

Ombuigingslijst 2024

17 september 2024

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	3
2	Basispad: de ontwikkeling van de uitgaven tot en met 2029	5
3	Ombuigingen uitgaven per beleidsterrein	6
3.1	De Koning	7
3.2	Staten-Generaal en Hoge Colleges van Staat en overige Kabinetten	8
3.3	Koninkrijksrelaties	11
3.4	Buitenlandse Zaken	13
3.5	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp	15
3.6	Justitie en Veiligheid	19
3.7	Binnenlandse Zaken	29
3.8	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	33
3.9	Financiën	61
3.10	Defensie	66
3.11	Infrastructuur en Waterstaat	70
3.12	Economische Zaken	86
3.13	Klimaat en Groene Groei	89
3.14	Klimaatfonds	92
3.15	Nationaal Groeifonds	103
3.16	Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur	104
3.17	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	113
3.18	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	136
3.19	Asiel en Migratie	161
3.20	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	164
3.21	Gemeente- en Provinciefonds	175
3.22	Arbeidsvoorwaarden	177

1 INLEIDING

De ombuigingslijst 2024 bevat een geactualiseerd overzicht van mogelijkheden om de overheidsuitgaven te verlagen. Deze lijst is bedoeld ter ondersteuning bij het maken van politieke keuzes en bevat geen oordeel over de wenselijkheid van maatregelen. De maatregelen zijn technisch vormgegeven. Dit wil zeggen dat is bekeken of besparingen technisch haalbaar zijn, zonder daarbij een inhoudelijk of politiek oordeel te geven over de maatregelen. De ombuigingslijst is een document waarvoor ambtelijk Financiën de verantwoordelijkheid draagt.

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 2025. De ontwerpbegrotingen 2025 zijn op Prinsjesdag 2024 gepresenteerd. Voor enkele maatregelen was een actualisatie op basis van deze meest recente stand nog niet mogelijk.
- De gepresenteerde potentiële besparingen zijn indicatief. Bij de eventuele keuze voor bepaalde maatregelen is het belangrijk om de exacte budgettaire consequenties nog door te rekenen op basis van de actuele grondslag en actuele macro-economische variabelen. Ook kunnen eventuele incidentele uitvoeringskosten nog volgen uit uitvoeringstoetsen.
- Bij de maatregelen zijn wel uitvoeringskosten, maar geen departementale apparaatskosten betrokken. Het uitgangspunt is dat beleidswijzigingen binnen de bestaande apparaatskosten van departementen en andere organisaties worden opgevangen.
- In alle tabellen zijn de bedragen weergegeven in miljoenen euro's, waarbij een min-teken duidt op een verbetering van het EMU-saldo. De bedragen zijn uitgedrukt in prijzen 2024.
- 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. Bedragen waarvoor de potentiële besparing precies bekend is, zijn niet afgerond.
- De individuele maatregelen in deze lijst kunnen niet zonder meer bij elkaar worden opgeteld. Sommige maatregelen overlappen, andere sluiten elkaar uit.
- Bij de maatregelen is uitgegaan van een besluit op 1 januari 2025 gevolgd door een implementatieproces (bijvoorbeeld een wetgevingsproces). Wanneer besloten wordt op een later moment tot een maatregel dient de reeks geactualiseerd te worden op basis van de nieuwe ingangsdatum.
- Uitgaande van een besluit op 1 januari 2025 kunnen sommige maatregelen pas vanaf 2026 besparingen opleveren. Voor deze maatregelen staan in deze lijst dan ook geen besparingen geraamd in 2025. Indien eerder wordt besloten tot een maatregel, kan mogelijk ook al in 2025 een besparing worden gerealiseerd.
- 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.
- 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 op voorwaarde dat juridisch bindende mijlpalen en doelstellingen worden bereikt. Een aantal maatregelen in de ombuigingslijst raken aan onderdelen 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 tot aan 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.
- Voor de maatregelen op het gebied van SZW (paragraaf 3.17) geldt dat maatregelen in principe zijn doorge-rekend op basis van de begrotingsstand voorjaarsnota 2024, prijspeil 2024. Voor SZW-maatregelen was complete actualisatie op basis van stand ontwerpbegroting 2025 niet haalbaar gezien het korte tijdspad. Bij maatregelen die sterk interacteren met het hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 is gekozen voor een casus-specifieke benadering, om besparingsopties zo realistisch mogelijk in kaart te brengen. Zie paragraaf 3.17 voor een toelichting op deze casus- specifieke benadering en de SZW-doorrekeningen in het algemeen.

Fiscale maatregelen

Deze versie van de ombuigingslijst bevat uitsluitend beleidsopties aan de uitgavenkant van de begroting. Voor inzicht in de fiscaliteit zijn de afgelopen jaren verschillende rapporten verschenen, waarvan een aantal ook fiscale beleidsopties bevat zoals het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Vermogensverdeling, het IBO klimaat,

en het rapport 'Aanpak fiscale regelingen'. In het voorjaar van 2024 is tevens het rapport «[Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel](#)» uitgekomen. Daarnaast presenteert het kabinet op Prinsjesdag een nieuwe sleuteltabel voor 2025.

2 BASISPAD: DE ONTWIKKELING VAN DE UITGAVEN TOT EN MET 2029

Het basispad bestaat uit de voorziene uitgavenontwikkeling bij ongewijzigd beleid. Dit maakt inzichtelijk hoe de uitgaven van de verschillende beleidsterreinen zich in vergelijking tot elkaar ontwikkelen (prijspeil 2024).¹ Bij sommige beleidsterreinen stijgen de uitgaven harder dan bij andere beleidsterreinen.

Onderstaande tabel laat de voorziene uitgavenontwikkeling zien van de netto-uitgaven per begroting.² De reserveringen uit het vorige coalitieakkoord en het Hoofdlijnenakkoord die nog op de Aanvullende post staan, zijn toebedeeld aan de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement. De uitgaven zijn voor een aantal incidentele posten gecorrigeerd.³

De netto-uitgaven stijgen ten opzichte van 411 miljard euro in 2024 met 34 miljard euro tot 445 miljard euro in 2029.

Tabel 1 Basispad uitgaven¹

Netto-uitgaven (in miljarden euro)	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Verschil 2029-2024	
							Mld.	%
Zorg	107	110	112	117	119	121	14	13%
Sociale Zekerheid	108	108	111	113	114	116	8	8%
Gemeentefonds en Provinciefonds (incl. accres)	47	48	48	49	51	53	6	13%
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	56	55	54	55	53	52	- 4	- 7%
Defensie (incl. Defensiematerieelbegrotingsfonds)	17	19	23	24	24	24	7	41%
Buitenlandse Zaken (inclusief Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp)	11	11	15	17	19	19	8	74%
Justitie en Veiligheid	22	17	17	17	17	17	*	*
Asiel en Migratie		6	6	2	1	1	*	*
Infrastructuur en Waterstaat (incl. Deltafonds en Mobiliteitsfonds)	14	14	16	15	15	15	1	6%
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening		9	9	9	9	9	*	*
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (incl. BES-fonds en Hoge Colleges van Staat)	11	4	4	3	4	2	*	*
Economische Zaken (incl. Nationaal Groeifonds)	5	3	3	3	3	3	*	*
Klimaat en Groene Groei		3	6	2	4	4	*	*
Financiën (excl. Nationale Schuld)	9	11	9	8	6	6	- 3	- 32%
Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur	4	5	4	4	3	3	- 1	- 27%
Algemene Zaken en De Koning	0	0	0	0	0	0	0	- 12%
Totaal	411	424	436	437	441	445	34	8%

¹ Voor de begrotingen met een sterretje wordt geen verschil getoond omdat deze begrotingen nieuw zijn en geen begrotingsstand in 2024 hebben of omdat dit de departementen zijn waarvan budget naar de nieuwe begrotingen is overgeheveld.

¹ De uitgaven voor het Gemeentefonds, Provinciefonds, Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) en huurtoeslag zijn conform de huidige begrotingstechniek in lopende prijzen weergegeven.

² Netto uitgaven betekent dat de uitgaven gesaldeerd zijn met de niet-belastingontvangsten.

³ De begrotingsstanden zijn exclusief de uitgaven aan Oekraïne en de binnenlandse opvang van vluchtelingen uit Oekraïne. Bij Defensie is gecorrigeerd voor het affinanciëren van de militaire pensioenen (8,5 miljard) en bij Financiën voor de lening aan TenneT.

3 OMBUIGINGEN UITGAVEN PER BELEIDSTERREIN

3.1 De Koning

De begroting van de Koning bedraagt voor het jaar 2025 59 miljoen euro en blijft stabiel. De grootste uitgaven hangen samen met de functionele uitgaven van de Koning (38 miljoen euro) door de Dienst van het Koninklijk Huis. Daarnaast is de grondwettelijke uitkering van de Koning (12 miljoen euro) een post op de begroting van de Koning.

Tabel 2 Ombuiging De Koning

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)

Nr.	Maatregel	2025	2026	2027	2028	2029	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	- 1,6	- 1,6	- 1,6	- 1,6	2027
2	Beëindiging Koninklijk Huis	0	0	0	0	0	- 59	2030
3	Afschaffen Koninklijke Stallen	0	0	0	- 3	- 3	- 3	2028

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. In 2025 bedraagt de a-component (het feitelijke inkomen) van de uitkering voor de Koning 1,12 miljoen euro, voor de Koningin 0,46 miljoen euro, voor Prinses Beatrix 0,66 miljoen euro en voor de Prinses van Oranje 0,35 miljoen euro. De Prinses van Oranje stort de a-component van haar uitkering op dit moment terug. 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 plaatsvinden als de WFSKH wordt herzien. Hiervoor is een meerderheid van ten minste tweederde in beide Kamers nodig. 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 noodzakelijk de grondwet te wijzigen. 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 van het Koninklijk Huis meer is. 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. Het afschaffen van de Koninklijke Stallen is ook onderdeel van maatregel 2, Beëindiging Koninklijk Huis.

3.2 Staten-Generaal en Hoge Colleges van Staat en overige Kabinetten

Tabel 3 Ombuigingen Staten-Generaal en Hoge Colleges van Staat en overige Kabinetten

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)

Nr.	Maatregel	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in
Staten-Generaal								
1	Afbouwen subsidie ProDemos	0	- 2	- 2	- 2	- 2	- 2	2026
2	Invoeren kiesdrempel	0	0	0	0	0	- 2	n.t.b.
3	Invoering eenkamerstelsel	0	0	0	0	0	- 20	n.t.b.
4	Schrappen reiskostenvergoeding (exclusief woonwerkverkeer) en Kamerlidmaatschap vergoeding Tweede Kamerleden	0	0	- 1	- 1	- 1	- 1	2027
5	Verlagen uitgaven aan apparaat Eerste Kamer met 5 procent n.a.v. groei afgelopen jaren	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1	2025
6	Verlagen uitgaven apparaat en materieel Tweede Kamer met 5 procent n.a.v. groei afgelopen jaren	- 9	- 9	- 9	- 8	- 8	- 9	2025
	Waarvan fractiekosten	- 2	- 2	- 2	- 2	- 2	- 2	2025
Hoge colleges van Staat en overige Kabinetten								
7	Verlagen uitgaven aan Raad van State met 5 procent n.a.v. groei afgelopen jaren	- 2	- 2	- 2	- 2	- 2	- 2	2026
8	Verlagen uitgaven aan Algemene Rekenkamer met 5 procent n.a.v. groei afgelopen jaren	- 2	- 3	- 2	- 1	- 1	2	2028
9	Verlagen uitgaven aan Ombudsman met 5 procent n.a.v. groei afgelopen jaren	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1	2025
10	Opheffen Kanselarij	0	- 6	- 6	- 6	- 6	- 6	2027
11	Verlagen uitgaven aan Kiesraad met 5 procent n.a.v. groei afgelopen jaren	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2	2025

Staten-Generaal

De middelen voor de Staten-Generaal staan op begrotingshoofdstuk 2A en worden uitgegeven aan wetgeving-, controle-, en apparaatskosten van de Eerste en Tweede Kamer. Op deze begroting staat in 2025 290 miljoen euro en structureel 250 miljoen euro.

De Staten-Generaal heeft middels de Comptabiliteitswet een eigen positie op de begroting. De Minister van BZK neemt de ramingen, opgesteld door de Eerste en Tweede Kamer, over, tenzij er evident zwaarwegende redenen zijn om dit niet te doen.

1 Afbouwen subsidie ProDemos

ProDemos ontvangt van zowel BZK als van de Tweede Kamer een subsidie. Daarnaast vraagt ProDemos vergoedingen van afnemers voor rondleidingen en voorlichtingen. Het is mogelijk 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 ProDemos een groter deel van haar activiteiten financieren uit meer kostendekkende vergoedingen, en/of door minder bezoekers te faciliteren en in plaats daarvan meer gebruik te maken van digitale voorlichting. Het beëindigen van de subsidie van de Tweede Kamer kan worden doorgevoerd medio 2026 – wanneer de lopende afspraken met ProDemos aflopen. Dit levert structureel 2,2 miljoen euro op.

2 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 circa 2 miljoen euro op.

3 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. 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.

4 Schrappen reiskostenvergoeding (exclusief woonwerkverkeer) en Kamerlidmaatschap vergoeding

Tweede Kamerleden

Conform de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer ontvangen Tweede Kamerleden ter vergoeding van reiskosten buiten het woon-werkverkeer een bedrag van 4.900 euro per jaar. Kamerleden (met uitzondering van de voorzitter) ontvangen dit bedrag ongeacht de reiskosten die ze daadwerkelijk gemaakt hebben. Bovendien kunnen Tweede Kamerleden andere noodzakelijke faciliteiten ten behoeve van vervoer en verblijf in verband met buitenlandse reizen declareren. Het niet uitkeren van de 4.900 euro per kamerlid bespaart 700.000 euro per jaar en vereist een wetswijziging. Daarnaast ontvangen Kamerleden een vergoeding voor aan de uitoefening van het Kamerlidmaatschap verbonden kosten. Deze vergoeding bedraagt 3.407 euro per jaar. Het schrappen van deze vergoeding bespaart 500.000 euro per jaar en vereist een wetswijziging. Het schrappen van alle twee de vergoedingen levert een structurele besparing op van 1,2 miljoen euro.

5 Verlagen uitgaven aan apparaat Eerste Kamer met 5 procent n.a.v. groei afgelopen jaren

Sinds 2018 zijn de apparaatsuitgaven van de Eerste Kamer gegroeid met 150 procent (13,1 miljoen euro), inclusief indexatie. Het verlagen van de uitgaven met 5 procent levert een structurele besparing op van 0,9 miljoen euro.

6 Verlagen uitgaven apparaat en fractiekosten materieel Tweede Kamer met 5 procent n.a.v. groei afgelopen jaren

Sinds 2018 zijn de apparaatsuitgaven van de Tweede Kamer verdubbeld (107 procent groei; 75,4 miljoen euro), inclusief indexatie. Het verlagen van de uitgaven met 5 procent levert een structurele besparing op van 6,5 miljoen euro. Ook de fractiekosten zijn verdubbeld (gestegen met 109 procent; 75,4 miljoen euro), inclusief indexatie. Het verlagen van de uitgaven aan fractiekosten met 5 procent, levert een structurele besparing op van 2,3 miljoen euro. In totaal bespaart deze maatregel 8,8 miljoen euro.

Hoge Colleges van Staat en overige Kabinetten

De middelen voor de Hoge Colleges van Staat, de Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad staan op begrotingshoofdstuk 2B. Onder de Hoge Colleges van Staat vallen: de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, De Nationale ombudsman en de Kanselarij der Nederlandse Orden. Op hun gezamenlijke begroting staat elk jaar tussen de 175 en 190 miljoen euro.

7 Verlagen uitgaven aan Raad van State met 5 procent n.a.v. groei afgelopen jaren

De Raad van State is een onafhankelijk adviseur van regering en parlement over wetgeving en bestuur. Ook is de Raad van State de hoogste algemene bestuursrechter in Nederland. Sinds 2018 zijn de kosten van de Raad van State gegroeid met 45 procent (28,4 miljoen euro), inclusief indexatie. De Raad van State bestaat uit drie onderdelen: bestuursrechtspraak, advisering en gemeenschappelijke diensten. In deze ombuiging is ervoor gekozen om bestuursrechtspraak uit de grondslag te laten omdat de focus van de ombuigingen ligt op het apparaat. Van het totale budget van de Raad van State van ongeveer 80 miljoen euro gaat circa de helft naar bestuursrechtspraak. Dat betekent dat het verlagen van de uitgaven met 5 procent een structurele besparing op van 2 miljoen euro oplevert.

8 Verlagen uitgaven aan Algemene Rekenkamer met 5 procent n.a.v. groei afgelopen jaren

De Algemene Rekenkamer controleert de inkomsten en uitgaven van het Rijk. Ze controleert met name of de uitgaven van de Rijksoverheid rechtmatig en doelmatig zijn. Daarnaast voert ze afzonderlijke onderzoeken uit. Sinds 2018 zijn de kosten van de Algemene Rekenkamer gegroeid met 48 procent (15,2 miljoen euro), inclusief indexatie. Het verlagen van de uitgaven met 5 procent, levert een structurele besparing op van 2,2 miljoen euro.

9 Verlagen uitgaven aan Ombudsman met 5 procent n.a.v. groei afgelopen jaren

De Nationale ombudsman helpt burgers bij problemen met de overheid, door de weg te wijzen naar het juiste loket, advies te geven en effectief onderzoek te doen. Daarnaast dagen ze overheden uit anders te kijken naar hun werk en dienstverlening. Sinds 2018 zijn de kosten van de Nationale Ombudsman gegroeid met 61 procent (11,5 miljoen euro), inclusief indexatie. Het verlagen van de uitgaven met 5 procent, levert een structurele besparing op van 1,4 miljoen euro.

10 Opheffen Kanselarij

De Kanselarij der Nederlandse Orden zorgt voor decoratieverlening, voor het beheer van versierselen van de onderscheidingen (lintjes) en voor de correcte verzending aan de betrokken ministeries. De Kanselarij houdt ook de registers van onderscheiden personen aan. Als deze werkzaamheden niet worden voortgezet zou dat 6 miljoen euro structureel besparen. Dit vereist wetswijziging en heeft als gevolg dat er geen onderscheidingen meer verstrekt worden.

11 Verlagen uitgaven aan Kiesraad met 5 procent n.a.v. groei afgelopen jaren

De Kiesraad treedt bij verschillende verkiezingen op als centraal stembureau. Verder is de Raad adviesorgaan en informatiecentrum op het gebied van kiesrecht en verkiezingen. Sinds 2018 zijn de structurele kosten van de Kiesraad verdubbeld, met een stijging van 2,4 miljoen euro (inclusief indexatie). Het verlagen van de uitgaven met 5 procent, levert een structurele besparing op van 0,2 miljoen euro.

3.3 Koninkrijksrelaties

In begrotingshoofdstuk 4 worden de uitgaven en inkomsten die betrekking hebben op de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (BES) en de landen Curaçao, Aruba en Sint-Maarten (CAS) verantwoord. De BES-eilanden zijn als openbare lichamen bijzondere gemeenten van Nederland en vormen samen Caribisch Nederland. Curaçao, Aruba en Sint-Maarten zijn onafhankelijke landen binnen het Koninkrijk van Nederland. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties coördineert de samenwerking tussen Nederland en de landen en de Rijksoverheid en de openbare lichamen. Voor de totale beleidsinzet van Koninkrijksrelaties staat tussen de 150 en 230 miljoen euro per jaar op de begroting van Koninkrijksrelaties. Daarnaast ontvangt Caribisch Nederland het grootste deel van haar middelen via het BES-fonds. Via het BES-fonds wordt bewerkstelligd dat de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba middelen krijgen toebedeeld om de tussen het Rijk en de eilanden overeengekomen taakverdeling van de eilanden uit te voeren. Hiervoor staat circa 90 miljoen euro op de begroting. Curaçao, Aruba en Sint-Maarten worden via Landspakketten en Tijdelijke Werkorganisatie (TWO) ondersteund in de ontwikkeling en uitvoering van de maatregelen uit de Landspakketten. Ombuigingen kunnen worden gerealiseerd door het BES fonds (Caribisch Nederland) en de Landspakketten (Caribische Landen) anders vorm te geven.

Tabel 4 Ombuigingen Koninkrijksrelaties

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)

Nr.	Maatregel	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in
1	Verkleinen grondslag van kosten voor uitzendingen van KMar- en Douanepersoneel	0	- 9	- 9	- 9	- 9	- 9	2026
2a	Prioritering beleidsdoelen Landspakketten en Tijdelijke Werkorganisatie	- 4	- 7	- 7	0	0	0	2028
2b	Afstromen middelen landspakketten en tijdelijke werkorganisatie	- 19	- 33	- 35	0	0	0	2028
3	Verlagen Vrije Uitkering voor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (BES)	- 9	- 9	- 9	- 9	- 9	- 9	2025

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. De afgelopen jaren vond er substantiële onderuitputting plaats (variërend van 2,5 tot 6,5 miljoen euro) op een totaalbudget van circa 33 miljoen euro, dit kwam voornamelijk door onvoldoende werving van personeel. Er wordt 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 nemen, heeft de opbouw van de bezetting vertraging opgelopen. Naast de onderuitputting werd ook in een recente beleidsdoorlichting vastgesteld dat de doelmatigheid van deze middelen voor verbetering vatbaar is.⁴ Deze maatregel stelt voor het budget te korten met 25 procent vanaf 2026. Daarmee levert deze ombuiging structureel ca. 9 miljoen euro op. NB: De uitgaven aan de KMar tellen mee voor de 2% NAVO-doelstelling.

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. In de periode 2025-2027 staat in totaal ca. 116 miljoen euro op de begroting, waarvan ca. 32,7 miljoen euro in 2025-2027 reeds is gecommitteerd of meeloopt in de subsidie taakstelling.

2a Prioritering beleidsdoelen Landspakketten en Tijdelijke Werkorganisatie

Door knelpunten in de uitvoeringscapaciteit en vertraagde besluitvorming over het doorvoeren van maatregelen worden er later resultaten gerealiseerd dan verwacht; dit leidt ook tot onderuitputting op de begroting. Er kunnen binnen de landspakketten meer geprioriteerd worden om de doelmatigheid van TWO te vergroten. Zo kan in de uitvoering van de onderlinge regeling de prioriteit worden gelegd bij de belastinghervormingen en flankerende maatregelen. Met hervormingen nemen de inkomsten van de landen toe waardoor, naast de TWO middelen, ook

⁴ Versterken rechtsstaat (overheid.nl)

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 cumulatief ca. 17 miljoen euro per jaar op in de jaren 2025-2027.

2b Afkomen middelen Landspakketten en Tijdelijke Werkorganisatie

Er kan ook worden overwogen om geen nieuwe middelen meer beschikbaar te stellen voor TWO en het budget vanaf 2025 af te romen. Op basis van afgelopen jaren, is de verwachting dat er in de toekomst onderuitputting zal plaatsvinden. Exclusief de gecommitteerde 27 miljoen euro, levert deze ombuiging tussen 2025-2027 ca. 87 miljoen euro in totaal op.

3 Verlagen Vrije Uitkering voor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (BES)

Met voorjaarsbesluitvorming 2024 is de Vrije Uitkering (VU) voor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (BES) verhoogd met 8,6 miljoen euro structureel. Dit is bovenop verscheidene verhogingen van de Vrije Uitkering die de afgelopen jaren al hebben plaatsgevonden. Zo groeide het BES-fonds sinds 2018 met ca. 30 miljoen euro (incl. indexatie), een toename van meer dan 70 procent. Daarnaast zijn in het hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 ook ombuigingen aangekondigd binnen de publieke sector in Nederland. Vanuit dit oogpunt kan overwogen worden om de VU te verlagen. Hierbij is een vergelijkbaar bedrag voorgesteld waarmee de VU bij Voorjaarsnota 2024 is opgehoogd, wat neerkomt op een verlaging van ca. 10% per jaar. Deze verlaging betekent wel dat wordt teruggekomen op eerdere toezeggingen aan de openbare lichamen.

3.4 Buitenlandse Zaken

De totale begroting van Buitenlandse Zaken (BZ-begroting) bedraagt in 2025 12,3 miljard euro. Het grootste gedeelte van de BZ-begroting bestaat uit opdrachten aan de Europese Unie (EU) (10,7 miljard euro in 2025). Het apparaatsbudget (zowel personeel als materieel) legt naast de opdrachten aan de EU het grootste beslag op de BZ-begroting (990 miljoen euro in 2025). Een groot deel van het apparaat bestaat uit posten in het buitenland (ca. 660 miljoen euro in 2025). Daarnaast is BZ verdragsrechtelijk verplicht bij te dragen aan verschillende internationale organisaties zoals de VN en de NAVO. Deze bijdragen variëren in orde grootte en staan verdeeld over de artikelen van de BZ-begroting.

De budgetten van de BZ-begroting zijn onderdeel van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS), m.u.v. de EU-opdrachten. De HGIS is een overzichtconstructie van de uitgaven aan internationale samenwerking binnen de Rijksbegroting. De HGIS bestaat uit budgetten voor Official Development Assistance (ODA) en de overige budgetten voor internationaal beleid (non-ODA). De minister van Buitenlandse Zaken (MBZ) en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (MBHO) zijn coördinator voor het buitenlandbeleid en daarmee de budgetten voor internationale samenwerking. Het grootste deel (ca. 80%) van deze middelen staat op de BZ- en BHO-begroting.

Tabel 5 Ombuigingen Buitenlandse Zaken

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)

Nr.	Maatregel	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in
Internationale Organisaties								
1	Opzeggen internationale verdragen en bijdragen aan internationale organisaties	0	0	0	0	0	- 199	n.v.t.
Apparaat en postennet								
2a	Besparen op kwaliteit en kwantiteit consulaire dienstverlening	0	- 1	- 2	- 3	- 3	- 3	2028
2b	Kostendekkendheid paspoortuitgifte in het buitenland	0	- 1	- 3	- 4	- 5	- 5	2029
Overig non-ODA budget								
3	Generieke korting op het rijksbrede non-ODA budget	0	0	0	- 50	- 50	- 50	2028

Internationale Organisaties

1. Opzeggen internationale verdragen en bijdragen aan internationale organisaties

Nederland kan niet eenzijdig contributies aan internationale organisaties stoppen of deze verlagen, daarmee zou Nederland in strijd met aangegane verdragsverplichtingen handelen. Om te besparen op contributies aan internationale organisaties is het nodig om verdragen op te zeggen of uit internationale organisaties te stappen. Het opzeggen van verdragen vereist de instemming van het parlement. In deze ombuiging is daarnaast geen rekening gehouden met eventuele kosten die gepaard kunnen gaan met uittreding uit internationale organisaties. Vanwege bovenstaande uitvoeringsvraagstukken is deze maatregel dus niet op korte termijn mogelijk en daarom wordt enkel de structurele opbrengst (afgerond 199 miljoen euro) van deze maatregel in kaart gebracht. Deze budgetten bevatten een ODA-deel en hierop ombuigen leidt daarmee tot een verlaging van de ODA-prestatie. Bovendien telt de contributie aan de NAVO mee voor de 2%-doelstelling waardoor dit tot een lagere NAVO-prestatie leidt.

Onderstaande tabel toont de jaarlijkse bijdragen aan organisaties die mee kunnen lopen in deze ombuiging. Wanneer de volledige bijdrage aan deze organisaties wordt stopgezet betekent dit dat Nederland uit deze organisaties zal treden. Uittreding uit deze organisaties heeft een beperkende werking op de invloed die Nederland internationaal kan uitoefenen, en heeft gevolgen voor de positie van Nederland in het internationale domein. Het opzeggen van lidmaatschappen van internationale organisaties zoals de NAVO heeft implicaties voor de veiligheid van Nederland.

Tabel 6 Overzicht bijdragen aan internationale organisaties in mln. euro's

Organisatie	2025	2026	2027	2028	2029
Verenigde Naties	123	122	128	131	131
OESO	8	8	8	8	8
Internationaal Strafhof	5	5	5	5	5
Internationaal Recht	1	1	1	1	1
Atlantische Commissie	1	1	1	1	1
NAVO	15	17	19	21	21
WEU	1	1	1	1	1
IAEA	8	8	8	8	8
OPCW	2	2	2	2	2
CTBTO	2	2	2	2	2
OVSE	6	6	6	6	6
Gastlandbeleid	13	13	13	10	10
Benelux Bijdrage	5	5	5	5	5
Global Forum on Cyber Expertise	0,3	0	0	0	0
Totaal	188,2	188,6	196,6	199,4	199,4

Apparaat en postennet

2. Consulaire belangenbehartiging/consulaire dienstverlening

a. Besparen op kwaliteit en kwantiteit consulaire dienstverlening

Deze maatregel leidt tot het schrappen van verschillende budgetten voor consulaire dienstverlening en levert 3 miljoen euro vanaf 2028 op. Onderdeel van deze maatregel is een bezuiniging op de subsidie voor gespecialiseerde begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland door onafhankelijke organisaties. Voor gedetineerden in het buitenland zal de 'gespecialiseerde psychosociale en juridische ondersteuning' wegvallen. Onder deze maatregel valt ook het beëindigen van de maandelijkse financiële bijdrage voor gedetineerden in landen zonder adequate detentie omstandigheden. Daarnaast bestaat deze maatregel uit het ombuigen op programma-budget voor consulaire bijstand, reisdocumenten en verkiezingen, consulaire opleidingen en consulaire informatiesystemen. Het korten op programma-uitgaven heeft consequenties voor het uitvoeren van het primaire proces, zoals IT-systemen.

b. 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. De consequentie is dat Nederlandse burgers in het buitenland meer voor hun paspoort zullen moeten betalen. Deze ombuiging levert structureel 5 miljoen euro op.

Overig non-ODA budget

3. Generieke korting non-ODA budget

Het HGIS non-ODA budget bestaat uit diverse budgetten, verspreid over verschillende begrotingen. Het bestaat onder andere uit bijdragen aan internationale organisaties (verdragsrechtelijke verplichtingen) en budget voor de uitvoering van de wettelijke taak voor consulaire dienstverlening. Nederland kan niet eenzijdig contributies aan internationale organisaties stoppen of deze verlagen. Dit kan alleen door uit deze organisaties te stappen (zie maatregel 2). Daarnaast loopt het apparaatsbudget van BZ mee in het totale non-ODA budget. Het is niet aannemelijk kortingen op het apparaatsbudget te realiseren bovenop de taakstelling uit het hoofdlijnenakkoord 2024-2028 binnen deze kabinetsperiode. Ook zijn er op de defensiebegroting verschillende non-ODA budgetten zoals het Budget Internationale Veiligheid (BIV) en is er non-ODA budget gereserveerd voor de organisatie van de NAVO-top in Nederland in 2025. Onder diversen vallen prijsbijstellingen die twee keer per jaar bij de economische actualisatie op de BZ begroting worden opgenomen en de programmabudgetten van BZ, de budgetten voor buitenlandse handel, alsook de non-ODA budgetten op de begrotingen van de andere ministeries. Het is mogelijk om een korting op te nemen van 50 miljoen euro op het HGIS non-ODA budget vanaf 2028. Deze taakstelling kan naar rato verdeeld worden over de betrokken HGIS-departementen. Ook is op de OCW begroting een maatregel (67) opgenomen die het non-ODA HGIS budget betreft, dit gaat om de maatregel voor het verlagen van de subsidieregeling internationaal cultuurbeleid (incl. HGIS) met 20 procent.

Tabel 7 Overzicht rijksbrede non-ODA budget in mln. euro's					
Totaal non-ODA budget (stand MN25)	1.658	1.554	1.479	1.446	1.470
w.v. Verdragsrechtelijke verplichtingen	268	269	269	271	272
w.v. Consulaire dienstverlening	32	32	33	33	33
w.v. Apparaatsbudget	719	686	647	611	597
w.v. Defensie uitgaven	232	233	236	232	231
w.v. NAVO-top 2025	71	0	0	0	0
w.v. Diversen	336	334	294	300	336

3.5 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp

De totale begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (hierna BHO-begroting) bedraagt in 2025 in totaal 3,5 miljard euro, waarvan het grootste deel (3,4 miljard euro, 97% t.o.v. de totale BHO-begroting) kwalificeert als Official Development Assistance (ODA, ontwikkelingshulp). Hiervan is 3% steun aan Oekraïne. Daarnaast is 108 miljoen euro (3% t.o.v. de totale BHO-begroting) non-ODA. Het Development Assistance Committee (DAC) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) stelt de richtlijnen op voor uitgaven die als ODA kunnen worden aangemerkt.

Het grootste deel van de BHO-begroting gaat naar artikel 4 voor vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling (951 miljoen euro), waarvan het grootste gedeelte naar humanitaire hulp (474 miljoen euro) gaat. Hierna komt artikel 2 duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid, water en klimaat het grootste artikel (909 miljoen euro), met voedselzekerheid als grootste thema (359 miljoen euro). Begrotingsartikel 3 sociale vooruitgang (693 miljoen euro) is daarna het grootst, waarbinnen het thema mondiale gezondheid en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (447 miljoen euro) het grootste is.

Het totale ODA-budget bedraagt 6,9 miljard euro in 2025 en is verdeeld over verschillende hoofdstukken van de Rijksbegroting. De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (BHO) is verantwoordelijk voor de coördinatie van het gehele ODA-budget. De verdeling van het ODA-budget wordt in de HGIS-nota inzichtelijk gemaakt. Er worden naast een aantal BHO-begroting specifieke maatregelen ook een aantal maatregelen in de lijst genoemd die het hele ODA-budget beslaan.

Tabel 8 Ombuigingen Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp								
Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)								
Nr.	Maatregel	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in
Official Development Assistance (ODA)								
Ontwikkelingshulp								
1	Ontwikkelingshulp beëindigen	0	- 1465	- 1970	- 3230	- 4630	- 5912	n.v.t.
2	Ontwikkelingshulp beëindigen m.u.v. verdragsrechtelijke contributies	0	- 1465	- 1970	- 3230	- 4630	- 4630	2029
3	Ontwikkelingshulp beperken m.u.v. (asiel)toerekeningen en verdragsrechtelijke contributies	0	- 855	- 1715	- 2945	- 4250	- 4250	2029
Andere/geen ODA-norm								
4	ODA-prestatie naar OESO/DAC-gemiddelde	0	- 685	- 348	- 512	- 901	- 901	2029
Toerekeningen								
5	Niet-militaire steun aan Oekraïne inpassen in BHOS-begroting	- 237	0	0	0	0	0	n.v.t.
Non-ODA								
Buitenlandse Handel								
6	Beëindigen alle ondersteuning internationaal opererende bedrijven	0	- 24	- 48	- 71	- 95	- 95	2028
7	Subsidies internationaal ondernemen stopzetten	0	- 8	- 15	- 23	- 31	- 31	2028
8	Het Dutch Trade and Investment Fund (DTIF) stopzetten	0	- 2	- 4	- 7	- 9	- 10	2028

Official Development Assistance (ODA)

Het hoofdlijnenakkoord 2024-2028 leidt tot een directe korting van het ODA-budget van structureel 2,4 mld. euro. Enkele posten lopen niet mee in de ombuiging. Het gaat hier om de personeelskosten die kwalificeren als ODA vanwege de apparaatstaakstelling, verdragsrechtelijk verplichte uitgaven zoals contributies aan de EU en VN en de maximering van 10% van het ODA-budget voor de kosten voor eerstejaarsasielopvang.

Onderstaande tabel laat zien hoe het ODA-budget is opgebouwd na verwerking van de ombuiging uit het hoofdlijnenakkoord 2024-2028. Bovenstaande tabel toont opties aan om verder op het ODA-budget om te buigen. Vanwege de overlap met de bestaande ombuiging, is voor onderstaande ombuigingsopties een vertraagd ingroeipad gehanteerd.

Tabel 9 Overzicht rijksbrede ODA-budget ¹ in mln. euro's					
	2025	2026	2027	2028	2029
ODA-budget	6.865	7.232	5.372	5.522	5.912
waarvan verdragsrechtelijke contributies	1.615	1.366	1.428	1.213	1.281
waarvan asieltoerekening	1.874	2.439	506	377	377
waarvan apparaat	358	364	369	375	377
waarvan programma-uitgaven op verschillende begrotingen	3.018	3.063	3.068	3.557	3.877
Asielkosten t.o.v. totale ODA-budget	27%	34%	9%	7%	6%

1 De apparaatstaakstelling voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken is nog niet verdeeld over ODA en non-ODA. Als gevolg van deze verwerking zal het totale ODA-budget, en het aandeel apparaat hierin, nog dalen.

1. Ontwikkelingshulp beëindigen

Deze maatregel houdt in dat Nederland stopt met ontwikkelingshulp. Hieronder vallen alle ODA-uitgaven. Het gaat onder andere om bijdragen aan internationale organisaties die volgens de OESO-normen als ODA-uitgaven kwalificeren. Het stoppen met deze uitgaven is alleen mogelijk door uit deze organisaties (bijvoorbeeld de VN en de EU) te stappen. Het opzeggen van verdragen vereist de instemming van het parlement. In deze ombuiging is geen rekening gehouden met eventuele kosten die gepaard kunnen gaan met uittreding uit internationale organisaties. Conform OESO-richtlijnen worden ook personeelskosten die kwalificeren als ODA toegerekend aan het ODA-budget. Deze kosten zijn in ombuigingsopties 1, 2 en 3 meegenomen. Deze opties betekenen daarmee een inkrimping van een derde van het apparaat en het postennet van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarnaast wordt er bij deze maatregel vanuit gegaan 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. Deze maatregel leidt tot een structurele besparing van 5,9 miljard euro.

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

Deze maatregel houdt in dat Nederland stopt met ontwikkelingshulp met uitzondering van de uitgaven aan verdragsrechtelijke contributies (circa 1,6 miljard euro in 2025). Deze maatregel leidt tot een structurele besparing van 4,6 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). Bij deze reeks wordt er ook van uitgegaan dat Nederland stopt met de ODA-uitgaven aan de eerstejaarsasielopvang. Als de kosten van de asielopvang zich blijven voordoen, maar niet meer toegerekend worden, leidt dit niet tot een besparing, maar een dekkingsvraagstuk elders op de Rijksbegroting.

3. Ontwikkelingshulp beperken m.u.v. (asiel)toerekeningen en verdragsrechtelijke contributies

Deze maatregel houdt in dat Nederland stopt met ontwikkelingshulp met uitzondering van de uitgaven die worden toegerekend aan ODA en uitgaven aan verdragsrechtelijke contributies (circa 1,6 miljard euro in 2025). Met deze maatregel blijft Nederland reguliere uitgaven die als ODA kwalificeren, zoals uitgaven aan eerstejaarsasielopvang in Nederland en EU-afdrachten, toerekenen aan ODA. Deze maatregel leidt tot een besparing van structureel 4,3 miljard euro.

Andere/geen ODA-norm

De OESO drukt de ODA-prestatie van een land uit als de ODA-uitgaven als percentage van het bruto nationaal inkomen (het bni).

4. ODA-prestatie naar OESO/DAC-gemiddelde

Van de 38 landen die lid zijn van de OESO, zijn er 31 lid van het Development Assistance Committee (DAC). Volgens de OESO waren in 2022 de totale ODA-uitgaven van deze 31 landen 0,37% van het totale bni (gewogen gemiddelde). Voor de DAC/EU-landen over 2023 is dit percentage 0,52%.

Na verwerking van de maatregelen in het hoofdlijnenakkoord 2024-2028, zal Nederland naar verwachting circa 0,44% van het bni in 2029 aan ODA besteden. Bij deze maatregel wordt de Nederlandse ODA-prestatie verlaagd naar het OESO/DAC-gemiddelde en dit leidt tot een structurele besparing van 901 miljoen euro.

Toerekeningen

Als bepaalde bestaande uitgaven die kwalificeren als ODA aan het ODA-budget worden toegerekend, kunnen andere ODA-uitgaven verlaagd worden zonder de ODA-prestatie te verlagen. Maatregel 5 betreft een optie 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. Er is naast onderstaande maatregel ook een maatregel (7) op de Asiel en Migratie begroting opgenomen waarbij uitgaven aan het ODA-budget worden toegerekend. Bij deze maatregel wordt een deel van de kosten voor crisisnoodopvang (CNO) aan ODA toegerekend.

5. 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. In het hoofdlijnenakkoord 2024-2028 is opgenomen dat de uitgaven aan militaire en humanitaire steun aan Oekraïne en de binnenlandse opvang van vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland niet onder het uitgavenkader vallen. Het merendeel van de humanitaire steun aan Oekraïne kwalificeert als ODA. Het is daarmee mogelijk om (toekomstige) uitgaven toch 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 het ODA-budget moeten worden ingepast en dit levert incidenteel een besparing van 237 miljoen euro in 2025 op. Gevolg hiervan is dat bij gelijkblijvend ODA-budget hiermee minder ontwikkelingshulp aan andere delen van de wereld kan worden geboden.

Non-ODA

De non-ODA-middelen op de BHO-begroting betreffen vooral uitgaven aan het ondersteunen van bedrijven in de internationale handel. In het hoofdlijnenakkoord 2024-2028 is een ombuiging van structureel 100 miljoen opgenomen voor non-ODA-middelen. Hierbij zijn de uitgaven voor Buitenlandse Handel uitgezonderd. Onderstaande maatregelen laten zien welke mogelijkheden er zijn om te korten op deze uitgezonderde budgetten.

