naar de effectiviteit en kosteneffectiviteit ten opzichte van de bestaande (gebruikelijke) behandeling ervan willen financieren. De overheid biedt op dit moment structureel 69 miljoen aan financiële ondersteuning bij het onderzoek naar de effectiviteit en kosteneffectiviteit van deze zorg. Het is mogelijk om deze subsidie stop te zetten. Gevolg is dat het veld zelf deze onderzoeken moet bekostigen. Het afschaffen van de subsidieregeling kan een negatief effect hebben op de kwaliteit en toegankelijkheid van de zorg. In de budgettaire tabel is het volledig afschaffen van de subsidieregeling opgenomen. Het ingroeipad van 7 jaar is gemaakt op basis van de toekomstige subsidierondes die dan niet meer plaats zullen vinden. Het is ook mogelijk om de subsidie desgewenst te verlagen in plaats van af te schaffen. Dit is alleen mogelijk voor de toekomstige subsidierondes: het is niet mogelijk om te besparen op het deel van de subsidie die al vergeven (en daarmee verplicht) is.

43. Limiteren vergoede behandelingen s-ggz

In de jaren 2017 tot 2020 zijn de kosten en uren per gebruiker in de specialistische ggz sterk toegenomen. Voor sommige onderdelen van de ggz is het aantal geleverde uren per gebruiker bijna verdubbeld. De toegenomen behandelduur kan een logisch effect van het ingezette beleid ten aanzien van ambulantisering zijn, maar de toename lijkt sterker dan alleen op basis van ambulantisering te verklaren is. Om de kosten terug te dringen, kan gedacht worden aan een pakketmaatregel die het aantal zorgprestaties per behandeling limiteert in de ambulante specialistische ggz. Indien de gemiddelde kosten per patiënt in de s-ggz hiermee kunnen worden teruggebracht naar het niveau van 2017, betekent dit een besparing van 9,2 procent. De financiële reeks neemt hier een afslag van 50 procent op, onder meer omdat een deel van de mensen de verlengde zorg wel nodig heeft. Het is gebruikelijk om advies aan het Zorginstituut te vragen voor het nemen van een pakketmaatregel. In de reeks wordt uitgegaan van een jaar doorlooptijd voor dit advies.

44. Korting beschikbaarheidsbijdrage academische ziekenhuizen (TWMZ 20)

Met deze maatregel wordt de onderzoeks- en innovatiecomponent van de beschikbaarheidsbijdrage academische zorg met een derde gekort (95 miljoen euro). UMC's, het Antoni van Leeuwenhoek en het Prinses Maxima Centrum ontvangen momenteel extra budget t.o.v. reguliere ziekenhuizen. Het gaat om een vergoeding voor de topreferente functie en de ontwikkeling van nieuwe vormen van diagnostiek en behandeling. Met deze maatregel wordt de laatstgenoemde component verlaagd. Hierbij is de gedachte dat de overheid de keus kan maken meer of minder te investeren in onderzoek en innovatie. Om deze korting uit te voeren wordt deze onderzoeks- en innovatiecomponent gewijzigd in een normatief budget, waarbij de ontvangers worden geacht hun onderzoeksactiviteiten aan te passen aan het beschikbare budget. Hiervoor is aanpassing van wetgeving nodig. Voor de raming van deze maatregel wordt uitgegaan van besluitvorming op 1 januari 2025.

Langdurige zorg en ondersteuning

45. Schrappen aanspraak Wlz mondzorg (TWMZ 6)

De pakketverschillen mondzorg binnen de Wlz worden opgeheven door mondzorg te schrappen uit de aanspraak Wlz. Cliënten die voldoen aan specifieke voorwaarden maken alsnog aanspraak op collectief gefinancierde mondzorg in de vorm van bijzondere tandheelkundige zorg vanuit de Zvw. Op basis van dit criterium komen verreweg de meeste Wlz-cliënten in aanmerking voor mondzorg. Enkel cliënten met zorgzwaarteprofiel VV4 en VV6 komen niet in aanmerking voor bijzondere tandheelkunde en zullen hiervoor een aanvullende verzekering moeten afsluiten of de kosten zelf moeten dragen. Het tweede besparende effect is een veronderstelde doelmatigheidswinst van 10 procent die voortkomt uit het overgaan van niet risicodragende Wlz-uitvoerders naar risicodragende zorgverzekeraars met meer inkoopmacht. De maatregel levert in totaal een structurele besparing op van 30 miljoen euro. Om de maatregel in te voeren is een wetswijziging vereist. Wetswijziging en implementatie vergen twee jaar.

46. Schrappen aanspraak dagbesteding in de Wlz (TWMZ 4)

Met deze maatregel vervalt de aanspraak op collectief gefinancierde dagbesteding binnen de Wlz. Dit betekent dat cliënten dagbesteding zelf moeten gaan bekostigen of een beroep moeten doen op mantelzorg. Gemeenten zullen deze dagbesteding gedeeltelijk via algemene voorzieningen gaan leveren. Dit zal leiden tot aanvullende lasten voor de gemeenten. Deze maatregel geldt niet voor de meest kwetsbare cliënten waarbij de leveringsvorm verblijf in een instelling is. Vooralsnog is niet te bepalen of de maatregel uitvoerbaar is voor gemeenten en wat de impact van de maatregel is. De totale netto-collectieve zorguitgaven dalen naar verwachting met 375 miljoen euro. Voor deze maatregel is een wetswijziging vereist waarvan de doorlooptijd ten minste 3 jaar is.

47. Huishoudelijke hulp uit de Wmo (ZiK M_75)

Huishoudelijke hulp wordt niet meer vergoed vanuit de Wmo. Mensen dragen zelf de kosten van huishoudelijk hulp. Er is uitgegaan van een gedragseffect waarbij een deel van de cliënten met huishoudelijke hulp een beroep gaat doen op zwaardere zorg, namelijk o.a. Wlz-zorg. De werkelijke omvang van dit gedragseffect kan afwijken aangezien niet alle aannames zijn onderzocht. Verder is verondersteld dat de capaciteit verpleeghuisplekken bevroren zal blijven en dat deze cliënten daarom alleen voor Wlz-zorg thuis in aanmerking komen. De maatregel vergt een wetswijziging. De totale netto-collectieve zorguitgaven dalen naar verwachting met 400 miljoen euro. Dit is een per saldo effect: de maatregel gaat naar verwachting gepaard met budgettaire effecten in de verschillende domeinen (besparingen in de Zvw en Wmo en een intensivering in de Wlz). Indien Wlz-uitgaven een hoger groeitempo kennen dan Zvw- en Wmo-uitgaven dan kan de besparing lager uitvallen.

48. Hulpmiddelen niet meer vanuit het verzekerde Wlz-pakket en overhevelen naar de Wmo 2015

Momenteel zijn hulpmiddelen onderdeel van het verzekerde Wlz-pakket. Deze maatregel schrapt de aanspraak op hulpmiddelen vanuit de Wlz. Hulpmiddelen kunnen enkel nog vanuit de Wmo 2015 worden geleverd. Het volledige budget wordt overgeheveld naar het Gemeentefonds met een doelmatigheidskorting van 10 procent. Dit betreft een aanname, het is niet onderzocht of deze doelmatigheidswinst behaald kan worden. Als gevolg van gederfde eigen betalingen in de Wlz en toename van de inkomsten uit eigen betalingen in de Wmo wijkt het budgettaire effect mogelijk af. Deze inkomsteneffecten zijn niet onderzocht. Voor deze maatregel moet de Wmo 2015 aangepast worden.

49. Beperken toegang tot Wmo-voorzieningen op basis van inkomen en vermogen

Door deze maatregel vervalt de toegang tot Wmo-voorzieningen in de categorieën «Hulpmiddelen & Diensten» en «Huishoudelijke Hulp» voor inkomens boven de 50.000 euro. Er kan een andere inkomens- vermogensgrens overwogen worden. Verder kan overwogen worden om gemeenten een bemiddelingstaak te geven, voor zover

deze burgers te weinig doenvermogen hebben om de ondersteuning zelf te regelen (de uitvoeringskosten daarvan zijn niet in de reeks opgenomen). De (on)mogelijkheden hiertoe zouden daarbij nog wel nader moeten worden onderzocht en burgers zouden de ondersteuning dan nog wel zelf moeten financieren. Er is uitgegaan van een gedragseffect waarbij een deel van de cliënten met huishoudelijke hulp een beroep gaat doen op zwaardere zorg vanuit de Wlz. De werkelijke omvang van dit gedragseffect kan afwijken aangezien niet alle aannames zijn onderzocht. Verder is verondersteld dat de capaciteit verpleeghuisplekken bevroren zal blijven en dat deze cliënten daarom alleen voor Wlz-zorg thuis in aanmerking komen. Het budgettaire effect is een per saldo effect. De maatregel gaat naar verwachting gepaard met budgettaire effecten in de verschillende domeinen (besparingen in de Zvw en Wmo en een intensivering in de Wlz). De invoeringstermijn is mede afhankelijk van een wetswijziging en een uitvoeringstoets bij het CAK en bedraagt minimaal 3 jaar. Bij hulpmiddelen en diensten is er rekening gehouden met een overgangsregeling van 10 jaar.

III. Eigen betalingen

Curatieve zorg

50. Eigen betalingen hulpmiddelen (ZiK M_66)*

Er wordt een eigen risico voor hulpmiddelen ingevoerd: alle extramurale hulpmiddelen in het basispakket worden door gebruikers betaald tot een jaarlijks maximum van 200 euro per persoon. Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt naar type hulpmiddel. Het reguliere eigen risico geldt niet meer voor hulpmiddelen. Ook de huidige eigen betalingen voor specifieke hulpmiddelen komen te vervallen. De maatregel geldt niet voor verzekerden jonger dan 18 jaar. Doel is een extra remmende werking op het gebruik van hulpmiddelen en het stimuleren van het gebruik van goedkopere alternatieven. De maatregel vergt een aanpassing van het Besluit zorgverzekering.

51. Eigen betalingen extramurale geneesmiddelen (ZiK M_65, variant 3)*

Er wordt een eigen bijdrage voor extramurale geneesmiddelen van 5 euro per receptregel ingevoerd met een maximum van 200 euro per jaar. Als de patiënt geneesmiddelen gebruikt met een lagere prijs dan de eigen bijdrage, dan betaalt de patiënt slechts de (lagere) prijs van de geneesmiddelen. De eigen bijdrage staat in aanvulling op het eigen risico en eventuele GVS-bijbetalingen. De maatregel vergt aanpassing van het Besluit zorgverzekering.

52. Maximale eigen bijdrage Geneesmiddelenvergoedingssysteem verhogen

De maximale eigen bijdrage vanuit het GVS wordt verhoogd van 250 naar 500 euro per jaar. De eigen bijdrage is sinds 2019 gemaximeerd. Deze maatregel was bedoeld als flankerend beleid bij de voorgenomen modernisering van het GVS en om stapeling van eigen bijdragen tegen te gaan. Het kabinet heeft in 2023 besloten om de voorgenomen modernisering niet uit te voeren. De raming veronderstelt dat hogere eigen betalingen ontstaan voor 66.000 geneesmiddelengebruikers. Het verhogen van de eigen bijdrage versterkt mogelijk de prikkel voor gebruikers om te kiezen voor een gelijkwaardig geneesmiddel zonder bijbetaling. Fabrikanten kunnen reageren op het risico van overstappen door prijzen te verlagen. Deze effecten zijn niet meegenomen in de raming.

53. Eigen bijdrage ambulancevervoer

Op dit moment valt de ambulancezorg onder het eigen risico. Deze maatregel stelt voor om voor iedere declarabele ambulancerit een vaste eigen bijdrage te vragen van 75 euro per rit. In 2022 werden er ongeveer 1 miljoen acute en planbare ritten gemaakt. Rekening houdend met 10 procent weglek van eigen risico levert de maatregel 65 miljoen euro op. Verrekening vindt plaats via de verzekeraar.