6. Beëindigen alle ondersteuning internationaal opererende bedrijven

Er kan voor gekozen worden om op termijn alle non-ODA-instrumenten (o.a. subsidies, programma's en leningen) ten behoeve van het Nederlandse bedrijfsleven te beëindigen. Deze optie leidt tot minder ondersteuning van het Nederlandse bedrijfsleven in het buitenland. Deze maatregel zorgt ervoor dat het Nederlandse bedrijfsleven minder ondersteuning krijgt in het buitenland, en kan daarmee een effect hebben op de internationale concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven. Het ondersteunen van Nederlandse bedrijven in het buitenland blijft onderdeel van het reguliere takenpakket van de diplomatie. Deze maatregel leidt tot een structurele besparing van 95 miljoen euro.

7. Subsidies internationaal ondernemen stopzetten

In plaats van alle ondersteuning voor internationaal opererende bedrijven op de BHO-begroting stop te zetten (zie maatregel 6), kan er ook voor worden gekozen enkel de subsidies voor internationaal ondernemen stop te zetten. Dit levert 31 miljoen euro op. Een alternatief is om specifieke subsidies binnen dit artikel stop te zetten. Voorbeelden zijn de subsidie Support International Business (SIB) en de opdracht Partners for International Business (PIB). Dit zijn regelingen die het MKB ondersteunen bij internationalisering. Met een SIB-subsidie kunnen bijvoorbeeld bedrijven samen met andere bedrijven mee op handelsmissie in een specifiek land of een marktonderzoek laten uitvoeren naar een sector in een doelland. De PIB is een programma waarmee Nederlandse bedrijven, kennisinstellingen

en het RVO een actieplan opstellen om zich te kunnen positioneren op een buitenlandse markt. Wanneer er wordt gekozen om met de SIB of de PIB te stoppen dan levert dit respectievelijk 4,45 miljoen euro en 4,2 miljoen euro in 2025 op.

8. 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 daarmee 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 63 miljoen euro aan subsidies in het DTIF, dit bedrag zal gedeeltelijk vrijvallen bij het stopzetten van het DTIF. 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 BHO-begroting per jaar 10 miljoen euro in het DTIF gestopt. Dit bedrag valt structureel vrij bij het stopzetten van het DTIF. Als alternatief kan er gekozen worden om het DGGF stop te zetten. In dit geval is er sprake van een incidentele besparing van 164 miljoen euro. Ook bij het stopzetten van het DGGF hangen de precieze omvang van de vrijval en het kasritme af van de uitstaande garanties, dus daarom is deze incidentele besparing niet in de tabel meegenomen.

3.6 Justitie en Veiligheid

De begroting van Justitie en Veiligheid bedraagt in 2025 18.325 miljoen euro en loopt af naar 18.251 miljoen euro in 2029. De grootste uitgaven zijn voor de de bekostiging van de politie (7.899 miljoen euro in 2025 aflopend naar 7.876 miljoen euro in 2029), de Dienst Justitiële Inrichtingen (2.933 miljoen euro in 2025 oplopend naar 3.174 miljoen euro in 2029), de Raad voor de rechtspraak (1.465 miljoen euro in 2025 aflopend naar 1.452 miljoen euro in 2029) en de toevoegingen aan de rechtsbijstand (627 miljoen euro in 2025 aflopend naar 569 miljoen euro in 2029). Daarnaast zijn er nog uitgaven voor o.a. het Openbaar Ministerie, de Nationale Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid en jeugdbescherming en inburgering. De uitgaven voor de justitiële keten worden grotendeels geraamd door middel van het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ). Verder worden de ontvangsten van boetes en transacties en afsakken op de begroting van JenV verantwoord. Vanaf 2025 zijn de middelen voor inburgering overgeheveld naar de begroting van JenV.

Tabel 10 Ombuigingen Justitie en Veiligheid

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)

Nr.	Maatregel	2025	2026	2027	2028	2029 Struc.	Struc. in
Beleidsopties straffen en gevangeniswezen							
1A	Uitbreiden mogelijkheden elektronische detentie (Korte straffen < 1 maand)	0	0	0	- 4	- 4	2028
1B	Uitbreiden mogelijkheden elektronische detentie (Korte straffen < 3 maanden)	0	0	0	- 10	- 10	2028
2	Uitbreiden mogelijkheden elektronische detentie (Einde straf)	0	0	0	- 15	- 15	2028
3	Uitbreiden taakstraf	0	0	- 6	- 11	- 11	2028
4A	Versoberen detentieregime gevangeniswezen beperking ontsluiting en activiteiten	0	25	- 25	- 60	- 60	2028
4B	Versoberen detentieregime gevangeniswezen vergroten groepsgrootte	0	0	20	- 20	- 50	2029
4C	Versoberen detentieregime gevangeniswezen uniformeren maaltijden	0	- 2	- 2	- 2	- 2	2026
4D	Versoberen detentieregime gevangeniswezen meer meerpersoonscellen	0	0	- 5	- 6	- 6	2028
5	Versoepelen voorwaardelijke invrijheidstelling	0	0	- 5	- 5	- 15	2029
6	Verlagen strafmaat voor niet-zeden en niet-gewelddelicten	0	0	- 15	- 30	- 65	2029
7	Implementeren alternatieven voor kortgestrafte jeugdigen	0	0	- 7	- 7	- 7	2027
8	Selectiever toepassen adolescentenstrafrecht	0	- 8	- 8	- 8	- 8	2026
9	Decriminaliseren van softdrugs	0	0	0	- 20	- 40	2030
Beleidsopties bij de politie							
10	Kosten van politie inzet sterker beleggen bij organisatoren	0	0	- 11	- 23	- 23	2028
11	Besparen op operationele sterkte	0	- 20	- 45	- 90	- 90	2030
12	Fuseren FINEC & FIOD	15	10	- 15	- 15	- 15	2027
13	Verlagen normering wijkagent per aantal inwoners	0	0	- 25	- 55	- 80	2030
14	Verhogen afschrijvingstermijn vervoersmiddelen politie	- 9	- 10	- 10	- 10	- 10	2025
15	Besparen kosten meldkamers	- 10	- 17	- 21	- 22	- 23	2029
16	Aanpassing formatie politie	- 20	- 50	- 65	- 75	- 90	2030
Beleidsopties rechtsbestel, criminaliteitsbestrijding en veiligheidsbeleid							
17	Terugdraaien verlagen griffierechten	0	0	- 30	- 30	- 30	2027
18A	Verhogen griffierechten vorderingen > 100.000 euro (rechtspersonen & natuurlijke personen)	0	0	- 45	- 45	- 45	2027
18B	Verhogen griffierechten vorderingen > 100.000 euro (rechtspersonen)	0	0	- 35	- 35	- 35	2027
18C	Verhogen griffierechten vorderingen > 1.000.000 euro (rechtspersonen & natuurlijke personen)	0	0	- 30	- 30	- 30	2027
18D	Verhogen griffierechten vorderingen > 1.000.000 euro (rechtspersonen)	0	0	- 25	- 25	- 25	2027
19	Uitbreiden gebruik enkelvoudige kamer bij Rechtspraak	0	0	0	- 35	- 40	2029
20	Uitsluiten verzekerbare zaken voor rechtsbijstand	0	0	- 70	- 70	- 70	2027
21	Stopzetten bijdrage Straf met Zorg OM	- 5	- 5	- 5	- 5	- 5	2025
22	Introduceren generieke verhoging verkeersboetes	0	- 60	- 60	- 65	- 65	2028
23	Herprioriteren ondermijningsmiddelen	0	- 15	- 20	- 20	- 20	2027

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)

24	Herprioriteren slachtofferbeleid	0	- 5	- 5	- 11	- 11	- 11	2028
25	Afschalen recente intensivering Veiligheidsregio's	- 57	- 73	- 83	- 83	- 83	- 83	2027

	Beleidsopties inburgering	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in
26	Aanpassen inburgeringsplichtige leeftijd	0	0	- 4	- 4	- 4	- 4	2027
27	Aanpassen taalniveau leerroute B1	0	0	- 14	- 15	- 14	- 14	2029
28	Inburgering beperkt zich tot het aanbieden van de B1-route	0	0	- 37	- 24	- 24	- 6	2030
29	Afschaffen van de leerbaarheidstoets	0	0	- 6	- 6	- 6	- 6	2027
30	Afschaffing voorinburgering COA	0	0	- 34	- 34	- 34	- 34	2027
31	Afschaffen meedoenbalies	0	- 4	- 4	- 4	- 4	- 4	2026
	Generieke maatregelen	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in
32	Ombuiging ingroepad intensiveringen JenV	- 24	- 224	- 225	- 232	- 232	- 232	2028
33	Terugdraaien intensiveringen hoofdlijnenakkoord 2024-2028	- 200	- 250	- 300	- 300	- 300	- 300	2027

Beleidsopties straffen en gevangeniswezen

Het grootste gedeelte van de uitgaven met betrekking tot straffen en gevangeniswezen is bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Dit is ook de reden dat de beleidsopties vooral betrekking hebben op de 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 zijn.⁵

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 (recidive) bij korte gevangenisstraffen hoog is.⁶ Met de invoering van ED als nieuwe strafvariant kan capaciteit in penitentiaire inrichtingen worden bespaard, verminderd met de meerkosten van het uitvoeren van ED.⁷ Hierbij wordt geen rekening gehouden met het mogelijke drukkende effect op de recidive. 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 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.

⁵ De besparingsopbrengsten van enkele maatregelen die raken aan DJI vallen soms anders uit dan in de vorige versie van de ombuigingslijst. De reden hiervoor is dat de grondslagen en besparingen per plek zijn geüpdatet.

⁶ 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*.

⁷ Voor deze maatregel en de andere maatregelen die raken aan DJI geldt de kostprijzen zijn gebaseerd op het kostprijsonderzoek dat in 2023 is uitgevoerd.

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 straf.⁸ De mogelijke doelgroep bestaat uit zelfmelders en een selecte 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 de DJI verlaagt.⁸ 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 staat een aantal maatregelen haaks op de koers die door de 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 ongeveer 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 ongeveer 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 ongeveer 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.

⁸ 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*.

⁸ PwC (2022). *Onderzoek financierbaarheid DJI*.

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 naar het voorzien in rehabilitatie en het verlagen van recidive. De afgelopen jaren zijn er vooral verhogingen van de maximumstraffen geweest. Met deze maatregel worden de maximum- en minimumstraffen voor bepaalde delicten verlaagd. 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 ongeveer 65 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 (recidive) beperken. Uit recent onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat taakstraffen effectiever zijn bij jongeren in het voorkomen van recidive.⁹ 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 Jeugdcriminaliteit¹⁰ 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 op basis van de Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten. In 2014 was dit 9 procent; in 2021 was dit 26 procent. Met deze ombuiging wordt het aantal jongeren tussen de 18 en 23 dat in een JJJ wordt geplaatst verminderd. Zij komen hierdoor vaker in een reguliere penitentiële inrichting (PI) terecht. Door het verschil in kostprijs tussen een JJJ (ruim 980 euro per dag) en PI (ruim 400 euro per dag) levert dit een besparing op van ongeveer 8 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 WODC¹¹ 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 de eerder genoemde richtlijn benodigd.

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.

⁹ 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*.

¹⁰ Ministerie van Financiën (2023). *IBO Jeugdcriminaliteit: Werken aan effectievere detentie van jeugdigen*.

¹¹ WODC (2021). *Effecten van de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen op resocialisatie en recidive*.

Beleidsopties bij de politie

Vrijwel het hele beleidsartikel politie bestaat uit de bekostiging van de politie (7.899 miljoen euro in 2025 aflopend naar 7.876 miljoen euro in 2029). Onder de verantwoordelijkheid van de minister valt het vaststellen van de begroting, de meerjarenraming, de jaarrekening, het beheersplan, het jaarverslag en de operationele sterkte. De korpschef is belast met de leiding en het beheer van de politie. De kosten voor de politie bestaan voornamelijk uit personeel en materieel.

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 kan worden behaald, wordt ingeschat op 23 miljoen euro structureel, maar is afhankelijk van de hoogte van de heffing en het aantal evenementen.

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 85 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 alleen 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, 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)

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 110 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 2023 is de gemiddelde afschrijvingstermijn acht 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 10 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 meldkamers.¹² 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 is een aantal maatregelen mogelijk dat raakt 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 besparingsreeks van ongeveer 105 miljoen euro structureel.

Beleidsopties rechtsbestel, criminaliteitsbestrijding en veiligheidsbeleid

De uitgaven aan rechtsbestel betreffen voornamelijk de toevoegingen voor rechtsbijstand en de Raad voor de rechtspraak. Daarnaast zijn er ontvangsten voor griffierechten. Uitgaven aan criminaliteitsbestrijding betreffen grotendeels het Openbaar Ministerie, het Nederlands Forensisch Instituut en de aanpak van ondermijning. Voor het veiligheidsbeleid gaat het voornamelijk om de bijdrage aan de veiligheidsregio's via de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDuR).

17. Terugdraaien verlagen griffierechten

Om de kosten van de rechtspraak meer neer te leggen bij diegenen die er gebruik van maken, is het mogelijk om de verlaging van de griffierechten uit het coalitieakkoord Rutte IV terug te draaien. 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 van burgers tot het recht 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 (ter illustratie: minder dan 1 procent bij 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

¹² Deze maatregel komt uit de beleidsdoorlichting 'Beheermultisystemen' (2020).

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) (opbrengst circa 45 miljoen euro)

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) (opbrengst circa 35 miljoen euro)

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) (opbrengst circa 30 miljoen euro)

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.

18d. Griffierechten vorderingen hoger beroep > 1.000.000 euro in verhouding brengen met hoogte van de vordering (rechtspersonen) (opbrengst circa 25 miljoen euro)

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 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 verzekerbare zijn, worden geen toevoegingen meer verstrekt. Deze maatregel kan ingaan per 2027. Door deze maatregel wordt de toegang tot het recht mogelijk verminderd als men geen rechtsbijstandsverzekering neemt, en kan misbruik door kwaadwillenden mogelijk toenemen. Daarnaast bestaat de kans dat de premies voor rechtsbijstandsverzekeringen zullen stijgen. De opbrengst van deze maatregel is circa 70 miljoen euro.

21. Stopzetten bijdrage Straf met Zorg

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

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 intensivering 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 5 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 in 2023 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 mogelijk.¹³ De extra inzet die met de 83 miljoen euro mogelijk is vervalft hiermee.

Beleidsopties inburgering

Inburgering is het verplichte traject van het leren van de Nederlandse taal en het leren over de Nederlandse samenleving voor statushouders tussen 18 jaar en de pensioenleeftijd. Sinds 2022 zijn gemeentes verantwoordelijk (wettelijke taak) om de inburgeringstrajecten aan te bieden via de Wet Inburgering 2021 (WI 2021). Indien een statushouder gehuisvest is in een gemeente moet iemand inburgeren door een van de drie leerroutes te volgen (Zelfredzaamheidsroute, B1-route of de onderwijsroute). Gemeentes krijgen via de Specifieke Uitkering Inburgeringsvoorziening de financiële middelen om de inburgeringstrajecten aan te bieden. Naast het inburgeringstraject is er ook Voorinburgering (de voorbereiding op inburgering), dit wordt uitgevoerd door het Centraal Orgaan opvang Orgaan (COA). De meedoenbalies worden gefinancierd uit de subsidie Vroege integratie en participatie (VriP).

26. 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 wetwijziging en kan per 1 januari 2027 intreden. Eventuele andere effecten, zoals deelname aan de samenleving, zijn niet meegenomen. De opbrengst van deze maatregel is circa 4 miljoen euro.

¹³ Omdat dit het terugdraaien van een specifieke reeks betreft is dit bedrag niet afgerond in de tabel.

27. 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 2027 intreden. De opbrengst van deze maatregel is circa 14 miljoen euro.

28. 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 2027 intreden. De structurele opbrengst van de maatregel is 6 miljoen euro.

29. 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 gemeenten 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 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 2027 intreden. De opbrengst van deze maatregel is 6 miljoen euro.

30. Afschaffen voorinburgering COA

Met deze maatregel blijft de wettelijk verplichte inburgering die via gemeenten loopt in stand en wordt alleen het voorinburgeringstraject afgeschaft. Voorinburgering is een voorbereiding op het inburgeringstraject en hierbij krijgen statushouders, taallessen en praktische informatie over zelfstandig wonen en leven in Nederland. Voorinburgering maakt echter geen onderdeel uit van het verplichte wettelijke traject van inburgering, waardoor ervoor gekozen kan worden om dit programma te beëindigen. Hierdoor treedt een besparing op het voorinburgeringsbudget bij COA. Het afschaffen van het voorinburgeringstraject vergt aanpassing van regelgeving en is daarom per 2027 haalbaar. De opbrengst van deze maatregel is 34 miljoen euro.

31. Afschaffen meedoenbalies

Met deze maatregel worden meedoenbalies die zich bevinden op COA-locaties afgeschaft. Bij deze balies kunnen asielzoekers zich melden voor activiteiten vooruitlopend op het inburgeringstraject. Dit programma biedt taallessen en ondersteuning bij het vinden van vrijwilligerswerk en begeleiding naar betaald werk. De bekostiging vindt plaats vanuit het COA. Het betreft geen wetswijziging. Vanwege aanpassing van lopende verplichtingen op bestaande trajecten, is afschaffen per 2026 mogelijk. De opbrengst van deze maatregel is 4 miljoen euro.

Algemene besparingsmaatregelen op de JenV-begroting

32. Ombuiging ingroeipad intensiveringen JenV

Vanaf 2022 hebben er diverse intensiveringen plaatsgevonden op het brede JenV terrein, oplopend naar een bedrag van ruim 1 miljard euro structureel. Het vertrekpunt van deze maatregel is het verminderen van de intensiveringen 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 op.¹⁴ Dit gaat 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 intensiveringen *veiligheid overig* (-20 miljoen euro), *OM-ICT*

¹⁴ Omdat dit het terugdraaien van een specifieke reeks betreft is dit bedrag niet afgerond in de tabel.

en opsporing (-4 miljoen euro), sociale advocatuur (-60 miljoen euro), tegengaan ondermijning (-20 miljoen euro), versterken politieorganisatie (-50 miljoen euro),¹⁵ versterken justitiële keten (-70 miljoen euro), algoritme waakhond bij de Autoriteit Persoonsgegevens (-1 miljoen euro) en inlichtingendiensten-NCTV (-7 miljoen euro).

33. Terugdraaien intensiveringen hoofdlijnenakkoord 2024-2028

In het hoofdlijnenakkoord van PVV-VVD-NSC-BBB is een intensivering opgenomen voor de versterking nationale veiligheid. Deze intensivering terugdraaien levert structureel 300 miljoen euro op. Dit gaat ten koste van de inzet die mogelijk was geweest met dit budget.

¹⁵ Door JenV is deze intensivering gecombineerd met incidentele inzet van de motie-Hermans middelen voor de politie, waardoor de politie-inzet al eerder op het structurele uitgavenniveau zit.

3.7 Binnenlandse Zaken

De begroting van Binnenlandse Zaken bedraagt voor het jaar 2025 5 miljard euro en loopt gedurende de jaren af tot 2 miljard euro in 2029. Dit komt met name door de uitgaven aan Groningen, die in 2024 nog 2,8 miljard euro bedragen en afnemen in de opvolgende jaren. In 2028 bedragen de uitgaven 1 miljard euro en in 2029 nog 0,3 miljard euro. Ook de apparaatskosten dalen in de komende jaren, van 0,8 miljard in 2025 naar 0,5 miljard in 2029. Andere uitgavenposten zijn de AIVD (0,5 miljard structureel) en overheidsdienstverlening (tussen de 0,5 en 0,6 miljard). Met deze middelen worden ook activiteiten gefinancierd van andere ministeries dan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Kleinere uitgavenposten zijn bestuur en democratie, een digitale infrastructuur en werkgevers- en bedrijfsvoeringbeleid.

Tabel 11 Ombuigingen Binnenlandse Zaken

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)

Nr.	Maatregel	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in
Overheidsdienstverlening en informatiesamenleving								
1	Stopzetten opdrachten informatiesamenleving	- 6	- 7	- 8	- 9	- 10	- 7	2031
2	Stopzetten jaaropdracht RVO	- 3	- 3	- 3	- 3	- 3	- 3	2025
Werkgevers en bedrijfsvoeringsbeleid								
3	Geen aparte opdrachten in het kader van werving, selectie en ontwikkeling leidinggevenden	- 2	- 3	- 4	- 4	- 4	- 4	2028
Nationale veiligheid								
4	Korting AIVD	- 25	- 25	- 25	- 25	- 25	- 25	2027
Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK)								
5	Korten POK-middelen hoogwaardige dienstverlening één overheid	0	0	0	- 50	- 50	- 50	2028
6	Incidenteel maken POK middelen werkgevers- en bedrijfsvoeringsbeleid	0	0	- 4	- 4	- 4	- 4	2026
7	Incidenteel maken POK middelen multiproblematiek en antidiscriminatie	0	0	- 4	- 4	- 4	- 4	2026
8	Korten informatiehuishouding	- 8	- 9	- 12	- 12	- 12	- 12	2027
Bestuur en Democratie								
9	Terugdraaien envelop goed bestuur en rechtstaat	- 75	- 110	- 150	- 150	- 150	- 150	2027
10	Niet doorzetten groeiopgave Almere	0	0	0	0	0	- 9	2030
11	Stopzetten subsidieProDemos	- 9	- 9	- 9	- 9	- 8	- 8	2030
12	Verlagen subsidie landelijke politieke partijen	- 5	- 5	- 5	- 5	- 5	- 5	2025
13	Afschaffen/niet verlengen subsidie toerusting en ondersteuning politieke ambtsdragers	- 2	- 2	- 2	- 2	- 2	- 2	2026
14	Afschaffen subsidie verbinding inwoner en overheid	- 3	- 2	- 2	- 2	- 2	- 2	2026

Overheidsdienstverlening en informatiehuishouding

Overheidsdienstverlening omvat alle interacties tussen burgers/bedrijven/instellingen en overheidsorganisaties. Informatiehuishouding is het geheel aan regels, structuren, processen en voorzieningen gericht op het gebruik en het beheer van informatie. Denk aan het creëren, opslaan, ordenen, bewaren, ontsluiten, verstrekken en vernietigen van informatie. De middelen bedragen in 2025 536 miljoen euro en lopen op tot ruim 620 miljoen in 2029. Deze middelen gaan grotendeels naar:

- Overheidsdienstverlening, informatiebeleid en informatiesamenleving
- Generieke Digitale Infrastructuur
- Identiteitsstelsel
- Hoogwaardige dienstverlening één overheid

Veel van deze middelen belanden uiteindelijk bij uitvoeringsorganisaties, zoals ICTU, het Rijksvastgoedbedrijf, en de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens. Ombuigingen kunnen plaatsvinden op een specifieke subsidie/opdracht/bijdrage aan één van deze uitvoeringsorganisaties, of in de vorm van een generieke taakstelling.

1 Stopzetten opdrachten informatiesamenleving

De middelen onder opdrachten informatiesamenleving gaan naar projecten voor Werk-aan-Uitvoering (WaU) en Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). De WaU-budgetten en NCTV-middelen zijn geoormerkt, wat betekent dat het voor specifieke projecten bedoeld is, bijvoorbeeld WaU Datastrategie, WaU Caribisch Nederland en NCTV Cyber. Zowel voor de WaU als voor de NCTV geldt dat de doelstellingen waarvoor deze budgetten zijn toegekend niet gehaald zullen worden.

2 Stopzetten jaaropdracht RVO

De RVO heeft een jaaropdracht van 2,6 miljoen structureel, waarvan 2,5 miljoen aan het beheer en de exploitatie van Higherlevel.nl; Digitaleoverheid.nl; Regelhulp en Berichtenbox (app voor digitale post aan de burger vanuit het Rijk) wordt besteed. Het zou kunnen zijn dat deze websites ophouden te bestaan als gevolg van deze maatregel.

3.7.1 Werkgevers- en bedrijfsvoeringbeleid

3 Geen aparte opdrachten in het kader van werving, selectie en ontwikkeling leidinggevenden

Deze ombuiging slaat op een specifieke opdracht waarvan het budget wordt uitgegeven aan werving, selectie en ontwikkeling van de hoogste leidinggevenden bij het Rijk, zoals assessments, opleidingsprogramma's en beheer en onderhoud van informatiesystemen. Met deze maatregel komt het budget van 4 miljoen euro en het beleid te vervallen. Als andere ministeries ervoor kiezen dit beleid wel (deels) uit te voeren, moeten de desbetreffende ministeries dit inpassen in hun eigen budgetten.

Nationale veiligheid

4 Korting AIVD

In de laatste 10 jaar zijn de middelen voor de AIVD verdubbeld. Het is mogelijk hierop een korting toe te passen. Een korting van 5 procent levert een structurele besparing op van 25 miljoen euro. Een korting kan gevolgen hebben voor de slagkracht van de AIVD. Voor deze ombuiging is als grondslag de begrotingsstand van Miljoenennota 2024 genomen.

Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK)

Als onderdeel van de reactie op het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) 'Ongekend onrecht' heeft kabinet Rutte III in 2021 833 miljoen euro per jaar structureel vrijgemaakt. Hiervan is 333 miljoen euro bestemd voor informatiehuishouding en 500 miljoen euro voor dienstverlening. Teneinde de informatiehuishouding te verbeteren en de overheid transparanter te maken is het generieke actieplan 'Open op orde' aan de Kamer aangeboden. Dit actieplan bestaat uit tien hoofdstukken, waarvan er drie onder de verantwoordelijkheid van BZK vallen. Van de middelen voor het verbeteren van de dienstverlening van de overheid staat ruim 200 miljoen euro structureel op de begroting van BZK. Dit betreffen diverse budgetten voor 'multiproblematiek', 'ambtelijk vakmanschap' en de verbetering van dienstverlening van gemeenten en het Rijk. Een groot deel van het overige budget is terecht gekomen bij uitvoeringsorganisaties, zoals het UWV en de Belastingdienst. Ombuigingen kunnen plaatsvinden door specifieke POK-uitgaven en het bijbehorende beleid stop te zetten, of door generiek een korting of taakstelling te implementeren.

5 Korten POK-middelen hoogwaardige dienstverlening één overheid

Van de 500 miljoen euro voor dienstverlening was 150 miljoen per jaar gereserveerd in de envelop voor gemeenten. Van deze middelen is structureel 35 miljoen euro aan de BZK-begroting toegevoegd. De overige 115 miljoen euro uit deze envelop is aan het Gemeentefonds toegevoegd tot en met 2027. De inzet van deze middelen is om via een lerende structuur, werkende weg, tot betere integrale dienstverlening te komen. De evaluatie van de besteding van deze 115 miljoen euro is uiterlijk in 2027 afgerond. De verwachting is dat de transitie in de dienstverlening in 2027 nog niet volledig zal zijn voltooid. VNG en het Rijk hebben daarom afgesproken vroegtijdig met elkaar in gesprek te gaan over financiering voor de periode na 2027. Vanaf 2028 staat 95 miljoen van de (hieraan gerelateerde) structurele middelen op de BZK-begroting. De keuze kan gemaakt worden om vooruitlopend op deze evaluatie 50 miljoen euro, ongeveer de helft van de structurele middelen, om te buigen vanaf 2028. Dit betreft ongeveer één derde van het totaal aan structurele middelen voor hoogwaardige dienstverlening één overheid.

6 Incidenteel maken POK middelen werkgevers- en bedrijfsvoeringsbeleid

Op de 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 en een veilig werk- en meldklimaat 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.

7 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.

8 Korten informatiehuishouding

Het kabinet Rutte III heeft als reactie op de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) besloten de informatiehuishouding binnen de Rijksoverheid te verbeteren. Hiervoor heeft BZK geld ontvangen waar andere departementen aanspraak op kunnen maken. Bij deze maatregel wordt het deel van het budget waar nog geen verplichtingen voor zijn aangegaan met 50 procent gekort.

3.7.2 Bestuur en Democratie

Op artikel 1 van begrotingshoofdstuk 7 staan de middelen voor Bestuur en Democratie. Voorheen bedroeg het budget vanaf 2027 ongeveer 100 miljoen euro per jaar, maar met de envelop van 200 miljoen uit het hoofdlijnenakkoord is dit budget gestegen naar 300 miljoen per jaar.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de zorg voor het goed functioneren van het openbaar bestuur van ons land. Van het totale uitgavenbudget op artikel 1 is 75 procent juridisch verplicht op de korte termijn. Dit betreft met name de volgende instrumenten:

- Subsidies
- Bijdrage aan medeoverheden
- Inkomensoverdrachten

De middelen uit de envelop goed bestuur en rechtstaat zijn verdeeld over diverse budgetten op de BZK-begroting. Als de gehele envelop wordt omgebogen alsook op de budgetten waaraan deze middelen zijn toegevoegd, kan er een (onbedoelde) dubbele ombuiging plaatsvinden.

9 Terugdraaien HLA goed bestuur en rechtstaat

In het hoofdlijnenakkoord is 200 miljoen euro structureel ter beschikking gesteld voor goed bestuur en rechtstaat. Het terugdraaien van dit besluit levert 150 miljoen euro structureel op vanaf 2027. De resterende 50 miljoen euro staat (structureel) op de begroting van JenV.

10 Niet doorzetten groeiopgave Almere

De Decentrale Uitkering (DU) groeiopgave Almere is een bijdrage uit het gemeentefonds aan de gemeente Almere. Deze DU is toegekend met ingang van 2015 voor maximaal 22 jaar (tot 2037). Inmiddels zijn de middelen toegekend tot en met 2029. Er kan besloten worden om de DU aan Almere stop te zetten vanaf 2030, wat 9 mln. per jaar op zou leveren gedurende 2030 tot 2037.

11 Stopzetten subsidie ProDemos

ProDemos ontvangt van zowel BZK als van de Tweede Kamer een subsidie. Daarnaast vraagt ProDemos vergoedingen aan afnemers voor rondleidingen en voorlichtingen. Ter compensatie van de weggefallen inkomsten kan ProDemos een groter deel van haar activiteiten financieren uit meer kostendekkende vergoedingen en/of door minder bezoekers te faciliteren en in plaats daarvan meer gebruik te maken van digitale voorlichting. Het beëindigen van de subsidie van de Tweede Kamer kan worden doorgevoerd medio 2026 – wanneer de lopende afspraken met ProDemos aflopen. Dit levert structureel 8 miljoen euro op. In hoofdstuk 3.2 van de ombuigingslijst staat het stopzetten van de subsidie van de Staten-Generaal aan ProDemos, wat 2,2 miljoen euro structureel oplevert.

12 Verlagen subsidie landelijke politieke partijen

Politieke partijen krijgen op basis van de wet financiering politieke partijen elk kalenderjaar subsidie toegekend indien ze 1000 leden hebben met vergader- en stemrecht. De subsidie bestaat uit verschillende bedragen voor Kamerzetels, een politiek-wetenschappelijk instituut, een politieke jongerenorganisatie en een instelling voor buitenlandse activiteiten. Het totale budget hiervoor is ongeveer 30 miljoen euro. De bedragen worden jaarlijks per 1 januari gewijzigd bij ministeriële regeling. Sinds 2020 is het budget voor politieke partijen met de motie Jetten verhoogd met 8,6 miljoen tot en met 2025 en 5 miljoen structureel. Er kan worden gekozen om deze verhoging terug te draaien en de bedragen voor de verschillende onderdelen neerwaarts bij te stellen, zodat een besparing van 5 miljoen structureel ontstaat.

13 Niet verlengen subsidie toerusting en ondersteuning politieke ambtsdragers

De subsidieregeling Toerusting en ondersteuning politieke ambtsdragers lopen af in januari 2025. Een gedeelte van deze subsidies wordt besteed aan beroepsgroepen voor burgermeesters, Wethoudersvereniging, Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en Statenlidnu. Ook wordt de subsidie uitgegeven aan opleidingen en om programma's te organiseren. Het niet verlengen van deze subsidieregelingen bespaart structureel 2,3 miljoen euro.

14 Afschaffen subsidie verbinding inwoner en overheid

De subsidie verbinding inwoner en overheid wordt verstrekt om de bewustwording en de weerbaarheid van burgers rondom de verspreiding van online desinformatie te vergroten. Daarnaast ontvangen het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA) en de Landelijke Vereniging van Kleine Kernen (LVKK) subsidies ter bevordering van actieve burgerbetrokkenheid. Deze organisaties ondersteunen burgerinitiatieven. Het kan een keuze zijn deze subsidies niet meer te verstrekken. Dit levert structureel 2 miljoen euro op.

3.8 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

De begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bedraagt 57,5 miljard euro voor het jaar 2025 en zal de komende jaren dalen naar 54,4 miljard euro in 2029. De grootste uitgaven in 2025 gaan naar de verschillende onderwijssectoren: primair onderwijs (16,2 miljard euro), voortgezet onderwijs (11,8 miljard euro), beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (6 miljard euro), hoger beroepsonderwijs (4,5 miljard euro) en wetenschappelijk onderwijs (7,1 miljard euro). Ook studiefinanciering (6,6 miljard euro) vormt een grote uitgave op de begroting. Daarnaast zijn er uitgaven voor onder andere cultuur, media, en onderzoek en wetenschapsbeleid.

De bedragen in de onderstaande tabel zijn gebaseerd op de cijfers uit de ontwerpbegroting 2025. De budgettaire reeksen van maatregelen kunnen daarom op een later moment afwijken, bijvoorbeeld wanneer deze maatregelen gebaseerd zijn op studentenaantallen en de bijbehorende ramingen.

Tabel 12							
Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)							
Nr.	Maatregel	2025	2026	2027	2028	2029	Struc. in.
Algemeen							
1	Lumpsumkorting (1%) onderwijs en onderzoek	0	- 313	- 419	- 416	- 414	2029
2	Afstromen mogelijk bovenmatige publiek eigen vermogen in het onderwijs	0	- 446	0	0	0	2027
Primair onderwijs							
3	Ouderbijdrage verplichten in het primair onderwijs	0	0	0	- 163	- 163	2028
4	School en Omgeving afschaffen	0	0	0	- 177	- 305	2029
5a	Korten op het onderwijsachterstandenbudget: taakstelling OAB en deel oormerken voor voorschoolse educatie VVE	0	- 126	- 126	- 126	- 126	2026
5b	Korten op het onderwijsachterstandenbudget: aantal scholen dat OAB ontvangt reduceren van 43 procent tot 25 procent	0	0	- 29	- 29	- 29	2027
5c	Korten op het onderwijsachterstandenbudget: OAB gelijkverdelen door een maximum per school in te stellen	0	0	- 12	- 12	- 12	2027
6	Afschaffen subsidie brugfunctionaris	0	0	0	- 55	- 55	2028
7a	Masterplan basisvaardigheden: alleen behouden voor scholen met oordeel «onvoldoende» of «zeer zwak» in primair onderwijs	0	0	- 300	- 286	- 303	2029
7b	Masterplan basisvaardigheden: volledig afschaffen in het primair onderwijs	0	0	- 404	- 308	- 324	2029
8a	(Zeer) kleine scholentoeslag: volledig afschaffen	0	0	0	- 165	- 165	2028
8b	(Zeer) kleine scholentoeslag: omvormen tot een dunbevolkheidstoeslag	0	0	- 24	- 24	- 24	2027
9	Aanvullende bekostiging voor schipperskinderen en Roma/Sinti-kinderen afschaffen	0	- 2	- 2	- 2	- 2	2026
10	Nederlands Onderwijs aan Anderstaligen (NOAT) afschaffen	0	0	- 6	- 6	- 6	2027
11a	Aanvullende bekostiging voor hoogbegaafden: samenwerkingsverbanden meer mee laten betalen	0	- 7	- 7	- 7	- 7	2026
11b	Aanvullende bekostiging voor hoogbegaafden: terugdraaien van de intensivering uit het coalitieakkoord Rutte IV	0	- 14	- 14	- 14	- 14	2026
11c	Aanvullende bekostiging voor hoogbegaafden: volledig afschaffen	0	- 28	- 28	- 28	- 28	2026
12	Afschaffen publieke bekostiging van internationaal georiënteerd onderwijs	0	0	0	- 6	- 6	2028
13	Eén doorstroomtoets	0	0	0	- 3	- 3	2028
14	Afschaffen subsidie humanistisch vormend en godsdienstonderwijs	0	0	0	- 19	- 19	2028
15	Afschaffen aanpak lerarentekort G5	0	- 34	- 34	- 34	- 34	2026
16	Grotere klassen/scholen	0	- 202	- 405	- 607	- 809	2029
17	Minder lestijd	0	0	0	- 432	- 864	2031

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)

Voortgezet Onderwijs		2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in.
18a	Masterplan basisvaardigheden: alleen behouden voor scholen met oordeel «onvoldoende» of «zeer zwak» in voortgezet onderwijs	0	0	- 192	- 183	- 193	- 193	2029
18b	Masterplan basisvaardigheden: volledig afschaffen in het voortgezet onderwijs	0	0	- 258	- 197	- 207	- 207	2029
19	Beëindigen subsidie verbinding po-vo	0	0	- 19	- 19	- 19	- 19	2027
20	Afschaffen publieke bekostiging van internationaal georiënteerd onderwijs	0	0	0	- 10	- 10	- 10	2028
21	Opheffen Onderwijskansenregeling	0	- 177	- 177	- 177	- 177	- 177	2026
22	Afschaffen Iwoo	0	0	0	- 533	- 533	- 533	2028
23a	Afschaffen gratis schoolboeken en ander lesmateriaal: met compensatie voor lage inkomens	0	0	0	- 90	- 215	- 215	2029
23b	Afschaffen gratis schoolboeken en ander lesmateriaal: zonder compensatie voor lage inkomens	0	0	0	- 134	- 323	- 323	2029
24	Beëindigen instellingssubsidie Kennisnet	0	- 13	- 19	- 19	- 19	- 19	2027
25	Minder lestijd	0	0	0	- 310	- 620	- 1245	2031
26	Minder doubleren	0	0	0	- 104	- 104	- 104	2028
27	Minder ondersteuningbekostiging passend onderwijs	0	0	0	- 29	- 59	- 117	2031
Lerarenbeleid		2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in.
28	Afschaffen lerarenbeurs	0	- 21	- 42	- 63	- 63	- 63	2028
29	Afschaffen lerarenbeurs en toevoegen lumpsum	0	- 4	- 8	- 13	- 13	- 13	2028
Mbo en volwasseneneducatie		2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in.
30	Lesgeld voor niveau 3 en 4 gelijkstellen aan collegegeld	0	0	- 173	- 152	- 145	- 111	2030
31a	Besparing op de lumpsum in verband met samenhang kwaliteitsafspraken: 25% korting	0	0	0	- 100	- 100	- 100	2028
31b	Besparing op de lumpsum in verband met samenhang kwaliteitsafspraken: 50% korting	0	0	0	- 199	- 199	- 199	2028
32	Gelijktrekken bekostiging entree- en mbo 2-studenten	0	0	- 17	- 51	- 49	- 49	2029
33a	Meer praktijk in de bol: - 100 overige uren	0	0	- 58	- 175	- 174	- 172	2030
33b	Meer praktijk in de bol: - 75 bot-uren en - 125 overige uren	0	0	- 115	- 349	- 347	- 343	2030
33c	Meer praktijk in de bol: - 180 bot-uren en 150 overige uren	0	0	- 175	- 531	- 528	- 522	2030
34a	Geen bekostiging voor 27 of 30 jaar en ouder op niveau 3 en 4 met een startkwalificatie: 27 jaar en ouder	1	1	- 33	- 65	- 98	- 130	2030
34b	Geen bekostiging voor 27 of 30 jaar en ouder op niveau 3 en 4 met een startkwalificatie: 30 jaar en ouder	1	1	- 24	- 46	- 69	- 92	2030
35	Instellingstarief voor les- en cursugeld voor een tweede studie	0	0	- 4	- 13	- 12	- 12	2029
36	Aanpassen prijzen bbl-student aan bol-student	0	- 35	- 99	- 94	- 92	- 91	2030
37	Stopzetten Regionaal investeringsfonds mbo	0	0	0	- 36	- 33	- 27	2030
38	Afschaffen Subsidieregeling praktijkleren	0	- 182	- 116	- 81	- 79	- 79	2029
39	Subsidieregeling praktijkleren alleen beschikbaar stellen voor het mkb	0	- 68	- 45	- 31	- 30	- 30	2029
40	Subsidieregeling praktijkleren alleen beschikbaar stellen voor arbeidsmarktrelevante sectoren	0	- 43	- 28	- 19	- 19	- 19	2028
41	Bijstelling intensivering bekostiging mbo 2	0	0	- 56	- 167	- 167	- 167	2028
42	Afschaffen middelen Loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB)	0	- 11	- 32	- 32	- 32	- 32	2027
43	Bijstelling investeringen practoraten	0	- 8	- 25	- 25	- 25	- 25	2027
44	Bijstelling investering doorstroompunt (RMC-functie) en investering nazorg en begeleiding	0	- 8	- 34	- 52	- 52	- 52	2028
45	Afschaffen subsidie doorstroom beroepsonderwijskolom	0	- 25	- 50	- 50	- 50	- 50	2027
46	Bijstelling investering professionalisering van mbo-docenten basisvaardigheden	0	- 11	- 33	- 33	- 33	- 33	2027
Hbo, wo, Onderzoek en wetenschapsbeleid		2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in.
47	Korting op het budget van onderzoeksfinanciering	0	- 25	- 25	- 25	- 25	- 25	2026