54. Eigen risico per 2025 indexeren

Het eigen risico wordt vanaf 2025 weer geïndexeerd (in plaats van 2026). Door de indexatie stijgt het maximale verplicht eigen risico in 2025 naar huidige inzichten tot 400 euro (15 euro stijging). De daadwerkelijke indexatie voor 2025 wordt volgens de bestaande systematiek vastgesteld bij de begroting 2025, waardoor de opbrengst van de maatregel nog kan veranderen. In de berekening is zo goed mogelijk rekening gehouden met hervorming van het verplicht eigen risico in de medisch-specialistische zorg per 2025. Een herberekening door het CPB is nodig voor een update van het gedragseffect.

55. Eigen risico per 2025 indexeren met eenmalige inhaalindexatie voor 2024

Het eigen risico wordt vanaf 2025 weer geïndexeerd (in plaats van 2026). Daarbij wordt eenmalig extra geïndexeerd voor de gemiste indexatie in 2024. Door de indexatie stijgt het maximale verplicht eigen risico in 2025 naar huidige inzichten tot 425 euro (40 euro stijging). De daadwerkelijke indexatie voor 2025 wordt volgens de bestaande

systematiek vastgesteld bij de begroting 2025, waardoor de opbrengst van de maatregel nog kan veranderen. In de berekening is zo goed mogelijk rekening gehouden met hervorming van het verplicht eigen risico in de medisch-specialistische zorg per 2025. Een herberekening door het CPB is nodig voor een update van het gedragseffect.

56. Eigen risico verhogen met 100 euro (ZiK M_54, variant 1a)*

Deze maatregel heeft ten doel het verplicht eigen risico te verhogen van 385 euro naar 485 euro. Als gevolg van de maatregel zullen de private zorguitgaven stijgen en zullen de opbrengsten van de eigen bijdrage toenemen. Verhoging van het eigen risico leidt tot een groter remgeldeffect en verlaagt de toegankelijkheid van de zorg. De budgettaire reeks is niet geactualiseerd sinds ZiK 2020 en er is geen rekening gehouden met hervorming van het verplicht eigen risico per 2025. Vanaf 2026 wordt het eigen risico weer geïndexeerd.

57. Aanpassen verplicht en afschaffen vrijwillig eigen risico (ZiK M_54, variant 2a)*

Deze maatregel heeft ten doel het eigen risico te verhogen met 100 euro naar 485 euro en het vrijwillig eigen risico af te schaffen. Als gevolg van de maatregel zullen de private zorguitgaven stijgen en zullen de opbrengsten van de eigen bijdrage toenemen. Verhoging van het verplicht eigen risico leidt tot een groter remgeldeffect en verlaagt de toegankelijkheid van de zorg. Het afschaffen van het vrijwillig eigen risico vermindert het remgeldeffect en vergroot de toegankelijkheid van de zorg. Voor de uitvoering moet de Zvw aangepast worden en deze moet getoetst worden aan het Europees recht, wat naar verwachting anderhalf tot twee jaar zal duren. De budgettaire reeks is niet geactualiseerd sinds ZiK 2020 en er is geen rekening gehouden met hervorming van het verplicht eigen risico in de medisch-specialistische zorg per 2025. Vanaf 2026 wordt het eigen risico weer geïndexeerd.

58. Aanpassen verplicht eigen risico voor de kabinetsperiode en afschaffen vrijwillig eigen risico

Deze maatregel heeft ten doel het eigen risico gedurende de kabinetsperiode in 2025 eenmalig te verhogen naar 485 euro en het vrijwillig eigen risico af te schaffen. Na de eenmalige verhoging wordt het eigen risico de rest van de kabinetsperiode bevroren. Als gevolg van de maatregel zullen de private zorguitgaven stijgen en zullen de opbrengsten van de eigen bijdrage toenemen. Verhoging van het verplicht eigen risico leidt tot een groter remgeldeffect en verlaagt de toegankelijkheid van de zorg. Het afschaffen van het vrijwillig eigen risico vermindert het remgeldeffect en vergroot de toegankelijkheid van de zorg. Voor de uitvoering moet de Zvw aangepast worden en deze moet getoetst worden aan het Europees recht, wat naar verwachting anderhalf tot twee jaar zal duren. De budgettaire reeks is beperkt geactualiseerd sinds ZiK 2020 en de hervorming van het verplicht eigen risico in de medisch specialistische zorg per 2025 is niet meegenomen.

59a t/m c. Invoeren procentueel eigen risico Zvw (ZiK M_56)*

In plaats van het verplicht eigen risico wordt een verplicht procentueel eigen risico ingevoerd in de Zvw. Verzekerden betalen in dit systeem voortaan een percentage van hun zorgkosten zelf totdat ze een bepaald maximum eigen risicobedrag hebben bereikt. In deze varianten wordt het maximumbedrag hoger zodat de macro-opbrengst van de eigen betalingen gelijk blijft. Er zijn drie percentages: 25 procent met een maximale eigen betaling van 670 euro, 50 procent met een maximale eigen betaling van 480 euro en 75 procent met een maximale eigen betaling van 420 euro. De budgettaire reeks is niet geactualiseerd sinds ZiK 2020 de hervorming van het verplicht eigen risico in de medisch specialistische zorg per 2025 is niet meegenomen.

60. Two-tier-systeem met grens X op 300 euro en grens Y op 680 euro (ZiK M_57)*

In plaats van het bestaande eigen risico wordt het two-tiersysteem ingevoerd. Het eigen risico wordt hierbij gerelateerd aan de hoogte van de zorguitgaven van een verzekerde. Nu is er een vast eigen risico, maar deze maatregel koppelt de hoogte van het eigen risico aan de individuele zorguitgaven. Dan gelden er drie stappen:

1. Verzekerden betalen de eerste zorgkosten tot grens X (300 euro) volledig zelf (100 procent).
2. Daarna betalen ze tot grens Y (680 euro) een gedeelte van de gemaakte zorgkosten (25 procent).
3. Boven grens Y (680 euro) worden vervolgens de zorgkosten volledig vergoed (0 procent).

De macro-opbrengst van de eigen betalingen blijft hierbij gelijk. De maximale eigen betaling is 300 euro + 25 procent * (680 euro – 300 euro) = 395 euro. De introductie van een two-tier-systeem vergt een wetswijziging. Daarnaast zal ook de administratie van verzekeraars moeten worden aangepast. Er is ten minste twee jaar nodig om de maatregel in te voeren. De budgettaire reeks is niet geactualiseerd sinds ZiK 2020 en de hervorming van het verplicht eigen risico in de medisch specialistische zorg per 2025 is niet meegenomen.

61. Inkomensafhankelijk eigen risico (ZiK M_59)*

De maatregel betreft invoering van een inkomensafhankelijk eigen risico. Voor inkomens tussen 15.000 en 30.000 euro blijft het eigen risico 385 euro. Voor inkomens onder deze grens wordt het eigen risico verlaagd naar 100 euro en voor inkomens boven de grens wordt het eigen risico verhoogd naar 800 euro. De grens en de bijbehorende bedragen zorgen ervoor dat de opbrengst van de eigen betalingen in totaal gelijk blijft. Per saldo leidt dit tot een structurele besparing van 55 miljoen euro vanwege een hoger remgeldeffect aan de bovenkant van de inkomensgrens. De maatregel heeft een nivellerend effect en verhoogt de marginale druk. De budgettaire reeks is niet geactualiseerd sinds ZiK 2020 en de hervorming van het verplicht eigen risico in de medisch specialistische zorg per 2025 is niet meegenomen.

62. Huisartsenzorg onder eigen risico (ZiK M_63)

De aanspraak op huisartsenzorg en multidisciplinaire zorg wordt onder het eigen risico geplaatst. Dit geldt zowel voor algemene huisartsenzorg als huisartsenposten. Het inschrijftarief voor een huisarts wordt niet onder het eigen risico geplaatst. Hierdoor vindt er een verschuiving plaats van collectieve financiering van de huisartsenzorg naar financiering vanuit het eigen risico. De maatregel leidt ook tot een remgeldeffect. Naar verwachting zullen mensen minder vaak (of later) naar de huisarts gaan. Deze maatregel vergt een wijziging van het besluit Zorgverzekering.

63. Invoeren eigen bijdrage voor bezoek aan de huisartsenpost (ZiK M_64)

Iedere volwassene moet voor elk bezoek aan de huisartsenpost (HAP) een eigen bijdrage van 25 procent van de zorgkosten gaan betalen. Met de invoering van een eigen bijdrage voor bezoek aan de huisartsenpost wordt oneigenlijk gebruik van deze voorziening ontmoedigd. Een bezoek aan de HAP is voor de zorgverzekeraar (en premiebetaler) duurder dan een bezoek aan de eigen huisarts. In deze maatregel is uitgegaan van een tarief 142 euro voor een consult en 215 euro voor een visite. Deze eigen bijdrage van 25 procent kan ingevoerd worden met een wijziging van het Besluit Zorgverzekering. Dit kost naar verwachting een jaar.

64. Invoeren eigen bijdrage bij verblijf in het ziekenhuis (ZiK M_67)*

Voor ziekenhuisverblijf wordt een eigen bijdrage van 10 euro per ligdag ingevoerd, met een maximum van 100 euro per patiënt per jaar. De maatregel geldt niet voor verzekerden jonger dan 18 jaar. Deze maatregel vergt een wijziging van het besluit Zorgverzekering.

65. Eigen bijdrage 100 euro curatieve ggz

Met deze maatregel wordt in de curatieve ggz een generieke eigen bijdrage geheven van 100 euro voor de generalistische basis-ggz en de gespecialiseerde ggz. In 2020 ging het om circa 800.000 patiënten. Een eigen bijdrage vergroot het kostenbewustzijn bij de cliënten, waardoor naar verwachting het zorggebruik daalt. In 2012 is korte tijd sprake geweest van een eigen bijdrage van maximaal 200 euro. Destijds zorgde het invoeren van de eigen bijdrage voor een daling van het aantal behandelingen, maar er zijn toen ook meer kosten gemaakt in de acute ggz (waarschijnlijk als gevolg van zorgmijding door zwaardere cliënten). Gebaseerd op de effecten die toen optraden, levert een eigen bijdrage van 100 euro naar schatting 65 miljoen euro op, waarvan 50 miljoen euro inkomsten uit de eigen bijdrage en 15 miljoen euro door veranderd zorggebruik.

66. Eigen bijdrage meeverzekeren kinderen onder de 18 jaar: 5 euro per maand

Op dit moment zijn kinderen gratis meeverzekerd op de polis van de ouders/verzorgers. Met deze maatregel wordt een eigen bijdrage voor het meeverzekeren van 5 euro per kind per maand geïntroduceerd.

Langdurige zorg en ondersteuning**67. Vermogen zwaarder meewegen: verhogen vermogensinkomensbijstelling (VIB) naar 8 procent (TWMZ 2)**

Deze maatregel betreft alleen het verhogen van de vermogensinkomensbijstelling (VIB) voor Wlz en Wmo beschermd wonen en dus niet voor de gehele Wmo. In de huidige situatie wordt voor de berekening van de eigen bijdragen in de Wlz en Wmo beschermd wonen, naast het verzamelinkomen, rekening gehouden met de hoogte van het vermogen door de zogenaamde vermogensinkomensbijstelling (VIB). Op basis van de VIB wordt 4 procent van het vermogen boven een bepaalde vrijstelling opgeteld bij het verzamelinkomen. Deze maatregel verhoogt de VIB van 4 procent naar 8 procent. Hiermee wordt de verlaging van de VIB uit 2019 teruggedraaid. Hierdoor gaat het vermogen zwaarder meewegen in de berekening van de eigen bijdragen Wlz en Wmo beschermd wonen. Uitvoeringskosten en gedragseffecten zijn niet gekwantificeerd.

68. Vermogen zwaarder meewegen: marginaal tarief niet meetellen over grondslag VIB (TWMZ 2)

In de huidige situatie wordt voor de berekening van de lage eigen bijdrage in de Wlz en Wmo beschermd wonen gerekend met 10 procent (het marginaal tarief) van de som van het verzamelinkomen en de VIB. Doordat het marginaal tarief ook doorwerkt op de VIB, betekent dit dat vermogen feitelijk voor 0,4 procent (10 procent * 4 procent) meetelt. Deze maatregel zorgt ervoor dat het marginaal tarief alleen nog wordt berekend over het verzamelinkomen en niet langer over de VIB. Hierdoor gaat het vermogen zwaarder meewegen in de berekening van de lage eigen bijdrage in de Wlz en Wmo beschermd wonen. Uitvoeringskosten en gedragseffecten zijn niet gekwantificeerd.

69. Vermogen zwaarder meewegen: compensatie vervallen ouderentoeslag afschaffen (TWMZ 2)

Tot 2016 kende de fiscaliteit de zogenoemde ouderentoeslag. Aow-gerechtigden met geen/weinig aanvullend pensioen maar wel vermogen hadden recht op een extra vermogensvrijstelling. Dit leidde tot het betalen van minder belasting voor deze groep en ook het verzamelinkomen daalde door de ouderentoeslag. In 2016 kwam de ouderentoeslag te vervallen. Doorwerking op de hoogte van de eigen bijdrage werd als onwenselijk gezien. Daarom is binnen de systematiek van de eigen bijdrage (Wlz en Wmo beschermd wonen) de zogenoemde Compensatie Vervallen Ouderentoeslag (CVO) geïntroduceerd. De CVO beoogt de doorwerking in de hoogte van de eigen bijdrage te mitigeren. Sinds de introductie van de CVO is het heffingsvrije vermogen voor alle burgers fors verhoogd. Ook is de VIB van 8 procent naar 4 procent verlaagd. Daarmee vervalt de noodzaak van de CVO grotendeels. Ook kent de regeling technische imperfecties waardoor sprake kan zijn van overcompensatie. Dit kan betekenen dat het hebben van vermogen tot een lagere in plaats van een hogere eigen bijdrage leidt. Uitvoeringskosten zijn niet meegenomen in deze berekening. Vanwege de inkomenseffecten (tot 1700 euro per jaar) kan er voor gekozen worden om deze maatregel geleidelijk te laten ingroeien.

70. Gelijke behandeling vermogen: vermogen in eigen woning en box 3-vermogen gelijk behandelen, alleen bij hoge eigen bijdrage (TWMZ 2)

In de huidige eigen bijdrage systematiek voor de Wlz en Wmo beschermd wonen worden verschillende soorten vermogen ongelijk behandeld; voor de grondslag voor de VIB wordt enkel gekeken naar vermogen in box 3. Met deze maatregel wordt de overwaarde van de eigen woning onderdeel van de grondslag voor de hoge eigen bijdrage in de Wlz en Wmo beschermd wonen. Om de maatregel uit te voeren dient het Centraal Administratie Kantoor (CAK) specifieke gegevens met betrekking tot de overwaarde van de eigen woning te ontvangen. Hiervoor zijn wetswijzigingen nodig. Ook dient er nader onderzoek gedaan te worden, bijvoorbeeld naar hoe de overwaarde als zodanig 'gelabeld' kan worden en naar de situatie waarin de overwaarde in de eigen woning daalt. Uitvoeringskosten en gedragseffecten zijn niet gekwantificeerd. Vanwege de forse potentiële inkomenseffecten (tot 2650 euro per maand) kan er voor gekozen worden om deze maatregel geleidelijk te laten ingroeien.

71. Gelijke behandeling vermogen: vermogen in eigen woning en box 3-vermogen gelijk behandelen, bij alle leveringsvormen (TWMZ 2)

In de huidige eigen bijdrage systematiek voor de Wlz en Wmo beschermd wonen worden verschillende soorten vermogen ongelijk behandeld; voor de grondslag voor de VIB wordt enkel gekeken naar vermogen in box 3. Met deze maatregel wordt de overwaarde van de eigen woning onderdeel van de grondslag voor alle leveringsvormen in de Wlz en Wmo beschermd wonen. Om de maatregel uit te voeren dient het CAK specifieke gegevens met betrekking tot de overwaarde van de eigen woning te ontvangen. Hiervoor zijn wetswijzigingen nodig. Ook dient er nader onderzoek gedaan te worden, o.a. naar hoe de overwaarde als zodanig 'gelabeld' kan worden en naar de situatie waarin de overwaarde in de eigen woning daalt. Uitvoeringskosten en gedragseffecten zijn niet gekwantificeerd. Vanwege de forse potentiële inkomenseffecten (tot 2650 euro per maand) kan er voor gekozen worden om deze maatregel geleidelijk te laten ingroeien.

72. Gelijke behandeling vermogen: box 2- en box 3-vermogen gelijk behandelen (TWMZ 2)

In de huidige eigen bijdrage systematiek voor de Wlz en Wmo beschermd wonen worden verschillende soorten vermogen ongelijk behandeld; voor de grondslag voor de VIB wordt enkel gekeken naar vermogen in box 3. Deze maatregel voegt vermogen in box 2 toe aan de grondslag voor de VIB. Daarmee worden verschillende vormen van vermogen meer gelijk belast en wordt een mogelijkheid tot het ontwijken van eigen bijdrage beperkt. De uitvoerbaarheid van de maatregel hangt af van registratie van box 2-vermogen via een register van aandeelhouders of een andere manier van registratie van vermogen in box 2. Uitvoeringskosten en gedragseffecten zijn niet gekwantificeerd. Vanwege de forse potentiële inkomenseffecten (tot 2650 euro per maand) kan er voor gekozen worden om deze maatregel geleidelijk te laten ingroeien.

73. Prikkels binnen stelsel: afschaffen aftrekpost bijdrageplichtig inkomen mpt/pgb (TWMZ 2)

De huidige berekening van de eigen bijdragen voor een mpt of pgb houdt rekening met een aftrekpost op het bijdrageplichtig inkomen (6.695 euro in 2023), waardoor deze leveringsvormen nu relatief aantrekkelijk zijn ten opzichte van vpt, met name voor cliënten met een bovenmodaal inkomen. Deze maatregel schaft deze aftrekpost af. Uitvoeringskosten en gedragseffecten zijn niet gekwantificeerd.

74. Verhogen inkomensafhankelijke eigen bijdrage Wmo

Bij deze maatregel worden bij AMvB de parameters aangepast op basis waarvan de inkomensafhankelijke eigen bijdrage wordt berekend. Met deze aanpassing komt de eigen bijdrage voor cliënten op een vergelijkbaar niveau te liggen van vóór 2019, hoewel voor sommige cliënten de eigen bijdrage hoger zal worden en voor anderen lager dan voor 2019. Hierdoor is een uitname van 50 miljoen euro uit het Gemeentefonds mogelijk. Daarnaast kan het Uitgaven Plafond Zorg met 30 miljoen euro worden verlaagd. Er is geen rekening gehouden met eventuele extra kosten in de gemeentelijke uitvoering en/of bij het CAK als gevolg van deze maatregel. Het wetsvoorstel voor de inkomensafhankelijke eigen bijdrage wordt per 1 januari 2026 ingevoerd, waardoor deze AMvB per 1 januari 2027 in werking kan treden.

Jeugd

75a. Invoeren inkomensafhankelijke bijdrage voor jeugdzorg

De maatregel houdt in dat er een vaste eigen bijdrage per huishouden per maand ingevoerd. Er wordt één eigen bijdrage per huishouden betaald, ook als meerdere jongeren in het huishouden jeugdzorg ontvangen. De eigen bijdrage is inkomensafhankelijk en bedraagt 20 euro per huishouden per maand. De hoogte van het bedrag is een politieke keuze en kan lager of hoger zijn. Om de maatregel in te voeren is een wetswijziging vereist. Daarnaast dient een nieuw systeem voor de inning van eigen bijdrage te worden opgezet. Daarom is een implementatietermijn van 3 jaar gehanteerd. In de reeks is rekening gehouden met de effecten van de Hervormingsagenda Jeugd. Deze maatregel kan worden gebruikt ter invulling van de niet-ingevulde taakstelling van 511 miljoen euro op jeugdzorg. In dat geval kan geen aanvullende opbrengst worden ingeboekt.

75b. Invoeren gemaximeerde inkomensafhankelijke bijdrage voor jeugdzorg

De maatregel houdt in dat er een inkomensafhankelijke bijdrage wordt ingevoerd, waarbij een vast percentage van het bruto inkomen wordt gehanteerd. Deze bijdrage kent een drempel van 130 procent van het wettelijk minimumloon (circa 30.000 euro). De eigen bijdrage is gemaximeerd op 1.000 euro per jaar. Om de maatregel in te voeren is een wetswijziging vereist. Daarnaast dient een nieuw systeem voor de inning van eigen bijdrage te worden opgezet. Daarom is een implementatietermijn van 3 jaar gehanteerd. In de reeks is rekening gehouden met de effecten van de Hervormingsagenda Jeugd. Deze maatregel kan worden gebruikt ter invulling van de niet-ingevulde taakstelling van 511 miljoen euro op jeugdzorg. In dat geval kan geen aanvullende opbrengst worden ingeboekt.

IV. Besparen begrotingsgefinancierde uitgaven

Langdurige zorg en ondersteuning

76. Beëindigen inkomensondersteuning aan chronisch zieken en gehandicapten

Met het afschaffen van de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg) en Compensatie Eigen Risico (CER) per 2014 is besloten om gemeenten verantwoordelijk te maken voor financieel maatwerk aan chronisch zieken en gehandicapten (met bovengemiddeld veel zorgkosten). Gemeenten ontvangen daarvoor vanaf 2017 structureel 268 miljoen euro, in het huidige prijspeil is dit 370 miljoen euro. Gemeenten hebben de vrijheid om te bepalen op welke wijze ze tot financieel maatwerk voor hun inwoners komen (bijvoorbeeld het aanbieden van een gemeentepolis). Het vervallen van deze middelen zal negatieve inkomenseffecten hebben op de doelgroep. De hoogte hiervan is echter niet te berekenen. Voor deze kwetsbare groep zal eerst inzichtelijk moeten worden gemaakt wat de negatieve inkomenseffecten zijn en of deze kunnen worden gedragen door de doelgroep. Daarnaast zal de doelgroep bij het wegvallen van deze inkomensondersteuning mogelijk elders een beroep doen op inkomensondersteuning. De maatregel vergt een wetswijziging (vervallen art. 2.1.7. van de Wmo 2015) en een uitname uit het Gemeentefonds.

77. Terugdraaien stimuleren van wooncombinaties van jongeren en ouderen

Vanuit het coalitieakkoord Rutte IV is 35 miljoen euro structureel beschikbaar voor het stimuleren van wooncombinaties van ouderen en jongeren. Het volledig terugdraaien van deze intensivering is mogelijk vanaf 2031. Op basis van de huidige subsidieregeling zijn er (gedeeltelijk) verplichtingen aangegaan tot en met 2030.

Jeugd

78. Beëindigen subsidieregeling Opvang kinderen van ouders met trekkend/varend bestaan

De subsidie aan internaten voor de opvang en verzorging van kinderen van binnenschippers, kermisexploitanten en circusartiesten wordt stopgezet, omdat dit niet als een collectieve verantwoordelijkheid hoeft te worden gezien. De keuze voor binnenvaart en de opvang van kinderen ligt, net als bij kinderen van in het buitenland werkende ouders, bij de ouders zelf. Het beëindigen van de subsidie kan tot gevolg hebben dat deze kinderen hybride onderwijs gaan volgen of dat schippers mogelijk stoppen met varen om hun kinderen op te vangen. De maatregel voorziet in een tijdige aankondiging (per 1 januari 2024) en een instroomstop per september 2025. Aangezien het een langlopende subsidie betreft is rekening gehouden met een afbouwpad van vijf jaar. Mogelijke frictiekosten voor de sector zijn niet meegenomen.