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)								
48	Nominale bekostiging + 1 jaar	0	- 36	- 215	- 322	- 429	- 536	2030
49a	Verhoging collegegeld ho: verhoging collegegeld wo met 1000 euro	0	0	- 121	- 362	- 362	- 364	2030
49b	Verhoging collegegeld ho: verhoging collegegeld wo met 3000 euro	0	0	- 374	- 1119	- 1120	- 1124	2030
49c	Verhoging collegegeld ho: verhoging collegegeld hbo en wo met 1000 euro	0	- 274	- 811	- 805	- 801	- 799	2030
49d	Verhoging collegegeld ho: verhoging collegegeld hbo en wo met 3000 euro	0	- 850	- 2513	- 2492	- 2481	- 2475	2030
50a	Specifieke verhoging collegegeld ho: vervallen rijksbijdrage masterfase	0	0	- 287	- 1108	- 1142	- 1140	2036
50b	Specifieke verhoging collegegeld ho: verhoging collegegeld wo masters met 3000 euro	0	0	- 107	- 320	- 320	- 320	2028
50c	Specifieke verhoging collegegeld ho: tweede master instellingstarief wo	0	0	- 19	- 57	- 57	- 57	2028
51	Terugdraaien intensivering kwaliteitsbekostiging	0	- 234	- 701	- 701	- 701	- 701	2027
52a	Sectorplannen afschaffen: sectorplannen alleen nog voor tekortsectoren	0	- 100	- 100	- 100	- 100	- 100	2026
52b	Sectorplannen afschaffen: extra investering sectorplannen terugdraaien	0	- 218	- 218	- 218	- 218	- 218	2026
52c	Sectorplannen afschaffen: sectorplannen volledig afschaffen	0	- 316	- 316	- 316	- 316	- 316	2026
53	Minder praktijkgericht onderzoek	0	- 107	- 107	- 107	- 107	- 53	2032
54a	Afschaffen fonds Onderzoek en Wetenschap: volledig afschaffen	0	- 402	- 408	- 406	- 388	0	2032
54b	Afschaffen fonds Onderzoek en Wetenschap: afschaffen subsidieregeling Horizon Europe	0	- 83	- 83	- 83	- 83	0	2030
54c	Afschaffen fonds Onderzoek en Wetenschap: meer concurrentie voor open competitie beurzen	0	- 64	- 64	- 64	- 64	0	2032
Studiefinanciering		2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in.
55	Gelijktrekken voorwaarden studiefinanciering mbo/ho	0	0	0	- 65	- 72	- 565	2069
56a	Studentenreisproduct: ov voor nominale studieduur hoger onderwijs	0	0	0	0	0	- 105	2071
56b	Studentenreisproduct: eigen bijdrage voor reisproduct van 20 euro per maand:	0	0	0	- 8	- 15	- 160	2071
56c	Studentenreisproduct: stadsvervoer uit het ov-contract	0	0	0	0	0	- 140	2071
56d	Studentenreisproduct: verkorting duur ov-recht mbo van nominaal+3 naar nominaal+1	0	0	0	- 1	- 2	- 5	2071
57a	Basisbeurs: afschaffen basisbeurs ho voor studenten met ouders met verzamelinkomen boven 100.000 euro	0	0	0	0	0	- 250	2065
57b	Basisbeurs: basisbeurs uitwonende studenten (mbo en ho) afschaffen en gelijkstellen aan thuiswonendenbeurs	0	0	0	0	0	- 440	2065
57c	Basisbeurs: basisbeurs ho afschaffen	0	0	0	0	0	- 840	2065
Cultuur & Media		2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in.
<i>Cultuur</i>								
58	Afschaffen museaal aankoopfonds	- 18	0	0	0	0	0	2026
59	Beperken aantal regelingen cultuureducatie	0	- 3	- 9	- 12	- 16	- 16	2029
60a	Korting cultuursubsidies: terugdraaien verhoging BIS coalitieakkoord Rutte IV	0	0	0	0	- 28	- 28	2029
60b	Korting cultuursubsidies: 20% generieke korting op culturele instellingen en fondsen	0	0	0	0	- 118	- 118	2029
60c	Korting cultuursubsidies: een korting ter hoogte van het budget voor podiumkunsten	0	0	0	0	- 243	- 243	2029
60d	Korting cultuursubsidies: een korting ter hoogte van het budget voor film	0	0	0	0	- 87	- 87	2029
60e	Korting cultuursubsidies: een korting ter hoogte van het budget voor cultuureducatie en cultuurparticipatie	0	0	0	0	- 49	- 49	2029
60f	Korting cultuursubsidies: een korting ter hoogte van het budget voor beeldende kunst	0	0	0	0	- 47	- 47	2029

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)								
60g	Korting cultuursubsidies: een korting ter hoogte van het budget voor ontwerp	0	0	0	0	- 24	- 24	2029
60h	Korting cultuursubsidies: een korting ter hoogte van het budget voor letteren	0	0	0	0	- 22	- 22	2029
60i	Korting cultuursubsidies: een korting ter hoogte van het budget voor ondersteunende en ontwikkelinstellingen	0	0	0	0	- 10	- 10	2029
61	Vermindering aantal musea in de Erfgoedwet	0	0	- 27	- 41	- 54	- 54	2029
62a	Korting op monumentenzorg: verschuiving van subsidies naar leningen	0	- 6	- 11	- 17	- 22	- 50	2030
62b	Korting op monumentenzorg: verschuiving van subsidies naar eigen bijdrage	0	- 16	- 16	- 16	- 16	- 27	2031
63	Terugdraaien zorgplicht van gemeenten voor bibliotheekvestigingen	0	0	- 58	- 58	- 58	- 58	2027
64	Specifiek cultuurbeleid beëindigen	0	- 4	- 7	- 10	- 18	- 18	2029
65	Verlagen subsidieregeling internationaal cultuurbeleid (incl. HGIS) met 20%	0	0	0	0	- 1	- 1	2029
<i>Media</i>								
66a	Landelijke publieke omroep: een korting ter hoogte van het beschikbare budget voor NPO3 en NPOZapp	0	0	- 100	- 100	- 100	- 100	2027
66b	Landelijke publieke omroep: een korting ter hoogte van het beschikbare budget voor NPO2	0	0	- 123	- 123	- 123	- 123	2027
66c	Landelijke publieke omroep: een korting ter hoogte van het beschikbare budget voor npo3.nl en npozapp.nl	0	0	- 28	- 28	- 28	- 28	2027
66d	Landelijke publieke omroep: een korting ter hoogte van het beschikbare budget voor amusement	0	0	- 13	- 13	- 13	- 13	2027
66e	Landelijke publieke omroep: een korting ter hoogte van het beschikbare budget voor fictie	0	0	- 90	- 90	- 90	- 90	2027
66f	Landelijke publieke omroep: een korting ter hoogte van het beschikbare budget voor sport	0	0	- 103	- 103	- 103	- 103	2027
66g	Landelijke publieke omroep: een korting ter hoogte van 50% van het budget voor audio	0	0	- 44	- 44	- 44	- 44	2027
66h	10% korting op de organisatiekostenvergoeding voor omroepen (exclusief NTR en NOS)	0	0	- 7	- 7	- 7	- 7	2027
67	NPO afschaffen	0	0	- 707	- 711	- 726	- 726	2029
68	Bekostiging regionale omroepen afschaffen	0	0	- 187	- 188	- 188	- 188	2028
69	Terugdraaien investering lokale omroepen coalitieakkoord Rutte IV	0	- 18	- 18	- 18	- 18	- 18	2026
70	Bijstelling investering onderzoeksjournalistiek	0	- 8	- 8	- 8	- 8	- 8	2026
71	Beëindigen indexatie huishoudensindex	0	0	0	0	0	- 4	2031
72	Wettelijke media-archief taken en NIBG afschaffen	0	0	- 29	- 29	- 29	- 29	2027
Emancipatie		2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in.
73	Beëindigen subsidiëring emancipatiebeleid	0	0	0	- 16	- 16	- 16	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. Er kan een hoger of lager kortingspercentage 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 over de totale lumpsum levert structureel 414 miljoen euro besparing op. Deze maatregel vergt geen wetswijziging. Deze maatregel kan ingaan per 2027. Dit wordt in de bekostiging van instellingen in het primair en voortgezet onderwijs verwerkt in de bekostiging per 1 januari 2027, voor het mbo en ho aan het begin van het collegejaar 2027/28 in respectievelijk augustus en september.

2. Afroemen mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen in het onderwijs

Met deze maatregel wordt mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen in het onderwijs afgeroomd op basis van de signaleringswaarde van de Onderwijsinspectie. Deze middelen zijn sinds 2016 ongeveer constant. In totaal gaat het in het primair en voortgezet onderwijs om circa 1,3 miljard euro aan bovenmatige reserves (voorlopige stand eind 2023 en exclusief samenwerkingsverbanden). Indien gecorrigeerd wordt voor de bestemmingsreserve Nationaal Programma Onderwijs blijft er circa 900 miljoen euro over. Hiervan kan met de maatregel de helft, incidenteel circa 446 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 2025 kan besloten worden om op basis van de stand van de reserves eind 2023 per 2026 een incidentele 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.

Een dergelijke maatregel is eerder al doorgevoerd voor de samenwerkingsverbanden; hierover is een rechtszaak aangespannen door de samenwerkingsverbanden. Deze juridische procedure loopt nog. Deze maatregel heeft naar verwachting 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. Voor toepassing van deze optie is een aanpassing van regelingen en de invoering van een nieuwe regeling nodig. Daardoor zou de korting en eventuele gelijktijdige compensatie kunnen plaatsvinden in 2026. Er heeft nog geen toets op de uitvoerbaarheid plaatsgevonden.

Primair onderwijs

Voor het primair onderwijs is jaarlijks ongeveer 16 miljard euro beschikbaar, waarvan 15 miljard via bekostiging rechtstreeks naar scholen gaat. Een school ontvangt een bedrag per leerling (basisbekostiging) en een bedrag dat rekening houdt met leerling- of schoolkenmerken zoals onderwijsachterstanden (aanvullende bekostiging). De bekostiging die onderwijsorganisaties ontvangen moet binnen de kaders van de sectorwetten worden besteed. Binnen deze kaders heeft het schoolbestuur vrijheid om de middelen in te zetten op een manier die past bij de lokale context van de school. De overige middelen van artikel 1 (po) worden beschikbaar gesteld via onder andere subsidies of uitkeringen aan gemeenten.

3. 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 anders dan bij 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 po-scholen per leerling 250 euro minder via de basisbekostiging. 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 163 miljoen per jaar. Deze maatregel vergt een wijziging van de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra ten aanzien van het verplichten van de ouderbijdrage, waardoor dit onderdeel vanaf 2028 ingevoerd kan worden. Er heeft nog geen toets op uitvoerbaarheid plaatsgevonden. Deze maatregel is uitvoeringstechnisch complex. Per saldo is het mogelijk dat scholen minder middelen ontvangen. Nu ontvangen ze de volledige Rijksbijdrage en de opbrengsten van de vrijwillige ouderbijdrage. Wanneer de vrijwillige ouderbijdrage (deels) verplicht wordt gemaakt en dit bedrag wordt gekort op de Rijksbijdrage, zullen er scholen zijn die per saldo minder middelen beschikbaar hebben.

4. School en Omgeving afschaffen

Met deze maatregel wordt het programma School en Omgeving in het primair en voortgezet onderwijs afgeschaft. Bij beëindiging van de volledige subsidie valt er structureel 305 miljoen euro vrij. De maatregel kan niet eerder dan na afloop van de subsidieregeling lopend tot en met schooljaar 2027-2028 worden ingevoerd, omdat deze subsidie voor drie schooljaren wordt beschikt. Afschaffing is daarom mogelijk vanaf schooljaar 2028/2029 en de opbrengst is vanaf 2029 structureel.

5. Korten op het onderwijsachterstandenbudget

Deze maatregel schetst een aantal opties om het onderwijsachterstandenbudget (OAB) voor scholen te korten. Dit budget van circa 420 miljoen euro wordt verdeeld over alle scholen die op basis van de achterstandsindicator van het CBS een positieve achterstandsscore hebben (circa 43 procent van de scholen). Een school krijgt een vast bedrag per punt achterstandsscore en dit kan oplopen tot ruim 2 miljoen euro per school. Scholen mogen binnen de kaders van de sectorwetten bepalen waar ze deze middelen aan uitgeven. Binnen deze kaders heeft het schoolbestuur vrijheid om de middelen in te zetten op een manier die past bij de lokale context van de school. Scholen in de doelgroep van het OAB vallen ook in de doelgroep van subsidies zoals Basisvaardigheden, School en omgeving en Brugfunctionaris. Ook het besluit in het hoofdlijnenakkoord 2024-2028 om alle specifieke uitkeringen te korten, kan voor een extra korting op de budgetten voor onderwijsachterstanden zorgen, aangezien hierbij middelen voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOAB) gekort worden. Met deze maatregel wordt zowel het onderwijsachterstandenbudget via scholen gekort, als het onderwijsachterstandenbudget via gemeenten. 2.560 van de 6.020 po-scholen ontvangen het OAB. Een korting op dit budget kan de kansenongelijkheid in het onderwijs vergroten. Maatregel a kan ingaan per kalenderjaar 2026, aangezien deze alleen een aanpassing van de Regeling bekostiging WPO en WEC vergt (ervan uitgaande dat de middelen aan de SPUK GOAB toegevoegd kunnen worden). Maatregelen b en c vergen een aanpassing van het Besluit bekostiging WPO 2022 en de wijziging kan daarom op zijn vroegst per 2027 ingaan.

a. *Taakstelling OAB en deel oormerken voor voorschoolse educatie (126 miljoen euro)*

De huidige OAB-middelen zijn bestedingsvrij en worden ingezet voor basisschoolleerlingen van 4 tot en met 12 jaar. Deze maatregel kort het OAB met 50 procent en oormerkt 20 procentpunt daarvan voor voorschoolse educatie om achterstanden al voor de basisschool te voorkomen. Deze maatregel levert 126 miljoen euro op.

b. *Aantal scholen dat OAB ontvangt reduceren van 43 procent tot 25 procent (29 miljoen euro)*

Nu heeft 43 procent van de scholen een positieve achterstandsscore, waardoor ze extra budget ontvangen. Om de middelen vooral te richten op de scholen met de grootste achterstanden, wordt het OAB alleen toegekend aan de 25 procent scholen met de grootste achterstanden door de drempelwaarde te verhogen. Deze maatregel levert 29 miljoen euro op.

c. *OAB gelijk verdelen door een maximum per school in te stellen (12 miljoen euro)*

Op dit moment krijgen de 5 procent scholen met de hoogste achterstandsscore 42 procent van het totale budget en zijn er 20 scholen die meer dan 1 miljoen euro ontvangen. Deze maatregel kort een deel van het budget op de scholen die per leerling het meeste OAB ontvangen door een maximumbedrag van 2.000 euro per leerling op schoolniveau te hanteren bovenop het reguliere bedrag per leerling van 6.091 euro. Er kan ook voor een ander bedrag gekozen worden. 10 procent van de scholen dat OAB ontvangt, gaat er hierdoor op achteruit. Deze maatregel levert 12 miljoen euro op. Met deze maatregel wordt het budget van scholen met de relatief grootste risico op achterstanden geraakt. De inzet van het budget wordt ongelijkmatiger (scholen met zware problematiek krijgen evenveel budget als scholen met minder zware problematiek).

6. Afschaffen subsidie brugfunctionaris

Deze maatregel schaft de subsidie brugfunctionaris af in het primair en voortgezet onderwijs. De subsidie is in 2024 gestart en vergoedt (een deel) van de kosten voor een brugfunctionaris die in dienst is van de school en een schakel vormt tussen de school, het gezin en de zorg bij vragen die niet direct met onderwijs te maken hebben. Een brugfunctionaris is zelf geen zorgverlener, maar ondersteunt ouders, bijvoorbeeld bij armoede problematiek, en ontlast leraren. Bij de toekenning van de subsidie wordt gerangschikt op hoogste achterstandsscore wanneer de regeling overvraagd wordt. Alle scholen kunnen deze subsidie aanvragen, ongeacht de mate van problematiek en of ze al schoolmaatschappelijk werkers hebben die taken van een brugfunctionaris vervullen. Het afschaffen van deze subsidie levert 55 miljoen op vanaf 2028. De looptijd van de huidige subsidieregeling loopt tot en met schooljaar 2026/2027.

7. Afschaffen middelen Masterplan basisvaardigheden in het primair onderwijs

Met deze maatregel worden de middelen voor het verbeteren van basisvaardigheden afgeschaft in het primair onderwijs. Voor het Masterplan basisvaardigheden zijn vanuit het coalitieakkoord Rutte IV middelen beschikbaar gesteld. Deze worden tot 2027 verstrekt met een subsidie. Van deze middelen gaat zo'n 10 procent naar 'prioriteits-scholen' die een oordeel 'onvoldoende' of 'zeer zwak' van de Inspectie hebben gekregen, en 90 procent gaat naar overige scholen. Vanaf 1 januari 2027 worden de middelen verstrekt aan alle scholen via gerichte bekostiging. Om dit mogelijk te maken wordt gewerkt aan een wetsvoorstel. Vanaf 2027 zijn er naast deze middelen, ook middelen beschikbaar voor specifiek die scholen die dit het hardste nodig hebben. Op dit moment is het beeld dat deze groep scholen het beste kan worden bereikt met het voortzetten van de subsidieregeling voor prioriteitsscholen. Als ervoor wordt gekozen om de middelen voor basisvaardigheden af te schaffen en alleen de middelen voor de

prioriteitsscholen te laten bestaan (variant a), dan bespaart dit circa 300 miljoen euro in 2027 en 303 miljoen euro structureel. Als ook de middelen voor de prioriteitsscholen in zijn geheel worden afgeschaft (variant b), dan bespaart dit circa 404 miljoen euro in 2027 en circa 324 miljoen euro structureel. Deze maatregel kan gevolgen hebben voor de onderwijskwaliteit. Deze maatregel bestaat ook in het voorgezet onderwijs (zie maatregel 18).

8. (Zeer) kleine scholentoeslag afschaffen of omvormen tot een dunbevolkheidstoeslag

Met deze maatregel wordt de (zeer) kleine scholentoeslag (KST) afgeschaft of omgevormd tot een dunbevolkheidstoeslag. De KST voorziet in specifieke bekostiging voor kleine scholen (minder dan 150 leerlingen). Kleine scholen scoren vaker onvoldoende of zeer zwak 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). Bij volledige afschaffing kan de reisafstand naar school in sommige gebieden toenemen. Voor invoering van deze maatregel is een wijziging in de bekostiging voor het funderend onderwijs noodzakelijk (voor afschaffing van de KST een aanpassing van de wet WPO, voor de omvorming naar verwachting alleen van het Besluit bekostiging WPO 2022). Daardoor kan variant a per kalenderjaar 2028 en variant b per kalenderjaar 2027 ingevoerd worden.

a. *Volledig afschaffen* (165 miljoen euro)

Dit betreft het volledig afschaffen van de KST en de zeer kleine scholentoeslag.

b. *Omvormen tot een dunbevolkheidstoeslag* (24 miljoen euro)

De KST wordt in deze variant aangepast naar een dunbevolkheidstoeslag, door de KST afhankelijk te maken van de opheffingsnorm. Hierdoor zal er geen of minder KST worden verstrekt in dichtbevolkte gebieden. 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 (3.195 euro) en Roma/ Sinti kinderen (4.304 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 circa 2 miljoen euro per jaar op. Voor invoering van deze maatregel is een wijziging in de bekostiging voor het primair onderwijs (Regeling bekostiging WPO en WEC) noodzakelijk. Deze maatregel kan daardoor per kalenderjaar 2026 ingevoerd worden.

10. Nederlands Onderwijs aan Anderstaligen (NOAT) afschaffen

Met deze maatregel wordt de extra bekostiging voor Nederlands onderwijs aan anderstaligen (NOAT) afgeschaft. In de huidige bekostiging krijgen scholen 23,87 euro per NOAT-leerling en per school een vast bedrag van 136,51 euro als er minimaal één NOAT-leerling op de school zit. Deze extra 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. Het afschaffen van de NOAT betekent dat circa 5.400 scholen minder bekostiging voor circa 214.300 NOAT-leerlingen ontvangen. Dit leidt tot een besparing van 6 miljoen euro per jaar. Door het afschaffen hiervan krijgt een NOAT-school gemiddeld 1.086 euro minder. Voor invoering van deze maatregel is een wijziging in de bekostiging voor het primair onderwijs (Besluit bekostiging WPO 2022) nodig. Het is noodzakelijk dat de huidige herijking van de CBS-indicator voor onderwijsachterstanden wordt afgerond, omdat deze indicator op dit moment afhankelijk is van de NOAT-gegevens. Deze maatregel kan daardoor per kalenderjaar 2027 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 om deze aanvullende bekostiging (deels) af te schaffen. Daarmee komt er minder passend aanbod voor hoogbegaafde leerlingen. Invoering van deze maatregel is mogelijk na afloop van de huidige 3-jarige subsidieregeling. Deze maatregel kan daardoor per 2026 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 62,5 procent, waardoor er 25 procent van de rijksbijdrage bespaard kan worden. Er kan ook voor andere percentages gekozen worden.
- b. *Terugdraaien van de intensivering uit het coalitieakkoord Rutte IV* (14 miljoen euro)
Vanuit 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. 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 extra bekostiging van OCW die (bewust) niet volledig toereikend is. Besturen van deze scholen mogen daarnaast verplichte ouderbijdragen vragen. Extra private bekostiging kan het wegvallen van de extra publieke bekostiging compenseren. Deze maatregel levert 6 miljoen euro per jaar op. Voor invoering van deze maatregel is een wijziging in de Wet op het primair onderwijs (WPO) noodzakelijk. Daardoor kan deze maatregel per kalenderjaar 2028 ingevoerd worden.

13. Eén doorstroomtoets

Met deze maatregel wordt de afname van één doorstroomtoets voor alle basisscholen verplicht. Hierbij moet bepaald worden welke toets dit zal zijn: een van de bestaande doorstroomtoetsen of een door de overheid ontwikkelde nieuwe toets. Deze maatregel levert een besparing van 3 miljoen euro per jaar vanaf 2028 op, omdat de subsidie voor andere erkende doorstroomtoetsen po wordt stopgezet. Slechts een deel van het budget van de regeling valt vrij, namelijk de ontwikkelkosten van de verschillende toetsen. De uitvoeringskosten voor het aanbieden van toetsen (kosten per leerling) zullen nog steeds gemaakt worden, alleen via een ander instrument. Vrije toetskeuze is bij wet geregeld: voor deze maatregel is wijziging in de wet- en regelgeving nodig. Invoering kan plaatsvinden na de doorstroomtoets in het kalenderjaar 2028.

14. 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. Van een openbare school wordt op basis van artikel 46 van de Wet op het primair onderwijs verwacht dat zij aandacht hebben voor godsdienstige, levensbeschouwelijk en maatschappelijke waarden uit onze samenleving. De maximale besparing bedraagt circa 19 miljoen euro per jaar. Invoering kan per 2028 omdat het godsdienstonderwijs wettelijk is verankerd in de Wet op het primair onderwijs.

15. 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. Dit is ontstaan door de specifieke grootstedelijke problematiek en ook de significant grotere tekorten in deze steden. Anderzijds zien we nu dat de tekorten ook in andere delen van het land spelen. Deze maatregel leidt tot een besparing van 34 miljoen euro per jaar en deze kan ingaan per kalenderjaar 2026.

16. Grotere klassen/scholen

Deze maatregel betreft het vergroten van het gemiddeld bekostigd aantal leerlingen per leraar in het reguliere basisonderwijs van 24 naar 26. Dit bespaart relatief veel geld en 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 809 miljoen euro op per 2029 en vereist de wijziging van een regeling en kan daarom ingaan per 2026. Een ingroeipad is nodig om scholen de mogelijkheid te geven hun personeelsbestand en –inzet hierop aan te passen.

17. Minder lestijd

Met deze maatregel wordt het verplicht aantal lesuren in het primair onderwijs verlaagd van 940 naar 800 uren, waarmee het aantal lesuren dicht bij het OESO-gemiddeld komt te liggen (771 uren in 2019). Nederland heeft in internationaal perspectief een hoog aantal verplichte lesuren. 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 432 miljoen euro in 2028 tot 1.727 miljoen euro per 2031 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 2028.

Voortgezet onderwijs

Voor het voortgezet onderwijs is jaarlijks ongeveer 11 miljard euro beschikbaar, waarvan 10 miljard via bekostiging (ook bekend als de 'lumpsum') rechtstreeks naar scholen gaat. Een school ontvangt een bedrag per leerling (basis-bekostiging) en een bedrag dat rekening houdt met leerling- of schoolkenmerken, zoals onderwijsachterstanden (aanvullende bekostiging). De bekostiging die onderwijsorganisaties ontvangen moet binnen de kaders van de sectorwetten worden besteed. Binnen deze kaders heeft het schoolbestuur vrijheid om de middelen in te zetten op een manier die past bij de lokale context van de school. De overige middelen van artikel 3 (vo) worden onder andere beschikbaar gesteld via subsidies.

18. Afschaffen middelen Masterplan basisvaardigheden in het voortgezet onderwijs

Met deze maatregel worden de middelen voor het verbeteren van basisvaardigheden afgeschaft in het voortgezet onderwijs. Voor het Masterplan basisvaardigheden zijn vanuit het coalitieakkoord Rutte IV middelen beschikbaar gesteld. Deze worden tot 2027 verstrekt met een subsidie. Van deze middelen gaat zo'n 10 procent naar 'prioriteitsscholen' die een oordeel 'onvoldoende' of 'zeer zwak' van de Inspectie hebben gekregen, en gaat 90 procent naar overige scholen. Vanaf 1 januari 2027 worden de middelen verstrekt aan alle scholen via gerichte bekostiging. Om dit mogelijk te maken wordt gewerkt aan een wetsvoorstel. Vanaf 2027 zijn er naast deze middelen, ook middelen beschikbaar voor specifiek die scholen die dit het hardste nodig hebben. Op dit moment is het beeld dat deze groep scholen het beste kan worden bereikt met het voortzetten van de subsidieregeling voor prioriteitsscholen. Als wordt gekozen om de middelen voor basisvaardigheden af te schaffen en alleen de middelen voor de prioriteitsscholen te laten bestaan (variant a), dan bespaart dit circa 192 miljoen euro in 2027 en structureel circa 193 miljoen euro. Als ook de middelen voor de prioriteitsscholen worden afgeschaft (variant b), dan bespaart dit circa 258 miljoen euro in 2027 en structureel circa 207 miljoen euro. Deze maatregel kan gevolgen hebben voor de onderwijskwaliteit. Deze maatregel bestaat ook in het primair onderwijs (zie maatregel 7).

19. Beëindigen subsidie verbinding po-vo

Deze maatregel beëindigt de subsidieregeling verbinding po-vo. Deze subsidie stelt po- en vo-scholen in staat om intensiever samen te werken, ter verbetering van de overgang van leerlingen (met name voor leerlingen met een minder gunstige sociaaleconomische positie) van het po naar het vo en ter voorkoming van uitval of vertraging in de ontwikkeling. Onderzoek toont aan dat een intensievere samenwerking tussen po- en vo-scholen bijdraagt aan de versoepeling van de overstap, vooral als wordt ingezet op het vergroten van ouderbetrokkenheid, de wisselwerking tussen po- en vo-leraren en de vroegtijdige pedagogische en didactische voorbereiding van po-leerlingen.¹⁶ Deze maatregel levert 19 miljoen euro op en kan ingaan vanaf 2027 als de huidige subsidie is afgelopen.

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 aan, 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. Extra private bekostiging kan het wegvallen van de publieke aanvullende bekostiging compenseren. Deze maatregel levert 10 miljoen euro

¹⁶ KBA Nijmegen (2022) Rapportage effectmeting en verklarende evaluatie doorstroomprogramma's po-vo

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 2028 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 schoolvestigingsniveau van het CBS, zodat leerlingen ongeacht hun omgeving hun leerpotentie beter kunnen benutten om zo de kansengelijkheid te bevorderen. Scholen mogen zelf bepalen waar ze dit aan uitgeven, waardoor er beperkt inzicht is in de effectiviteit van deze middelen. Scholen met een hoge achterstandsscore kunnen ook op andere manieren extra middelen krijgen, bijvoorbeeld als prioriteitsschool in het Masterplan Basisvaardigheden en het programma School en omgeving (hier zijn wel bestedingsvoorwaarden aan verbonden). Deze maatregel levert structureel 177 miljoen euro per jaar op. Een korting op dit budget kan de kansengelijkheid in het onderwijs vergroten. Technisch is deze maatregel een vermindering van de reguliere bekostiging (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 (intrekken Regeling onderwijskansen voortgezet onderwijs). Daardoor kan deze maatregel per 2026 ingevoerd worden.

22. 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 2028 afgeschaft, omdat voor de invoering een wetswijziging noodzakelijk is (WVO 202). 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 533 miljoen euro per jaar. De kans bestaat dat een deel van de lwoo-doelgroep 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.

23. 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 alle leerlingen gratis schoolboeken, ongeacht het inkomen van de ouders. Inclusief een compensatie voor lage inkomens levert deze maatregel naar schatting structureel 215 miljoen euro op vanaf 2029. Zonder een compensatie voor de lagere inkomens is dit naar schatting 323 miljoen euro structureel, vanaf 2029.¹⁷ 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 kunnen worden (de huidige berekening stamt uit 2021, maar het bedrag is wel geïndexeerd). Het bedrag voor lesmateriaal zit verwerkt in de bekostiging en dus het bedrag per leerling. Voor deze maatregel is een wetswijziging nodig en kan vanaf schooljaar 2028/2029 worden ingevoerd.

24. Beëindigen instellingssubsidie Kennisnet

Met deze maatregel wordt de instellingssubsidie 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 19 miljoen euro op vanaf 2027. Een ingroeipad is noodzakelijk, gezien er voldoende tijd moet zijn om personeel af te laten vloeien. In 2026 is de besparing daarom 13 miljoen euro. Deze maatregel kan worden ingevoerd per 2026, omdat de instellingssubsidie voor 2025 in het najaar van 2024 al wordt toegekend.

¹⁷ Bedrag per leerling voor lesmateriaal was in 2022 € 326,06. In 2022 is dit voor de laatste keer in een bekostigingsregeling genoemd (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2021-40678.html>). Voor de berekening is dit bedrag geactualiseerd naar prijspeil 2024.

25. Minder lestijd

Met deze maatregel wordt bewerkstelligd dat leraren minder les geven. In Nederland bestaat, in internationaal perspectief, een hoog aantal verplichte lesuren. Veel andere (OESO/EU) landen scoren goede onderwijsresultaten met minder lesuren.¹⁸ Het verplicht aantal lesuren in het vo wordt met deze maatregel verlaagd van gemiddeld 938 naar 800 (vergelijkbaar met het gemiddelde van alle OESO-landen). Deze 138 uur vermindering van het aantal lesuren levert een bruto besparing van 310 miljoen euro in 2028 op, die oploopt tot circa 1.245 miljoen euro structureel per 2031. Deze maatregel draagt daardoor 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 uitgegaan 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 2028 ingevoerd worden. Een ingroepad is nodig om scholen de mogelijkheid te geven hun personeelsbestand en –inzet hierop aan te passen.

26. 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. Uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs uit 2024 blijkt dat scholen ook zelf ernstige twijfels hebben over de effectiviteit van zittenblijven. Slechts bij uitzonderlijke gevallen, zoals bij langdurige ziekte of complexe thuissituaties geloven scholen dat zittenblijven succesvol is. Het CPB raamde in haar onderzoek de jaarlijkse directe kosten op ongeveer 500 miljoen euro. Dit was destijds drie procent van de totale overheidsuitgaven aan het funderend onderwijs.

Het ministerie van OCW betaalt scholen jaarlijks voor iedere leerling die op 1 oktober staat ingeschreven. De kosten van zittenblijven worden volledig gedekt, terwijl de kosten van eventuele alternatieven in principe niet worden vergoed. Daardoor kunnen scholen sneller geneigd zijn om te kiezen voor zittenblijven dan voor bijvoorbeeld een zomerschool of bijspijkerkursus. Deze maatregel richt zich op het vo, omdat daar volgens het CPB de grootste kostenpost ligt. Circa zes procent van alle leerlingen (gemiddeld 51.000 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 154 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 circa 104 miljoen euro per jaar. Voor invoering van deze maatregel is een wijziging in de bekostiging voor het voortgezet onderwijs (WVO 2020) noodzakelijk. Daardoor kan deze maatregel per 2028 ingevoerd worden. Er heeft echter nog geen toets op uitvoerbaarheid plaatsgevonden. Deze maatregel is uitvoeringstechnisch complex.

27. 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 117 miljoen euro structureel vanaf 2031. Deze maatregel leidt mogelijk

¹⁸ Onderwijstijd-meer-of-minder.pdf (caop.nl)

tot grotere druk binnen het reguliere onderwijs, lagere onderwijskwaliteit of meer thuiszitters. In verband met een vereiste wetswijziging (WEC) kan de maatregel vanaf 2028 geleidelijk ingaan. Er heeft echter nog geen toets op de haalbaarheid plaatsgevonden. Deze maatregel is uitvoeringstechnisch complex.

Lerarenbeleid

28. 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 sprake kan zijn van verdringing van opleidingen die sowieso gevolgd zouden gaan worden. Onderwijsinstellingen ontvangen bovendien via de lumpsum middelen voor de scholing van leraren. 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 2026 voor nieuwe instroom. In verband met het meerjarige karakter van de beurs levert deze maatregel vanaf 2028 de volledige besparing van 63 miljoen euro structureel op.

29. 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. Er is voor een verlaging met 20 procent gekozen, omdat uit de evaluatie van de lerarenbeurs blijkt dat 20 procent van de docenten de hbo- of universitaire opleiding ook gedaan zou hebben wanneer zij geen tegemoetkoming uit de lerarenbeurs zouden krijgen. Dit vergt het herzien van bestuurlijke afspraken met de onderwijssector en kan ingaan vanaf 2026 voor nieuwe instroom. In verband met het meerjarige karakter van de beurs levert deze maatregel vanaf 2028 de volledige besparing op die oploopt tot structureel circa 13 miljoen euro.

Mbo en volwasseneneducatie

Voor het mbo en volwasseneneducatie is jaarlijks ongeveer 6 miljard euro beschikbaar, waarvan 5 miljard via bekostiging rechtstreeks naar instellingen gaat. Dit is bestedingsvrij. De overige middelen bedragen voornamelijk subsidies.

30. Lesgeld voor niveau 3 en 4 gelijkstellen aan collegegeld

Met deze maatregel wordt de hoogte van het lesgeld voor studenten op niveau 3 en 4 gelijk gesteld aan de hoogte van het collegegeld in het hoger onderwijs. Studenten in de entreeopleiding en op niveau 2 worden uitgezonderd. De opbrengst van deze maatregelen betreft het verschil tussen de meerontvangsten op de OCW-begroting (artikel 13) en de (wettelijke) hogere kosten voor de aanvullende beurs (artikel 11). Studenten die 18 jaar of ouder zijn en een voltijd bol-opleiding volgen, betalen lesgeld. Studenten in het ho betalen collegegeld. Studenten die 18 jaar of ouder zijn en een bbl-opleiding volgen, betalen cursusgeld. Deze laatste groep wordt in deze maatregel buiten beschouwing gelaten. Studenten jonger dan 18 jaar betalen geen les- of cursusgeld.

Op dit moment is het collegegeld ongeveer twee keer zo hoog als het lesgeld. Met deze maatregel worden de bedragen die de bol-voltijdstudenten van 18 jaar en ouder op niveau 3 en 4 voor hun studie moeten betalen, gelijk getrokken. Zij gaan hierdoor 1.111 euro meer lesgeld betalen. De hogere kosten kunnen er mogelijk toe leiden dat potentiële bol-studenten kiezen voor een bbl-studie of uitstromen uit het onderwijs, zonder dat zij een diploma hebben behaald. Deze gedragseffecten zijn niet meegenomen in de berekening van het bedrag. Om deze maatregel door te voeren, is een wetswijziging nodig. Deze wijziging neemt ongeveer twee jaar in beslag, waardoor de maatregel per 2027 in kan gaan. Structureel bedraagt deze besparing 111 miljoen euro.

31. 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. 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 199 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 2026 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 regeling kwaliteitsafspraken mbo loopt tot en met 2027. Daarom gaat de maatregel ervan uit dat de besparing ingaat per 2028.

32. 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) voor entreestudenten 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 49 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 voortijdig schoolverlaters 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. Invoering kan daarom per studiejaar 2027/2028.

33. 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) en de overige uren te verminderen ten gunste van beroepspraktijkvorming (bpv-uren). Wanneer ervoor wordt gekozen om deze optie door te voeren, wordt het verschil tussen bol- en bbl-opleidingen kleiner. Tevens is er, door de afname van de overige uren, minder ruimte voor docententeams om hun onderwijsprogramma in te delen naargelang de behoefte van studenten. Door het verlagen van de bot-uren, blijft er minder tijd over om in de klas en met leeftijdsgenoten te werken aan theorie en zaken als basisvaardigheden en burgerschap. Dit kan nadelig uitpakken voor het niveau van taal en rekenen van de mbo-studenten. Er zijn drie varianten uitgewerkt om het aantal uren in de beroepspraktijk te vergroten. Het is ook mogelijk andere varianten uit te werken. Afhankelijk van de gewenste mate van praktijk, levert deze maatregel een besparing van 172, 343 of 522 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 2027/2028 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 in de praktijk. Een vereiste is daarmee dat er voldoende stageplekken beschikbaar zijn. Bij deze maatregel kan in de uitwerking worden nagedacht over een overgangsregeling voor zittende studenten.

34. 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 zijn 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 27e of 30e 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 door de werkgever bekostigd moet worden. De maatregel levert een structurele besparing op van 130 miljoen euro bij het niet meer bekostigen van studenten van 27 jaar en ouder en 92 miljoen euro voor enkel studenten van 30 jaar en ouder. Eventuele gedragseffecten zijn hier niet in meegenomen. Ook zit er geen afslag in op het aantal personen met een startkwalificatie. Op dit moment is het namelijk niet inzichtelijk wie een startkwalificatie heeft en wie niet. De verwachting is dat het om een kleine groep gaat. De maatregel vereist een wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en het Uitvoeringsbesluit WEB. Dit neemt minimaal twee jaar in beslag, waardoor deze maatregel per 2027 in kan gaan. 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.

35. 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 hbo en wo 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 12 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 2027-2028. 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 bijvoorbeeld de werkgever. Deze besparingsoptie betreft alleen studenten die een tweede opleiding op hetzelfde niveau volgen, niet mbo 3-studenten die naar mbo 4 doorstromen.

36. Aanpassen prijzen bbl-student aan bol-student

Met deze maatregel wordt de bekostiging van een bbl-student per uur verlaagd. Aangezien de begeleide 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 91 miljoen euro structureel op. De werkelijke besparing beweegt mee met het totale aantal bbl-studenten op het moment van invoering. Voor deze maatregel moet het uitvoeringsbesluit WEB worden aangepast. Invoering kan daarom per studiejaar 2026-2027. 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 begeleide onderwijstijd voor de bbl-student blijft hetzelfde.

37. 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. 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.

38. Afschaffen Subsidieregeling 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 79 miljoen euro opleveren en kan uitgevoerd worden door per 2026 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 tot 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.

Het budget voor de Subsidieregeling praktijkleren is vanaf 2026 verlaagd om de subsidietaakstelling uit het hoofdlijnenakkoord op de OCW-begroting voorlopig te verwerken. De concrete invulling van de subsidietaakstelling vanaf 2026 wordt over de gehele OCW-begroting bezien, waardoor het budget (en de besparing) met betrekking tot deze regeling nog kan oplopen.

39. Subsidieregeling praktijkleren alleen beschikbaar stellen voor het mkb

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 alleen beschikbaar te stellen voor het mkb, komen de middelen terecht op de plek waar het nodig is. Dit levert een structurele besparing op van 30 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 2026 kan worden ingeboekt. Het alleen beschikbaar stellen van de subsidieregeling voor het mkb, 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.

Het budget voor de Subsidieregeling praktijkleren is vanaf 2026 verlaagd om de subsidietaakstelling uit het hoofdlijnenakkoord op de OCW-begroting voorlopig te verwerken. De concrete invulling van de subsidietaakstelling vanaf 2026 wordt over de gehele OCW-begroting bezien, waardoor het budget (en de besparing) met betrekking tot deze regeling nog kan oplopen.

40. Subsidieregeling praktijkleren alleen beschikbaar stellen voor arbeidsmarktrelevante sectoren

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 alleen beschikbaar te stellen voor 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 19 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 2026 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.

Het budget voor de Subsidieregeling praktijkleren is vanaf 2026 verlaagd om de subsidietaakstelling uit het hoofdlijnenakkoord op de OCW-begroting voorlopig te verwerken. De concrete invulling van de subsidietaakstelling vanaf 2026 wordt over de gehele OCW-begroting bezien, waardoor het budget (en de besparing) met betrekking tot deze regeling nog kan oplopen.

41. 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 167 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 2027/2028, omdat hiervoor een wijziging nodig is 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.