79. Minder standaard consulten 0-jarigen bij het consultatiebureau

Gemeenten zijn krachtens de Wet publieke gezondheid verantwoordelijk voor het laten uitvoeren van het basispakket Jeugdgezondheidszorg. Belangrijk onderdeel daarin is de functie van het consultatiebureau, waar ouders met hun kinderen van 0 tot 4 jaar voor screening en preventie heen gaan. In het eerste levensjaar gaat het om 10 bezoeken en in het tweede tot en met vierde jaar om nog eens 5 bezoeken. Een deel van de bezoeken wordt gecombineerd met toediening van een vaccinatie uit het rijksvaccinatieprogramma. Op basis van deze maatregel wordt het aantal contactmomenten in het eerste levensjaar teruggebracht tot negen. Afwijken van het huidige aantal contactmomenten heeft mogelijk gevolgen voor de kwaliteit van de zorg. Omdat de middelen voor jeugdgezondheidszorg onderdeel zijn van het Gemeentefonds is een uitname uit het fonds noodzakelijk. Om een contactmoment minder af te dwingen is een wets- en stelselwijziging nodig zijn.

80. E-healthtoepassingen in de Jeugdzorg

In de jeugdzorg hebben cliënten vaak arbeidsintensieve begeleiding nodig waarbij de inzet van e-health mogelijk voor een besparing kan zorgen. Er kan meer ingezet worden op e-healthtoepassingen die leiden tot een lagere arbeidsinzet, zoals digitale programma's, blended care-interventies en het gebruik maken van technologie zoals VR. Onbekend is in welke mate jeugdzorg behandelingen vervangen kunnen worden. Met name ambulante jeugdzorg komt in aanmerking voor e-healthtoepassingen. Daarnaast kan van jongere kinderen niet verwacht worden dat e-health effectief kan worden ingezet. De aanname is dat dit een besparing van 1,5 procent oplevert op het totale budget voor jeugdzorg. Dit levert naar verwachting een structurele besparing op van 75 miljoen euro. Er is rekening gehouden met transitiekosten van in totaal 150 miljoen euro verdeeld over vier jaar. Er zal eerst onderzoek moeten worden gedaan naar de efficiënte en effectieve inzet van e-health binnen de jeugdzorg. In het eerste jaar is daarom rekening gehouden met 5 miljoen euro onderzoekskosten. Deze maatregel raakt aan de besparingsopgave in de Hervormingsagenda, waardoor de opbrengst lager kan zijn. Daarnaast kan deze maatregel worden gebruikt ter invulling van de niet-ingevulde taakstelling van 511 miljoen euro op jeugdzorg. In dat geval kan geen aanvullende opbrengst worden ingeboekt.

Arbeidsmarkt, arbeidsvoorwaarden en opleidingen

81. Opheffen subsidieregeling stageplaatsen zorg II

Via de subsidieregeling ontvangen zorginstellingen die stages realiseren een vergoeding voor leerlingen die een opleiding volgen (tot verpleegkundige, verzorgende, doktersassistent of een sociaalagogische opleiding). Met de maatregel wordt de subsidieregeling opgeheven. Het afschaffen kan onderbouwd worden met de stelling dat werkgevers in de zorg (net als andere bedrijven en organisaties) zelf verantwoordelijk zijn voor het aanbod van kwalitatief goede stageplaatsen om zo op lange termijn kwalitatief hoogwaardig personeel aan te trekken. Daarnaast concludeerde de Algemene Rekenkamer in 2023 dat het onwaarschijnlijk is dat de subsidie effectief is in het creëren van meer stageplekken. Opheffen van de subsidieregeling dient uiterlijk een half jaar voor de start van een schooljaar te gebeuren om de zorginstellingen juridisch gezien de benodigde tijd te geven om hierop te kunnen anticiperen. De maatregel heeft mogelijk een hogere premie als gevolg

82. Opheffen subsidieregeling vaccinatie stageplaatsen

De subsidieregeling vaccinatie stageplaatsen zorg draagt eraan bij dat jaarlijks 30 à 35 duizend stagiairs gevaccineerd worden tegen hepatitis B. Met de maatregel wordt deze subsidieregeling opgeheven. Stage-instellingen en stagiairs worden zelf verantwoordelijk voor het financieren van noodzakelijke vaccinaties voor de uitvoering van het werk. Opheffen van de subsidieregeling dient uiterlijk een half jaar voor de start van het betreffende schooljaar te gebeuren.

83. Kwaliteitsimpuls personeel ziekenhuizen niet toevoegen aan de TAZ

Via de Kwaliteitsimpuls Personeel Ziekenhuiszorg (KIPZ) is jaarlijks 227,5 miljoen euro beschikbaar voor ziekenhuizen om te investeren in extra scholing van personeel. In het Integraal Zorgakkoord is besloten om deze middelen toe te voegen aan het programma Toekomstbestendige Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn (TAZ), waar zij voor een soortgelijke doelstelling ingezet worden. In deze maatregel wordt de subsidieregeling per 1 januari 2025 afgeschaft en worden de middelen niet toegevoegd aan de TAZ. Ziekenhuizen kunnen ertoe besluiten om de kosten voor scholing te verrekenen met de zorginkopers. Dit heeft mogelijk een hogere premie als gevolg. De Algemene Rekenkamer heeft zich in een rapport uit 2017 kritisch uitgelaten over de verantwoordingseisen en de effectiviteit van de regeling.

84. Verlagen subsidie publieke gezondheidszorgopleidingen met 50 procent

Deze instellingssubsidie wordt verstrekt om instroom te stimuleren in de opleidingen infectieziektebestrijding, jeugdgezondheidszorg, medische milieukunde of tuberculosebestrijding. De subsidie is in 2012 ingevoerd. Sinds 2019 verloopt de financiering van deze opleidingen via een instellingssubsidie aan de stichting SBOH. Per 1 januari 2026 kan de subsidie worden afgebouwd tot 16 miljoen euro. Deze opleidingen worden daarna minder gestimuleerd. Dit kan effect hebben op de instroom en daarmee het Capaciteitsplan 2024-2027.

85. Verlagen subsidie opleiding tot advanced nurse practitioner met 50 procent

Deze subsidie is gericht op nieuwe beroepsbeoefenaren in de zorg – verpleegkundig specialisten – die speciaal worden opgeleid om eenvoudige en routinematige taken over te nemen van huisarts of specialist. De subsidie per student bedraagt een vast bedrag per maand voor de maximale duur van de opleiding. De subsidie bedraagt 38 miljoen euro en kan in meerdere stappen worden afgebouwd. De maatregel kan tot mei voorafgaand aan het betreffende schooljaar worden ingevoerd. Dit kan effect hebben op de instroom en daarmee het Capaciteitsplan 2024-2027.

86. Afbouwen subsidie samen regionaal sterk

Met deze subsidie wordt in de beschikbaarheid van een regionale arbeidsmarktinfrastructuur voorzien. Het gaat bijvoorbeeld om eenduidige informatievoorziening aan werkgevers en werknemers over ontwikkelingen op de regionale arbeidsmarkt, afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt en instrumenten voor duurzame inzetbaarheid. Het afschaffen van de subsidie legt de verantwoordelijkheid voor regionale samenwerking bij partijen zelf. Vanaf 2025 kan deze subsidie worden stopgezet.

87. Introduceren eigen betaling 20 procent specialistische vervolgoopleidingen

Met deze maatregel worden hogere eigen bijdragen in de opleidingen tot medisch specialist geïntroduceerd. De variant wordt ontleend aan het IBO UMC's uit 2012. Gelet op het hoge private rendement van de opleiding tot medisch specialist, adviseert de werkgroep een substantieel hogere eigen bijdrage in de opleidingskosten. In de maatregel is indicatief 20 procent gekozen, maar dit percentage kan desgewenst anders worden vastgesteld. De maatregel geldt voor alle medisch specialistische opleidingen inclusief psychiaters en huisartsen, maar exclusief medisch ondersteunende beroepen vanwege het lagere verwachte inkomensniveau. De reeks loopt op vanwege het benodigde ingroeipad vanwege opleidingen die al gestart zijn. Deze maatregel kan worden vormgegeven als een generieke korting op de beschikbaarheidsbijdrage vanaf 2026, waarbij het aan opleidingsinstellingen wordt gelaten in welke mate zij dit doorberekenen in eigen betalingen. Ook kan overwogen worden een leenstelsel in te richten voor medische specialisten in opleiding. In dat geval moeten juridische en uitvoeringsvraagstukken nader worden onderzocht.

88. Korten opleidingsbudgetten medisch specialisten

Het vergoedingsbedrag dat zorginstellingen ontvangen voor medisch-specialistische vervolgoopleidingen wordt met 7,5 procent gekort. De maatregel is geïnspireerd door maatregel ZiK M_53, variant a. De huidige vergoedingen worden verleend op basis van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) via het instrument van de beschikbaarheidsbijdrage en dienen redelijkerwijs kostendekkend te zijn. Op basis van deze maatregel zal de NZa de

beschikbaarheidsbijdrage lager vaststellen dan uit het kostenonderzoek naar voren komt. Zorgaanbieders kunnen de korting op de opleidingsvergoeding proberen te compenseren via hogere prijzen voor reguliere zorgproductie of door het verlagen van de opleidingskosten. Hiervoor moet de Wmg worden aangepast. Alternatief voor een wetswijziging is dat VWS bestuurlijke afspraken maakt met de opleidende partijen over aanpassing/inkorting van het curriculum van de medisch-specialistische vervolgopleidingen.

89. Terugdraaien intensivering zorgarbeidsmarktbeleid

Vanaf 2022 is er 130 miljoen beschikbaar aan extra middelen voor het programma Toekomstbestendige Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn (TAZ). Dit is ter ondersteuning, maar geen onderdeel, van de afspraken in het IZA omtrent innovatief werken. Deze maatregel draait de intensivering terug per 2024. De kosten voor opleidingen, innovatieve werkvormen en personeelsbehoud kunnen ziekenhuizen verrekenen met de zorginkopers, met mogelijk een hogere premie als gevolg. Zonder deze intensivering blijft er ruim 400 miljoen beschikbaar voor de TAZ. De maatregel kent een ingroeipad van één jaar.

Sport en Volksgezondheid

90. Geen rijksbijdrage aan grote topsportevenementen

Het Rijk stopt met het financieel bijdragen aan organisaties die topsportevenementen willen organiseren. Het Rijk gaat dan alleen een faciliterende rol vervullen als het gaat om regelgeving. Organisaties dienen zelf via sponsoring middelen binnen te halen. Het effect van deze maatregel is dat het aantal topsportevenementen in Nederland zal dalen.

91. Verlagen bijdragen duurzame en toegankelijke sportaccommodaties met 25 procent

VWS geeft subsidies aan sportaanbieders (sportverenigingen, stichtingen en andere niet-winstbeogende investeerders in sportaccommodaties) voor de bouw of het onderhoud van sportaccommodaties of voor de aanschaf dan wel het onderhoud van sportmaterialen. Daarnaast stelt VWS middelen beschikbaar voor de Regeling specifieke uitkering stimulering sport. Deze regeling beoogt de ontwikkeling, instandhouding en verduurzaming van sportaccommodaties en de aanschaf van sportmaterialen door gemeenten te stimuleren, daar waar de mogelijkheid tot btw-afrek is vervallen. Deze bijdragen kunnen worden verlaagd. In de berekening is gekozen voor een percentage van 25 procent, maar dit percentage kan hoger of lager zijn. Mogelijk wordt de verduurzaming van de sportsector vertraagd door de invoering van deze maatregel.

92. Verlagen nationaal ambitieniveau topsport met 20 procent

Het landelijke topsportbeleid is gefocust op het vergroten van de maatschappelijke waarde van topsport. Om deze doelstelling waar te kunnen maken, voeren NOC*NSF en de sportbonden topsport- en talentenprogramma's uit. VWS stelt hiervoor 50,6 miljoen euro beschikbaar. Als het ambitieniveau hierin naar beneden wordt bijgesteld, kan de bijdrage van VWS worden verlaagd. In de berekening is uitgegaan van een verlaging van het budget met 20 procent, maar dit percentage kan hoger of lager zijn. Dit levert structureel 10 miljoen euro op.

93. Terugdraaien structurele CA intensiveringen in sport

In het CA zijn middelen toegevoegd aan de VWS-begroting voor sportstimulering. Het gaat om structureel 25 miljoen euro. Deze intensivering kan vanaf 2024 in stappen worden teruggedraaid. Een deel van de middelen is juridisch verplicht tot en met 2028.