42. Afschaffen middelen Loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB)

Met deze maatregel worden de middelen 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 middelen volledig in te houden (besparing 32 miljoen euro), maar ook om de bijdrage te verlagen. 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 2026/2027, 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.

43. 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 expertiseplatform 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 2026/2027, 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.

44. 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 respectievelijk ruim 25 en 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 52 miljoen euro zijn. De korting op specifieke uitkeringen uit het Hoofdlijnenakkoord 2024-2028 van PVV-VVD-NSC-BBB is hierin verwerkt.

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 en opleiding tot 23 jaar ook te verantwoorden. Deze besparing levert structureel 25 miljoen euro op, op de middelen die via de OCW-begroting worden toegevoegd aan het budget voor medeoverheden. Daarnaast behelst deze maatregel ook een bezuiniging op nazorg en begeleiding bij mbo-scholen, deze besparing levert structureel 27 miljoen euro op. Het terugdraaien van deze maatregelen kan worden ingevoerd per (studiejaar) 2026/2027, voor wat betreft het terugdraaien van de investering in het doorstroompunt. 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 (WEB) nodig. Deze maatregel kan daarmee worden ingevoerd per (studiejaar) 2027/2028. Momenteel is het wetstraject gaande voor het wetsvoorstel Van school naar duurzaam werk. Hiermee worden de maatregelen met betrekking tot het doorstroompunt vastgelegd in de WEB. Zodra dit wetsvoorstel is aangenomen, zal ook voor wat betreft het terugdraaien van de investeringen in het doorstroompunt een wetswijziging moeten plaatsvinden, waarna de investering twee jaar later kan worden teruggedraaid.

45. 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.

46. 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 33 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 2026/2027, 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.

Hbo, wo, onderzoek en wetenschapsbeleid

Voor het hbo en wo is jaarlijks ongeveer 12 miljard euro beschikbaar. Hiervan is ongeveer 7 miljard euro bestemd voor het wo, ongeveer 4 miljard euro voor het hbo. Van het totale budget voor het ho gaat ongeveer 11 miljard euro rechtstreeks via de bekostiging naar instellingen voor onderwijs en onderzoek. Daarnaast bekostigt OCW Onderzoek en wetenschapsbeleid met circa 1,5 miljard euro. Het grootste deel van deze middelen wordt via de bekostiging aan andere instellingen, zoals het NWO, toegekend en door deze instellingen verder verdeeld voor onderzoek- en wetenschapsdoeleinden.

47. Korting op het budget van onderzoeksfinanciering

Met deze maatregel wordt het budget voor onderzoeksfinanciering gekort met 25 miljoen euro. Hierbij kan worden gekozen of wordt gekort op de eerste of tweede geldstroom. De eerste geldstroom is een publieke lumpsumbijdrage aan hbo's en universiteiten, met daarbij een percentage bestemd voor onderzoek. Een korting betreft dus een korting op de lumpsum. Via de tweede geldstroom vindt bekostiging plaats met tussenkomst van een instelling, zoals NWO, KNAW en ZonMw, voor specifieke onderzoeksprojecten. De publieke middelen worden veelal door NWO op basis van competitie verdeeld onder onderzoekers en onderzoeksinstellingen. Een korting vindt hierbij dus plaats op het geld dat naar deze instellingen gaat. De eerste en tweede geldstroom hebben hun eigen kenmerken. In de eerste geldstroom is sprake van bestedingsvrijheid voor instellingen, wat autonomie bevordert, maar zicht op beleidsdoelen en controle op doelmatigheid vermindert. Via de tweede geldstroom kan het Rijk expliciet voorwaarden stellen aan onderzoek (bijvoorbeeld focus op bepaalde domeinen of thema's en selectie op kwaliteit) en zodoende meer sturen. Tegelijkertijd zijn hierdoor de administratieve kosten hoog in de tweede geldstroom. Zowel de toetsing door NWO zelf als de tijdsinzet van wetenschappelijk personeel om onderzoeksvoorstellen te schrijven vragen capaciteit, ook omdat veel onderzoeksvoorstellen niet gehonoreerd worden. De korting kan ook

gepaard gaan met het (deels) overhevelen van de financiering van of naar de eerste of tweede geldstroom. Voor deze maatregel zijn aanpassingen nodig van de bekostigingsregelingen van de eerste of tweede geldstroom. De besparing kan per 2026 ingaan.

48. Nominale bekostiging + 1 jaar

Deze maatregel is afkomstig uit het IBO 'Talent op de juiste plek' (beleids optie 1.6). In de macrobekostigingssystematiek telt iedere student – ongeacht de studieduur – mee voor het totaal te verdelen budget over de instellingen. In het verdeelmodel heeft studierendement wel een plaats: studenten die langer dan nominaal studeren worden in deze verdeling namelijk niet meegerekend. Door het makroader ook afhankelijk te maken van studieduur, worden de hogere kosten van langstuderen ook verdeeld in het makroader. In deze maatregel tellen alleen nog studenten mee die binnen de nominale studieduur plus 1 extra jaar studeren. Het huidige verdeelmodel blijft gehandhaafd, maar het totale makroader daalt, waardoor instellingen minder bekostiging ontvangen. De maatregel levert circa 536 miljoen euro structureel op. Deze maatregel vraagt een wijziging van AMvB en kan daarom per collegejaar 2026/2027 in gaan. De maatregel kent een ingroeiperiode van vijf jaar vanaf 2026 (vijf jaargangen van instroom van nieuwe studenten) om uiteindelijk tot een volledige herziening te komen in 2030.

49. Verhoging collegegeld ho

Deze maatregelen zijn afkomstig uit het IBO 'Talent op de juiste plek' (beleids optie 1.10) en houden in dat de bekostiging wordt verlaagd en het collegegeld wordt verhoogd. Overweging voor een grotere bijdrage van studenten is dat het hoger onderwijs ook het eigenbelang van studenten dient (profijtbeginnsel). Er worden verschillende varianten in beeld gebracht met een verhoging van 1000 euro of 3000 euro voor studenten in het wo of studenten in het hbo en wo. De lumpsumbekostiging wordt met dit bedrag verlaagd. Hierdoor verschuiven de kosten van het ho meer naar het individu. De genoemde bedragen zijn voor studenten die een voltijdsopleiding volgen. Voor deeltijdstudenten zijn de verhogingen van het collegegeld gehalveerd. Dit komt ruwweg overeen met de verhouding tussen het collegegeld voor voltijd en deeltijd studenten. Er is rekening met een gedragseffect van deze maatregel op studenten. Hiervoor is aangesloten bij de aannames uit de CPB studie Kansrijk onderwijsbeleid (2020) dat bij een verhoging van 1000 euro er een afname is van 1,8% van de totale studenten in het onderwijs en bij een verhoging van 3000 euro een afname van 6,6%. Deze besparing levert afhankelijk van de afbakening (wo of hbo en wo) en de hoogte van de verhoging van het collegegeld structureel circa 0,4 tot 2,5 miljard euro op. De berekeningen zijn gebaseerd op de referentieraming 2024. Daarin is nog geen rekening gehouden met het effect van de maatregelen uit het hoofdlijnenakkoord 2024-2028 van PVV-VVD-NSC-BBB op de studentenaantallen. Hierdoor zal de besparing mogelijk lager zijn. In deze maatregel is geen rekening gehouden met een ingroeipad en geldt deze maatregel bij invoering bij alle (dus ook zittende) studenten. Generieke verhogingen (optie c en d) van het collegegeld - die gelden voor zowel hbo als wo - kunnen worden ingevoerd per collegejaar 2026/2027 en hiervoor is een wijziging van een AMvB nodig. Een specifieke verhogingen voor alleen het wo (optie a en b) vraagt een wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en kan ingaan vanaf het collegejaar 2027/2028. Het collegegeld dient voor 1 november van het voorafgaande jaar te zijn vastgesteld. Bij alle vier de maatregelen zal de maximale leencapaciteit van studenten bij DUO aangepast worden. Dit leidt tot mogelijk tot hogere kwijtscheldingen, waarmee dit een effect kan hebben op de totale besparing. De verschillende opties die hier zijn uitgewerkt, zijn:

- a. *Verhoging collegegeld wo met 1000 euro*
- b. *Verhoging collegegeld wo met 3000 euro*
- c. *Verhoging collegegeld hbo en wo met 1000 euro*
- d. *Verhoging collegegeld hbo en wo met 3000 euro*

50. Specifieke verhoging collegegeld ho

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 (profijtbeginnsel). Bij alle drie de maatregelen zal de maximale leencapaciteit van studenten bij DUO aangepast worden. Dit leidt tot mogelijk tot hogere kwijtscheldingen, waarmee dit een effect kan hebben op de totale besparing. De maatregel vraagt een wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en kan ingaan vanaf het collegejaar 2027/2028. De berekening zijn gebaseerd op de referentieraming 2024, daarin is nog geen rekening gehouden met het effect van de maatregelen uit het hoofdlijnenakkoord 2024-2028 van PVV-VVD-NSC-BBB op de studentenaantallen. Hierdoor zal de besparing mogelijk lager zijn. 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. *Vervallen rijksbijdrage masterfase*

De masterfase wordt niet meer door het Rijk bekostigd. Deze besparing levert structureel circa 1,1 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. 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. Dit gedragseffect is niet meegenomen in de berekening.

b. *Verhoging collegegeld wo masters met 3000 euro*

Deze maatregel is afkomstig uit het IBO 'Talent op de juiste plek' (beleids optie 1.9). Een master is niet altijd nodig, maar er is een opwaartse druk om zo hoog mogelijk opgeleid te zijn. Door het collegegeld voor de master aanzienlijk te verhogen zullen minder studenten een master willen volgen. Dit is te verdedigen vanuit het perspectief dat een master een beter perspectief op salaris biedt en het hogere collegegeld daarmee een investering in het verdienvermogen van de student is. Bovendien betreden bachelor alumni hiermee eerder de krappe arbeidsmarkt. Omdat tweejarige masters enerzijds vaak voorkomen in tekortsectoren en anderzijds minder worden gezien als positioneel goed, wordt het hogere tarief gereduceerd voor tweejarige masters. Deze besparing levert structureel circa 320 miljoen euro op. In deze berekening is rekening gehouden met een gedragseffect gebaseerd op de 6,6% die het CPB hanteert in Kansrijk onderwijsbeleid (2020) bij een verhoging van het collegegeld van 3000 euro. De maatregel stelt voor om voor de master 6000 euro per jaar te betalen, in plaats van het huidige wettelijk collegegeld. Voor tweejarige masters wordt dit tarief gereduceerd naar 4500 euro per jaar. Driejarige masters (geneeskunde) zijn uitgezonderd gezien de selectie die daar vooraf plaatsvindt, aangezien een bachelor hierbij geen toegang geeft tot de arbeidsmarkt.

c. *Tweede master instellingstarief wo*

Deze maatregel is afkomstig uit het IBO 'Talent op de juiste plek' (beleids optie 1.8). De huidige wet- en regelgeving maakt dat studenten een tweede master – voor zover de eerste master nog niet is afgerond – tegen het wettelijk collegegeld kunnen studeren. Deze maatregel zorgt ervoor dat studenten voor iedere tweede master het instellingstarief dienen te betalen. Ook indien deze tweede master (deels) gelijktijdig met de eerste inschrijving plaatsvindt. Deze maatregel levert structureel circa 57 miljoen euro op.

51. Terugdraaien intensivering kwaliteitsbekostiging

Deze maatregel is afkomstig uit het IBO 'Talent op de juiste plek' (beleids optie 1.11). Deze maatregel draait de investering van de kwaliteitsbekostiging (studievoorschotmiddelen hoger onderwijs) terug. Bij de invoering van het studievoorschotstelsel (het afschaffen van de basisbeurs) in 2015 zijn de middelen die hierbij bespaard werden, beschikbaar gebleven voor de verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs. Mogelijk daalt de kwaliteit in het hoger onderwijs door het terugdraaien van deze middelen. Bij het terugdraaien van de middelen gaat het door indexatie om inmiddels ruim 700 miljoen euro structureel. Deze korting kan per 2026 worden ingevoerd door de Rijksbijdrage in oktober 2025 lager vast te stellen.

52. Sectorplannen 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. 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 verlagen met 100 miljoen euro. Het is mogelijk om vanaf 2026 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 2026 worden ingevoerd door de rijksbijdrage in oktober 2025 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 2026 deze middelen niet meer toe te kennen, door de rijksbijdrage in oktober 2025 lager vast te stellen. Hiervoor geldt ook dat het Bestuursakkoord Hoger onderwijs en wetenschap opgebroken moet worden.

c. *Sectorplannen volledig afschaffen*

Met deze maatregel wordt het instrument sectorplannen volledig afgeschaft. Dit levert jaarlijks 316 miljoen euro op. Het is mogelijk om vanaf 2026 deze middelen niet meer toe te kennen, door de rijksbijdrage in oktober 2025 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.

53. 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 107 miljoen jaarlijks worden bespaard en structureel (vanaf 2032) 53 miljoen. Dit is in het Bestuursakkoord 2022 hoger onderwijs gecommuniceerd als 100 miljoen euro, maar vanwege indexatie inmiddels opgelopen tot 107 miljoen euro. Hierbij geldt wel dat het Bestuursakkoord Hoger onderwijs en wetenschap open moet worden gebroken. Deze besparing kan worden ingevoerd per 2026 door de rijksbijdrage in 2025 lager vast te stellen.

54. Afschaffen fonds Onderzoek en Wetenschap

a. *Volledig afschaffen*

Met deze maatregel wordt het fonds onderzoek en wetenschap afgeschaft, voor zover de middelen nog niet juridisch verplicht zijn. Dit levert een besparing op van cumulatief 2,1 miljard euro cumulatief 2026 tot en met 2031. Een deel van de middelen uit het fonds Onderzoek en Wetenschap zijn al eerder teruggedraaid (vanuit het hoofdlijnenakkoord 2024-2028 van PVV-VVD-NSC-BBB). Een deel van de middelen van het fonds is overgeheveld naar de EZK-begroting. Deze maatregel overlapt met maatregel 53, 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 zijn reeds toegekend (bijvoorbeeld in bestuursakkoorden) aan verschillende bestedingsdoelen. De meeste middelen zijn niet juridisch verplicht. Enkele posten zijn wel juridisch verplicht (o.a. summit grants en pilots professional doctorates) en deze zijn uitgezonderd. Een ombuiging kan leiden tot reorganisaties bij kennisinstellingen. Ook voor deze maatregel geldt dat voor de invoering hiervan het Bestuursakkoord Hoger onderwijs en wetenschap moet worden opengebroken.

b. *Afschaffen subsidieregeling Horizon Europe*

Er kan ook voor worden gekozen om enkel de subsidieregeling Horizon Europe uit het fonds af te schaffen. 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 2026 en levert voor de jaren 2026 tot en met 2029 in totaal 332 miljoen op. Ook hier moet het Bestuursakkoord Hoger onderwijs en wetenschap worden opengebroken. Daarnaast kan deze maatregelen leiden tot minder aanvragen bij de EU, wat leidt tot minder onderzoeksmiddelen voor Nederlandse onderzoekers

c. *Meer concurrentie voor open competitie beurzen*

Met deze maatregel wordt enkel de intensivering in open competitie beurzen uit het fonds teruggedraaid. De middelen voor open competitie zijn verhoogd met 60 miljoen jaarlijks voor de periode 2023 tot en met 2031. Dit bedrag is inmiddels door indexatie opgelopen tot circa 64 miljoen euro per jaar. 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 voor deze maatregel geldt dat voor de invoering hiervan het Bestuursakkoord Hoger onderwijs en wetenschap moet worden opengebroken. De besparing kan gerealiseerd worden vanaf 2026 door de middelen voor de volgende tranche te verlagen.

Studiefinanciering

Voor studiefinanciering is jaarlijks ruim 6 miljard euro begroot. Studenten in het mbo, hbo en wo hebben recht op studiefinanciering. De studiefinancieringsuitgaven zijn voornamelijk verdeeld over de basisbeurs, aanvullende beurs en de reisvoorziening. Ook staat er voor de komende jaren budget gereserveerd voor de tegemoetkoming aan studenten die hebben gestudeerd onder het sociaal leenstelsel.

55. Gelijktrekken voorwaarden studiefinanciering mbo/ho

Studiefinanciering bestaat uit verschillende onderdelen: prestatiebeursen, ov-reisproduct en de rentedragende lening. Deze maatregel trekt de studiefinancieringsvoorwaarden voor prestatiebeursen gelijk tussen mbo 3 en 4 en ho en gaat daarbij bij iedere vergelijking uit van de laagste variant. Het gelijktrekken van de voorwaarden tussen mbo en ho komt de herkenbaarheid, eenvoud en transparantie van het systeem ten goede. Deze maatregel trekt alle voorwaarden gelijk naar het lagere niveau van de twee (mbo of ho). Dit betekent bijvoorbeeld dat de thuiswonendenbeurs ho wordt aangepast van 121,33 euro aan de thuiswonendenbeurs mbo van 99,94 euro en de uitwonendenbeurs mbo wordt aangepast van 326,16 euro aan de uitwonendenbeurs ho van 302,39 euro. Dit heeft gevolgen voor de koopkracht van groepen studenten. De normbedragen voor levensonderhoud blijven bestaan en variëren per student (mbo/ho, uit- en thuiswonend). Het verschil in (verlaagd) bedrag wordt toegevoegd aan de maximale hoogte van de rentedragende lening.

Deze maatregel leidt tot een structurele besparing van 565 miljoen euro. Voor die tijd zijn er kleinere besparingen. Dit soort aanpassingen in de rechten van studenten vergen aanpassingen van de wet- en regelgeving en kunnen in werking treden bij een nieuwe lichting studenten. Dit betekent dat de maatregel op zijn vroegst kan worden ingevoerd in 2028 voor de studenten die dat jaar starten met een studie. De cijfers in de tabel laten het effect zien op de uitgaven (zoals gepresenteerd in de begroting). De besparing op de uitgaven loopt langzaam op tot het structurele bedrag. Dit komt doordat de prestatiebeurs in de huidige begroting eerst wordt geboekt als lening en pas bij omzetting naar een gift wordt opgevoerd als uitgave. De besparing op het EMU-saldo loopt echter een stuk sneller op tot het structurele bedrag. Eurostat behandelt de uitgaven aan de prestatiebeurs niet als lening en neemt deze direct als uitgave mee in de bepaling van het EMU-saldo. Een besparing op de prestatiebeurs leidt daardoor tot een verbetering van het EMU-saldo, ook in eerdere jaren.

56. 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 (het aantal studenten met de reisvoorziening moet minstens 90 procent zijn van het aantal studenten met een reisvoorziening het jaar ervoor). In de concessie tussen lenW 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 hier gepresenteerde 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 vergt ook aanpassingen van de wet- en regelgeving voor studenten en kunnen pas bij een nieuwe lichting studenten in werking treden. Dit betekent dat de maatregel op zijn vroegst kan worden ingevoerd in 2028 voor de studenten die dat jaar starten met een studie. De cijfers in de tabel laten het effect zien op de uitgaven (zoals gepresenteerd in de begroting). De besparing op de uitgaven loopt langzaam op tot het structurele bedrag. Dit komt doordat de prestatiebeurs in de huidige begroting eerst wordt geboekt als lening en pas bij omzetting naar een gift wordt opgevoerd als uitgave. De besparing op het EMU-saldo loopt echter een stuk sneller op tot het structurele bedrag. Eurostat behandelt de uitgaven aan de prestatiebeurs niet als lening en neemt deze direct als uitgave mee in de bepaling van het EMU-saldo. Een besparing op de prestatiebeurs leidt daardoor tot een verbetering van het EMU-saldo, ook in eerdere jaren.

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 105 miljoen euro per jaar structureel.

b. *Eigen bijdrage voor reisproduct van 20 euro per maand*

Met dit voorstel wordt voor een deel van de kosten voor het reisproduct direct een bijdrage van de student gevraagd van 20 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 ho, 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 20 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 160 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 structurele besparing op van circa 140 miljoen euro per jaar.

d. *Verkorting duur 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 structureel 5 miljoen euro per jaar.

57. Maatregelen basisbeurs

In het coalitieakkoord kabinet-Rutte IV is besloten de basisbeurs opnieuw in te voeren voor studenten in het ho. Op dit moment krijgen alle studenten in het mbo en ho een basisbeurs, ook studenten van ouders met hoge inkomens van wie een ouderbijdrage kan worden verwacht. 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 in werking treden bij een nieuwe lichting studenten. Dit betekent dat de maatregel op zijn vroegst kan worden ingevoerd vanaf 2027 voor de studenten die dat jaar starten met een studie. De cijfers in de tabel laten het effect zien op de uitgaven (zoals gepresenteerd in de begroting). De besparing op de uitgaven loopt langzaam op tot het structurele bedrag. Dit komt doordat de prestatiebeurs in de huidige begroting eerst wordt geboekt als lening en pas bij omzetting naar een gift wordt opgevoerd als uitgave. De besparing op het EMU-saldo loopt echter een stuk sneller op tot het structurele bedrag. Eurostat behandelt de uitgaven aan de prestatiebeurs niet als lening en neemt deze direct als uitgave mee in de bepaling van het EMU-saldo. Een besparing op de prestatiebeurs leidt daardoor tot een verbetering van het EMU-saldo, ook in eerdere jaren.

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 250 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 440 miljoen euro structureel.
- c. De volledige basisbeurs voor studenten in het hoger onderwijs wordt afgeschaft. 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 840 miljoen euro vrij.

Cultuur & Media

Voor cultuur is vanuit de OCW-begroting jaarlijks circa 1,4 miljard euro beschikbaar. Hiervan gaat circa 600 miljoen euro naar de culturele basisinfrastructuur (BIS). De overige 800 miljoen euro is hoofdzakelijk verdeeld over musea, monumentenzorg en bibliotheken. Cultuur wordt in sommige gevallen ook ondersteund vanuit medeoverheden, kaartverkoop of private bijdragen. In 2021 gaven gemeenten en provincies 1,9 miljard euro uit aan culturele taken.¹⁹

Voor media is op de begroting jaarlijks ruim 1 miljard euro beschikbaar. Ruim 900 miljoen euro is bestemd voor de nationale publieke omroep (NPO). Verder zijn er middelen bestemd voor de regionale publieke omroep en enkele andere aan omroepen gerelateerde instellingen. Lokale publieke omroepen worden op dit moment gefinancierd vanuit het Gemeentefonds. De nationale publieke omroep genereert ook inkomsten via reclame, welke momenteel zijn geraamd op 165 miljoen euro.

Cultuur

58. Afschaffen museaal aankoopfonds

Deze maatregel stopt de aankoop van kunstwerken uit het museaal aankoopfonds en legt wettelijk vast dat dit fonds alleen nog gebruikt kan worden als voorziening voor de indenniteitsregeling.²⁰ Het museaal aankoopfonds is in 1998 opgericht en heeft geen wettelijk vastgelegde doelstelling. In de praktijk wordt dit fonds voor drie dingen gebruikt. Gemiddeld één keer per jaar doet het Rijk vanuit dit fonds een bijdrage aan de aankoop van dure kunstvoorwerpen voor Nederlandse musea. Daarnaast dient 15 miljoen euro van het fonds als voorziening voor de indenniteitsregeling. Ten slotte wordt het fonds soms ingezet als dekking voor andere cultuuruitgaven. De afgelopen jaren varieerde de bijdrage uit het fonds voor de aankoop van kunstwerken van 0,4 miljoen tot 30 miljoen euro. Een aankoop wordt nooit volledig uit het aankoopfonds betaald. Instellingen zorgen ook altijd voor een eigen bijdrage en in enkele gevallen springt het Rijk bij. Deze maatregel heeft geen invloed op wat er naast het museaal aankoopfonds nog extra vanuit de staatskas wordt bijgelegd, bijvoorbeeld bij zeer grote aankopen zoals de Vaandeldrager. Na invoering van deze maatregel resteert er nog 15 miljoen euro in het museaal aankoopfonds als voorziening voor de indenniteitsregeling. Het besluit om geen kunstwerken meer te kopen vergt geen wetwijziging, waardoor het fonds in 2025 al incidenteel gekort kan worden met 18 miljoen euro.

59. Beperken aantal regelingen cultuureducatie

Het budget voor cultuureducatie bestaat uit een relatief groot aantal subsidieregelingen en een niet-geoordeeld cultuuronderwijsbudget dat via de lumpsumbekostiging aan basisscholen wordt uitgekeerd. Uit gesprekken met het veld kwam in de Periodieke rapportage cultuureducatiebeleid dat er behoefte is aan eenvoudiger en overzichtelijker beleid. Deze maatregel verlaagt daarom het budget voor subsidieregelingen voor cultuureducatie met 50 procent met als doel om het aantal regelingen te verminderen. Er kan ook voor een ander percentage worden gekozen. Een deel van deze budgetten staat op andere begrotingen, waaronder die van VWS. Deze maatregel levert een besparing op van 15,6 miljoen euro structureel per 2029. Een verdergaande variant is om alle subsidieregelingen cultuureducatie te beëindigen. Dit levert een besparing op van 31 miljoen euro structureel per 2029. Deze maatregel overlapt met maatregelen 60b, 60d en 60e.

60. Korting cultuursubsidies

Deze maatregel bevat verschillende opties voor kortingen op cultuursubsidies. Dit zijn voornamelijk de cultuursubsidies die verstrekt worden in het kader van de culturele basisinfrastructuur (bis). De bis bekostigt jaarlijks 543 miljoen euro aan culturele instellingen en fondsen binnen de domeinen podiumkunsten, film, cultuureducatie en -participatie, beeldende kunst, ontwerp, letteren, ontwikkeling, bovensectorale ondersteunende instellingen, regionale musea en sectorcollecties en debat en reflectie. Van het totaalbedrag gaat er 253 miljoen euro naar de culturele instellingen en 260 miljoen euro naar de zes Rijkscultuurfondsen. De bekostiging vindt plaats via een vierjarige subsidie. Omdat de bedragen voor de bis-periode 2025-2028 juridisch verplicht zijn, kan deze maatregel ingaan per 2029, met de start van de bis-periode 2029-2032. De bedragen zijn schaalbaar (er kan ook gekozen worden om een korting niet volledig, maar deels door te voeren).

¹⁹ CBS (2022), Detaillering cultuurlasten gemeenten en provincies 2020-2021, gepubliceerd op: <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2022/detaillering-cultuurlasten-gemeenten-en-provincies-2020-2021?onpage=true>

²⁰ Het Rijk staat garant voor de verzekeringspremies van tentoonstellingen van musea tot de eerste 30% van de verzekerde waarde.

Door deze maatregel kunnen er minder culturele instellingen via het Rijk worden bekostigd. Een alternatief is om het aantal instellingen gelijk te houden, maar het bedrag per instelling te verlagen. Daarnaast zullen de Rijkscultuurfondsen minder subsidies kunnen uitgeven of hun subsidieplafonds moeten verlagen. Als gevolg van deze maatregel verschuift de financiering van culturele uitingen van het publieke naar het private domein. Daarbij zal deze maatregel gevolgen hebben voor het aanbod en de toegankelijkheid van cultuur en kan deze druk veroorzaken op arbeidsvoorwaarden in de culturele sector.

a. *Terugdraaien verhoging bis-instellingen coalitieakkoord Rutte IV*

In 2020 is op verzoek van de Tweede Kamer besloten extra budget toe te wijzen voor instellingen waarvoor het budget destijds ontoereikend was tot en met 2024. In het coalitieakkoord Rutte IV is er voor deze groep vanaf 2025 structureel 25 miljoen vrijgemaakt (prijsspeil 2022). Deze maatregel draait deze additionele verhoging terug en bespaart daarmee structureel 28 miljoen euro (prijsspeil 2024). Deze besparing kan leiden tot een afname van het aantal bis-instellingen; een alternatief is om het aantal instellingen gelijk te houden, maar het bedrag per instelling met in totaal 28 miljoen te verlagen.

b. *20% generieke korting op culturele instellingen en fondsen*

Deze maatregel betreft een korting van 20 procent voor culturele instellingen en een korting van 20 procent voor de cultuurfondsen in de bis. Deze korting levert circa 118 miljoen euro op structureel vanaf 2029, waarvan 53 miljoen euro op de culturele instellingen en 65 miljoen op de Rijkscultuurfondsen. Bij een maatregel van deze omvang zijn stelselwijzigingen vereist. Deze maatregel overlapt met maatregel 59.

c. *Een korting ter hoogte van het budget voor podiumkunsten*

Deze maatregel betreft een korting ter hoogte van het volledige budget voor podiumkunsten zoals beschreven in de Uitgangspuntenbrief cultuursubsidies 2025-2028. Dit levert circa 243 miljoen euro op structureel vanaf 2029. Dit budget bestaat voornamelijk uit de bekostiging van de BIS en voor een deel uit andere subsidiestromen. Het budget voor podiumkunsten bekostigt theater, dans, festivals, opera, muziekensembles en koren, jeugdpodiumkunsten en symfonieorkesten. Circa 72 miljoen van het budget gaat naar Fonds Podiumkunsten.

d. *Een korting ter hoogte van het budget voor film*

Deze maatregel betreft een korting ter hoogte van het volledige budget voor film zoals beschreven in de Uitgangspuntenbrief cultuursubsidies 2025-2028. Dit levert circa 87 miljoen euro op structureel vanaf 2029. Dit budget bestaat voornamelijk uit de bekostiging van de BIS en voor een deel uit andere subsidiestromen. Het budget voor film bekostigt voornamelijk het Nederlands Filmfonds voor 80 miljoen euro, die hoofdzakelijk projectsubsidies verstrekt voor de productie van films. Het overige budget gaat naar filmfestivals en een ondersteunende instelling. Deze maatregel overlapt met maatregel 59.

e. *Een korting ter hoogte van het budget voor cultuureducatie en cultuurparticipatie*

Deze maatregel betreft een korting ter hoogte van het volledige budget voor cultuureducatie en -participatie zoals beschreven in de Uitgangspuntenbrief cultuursubsidies 2025-2028. Dit levert circa 49 miljoen euro op structureel vanaf 2029. Dit budget bestaat voornamelijk uit de bekostiging van de BIS en voor een deel uit andere subsidiestromen. Het budget gaat voornamelijk naar het fonds voor Cultuurparticipatie, welke subsidies verstrekt aan projecten rond cultuurparticipatie. Deze maatregel overlapt met maatregel 59.

f. *Een korting ter hoogte van het budget voor beeldende kunst*

Deze maatregel betreft een korting ter hoogte van het volledige budget voor beeldende kunst zoals beschreven in de Uitgangspuntenbrief cultuursubsidies 2025-2028. Dit levert circa 47 miljoen euro op structureel vanaf 2029. Dit budget bestaat voornamelijk uit de bekostiging van de BIS en voor een deel uit andere subsidiestromen. Het budget gaat voornamelijk naar het Mondriaan Fonds (38 miljoen euro). Een klein deel gaat naar presentatie- en postacademische instellingen.

g. *Een korting ter hoogte van het budget voor ontwerp*

Deze maatregel betreft een korting ter hoogte van het volledige budget voor ontwerp en levert circa 24 miljoen euro op structureel vanaf 2029, zoals beschreven in de Uitgangspuntenbrief cultuursubsidies 2025-2028. Dit budget bestaat voornamelijk uit de bekostiging van de BIS en voor een deel uit andere subsidiestromen. Het budget gaat voornamelijk naar het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie (18 miljoen euro). Daarnaast worden er met dit budget 'future lab: design en technologie', festivals en een ondersteunende instelling bekostigd.

h. *Een korting ter hoogte van het budget voor letteren*

Deze maatregel betreft een korting ter hoogte van het volledige budget voor letteren en levert circa 22 miljoen euro op structureel vanaf 2029, zoals beschreven in de Uitgangspuntenbrief cultuursubsidies 2025-2028. Dit budget bestaat voornamelijk uit de bekostiging van de BIS en voor een deel uit andere subsidiestromen. Het budget gaat voornamelijk naar het Nederlands Letterenfonds (16 miljoen euro). Daarnaast worden er met dit budget vier ondersteunende instellingen en een festival bekostigd.

i. *Een korting ter hoogte van het budget voor ondersteunende en ontwikkelinstellingen*

Deze maatregel betreft een korting ter hoogte van het volledige budget voor ontwerp en levert circa 10 miljoen euro op structureel vanaf 2029, zoals beschreven in de Uitgangspuntenbrief cultuursubsidies 2025-2028. Dit budget bestaat voornamelijk uit de bekostiging van de BIS en voor een deel uit andere subsidiestromen. Het budget bekostigt ontwikkelinstellingen, en bovensectorale ondersteunende instellingen, onder andere op de gebieden digitale transformatie en arbeidsmarkt (totaal 9 miljoen).

61. Vermindering aantal musea in de Erfgoedwet

Deze maatregel vermindert het aantal musea dat vanuit OCW bekostigd wordt via de Erfgoedwet. Op dit moment worden er 30 musea gesubsidieerd binnen de Erfgoedwet voor in totaal circa 273 miljoen euro voor het behoud en beheer van de Rijkscollectie. Met deze maatregel wordt het aantal instellingen verlaagd, bijvoorbeeld op basis van een advies van de Raad voor Cultuur, op basis van een taakstellende korting van 20% van het totale budget (circa 54 miljoen euro). Er kan ook voor een ander percentage gekozen worden. Voor deze instellingen wordt de subsidie stopgezet en wordt de verantwoordelijkheid voor het behoud en beheer van de rijkscollectie (inclusief een deel van de subsidie) overgedragen aan het Rijk. Een deel van de erfgoedwetinstellingen heeft (langlopende) huurcontracten bij het RVB en een deel van de instellingen heeft een schatkistlening bij de Staat. Hier zal ook rekening mee moeten worden gehouden bij het aanwijzen van de instellingen en bij het bepalen van de opbrengst van deze maatregel. Voor deze maatregel is een wijziging op de Erfgoedwet nodig, omdat de huidige berekening van de bedragen per instelling aangepast moet worden. De maatregel kan ingaan per 2027 met een ingroeipad.

62. Korting op monumentenzorg

Deze maatregel schetst twee opties om de subsidies voor monumentenzorg te verlagen. Er zijn twee subsidies voor monumenteigenaren van in totaal circa 120 miljoen euro waarbij eigenaren achteraf een deel van hun onderhouds- of restauratiekosten kunnen declareren. Dit betreft de subsidieregeling instandhouding monumenten (SIM) voor regulier onderhoud aan niet-woonhuis rijksmonumenten en de woonhuisregeling voor regulier onderhoud en restauraties aan woonhuis rijksmonumenten. Naast deze subsidies verstrekt het Nationaal Restauratiefonds (NRF) vanuit een revolverend fonds laagrentende leningen aan monumenteigenaren tot 100% van de kosten voor regulier onderhoud en restauratie.

a. *Verschuiving van subsidies naar leningen*

Deze maatregel kort de SIM en woonhuisregeling met in totaal 60 miljoen euro (ongeveer 50%) en stort 10 miljoen euro daarvan in het NRF. De totale besparing komt hiermee uit op 50 miljoen euro vanaf 2030. Het is ook mogelijk om andere bedragen te kiezen. Door de storting van 10 miljoen euro kan het NRF jaarlijks extra aan onderhoud en restauraties financieren via leningen, maar dit compenseert waarschijnlijk niet volledig de korting op de subsidies. Het NRF voldoet in zeer ruime mate aan de criteria voor solvabiliteit en liquiditeit en kan daarom een deel van de subsidies uit de SIM en woonhuisregeling overnemen als lening, zelfs als het risico groter is dan de huidige leningenportefeuille. Mogelijk leidt de verschuiving van subsidies naar leningen tot een toename in achterstallig onderhoud. Het Rijk staat momenteel voor 500 miljoen euro garant voor het NRF, waardoor de leningen tegen een laag rentetarief verstrekt kunnen worden. Deze zogenaamde 'achterborg' moet door deze maatregel mogelijk worden opgehoogd. Deze maatregel levert vanaf 2026 circa 6 miljoen euro op, oplopend tot 50 miljoen euro structureel vanaf 2030. Hiervoor moet het wettelijke subsidieplafond van de SIM en woonhuisregeling worden verlaagd.

b. *Verschuiving van subsidies naar eigen bijdrage*

Deze maatregel verlaagt de procentuele bijdrage van het Rijk aan de onderhoudskosten van monumenten en woonhuis-rijksmonumenten en verlaagt de subsidieplafonds. Momenteel bedragen de 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), maar er kan ook voor een ander percentage gekozen worden. 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. 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 wijziging van het Besluit vaststelling beleidsregels instandhoudingssubsidie woonhuis-rijksmonumenten, aangezien deze percentages in dit besluit zijn vastgelegd. Daarnaast moet het subsidieplafond worden verlaagd. Ingang van de maatregel kan per 2026 voor de subsidieregeling instandhouding monumenten, maar de opbrengsten vallen pas in 2031 en verder

voor de subsidie woonhuis-rijksmonumenten, omdat de beschikbare middelen van OCW tot en met 2030 reeds verplicht zijn richting het Nationaal Restauratiefonds. Daarom levert dit vanaf 2026 16 miljoen euro op en structureel 27 miljoen euro.

63. Terugdraaien zorgplicht van gemeenten voor bibliotheekvestigingen

Met deze maatregel wordt de investering vanuit het coalitieakkoord Rutte IV in bibliotheekvoorzieningen beperkt tot het vernieuwen van de bestaande bibliotheekvoorzieningen en openen van extra locaties in 2023 en 2024, en het verstrekken van een extra bijdrage per gemeente in 2025 en 2026 via een decentralisatie-uitkering. Het omzetten van de 'bevorderingstaak' van gemeenten in een zorgplicht wordt met deze maatregel niet meer ingevoerd. De extra locaties die dankzij de SPUK in 2023 en 2024 zijn geopend zullen hierdoor mogelijk weer sluiten. Door deze maatregel valt structureel 58 miljoen euro vrij vanaf 2027 die gepland stond om toe te voegen aan het gemeentefonds. Als wordt gekozen om de decentralisatie-uitkering aan gemeenten met een jaar in te korten kan invoering per 2026 en vallen de middelen voor 2026 vrij op de BZK-begroting.

64. 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 Cultuurgooederen en Tweede Wereldoorlog aan de Joodse gemeenschap, het Holocaustmuseum, koloniaal- en slavernijverleden en beleidsinnovatie voor bibliotheken. Het afschaffen van deze subsidies kan vanaf 2026 en bespaart vanaf 2029 structureel 18 miljoen euro per jaar.

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

Deze maatregel verlaagt de subsidie voor internationaal cultuurbeleid (incl. HGIS) met 20 procent, waardoor structureel circa 1,2 miljoen wordt bespaard. Er kan ook voor een ander percentage worden gekozen. Eerder is met de besparingsmaatregel op non-ODA middelen uit het hoofdlijnenakkoord 2024-2028 van PVV-VVD-NSC-BBB per 2029 circa 25% op dit budget gekort ten opzichte van de stand Voorjaarsnota 2024. Een verdergaande variant is het volledig beëindigen van internationaal cultuurbeleid, dit zou op de OCW-begroting 5,9 miljoen structureel opleveren. Omdat het nieuwe beleidskader internationaal cultuurbeleid loopt tot en met 2028, start de besparing in 2029.

Media

66. Korting op de landelijke publieke omroep

Deze maatregel stelt verschillende opties voor kortingen 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 ertoe 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 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 een wetswijziging vereist. Wanneer dit het geval is, kunnen de maatregelen per 2027 ingaan. Voor het beperken of afschaffen van kanalen, de omroeperkenningen en het aantal radiozenders is de invoering gelijk aan de start van een nieuwe concessie- en erkenningsperiode. Voor een bijstelling van de rijksmediabijdrage is een wijziging van de Mediawet vereist. Er is geen rekening gehouden met impact op de Ster-inkomsten en mogelijke impact op de distributievergoeding. Tevens is er geen rekening mee gehouden waar de ombuiging uit het hoofdlijnenakkoord 2024-2028 van PVV-VVD-NSC-BBB op de NPO neer zal slaan, omdat nog niet duidelijk is hoe de NPO deze ombuiging zal doorvoeren op haar begroting. Bedragen zijn daarom gebaseerd op de NPO-begroting 2024, van voor het hoofdlijnenakkoord. Hierdoor kunnen de toekomstige opbrengsten van maatregelen afwijken. Wanneer er wordt gekozen voor het stapelen of combineren van maatregelen kan de besparing per individuele maatregel lager uitvallen. Mogelijke opties voor een korting zijn:

Video:

- a. Een korting ter hoogte van het beschikbare budget voor NPO3 en NPOZapp (100 miljoen euro)²¹
- 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 (28 miljoen euro)
- d. Een korting ter hoogte van het beschikbare budget voor amusement (13 miljoen euro)
- e. Een korting ter hoogte van het beschikbare budget voor fictie (90 miljoen euro)
- f. Een korting ter hoogte van het beschikbare budget voor sport (103 miljoen euro)

Audio:

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

Organisatiekosten:

- h. Een 10% korting op de organisatiekostenvergoeding voor omroepen (exclusief NTR en NOS) (7 miljoen euro)

67. 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 als op de 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 726 miljoen. In deze besparing zijn het wegvallen van de Ster-inkomsten en de bezuiniging op de NPO uit het hoofdlijnenakkoord 2024-2028 van PVV-VVD-NSC-BBB verwerkt.

68. 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 voor 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 188 miljoen op.

69. Terugdraaien investering lokale omroepen coalitieakkoord Rutte IV

Met deze maatregel wordt de extra intensivering vanuit het coalitieakkoord Rutte IV in de lokale omroepen van 17 miljoen euro teruggedraaid. Dit bedrag is door indexering inmiddels opgelopen naar 18 miljoen euro. In 2022 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 17 miljoen euro. Dit is meer dan een verdubbeling van het budget. Deze maatregel kan ingaan vanaf 2026. Hiervoor is geen wetswijziging nodig.

70. Bijstelling investering onderzoeksjournalistiek

Door het terugdraaien van de intensivering in onderzoeksjournalistiek uit het coalitieakkoord Rutte IV kan, vanwege tussentijdse indexatie, structureel 8 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.

71. Beëindigen indexatie huishoudensindex

Deze maatregel betreft het beëindigen van de wettelijke indexering van de media-uitgaven met het aantal huishoudens. Dit levert 5 miljoen euro op in 2030 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

²¹ NPO 3 en npo3.nl worden in synergie geprogrammeerd worden met NPO Start on demand. Deze korting heeft hiermee ook gevolgen voor de on demand programmering.

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. Het budget staat niet structureel op de OCW-begroting, maar wordt jaarlijks via de extrapolatie toegevoegd. Dit levert daardoor vanaf 2030 een besparing op voor de rijksbegroting. Deze maatregel vergt een wijziging van de Mediawet.

72. Wettelijke media-archief taken en 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 en het onderhouden, registreren en beschrijven van cultuurgoederen. Deze taken volgen uit respectievelijk de Mediawet en de Erfgoedwet. Met deze maatregel worden deze taken uit de wet geschrapt en wordt gelijktijdig het NIBG afgeschaft. Wanneer het NIBG wordt afgeschaft, is er geen (wettelijke) instelling die een media-archief in stand houdt. Met het invoeren van deze maatregel dienen de taken van het NIBG te worden geschrapt uit de Mediawet en de Erfgoedwet. Een andere organisatie kan deze functie niet zonder financiële ondersteuning uitvoeren, waardoor de ombuiging teniet zou worden gedaan wanneer beide wetten niet worden aangepast. De maatregel kan door deze benodigde wetswijzigingen ingaan per 2027. Deze maatregel levert een besparing op van structureel 29 miljoen euro.

Emancipatie

73. Beëindigen subsidiëring emancipatiebeleid

Deze maatregel betreft het volledig afschaffen van de Subsidieregeling gender- en LHBTI+-gelijkheid vanaf 2028. Dit levert jaarlijks 16 miljoen euro op. Voor de jaren 2024 tot en met 2027 is de subsidie al toegekend, maar vanaf 2028 kan ervoor gekozen worden om de subsidie niet te verlengen.

3.9 Financiën

De begroting van Financiën bedraagt voor het jaar 2025 24.004 miljoen euro en daalt de komende jaren tot 5.512 miljoen euro in 2029. De begroting van Financiën kent een dalend verloop dat met name komt door de lening aan TenneT (circa 31 miljard euro verdeeld over 2025 en 2026) en doordat de hersteloperatie Toeslagen een tijdelijk karakter heeft. De uitgaven bestaan voornamelijk uit de lening aan TenneT, de apparaatskosten voor de Belastingdienst, Toeslagen en de Douane (circa 3,7 miljard euro structureel), de hersteloperatie Toeslagen (totaal circa 11 miljard euro) en de uitgaven vanuit het Btw-compensatiefonds (circa 4,2 miljard euro per jaar). De ontvangsten bestaan voornamelijk uit rente en boetes van belastingen (circa 1,6 miljard euro in 2025), dividenden van staatsdeelnemingen (circa 1 miljard in 2025) en aflossingen en renteontvangsten van internationale leningen (circa 64 miljoen euro in 2025).

Tabel 13 Ombuigingen Financiën

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)

Nr.	Maatregel	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in
Belastingdienst								
1	Vergoeding voor gebruik Helpdesk door fiscale dienstverleners en intermediairs	0	0	0	- 2	- 2	- 2	2028
2	Niet doorzetten Belangenbehartiger voor Belastingplichtigen en Toeslaggerechtigden	0	- 10	- 10	- 10	- 10	- 10	2026
Deelnemingen								
3	Verkopen deelnemingen	0	0	0	0	0	0	2025
4a	WNT voor staatsdeelnemingen met meerderheidsbelang van toepassing verklaren	0	- 1	- 3	- 4	- 5	- 5	2029
4b	WNT zorg voor staatsdeelnemingen met meerderheidsbelang van toepassing verklaren	0	- 1	- 2	- 2	- 3	- 3	2029
5a	Stopzetten kapitaalverstrekking Invest-NL	0	- 330	- 77	0	0	0	2028
5b	Halveren kapitaalverstrekking Invest-NL	0	- 165	- 39	0	0	0	2028
5c	Terugdraaien HLA intensivering Invest-NL	0	0	- 200	- 200	- 200	0	2029
5d	Terugdraaien HLA intensivering Invest International	0	- 100	0	0	0	0	2027
6	Wijziging uitkeringspercentage dividend	0	- 10	- 10	- 10	- 10	- 10	2026
Financiële Markten								
7	Kosten tuchtrechtspraak accountants door sector	0	0	- 1	- 1	- 1	- 1	2027
Agentschap								
8a	Financiering Sectorbanken via het Agentschap A	0	0	0	0	0	(- 435)	2033
8b	Financiering Sectorbanken via het Agentschap B	0	0	0	0	0	- 1.015	2033
9a	Financiering staatsdeelnemingen via de overheid / het Agentschap A	0	0	0	0	0	(- 215)	2032
9b	Financiering staatsdeelnemingen via de overheid / het Agentschap B	0	0	0	0	0	- 230	2032
9c	Financiering staatsdeelnemingen via de overheid / het Agentschap C	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. Met dit effect is geen rekening gehouden in de berekening, waardoor de besparing lager kan uitvallen. Dit effect kan mogelijk ondervangen worden door de dienstverlening bij de Helpdesk voor intermediairs specifiekere toe te spitsen op de behoeften van professionals. De structurele opbrengst van deze maatregel betreft 2 miljoen euro.

2. Niet doorzetten Belangenbehartiger voor Belastingplichtigen en Toeslaggerechtigden

De belangenbehartiger moet ondersteuning bieden aan belastingplichtigen en toeslaggerechtigden die zijn vastgelopen in de verschillende processen. De werkwijze van deze organisatie is aanvullend op de dienstverlening op het gebied van rechtsbescherming van de uitvoerende diensten van Financiën en de maatschappelijke partijen. De organisatie bevindt zich inmiddels in de inrichtingsfase. Indien besloten wordt dit proces te stoppen, kan een besparing van structureel 10 miljoen euro (waarvan 2 miljoen op de Aanvullende Post) worden gerealiseerd.

Deelnemingen

3. Verkopen deelnemingen

Een optie is om deelnemingen te verkopen waar wet- en regelgeving mogelijkheden biedt om de betrokken publieke belangen te borgen (zie Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022). Voorbeelden hiervan zijn Holland Casino en de Nederlandse Loterij (aanbieder van onder andere de merken Staatsloterij, TOTO, Eurojackpot en Krasloten). Voor de verkoop van deelnemingen moet de volgende afweging worden gemaakt. Aan de ene kant is het kapitaal dat de verkoop de Staat op korte termijn oplevert (incidenteel), de verminderde financiële risico's en de mogelijke budgettaire doorwerking van aanpalend beleid (wet- regelgeving, subsidies, etc.) nodig om het publieke belang te blijven borgen. Aan de andere kant levert het behoud van een deelneming dividenden op (structureel) en vanuit het aandeelhouderschap invloed op de onderneming om het publieke belang te borgen. Omdat de aanname is dat de contante waarde van de verwachte toekomstige dividenden de waarde van het bedrijf vertegenwoordigt, is het aannemelijk dat het verkopen van deelnemingen onderaan de streep budgettair niks oplevert. Daarom zijn de opbrengsten van deze maatregel op 0 euro geraamd. Wanneer marktpartijen de deelnemingen hoger/lager waarderen kan dit leiden tot een surplus/tekort. Hier is echter geen realistische inschatting van te maken.

Tabel 14 Overzicht staatsdeelnemingen

Staatsdeelneming	Percentage aandelen (per 12 juni 2024)
ABN AMRO	42%
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%
NIO	100%
NWB Bank	17%
Schiphol	70%
SRH	100%
Stedin	12%
TenneT	100%
Thales Nederland	1%
UCN	100%
De Volksbank	100%

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

Bestuurders bij staatsdeelnemingen hebben een hoger salaris dan de norm in de Wet normering topinkomens (WNT). Deze maatregel stelt het beloningsbeleid gelijk aan de WNT bij staatsdeelnemingen waarbij de Staat een meerderheidsbelang heeft. Deze norm geldt dan voor de opvolgers van de huidige bestuurders en zo wordt er bespaard op de loonkosten, waardoor de winstgevendheid toeneemt. Het effect van de hogere winsten 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.

5. Stopzetten/halveren kapitaalverstrekking Invest-NL/Invest International

Invest-NL ontvangt 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. Het is mogelijk om te besparen op de budgettaire reserveringen die in de begroting staan en nog niet zijn uitgekeerd. Er zijn drie varianten geschetst:

1. De kapitaalinjectie wordt volledig stopgezet (optie a);
2. De kapitaalinjectie wordt gehalveerd (optie b);
3. Terugdraaien intensivering kernkapitaal Invest-NL en Invest International hoofdlijnenakkoord 2024-2028 (optie c en d).

Kapitaalinjecties aan 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.

6. Wijziging uitkeringspercentage dividend

Als de financiële buffers van een deelneming voldoende zijn, kan een deel van de winst worden uitgekeerd aan de aandeelhouder. Dat komt ten goede aan de Rijksbegroting. Dit percentage verschilt per deelneming. Bij het bepalen van het dividendbeleid dient rekening gehouden te worden met (i) de continuïteit van de onderneming, (ii) de kredietwaardigheid van de onderneming en (iii) de investeringsagenda. Het is aan de deelneming zelf om dividendbeleid voor te stellen en jaarlijks een dividendvoorstel te doen dat hiermee in lijn is. Vervolgens stelt de vergadering van aandeelhouders het beleid en het dividend vast. Deze maatregel verhoogt het uitkeringspercentage bij sommige deelnemingen. Hierbij dient in ogenschouw genomen te 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

7. 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. De structurele opbrengst van deze maatregel betreft 1 miljoen euro per jaar.

Agentschap

8. 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 8a) of de sectorbanken een marktrente doorberekenen en het voordeel ten gunste van de Rijksbegroting laten komen (variant 8b). Variant 8a komt dus niet direct ten goede van de Rijksbegroting en staat tussen haken opgenomen in de tabel.

De wijziging van financiering betreft een aanpassing van de huidige situatie en vergt een verdiepende analyse om de uitwerking te laten voldoen aan alle (juridische) randvoorwaarden, waaronder het voorkomen van ongeoorloofde staatssteun. 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. Tevens heeft de wijziging gevolgen voor de organisatie en governance van de deelnemingen. De 'tucht van de markt' valt aan de financieringskant weg. Randvoorwaarden bij deze ombuiging zijn dat er additionele capaciteit komt voor het Agentschap en dat dit niet ten koste gaat van de kerntaken van het Agentschap.

Wanneer de sectorbanken geen schuld meer uitgeven op de kapitaalmarkt en geen rating meer hebben, vergt het een lange periode voordat deze banken weer kunnen terugkeren op de kapitaalmarkt, dit is relevant indien de wens bestaat om weer terug te keren naar de huidige situatie.

De wijziging kan bij beide varianten leiden tot een forse stijging van de EMU-schuld (15 procentpunt – 20 procentpunt bbp), met de huidige EMU-schuldstand komt Nederland daarmee boven de 60% van het bbp aan staatsschuld. Voor variant 8b geldt dat het financiële voordeel binnen de Rijksbegroting met de huidige rentestanden binnen een bandbreedte van structureel 650 – 1.350 miljoen euro ligt. Het financiële effect op de semipublieke sector vergt nader onderzoek.

9. Financiering staatsdeelnemingen via de overheid/het Agentschap

Wanneer de Rijksoverheid het vreemd vermogen van staatsdeelnemingen gaat financieren, kan er een rente-voordeel behaald worden. De Staat leent immers tegen voordeligere tarieven dan deelnemingen. Het Agentschap kan gunstige rentetarieven op staatsobligaties (deels) doorrekenen aan de maatschappij via de staatsdeelnemingen (variant 9a) of de staatsdeelnemingen een marktrente doorberekenen en het voordeel ten gunste van de Rijksbegroting laten komen (variant 9b/9c). Variant 9a is alleen mogelijk als de deelnemingen een rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT) worden. Deze variant komt niet direct ten goede van de Rijksbegroting en staat tussen haken opgenomen in de tabel. Variant 9b/9c betreft het openstellen van een leenfaciliteit bij de overheid tegen marktconforme voorwaarden.

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 veel vreemd vermogen via de kapitaalmarkt wordt aangetrokken. Dit betreffen TenneT en Gasunie. De wijziging van financiering betreft een aanpassing van de huidige situatie en vergt een verdiepende analyse om de uitwerking te laten voldoen aan alle (juridische) randvoorwaarden,²² waaronder het voorkomen van ongeoorloofde staatssteun. Ook 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. Tevens heeft de wijziging gevolgen voor de organisatie en governance van de deelnemingen. De 'tucht van de markt' valt aan de financieringskant weg. Randvoorwaarden bij deze ombuiging zijn dat er additionele capaciteit komt bij het Agentschap en dat dit niet ten koste gaat van de kerntaken van het Agentschap.

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 bestaat om weer terug te keren naar de huidige situatie.

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. 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 (forse) verslechtering van het EMU-saldo.

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) de gestegen rentelasten van de Staat. De berekeningen kennen vele aannames en zijn daarmee zeer indicatief. Zo is van de gestegen rentelasten van de Staat over de gehele staatsschuld een inschatting gemaakt, deze kunnen echter, afhankelijk van de renteomgeving, ook hoger of lager zijn. De opbrengst bij variant 9b/9c 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.

²² Op dit moment wordt binnen het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Bekostiging Elektriciteitsinfrastructuur gekeken naar andere manieren om netbeheerders te financieren.

Tabel 15 Netto financieringsvoordelen bij financiering staatsdeelnemingen, structureel (2032)

Variant	Minimaal	Gemiddeld	Maximaal
Variant 9a	€ – 17.696.683	€ 215.710.248	€ 498.010.466
Variant 9b	€ – 4.694.553	€ 232.515.647	€ 518.831.684
Variant 9c	€ 23.066.307	€ 108.713.234	€ 209.785.271

3.10 Defensie

Het Ministerie van Defensie bestaat uit zeven organisatiedelen. De vier krijgsmachtdelen (Koninklijke Marine, Koninklijke Landmacht, Koninklijke Luchtmacht en Koninklijke Marechaussee) zorgen ervoor dat de militairen en het materieel klaar zijn voor inzet. Het Defensie Ondersteuningscommando (DOSCO) en het Commando Materieel en IT (COMMIT) ondersteunen door producten en diensten te leveren. De bestuursstaf bestaat uit een aantal uitvoeringsorganisaties, waaronder de MIVD, en heeft daarnaast een rol in het maken van beleid.

De totale Defensiebegroting bedraagt in 2025 21,3 miljard euro, inclusief het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF). Via de departementale begroting worden onder andere de militaire inzet bij missies en operaties, militaire steun aan Oekraïne en personele uitgaven van de Defensieorganisatie gefinancierd. Het Budget Internationale Veiligheid (BIV) op de departementale begroting is gereserveerd voor de inzet van militairen in missies en operaties en bedraagt jaarlijks 200 miljoen euro. Militaire steun aan Oekraïne bedraagt in 2025 circa 2,3 miljard euro. Personele uitgaven vormen voornamelijk het resterende deel van de departementale begroting.

Investerings voor aanschaf, vervanging en het onderhoud van IT- en wapensystemen vindt plaats via het DMF en bedraagt in 2025 9 miljard euro. Een overzicht van alle projecten inclusief fasering wordt jaarlijks in het Defensie Projectenoverzicht (DPO) gepresenteerd. Projecten waarbij nog geen verplichting is aangegaan, kunnen worden stopgezet zonder contractuele claims.

Voor alle ombuigingen geldt dat de besparingen dwingen tot keuzes binnen de Defensiebegroting, waaronder mogelijke herprioritering en dat heeft consequenties voor de gereedheid, inzetbaarheid en slagkracht van Defensie. Diverse ombuigingen kunnen een effect hebben op de NAVO-doelstelling van 2% van het BBP. Daar waar nodig is in de ombuigingslijst rekening gehouden met een ingroeipad.

Tabel 16 Ombuigingen Defensie

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)

Nr.	Maatregel	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in
Generieke maatregelen								
1	Nieuwe middelenafpraak	- 15	- 40	- 40	- 50	- 45	- 45	2029
2	1,5% inputdoelstelling voor Defensie-uitgaven	- 700	- 2.900	- 4.800	- 6.500	- 6.500	- 6.500	2029
3	Terugdraaien intensivering Hoofdlijnenakkoord 2024-2028	-	-	- 1.400	- 1.700	- 2.400	- 2.400	2029
4	Terugdraaien intensivering luchtverdediging en munitie Voorjaarsnota 2024	-	-	-	- 500	-	- 500	2030
5	Niet-verplichte steun aan Oekraïne terugdraaien	- 1.000	- 2.000	-	-	-	-	n.v.t.
6	NAVO-doelstelling berekenen inclusief Oekraïensteun	-	- 1.225	- 585	- 1.030	- 590	-	n.v.t.
7	NAVO-berekeningswijze hanteren voor de berekening van de NAVO-doelstelling van 2%	- 200	- 2.000	- 3.500	- 4.700	- 4.700	- 4.700	2028
8	Aanvullende toerekening Defensie-uitgaven	- 100	- 100	- 100	- 100	- 100	- 100	2025
Beleidsmaatregelen								
9	Verkleining/versobering vastgoedportefeuille	- 20	- 80	- 100	- 140	- 160	- 160	2029
10	Minder missies (Budget Internationale Veiligheid verkleinen)	- 50	- 50	- 50	- 50	- 50	- 50	2025
11	Personeelsmiddelen in lijn met vullingspercentage	- 600	- 600	- 650	- 650	- 650	- 650	2025
12	Efficiëntiekorting kerndepartement Defensie	- 3	- 6	- 10	- 13	- 15	- 15	2029
13	Projecten in voorbereiding stopzetten	- 700	- 700	- 700	- 700	- 700	- 700	2025
14	Nieuwe materieel- en IT-projecten in 2025 of later niet starten	- 250	- 250	- 250	- 250	- 250	- 250	2025
15	Nederlandse bijdrage aan Caribische Kustwacht bijstellen	-	- 10	- 10	- 10	- 10	- 10	2026
16	Niet continueren subsidie Defensiemusea	-	- 20	- 20	- 20	- 20	- 20	2026
17	Ceremonieel vertoon verkleinen	- 5	- 10	- 10	- 15	- 15	- 15	2028
18	Korting MIVD	- 10	- 15	- 25	- 30	- 30	- 30	2028

Generieke maatregelen

1. Nieuwe middelenafspraken

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 «gelden, 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 50% van de verkoop terugvloeit naar het generale beeld en 50% ten gunste blijft vallen van het Defensiematerieelbegrotingsfonds om doelmatigheidsprikkels te behouden.

2. 1,5% inputdoelstelling voor Defensie-uitgaven

Binnen de NAVO is afgesproken om 2% van het BBP te besteden aan Defensie (inputdoelstelling). Als er gekozen wordt voor een andere inputdoelstelling, kan elk ander percentage worden gekozen. Elke 0,01 procentpunt waarmee de inputdoelstelling wijzigt, heeft een effect van ca. 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.

3. Terugdraaien intensivering Hoofdlijnenakkoord 2024

Met deze maatregel worden de extra intensiveringen uit het Hoofdlijnenakkoord 2024 teruggedraaid. Met het Hoofdlijnenakkoord 2024 worden de Defensie-uitgaven in lijn gebracht met de NAVO-doelstelling van 2% en wordt deze wettelijk vastgelegd. De maatregelen zijn uitgewerkt in de Defensienota 2024. Met deze ombuiging zou de beoogde versterking van de krijgsmacht geen doorgang kunnen vinden. Daarnaast verhoudt de wettelijke vastlegging van de NAVO-doelstelling zich niet tot deze ombuiging.

4. Terugdraaien intensivering luchtverdediging en munitie Voorjaarsnota 2024

Deze maatregel is gericht op het terugdraaien van de additionele middelen die bij de Voorjaarsnota 2024 beschikbaar zijn gesteld voor het versterken van de luchtverdediging en munitie.

5. Niet-verplichte steun aan Oekraïne terugdraaien

In 2025 en 2026 staan reeds middelen die gereserveerd zijn voor militaire steun aan Oekraïne. Vanwege krapte in de Defensie-industrie komen deze middelen moeilijk tot besteding. Er kan voor gekozen worden om de nog niet-verplichte Oekraïensteun terug te draaien.

6. NAVO-doelstelling berekenen inclusief Oekraïensteun

Nederland zou Oekraïensteun mee kunnen nemen in het bepalen van de NAVO-doelstelling van 2%, evenals enkele andere bondgenoten. Steun aan Oekraïne zou daarmee gezien kunnen worden als een bijdrage aan de bondgenootschappelijke veiligheid van de NAVO. Door deze steun mee te nemen in de berekening is vanaf 2026 een ombuiging op de Defensiebegroting mogelijk, indien er gestuurd wordt op de NAVO-doelstelling van 2% van het BBP. In 2025 levert deze maatregel geen besparing op.

7. NAVO-berekeningswijze hanteren voor de berekening van de NAVO-doelstelling van 2%

De NAVO hanteert voor Nederland een andere berekeningswijze voor het NAVO-percentages dan Nederland zelf²³. Aangezien in internationaal verband de berekeningswijze van de NAVO leidend is, zou deze berekeningswijze als uitgangspunt kunnen dienen voor het berekenen van de 2% van het BBP. Hierdoor is de komende jaren een ombuiging op de Defensiebegroting mogelijk.

8. Aanvullende toerekening Defensie-uitgaven

Naast de bestaande toerekening (structureel circa 150 miljoen euro) kan ervoor gekozen worden om aanvullend minimaal 100 miljoen euro toe te rekenen vanuit andere begrotingen. Bijvoorbeeld door het toerekenen van de Commissie Toetsing Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) of - evenals enkele andere NAVO-bondgenoten -

²³ De NAVO hanteert een andere nominale berekeningswijze dan Nederland. De NAVO rekent de cijfers die Nederland aanlevert terug naar prijspeil 2015, en hanteert daarbij een andere correctie voor de teller dan voor de noemer. Hiermee ontstaat een andere uitkomst dan wanneer het in de begroting gerapporteerde Nederlandse defensiebudget door het Nederlandse BBP wordt gedeeld. In 2023 rapporteerde de NAVO een NAVO-percentages van 1,63% van het BBP en Nederland van 1,50% van het BBP.

de Europese Vredefaciliteit. Hierdoor is het mogelijk om een vergelijkbaar bedrag om te buigen op de Defensiebegroting, zonder dat dit impact heeft op de NAVO-doelstelling. Naast toerekenen is het ook mogelijk om middelen structureel over te hevelen naar de Defensiebegroting. Hierbij zal van geval tot geval gekeken moeten worden of overheveling doelmatig is.

Beleidsmaatregelen

9. Verkleining/versoering vastgoedportefeuille

Met deze voorgestelde maatregel wordt een vermindering van 10% van het vastgoedbudget ingeboekt, waarmee de vastgoedportefeuille verkleind wordt. Deze besparing kan worden bewerkstelligd door de strategische voorraad af te stoten en de instandhoudingskosten te verlagen. Zo kan er gedacht worden aan het sterkst verouderde Defensievastgoed met een onevenredig hoog energieverbruik versneld te slopen en efficiëntere (en daardoor goedkopere) legering te organiseren, of het Defensievastgoed te laten voldoen aan een lager energielabel. De aanpassing van het energielabel vergt een wetswijziging.

10. 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%) verkleining van het BIV. Minder missies leiden tot een hogere gereedstelling van de krijgsmacht ten aanzien van de eerste hoofdtaak 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.

11. Personeelsmiddelen in lijn met vullingspercentage

Al meerdere jaren schommelt het vullingspercentage (bezettingsgraad) van de Defensieorganisatie rond de 85%. 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 door de groei die is ingezet. Met deze taakstelling wordt het budget meer in lijn gebracht met het vullingspercentage van het Defensiepersoneel en worden de personeelsbudgetten aangepast naar 90% van het huidige budget.

12. Efficiëntiekorting kerndepartement Defensie

In het Hoofdlijnenakkoord is een taakstelling opgenomen op het ambtenarenapparaat van de kerndepartementen, waarvan Defensie is uitgezonderd in het kader van de 2%-doelstelling. In lijn met andere departementen is een efficiëntiekorting mogelijk op het apparaat van het kerndepartement van Defensie. 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 2029. De grondslag voor deze ombuiging zijn de uitgaven en ontvangsten binnen het apparaatsartikel van de Defensiebegroting. In de ombuiging wordt uitgegaan van invoering per 1 januari 2025. Wanneer wordt besloten tot deze maatregel dan dient de reeks geactualiseerd te worden op basis van de daadwerkelijke ingangsdatum. Aangezien deze uitgaven onderdeel zijn van de 2%-doelstelling zal een besparing op deze uitgaven dus ten koste gaan van internationale streefwaarden. Deze ombuiging levert structureel 15 miljoen euro op.

13. Projecten in voorbereiding stopzetten

Met deze maatregel zouden materieel- en IT-projecten die in gang zijn gezet, en waarover de Kamer middels het Defensie Materieel Proces (DMP) is geïnformeerd, worden stopgezet. Het betreffen projecten die zich nu nog in de voorbereidende fase bevinden en waarvan de Kamer via een A of B-brief is geïnformeerd, maar waarvan nog geen D-brief is verzonden. Voorbeelden hiervan zijn de vervanging van de LC-fregatten, zelfbeschermingssensoren voor helikopters en de vervanging van wissellaadsystemen. Deze maatregel kan consequenties hebben voor de gereedstelling van Defensie en kan leiden tot hogere instandhoudingskosten van de huidige activa vanwege het langer instandhouden van huidige systemen. Omdat materieel- en IT-projecten een ongelijkmatig ritme kennen is ervoor gekozen om de cumulatieve kosten over de gehele DMF-periode te middelen en een structurele reeks van 700 miljoen euro als uitgangspunt te nemen. Deze structurele reeks dient ingepast te worden in de programmering van Defensie.

14. Nieuwe materieel- en IT-projecten in 2025 of later niet starten

Met deze maatregel zou besloten worden om diverse nieuwe materieel- en IT-projecten die in 2025 of later van start zouden gaan waarvan nog geen A-brief is verzonden, niet te starten. Hieronder vallen ook vervangingsprojecten voor materieel en IT. Onder deze maatregel vallen diverse projecten waaronder de anti-torpedo torpedo, de vervanging van de Landing Craft Utility en de block-upgrade van de Multi Ship Multi Type simulator. Deze maatregel kan consequenties hebben voor de gereedstelling van Defensie en voor de instandhoudingskosten van huidige activa vanwege het langer in stand houden. Omdat materieel- en IT-projecten een ongelijkmatig ritme kennen is ervoor gekozen om de cumulatieve kosten over de gehele DMF-periode te middelen en een structurele reeks van 250 miljoen euro als uitgangspunt te nemen. Deze structurele reeks dient ingepast te worden in de programmering van Defensie.

15. Nederlandse bijdrage aan Caribische Kustwacht bijstellen

Volgens een vaste verdeelsleutel draagt Nederland 69% van de kosten van de Caribische Kustwacht. In het verleden is in de Rijksministerraad afgesproken dat onder andere de luchtverdedigingscapaciteit uitgezonderd wordt van deze verdeelsleutel en voor rekening is van Nederland. Ook kosten voor de bestrijding van criminaliteit en voor het langetermijnplan personeel vallen niet onder de verdeelsleutel. Hierdoor betaalt Nederland 88% van de kosten die de Caribische Kustwacht maakt. Door alle kosten van de Caribische Kustwacht onder de verdeelsleutel van 69% te brengen is een besparing mogelijk. Omdat dit een aanpassing vergt van gemaakte afspraken binnen het Koninkrijk kan deze bijdrage pas ingaan vanaf 2026.

16. Niet continueren subsidie Defensiemusea

Jaarlijks geeft Defensie circa 20 miljoen euro uit aan subsidie voor de Stichting Koninklijke Defensiemusea. Deze subsidie komt ten goede van het Nationaal Militair Museum, het Mariniersmuseum en het Marinemuseum. Met deze maatregel wordt de subsidies op de Stichting Koninklijke Defensiemusea niet gecontinueerd. Deze subsidie loopt tot en met 2025 en kan daarom pas vanaf 2026 worden stopgezet.

17. Ceremonieel vertoon verkleinen

Het is mogelijk om het ceremonieel vertoon van Defensie te verkleinen door te besparen op uitgaven zoals militaire muziek, ceremoniële uniformen en uitgaven voor het Militair Huis.

18. Korting MIVD

In de afgelopen jaren is het takenpakket en het budget voor de veiligheidsdiensten gegroeid. Het is mogelijk een korting toe te passen op het budget van de MIVD, dit levert een structurele besparing op van 30 miljoen euro.

3.11 Infrastructuur en Waterstaat

De totale begroting voor Infrastructuur en Waterstaat (inclusief Mobiliteitsfonds en Deltafonds) bedraagt in 2025 circa 14,1 miljard euro oplopend naar circa 15,1 miljard euro in 2029. De begroting is als volgt opgebouwd: het Mobiliteitsfonds (circa 9,9 miljard euro in 2025, oplopend naar circa 10,6 miljard euro in 2029), het Deltafonds (circa 1,7 miljard euro in 2025, aflopend naar circa 1,6 miljard euro in 2029), uitgaven aan beleid en ondersteuning via de beleidsbegroting (circa 2,3 miljard euro in 2025, aflopend naar circa 1,8 miljard euro in 2029) en circa 1,1 miljard euro is bestemd voor de Brede doeluitkering per individueel jaar.

In 2025 is circa 4,1 miljard euro binnen het Mobiliteitsfonds bestemd voor het hoofdwegennet, circa 1,4 miljard euro voor het hoofdvaarwegennet, circa 0,6 miljard euro voor regionale infrastructuur, circa 0,6 miljard euro voor megaprojecten (o.a. ERTMS en Zuidasdok) en circa 2,8 miljard euro voor het spoorwegennet. In 2025 is onder andere circa 0,5 miljard euro binnen het Deltafonds bestemd voor waterveiligheid, circa 0,35 miljard euro voor instandhouding en circa 0,1 miljard euro voor waterkwaliteit.

Tabel 17 Ombuigingen Infrastructuur en Waterstaat

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)

Nr.	Maatregel	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in
Mobiliteit & infrastructuur								
1	Ombuigen middelen voor regionale aanpak infrastructuur van woningbouw	0	- 150	- 500	- 500	- 500	0	2032
2	Versoberingsvariant voor het Mobiliteitsfonds	- 33	- 50	- 62	- 88	- 119	0	nvt
3	Ombuigingen Hoofdwegennet (cumulatief ca. 6,8 mld.)	- 94	- 146	- 148	- 385	- 637	0	2038
4	Ombuigingen Hoofdvaarwegennet (cumulatief ca. 1,7 mld.)	- 33	- 105	- 47	- 47	- 54	0	2038
5	Ombuigingen Spoorwegennet (cumulatief ca. 10,5 mld.)	- 201	- 252	- 420	- 449	- 496	0	2038
6	Niet aanleggen Lelylijn	- 10	- 10	- 10	- 50	- 245	0	2039
7	Eenmalige maximale afboeking op de balansposten Saldo op ontvangen bijdragen Rijkswaterstaat	- 734	0	0	0	0	0	2026
8	Versobering beheer, onderhoud, vervanging en renovatie Hoofdwegennet & Hoofdvaarwegennet Rijkswaterstaat	0	0	- 134	- 133	- 123	- 116	2030*
9	Afkomen verschil tussen beschikbaar en maakbaar budget instandhouding RWS (cumulatief ca. 0,45 mld.)	0	0	0	0	0	0	nvt
10	Versobering beheer, onderhoud, vervanging en renovatie ProRail	0	0	- 126	- 101	- 122	- 107	2030*
11	Hogere gebruikersvergoeding hanteren	0	- 38	- 38	- 38	- 38	- 42	2031
12	Tol handhaven bij specifieke trajecten	0	0	0	0	0	- 77	2030
13	Versobering verkeersveiligheid	- 17	- 17	- 17	- 17	- 17	0	2030
14	Halveren subsidies voor innovatie en verduurzaming van de vrachtwagensector	0	- 126	- 164	- 170	- 195	- 180	2030
Overige maatregelen voor openbaar vervoer en spoor								
15	Maximaal om te buigen budget Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer	0	0	0	0	- 1.148	- 1.148	2029
16	Bezuinigen Programma Hoogfrequent Spoor met 10%	- 16	- 28	- 27	- 26	- 31	0	2030
17	Bezuinigen Programma veiligheid overwegen met 10%	- 6	- 8	- 5	- 3	- 3	0	2030
18	Concessiesubsidie afschaffen	0	0	0	0	- 13	- 13	2034
19	Bijdrage regionaal OV stopzetten (motie Bikker c.s.)	- 300	- 300	- 300	- 300	- 300	- 300	2025
Waterveiligheid en Deltafonds								
20	Eenmalige maximale afkoming van de vrije investeringsruimte Deltafonds (cumulatief 1,25 mld.)	0	0	0	0	0	0	nvt
21	Volledig afkomen beschikbare middelen voor studiekosten (1.03 en 2.03)	0	- 31	- 34	- 21	- 17	- 13	2030
22	50% Cofinanciering waterschappen introduceren bij Programmatische Aanpak Grote Wateren & Integraal Rivieren Management (PAGW en IRM)	0	0	0	- 1	- 6	- 61	2030*
23	Volledige financiering Deltaplan Zoetwater door de zoetwaterpartners	0	0	0	- 36	- 42	- 42	2030
24	Uitsmeren Hoogwaterbeschermingsprogramma van 2050 naar 2065	0	0	0	- 89	- 89	- 89	2030
25	Verhogen cofinanciering waterschappen van 50% naar 75%	0	0	0	- 116	- 116	- 116	2030
26	Programma Bescherming Noordzee Infrastructuur niet verlengen	0	- 5	- 8	- 9	- 10	- 10	2030
27	Stopzetten resterende reservering scheepvaartveiligheid voor Wind op Zee	0	0	- 43	- 43	- 43	0	2034

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)

28	Afschaffen verschillende subsidieregelingen voor bodem en water	- 4	- 35	- 36	- 38	- 38	0	2030
Klimaat, circulaire economie en milieu		2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in
29	Stopzetten vergroenen wegvervoer	- 31	- 174	- 151	- 135	- 111	- 29	2030
30	Stopzetten verduurzaming van de scheepvaart en luchtvaart	- 40	- 121	- 157	- 117	- 79	0	2031
31	Stopzetten subsidies voor de circulaire economie	- 3	- 64	- 38	- 37	- 31	0	2031
32	Subsidies voor vergroening van de bouw niet doorzetten	- 144	- 119	- 93	- 77	- 17	0	2031
33	Meebetalen handhaving ILT	0	0	0	0	- 21	- 21	2030
* = Dit betreft geen struc. bedrag maar een gemiddeld bedrag per jaar voor de periode 2030 – 2038 (einde meerjarenperiode fonds)								

Mobiliteit en infrastructuur

De kosten voor het beheer en de aanleg van de hoofdwegen, hoofdvaarwegen en het hoofdspoorweginfrastructuur liggen bij het ministerie van IenW. Bekostiging hiervan komt uit het Mobiliteitsfonds en van de gebruikersvergoedingen. Het beheer en de aanleg van overige wegen en vaarwegen ligt bij provincies, gemeenten en waterschappen. De bekostiging door het Rijk hiervan gaat voor een deel via het Gemeentefonds en het Provinciefonds.

Ombuigen op het Mobiliteitsfonds kan door minder infrastructuur aan te leggen (ingevuld met concrete projecten) of door lagere standaarden voor aanleg en onderhoud te hanteren. 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. Hierop ombuigen heeft (structurele) gevolgen voor het Mobiliteitsfonds en voor de mobiliteit in Nederland.

In zijn algemeenheid geldt dat het schrappen van projecten of korten van budgetten negatieve effecten heeft op de bereikbaarheid. Daarnaast kan het verzwarende gevolgen hebben voor het programma vernieuwing, omdat vervanging en renovatie niet gecombineerd kunnen worden met aanlegprojecten. 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 vervanging/instandhouding moeten worden uitgevoerd en gefinancierd. Daar is geen rekening mee gehouden in de ombuigingen en kan leiden tot hogere kosten en minder efficiency.

1. Ombuigen middelen voor regionale aanpak infrastructuur van woningbouw

In het Hoofdlijnenakkoord is 2,5 miljard euro vrijgemaakt voor het ontsluiten van (nieuwe) woningbouwlocaties en het aanleggen van infrastructuur voor mobiliteit. De middelen staan op de Aanvullende Post van Financiën. De middelen zijn juridisch noch bestuurlijk verplicht en kunnen worden omgebogen. Met de huidige arbeidsmarkt en tekort aan stikstofruimte is het de vraag of het geld wel in de voorziene periode kan worden uitgegeven. Daarnaast concurreren dergelijke nieuwe investeringen met instandhoudingsprojecten. Indien nieuwe aanlegprojecten worden geschrapt, is meer capaciteit beschikbaar voor de groeiende instandhoudingsopgave.

2. Versoberingsvariant voor het Mobiliteitsfonds

Lopende grote projecten vragen veel (markt)capaciteit. De start en uitvoering van nieuwe grote projecten op korte en middellange termijn bleek de afgelopen tijd niet haalbaar volgens de begrotingsplanning, mede vanwege schaars personeel, beperkingen in vergunningverlening voor stikstof en tekorten aan materialen. Rekeninghoudend met deze schaarste wordt in deze versoberingsvariant indicatief 10 procent van het budget omgebogen. De daadwerkelijke invulling van de ombuiging met projecten moet hierbij worden ingevuld. Zie onder voor mogelijkheden.

3. Ombuigingen Hoofdwegennet

Er kan maximaal circa 6,8 miljard euro omgebogen worden op verschillende projecten aan het Hoofdwegennet. Het gaat hier om budgetten voor projecten in de verkenningfase en plan/studiefase, zonder juridische verplichtingen, maar in veel gevallen wel met onderliggende bestuurlijke afspraken. 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, enkele reserveringen voor onder andere de optimalisering van gebruik van het hoofdwegennet en de bijdrage aan agentschappen. In de Ontwerpbegroting 2025 is het volledige overzicht te zien. Bijdragen van andere partijen (denk

aan regionale partijen bijvoorbeeld) zijn niet meegenomen. Een gevolg van deze ombuigingen is dat (toekomstige) fileknelpunten mogelijk niet worden aangepakt. De files kunnen daarom toenemen en de economische verlieskosten kunnen stijgen. Gelijktijdige invoering van een vorm van betalen naar gebruik zou het autogebruik af kunnen remmen.

De volgende projecten kunnen worden omgebogen:

Tabel 18 Ombuigen concrete projecten hoofdwegenet			
Projecten	Reservering projecten	Relatie met ontsluiting woningbouw van 7,5 mld.	Fase
Hoofdwegen			
<i>Fase: Verkenningen</i>			
A2 Deil – Den Bosch	126 mln.	Nee	Verkenningen
A15 Papendrecht – Gorinchem	108 mln.	Nee	Verkenningen
A9 Rottelpolderplein	5 mln.	Nee	Verkenningen
A27 Zeewolde – Eemnes	3 mln.	Nee	Verkenningen
Capaciteitsverruiming A16 Van Brienenoordcorridor Rotterdam	290 mln.	Ja	Verkenningen
A50 Bankgroef Paalgraven	452 mln.	Ja	Verkenningen
N35 Wijthmen – Nijverdal	112 mln.	Nee	Verkenningen
A58 Tilburg - Breda	7 mln.	Nee	Verkenningen
<i>Fase: Reserveringen</i>			
N33 Groningen (onderdeel van PEGA)	395 mln.	Nee	Reservering
Reservering Netwerkontwikkeling A2/N2	239 mln.	Nee	Reservering
Onderhoud en exploitatie Infra Carabisch NL	72 mln.	Nee	Reservering
Schoon -en Emissieloos bouwen (rijksdiensten)	105 mln.	Nee	Reservering
Modaliteitspecifieke reservering	15 mln.	Nee	Reservering
Verbreiding Rijnlandbrug	44 mln.	Ja	Verkenningen
Stikstof	14 mln.	Nee	Reservering
Reserve bereikbaarheid Woningbouwmiddelen Hoofdwegenet	17 mln.	Ja	Reservering
<i>Fase: Planning -en studies</i>			
Reservering Westerscheldetunnel tolvrij per 2025	151 mln.	Nee	Planning -en studies
A27/A12 Ring Utrecht	1461 mln.	Nee	Planning -en studies
A7/A8 Corridor Amsterdam Hoorn	547 mln.	Ja	Planning -en studies
A6 Almere Oostvaarders	149 mln.	Ja	Planning -en studies
A4 Burgerveen – N14	358 mln.	Ja	Planning -en studies
A1/A28 Knooppunt Hoevelaken	110 mln.	Nee	Planning -en studies
InnovA58: Eindhoven – Tilburg	547 mln.	Ja	Planning -en studies
A4 Haaglanden – N14	147 mln.	Nee	Planning -en studies
A67/A73 Zaanderheiken*	2 mln.	Nee	Planning -en studies
Rijksbijdrage Noordelijke Randweg Utrecht	28 mln.	Nee	Planning -en studies
A67 Leenderheide - Gelderop Zuid	24 mln.	Nee	Planning -en studies
A1/A30 Barneveld	11 mln.	Nee	Planning -en studies
N33 Zuidbroek Appingedam	154 mln.	Nee	Planning -en studies
Beter Benutten	97 mln.	Nee	Planning -en studies
Geluidssaneringsprogramma - weg	74 mln.	Nee	Planning -en studies
A28 Amersfoort - Hoogeveen	34 mln.	Nee	Planning -en studies
Impuls Strategisch Plan Verkeersveiligheid	436 mln.	Nee	Planning -en studies
Verkeersveiligheid N-wegen	198 mln.	Nee	Planning -en studies
N50 Kampen - Kampen Zuid*	9 mln.	Nee	Planning -en studies
N35 Knooppunt Raalte*	26 mln.	Nee	Planning -en studies
N35 Nijverdal - Wierden*	36 mln.	Nee	Planning -en studies
A20 Nieuwerkerk a/d IJssel*	131 mln.	Nee	Planning -en studies
N33 Noord (Appingedam - Eemshaven)	5 mln.	Nee	Planning -en studies
Toegangsweg Groningen Airport Eelde	7 mln.	Nee	Planning -en studies

Projecten	Reservering projecten	Relatie met ontsluiting woningbouw van 7,5 mld.	Fase
Maatregelen Fietsveiligheid	52 mln.	Nee	Planning -en studies
Totaal	ca. 6,8 mld.		