Volksgezondheid

94. Volledige eigen betaling grieprik risicogroepen en 65-plussers

De grieprik wordt niet meer vergoed voor risicogroepen en 65-plussers. Er geldt een volledige eigen betaling, welke naar verwachting circa 25 euro per persoon zal bedragen.

95. Terugdraaien structurele coalitieakkoord intensiveringen publieke gezondheid

De maatregel betreft het terugdraaien van de structurele intensiveringen in publieke gezondheid vanuit het coalitieakkoord. Dit leidt tot het terugdraaien van (deels reeds gedane) investeringen in de pandemische paraatheid, het afschaffen van prenatale screening (NIPT en de 20-weeken echo), minder budget voor suïcidepreventie en het stopzetten van het programma Kansrijke Start. Deze intensiveringen kunnen ook gedeeltelijk worden teruggedraaid. In dat geval is de opbrengst lager.

96. Stopzetten subsidies/opdrachten volksgezondheid

De maatregel betreft het stopzetten van subsidies / opdrachten voor gezondheidsbeleid en gezondheidsbevordering. Grotere subsidies die hieronder vallen zijn bijvoorbeeld subsidies voor gezonde leefstijl en gezond gewicht en subsidies voor bevordering van seksuele gezondheid.

97. Schrappen middelen lokale aanpak gezondheidsachterstanden

Op de VWS-begroting zijn structureel middelen beschikbaar voor de lokale aanpak van gezondheidsachterstanden. Deze middelen kunnen vanaf 2027 worden geschrapt. Als gevolg van deze maatregel is er geen 20 miljoen meer beschikbaar vanuit het Rijk voor de lokale aanpak van gezondheidsachterstanden.

Overig**98. Korting kwaliteitsgelden**

Met de kwaliteitsgelden worden kwaliteitsverbeterende activiteiten gefinancierd in onder andere huisartsenzorg, medisch-specialistische zorg en GGZ. De middelen staan deels incidenteel en deels structureel op de begroting. In het IZA is afgesproken dat de kwaliteitsgelden in ieder geval beschikbaar blijven tot en met 2026. Met deze maatregel wordt daarna een korting van 50 procent doorgevoerd op de structureel beschikbare middelen.

99. Terugdraaien intensivering patiëntenorganisaties

In het IZA is afgesproken dat de bijdrage aan patiëntenorganisaties wordt verdubbeld. Met deze maatregel wordt de intensivering teruggedraaid na de looptijd van het IZA.

100. Meer efficiënt en opdrachtgestuurd werken RIVM

De VWS-bijdrage aan het strategisch programma wordt afgeschaft. Daarnaast wordt het percentage overhead naar beneden bijgesteld om efficiënter werken te bevorderen.

101. Taakstellende ombuiging implementatie- en actiegerichte programma's ZonMw

Het budget waarmee ZonMw programma's ontwerpt en uitvoert wordt met 50 procent gekort (implementatie- en actiegerichte programma's). Sinds 2016 is deze uitgavepost verdubbeld. Het ontwerpen van programma's op het gebied van zorg en welzijn wordt hiermee nadrukkelijk bij VWS belegd, als beleidsverantwoordelijk departement.

Overig**102. Afschaffen bijzondere voorzieningen oorlogsgetroffenen***

Indien iemand in aanmerking komt voor een van de uitkeringen voor oorlogsgetroffenen (w.o. WUV, WUBO), dan bestaat er sinds 2005 ook automatisch recht op bijzondere voorzieningen. Dit betreft met name huishoudelijke hulp en vervoer. De vergoedingen hiervoor zijn ruimer dan die in de Wmo. De kosten van de bijzondere voorzieningen bedragen circa 58 miljoen euro in 2020, maar lopen daarna terug doordat de groep die hier recht op heeft kleiner wordt. De maatregel houdt in dat voor de huishoudelijke hulp en het vervoer voortaan Wmo 2015 voorliggend is. Hierdoor behoudt de doelgroep een deel van de aanspraken. Dit limiteert de besparing tot 50 procent van het totaalbedrag. Voor de maatregel is een wetswijziging nodig.

103. Korting kleine subsidies

VWS heeft naast enkele grote subsidieregelingen ook diverse kleinere regelingen. In deze maatregel zijn subsidie-regelingen meegenomen die (op basis van de VWS-begroting 2024) kleiner zijn dan 50 miljoen euro. Hier kunnen meerdere subsidieregelingen onder vallen. De grondslag van deze kleinere subsidies is in 2024 444,5 miljoen euro. Een doelmatigheidskorting van 5 procent levert circa 20 miljoen euro op. De daarbij gehanteerde veronderstelling is dat dit kan worden ingevuld door doelmatig te werken. Deze maatregel overlapt mogelijk met andere ombuigings-opties die gevolgen hebben voor subsidies.

104. Besparing zorguitgaven Caribisch Nederland

De maatregel behelst:

1. Invoering van een inkomensafhankelijke zorgpremie (4 miljoen dollar)

Dit dient door de Belastingdienst te worden uitgevoerd. De zorgpremies op Caribisch Nederland worden via de werkgever geïnd. ZJCN heeft dan ook geen inkomsten van zorgpremies op Caribisch Nederland.

2. Het terugbrengen van de laboratoria-uitgaven op Bonaire (1 miljoen dollar)
Deze besparing bestaat uit het terugdringen van overdiagnostiek en het minimaliseren van overheadkosten, waarbij Bonlab een volledig eerstelijnslaboratorium wordt en Fundashon Mariadal een tweedelijns laboratorium wordt.
3. Het verlagen van de kosten voor geneesmiddelen (1,5 miljoen dollar).
De besparing op geneesmiddelen wordt onder andere gerealiseerd door volume- en prijsbeperkingen en het gezamenlijk inkopen met de Landen binnen het koninkrijk.

Voor de voorgestelde maatregelen is gerekend met een euro/dollar wisselkoers van 1,12 in 2025 oplopend tot 1,16 in 2028 (conform cMEV 2024).

105. Invoering verzekeringsplicht niet-spoedeisende zorg SOV

De SOV voorziet in de subsidiëring van zorgaanbieders voor medisch noodzakelijke zorg aan onverzekerde personen. De kosten zijn gestegen van 17 miljoen euro in 2019 naar 63 miljoen euro in 2023. Deze toename wordt hoofdzakelijk verklaard doordat in 2019 de voorwaarde is vervallen dat de onverzekerde aan wie zorg is verleend ook verzekeringsplichtig moet zijn. De regeling was initieel bedoeld voor zorg aan dak- en thuislozen en personen met verward gedrag. Inmiddels gaat circa 60 procent van de subsidie naar zorg geleverd aan vreemdelingen, waarvan ongeveer de helft uit Polen, Bulgarije en Roemenië. Met deze ombuigingsmaatregel kunnen aanbieders geen aanspraak meer maken op de subsidieregeling voor niet-spoedeisende zorg aan onverzekerden die niet in Nederland wonen of werken. Het recht op medisch noodzakelijke zorg is een grondrecht en ook neergelegd in internationale verdragen. Deze maatregel kan ertoe leiden dat zorgaanbieders weigerachtig zullen zijn niet-spoedeisende zorg te verlenen aan vreemdelingen indien zij dit niet zelf kunnen betalen en/of hiervoor verzekerd zijn (internationaal of in het land van herkomst). Het onderscheid tussen spoedeisende zorg en niet-spoedeisende zorg is niet altijd helder. Invoering is voorzien per 2026 vanwege benodigde aanpassingen van de uitvoeringsprocessen. Doordat de SVB de verzekeringsplicht vast dient te stellen, is het mogelijk dat het CAK de wettelijke beslistermijnen zal overschrijden.

3.15 Gemeente- en Provinciefonds

Tabel 33

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldo verbeterend)

Nr.	Maatregel	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc in.
1	Overhevelen specifieke uitkeringen naar het Gemeente- en Provinciefonds met korting	- 638	- 638	- 638	- 638	- 638	n.t.b.	n.t.b.
2	BCF afschaffen	0	- 2	- 3	- 4	- 5	- 5	2028
3	Beroep doen op vermogende provincies	- 300	- 300	- 300	- 260	- 260	n.t.b.	2056
4	Gemeentefonds «stabiliseren» op begrotingsstand 2026	- 2.076	- 2.996	0	0	0	0	2026
5a	Generieke korting op het Gemeente- en Provinciefonds: Terugdraaien besluiten Miljoenennota 2023 en Voorjaarsnota 2023	0	0	- 1.100	- 1.250	- 1.400	- 1.400	2028
5b	Generieke korting op het Gemeente- en Provinciefonds: Eenmalige structurele ombuiging	- 4.983	- 4.983	- 4.598	- 4.579	- 4.571	- 4.571	2028
5c	Generieke korting op het Gemeente- en Provinciefonds: Terug naar de 'trap-op-trap-af'-systematiek (in het geval rijksuitgaven dalen)	0	0	0	PM	PM	PM	2028
6	Cultuur en Maatschappij (C&M) uitgaven van provincies	- 100	- 100	- 100	- 100	- 100	- 100	2024
7	Handhaven oploop opschalingskorting	0	0	0	0	0	0	2026

1. Overhevelen specifieke uitkeringen naar het Gemeente- en Provinciefonds

Het aantal specifieke uitkeringen is sinds 2018 gestegen van 16 naar 137 in 2022. Het jaarlijks uitgekeerde bedrag is diezelfde periode gestegen van 8 miljard euro naar 12,5 miljard euro (stand december 2023). Deze groei komt mede doordat - na uitpraak hierover door de Algemene Rekenkamer - de decentralisatie-uitkering geen aanvullende interbestuurlijke afspraken toelaat. Gemeenten en provincies geven aan dat een dergelijke hoeveelheid specifieke uitkeringen hen beperkt in de mogelijkheid autonome beleidskeuzes te maken. Dit vanwege veelal strikte eisen bij de besteding. Daarnaast kent de specifieke uitkering de nodige administratieve- en controlelasten. Iedere afzonderlijke specifieke uitkering moet door een accountant worden gecontroleerd.

Met deze maatregel worden alle middelen die nu beschikbaar komen via specifieke uitkeringen overgeheveld naar respectievelijk het Gemeente- of Provinciefonds, tegelijkertijd wordt het totaal over te hevelen budget gekort, maar dan wel vrij besteedbaar. De reeks gaat uit van een besparing van 10 procent, alternatieve percentages zijn mogelijk. In dit voorstel is de BUIG buiten beschouwing gelaten omdat de efficiencykorting hier niet reëel is. De besparing komt dan uit op 638 miljoen euro per jaar. Implementatie van deze maatregel beperkt de sturingsmogelijkheden van het Rijk, gegeven beleids- en bestedingsvrijheid van het Gemeente- en Provinciefonds. Deze maatregel kent in de uitwerking twee voornamelijk aandachtspunten: i) de reeks moet nog worden aangesloten bij het precieze verloop van de specifieke uitkeringen ii) indien op individuele specifieke uitkeringen wordt bezuinigd – de ombuigingslijst schetst meerdere van dergelijke bezuinigingen, op de departementale begrotingen – dan kent dit overlap met deze maatregel.

2. BCF afschaffen

Het BTW-compensatiefonds (BCF) kan worden afgeschaft. Daartoe zou de Wet op het BCF moeten worden ingetrokken. Het BCF is bij oprichting gevuld met middelen uit het Gemeente- en Provinciefonds. De middelen in het BCF worden om die reden teruggestort in het Gemeente- en Provinciefonds. Zowel bij het Rijk als bij gemeenten en provincies levert dit een besparing op de administratieve lasten op. Door het BCF fonds af te schaffen hebben de individuele gemeenten, provincies en het Rijk minder personeel nodig. Deze besparing - bij gemeenten en provincies - kan als ombuiging worden ingeboekt op het Gemeente- en Provinciefonds. Hierbij wordt gerekend met (gemiddeld) 0,2 FTE per gemeente en provincie en 4 medewerkers bij het Rijk.

Uit de evaluatie van het BCF in 2021 is gebleken dat het BCF doeltreffend is in het opheffen van verstoringen tussen in- of uitbesteding (lees: BTW) en dat het aannemelijk is dat het BCF heeft geleid tot meer samenwerking tussen medeoverheden. Schrappen van het BCF maakt het aantrekkelijker om in te besteden in plaats van uit te besteden.