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

In de begroting van 2024 zijn in het kader van de herprioriteringsopgave binnen het Mobiliteitsfonds budgetten geschrapt bij verschillende vaar- en wegenprojecten. Voor deze gepauzeerde projecten zijn nog planflexibele budgetten gereserveerd. Ook deze kunnen worden omgebogen. Dit betreft een totaalbudget van circa 0,4 miljard euro. Voor de gepauzeerde vaarwegprojecten zijn alle budgetten reeds geschrapt. Zie voor meer toelichting over deze herprioritering de Kamerbrief van 19 september 2023²⁴ en de verzamelbrief MIRT van juni 2024.²⁵

4. Ombuigingen Hoofdvaarwegennet

Er kan maximaal circa 1,7 miljard euro omgebogen worden op projecten aan het Hoofdvaarwegennet. Bijdragen van andere partijen (denk aan regionale partijen bijvoorbeeld) zijn niet meegenomen. Het gaat hier om budgetten voor projecten in de verkenningsfase en plan/studiefase die niet juridisch verplicht zijn maar in veel gevallen wel met onderliggende bestuurlijke afspraken. Projecten die zich al in de realisatiefase bevinden of richting realisatie gaan zijn buiten beschouwing gelaten in verband met juridische verplichtingen. Daarnaast zijn enkele reserveringen buiten beschouwing gelaten zoals de bijdrage aan het agentschap en de reservering LCC. Het stopzetten van investeringen kan negatieve effecten hebben op de bevaarbaarheid, beschikbaarheid en veiligheid van het hoofdvaarwegennet. De volgende projecten kunnen worden omgebogen:

Tabel 19 Ombuigen concrete projecten hoofdvaarwegennet

Projecten	Reservering projecten	Fase
Hoofdvaarwegen		
<i>Fase: Reserveringen</i>		
Modaliteitspecifieke reservering	13 mln.	Reservering
Robuuste Hoofdvaarwegen	173 mln.	Reservering
Programma Bescherming Noordzee Infrastructuur (PBNI)	146 mln.	Reservering
Scheepvaartveiligheid Wind op Zee	247 mln.	Reservering
<i>Fase: Planning -en studies</i>		
Bovenloop IJssel	42 mln.	Planning -en studies
Capaciteitsuitbreiding ligplaatsen IJssel	32 mln.	Planning -en studies
Capaciteitsuitbreiding Amsterdam Lemmer	7 mln.	Planning -en studies
Wilhelminakanaal Sluis II*	98 mln.	Planning -en studies
Vaarweg Lemmer - Delfzijl fase 2*	514 mln.	Planning -en studies
Overige projecten en reserveringen	404 mln.	Planning -en studies
Modal shift van weg naar water	24 mln.	Planning -en studies
Totaal	ca. 1,7 mld.	

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

5. Ombuigingen Spoor netwerk

Er kan maximaal circa 10,5 miljard euro omgebogen worden op projecten aan het Spoor netwerk. Bijdragen van andere partijen (denk aan regionale partijen bijvoorbeeld) zijn niet meegenomen. Het gaat hier om budgetten voor reserveringen of projecten in de verkenningsfase en plan/studiefase zonder juridische verplichtingen. Projecten die zich al in de realisatiefase bevinden of richting realisatie gaan, zijn buiten beschouwing gelaten in verband met juridische verplichtingen zoals ERTMS, Spoorcapaciteit 2030 en kleine projecten personenvervoer. Ook voor spoorprojecten geldt dat de uitvoering steeds duurder wordt en de maakbare capaciteit van de markt onder druk staat. Ook heeft het Nederlandse spoor te maken met een groeiende instandhoudingsopgave. Daar kan de focus op worden gelegd. Stikstofbeperkingen spelen bij de aanleg en instandhouding van het spoor netwerk minder een rol.

²⁴ www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/09/19/herprioritering-mobiliteitsfonds-mirt

²⁵ www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/06/20/verzamelbrief-i-r-t-mirt

De volgende projecten kunnen worden omgebogen:

Tabel 20 Ombuigen concrete projecten spoornetwerk			
Projecten	Reservering projecten	Relatie met ontsluiting woningbouw van 7,5 mld.	Fase
Spoorwegen & OV			
<i>Fase: Verkenningen</i>			
OV en Wonen in en rond Utrecht	490 mln.	Ja	Verkenningen
HUB Den Bosch	142 mln.	Ja	Verkenningen
Oude Lijn	1264 mln.	Ja	Verkenningen
OV-verbinding Noord/Zuidlijn	872 mln.	Nee	Verkenningen
Verkenning Station Groning Suiker	97 mln.	Ja	Verkenningen
Verkenning MerwedeLingeLijn	57 mln.	Ja	Verkenningen
Verkenning BRT Leiden Zoetermeer	37 mln.	Nee	Verkenningen
Verkenning Rail Gent Terneuzen*	106 mln.	Nee	Verkenningen
Verkenning knooppunt OV Nijmegen	45 mln.	Ja	Verkenningen
<i>Fase: Reserveringen</i>			
Lelylijn	3460 mln.	Nee	Reservering
RegioExpress	13 mln.	Ja	Reservering
Eurregionrail	33 mln.	Ja	Reservering
Brainport Eindhoven	828 mln.	Ja	Reservering
Knooppuntontwikkeling Station Nijmegen/Fietsenstalling	45 mln.	Nee	Reservering
Rotterdam HOV-verbinding	691 mln.	Ja	Reservering
Modaliteitspecifieke reservering	15 mln.	Nee	Reservering
Lijn Pampus	58 mln.	Ja	Reservering
MIRT-onderzoek Westflank Groningen	90 mln.	Ja	Reservering
Spoorgoederenvervoer	7 mln.	Nee	Reservering
Klimaatneutrale en circulaire infrastructuur	100 mln.	Nee	Reservering
Pakket Zeeland	112 mln.	Nee	Reservering
Multimodaal Metropool Regio Eindhoven	175 mln.	Nee	Reservering
Nedersaksenlijn	85 mln.	Nee	Reservering
Ontsluiting woningbouw	36 mln.	Ja	Reservering
Goederenvervoercorridors	11 mln.	Nee	Reservering
<i>Fase: Planning -en studies</i>			
Toekomstvast Spoor Zuid NL	201 mln.	Ja	Planning -en studies
Stedelijk Openbaar Vervoer Den Haag	336 mln.	Nee	Reservering
HRMK Spoorbrug	82 mln.	Nee	Planning -en studies
Nedersaksenlijn	88 mln.	Nee	Planning -en studies
Programma 740 Treinen (goederenvervoer)	106 mln.	Nee	Planning -en studies
Grensoverschrijdend Spoorvervoer	143 mln.	Nee	Planning -en studies
Quickscan decentraal vervoer Gelderland	12 mln.	Nee	Planning -en studies
Multimodale Knoop Schiphol	77 mln.	Nee	Planning -en studies
Meppel: Spoor -en Perroncapaciteit	79 mln.	Nee	Planning -en studies
Studie -en innovatiebudget	40 mln.	Nee	Planning -en studies
Modal Shift OVS	9 mln.	Nee	Planning -en studies
Stadionpark Rotterdam	139 mln.	Ja	Planning -en studies
Amsterdam Zuid 3e perron	371 mln.	Nee	Planning -en studies
Totaal	ca. 10,5 mld.		
<i>*betreft een NGF-project</i>			

6. Niet aanleggen Lelylijn

Op de Aanvullende Post van het Ministerie van Financiën zijn middelen gereserveerd met als doel een snelle treinverbinding tussen Groningen en Amsterdam te creëren: de Lelylijn. Met deze maatregel vallen de voor de Lelylijn gereserveerde middelen, circa 3,4 miljard euro, vrij. Voor het realiseren van de Lelylijn is aanzienlijk meer budget benodigd dan reeds gereserveerd. Het niet aanleggen van de Lelylijn vermindert de risico's op het Mobiliteitsfonds.

7. Eenmalige maximale afboeking op de balansposten Saldo op ontvangen bijdragen Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat is een agentschap met een baten-lastenadministratie. Bij de instelling van het agentschap is met het ministerie van Financiën afgesproken dat Rijkswaterstaat 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 of tekort zijn, worden op de balans van Rijkswaterstaat verantwoord onder de benamingen *Saldo op ontvangen bijdragen voor exploitatie en onderhoud* en *saldo op ontvangen bijdragen voor te verlenen diensten*. Zo blijven middelen die in het ene boekjaar niet tot besteding komen, beschikbaar voor de bijbehorende werkzaamheden.

De balanspost *saldo op ontvangen bijdragen voor exploitatie en onderhoud* is gerelateerd aan de bekostiging van de maatregelen ten behoeve van het basiskwaliteitsniveau (BKN) voor exploitatie en onderhoud. Ultimo 2023 stond circa 820 miljoen euro op deze post. Vanuit deze post wordt 100 miljoen euro per jaar in de periode 2026 t/m 2030, in totaal 500 miljoen euro, ingezet voor de financiering van het basiskwaliteitsniveau (instandhouding) van de netwerken van Rijkswaterstaat. Hierdoor resteert nog 320 miljoen euro op deze balanspost. Door een eenmalige afboeking van dit bedrag kan de prikkel ontstaan voor Rijkswaterstaat om doelmatigere processen in te richten. Een maximale afboeking gaat ten koste van budget bestemd voor onderhoud en renovatie en kan leiden tot meer uitgesteld onderhoud.

Onder de balanspost *saldo op ontvangen bijdragen voor te verlenen diensten* vallen de ontvangsten en uitgaven in het kader van planning en studies, Caribisch Nederland, werken voor en met partners, aanvullende opdrachten van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat die niet tot het basiskwaliteitsniveau behoren en overige opdrachten. Ultimo 2023 stond circa 414 miljoen euro op deze post. Als een opdracht is afgelopen, wordt het resterende saldo afgerekend met de opdrachtgever, waaronder ook overige departementen en derden. Totaal resteert 734 miljoen euro op beide balansposten.

8. Versobering exploitatie, onderhoud en vernieuwing Hoofdwegennet & Hoofdvaarwegennet Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de instandhouding van het hoofdwegen -en hoofdvaarwegennetwerk. Instandhouding bestaat uit de volgende onderdelen: exploitatie, onderhoud en vernieuwing infrastructuur (afgekort: EOV).

- Tot exploitatie (voorheen 'beheer') behoren werkzaamheden die gericht zijn op het reguleren van het gebruik: verkeersleiding en capaciteitsmanagement, verkeersmanagement en watermanagement;
- Onderhoud betreft werkzaamheden die erop zijn gericht de beoogde (ontwerp)levensduur van de infrastructuur te realiseren;
- Vernieuwing (voorheen 'vervanging en renovatie') is gericht op het begin van een nieuwe levenscyclus van een nieuw object of het verlengen van de levensduur van het bestaande object (vervanging en renovatie). Het gaat bij vernieuwing expliciet niet om werkzaamheden die gericht zijn op toevoeging van functies of om aanleg van nieuwe of uitbreiding van bestaande infrastructuur.

Een aanzienlijk deel van het totaal beschikbaar budget binnen het Mobiliteitsfonds is bestemd voor beheer, onderhoud, vervanging en renovatie van de hoofdvaarwegen en hoofdwegen (circa 23 procent in de periode 2025 - 2029). De middelen bestemd voor beheer en onderhoud, totaal voor Rijkswaterstaat en ProRail zijn door het vorige kabinet verhoogd met circa 875 miljoen euro in 2024 en structureel 1,25 miljard euro. Hierbij wordt het afgesproken basiskwaliteitsniveau voor Rijkswaterstaat gerealiseerd.

De opgenomen reeks in de ombuigingslijst betreft een taakstellende 5% besparing op de bestaande budgetten. Deze ombuiging levert structureel 116 miljoen euro op. De besparingsvariant kan op verschillende wijzen worden ingevuld. Een besparing kan worden gerealiseerd door bijvoorbeeld kwaliteitseisen aan te passen waardoor minder onderhoud nodig blijkt. Hieronder zijn enkele opties beschreven. De hieronder beschreven maatregelen dienen ter illustratie en zijn niet uitputtend. Deze besparing komt bovenop de nieuwe, recent aangekondigde, besparingen

vanwege de invoering van het basiskwaliteitsniveau bij Rijkswaterstaat.²⁶ Mogelijk moeten wettelijke eisen en juridische contracten worden aangepast om de besparingen door te voeren. Om die reden is de start van de besparing vanaf 2027 ingezet, zodat enkele jaren voorbereiding getroffen kan worden. Onder de versoering kan worden gedacht aan:

- Meer keuze voor renovatie in plaats van vervanging zoals benoemd in het validatierapport van Rebel²⁷;
- Andere manieren van onderhoud uitvoeren, bijvoorbeeld nog meer onderhoud uitvoeren overdag en minder in avonden, nachten en weekenden.
- Minder kiezen voor het *asfalttype tweelaags ZOAB*. Dit asfalttype is een veel gebruikt type op Nederlandse wegen. Dit asfalttype kent voordelen zoals snelle afwatering en relatief geluidsvriendelijk gebruik maar kent ook nadelen zoals relatief hoge onderhoudskosten.²⁸ Het kan een keuze zijn om andere, goedkopere vormen van asfalt te gebruiken op Nederlandse wegen. Dit heeft wel als nadeel dat de wegen van mindere kwaliteit zijn en dat de geluidsoverlast (mogelijk tot boven wettelijke waarden) toeneemt en de verkeersveiligheid afneemt.
- Eveneens kunnen *gewichtsbeperkende maatregelen* genomen worden op wegen, bruggen en tunnels. Het is bekend dat hoe zwaarder de auto of vrachtwagen op een weg of brug hoe groter de onderhoudskosten zijn. Door meer te differentiëren in de keuze welke gewichtsklasse op welke wegen mogen rijden kunnen potentieel onderhoudskosten worden verminderd. Dit kan wel voor bijvoorbeeld de transportsector nadelige gevolgen hebben.
- *Efficiencykorting Rijkswaterstaat*: net als bij ProRail kan ervoor gekozen worden om de efficiencykorting te verhogen bij Rijkswaterstaat met bijvoorbeeld 2% zodat het aantal fte gelijk is aan het aantal fte in 2020. De fte groei na 2020 hangt samen met de ingezette groei van infra onderhoudsprojecten oplopend tot € 1.5 mld. in 2026. Dit betekent echter wel dat de groei van de maakbaarheid van Rijkswaterstaat onder druk komt te staan vanwege het tekort aan personeel.
- *Versoering DRIP-systeem*: omdat de verkeerskundige functie van veel digitale informatiesystemen (de DRIP - de matrixborden boven de snelweg) afneemt, en diverse bestaande alternatieven zoals navigatiesystemen en online verkeersinformatie de functie van informatiepanelen redelijk tot goed vervullen, is aangegeven dat 350 DRIPS op de nominatie staan van 'overtaligheid', en zodoende binnen 5 jaar zal kunnen worden verwijderd. Er blijven zo nog 129 DRIPS over, aldus het onderzoek van Sweco.²⁹ Naast een verdere versoering van het DRIP-systeem kan ook gekozen worden om serviceborden, doelenborden en wegwijzers verder uit te faseren. Eveneens kan circa 40% materiaalvermindering plaatsvinden bij lengte -en vlakmarkering. Een nadere toelichting kan gevonden worden in het onderzoek van Sweco.

9. Afkomen verschil tussen beschikbaar en maakbaar budget instandhouding RWS

In de Kamerbrief van IenW over het verhogen van het productievermogen van Rijkswaterstaat is een maakbare reeks opgenomen van circa 3,1 miljard euro. Dit bedrag loopt op tot circa 3,4 miljard euro in 2038 (einde looptijd Mobiliteitsfonds).³⁰ Vanaf 2032 groeit het beschikbare budget op het Mobiliteitsfonds boven de maakbare reeks van Rijkswaterstaat. Er kan voor worden gekozen om het verschil tussen de maakbare reeks van Rijkswaterstaat en het beschikbare budget op het Mobiliteitsfonds af te romen, omdat naar de huidige inzichten de beschikbare budgetten nog niet maakbaar zijn voor Rijkswaterstaat. Dit levert in de periode 2032 – 2038 een cumulatieve besparing op van circa 456 miljoen euro.

10. Versoering beheer, onderhoud, vervanging en renovatie ProRail

Een aanzienlijk deel van het totaal beschikbaar budget binnen het Mobiliteitsfonds is bestemd voor exploitatie, onderhoud en vernieuwing voor openbaar vervoer en spoor (circa 22% in de periode 2025 - 2029). Het vorige kabinet heeft de middelen voor beheer en onderhoud binnen het Mobiliteitsfonds (zonder onderscheid naar RWS of ProRail) verhoogd met circa 875 miljoen euro in 2024 en structureel 1,25 miljard euro. Een versoering kan op verschillende wijzen worden vormgegeven. Daarnaast geldt dat deze maatregelen bovenop de op 7 juni aangekondigde besparingsmaatregelen komen.³¹

²⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukke/n/2023/03/17/basiskwaliteitsniveau-rws-netwerken>

²⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/06/17/bijlage-3-validatie-budgetbehoefte-rws-analyserapport-vf>

²⁸ <https://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/wegbeheer/aanleg-wegen/zoab>

²⁹ <https://open.rijkswaterstaat.nl/open-overheid/onderzoeksrapporten/@264018/versoering-wegmeubilair-circulaire/>

³⁰ <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-46e38a20ca7ae1afc02a710dc915ea4238d2dd5a/pdf>

³¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/06/07/basiskwaliteitsniveau-spoor>

De opgenomen reeks in de ombuigingslijst betreft een taakstellende 5% besparing op de bestaande budgetten. Deze ombuiging levert structureel 107 miljoen euro op. Op 7 juni jl. zijn verschillende besparingsopties aangekondigd om de beschikbare budgetten in lijn te brengen met de gevraagde onderhoudsopgave. Daarbovenop kan er voor worden gekozen om aanvullende besparingen te treffen. Hierbij kan worden gedacht aan de volgende maatregelen. Deze maatregelen dienen ter illustratie:

1. Verhoging van de efficiencykorting zodat het aantal fte gelijk blijft aan bijvoorbeeld het niveau van 2020.
2. Nog meer onderhoudswerkzaamheden overdag plegen;
3. Verdergaande versobering van stations, hierbij kan worden gedacht aan het verwijderen van bijvoorbeeld alle roltrappen;
4. Volledig stoppen met het werken aan doelstellingen op het gebied van een klimaatneutrale en circulaire infrastructuur en schoon en emissieloos bouwen.

Het kan zijn dat wetgeving moet worden aangepast voordat de besparingen ingeboekt kunnen worden. Ook kunnen de maatregelen zorgen voor meer vertragingen op het spoor door onderhoud.

11. Hogere gebruikersvergoeding hanteren

Met de gebruiksvergoeding betalen vervoerders en andere gebruikers van het spoor voor het gebruik van het spoor. Het gaat dan onder meer om gebruik van het spoor zelf, bovenleidingen, stations en opstelfaciliteiten voor treinen. Gebruikers betalen zo voor een deel mee aan de totale kosten van het beheer en onderhoud van de spoorinfrastructuur. Er kan voor worden gekozen om de gebruikersvergoeding te verhogen om een deel van de onderhoudskosten te dekken, zoals ook voor het basiskwaliteitsniveau spoor is gedaan. Een hogere gebruikersvergoeding kan wel betekenen dat vervoerders zoals de NS of regionale treinvervoerders de verhoging doorbelasten aan hun gebruikers. Dit kan resulteren in hogere prijzen voor treintickets. In deze ombuiging is een indicatieve verhoging van 10% opgenomen. Dit levert structureel 42 miljoen euro op vanaf 2031. December 2024 worden de tarieven voor de periode 2026 – 2029 vastgesteld conform Europese regelgeving.

12. Tol handhaven bij specifieke trajecten

Momenteel geldt dat de verschillende toltrajecten vanaf 2030 tolvrij worden verklaard. Dit geldt voor de Westerscheldetunnel (al vanaf 2025 tolvrij), de Blankenburgverbinding, de Kiltunnel en de Via15. Er kan voor gekozen worden om de tol niet af te schaffen. Dit levert vanaf 2030 circa 77 miljoen euro per jaar op (let op: prijspeil 2022). Gebruikers van deze specifieke tunnels en trajecten blijven dan betalen voor het gebruik ervan. Zie hiervoor ook het rapport van Revnext van 27 oktober 2022.³² Om de inkomsten structureel te laten zijn, is wel een wetswijziging nodig omdat de tolheffing wettelijk bedoeld is voor de bekostiging van het project en daarna stopt.

13. Versobering verkeersveiligheid

Deze maatregel is een korting op de middelen voor verkeersveiligheid. We gebruiken een indicatieve korting van 50%. Om de verkeersveiligheid hier zo min mogelijk onder te laten lijden, kan gekozen worden voor een aantal alternatieve veiligheidsmaatregelen.

- Verlagen maximale snelheid: Verschillende onderzoeken laten zien dat er een daling is van letselongevallen van 20% tot 40% met de introductie van 30-km/u zones binnen de bebouwde kom. Het verlagen van de snelheid op snelwegen van 130 naar 100 km per uur heeft ook een aanmerkelijke veiligheidswinst. De kans op een dodelijk ongeluk is bij 130 km/u twee keer zo groot als bij 100 km/u.³³ Hiervoor moet wel aan randvoorwaarden wat betreft de inrichting van de wegen worden gedaan. Dit zal zeker in eerste jaren leiden tot- (flink) extra kosten.³⁴
- Een helmplicht zou het aantal verkeersdoden met 85 (meer dan 10% van totaal aantal doden per jaar) en ernstige gewonden met 2500 per jaar kunnen verlagen.³⁵ Een dergelijke introductie heeft tijd nodig om ook effect te hebben. Er moet gehandhaafd worden (met mogelijk extra kosten voor de politie) en de plicht moet ook door fietsers worden geïnternaliseerd. Met het nemen van deze maatregelen zal er een significante daling zijn in het aantal verkeersongevallen.

Een aanvullende maatregel om te besparen op de middelen voor verkeersveiligheid is het stoppen van de rijkbijdrage 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

³² Revnext (2022), Varianten voor tariefstructuur Betalen naar Gebruik, onderzoek naar doelbereik en enkele neveneffecten.

³³ www.eenvandaag.avrotros.nl/item/minder-concentratie-bij-100-kilometer-per-uur-maar-130-is-nog-altijd-twee-keer-zo-dodelijk/

³⁴ www.swov.nl/sites/default/files/bestanden/downloads/FS%2030%20km-uur%20gebieden.pdf

³⁵ www.swov.nl/nl/fact/fietshelmen-hoeveel-slachtoffers-zouden-fietshelmen-kunnen-besparen

procent rijksoverheid en 50 procent medeoverheden). Als de resterende rijksbijdrage stopt vereist dit aanpassing van de bestuurlijke afspraken en heeft dit gevolgen voor de verkeersveiligheid dan wel vereist het een grotere bijdrage van medeoverheden met een mogelijke lastenverzwaring als gevolg. Deze ombuiging levert cumulatief 85 miljoen euro op.

14. Halveren subsidies voor innovatie en verduurzaming van de vrachtwagensector

In de Wet Vrachtwagenheffing en de Bestuursovereenkomst van de vrachtwagenheffing is opgenomen dat de structurele netto-opbrengsten (de resterende opbrengsten van de heffing na aftrek van onder andere de invoering -en exploitatiekosten en fiscale derving) die opgehaald worden met de vrachtwagenheffing direct ten goede komen aan subsidies voor innovatie en verduurzaming van het vrachtvervoer. Deze structurele subsidie kan gehalveerd worden. Hier is wel een wijziging van de Wet vrachtwagenheffing voor nodig. De ombuiging levert een structurele besparing op van 180 miljoen euro vanaf 2030. De verwachting is dat de opbrengsten van de vrachtwagenheffing vanaf 2030 geleidelijk afnemen. Daarom zijn de structurele opbrengsten vanaf 2030 lager dan in 2029.

Overige maatregelen voor openbaar vervoer en spoor

Introductie

Openbaar vervoer is onder te verdelen in hoofdrailnet (HRN) en regionaal vervoer (bus, tram, metro, water-OV en regionale treinen). Er zijn weinig substantiële structurele reeksen op de lenW-begroting voor exploitatie. De bekostiging is als volgt:

- *HRN*: De HRN-concessie 2025-2033 wordt onderhands gegund door lenW. NS ontvangt voor de exploitatie een concessievergoeding van 13 miljoen euro per jaar.
- *Regionaal*: De concessies voor regionaal OV worden aan- en inbesteed door provincies en vervoersregio's. De exploitatiesubsidie vanuit het Rijk loopt via respectievelijk het Provinciefonds (PF) en de Brede doeluitkering verkeer en vervoer (BDU). De totale BDU bedraagt jaarlijks circa 1,1 miljard euro en is bestemd voor wegen en OV. Met ingang van 2026 wordt de BDU met 10% budgetkorting overgeheveld naar het Provinciefonds als gevolg van de uitwerking van het hoofdlijnenakkoord 2024-2028.
- Vanuit het Rijk is aanvullend voor zowel de NS als het regionaal OV in de periode t/m 2033 cumulatief circa 7,5 miljard euro aan extra middelen beschikbaar gesteld om de betaalbaarheid en beschikbaarheid van het OV op orde te houden (waarvan structureel 0,3 miljard euro, de motie Bikker middelen). Subsidie voor exploitatie van het studentenreisproduct loopt via de begroting van OCW via de studiefinancieringsramingen.

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

Jaarlijks wordt via een specifieke uitkering 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 voor wegen en OV. De budgetvermindering kan (afhankelijk van de gekozen besparing) consequenties hebben op de OV-dienstregeling in deze vervoerregio's, een aanzienlijk deel van de BDU wordt namelijk verstrekt voor de lopende exploitatie van het regionale openbaar vervoer (circa 80 tot 90 procent). Een eventuele besparing kan betekenen dat regionale overheden hun lasten verhogen om de kosten voor de vervoerders te dekken, of dat vervoerders een efficiencybesparing door dienen te voeren, de tarieven verhogen of het aanbod aanpassen. De vermindering staat nu genoteerd voor 1 januari 2029, opdat vervoerregio's en decentrale overheden de versobering juridisch kunnen verwerken. Deze ombuiging dient in samenhang te worden gezien met het Provinciefonds, vanwege de BDU krijgen deze regio's via het Provinciefonds minder middelen uitgekeerd. In de besparingsreeks is reeds rekening gehouden met de uitwerking van de hoofdlijnenakkoordmaatregel om alle specifieke uitkeringen met ingang van 2026 met 10% budgetkorting over te hevelen naar het Gemeentefonds respectievelijk Provinciefonds.

16. Bezuinigen Programma Hoogfrequent Spoor met 10 procent

Bij deze ombuigingsmaatregel 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 overwegen.

17. 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 om aanpassing van bestuurlijke afspraken en kan gevolgen hebben voor de verkeersveiligheid en daarmee het aantal doden en ongelukken op de weg.

18. 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 de aandeelhouder - het ministerie van Financiën - te realiseren, een efficiencybesparing dient door te voeren, de tarieven moet verhogen of het treinaanbod moet aan te passen. Gezien de nieuwe concessie nog van start moet gaan (januari 2025), is een logisch startmoment hiervoor bij de Mid Term Review van de concessie in 2029. De concessie zal hierop aangepast moeten worden.

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

Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen 2023 is motie Bikker³⁶ 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 grosso modo de helft bijdraagt aan de beschikbaarheid en 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. De middelen zijn reeds overgeheveld naar respectievelijk het Provinciefonds en de BDU, maar zouden via een afgeleide taakstelling alsnog (deels) omgebogen kunnen worden.

Waterveiligheid en Deltafonds

20. Eenmalige maximale afroming van de vrije investeringsruimte Deltafonds

Momenteel staat er circa 1,25 miljard euro tot en met 2038 (vooral in latere jaren) nog in de vrije investeringsruimte van het Deltafonds. Dit is bovenop de gereserveerde bedragen voor lange termijn opgaven en extra middelen uit het coalitieakkoord van Rutte IV voor instandhouding van onder andere het hoofdwatersysteem. Als gevolg van krapte op de markt, is het de afgelopen jaren niet mogelijk gebleken om alle plannen op het Deltafonds uit te voeren, met als gevolg dat zowel middelen als onderliggende programmering op het Deltafonds zijn doorgeschoven. Het is technisch 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 gaat op termijn ten koste van investeringen in programma's als het Hoogwaterbeschermingsprogramma en 'Ruimte voor de Rivieren', die zien op waterveiligheid. De risicoreserveringen zijn buiten beschouwing gelaten.

21. 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 de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) in uitvoering met andere overheden. Er kan voor gekozen worden om niet het volledige bedrag, maar bijvoorbeeld een deel van het bedrag om te buigen, zodat voor knelpunten budget beschikbaar blijft. Deze ombuiging levert structureel 13 miljoen euro op.

22. 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 deze ombuiging is een halvering van de rijksbijdrage voorzien. Het instellen van een verplichte bijdrage of hogere bijdrage van waterschappen betekent een lastenverhoging van waterschappen (de waterschapsbelastingen) of dwingt waterschappen te bezuinigen op andere uitgaven om de cofinanciering te kunnen bekostigen. Deze ombuiging levert structureel 61 miljoen euro op.

³⁶ Kamerstukken II, 2023/24, 36410, nr.29.

23. 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 lenW vanaf 2029 42 miljoen euro per jaar. Deze voorgestelde ombuigingsmaatregel zet de rijksbijdrage stop, ook voor het jaar 2028. Alle budgetten vóór 2028 zijn al bestemd. Het gevolg hiervan kan zijn dat het programma eindigt of 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.

24. 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 het voldoen aan de normen in 2065. 2065 is hierbij een indicatief gekozen jaartal. Hiervan kan worden afgeweken. 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. Het Deltaprogramma wordt de komende jaren herijkt. Het voorstel is 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 van de ombuiging is in principe mogelijk, maar hiervoor dienen o.a. de Omgevingswet, de Waterwet en het Besluit kwaliteit leefomgeving te worden gewijzigd. Omdat meer tijd wordt genomen het programma uit te voeren, nemen de benodigde middelen per jaar af. Deze ombuiging levert daarom structureel 89 miljoen euro op.

25. 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. Het voorstel is om de ombuiging in samenhang met deze herijking te zien. De herijking van het Deltaprogramma is naar verwachting in 2027 afgerond, waarmee een ombuiging per 2028 in zou kunnen gaan. Een eerdere invoering van de ombuiging is in principe mogelijk maar hiervoor dienen o.a. de Omgevingswet, de Waterwet en het Besluit kwaliteit leefomgeving te worden gewijzigd.

26. Programma Bescherming Noordzee Infrastructuur niet verlengen

Begin juni heeft het kabinet Rutte IV besloten om te starten met het programma Bescherming Infrastructuur Noordzee (PBNI). Dit programma is gestart om de veiligheid op de Noordzee te vergroten. Er kan voor worden gekozen om de financiering stop te zetten. Dit levert een besparing op van structureel 10 miljoen euro vanaf 2029. Een reden om de besparing door te voeren kan het feit zijn dat de taken en opdracht van PBNI binnen Defensie (financieel en materieel) ondergebracht en ingepast kunnen worden. Tot slot kan de specifieke reservering op de begroting van lenW van 146 miljoen euro op het Mobiliteitsfonds (zie ook tabel 19) worden omgebogen. Vanwege juridische verplichtingen zijn de incidentele middelen voor het jaar 2025 niet in de ombuigingslijst opgenomen.

27. Stopzetten resterende reservering scheepvaartveiligheid Wind op Zee

Om 21 GW aan Wind op zee te realiseren, heeft het kabinet bij het aanwijzen van de nieuwe windenergiegebieden in het Programma Noordzee 2022-2027 besloten tot een maatregelenpakket en daarvoor 1,69 miljard euro gereserveerd uit het Klimaatfonds. Deze middelen zijn overgeheveld naar KGG, lenW en LVVN. Voor lenW is cumulatief circa 247 miljoen euro nog niet juridisch verplicht. Hiervan staat 129 miljoen euro in de periode 2026 tot en met 2029. De ombuiging gaat ten koste van de veiligheid op zee en kan risico's met zich meebrengen.

28. 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 Afschaffen verschillende subsidieregelingen (in mln.)

	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc in
28. Afschaffen verschillende subsidieregelingen voor bodem en water	- 3	- 35	- 36	- 37	- 37	0	2030
Afschaffen subsidieregeling: haalbaarheidsstudies en pilotprojecten voor innovaties voor waterveiligheid en waterzekerheid in delta's, deltasteden en in stroomgebieden in het buitenland	- 3	0	- 1	- 4	- 4	0	2030
Afschaffen subsidieregeling: Blue Deal	0	- 2	- 2	0	0	0	2030
Maximale budgetvermindering voor aanpak niet spoedlocaties bodemsanering	0	- 33	- 33	- 33	- 33	0	2030

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 met 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 met HGIS-middelen.

Maximale budgetvermindering voor aanpak niet spoedlocaties bodemsanering

Een maximale verlaging van dit budget betekent dat medeoverheden minder bodemsaneringen per jaar kunnen oppakken of dat zij de kosten zelf moeten gaan dragen. Dat de locaties in kwestie niet beschikt zijn als spoedlocaties heeft te maken met de diffuse verspreiding van de verontreiniging, zoals bij lood, of de periode waarin de verontreiniging ontstaan is, zoals bij PFAS. Eind december 2022 heeft lenW met medeoverheden bestuurlijke afspraken gemaakt over de aanpak van bodemverontreiniging en de Rijksbijdrage voor de periode 2023 t/m 2030. Door een vermindering van het budget zouden deze afspraken niet meer worden nagekomen. 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

Introductie

Onder dit onderdeel verstaan we de middelen die worden besteed aan het tegengaan van geluidshinder, luchtkwaliteit, circulaire economie, milieurisico's, emissies uit mobiliteit en bouw, nucleaire veiligheid, meteorologie en handhaving door de ILT. In de periode van 2025-2029 staat er ongeveer 2,7 miljard euro op de begroting van lenW en ongeveer 570 miljoen euro in 2025. Net iets minder dan de helft daarvan gaat naar de handhaving door ILT (circa 210 miljoen euro). Dit betreft voornamelijk personele uitgaven.

Voor circulaire economie bestaat het grootste deel van de begroting uit subsidieregelingen (veel al met een oorsprong in het Klimaatfonds). Voor middelen uit het Klimaatfonds geldt dat deze op grond van de Tijdelijke wet Klimaatfonds terugvloeien naar het fonds, als ze niet besteed worden. Om te voorkomen dat de middelen weer terug naar het Klimaatfonds vloeien, zou de wet gewijzigd moeten worden.

Tabel 22 Overzicht maatregelen klimaat, CE en milieu

Bedragen in miljoenen euro's (- 2025 = saldoverbeterend)	2026	2027	2028	2029	Structureel	
29. Stopzetten vergroenen vervoer	- 31	- 174	- 151	- 135	- 111	- 29
Laadinfra wegvervoer (klimaatfonds)	0	- 73	- 63	- 53	- 43	0
Vergroenen personenvervoer afschaffen	- 31	- 46	- 38	- 38	- 40	- 29
Subsidie waterstof wegvervoer (klimaatfonds)	0	- 55	- 50	- 44	- 28	0
30. Stopzetten verduurzaming scheepvaart en luchtvaart	- 40	- 121	- 157	- 117	- 79	0
Tijdelijke subsidieregeling Walstroom zeeschepen klimaat 2024-2026	0	0	- 20	- 2	0	0
Verduurzaming zeevaartschepen (klimaatfonds)	0	- 29	- 42	- 35	- 23	0
Waterstof in binnenvaart (klimaatfonds)	0	- 12	- 17	- 9	- 7	0
Binnenvaart	- 40	- 47	- 45	- 42	- 25	0
Subsidies voor duurzamere vliegtuigbrandstoffen (klimaatfonds)	0	- 33	- 33	- 29	- 24	0
31. Stopzetten subsidies circulaire economie	- 3	- 64	- 38	- 37	- 31	0
Subsidieregeling Circulaire Economie	- 3	- 5	- 5	- 6	- 6	0
Ondersteuning ketenvorming plastics (klimaatfonds)	0	- 54	- 28	- 25	- 25	0
Bevorderen circulair doen en gedrag (klimaatfonds)	0	- 5	- 5	- 6	0	0
32. Subsidies voor vergroenen bouw niet doorzetten	- 144	- 119	- 93	- 77	- 17	0
Laadinfra bouw (klimaatfonds)	0	- 28	- 28	- 22	- 12	0
Schoon en emmissieloos bouwen	- 144	- 91	- 65	- 55	- 5	0
33. Meebetalen handhaving ILT	0	0	0	0	- 21	- 21
Handhaving ILT	0	0	0	0	- 21	- 21

29. Stopzetten vergroenen wegvervoer

Stoppen met stimuleren van laadinfra wegvervoer (klimaatfonds)

In het Klimaatfonds zijn middelen vrijgemaakt voor het aanleggen van laadinfrastructuur. Na 2030 zijn geen middelen uit het Klimaatfonds meer beschikbaar. Deze staan geraamd tot en met 2030. Het totaalbedrag dat is gereserveerd binnen het Klimaatfonds vanaf 2026 is circa 263 miljoen euro (laadinfra, wegvervoer en slimme laadinfra). De uitvoeringskosten zijn beleidsmatig verplicht. Risico van het stoppen met het stimuleren van de aanleg van laadinfrastructuur is dat zonder overheidsondersteuning de eerste uitrol van laadinfrastructuur voor wegvervoer niet voldoende tot stand komt, omdat de markt door aanloopverliezen dit niet doet. Echter geeft PBL ook aan dat subsidies op termijn niet meer nodig zijn.

Stoppen vergroening reisgedrag

Deze maatregel stopt de inzet op verduurzaming reisgedrag. 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 (verantwoordelijkheid medeoverheden), zwaarder belasten niet EV-voertuigen). Onderdeel van de inzet is een subsidie voor emissievrije touringcars, een stimuleringsprogramma voor het verduurzamen van recreatieve en werkgebonden mobiliteit,

stimuleringsprogramma voor deelmobiliteit (allemaal incidenteel) en een structurele reeks voor personeel voor beleid en uitvoering van duurzame mobiliteit. Voor een deel van de middelen is al een juridische verplichting aangegaan. Als structurele ombuiging kan er dus voor gekozen worden om minder beleid te voeren op de vergroening van reisgedrag. Incidenteel zijn er ook nog programmamiddelen die kunnen worden omgebogen.

Korten op subsidie voor waterstof in wegvervoer (Klimaatfonds)

In het Klimaatfonds zijn middelen gereserveerd voor een subsidie voor waterstof in wegvervoer en binnenvaart. Deze maatregel schrapt het deel voor het wegvervoer. 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 stimuleren van het reduceren van de CO₂-uitstoot door te beprijzen of te normeren. Hiermee is het aan de markt om te kiezen voor het type duurzame-energiedrager en stuurt de overheid niet op waterstof in het wegvervoer.

Bij het ombuigen van middelen voor waterstof in wegvervoer zonder alternatieve maatregel raakt het doel voor waterstof in mobiliteit uit het Klimaatakkoord verder uit zicht. Ook de verplichting vloeiend uit de Europese Alternative Fuel Infrastructure Regulation komt onder druk te staan, met een risico op een ingebrekestelling.

30. Stopzetten verduurzaming van de scheepvaart en luchtvaart

Stoppen 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 de kosten aan de gebruikers doorberekenen.

Stoppen verduurzaming binnenvaartschepen

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.