3. Beroep doen op vermogende provincies

Een aantal provincies beschikt over hoge reserves, met name door de verkoop van (aandelen in) energiebedrijven. Er kan een beroep worden gedaan op deze provincies, om gedurende een bepaalde periode vanuit hun reserves meer in eigen inkomsten te voorzien. Hiervoor zijn meerdere varianten denkbaar. In de budgettaire tabel is de

ombuiging gebaseerd op het verschil tussen de hoogte van de reserve per inwoner van een provincie en de hoogte van de «mediaan». Dat wil zeggen de middelste waarde van de reserve per inwoner. De rijksbijdrage aan de betreffende provincies wordt in deze variant met 20 procent per jaar naar beneden bijgesteld, totdat hun reserves onder dit mediane bedrag per inwoner uitkomen. Dit resulteert in een aflopende reeks. Deze ombuiging vraagt om aanpassing van de Financiële-verhoudingswet door middel van een tijdelijke wet.

4. Gemeente- en Provinciefonds 'stabiliseren' op begrotingsstand 2026

Het accres voor gemeenten en provincies is voor de periode 2023 – 2025 vanuit historisch perspectief hoog. Sinds 2012 ontvangen gemeenten en provincies jaarlijks circa 0,65 procent reëel accres over de grondslag van de fondsen. In de periode 2023 – 2025 is dit jaarlijks gemiddeld circa 4 procent. Dit accres is echter niet structureel beschikbaar. Vanaf 2026 is het accres vastgezet op 1 miljard euro bovenop de stand van de Miljoenennota 2022 (aanvullend is bij Miljoenennota 2023 en Voorjaarsnota 2023 structureel 1,1 miljard euro beschikbaar gesteld vanaf 2026). Hierdoor zijn de reële begrotingsstanden van het Gemeenten- en Provinciefonds in 2024 en 2025 hoger dan in 2026. Het 'surplus' aan accres in 2024 en 2025 kan worden afgeroomd, dit levert een stabielere reële stand van het Gemeente- en Provinciefonds op. De reeks in de tabel toont de besparing op het Gemeentefonds. De besparing op het Provinciefonds moet nog worden uitgewerkt, dit levert een substantieel lager bedrag op. Aandachtspunt bij deze maatregel is dat gemeenten en provincies de begroting 2024 rond hebben (formele publicatie in november 2023) en waarschijnlijk reeds financiële verplichtingen zijn aangegaan voor 2024 en 2025.

5. Generieke korting op het Gemeente- en Provinciefonds

Een generieke korting op het Gemeente- en Provinciefonds kan op meerdere manieren vorm krijgen. Aandachtspunt hierbij is dat dergelijke kortingen – zonder directe koppeling aan een taak(verlichting) – consequenties kunnen hebben voor de kwaliteit, de dienstverlening en het voorzieningenniveau bij gemeenten en provincies. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat in het kabinet Rutte IV de oploep van de opschalingskorting is geschrapt voor de periode 2022-2025. Vanaf 2026 is deze oploep niet langer geschrapt. Het gaat hierbij om een bedrag van 675 miljoen euro voor gemeenten in 2026 en 40 miljoen euro voor provincies in 2026.

5a Terugdraaien besluiten Miljoenennota 2023 en Voorjaarsnota 2023

In de Miljoenennota 2023 is eenmalig 1,1 miljard euro beschikbaar gesteld aan gemeenten en provincies voor 2026. In de Voorjaarsnota 2023 is de 1,1 miljard euro structureel doorgetrokken voor 2027 en verder. Deze maatregel draait dit besluit terug. Het Gemeente- en Provinciefonds worden aanvullend vanaf 2027 geïndexeerd op basis van het nominaal bruto binnenlands product. Deze maatregel draait ook dit besluit terug. Dit betekent dat het Gemeente- en Provinciefonds vanaf 2026 enkel geïndexeerd worden voor de inflatie. Hierdoor verliezen gemeenten en provincies een instrument om mogelijke kostenstijgingen door volumegroei – bijvoorbeeld bevolkingsgroei of vergrijzing – op te vangen. De opgenomen besparingsreeks bestaat uit: i) het bedrag van 1,1 miljard euro dat vanaf 2026 structureel beschikbaar is en ii) de bedragen die bij Voorjaarsnota geraamd zijn voor indexatie op basis van de ontwikkeling van het bruto binnenlands product.

5b Eenmalige structurele ombuiging

Deze maatregel gaat uit van invoering in 2024 van een eenmalige structurele besparing van 5 procent op de grondslagen van het Gemeente- en Provinciefonds. Gemeenten en provincies kunnen deze ombuiging invullen door in te zetten op efficiëntiewinst of door het afschalen van taken. In het eerste geval kent deze ombuiging mogelijk overlap met de ombuiging «efficiëntiekorting op apparaat gemeenten en provincies». Bij deze variant blijft besluitvorming in de Miljoenennota 2023 en Voorjaarsnota 2023 staan. De fondsen worden vanaf 2027 nog steeds geïndexeerd op basis van het nominaal bruto binnenlands product, maar dan op basis van een lagere grondslag.

5c Terug naar 'trap-op-trap-af'-systematiek

Deze maatregel draait de keuze voor een nieuwe financieringssystematiek en het daaruit volgende besluit om het Gemeente- en Provinciefonds te indexeren op basis van het nominaal bruto binnenlands product terug. In plaats daarvan volgen het Gemeente- en Provinciefonds vanaf 2027 (opnieuw) de ontwikkeling van de rijksuitgaven. Het is nu nog niet bekend welke keuzes een volgend kabinet voor 2027 en verder maakt waardoor het effect van deze maatregel nog niet concreet te maken is. Een besparing van 1 procent op de (accresrelevante) uitgaven van het Rijk resulteert in een besparing van circa 350 miljoen euro op het Gemeente- of Provinciefonds. In het basispad stijgen de uitgaven van het Rijk de komende jaren. Het weer aanzetten van de trap-op-trap-af-systematiek zou daarmee dus een intensivering zijn. Om tot de genoemde besparing te komen, zullen de (accresrelevante) uitgaven van het Rijk daarom met meer dan 1 procent moeten dalen ten opzichte van het basispad.

De Raad van State is eerder kritisch geweest op de trap-op-trap-af-systematiek, dit leidt volgens hen tot een instabiele, complexe en weinig transparante meerjarenbegroting voor medeoverheden. Zij geven over de nieuwe systematiek aan dat deze naar verwachting meer stabiliteit, rust en duidelijkheid brengt. Aandachtspunt bij deze maatregel is dat het Gemeente- en Provinciefonds de ontwikkeling van de rijksuitgaven ook in 2026 niet volgen. Zoals in de beantwoording van de technische vragen bij de Voorjaarsnota 2023 aangegeven: wanneer het Gemeente- en Provinciefonds deze ontwikkelingen wel hadden gevolgd, dan hadden de ramingen voor de fondsen in dat jaar respectievelijk 1,9 en 0,3 miljard euro hoger gelegen en in 2027 respectievelijk 2,7 en 0,4 miljard euro hoger gelegen. De ervaring uit het verleden is dat realisatie vaak lager uitvalt.

6. Cultuur en Maatschappij (C&M), economie en ruimte uitgaven van Provincies

Zowel het rijk als gemeenten en provincies besteden middelen aan C&M, Economie en Ruimte. Provincies hebben bij deze taken relatief veel beleidsvrijheid. Het huidige bedrag dat door de provincies wordt besteed aan C&M, Economie en Ruimte is ruim 1 miljard euro. Er zijn verschillen in uitgaven tussen provincies. Een generieke ombuiging van 10% leidt tot een besparing van 100 miljoen euro op het provinciefonds. Er kan ook voor een ander percentage gekozen worden. Een aandachtspunt is dat de provinciale budgetten bestedingsvrij zijn en het provinciefonds geen onderverdeling kent naar clusters. Dit betekent dat het aan de lokale autonomie van de provincies is hoe ze de korting verwerken (dat hoeft dan niet persé C&M, Economie en/of Ruimte te zijn) en dat er geen rekening gehouden kan worden met het feit dat bijvoorbeeld provincies met meer landelijk gebied een andere rol hebben met betrekking tot Cultuur of Ruimte (o.a. leefbaarheid in krimpgebieden) dan provincies in een meer stedelijk gebied. Mochten provincies wel ombuigen op C&M, Economie en/of Ruimte dan heeft dit mogelijk een sterker effect bij relatief dunbevolkte provincies.

7. Handhaven oploop opschalingskorting

Vanaf 2026 staat de oploop van de opschalingskorting (715 miljoen euro) weer in de rijksbegroting. Het CPB heeft deze oploop daarentegen niet meegenomen in haar basispad, zoals toegelicht in de startnota van Keuzes in Kaart. Mocht het nieuwe kabinet het basispad van het CPB volgen dan vraagt dit een specifiek besluit. Het niet handhaven van de oploop van de opschalingskorting resulteert ten opzichte van de huidige stand van de rijksbegroting tot een intensivering van in totaal 715 miljoen euro. Indien de opschalingskorting vanaf 2026 in zijn geheel wordt geschrapt betekent dat een intensivering van 1.050 miljoen.

3.16 Generieke maatregelen

Tabel 34

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldo verbeterend)							
Nr.	Maatregel	2024	2025	2026	2027	2028	Struc. Struc. in
Efficiëntiekorting op apparaat kerndepartementen							
1	AZ	- 0,3	- 0,6	- 0,9	- 1,2	- 1,5	- 1,5 2028
2	BZ	- 5,3	- 9,4	- 13,8	- 18,4	- 23,0	- 23,0 2028
3	JenV	- 2,8	- 5,4	- 7,9	- 10,5	- 13,1	- 13,1 2028
4	BZK	- 3,1	- 5,8	- 8,7	- 11,3	- 13,9	- 13,9 2028
5	OCW	- 2,0	- 4,0	- 4,0	- 7,7	- 9,6	- 9,6 2028
6	Fin	- 1,8	- 3,4	- 3,4	- 6,4	- 8,0	- 8,0 2028
7	Def	- 2,7	- 5,5	- 8,3	- 11,3	- 14,4	- 14,4 2028
8	IenW	- 2,3	- 4,4	- 6,5	- 8,1	- 9,9	- 9,9 2028
9	EZK	- 2,8	- 4,7	- 6,8	- 8,9	- 10,6	- 10,6 2028
	waarvan Groningen	- 0,7	- 1,3	- 2,0	- 2,6	- 3,0	- 3,0 2028
10	LNV	- 1,1	- 2,2	- 2,9	- 3,7	- 4,7	- 4,7 2028
11	SZW	- 2,4	- 4,6	- 6,8	- 9,0	- 11,3	- 11,3 2028
12	VWS	- 2,0	- 3,6	- 4,7	- 6,2	- 7,5	- 7,5 2028
13	Totaal	- 28,5	- 53,7	- 78,4	- 103,3	- 128,2	- 128,2 2028
	waarvan NAVO	- 2,7	- 5,7	- 8,5	- 11,6	- 14,7	- 14,7 2028
	waarvan ODA	- 1,8	- 3,5	- 5,2	- 6,9	- 8,6	- 8,6 2028
Efficiëntiekorting op apparaat uitvoeringsorganisaties							
14	Belastingdienst	- 13,8	- 26,9	- 39,9	- 53,1	- 66,2	- 66,2 2028
15	UWV	- 12,3	- 24,6	- 37,0	- 49,9	- 63,1	- 63,1 2028
16	COA	- 12,3	- 28,4	- 42,9	- 21,1	- 26,3	- 26,3 2028
17	DJI	- 8,3	- 17,1	- 26,2	- 35,3	- 44,1	- 44,1 2028
18	Rijkswaterstaat	- 6,3	- 12,6	- 19,0	- 25,2	- 31,5	- 31,5 2028
19	RVO	- 4,3	- 8,1	- 10,8	- 13,6	- 15,2	- 15,2 2028
20	IND	- 3,4	- 5,8	- 8,7	- 9,9	- 12,3	- 12,3 2028
21	Dienst Toeslagen	- 2,8	- 3,0	- 3,2	- 3,2	- 3,8	- 3,8 2028
22	RIVM	- 2,4	- 4,3	- 6,1	- 8,1	- 9,7	- 9,7 2028
23	SVB	- 2,1	- 4,1	- 6,2	- 8,3	- 10,5	- 10,5 2028
24	overige organisaties	- 26,0	- 50,9	- 75,9	- 99,0	- 121,3	- 121,3 2028
25	Totaal	- 94,0	- 185,8	- 276,1	- 326,6	- 404,1	- 404,1 2028
	waarvan NAVO	- 0,2	- 0,4	- 0,6	- 0,8	- 1,0	- 1,0 2028
	waarvan ODA	- 5,7	- 14,8	- 22,4	- 11,1	- 13,9	- 13,9 2028
	waarvan Groningen	- 1,0	- 1,8	- 1,9	- 1,8	- 1,5	- 1,5 2028
Efficiëntiekortingen op overig overheidsapparaat							
26	Efficiëntiekorting op apparaat rechtsbestel	- 10,0	- 20,1	- 31,2	- 40,7	- 50,1	- 50,1 2028
	waarvan Openbaar Ministerie	- 3,8	- 7,8	- 11,7	- 15,6	- 18,8	- 18,8 2028
	waarvan Hoge Raad	- 0,2	- 0,4	- 0,5	- 0,7	- 0,9	- 0,9 2028
	waarvan overige rechtspraak	- 6,1	- 12,8	- 18,9	- 24,4	- 30,4	- 30,4 2028
27	Efficiëntiekorting op apparaat politie	- 38,5	- 77,2	- 116,2	- 154,3	- 192,9	- 192,9 2028
	waarvan overhead	- 5,4	- 10,8	- 16,3	- 21,6	- 27,0	- 27,0 2028
28	Efficiëntiekorting op apparaat krijgsmacht	- 30,1	- 62,0	- 93,5	- 125,4	- 157,3	- 157,3 2028
29	Efficiëntiekorting op apparaat gemeenten en provincies	- 101,9	- 203,8	- 305,6	- 407,5	- 509,4	- 509,4 2028
Taakstelling apparaat Rijksoverheid							
30	Omvang apparaat kerndepartementen terug naar niveau 2018	- 113,7	- 374,7	- 625	- 874,5	- 1123,2	- 1123,2 2028
Taakstellingen externe inhuur							
31	Algemene taakstelling inhuur boven de 10%	- 134,0	- 134,0	- 134,0	- 134,0	- 134,0	- 134,0 2024