Schrappen 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. Vanwege de internationale aard van de zeevaart is het lastig om met normeren en beprijzen de zeevaart te vergroenen, daar zal internationaal beleid op moeten worden gevoerd.

Korten subsidie voor waterstof in binnenvaart (Klimaatfonds)

In het Klimaatfonds zijn middelen gereserveerd voor een subsidie voor waterstof in wegvervoer en binnenvaart. Deze maatregel schrapt het deel voor de binnenvaart. De subsidie is bedoeld om de ontwikkeling van waterstof in de vervoerssector te versnellen. Naarmate de subsidie verminderd wordt, wordt het stimulerende effect ook kleiner. Dit zou kunnen worden opgevangen door het stimuleren van het reduceren van de CO₂-uitstoot door te beprijzen of te normeren. Hiermee is het aan de markt om te kiezen voor het type duurzame-energiedrager en stuurt de overheid niet op waterstof in de binnenvaart.

Schrappen subsidies voor duurzamere vliegtuigbrandstoffen (Klimaatfonds)

Het Klimaatfonds bevat meerdere regelingen die bedoeld zijn om de luchtvaart te verduurzamen met duurzamere brandstoffen (alcohol, biopyrolyse en e-fuels). Bovenop de Europese bijmengverplichting is er nationaal een ambitieuzer doel van 14% (i.p.v. 6%) duurzame luchtvaartbrandstoffen in 2030 en 100% (i.p.v. 70%) duurzame energiedragers in 2050. Dit nationale doel is de reden voor de subsidie. Voor het Europese gedeelte is al normering. Het nationale doel kan naar beneden worden bijgesteld om aan te sluiten bij de Europese doelen. Dan is de subsidiëring niet meer nodig. Daarbij is het moeilijk hard te maken dat de subsidie ook daadwerkelijk zorgt voor een nationale top en niet slechts het voldoen aan de Europese normen subsidieert. Het PBL geeft hierover aan dat «[e]en stimulering aan de aanbodzijde kan [...] zorgen dat er toch meer duurzame luchtvaartbrandstoffen gebruikt worden» maar geeft hierover geen harde conclusie.³⁷

³⁷ www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/04/15/pbl-reflectie-klimaatfonds-mjp-2025

31. Stopzetten subsidies voor de circulaire economie

Schrappen subsidieregeling Circulaire Economie

Met deze subsidieregeling 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.

Schrappen 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 132 miljoen euro vanaf 2026. Van dit bedrag is 28 miljoen euro al toegekend en staat 104 miljoen euro nog voorwaardelijk op de aanvullende post.

Schrappen bevorderen circulair doen en gedrag (Klimaatfonds)

Het budget voor 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.

32. Subsidies voor vergroening van de bouw niet doorzetten

Schrappen laadinfra bouw (Klimaatfonds)

Laadinfra bouw heeft als beoogd resultaat dat er meer gebruik wordt gemaakt van emissieloos bouwmaterieel, wat leidt tot minder CO₂-uitstoot en stikstofuitstoot. De laadinfrastructuur kan een concrete drempel zijn om dit bouw materiaal te gebruiken. Daarom zijn deze middelen 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 normering bij rijksopdrachtgevers zoals ProRail, RWS en RVB zijn bij deze maatregel niet meegenomen.

Korten 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.

TNO heeft de additionele kosten (circa 4 miljard euro) om de transitie naar schoon en emissieloos bouwen te realiseren onderzocht, voor onder andere aanbestedende rijksdiensten zoals RWS en ProRail. Deze maatregel heeft (zonder normering of beprijzing) een negatief effect 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.

33. Meebetalen handhaving ILT

De kosten voor toezicht door de ILT worden nu door het Rijk betaald. In de financiële sector is dat anders, daar betalen de onder toezicht staande instanties voor het toezicht. Een dergelijke constructie zou ook verdergaand geïntroduceerd kunnen worden voor de sectoren die onder toezicht van de ILT staan. Dat betekent een lastenverzwaring voor de sectoren die moeten gaan betalen voor het toezicht. In 2014 adviseerde de WRR al dat er ook anders naar toezicht kan worden gekeken en dat het het waard is om te onderzoeken of toezicht door het Rijk moet worden bekostigd.

De begroting van de ILT is rond de 210 miljoen euro per jaar. Een deel daarvan wordt al bekostigd uit de leges die door bedrijven worden betaald voor vergunningen. Er zal een verdeling gemaakt moeten worden tussen de verschillende sectoren waar de ILT toezicht houdt. Dit kan op basis van de toezichtscapaciteit binnen de ILT. Dit kan ook een kleine prikkel voor de sectoren zijn om zich aan de regels te houden om de kosten van het toezicht te verlagen. Deze onderverdeling is in deze ombuiging niet gemaakt.

In deze ombuiging wordt er taakstellend van uitgegaan dat vanaf 2029 10% (ca. 21 miljoen euro) van alle kosten van de ILT aan de sectoren wordt doorgerekend. Voor de daaropvolgende jaren kan via een ingroepad geleidelijk dit percentage worden verhoogd. Hiermee wordt een volgende stap gezet in het doorrekenen van de kosten aan de sectoren. Vanwege de tijd die het zal vergen om de uitvoering van deze maatregel voor te bereiden gaan we uit van een termijn van vier jaar, voordat de maatregel besparingen oplevert.

3.12 Economische Zaken

Op de begroting van Economische Zaken staat 3,3 miljard euro aan uitgaven geraamd in 2025 wat afloopt naar 2,2 miljard euro aan uitgaven in 2029. Uitgaven hangen samen met het scheppen van voorwaarden voor goed functionerende markten en een digitale economie en bedrijvenbeleid ten behoeve van innovatie en ondernemerschap voor duurzame welvaarts-groei. De grootste uitgaven hebben betrekking op subsidieregelingen (totaal 0,98 miljard euro in 2025) en bijdragen aan ZBO's/RWT's, agentschappen en internationale organisaties (totaal 1,3 miljard in 2025).

Ook enkele andere maatregelen om de economie te ondersteunen in specifieke sectoren zijn ondergebracht op artikelen 1, 2 en 3.

Niet elk bedrijf zal altijd financiering kunnen krijgen, zo wordt ook in het IBO Bedrijfsfinanciering gesteld. De ombuigingen uit deze ombuigingslijst kunnen ervoor zorgen dat bedrijven minder makkelijk financiering kunnen krijgen. In beginsel is het aan de markt om voor de financiering van bedrijven te zorgen. Er kan een rationale zijn om als overheid minder in te grijpen op de financieringsmarkt, omdat daarmee risico's worden overgenomen van private partijen. Dit kan overheidsfalen met zich meebrengen. Vanuit die gedachte kan de overheid keuzes maken in de focus van het financieringsbeleid. Onderstaande ombuigingen zijn daar een mogelijke invulling van.

Voor de ombuigingen 1, 2, 4, 5, 7, 8 en 9 is er een overlap in de instrumenten. De reeksen kunnen dus niet bij elkaar opgeteld worden bij een besluit tot het doorvoeren van meerdere van deze ombuigingen. Voor ombuigingen 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9 en 11 is de uiterste keuze weergegeven. Deze ombuigingen hoeven niet volledig te worden doorgevoerd, maar kunnen bijvoorbeeld ook voor de helft worden doorgevoerd. Daarmee wordt de inzet van de overheid wel verminderd, maar zullen niet alle doelen volledig vervallen. Het halveren van de budgetten kan echter wel effect hebben op de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze regelingen. In de toelichtingen bij de ombuigingen zijn de gevolgen beschreven van de uiterste keuze.

Tabel 23 Ombuigingen Economische Zaken

Bedragen in miljoenen euro's (= saldoverbeterend)

Nr.	Maatregel	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in.
Economische Zaken								
1	Regelingen durfkapitaal afschaffen	- 9	- 31	- 70	- 80	- 84	- 84	2029
2	Subsidieregelingen voor bedrijven afschaffen	- 62	- 130	- 155	- 183	- 213	- 226	2031
3	Stoppen financieringsregelingen Grootbedrijf	0	0	0	0	0	0	2025
4	Stoppen financieringsregelingen Breed MKB	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1	2025
5	Stoppen financieringsregelingen Innovatief MKB	- 20	- 76	- 120	- 124	- 137	- 137	2029
6	Stoppen bijdragen Onderzoeksinstituten	0	- 132	- 197	- 277	- 372	- 372	2029
7	Stoppen financiering Regionaal	0	- 4	- 6	- 7	- 11	- 11	2029
8	Schrappen bijdragen aan internationale (onderzoeks)organisaties	- 17	- 39	- 65	- 94	- 93	- 68	2031
9	Uitfaseren Toekomstfonds	- 1	- 22	- 189	- 143	- 1	- 92	2031
10	Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen (NBTC) afschaffen	0	- 3	- 5	- 7	- 10	- 10	2029
11	Cybersecurity afschaffen	- 3	- 6	- 6	- 7	- 11	- 11	2029

1. Regelingen durfkapitaal afschaffen

Durfkapitaal is bedoeld voor het financieren van ondernemingen met een hoger risicoprofiel, doordat het zich richt op innovatie en snelle groei of actief is in een transitie, en waarbij de financier een groter risico loopt de inleg te verliezen. Onder durfkapitaal vallen de instrumenten Vroege Fase Financiering (VFF), Thematische Technologie Transfer (TTT), Innovatiekrediet (IK), SEED Capital en SEED Business Angels en de Groeifaciliteit (GF). Voor het durfkapitaal zijn zowel leningen als subsidies in werking. Door deze ombuiging worden er minder publieke middelen geïnvesteerd in durfkapitaal. Bij durfkapitaal is er vaak sprake van grotere risico's en grotere

informatiegebreken, waardoor de onzekerheden bij partijen groter zijn. In het IBO Bedrijfsfinanciering wordt geconcludeerd dat er een dekkend aanbod is aan financiële ondersteuning. Deze ombuiging kan effect hebben op de doelmatigheid van de bedrijfsfinancieringsregelingen. De GF is een garantie waardoor een ombuiging hiervan geen direct effect heeft op het saldo van de Rijksbegroting. Hierdoor loopt de overheid minder risico. Deze ombuiging levert vanaf 2029 structureel 84 miljoen op.

2. Subsidieregelingen voor bedrijven afschaffen

De overheid geeft subsidies aan bedrijven met verschillende doelstellingen, waaronder innovatiestimulering of onderzoek. Subsidies zijn een grotere belasting van de overheidsuitgaven dan andere financieringsinstrumenten. Met deze maatregel worden de subsidies voor bedrijven op de EZ-begroting stopgezet. Hierdoor vervallen het subsidiedeel van Thematische Technologie Transfer (TTT), het nationale luik van mkb-innovatiestimulering Topsectoren (MIT) en de PPS-innovatieregeling. Ook zijn er subsidies voor European High Performace Computing (EuroHPC), European Quantum Communication Infrastructure (EuroQCI) en Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Met deze ombuiging zullen er minder publieke middelen gaan naar internationaal onderzoek, innovatie en samenwerking. Het gevolg van deze ombuiging is dat bedrijven minder financieel gesteund worden bij de doelen van de specifieke subsidies, en zijn ze hierdoor meer afhankelijk van hun eigen vermogen of private financiering. Deze ombuiging is gebaseerd op beleidsoptie 5A in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Bedrijfsfinanciering 'Kies voor Baten'. Deze ombuiging levert vanaf 2031 structureel 226 miljoen op.

3. Stoppen financieringsregelingen Grootbedrijf

Het grootbedrijf gaat over alle bedrijven in Nederland met meer dan 250 medewerkers of meer dan €50 miljoen omzet inclusief een balanstotaal van meer dan €43 miljoen. Onder deze ombuiging valt de Garantie Ondernemersfinanciering (GO). Met de GO kunnen middelgrote tot grote leningen worden aangegaan. In het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Bedrijfsfinanciering 'Kies voor Baten' wordt geconcludeerd dat de GO weinig gebruikt wordt en niet doelmatig is. Door het stoppen met de GO zijn er minder garantiemogelijkheden voor grote leningen. Omdat deze regeling op dit moment al weinig gebruikt wordt en de doelmatigheid ter discussie staat, hoeven er geen grote effecten verwacht te worden op de mogelijkheden voor het aantrekken van financiering van het grootbedrijf. De GO is een garantie, waardoor een ombuiging hiervan geen direct effect heeft op het saldo van de Rijksbegroting. Hierdoor loopt de overheid minder risico. Deze maatregel is onderdeel van beleidsoptie 5B in het IBO Bedrijfsfinanciering. Deze ombuiging levert vanaf 2025 structureel 0 miljoen op voor het saldo.

4. Stoppen financieringsregelingen Breed mkb

Onder breed mkb vallen alle mkb's die niet specifiek gericht zijn op innovatie. Hiervoor zijn verschillende instrumenten in werking, die de financieringsvragen van het brede mkb ondersteunen. Onder deze ombuiging vallen de Borgstelling MKB-kredieten (BMKB) en de Groeifaciliteit (GF). Deze instrumenten maken gebruik van leningen en garanties. Deze ombuiging is gebaseerd op beleidsoptie 5A in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Bedrijfsfinanciering 'Kies voor Baten'. Door het stoppen met de financieringsregelingen van Breed mkb vervallen BMKB en GF, waardoor er minder steun beschikbaar is voor het Breed MKB bij het verkrijgen van financiering. BMKB en GF zijn garanties, waardoor een ombuiging hiervan geen direct effect heeft op het saldo van de Rijksbegroting. Hierdoor loopt de overheid wel minder risico. Deze ombuiging levert vanaf 2025 structureel 1 miljoen op voor het saldo.

5. Stoppen financieringsregelingen Innovatief mkb

Het innovatieve mkb is een specifieke groep binnen het mkb. Dit zijn mkb-bedrijven gericht op innovatie, vaak ook start-ups genoemd. Onder deze ombuiging vallen diverse instrumenten met verschillende doelen. Bij deze ombuiging vervallen SEED Capital, SEED Business Angels, Deep Tech Fund (DTF), Dutch Future Fund (DFF), het Innovatiekrediet (IK), Thematische Technologie Transfer (TTT), de mkb-innovatiestimulering Regio en Topsectoren (MIT), de Vroege Fase Financiering (VFF) en de subsidiedelen van InvestNL en de ROM's. Deze instrumenten bestaan uit leningen, garanties en subsidies. Door deze ombuiging is er minder (publieke) steun beschikbaar voor financieringsvragen van innovatieve mkb-bedrijven. De kans neemt toe dat externe financiers geen Nederlandse oorsprong hebben, en daardoor dus aanvullende eisen stellen aan bijvoorbeeld de vestigingsplaats van de innovatieve mkb'ers. Deze ombuiging is gebaseerd op beleidsoptie 5A in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Bedrijfsfinanciering 'Kies voor Baten'. Deze ombuiging levert vanaf 2030 structureel 137 miljoen op.

6. Stoppen bijdragen Onderzoeksinstituten

Er zijn verschillende onderzoeksinstituten en onderzoeksthema's die deels of volledig financiering vanuit de Rijksoverheid krijgen. In deze ombuiging worden deze rijksbijdragen stopgezet. Dit gaat om de Rijksbijdrage aan TNO en de TO2-instellingen (organisaties voor toegepast onderzoek; Deltares, MARIN, en NLR), de Nederlandse bijdrage aan de European Space Agency (ESA) en de bijdrage vanuit EZ aan de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek-Toegepaste en Technische Wetenschappen (NWO-TTW). Door deze ombuiging worden deze onderzoeksinstituten en -thema's niet meer mede gefinancierd vanuit de Rijksoverheid, en zijn ze volledig afhankelijk van externe financiering. Een effect kan zijn dat er minder onderzoek wordt uitgevoerd naar de thema's waar deze instituten zich mee bezig houden. Deze ombuiging levert vanaf 2030 structureel 372 miljoen op.

7. Stoppen financiering Regionaal

Er bestaan verschillende financieringsinstrumenten die specifiek worden ingezet om de lokale economische ontwikkeling te stimuleren. Dat wordt gedaan via de subsidies aan de Regionale Ontwikkeling Maatschappijen (ROM), welke opereren op provinciaal niveau. Ook zijn er subsidies voor projectstimulering voor Interreg (PSR) met samenwerkingen op Europees niveau met nabijgelegen buurlanden (o.a. België, Duitsland, Denemarken, maar ook Zwitserland en Noorwegen). In deze ombuiging worden deze regionale financieringsregelingen stopgezet. De ROM's zullen hierdoor geen regionale leningen en subsidies meer kunnen verstrekken. Hiernaast zullen aanvragers voor Interreg-voorstellen geen subsidie voor de voorbereidingskosten meer ontvangen, door het afschaffen van de PSR. Hierdoor zal er minder gebruik worden gemaakt van Europese middelen door Nederlandse bedrijven en instellingen en de Nederlandse cofinanciering die hiervoor beschikbaar is gesteld. Regionale doelen kunnen hierdoor minder worden nagestreefd. Bedrijven in de regio kunnen nog wel gebruik maken van nationale financieringsmogelijkheden. Deze ombuiging levert vanaf 2029 structureel 11 miljoen op.

8. Schrappen bijdragen aan internationale (onderzoeks)organisaties

Er zijn verschillende instrumenten voor het bevorderen van internationaal onderzoek en samenwerking. Er worden subsidies uitgekeerd aan Eurostars en Internationaal Innoveren, waarbinnen openstellingen voor onder andere Global Stars, ITEA3, PENTA, en JTI ECSEL worden uitgevoerd. Dit zijn verschillende programma's die innovatiesamenwerkingen tussen bedrijven en kennisinstellingen op Europees en internationaal niveau ondersteunen en faciliteren. Met deze ombuiging zal er minder Nederlands geld gaan naar internationaal onderzoek, innovatie en samenwerking. Dit kan als gevolg hebben dat er minder innovatiesamenwerking op Europees en internationaal niveau plaatsvindt met Nederlandse bedrijven, en de Nederlandse positie hierdoor verslechtert. Deze ombuiging is gebaseerd op beleidsoptie 5E in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Bedrijfsfinanciering 'Kies voor Baten'. Van deze ombuiging bevatten de meeste regelingen op Europees gebied cofinanciering vanuit de Europese Commissie. Voor de meeste regelingen betreft dit dezelfde inleg van de Europese Commissie. Dit heeft als gevolg dat Nederland minder middelen uit de EU ontvangt. Deze ombuiging levert vanaf 2030 structureel 68 miljoen op.

9. Uitfaseren Toekomstfonds

Het Toekomstfonds is gericht op het versterken van de innovatieve kracht van Nederland door het beschikbaar stellen van financiering voor innovatief en snelgroeiend mkb, voor fundamenteel en toegepast onderzoek en het behouden van vermogen voor toekomstige generaties. Het Toekomstfonds is een begrotingsartikel waar meerdere instrumenten onder vallen, die tezamen het overkoepelende doel bewerkstelligen. Door het uitfaseren van het Toekomstfonds zijn er minder subsidies en leningen voor innovatief mkb. Een deel van het Toekomstfonds is revolverend, waardoor het afschaffen hiervan gedeeltelijk zorgt voor minder inkomsten. Deze ombuiging levert vanaf 2030 structureel 92 miljoen op.

10. Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen (NBTC) afschaffen

Het Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen (NBTC) is de schakel tussen bestemming, markt en overheid voor toerisme en congressen en krijgt hiervoor een bijdrage. Zij zijn gericht op het versterken van de Nederlandse concurrentiepositie door het vergroten van de aantrekkelijkheid van Nederland op gebied van toerisme. De concurrentiepositie en het vestigingsklimaat zouden versterkt worden door het faciliteren van ontmoetingen tussen bedrijven in Nederland. Dit wordt bereikt door het organiseren van congressen en het financieren van toerisme. Deze ombuiging levert vanaf 2027 structureel 10 miljoen op.

11. Cybersecurity afschaffen

Om de economische veiligheid en digitale weerbaarheid van Nederland te waarborgen, wordt er door EZ ingezet op cybersecurity. Dit heeft als doel om voor Nederland een sterkere autonome kennispositie op het gebied van cybersecurity te ontwikkelen, en verdienvermogen in het bedrijfsleven te vergroten. Hiermee wordt door EZ

bijgedragen aan de doelstellingen van de Nederlandse Cybersecurity Strategie (NLCS) en de Nationale Technologiestrategie Cybersecurity Technologieën. Een ombuiging op cybersecurity betekent dat er minder middelen vanuit EZ beschikbaar zijn voor het financieren van onderzoeks- en samenwerkingsactiviteiten, en waardoor bijvoorbeeld dcypher haar activiteiten zal moeten staken. Dit heeft als gevolg dat de kabinetsdoelen aangaande een digitaal weerbare samenleving en economie in het geding kunnen komen. Deze ombuiging levert vanaf 2029 structureel 11 miljoen op.

3.13 Klimaat en Groene Groei

De Klimaat en Groene Groei begroting (KKG-begroting) bevat uitgaven voor het bereiken van duurzame economische groei en energieleveringszekerheid. Er staat circa 5,3 miljard euro per jaar aan uitgaven op de KGG-begroting tot aan 2029. De grootste uitgaven zijn aan de Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++) en haar voorgangers (SDE+ en SDE+-regeling) (gemiddeld 1,6 miljard euro per jaar), uitvoeringskosten klimaat medeoverheden (circa 800 miljoen euro per jaar) en Klimaatfondsmiddelen voor onder andere waterstofopslag (circa 340 miljoen euro per jaar) en de Investeringsubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE) (circa 250 miljoen euro per jaar). Op de KGG-begroting staan naast Klimaatfondsmiddelen ook middelen voor het Nationaal Groeifonds (NGF).

Tabel 24 Ombuigingen Klimaat en Groene Groei

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)

Nr.	Maatregel	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in.
Klimaat en Groene Groei								
Subsidie Duurzame Energie (SDE++)								
1	3 miljard euro lager SDE++ openstelling 2025 (5 miljard euro i.p.v. 8 miljard euro)	0	0	0	- 1	- 16	0	n.v.t.
2	Beëindiging SDE++ regeling vanaf 2025, alleen uitfinanciering van tot 2025 afgegeven beschikkingen	0	0	0	- 5	- 66	0	n.t.b.
3	«Leegboeken» begrotingsreserve Duurzame Energie (DE)	0	0	0	0	0	0	n.v.t.
4	CO2-afvangen en -opslag	0	0	0	0	0	0	n.t.b.
5	Afschaffen hekjes SDE++	0	0	0	0	0	0	n.t.b.
6	5 procent korting Klimaatsubsidies (MOOI, DEI+, ISDE)	- 42	- 42	- 24	- 22	- 21	- 21	2029
Lokaal klimaatbeleid								
7	Korting uitvoeringskosten medeoverheden	0	- 68	- 68	- 72	- 72	0	2031
Mijnbouw								
8	Verhoging cijns bestaande winning 5%	0	0	- 8	- 12	- 14	0	2050
9	Verhoging cijns bestaande winning 9%	0	0	- 15	- 21	- 25	0	2050
10	Verhoging cijns bestaande winning 20%	0	0	- 32	- 47	- 56	0	2050
11	Verhoging cijns nieuwe winning 5%	0	- 13	- 19	- 20	- 18	0	2050
12	Verhoging cijns nieuwe winning 9%	0	- 23	- 35	- 36	- 33	0	2050
13	Verhoging cijns nieuwe winning 20%	0	- 51	- 77	- 79	- 73	0	2050
14	Afschaffen investeringsaftrek	0	- 11	- 16	- 18	- 20	0	2050
15	Afschaffen kostenuplift	0	- 11	- 24	- 37	- 51	0	2050

3.13.1 Subsidie Duurzame Energie (SDE++)

Om de klimaatdoelstellingen te bereiken wordt samen met een mix van normeren en beprijzen («de vervuiler betaalt») ook het subsidie-instrumentarium ingezet vanuit de begroting van KGG. Een budgettaire omvangrijke regeling daarbij betreft de Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE++). Het openstellingsbudget van de SDE++ bedroeg in 2024 € 11,5 miljard euro, dat betekent dat partijen voor maximaal 11,5 miljard subsidie kunnen aanvragen. De SDE is een exploitatiesubsidie die het verschil vergoedt tussen de kostprijs van hernieuwbare energie en de marktprijs (de onrendabele top) voor projecten die tot CO2-reductie leiden.

De subsidiering van hernieuwbare energieproductie ziet op verschillende categorieën zoals bijvoorbeeld zon-PV, wind, waterkracht, verbranding en -vergassing, geothermie, elektrische boilers, warmtepompen, restwarmte, waterstof en *Carbon Capture Storage* (CCS). 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. met een grote kasvertraging). De regeling wordt uitgevoerd door het RVO. Bij de SDE is het moeilijk te kwantificeren hoeveel de SDE bijdraagt aan additionele CO₂ reductie, omdat de ETS rechten kunnen worden doorverkocht. Dit geldt echter niet voor elke SDE beschikking, omdat niet elke private partij die een SDE beschikking ontvangt onder het ETS valt. Via normerend en/of beprijzend beleid zou ook CO₂-reductie bewerkstelligd kunnen worden. Dit vereist echter uitwerking van alternatieve maatregelen. De SDE kan daarbij de transitie verzachten. Daarnaast kan de regeling efficiënter worden gemaakt op de korte termijn (maatregel 5), kan ervoor gekozen worden een bepaalde techniek niet meer te subsidiëren (maatregel 4) of kan de financiële omvang van de regeling worden verkleind (maatregel 1), dan wel volledig worden beëindigd (maatregel 2). Deze maatregelen zijn mogelijk vanaf 2025.

1. 3 miljard euro lager SDE++ openstelling 2025 (5 miljard euro i.p.v. 8 miljard euro)

In de Voorjaarsnota 2023 is besloten om middelen te reserveren voor een openstellingsbudget van tenminste 8 miljard euro in 2025. De openstelling voor het jaar 2025 kan worden beperkt tot 5 miljard euro. Vanwege de realisatietermijn van projecten leidt deze maatregel tot besparingen in 2028. Dit leidt tot minder (additionele) CO₂-reductie via de SDE++ en dat heeft negatieve gevolgen voor het behalen van de doelstellingen voor CO₂-reductie in 2030 e.v. Dit betekent dat normerende en beprijzende maatregelen moeten worden genomen om de doelstellingen voor CO₂-reductie te halen. Dit leidt, op basis van de meest recente ramingen, cumulatief t/m 2040 tot een besparing van 623 miljoen euro.

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

Indien toekomstige openstellingsrondes (2025-2027) worden geschrapt, wordt de SDE++ regeling beëindigd per 2025. Er worden dan geen nieuwe beschikkingen meer afgegeven. Er blijven nog wel kasuitgaven staan die voortkomen uit beschikkingen die zijn afgegeven voor 2025. Dit leidt tot minder (additionele) CO₂-reductie via de SDE++ en dat heeft negatieve gevolgen voor het behalen van de doelstellingen voor CO₂-reductie. Dit betekent dat normerende en beprijzende maatregelen moeten worden genomen om de doelstellingen voor CO₂-reductie in 2030 e.v. te halen. Cumulatief wordt, op basis van de meest recente ramingen, naar verwachting 3,5 miljard euro bespaard tot en met 2040.

3. «Leegboeken» begrotingsreserve duurzame energie (DE)

De begrotingsreserve duurzame energie- en klimaattransitie is opgebouwd uit in het verleden onbesteed gebleven middelen van de MEP/ISDE/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). In het HLA is afgesproken de prijsrisicobuffer van 40% naar 10% te verlagen waardoor het risico is gegroeid dat de begrotingsreserve wordt aangesproken. Sinds de instelling van de reserve in 2013 is deze aangegroeid tot per saldo circa 4,5 miljard euro.

Het gelijktijdig onttrekken uit de SDE-reserve en verhogen van de uitgavenraming SDE leidt tot een verslechtering van het EMU-saldo. In termen van het EMU-saldo is een onttrekking uit de reserve dus geen dekking voor een verhoging van de uitgavenraming. Om te voorkomen dat in de toekomst het EMU-saldo verslechtert als gevolg van een onttrekking en gelijktijdige verhoging van de uitgaven kan ervoor gekozen worden de reserve te laten vervallen. Nadrukkelijk wordt erop gewezen dat dit niet betekent dat er ruimte ontstaat voor andere uitgaven (daarom is er geen budgettaire opbrengst zichtbaar in de tabel). Bij het vervallen van de reserve wordt de beheersing van het EMU-saldo verbeterd en wordt voorkomen dat SDE-middelen in de toekomst (via de reserve) worden onttrokken aan integrale besluitvorming.

4. 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 2025 niet langer in de SDE++-regeling op te nemen en het bijbehorende

openstellingsbudget te verlagen. Omdat de realisatietermijn van CCS-projecten maximaal 6 jaar betreft, zal deze besparing effect hebben vanaf 2031. De besparing is sterk afhankelijk van de energieprijzen en de ETS-prijzen, de hoogte van het openstellingsbudget en het gedeelte van het openstellingsbudget dat naar CCS gaat. Op basis van de openstelling in 2023 nemen we aan dat ongeveer 25% procent van het budget naar CCS-technologieën gaat. Uitgaande van een openstellingsbudget van 8 miljard euro in 2025, zou bij 25% procent van het budget dus 2 miljard euro van het beschikkingsbudget naar CCS gaan. Gemiddeld komt naar verwachting ongeveer 22% procent van de afgegeven beschikking voor CCS tot uitbetaling, ofwel 440 miljoen euro, verspreid over 15 jaar (de lengte van de beschikking), ofwel ongeveer 29 miljoen euro per jaar vanaf 2031. Voor de periode 2031 tot 2046 levert dit dus een besparing op van 29 miljoen euro per jaar. Dit is dus voor één openstellingsronde. CCS is sinds de verbreding van de SDE++ met CO₂-reducerende technieken een van de grootste technieken 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. Indien wordt gekozen voor om CCS niet langer op te nemen binnen de SDE++ regeling en in plaats daarvan wordt ingezet op het normeren en beprijzen van de industrie, kan dat leiden tot minder industriële activiteit.

5. Afschaffen hekjes SDE++

De SDE++ subsidieert technieken op basis van hun kostenefficiëntie: hoe minder subsidie benodigd is per gereduceerde CO₂, hoe sneller de techniek aan bod komt binnen de SDE++. Een «hekje» in de SDE++ laat dit principe los en reserveert budget in eerste instantie specifiek voor technieken met een hogere subsidie-intensiteit op de korte termijn, al zijn die van belang voor een kosteneffectieve energietransitie op de langere termijn. De hekjes verlagen zodoende de kosteneffectiviteit van de SDE++ op de korte termijn. Bij een openstellingsbudget van 8 miljard euro leidde de hekjes tot een verlies aan kosteneffectiviteit van 2,5%. Op het moment dat de hekjes worden afgeschaft, gaat de subsidie naar de meest kosteneffectieve technologieën, waardoor minder subsidie benodigd is. Bij een openstellingsbudget van 8 miljard euro in 2025 zijn de verwachte kaseffecten in ieder geval 1,5 miljard euro t/m 2040. Zonder hekjes kan dit 2,5% goedkoper, wat in ieder geval leidt tot een besparing van 37 miljoen euro t/m 2040. Echter kunnen de hekjes wel leiden tot verhogen van kosteneffectiviteit van de energietransitie op de langere termijn.

6. 5 procent korting Klimaatsubsidies (MOOI, DEI+, ISDE)

De KGG-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+) en de Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE). Deze reeks betreft een korting van 5 procent op deze middelen. Dit levert een besparing op van cumulatief 151 miljoen euro binnen de meerjarenperiode. De structurele besparing van deze ombuiging hangt af van de invulling en uitwerking van de subsidietaakstelling uit het HLA. Voor de keuze van dit percentage is geen specifieke reden, behalve dat deze middelen in ieder geval niet juridisch verplicht zijn. Deze maatregel overlapt daardoor voor de ISDE met maatregel 21.

3.13.2 Lokaal klimaatbeleid

7. Korting uitvoeringskosten klimaat medeoverheden

Er kan voor worden gekozen om een extra korting op de uitvoeringskosten klimaat voor medeoverheden door te voeren van 10% (na verwerking 10% korting op specifieke uitkering uit het hoofdlijnenakkoord 2024-2028). De keuze hiertoe kan ondersteund worden door meer in te zetten op normerend en beprijzende maatregelen, in tegenstelling tot ondersteunings- en subsidiemaatregelen. De efficiëntie van het klimaatbeleid kan hierdoor toenemen, aangezien de normerende en beprijzende maatregelen in theorie minder vragen van de uitvoering bij medeoverheden (echter voeren zij vaak wel de toezicht en handhaving uit). Hierdoor kan een efficiëntiekorting makkelijker te dragen zijn, wat in overweging meegenomen kan worden bij deze ombuiging. Verder is klimaatbeleid relatief nieuw, waardoor er mogelijk in de toekomst leereffecten in de uitvoering kunnen optreden, waarmee de korting (deels) kan worden gerealiseerd (hier kan echter toenemende complexiteit in de regelingen tegenover staan). Tenslotte kan het Rijk synergie-effecten in de uitvoering stimuleren door programma's meer geïntegreerd bij medeoverheden te beleggen, zodat ze bijvoorbeeld in een samenwerkingsverband kunnen worden uitgevoerd. In een recent onderzoek van AEF (Kostenonderzoek klimaat- en energiebeleid) en advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), gepubliceerd op 28 maart jl. (Koersen op klimaatneutraal. Aansturing en bekostiging van het decentrale klimaat- en energiebeleid) wordt beweerd dat medeoverheden tekortkomen op hun budget voor de

uitvoering van klimaatmaatregelen tussen 2025 en 2030. Dit pleit tegen een aanvullende korting. Het onderzoek houdt echter geen rekening met eventueel toenemende leereffecten of te behalen synergievoordelen. De reeks begint in 2026, zodat medeoverheden zich in 2025 kunnen voorbereiden op het verlaagde budget.

3.13.3 Mijnbouw

De cijns is een van de heffingen onder de Mijnbouwwet en komt binnen op de KGG-begroting. 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 op de KGG-begroting. De hoogte daarvan is afhankelijk van de maatvoering.

8/9/10. Verhoging cijns bestaande velden

De cijns is een van de heffingen onder de Mijnbouwwet. 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 (8/9/10). 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.

11/12/13. Verhoging cijns nieuwe velden

Er kan ook worden gekozen voor een verhoging van de cijns zonder afschaffing van de standstillbepaling (11/12/13). 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.

14. 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.

15. 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

3.14 Klimaatfonds

In het coalitieakkoord Rutte IV is € 35 miljard euro (in prijspeil 2022) gereserveerd voor het Klimaatfonds voor de periode 2022 tot en met 2030. Het Klimaatfonds heeft op basis van de Klimaatwet als doel het faciliteren van maatregelen die bijdragen aan het terugdringen van emissies van broeikasgassen tot de niveaus bedoeld in artikel 2, eerste en tweede lid, van de Klimaatwet, en bijdragen aan de transitie naar een klimaatneutrale energievoorziening, economie en samenleving en om bij te dragen aan een rechtvaardige klimaattransitie. Het

Klimaatfonds is onderverdeeld in de percelen: Kernenergie, CO2-vrije gascentrales, Energie-infrastructuur, Vroege fase opschaling, Verduurzaming industrie en innovatie van het mkb en Verduurzaming gebouwde omgeving. 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.

Een deel van de middelen is al overgeheveld naar de verschillende departementale begrotingen (o.a. VRO, KGG, IenW, LVVN) om uitvoering te geven aan de doelen uit de Klimaatwet, zoals bijvoorbeeld naar artikel 31 op de KGG-begroting ('Een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering'). Om de klimaatdoelen overeind te houden en 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. Er zit momenteel nog cumulatief 26 miljard euro in het Klimaatfonds tot en met 2035 waarover politieke besluitvorming plaats moet vinden. Een gedeelte hiervan is al wel toegekend (onder voorwaarden) en een gedeelte is gereserveerd voor bepaalde maatregelen. Op het Klimaatfonds kan nog voor 35,1 miljard euro worden omgebogen (dit bestaat uit de overhevelingen die in 2023 en 2024 zijn gedaan, en de resterende middelen op de Klimaatfondsbegroting). Deze middelen zijn op het moment van het publiceren van deze ombuigingslijst nog niet juridisch verplicht. Een deel van reeds overgehevelde middelen is inmiddels juridisch verplicht. Dit deel zit dus niet in het genoemde totaalbedrag dat kan worden omgebogen. Op het moment dat er wordt gekozen om te buigen op Klimaatfondsmiddelen, zal nader moeten worden onderzocht welk deel van de middelen op dat moment reeds juridisch verplicht is. Naar verwachting zal de besparing lager uitvallen dan het voornoemde bedrag naarmate de tijd vordert. Omdat het Klimaatfonds loopt tot 2030 (en kernenergie tot en met 2035) leiden alle hieronder gepresenteerde ombuigingen tot incidentele besparingen.

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 42,5 procent hernieuwbare energie in 2030. Dit kan door normerende en beprijzende maatregelen worden behaald. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) rapporteert over de voortgang van het Nederlandse klimaatbeleid.

Tabel 25 Ombuigingen Klimaatfonds								
Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)								
Nr.	Maatregel	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in.
Klimaatfonds								
Algemene ombuigingen Klimaatfonds								
1	Klimaatfonds: volledig afschaffen (enkel fonds, cumulatief 26,0 mld. t/m 2035)	- 758	- 2.783	- 2.440	- 2.936	- 2.488	0	2031
1a-i	Kernenergie (fonds, cumulatief 14,1 mld. t/m 2035)	0	- 150	- 386	- 892	- 1.042	0	2036
1a-ii	Kernenergie (overgeheveld)	- 78	- 42	- 47	- 33	- 29	0	2031
1b	CO2-vrije gascentrales (fonds, cumulatief 0,9 mld. t/m 2030)	0	0	0	0	0	0	2031
1c-i	Vroege fase opschaling (fonds, cumulatief 5,2 mld. t/m 2030)	- 362	- 1.420	- 749	- 827	- 620	0	2031
1c-ii	Vroege fase opschaling (overgeheveld)	- 281	- 587	- 847	- 1.023	- 710	0	2031
1d-i	Energie-infrastructuur (fonds, cumulatief 0,7 mld. t/m 2030)	- 40	- 189	- 121	- 128	- 63	0	2031
1d-ii	Energie-infrastructuur (overgeheveld)	- 86	- 531	- 484	- 404	- 310	0	2031
1e-i	Verduurzaming industrie & innovatie mkb (fonds, cumulatief 3,4 mld. t/m 2030)	- 331	- 860	- 654	- 596	- 438	0	2031
1e-ii	Verduurzaming industrie & innovatie mkb (overgeheveld)	- 208	- 214	- 169	- 131	- 108	0	2031
1f-i	Verduurzaming gebouwde omgeving (fonds, cumulatief 1,6 mld. t/m 2030)	- 25	- 165	- 480	- 394	- 326	0	2031
1f-ii	Verduurzaming gebouwde omgeving (overgeheveld)	- 1.027	- 933	- 483	- 479	- 473	0	2031
Beleidspecifieke ombuigingen Klimaatfonds								
<i>Klimaatfonds: perceel Kernenergie</i>								
2	Terugdraaien ondersteuning ontwikkeling SMR's	- 6	- 18	- 12	- 8	- 5	0	2031
3	Eén kerncentrale minder bouwen	0	0	0	0	0	0	2040

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)

<i>Klimaatfonds: perceel Vroege fase opschaling</i>							
4	De productie van waterstof op land (elektrolyse onshore)	- 550	- 1.600	- 500	- 400	- 400	0 2031
5	De productie van waterstof op zee (elektrolyse offshore)	0	- 250	- 250	- 250	- 250	0 2031
6	Ondersteuning ketenvorming en recyclingtechnieken circulaire plastics	0	- 55	- 29	- 25	0	0 2031
7	Subsidie voor waterstof in wegvervoer en binnenvaart	0	- 84	- 92	- 80	- 52	0 2031
8	Inpassingskosten Wind op Zee	- 35	- 48	- 153	- 154	- 150	0 2031
9	Verduurzaming zeevaartschepen	0	- 29	- 42	- 36	- 24	0 2031
10	Bevorderen circulair doen en gedrag	0	- 5	- 5	- 6	0	0 2031
<i>Klimaatfonds: perceel Energie-infrastructuur</i>							
11	Laadinfra wegvervoer	0	- 74	- 63	- 63	- 63	0 2031
12	Laadinfra bouw	0	- 28	- 28	- 22	- 12	0 2031
13	Warmte-infrastructuur glastuinbouw	- 18	- 56	- 61	- 46	- 23	0 2031
14	Afschalen Warmtenetten Investeringsubsidie (WIS)	0	0	0	- 2	- 17	0 2031
15	Waterstofopslag	0	- 120	0	0	0	0 2027
16	Inzet batterijen voor zonneparken	0	0	- 29	- 26	- 50	0 2031
17	Zon op dak	0	- 50	- 50	- 50	0	0 2029
<i>Klimaatfonds: perceel Verduurzaming industrie & innovatie MKB</i>							
18	Afschaffen reservering maatwerksubsidies AVI's	- 37	- 37	- 37	- 37	- 37	0 2031
19	Ondersteuning MKB	0	- 140	0	0	0	0 2027
20	EG-regeling glastuinbouw	- 18	- 27	- 28	- 29	- 14	0 2031
<i>Klimaatfonds: perceel Gebouwde omgeving</i>							
21a	ISDE: Verlagen subsidiepercentage van 30 procent naar 20 procent	0	0	- 155	- 125	- 125	0 2031
21b	ISDE: Herinvoeren van 2-maatregeleneis	0	0	- 15	- 15	- 15	0 2031
21c	ISDE: alleen tot 2 jaar na transactiemoment (gekoppeld aan normering)	0	0	- 250	- 160	- 165	0 2031
22	Afschalen subsidie voor maatschappelijk vastgoed (DUMAVA)	- 60	- 35	- 80	- 65	- 55	0 2031
23	Verlaging inkomensgrens Warmtefonds	0	- 15	- 15	- 15	- 15	0 2031
24	Financieringsoptie maatschappelijk vastgoed	0	0	- 175	0	0	0 2028

3.14.1 Algemene ombuigingen Klimaatfonds

1. Klimaatfonds: volledig afschaffen (2025 t/m 2035 26,0 miljard euro)

In totaal kan er nog voor 26,0 miljard euro worden omgebogen aan middelen in het Klimaatfonds over de periode 2025 t/m 2035. Dit bestaat dus uit de resterende middelen binnen het Klimaatfonds. In de onderstaande maatregelen (1a-1 t/m 1f-2) is opgenomen hoeveel er nog op reeds overgehevelde middelen omgebogen kan worden (per perceel), rekening houdend met de juridische verplichtingen die met deze middelen reeds zijn aangegaan.