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldo verbeterend)							
	waarvan AZ	- 0,4	- 0,4	- 0,4	- 0,4	- 0,4	2024
	waarvan JenV	- 11,1	- 11,1	- 11,1	- 11,1	- 11,1	2024
	waarvan BZK	- 14,2	- 14,2	- 14,2	- 14,2	- 14,2	2024
	waarvan OCW	- 3,1	- 3,1	- 3,1	- 3,1	- 3,1	2024
	waarvan Fin	- 29,6	- 29,6	- 29,6	- 29,6	- 29,6	2024
	waarvan IenW	- 11,2	- 11,2	- 11,2	- 11,2	- 11,2	2024
	waarvan EZK	- 28,2	- 28,2	- 28,2	- 28,2	- 28,2	2024
	waarvan VWS	- 36,1	- 36,1	- 36,1	- 36,1	- 36,1	2024
32	Algemene taakstelling inhuur boven de 10%, vrijstelling automatisering	- 51,0	- 51,0	- 51,0	- 51,0	- 51,0	2024
	waarvan BZK	- 1,6	- 1,6	- 1,6	- 1,6	- 1,6	2024
	waarvan Fin	- 1,3	- 1,3	- 1,3	- 1,3	- 1,3	2024
	waarvan IenW	- 8,7	- 8,7	- 8,7	- 8,7	- 8,7	2024
	waarvan EZK	- 13,2	- 13,2	- 13,2	- 13,2	- 13,2	2024
	waarvan VWS	- 26,1	- 26,1	- 26,1	- 26,1	- 26,1	2024
Communicatie		2024	2025	2026	2027	2028	Struc. Struc. in
33	FTE communicatie kerndepartementen terug naar niveau 2018	- 7	- 14	- 21	- 28	- 35	- 35 2028
34	Externe inhuur communicatieadvies terug naar niveau 2018	- 19	- 38	- 38	- 38	- 38	- 38 2024
Belkosten Rijk		2024	2025	2026	2027	2028	Struc. Struc. in
35	Lokaal tarief voor telefonische overheidsdienstverlening	0	- 8	- 8	- 8	- 8	- 8 2025
36	Eigen bijdrage van 1 euro per gesprek voor telefonische overheidsdienstverlening	0	- 23	- 23	- 23	- 23	- 23 2025
Dienstauto's		2024	2025	2026	2027	2028	Struc. Struc. in
37	Lager gebruik dienstauto's	- 10	- 10	- 10	- 10	- 10	- 10 2024

1-13 Efficiëntiekorting op apparaat kerndepartementen

De afgelopen jaren zijn de apparaatsuitgaven bij de rijksoverheid gegroeid. Tussen 2018 en 2022 kwamen er circa 25.000 FTE's aan rijksambtenaren bij, een toename van 22 procent.⁶⁷ De gezamenlijke apparaatskosten van kerndepartementen groeiden in die periode met 34 procent.⁶⁸ Een besparing op apparaatsuitgaven zou kunnen worden gerealiseerd door het toepassen van een efficiëntiekorting. In de tabel wordt uitgegaan van invoering per 1 januari 2024. Wanneer besloten wordt tot deze maatregel dan dient de reeks geactualiseerd te worden op basis van de daadwerkelijke ingangsdatum. Dit geldt voor alle ombuigingen in deze tabel⁶⁹. Aansluitend bij wat het CPB het maximaal haalbare tempo acht voor generieke besparingen op apparaat wordt een korting gehanteerd van 0,5 procent per jaar.⁷⁰ Deze loopt op tot een structurele korting van 2,5 procent vanaf 2028. Dit is een kleinere korting dan toegepast bij generieke apparaatstaakstellingen in het verleden. Zo werd door de kabinetten Balkenende IV en Rutte I een generieke taakstelling opgelegd van vier maal 1,5 procent per jaar tussen 2012 en 2015. Daarbovenop werden onder Rutte I en II additionele taakstellingen gestapeld. Grondslag voor de huidige taakstelling zijn de uitgaven en ontvangsten binnen de apparaatsartikelen van ieder begrotingshoofdstuk. Een deel van deze grondslag draagt bij aan de NAVO-doelstelling of zijn onderdeel van de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking (de ODA-prestatie). Een besparing op deze uitgaven zal dus ten koste gaan van internationale streefwaarden. De kortingen die op deze delen van de grondslag van toepassing zijn, staan aangegeven in aparte reeksen. Een deel van de apparaatsuitgaven van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft betrekking op de Nationaal Coördinator Groningen (NCG). Ook hiervoor is een aparte reeks aangegeven.

14-25 Efficiëntiekorting op apparaat uitvoeringsorganisaties

De afgelopen jaren zijn de apparaatsuitgaven bij de rijksoverheid gegroeid. De grootste apparaatslasten liggen bij uitvoeringsorganisaties – intradepartementale uitvoerders, agentschappen en zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Een besparing op deze apparaatsuitgaven zou kunnen worden gerealiseerd door het toepassen van een efficiëntiekorting. Aansluitend bij wat het CPB het maximaal haalbare tempo acht voor generieke besparingen

⁶⁷ Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2022, Tabel 34

⁶⁸ Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2022, Tabel 32

⁶⁹ De bedragen zijn afgerond op één decimaal.

⁷⁰ CPB - Keuzes in Kaart 2022-2025

op apparaat wordt een korting gehanteerd van 0,5 procent per jaar. Deze loopt op tot een structurele korting van 2,5 procent vanaf 2028. Dit is een kleinere korting dan toegepast bij generieke apparaatstaakstellingen in het recente verleden. Desalniettemin bestaat het risico dat verminderde uitvoeringsbudgetten niet alleen leiden tot meer doelmatigheid, maar ook tot minder output. Grondslag voor deze reeks zijn de personele en materiële kosten en apparaatsontvangsten van intradepartementale uitvoerders en de netto bijdragen vanuit de begroting aan agentschappen en ZBO's met een correctie op de verhouding per organisatie tussen de apparaatslasten en overige lasten.⁷¹ Ook in deze tabel staan aparte reeksen voor NAVO en ODA (zie toelichting vorige paragraaf). Verschillende uitvoerders doen uitgaven met betrekking tot het dossier Groningen. De korting die op dit deel van de grondslag van toepassing zou zijn is wederom apart aangegeven.

26 Efficiëntiekorting op apparaat rechtsbestel

Niet alleen bij de uitvoerende macht zijn de uitgaven de afgelopen jaren gegroeid. Ook bij de rechterlijke macht is dit het geval geweest. Zo stijgen de uitgaven aan de rechtspraak in 2023 tot een niveau dat 33 procent hoger ligt dan in 2018.⁷² Gelijk met de uitvoerende macht zou een besparing op het rechtsbestel kunnen worden gerealiseerd door het toepassen van een efficiëntiekorting. Aansluitend bij wat het CPB het maximaal haalbare tempo acht voor generieke besparingen op apparaat wordt een korting gehanteerd van 0,5 procent per jaar. De grondslag van deze korting wordt gevormd door de apparaatsuitgaven en -ontvangsten van het Openbaar Ministerie (OM) en de Hoge Raad, en de bijdrage vanuit de begroting van JenV aan de Raad voor de Rechtspraak.

27 Efficiëntiekorting op apparaat politie

Gelijk met een korting op andere onderdelen van het overheidsapparaat zou een besparing kunnen worden gerealiseerd op politie door het toepassen van een efficiëntiekorting. Aansluitend bij wat het CPB het maximaal haalbare tempo acht voor generieke besparingen op apparaat wordt een korting gehanteerd van 0,5 procent per jaar. Deze loopt op tot een structurele korting van 2,5 procent vanaf 2028. De grondslag voor deze korting wordt gevormd door de netto bijdragen uit de JenV-begroting aan de Politie en aan de Politieacademie. Voor de basisoptie reikt de grondslag tot en met de agent op straat. Een aanzienlijk kleinere korting kan worden gerealiseerd wanneer de grondslag beperkt blijft tot alleen overhead.

28 Efficiëntiekorting op apparaat krijgsmacht

Gelijk met een korting op andere onderdelen van het overheidsapparaat zou een besparing kunnen worden gerealiseerd op het apparaat van de krijgsmacht door het toepassen van een efficiëntiekorting. Aansluitend bij wat het CPB het maximaal haalbare tempo acht voor generieke besparingen op apparaat wordt een korting gehanteerd van 0,5 procent per jaar. De grondslag voor deze korting wordt gevormd door de netto apparaatsuitgaven van de Marine, Landmacht, Luchtmacht, Marechaussee, Defensie Materieel Organisatie en het Defensie Ondersteuningscommando op de rijksbegroting. Deze grondslag beslaat ongeveer een kwart van de totale Defensiebegroting, en is exclusief het kerndepartement Defensie. Alle uitgaven binnen de grondslag worden toegerekend aan de NAVO-doelstelling. Bij een besparing op deze uitgaven zal de mate waarin Nederland aan de NAVO-doelstelling voldoet dus afnemen.

29 Efficiëntiekorting op apparaat gemeenten en provincies

In lijn met een taakstelling op het apparaat van het Rijk kan een taakstelling op het apparaat voor gemeenten en provincies worden ingevoerd in de vorm van een korting op het Gemeente- en Provinciefonds. Dit resulteert in een korting van jaarlijks 0,5 procent oplopend naar 2,5 procent in 2028 op de apparaatsgrondslag van gemeenten en provincies (inclusief gemeenschappelijke regelingen). De grondslag is gebaseerd op de jaarrekeningen 2022. Als onderdeel van Keuzes in Kaart berekent het CPB traditioneel de besparingsruimte op het apparaat van gemeenten en provincies, zie daarvoor de Startnota van het CPB.

30 Omvang apparaat kerndepartementen terug naar niveau 2018

De omvang van de kerndepartementen (ministeries exclusief uitvoering) is hard gegroeid. De begrote apparaatsuitgaven van de kerndepartementen groeiden tussen 2018 en 2023 met circa 70 procent. Een deel daarvan komt door stijgingen in lonen en prijzen, en een deel daarvan komt door de uitbreiding van het ambtenarenapparaat. In

⁷¹ Op basis van ZBO's in Beeld (2022) en Agentschappen in Beeld (2022) - via [Rijksfinancien.nl](https://rijksfinancien.nl). Waarbij apparaatslasten = personele kosten + materiële kosten. Netto duidt erop dat ontvangsten vanuit organisaties op de rijksbegroting worden verrekend met bijdragen. Bestempeling van organisaties als ZBO op basis van het ZBO-register van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Contactgegevens Zelfstandige bestuursorganen | Overheid.nl).

⁷² Jaarverslag Rechtspraak 2019, Jaarplan Rechtspraak 2023

het basispad dalen de apparaatskosten van kerndepartementen de komende jaren, maar blijven ze nog flink hoger dan voorheen. Om de omvang van de kerndepartementen in 2028 terug te brengen naar een vergelijkbaar niveau als in 2018 is het nodig om voor ieder departement een korting op het basispad toe te passen van 2 procent in 2024, en daarna oplopend met 5 procent per jaar tot 22 procent structureel vanaf 2028. Bij het toepassen van de korting zullen de apparaatskosten van kerndepartementen tussen 2023 en 2028 dalen met 28 procent. Dit is een stevige taakstelling op het apparaat, die niet is op te vangen door efficiënter te gaan werken maar vraagt om serieuze keuzes in het door de overheid te voeren beleid. De taakstelling zoals hier gepresenteerd is niet gedifferentieerd per departement, maar geldt gelijk voor alle departementen.

31-32 Taakstelling externe inhuur

Tussen 2018 en 2022 groeiden de uitgaven van het Rijk aan externe inhuur met 90 procent, van 1,4 naar 2,7 miljard euro. Het percentage van de totale personeelsuitgaven die op gingen aan externe inhuur steeg in die periode van 12 procent naar 15 procent. In 2022 overschreden acht van de twaalf ministeries de Roemernorm van 10 procent. Een taakstelling op externe inhuur op ministeries die de Roemernorm overschrijden kan een grote besparing en een efficiëntieverbetering van het Rijksapparaat opleveren. Verschillende ministeries geven in hun jaarverslagen aan dat de hoge externe inhuur vooral zit bij de uitvoeringsorganisaties. Uit analyse van PwC blijkt dat uitvoeringsorganisaties die maximaal tien procent van hun personeelslasten besteden aan inhuur in de regel een tien tot dertig procent hogere productiviteit te hebben⁷³. Het verkleinen van de prikkel om (veel) externe inhuur aan te trekken zou daarom een productiviteitswinst kunnen opleveren.

31 Algemene taakstelling externe inhuur boven de 10 procent

Een eerste mogelijkheid is om een taakstelling van 10 procent op te leggen op het bedrag dat ministeries (en hun uitvoeringsorganisaties) aan externe inhuur uitgeven dat 10 procent van de totale personeelskosten (de Roemernorm) overschrijdt.⁷⁴ Het is een optie om gelijktijdig aan te kondigen om de taakstelling in latere jaren te herhalen, eventueel onder voorwaarde dat de groei van de uitgaven aan externe inhuur doorzet. Dit zou ministeries kunnen stimuleren om minder externe inhuur aan te trekken en komende jaren onder, of dichterbij, de Roemernorm te komen. De taakstelling bedraagt in totaal 134 miljoen euro structureel, die ten laste komt van de acht ministeries die niet voldoen aan de Roemernorm⁷⁵.

32 Taakstelling externe inhuur boven de 10 procent met een vrijstelling voor de externe inhuur voor 'advisering opdrachtgevers automatisering'

Een andere mogelijkheid is om een taakstelling van 10 procent op te leggen op externe inhuur boven de 10 procent van de totale personeelskosten, maar externe inhuur voor advisering op het gebied van automatisering vrij te stellen. Een groot deel (ruim één derde) van de externe inhuur binnen het Rijk bestaat uit ICT-gerelateerd personeel. Omdat het Rijk steeds ICT-intensiever wordt, bestaat er een toenemende flexibele vraag naar ICT-capaciteit. Vooral bij ICT is er sprake van tijdelijke projecten, piekbelastingen en/ of specifieke benodigde expertise, wat eventueel een vrijstelling voor externe inhuur voor automatisering zou kunnen rechtvaardigen. De taakstelling bedraagt bij deze variant circa 51 miljoen euro verdeeld over 5 ministeries.

33-34 Ombuigingen communicatie

33 FTE afdelingen communicatie bij kerndepartementen terug naar niveau 2018

Het aantal FTE bij afdelingen communicatie van kerndepartementen is toegenomen van 635 in 2018 tot 936 in 2023, een stijging van 47,4 procent⁷⁶. Deze stijging kan deels worden verklaard door een toename van het aantal bewindspersonen. Met de overgang van Rutte III naar Rutte IV ging het aantal bewindspersonen van 21 naar 29, een stijging van 38 procent. Mocht de politieke wens zijn om terug te gaan naar het aantal FTE bij afdelingen communicatie van kerndepartementen in 2018, dan zou er een besparing van circa 35 miljoen euro kunnen worden gerealiseerd⁷⁷. Circa 9 miljoen euro hiervan komt voor rekening van de opdrachtgevers van Dienst Publiek en Communicatie (DPC), dat onder meer een interne communicatiepool beheert.

⁷³ Hogere productiviteit uitvoeringsorganisaties is noodzakelijk - PwC

⁷⁴ Begrote uitgaven aan externe inhuur zijn in de regel een stuk lager dan de uitgaven die departementen daadwerkelijk doen. De grondslag van de taakstelling zijn daarom de gerealiseerde uitgaven.

⁷⁵ Gebaseerd op de realisatiecijfers externe inhuur in de bijlagen bij het [jaarverslag 2022](#). Cijfers over externe inhuur in begrotingen zijn vrijwel altijd lager dan de uiteindelijke realisatie.

⁷⁶ [Overzicht fte directies Communicatie Rijksoverheid 2023](#).

⁷⁷ Er wordt uitgegaan van 117.300 per FTE (de gemiddelde totale loonkosten van een vaste werknemer in schaal 11). De gemiddelde loonkosten per communicatiemedewerker zijn niet bekend.

34 Externe inhuur communicatieadvies terug naar niveau 2018

Ministeries, inclusief uitvoeringsorganisaties, gaven in 2022 circa 58 miljoen euro uit aan externe inhuur op het gebied van communicatieadvies.⁷⁸ In 2018 was dit nog circa 16 miljoen euro. Mocht het de wens zijn om terug te gaan naar het uitgavenniveau van 2018 dan zou dat, inclusief inflatiecorrectie, een ombuiging van circa 38 miljoen euro betekenen. Een ombuiging op externe inhuur heeft de vorm van een taakstelling en het is bij eenmalig opleggen niet zeker dat de uitgaven aan externe inhuur hierdoor ook dalen.

35 Lokaal tarief voor telefonische overheidsdienstverlening

Momenteel betaalt het Rijk de kosten van bellen naar de Belastingtelefoon en Rijkswaterstaat, zodat dit voor de beller gratis is. Bij andere rijksdiensten is het gebruikelijk dat de beller het lokaal tarief betaalt, wat ook door de Nationale Ombudsman als een schappelijk tarief wordt beschouwd. Met deze maatregel zouden de uitzonderingen voor de Belastingtelefoon en Rijkswaterstaat vervallen, waardoor de beller lokaal tarief betaalt voor alle telefonische overheidsdienstverlening (uitgezonderd het alarmnummer 112). Dit creëert een directe besparing op de belkosten en leidt daarnaast naar verwachting ook tot minder (onnodige) telefoongesprekken. De afgelopen jaren is immers veel geïnvesteerd in betere digitale vindbaarheid, waardoor alternatieve informatiebronnen voorhanden zijn. Het in rekening brengen van belkosten stimuleert de burger deze bronnen volledig te benutten alvorens te bellen. Hierdoor wordt een additionele besparing gerealiseerd en kan de kwaliteit van de dienstverlening beter geborgd worden.

36 Eigen bijdrage van 1 euro per gesprek voor telefonische overheidsdienstverlening

Momenteel geldt voor de meeste telefonische overheidsdienstverlening het lokaal tarief. Met deze maatregel zou de beller per gesprek 1 euro bijdragen bovenop het lokaal tarief voor alle telefonische overheidsdienstverlening (uitgezonderd het alarmnummer 112). Naast de inkomsten uit de eigen bijdrage is de verwachting dat hierdoor minder telefoongesprekken zullen plaatsvinden, wat leidt tot een besparing op de overheidsdienstverlening. Potentieel kan een deel van de extra opbrengst geïnvesteerd worden in het verbeteren van de dienstverlening.

37 Lager gebruik dienstauto's

De afgelopen jaren is het gebruik van de dienstauto bij het Rijk toegenomen. In het kader van de voorbeeldfunctie van de rijksoverheid op het gebied van duurzaamheid kan de keuze worden gemaakt het gebruik van dienstauto's terug te brengen. Daar waar het wegens veiligheidsredenen niet nodig is om een dienstauto te gebruiken, kan er voor de ambtelijke top gekozen worden om alleen nog gebruik te maken van het openbaar vervoer. Dit betekent dat in principe alleen bewindspersonen nog gebruik maken van een dienstauto. Dit levert structureel circa 10 miljoen euro op. Gegeven de contracten die er zijn met vervoerders zal er sprake zijn van een overgangstermijn.

⁷⁸ Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2022

3.17 Arbeidsvoorwaarden

Tabel 35 Arbeidsvoorwaarden

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldo verbeterend)

Nr.	Maatregel	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.	Struc. in
1	Inhouden incidentele loontontwikkeling publieke sectoren	0	- 209	- 416	- 621	- 621	- 621	2027
1a	Rijksambtenaren	0	- 37	- 73	- 109	- 109	- 109	2027
1b	Onderwijspersoneel	0	- 104	- 208	- 312	- 312	- 312	2027
1c	Rechterlijke Macht	0	- 2	- 3	- 5	- 5	- 5	2027
1d	Politie	0	- 15	- 31	- 46	- 46	- 46	2027
1e	Defensiepersoneel (burgers)	0	- 5	- 10	- 15	- 15	- 15	2027
1f	Defensiepersoneel (militairen)	0	- 15	- 29	- 44	- 44	- 44	2027
1g	Gemeenten en Provincies	0	- 1	- 3	- 4	- 4	- 4	2027
1h	G&g-sector, B3-instellingen en overigen, als ambtenaren	0	- 4	- 7	- 11	- 11	- 11	2027
1i	G&g-sector regulier (niet behorend tot VWS-sectoren)	0	- 11	- 22	- 33	- 33	- 33	2027
1j	G&g-sector behorend tot VWS-sectoren	0	- 15	- 29	- 42	- 42	- 42	2027

1. Inhouden incidentele loontontwikkeling publieke sectoren

Het kabinet kan ertoe besluiten de bijdrage in de incidentele loontontwikkeling (ILO) niet uit te keren gedurende de kabinetsperiode. De maatregel ziet toe op het niet uitkeren van de ILO in de kabinetsperiode 2024-2027 met uitzondering van 2024. Het is mogelijk dit te doen voor zowel de kabinetssectoren alsmede voor overheidssectoren in bredere zin. Door het niet uitkeren van de ILO wordt in iets mindere mate rekening gehouden met loontontwikkeling in de marktsector voortkomend uit de samenstelling van onder andere de werkgelegenheid en loondrift (en eventuele statistische correcties vanwege bijvoorbeeld stelselwijzigingen en/of veranderingen in ziekteverzuim). Het is mogelijk dat door het beperken van de kabinetsbijdrage in de loonruimte het moeilijker is collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten in de publieke sector.