Er kan voor worden gekozen om het Klimaatfonds af te schaffen. Dit vergt een wetswijziging. Zonder andere maatregelen heeft dit invloed op het behalen van de (Europese) klimaatdoelstellingen, zoals 55 procent CO₂-reductie in 2030 en 42,5 procent hernieuwbare energie in 2030. Hierbij is het 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 overheidsgeven moet er meer worden genormeerd en geprijsd. Deze maatregelen zullen

de kosten voor bedrijven en burgers 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 Investeringsubsidie 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-1. Volledige ombuiging perceel Kernenergie (fonds, cumulatief 14,1 mld. t/m 2035)

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. Dit kan middels additionele investeringen in de elektriciteits- en waterstofinfrastructuur waardoor genoeg duurzame energie kan worden geïmporteerd en daarmee voorzien worden 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. Nadelen van deze maatregel 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: 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 14,1 miljard euro. Deze ombuiging betreft niet enkel de kosten voor de bouw van nieuwe centrales (14,0 miljard euro), maar ook het terugdraaien van onderzoeken naar nieuwbouw van kerncentrales en middelen voor de uitvoeringslasten (33,1 miljoen euro).

1a-2. Ombuiging op reeds overgehevelde middelen uit perceel Kernenergie

Er zijn reeds middelen overgeheveld uit het perceel Kernenergie van het Klimaatfonds naar de begrotingen van Klimaat en Groene Groei en Infrastructuur en Waterstaat. Dit gaat met name om middelen om onderzoek te doen naar de nieuwbouw van kerncentrales, middelen voor het verbeteren van de nucleaire kennisinfrastructuur in Nederland, middelen voor de ontwikkeling van small modular reactors (SMR's) en uitvoeringskosten. Voor een deel van deze middelen zijn reeds verplichtingen aangegaan. Dit betekent dat deze ombuiging niet alle reeds overgehevelde middelen behelst. Op het moment dat er wordt gekozen voor een dergelijke ombuiging, zal nader moeten worden onderzocht welk deel van de middelen op dat moment reeds juridisch verplicht is. Naar verwachting zal de besparing lager uitvallen dan de aangegeven reeks naarmate de tijd vordert.

1b. Volledige ombuiging perceel CO₂-vrije gascentrales (fonds, cumulatief 0,9 mld. t/m 2030)

Voor het stimuleren van de ombouw van gascentrales is 985 mln euro gereserveerd binnen het Klimaatfonds. 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-1. Volledige ombuiging perceel Vroege fase opschaling (fonds, cumulatief 5,2 mld. t/m 2030)

Het perceel vroege fase opschaling uit het Klimaatfonds is gericht op innovatieve technologieën op het gebied van elektrolyse, vergassing en pyrolyse. Het ontwikkelen van deze technieken gaat gepaard met opschalingsbarrières. In vergelijking met andere technieken, zoals zonne-energie en wind op zee, is groene waterstof een relatief dure technologie. Daarnaast heeft waterstof relatief hoge omzettingsverliezen. Hier staat tegenover dat groene waterstof makkelijker opgeslagen kan worden. In principe heeft het schrappen van deze middelen geen directe invloed op het behalen van de klimaatdoelstellingen, mits er andere (normerende) maatregelen voor in de plaats komen. De mate van normering is wel afhankelijk van de internationale concurrentie binnen de verschillende sectoren. Deze vraag kan aanbod creëren, maar individuele projecten voor ondernemers zijn mogelijk niet sluitend en investeren in nieuwe technieken kent 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. Zo is het risico dat het kabinetsdoel voor 4GW elektrolyse in Nederland in 2030 niet gehaald gaat worden.

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. Mogelijk zullen Nederlandse bedrijven wel waterstof moeten importeren vanuit het buitenland (bijvoorbeeld Spanje) 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 volledige ombuiging op het perceel vroege fase opschaling resulteert in een besparing van 5,2 miljard euro. Dit betreft onder andere middelen voor de productie van waterstof op land (elektrolyse onshore 500-1000 MW) en zee (elektrolyse offshore 500 MW).

1c-2. Ombuiging op reeds overgehevelde middelen uit perceel Vroege fase opschaling

Er zijn reeds middelen overgeheveld uit het perceel Vroege fase opschaling van het Klimaatfonds. Dit gaat met name om middelen voor IPCEI en vergassing. Voor een deel van deze middelen zijn reeds verplichtingen aangegaan. Dit betekent dat deze ombuiging niet alle reeds overgehevelde middelen behelst. Op het moment dat er wordt gekozen voor een dergelijke ombuiging, zal nader moeten worden onderzocht welk deel van de middelen op dat moment reeds juridisch verplicht zijn. Naar verwachting zal de besparing lager uitvallen dan de aangegeven reeks naarmate de tijd vordert.

1d-1. Volledige ombuiging perceel Energie-infrastructuur (fonds, cumulatief 0,7 mld. t/m 2030)

Binnen het Klimaatfonds is 0,7 miljard euro gereserveerd voor de uitrol van energie-infrastructuur. Hier vallen maatregelen onder voor het subsidiëren van fysieke infrastructuurprojecten zoals de laadinfrastructuur of de aanleg van warmtenetten, maar ook voor kennisopbouw en het versterken van de uitvoeringscapaciteit. Deze investeringen hebben logischerwijs geen direct CO₂-effect, maar zijn wel randvoorwaardelijk voor het realiseren van de klimaat- en energietransitie: vertraging van de uitrol van passende infrastructuur zorgt voor vertraging in de realisatie van een hernieuwbaar energiesysteem, wat nodig is voor sectoren om te verduurzamen. De uitrol van infrastructuur is hiermee bepalend voor het transitietempo; door coördinatie- en transitiefalen vindt deze ontwikkeling door de markt niet of niet tijdig plaats.

1d-2. Ombuiging op reeds overgehevelde middelen uit perceel Energie-infrastructuur

Er zijn reeds middelen overgeheveld uit het perceel Energie-infrastructuur van het Klimaatfonds. Dit gaat bijvoorbeeld om middelen voor de subsidie voor de aanleg van warmtenetten (Warmtenetten investeringssubsidie, WIS), de aanleg van een waterstofnetwerk op zee, de laadinfrastructuur (check input lenW), en batterijen bij zonneparken. Voor een deel van deze zijn reeds verplichtingen aangegaan. Dit betekent dat deze ombuiging niet alle reeds overgehevelde middelen behelst. Op het moment dat er wordt gekozen voor een dergelijke ombuiging, zal nader moeten worden onderzocht welk deel van de middelen op dat moment reeds juridisch verplicht is. Naar verwachting zal de besparing lager uitvallen dan de aangegeven reeks naarmate de tijd vordert.

1e-1. Volledige ombuiging perceel Verduurzaming industrie & innovatie MKB (fonds, cumulatief 3,4 mld. t/m 2030)

De doelstelling van het perceel Verduurzaming Industrie is het ondersteunen van industriële verduurzamingsprojecten voor het verwezenlijken van groene industriepolitiek. De belangrijkste instrumenten zijn de Nationale Investeringsregeling Klimaatprojecten Industrie (NIKI), de Versnelde klimaatinvesteringen industrie (VEKI) en de bindende maatwerkafspraken met de 10-20 grootste uitstoters. Voor deze maatwerkaanpak is met 11 bedrijven een *Expression of Principles (EoP)* en 1 Joint Letter of Intent (JLoI) getekend. Bij een uiteindelijke bindende maatwerkafpraak is sprake van een juridische verplichting. Op het moment dat op dit perceel wordt omgebogen zal nader moeten worden onderzocht welk deel van de middelen op dat moment reeds juridisch verplicht is. 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.

1e-2. Ombuiging op reeds overgehevelde middelen uit perceel Verduurzaming industrie & innovatie MKB

Er zijn reeds middelen overgeheveld uit het perceel verduurzaming industrie. Voorbeelden hiervan zijn middelen voor de VEKI, een deel van de middelen voor de NIKI en middelen voor maatwerkafspraken. Doordat deze middelen al op departementale begrotingen staan, zijn in sommige gevallen (bijvoorbeeld ten aanzien van de VEKI) reeds middelen ingezet en verplichtingen aangegaan voor een deel van de nog niet bestede middelen. Dit betekent dat deze ombuiging niet alle reeds overgehevelde middelen behelst. Op het moment dat er wordt gekozen voor een

dergelijke ombuiging, zal nader moeten worden onderzocht welk deel van de middelen op dat moment reeds juridisch verplicht is. Naar verwachting zal de besparing lager uitvallen dan de aangegeven reeks naarmate de tijd vordert.

1f-1. Volledige ombuiging perceel Gebouwde omgeving (fonds, cumulatief 1,6 mld. t/m 2030)

Binnen het Klimaatfonds kunnen de budgetten voor de subsidies in het perceel gebouwde omgeving volledig worden afgeboekt. In plaats van subsidies kunnen bestaande normen worden aangescherpt of nieuwe normen worden geïntroduceerd. Het verder versnellen van bestaande normen of afspraken, zoals de Nationale Prestatieafspraken met woningcorporaties en het uitschakelen van alle E, F en G label-huurwoningen per 2029, is ingrijpend. Er moet o.a. rekening gehouden worden met de capaciteit bij woningcorporaties. Het schrappen van de subsidiebudgetten in de gebouwde omgeving zet de betaalbaarheid van de energietransitie van lage- en potentieel middeninkomens onder druk. Eventueel kunnen specifiek voor deze doelgroep financieringsmogelijkheden worden behouden. N.B. Binnen het perceel Gebouwde omgeving zijn middelen gereserveerd die ook onderdeel zijn van het juridisch bindende Herstel- en Veerkrachtplan (HVP).

1f-2. Ombuiging op reeds overgehevelde middelen uit perceel Gebouwde omgeving

Er zijn reeds middelen overgeheveld uit het perceel gebouwde omgeving van het Klimaatfonds. Dit gaat bijvoorbeeld om middelen voor het Nationaal Isolatie Programma (NIP), verduurzaming van maatschappelijk vastgoed, stimulering van hybride warmtepompen en het ophogen van het Warmtefonds. Voor een deel van deze middelen zijn reeds verplichtingen aangegaan. Dit betekent dat deze ombuiging niet alle reeds overgehevelde middelen behelst. Op het moment dat er wordt gekozen voor een dergelijke ombuiging, zal nader moeten worden onderzocht welk deel van de middelen op dat moment reeds juridisch verplicht is. Naar verwachting zal de besparing lager uitvallen dan de aangegeven reeks naarmate de tijd vordert. N.B. Binnen het perceel Gebouwde omgeving zijn middelen gereserveerd die ook onderdeel zijn van het juridisch bindende Herstel- en Veerkrachtplan (HVP).

3.14.2 Klimaatfonds: perceel Kernenergie

2. Terugdraaien 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. Ook binnen het klimaatpakket is er een SMR-programma voorzien. De bijbehorende middelen zijn bij de voorjaarsnota 2024 meerjarig naar de EZK-begroting overgeheveld vanuit het Klimaatfonds. Er kan voor worden gekozen om het besluit tot ondersteuning van ontwikkeling SMR's terug te draaien. De inzet van SMR's kan worden overgelaten aan private partijen en/of medeoverheden, waarbij het Rijk zich enkel focust op sturing en het scheppen van de kaders. Deze ombuiging levert een besparing op van 49 miljoen euro t/m 2029.

3. Eén kerncentrale minder bouwen

De huidige ambitie om vier kerncentrales te bouwen kan worden verlaagd. Het is niet met zekerheid te zeggen hoe groot de besparing zal zijn als gevolg van deze maatregel. Het rapport Keuzewijzer Klimaat en Energie gaat uit van ca. 7 miljard euro aan bouwkosten per centrale van 1,6 GW. Dit is exclusief eventuele operationele kosten (voor de overheid). De bouwkosten hangen daarnaast af van schaalvoordelen en leereffecten: des te meer centrales er worden gebouwd, des te lager zijn naar verwachting de kosten per centrale. Tenslotte hoeft de overheid ook niet de volledige bouwkosten te dragen. Dit is afhankelijk van de afspraken die nog moeten worden gemaakt omtrent de financieringsconstructie. Er kan door deze maatregel mogelijk uitgegaan worden van een besparing van cumulatief circa 3 miljard euro tussen 2030-2040. Dit is echter zeer onzeker en betekent niet dat er voor de bouw van vier kerncentrales uitgegaan moet worden van 12 miljard aan kosten, gezien de eerder genoemde schaalvoordelen en leereffecten. Het totale bedrag voor vier centrales ligt dus naar verwachting hoger. Daarnaast is deze ombuiging afhankelijk van of er bouwers zijn die één (i.t.t. een paar van twee) kerncentrale aanbieden en de prijs daarvan. Vanwege de schaalvoordelen van het bouwen van twee centrales tegelijk, is het de vraag of het bouwen van één centrale financieel gunstig is. Het alternatief is om te besluiten twee centrales niet te bouwen.

3.14.3 Klimaatfonds: perceel Vroege fase opschaling

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

Binnen het Klimaatfonds richten de programma's voor elektrolyse onshore zich op zowel 50 megawatt (MW) als 500 – 1.000 MW installaties. 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 4,7 mld euro t/m 2030. Hiervoor gelden dezelfde nadelen als beschreven onder de ombuiging 'Volledige ombuiging perceel Vroege fase opschaling'.

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

Binnen het Klimaatfonds richten de programma's voor elektrolyse offshore zich op 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. Hiervoor gelden dezelfde nadelen als beschreven onder de ombuiging 'Volledige ombuiging perceel Vroege fase opschaling'.

6. Ondersteuning ketenvorming en recyclingtechnieken circulaire plastics

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 212 miljoen euro. Deze maatregel schrapt de middelen voor deze maatregel die al zijn overgeheveld naar de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het totaal aan gereserveerde middelen op het Klimaatfonds voor de ondersteuning ketenvorming en recyclingtechnieken circulaire plastics. Deze ombuigingsmaatregel is ook te vinden op de lijst voor de lenW-begroting.

7. Subsidie voor waterstof in wegvervoer en binnenvaart

In het Klimaatfonds zijn middelen gereserveerd voor een subsidie voor waterstof in wegvervoer en binnenvaart. Deze maatregel schrapt het deel voor de binnenvaart. De subsidie is bedoeld om de ontwikkeling van waterstof in de vervoerssector te versnellen. Naarmate de subsidie verminderd wordt, wordt het stimulerende effect ook kleiner. Dit zou kunnen worden opgevangen door het stimuleren van het reduceren van de CO₂-uitstoot te door te beprijzen of normeren. Hiermee is het aan de markt om te kiezen voor het type duurzame-energiedrager en stuurt de overheid niet op waterstof in de binnenvaart. Deze ombuigingsmaatregel is ook te vinden op de lijst voor de lenW-begroting.

8. Inpassingskosten wind op zee

Om 21 GW aan Wind op zee te realiseren heeft het kabinet bij het aanwijzen van de nieuwe windenergiegebieden in het Programma Noordzee 2022-2027 besloten tot een maatregelenpakket en daarvoor 1,69 miljard euro gereserveerd uit het Klimaatfonds. Deze middelen zijn overgeheveld naar KGG, lenW en LVVN. Een groot gedeelte van dit flankerend beleid is niet juridisch verplicht, en daarom kan daarop worden omgebogen. De doestelling van 21 GW kan worden gehaald indien wordt omgebogen op niet juridisch en niet wettelijk verplichte middelen. De kosten komen dan terecht bij andere partijen.

Het gaat om de volgende middelen in de periode 2025-2029:

Tabel 26 Inpassingskosten Wind op Zee	
Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend).	
	2025-2029
1. KGG - Inpassing op land	- 193
2. lenW – Scheepvaartveiligheid	- 129
3. LVVN – Versterking Noordzee en transitie duurzame voedselvoorziening	- 219
Totaal	- 541

Voor de inpassing op land kan nog 193 miljoen euro worden omgebogen op de KGG-begroting in de periode 2027-2029 dit komt omdat de bijdrage aan de medeoverheden nog vastgesteld moet worden, dit zou in 2026 moeten gebeuren. Daarnaast kan op de lenW-begroting 129 mln worden omgebogen op scheepvaartveiligheid voor de periode 2025 t/m 2029. Er zijn middelen gereserveerd voor BenO laadinfrastructuur, investeringen in het verkeersmonitoringscentrum en de aanschaf van nieuwe MPV (*Multi Purpose Vessels*)-schepen. Op de LVVN begroting kan in de periode 2025 t/m 2029 in totaal 219 miljoen euro omgebogen worden voor de versterking van de Noordzee ecosystemen en voor de transitie naar een duurzame voedselvoorziening. Deze ombuigingsmaatregel is ook te vinden op de lijst voor de lenW en LVVN-begroting.

NB: Op de lenW begroting betreft deze ombuiging ook HVP-middelen. 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.

9. Verduurzaming zeevaartschepen

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. Vanwege de internationale aard van de zeevaart is het lastig om met normeren en beprijzen de zeevaart te vergroenen, daar zal internationaal beleid op moeten worden gevoerd. Deze ombuigingsmaatregel is ook te vinden op de lijst voor de lenW-begroting.

10. Bevorderen circulair gedrag en doen

Het budget voor 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. Deze ombuigingsmaatregel is ook te vinden op de lijst voor de lenW-begroting.

3.14.4 Klimaatfonds: perceel Energie-infrastructuur

11. 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 overheidsondersteuning 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.³⁸ Na 2030 zijn geen middelen uit het Klimaatfonds meer beschikbaar, deze staan geraamd tot en met 2030). Het totaalbedrag dat is gereserveerd binnen het Klimaatfonds vanaf 2025 is circa 350 miljoen euro (laadinfra wegvervoer en slimme laadinfra). Hier staan de totaalrekenen, een deel daarvan is in 2024 al juridisch verplicht (ruim 61 miljoen euro). In het overige deel zitten ook uitvoeringskosten. De uitvoeringskosten zijn beleidsmatig verplicht. Deze ombuigingsmaatregel is ook te vinden op de lijst voor de lenW-begroting.

12. 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 stikstofuitstoot. De laadinfrastructuur kan een concrete drempel zijn om dit bouw materiaal te gebruiken, daarom zijn deze middelen 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 normering bij rijksopdrachtgevers zoals ProRail, RWS en RVB zijn bij deze maatregel niet meegenomen. Deze ombuigingsmaatregel is ook te vinden op de lijst voor de lenW-begroting.

13. 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. Er zijn twee varianten om te korten op subsidiering van de glastuinbouw: 1. Kortten op het budget voor warmte-infrastructuur (deze maatregel); en 2. korten op het budget voor de Energie-efficiëntie glastuinbouw (EG; maatregel 20). Verkend

³⁸ www.pbl.nl/uploads/default/downloads/pbl-2023-reflectie-op-voorstellen-voor-de-inzet-van-middelen-uit-het-klimaatfonds-een-quickscan_5112.pdf.

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. Vanuit het Klimaatfonds is cumulatief 300 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de warmte-infrastructuur glastuinbouw (SWiG) voor de periode 2024-2030, waarvan 75 miljoen euro al juridisch verplicht is. Op het resterende budget van 204 (2025 t/m 2030) miljoen euro kan worden omgebogen. Het PBL kent geen zelfstandig CO₂-emissiereductie effect toe aan deze maatregel, om overlap met effecten van de productie van CO₂-vrije energie te voorkomen. Deze ombuigingsmaatregel is ook te vinden op de LVVN-begroting.

14. Afschalen Warmtenetten Investeringssubsidie (WIS)

De warmtenetten investeringssubsidie (WIS) betreft een subsidie om ervoor te zorgen dat warmtebedrijven de uitrol van warmtenetten kunnen blijven voortzetten om zodoende 500.000 nieuwe aansluitingen te bewerkstelligen voor 2030. De WIS zorgt ervoor dat een deel van de onrendabele top verdwijnt door middel van subsidiering. Met de voorziene inwerkingtreding van de Wet Collectieve Warmtevoorziening (WCW) per 1 januari 2026 zal de tariefregulering voor collectieve warmte in enkele fases overgaan van het aan de gasprijs gekoppelde niet-meer-dan anders-principe (NMDA) naar het kostprijs-plus-model. Doordat kostengebaseerde tarieven worden ingevoerd, zal de onrendabele top voor het aanleggen van warmtenetten geleidelijk verdwijnen, doordat de prijs die warmtebedrijven rekenen meer zal aansluiten bij de kosten die ze maken. Onder kostprijs-plus is geen sprake van een onrendabele top zoals deze wordt berekend in de WIS, omdat alle gemaakte kosten in theorie in rekening gebracht kunnen worden bij de eindgebruiker. Doordat de ACM enkele jaren de tijd nodig heeft om dit model in werking te laten treden wordt de ombuiging per ultimo 2028 voorgesteld. Na 2027 vinden er dus geen openstellingen meer plaats. Dit resulteert volgens de meest recente prognoses in een ombuiging van 19 miljoen euro in 2028 en 2029, daarbij wordt tot en met 2030 cumulatief 63 miljoen euro bespaard.

15. De-risken grootschalige waterstofopslag

Voor de aanleg van de eerste vier cavernes voor grootschalige opslag van waterstof is 125 miljoen euro beschikbaar gesteld uit het Klimaatfonds. Er is nog 120 miljoen euro extra gereserveerd binnen het Klimaatfonds voor nieuwe cavernes. Het is nu nog niet duidelijk hoeveel cavernes echt nodig zijn ter ondersteuning van de verdere door groei van waterstof. Daarnaast kan de markt dit ook zelf oppakken. PBL onderschrijft de onzekerheid hoeveel zoutcavernes nodig zijn en hoe de productie en import van waterstof zich de komende jaren zal ontwikkelen. Dit resulteert in een besparing van 120 miljoen euro.

16. Inzet batterijen voor zonneparken

Deze maatregel schrapt de reservering binnen het Klimaatfonds voor de inzet van batterijen bij zonneparken, zodat de betreffende middelen bespaard kunnen worden. Hiermee kan 105 miljoen euro cumulatief worden omgebogen. PBL heeft geoordeeld dat de subsidie-intensiteit van de beoogde maatregel (onderbouwd door CE Delft³⁹) hoog is en blijft, in relatie tot de CO₂-reductie die verwacht wordt door deze maatregel⁴⁰. Er kunnen dus vraagtekens worden gezet bij de doelmatigheid van de beoogde optie, wat een overweging kan zijn om de reservering te laten vervallen.

17. Zon op dak

Binnen het perceel Energie-infrastructuur van het Klimaatfonds is 150 miljoen euro gereserveerd voor een subsidiemaatregel om zonnepanelen- te stimuleren op bijvoorbeeld parkeerplaatsen en daken boven agrarische activiteiten. Hiervoor moet geïnvesteerd worden in bijvoorbeeld draagconstructies of lichtgewicht/lichtdoorlatende panelen. Het is de vraag of een dergelijke maatregel op dit moment het meest doelmatig is om de CO₂-uitstoot bij energieproductie te verminderen. Er is momenteel reeds een overaanbod van elektriciteit uit zon-PV, dus een subsidie is op dit moment naar verwachting niet opportuun. Daarnaast is de vraag of er niet eerst ingezet moet worden op zonnepanelen die op doelmatigere wijze (zonder subsidie) op andere locaties kunnen worden aangebracht. Er kan voor gekozen worden om de reservering binnen het Klimaatfonds te schrappen en de betreffende middelen te besparen.

³⁹ Notitie CE Delft, Subsidie voor uitgestelde levering met batterijen en zon-PV, oktober 2023.

⁴⁰ Rapport PBL, Reflectie op voorstellen voor de inzet van middelen uit het Klimaatfonds in het MJP 2025. Een quickscan, april 2024.

3.14.5 Klimaatfonds: perceel Verduurzaming industrie & innovatie MKB

18. Afschaffen 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. Bovenop de bestaande 3 miljard euro voor o.a. de maatwerkaanpak in het perceel Verduurzaming Industrie (zie maatregel 12), is 222 miljoen euro gereserveerd voor aparte maatwerkafspraken met AVI's. De AVI's kunnen ook binnen de oorspronkelijke maatwerkafspraken worden meegenomen en daarbinnen worden afgewogen tegen de andere maatwerkbedrijven

19. Ondersteuning MKB

Er is 140 miljoen euro gereserveerd voor steun aan mkb'ers bij het voldoen aan de aangescherpte energiebesparingsplicht. Dit betreft flankerend beleid zonder direct reductiepotentieel en het instrument om het mkb te ondersteunen wordt nog ontwikkeld. Maatregelen vanuit de energiebesparingsplicht zijn echter alleen verplicht als ze zichzelf terugverdienen binnen 7 jaar, waardoor subsidie ondoelmatig is. Daarnaast is er reeds instrumentarium voor de verduurzaming van mkb, zoals het ontzorgingsprogramma en de BMKB-G.

20. 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. Er zijn twee varianten om te korten op subsidiering van de glastuinbouw: 1. Korten op het budget voor warmte-infrastructuur (maatregel 13); en 2. korten op het budget voor de Energie-efficiëntie glastuinbouw (EG; deze maatregel). 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. Vanuit het Klimaatfonds is cumulatief 200 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de glastuinbouw voor de periode 2024-2030 voor de regeling voor de Energie-efficiëntie Glastuinbouw (EG), waarvan 57 miljoen euro juridisch verplicht is. Het resterende budget van 117 (142 t/m 2030) miljoen euro kan worden omgebogen. Volgens het PBL is een CO₂ reductie van 0,53 tot 0,64 megaton in 2030 plausibel. Deze maatregel is ook te vinden op de LVVN-begroting.

3.14.6 Klimaatfonds: perceel Gebouwde omgeving

21. 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 goed vinden, zou je de regeling meer kunnen richten op de lagere inkomensgroepen. Door deze maatregelen neemt naar verwachting het aantal subsidieaanvragen af. Dit kan potentieel wel de doeltreffendheid van de regeling negatief beïnvloeden. De ombuigingen gaan in per 2027. Het effect van deze voorgestelde wijzigingen treedt namelijk pas volledig op na 2 jaar, omdat woningeigenaren tot twee jaar na de desbetreffende uitgave subsidie aan kunnen vragen. De isolatiemaatregelen binnen de ISDE worden gefinancierd vanuit bestaand budget op de KGG-begroting en vanuit Klimaatfondsbudget voor het NIP. De voorgestelde ombuigingen zien daarmee zowel op Klimaatfondsgelden als op reguliere gelden op de KGG-begroting.

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, kan worden gekort op de middelen die Nederland van de Europese Commissie zal ontvangen. Tot slot worden voor Groningen en Noord-Drenthe in het kader van schade- en eerherstel middelen beschikbaar gesteld voor de verduurzaming van woningen in aanvulling op bestaande subsidieregelingen (SVOH, SVVE, ISDE). Besparen op de ISDE betekent dat er voor Groningen en Noord-Drenthe geen of minder ISDE beschikbaar is. Er kan gekozen worden om Groningen en Noord-Drenthe uit te zonderen, dit betekent dat de maatregel minder grote besparingen oplevert. Deze ombuigingsmaatregelen zijn ook te vinden op de lijst voor de VRO-begroting.

21a. 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 subsidie percentage verhoogd van 20 procent naar 30 procent. Dit subsidie percentage kan terug worden verlaagd naar 20 procent. Binnen het Klimaatfonds zijn deze middelen toegevoegd aan de ISDE op de KGG-begroting. De wijziging is daarmee van toepassing op de gehele ISDE-reeks. De wijziging levert in ieder geval een besparing op van 33 procent per jaar. De besparing zou hoger uit kunnen vallen doordat het lagere percentage het minder aantrekkelijk maakt om de subsidie aan te vragen. De ISDE kan worden verstrekt voor maatregelen tot 2 jaar terug. De besparing gaat daarom per 2027 in. Deze ombuigingsmaatregel is ook te vinden op de lijst voor de VRO-begroting.

21b. 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 één energiebesparende isolatiemaatregel wordt getroffen. Deze 2-maatregeleneis kan opnieuw worden ingevoerd om mensen te stimuleren meerdere verduurzamingsmaatregelen te treffen. 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. Ook kan, volgens TNO, de verplichting van minimaal 2 maatregelen het aantal freeriders (aanvragers die ook zonder subsidie hadden verduurzaamd) in de regeling worden beperkt, waardoor er minder budget nodig is voor hetzelfde energiebesparingseffect⁴¹. Deze ombuigingsmaatregel is ook te vinden op de lijst voor de VRO-begroting.

21c. ISDE alleen tot 2 jaar na transactiemoment (gekoppeld aan normering)

Op dit moment kan de investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE) op elk moment aangevraagd worden. Het interdepartementaal beleidsonderzoek Klimaat «scherpe doelen, scherpe keuzes» stelt dat het beleid voor koopwoningen nog te veel is gebaseerd op vrijwilligheid en raadt aan om bijv. bij transactiemomenten (de koop of verkoop van een woning) binnen 2 jaar isolatie tot de standaard te verplichten. In die zin zou de ISDE ook aan een tijdsfad gekoppeld kunnen worden, waarbij het alleen mogelijk is subsidie aan te vragen binnen 2 jaar na een transactiemoment. Op deze manier zullen naar verwachting het aantal subsidieaanvragen afnemen, want huiseigenaren die niet met de normering te maken hebben kunnen geen aanspraak maken op de ISDE en zullen niet ondersteund worden om te verduurzamen. De ombuigingen gaan in per 2027. Het effect van de voorgestelde wijziging treedt namelijk op na 2 jaar. Dit komt omdat woningeigenaren tot twee jaar na het transactiemoment een aanvraag kunnen doen en daarnaast de normering nog ingevoerd zou moeten worden. Deze ombuigingsmaatregel is ook te vinden op de lijst voor de VRO-begroting.

22. Afschalen subsidie voor verduurzaming maatschappelijk vastgoed (DUMAVA)

Voor de jaren 2024 t/m 2030 is er uit het Klimaatfonds 1,9 miljard euro beschikbaar gekomen voor het verduurzamen van maatschappelijk vastgoed, zoals scholen, zorginstellingen en buurthuizen. Hiermee wordt onder andere de subsidieregeling verduurzaming maatschappelijk vastgoed (DUMAVA) gecontinueerd. De regeling kan zowel aangevraagd worden voor losse maatregelen als voor integrale renovaties, waar 70 procent van het budget voor bestemd is. Om ervoor te zorgen dat er in één keer grotere duurzaamheidstappen gezet worden, kan ervoor worden gekozen om om de subsidieregeling enkel in te zetten voor grote integrale verduurzamingsaanpakken, daarmee zou er 30 procent omgebogen kunnen worden op de DUMAVA subsidie. Deze ombuigingsmaatregel is ook te vinden op de lijst voor de VRO-begroting.

23. Verlaging inkomensgrens Warmtefonds

Het Nationaal Warmtefonds biedt verantwoorde en betaalbare financiering voor de verduurzaming van de gebouwde omgeving voor eigenaar-bewoners, 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 2023 is besloten om deze inkomensgrens voor renteloos lenen verder te verhogen tot 60.000 euro. Het Warmtefonds concurreert hierdoor met consumptief kredietverstrekkers. Dit maakt voor deze verstrekkers dat de stimulans afneemt om kredieten voor verduurzaming op de markt te brengen. Om de doelmatigheid te vergroten, zou de verhoging van de inkomensgrens van 45.014 euro naar 60.000 euro teruggedraaid kunnen worden. Dit resulteert in de ombuiging van 18 miljoen euro per jaar. Een alternatief is om de inkomensgrens verder te verlagen door aan te sluiten bij de huurtoeslag. De inkomensgrens voor de huurtoeslag bedraagt momenteel 32.350 euro. Deze beleidswijziging betekent dat middeninkomens minder ondersteund worden en

⁴¹ TNO expertsessie reflectie sociaal economische gevolgen van Klimaatfondsvoorstellen | Rapport | Rijksoverheid.nl

vergroot potentieel de groep huishoudens die achterblijft met verduurzaming. In aanvulling op de tabel die t/m 2029 loopt: de besparing in 2030 is 17 miljoen euro per jaar. Deze ombuigingsmaatregel is ook te vinden op de lijst voor de VRO-begroting.

24. Financieringsoptie maatschappelijk vastgoed

Voor het Meerjarenprogramma 2026 van het Klimaatfonds staat een reservering voor het maatschappelijk vastgoed. Het doel is om een instrument te vinden om 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. Deze optie wordt nog uitgewerkt. Er kan voor worden gekozen om deze optie niet verder uit te werken en te blijven bij de subsidieregeling DUMAVA en dotaties in bestaande fondsen om verduurzaming van maatschappelijk vastgoed te stimuleren. Dit levert een besparing van 175 miljoen op in 2027. Het schrappen van de financieringsoptie kan leiden tot minder investeringen in verduurzaming van maatschappelijk vastgoed. Deze ombuigingsmaatregel is ook te vinden op de lijst voor de VRO-begroting.

3.15 Nationaal Groeifonds

Het Nationaal Groeifonds (NGF) heeft als doel het duurzame verdienvermogen in Nederland te versterken. Bij introductie van het fonds is een bedrag van 20 miljard euro beschikbaar gesteld. Hiervan is 15,2 miljard aan projecten toebedeeld of alternatief ingezet. Binnen het Nationaal Groeifonds worden middelen aan projecten toebedeeld middels een reservering, voorwaardelijke toekenning of definitieve toekenning. De voorwaardelijke toekenningen (3,5 miljard) en reserveringen (1,3 miljard) resteren op de NGF-begroting. Definitieve toekenningen worden overgeheveld naar de begroting van het uitvoerende departement.

Tabel 27 Ombuiging Nationaal Groeifonds

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)

Nr.	Maatregel	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in.
Nationaal Groeifonds								
1	Afstromen onverdeelde budgetten NGF	- 38	- 89	- 184	- 244	- 42	0	2033

1. Afstromen 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. De onverdeelde middelen die waren bestemd voor ronde 4 en 5 van het NGF zijn reeds, conform het hoofdlijnenakkoord 2024-2028, afgeroomd (6,8 miljard). In deze ombuiging wordt de verdere ontwikkeling van het NGF stopgezet. Hierbij vervallen alle reserveringen. In totaal betreft dit cumulatief t/m 2032 1,4 miljard euro. Binnen het NGF kunnen middelen gereserveerd worden voor mogelijk kansrijke projecten die nog nader uitgewerkt moeten worden om een toekenning te krijgen of voor de volgende fases van langlopende projecten met een toekenning. De huidige reserveringen betreffen allemaal middelen voor de volgende fases van reeds langlopende projecten met een toekenning. Voor deze 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 afstromen van deze middelen betekent dat de reserveringen niet kunnen worden omgezet in een toekenning.

3.16 Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

De begroting Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LNVN) bedraagt voor het jaar 2025 4.731 miljoen euro en daalt de komende jaren tot 1.607 miljoen euro in 2029. Deze bedragen zijn exclusief de intensiveringen uit het hoofdlijnenakkoord 2024-2028 (HLA). Deze middelen zullen in de komende jaren worden toegevoegd aan de LNVN-begroting en de daling deels teniet doen: inclusief deze middelen is er in 2029 ruim 3 miljard beschikbaar.

De grootste uitgaven hingen de afgelopen jaren samen met de transitie van het landelijk gebied. De laatste jaren zijn hiervoor aanzienlijke middelen vrijgemaakt. Het kabinet Rutte III maakte in 2020 incidenteel 5 miljard euro tot en met 2030 vrij voor de structurele aanpak stikstof, wat later werd aangevuld tot ca. 6,2 miljard euro⁴². Hiervan is 2,85 miljard euro bestemd voor het Programma Natuur, wat grotendeels wordt uitgevoerd door de provincies. De overige middelen zijn bestemd voor het nemen van bronmaatregelen in de landbouw-, industrie, mobiliteit- en bouwsector. Kabinet Rutte IV reserveerde hier bovenop 25 miljard euro tot en met 2035 voor de transitie van het landelijk gebied. De grootste uitgaven die het vorige kabinet heeft gedaan zijn de aanpak piekbelasters (ca. 2 miljard euro) en overboekingen naar provincies voor de uitvoering van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG, ca. 2 miljard euro).

Kabinet Schoof heeft besloten in het hoofdlijnenakkoord 2024-2028 het resterende bedrag van de reservering voor het Transitiefonds (20,5 miljard euro) te schrappen. Het kabinet Schoof heeft hiervoor in de plaats een intensivering van 5 miljard euro tot en met 2030 voor de agrarische sector en een structurele intensivering van 500 miljoen euro per jaar voor agrarisch natuurbeheer opgenomen. Zowel de 5 miljard euro incidenteel als de 500 miljoen euro structureel zijn op de Aanvullende Post gezet.

De besparingsopties 1 t/m 13 zien op het restant van de middelen van de intensiveringen uit Rutte III en Rutte IV en mogelijke besparingen op de nieuwe intensiveringen van kabinet Schoof. Besparingsopties 14 t/m 16 zijn bezuinigingen op subsidies ten aanzien van kliek en verduurzaming. Opties 17 t/m 20 bevatten besparingen op de bijdragen aan agentschappen, zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en kennisinstellingen en de begrotingsreserves. De cijfermatige onderbouwing van de maatregelen is op basis van de begrotingsstand van de ontwerp-begroting 2025. Bij maatregelen die hiervan afwijken staat dat aangegeven.

Tabel 28 Tabel XIV Ombuigingen Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)

Nr.	Maatregel	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in
Provinciale aanpak Transitie Landelijk Gebied en natuurbeleid								
1	Maatregel gerichte beëindiging tweede tranche schrappen	- 164	- 71	- 7	0	0	0	2029
2	Schrappen budget voor afwaardering landbouwgrond	0	- 18	- 13	- 20	0	0	2029
3	Schrappen budget kennis en innovatie ter ondersteuning van de gebiedsprogramma's	0	- 4	- 17	- 20	- 9	0	2030
4	Korting op Programma Natuur	0	0	0	- 33	- 78	0	2031
5	Investering natuurbrandpreventie terugdraaien	- 10	- 11	- 14	- 14	- 14	0	2030
Subsidies transitie landelijk gebied								
6	Afroken niet-verplichte middelen gereserveerd voor innovatieve stalsystemen	- 67	- 16	- 13	- 10	- 21	0	2030
7	Landelijke verplaatsingsregeling veehouderijen met piekbelasting (LVVP) stopzetten	- 44	- 28	- 22	- 12	0	0	2029
8	Terugdraaien verhoging vestigingssteun jonge boeren	- 32	- 35	- 37	0	0	0	2028

⁴² Extra middelen vrijgemaakt bij invoering bouwvrijstelling en na rapport commissie Hordijk.

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)								
9	Schrappen budget voor het vergroten van de afzetmarkt voor biologische producten	- 7	- 9	- 9	- 8	- 9	0	2030
10	Geen nieuwe openstelling subsidie behoud grasland	- 104	0	0	0	0	0	2026
11	Geen saneringsregeling garnalenvisserij	- 5	- 24	- 18	0	0	0	2028
12	Schrappen investering HLA in de agrarische sector	0	- 1.000	- 1.000	- 1.000	- 1.000	0	2031
13a	Volledig ombuigen reservering agrarisch natuurbeheer	0	- 500	- 500	- 500	- 500	- 500	2026
13b	Deels ombuigen reservering agrarisch natuurbeheer: ingroeipad	0	- 400	- 360	- 200	- 160	0	2033
13c	Deels ombuigen reservering agrarisch natuurbeheer: ingroeipad en lager einddoel	0	- 400	- 360	- 200	- 160	- 45	2032
	Subsidies verduurzaming en klimaat	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in
14a	Korten inpassingskosten wind op zee: Versterking Noordzee	- 26	- 25	- 23	- 23	- 20	0	2031
14b	Korten Inpassingskosten wind op zee: Duurzame voedselvoorziening	- 36	- 20	- 23	- 25	- 22	0	2031
15a	Korten op Klimaatfondsbudget voor warmte-infrastructuur glastuinbouw	- 19	- 59	- 81	- 72	- 41	0	2031
15b	Korten op Klimaatfondsbudget voor EG-regeling glastuinbouw	- 18	- 27	- 28	- 29	- 14	0	2031
16a	Borgstellingskrediet voor de landbouw kostendekkend maken	- 4	- 4	- 4	- 4	- 4	- 4	2025
16b	Borgstellingskrediet voor de landbouw afschaffen	0	- 9	- 1	- 1	- 1	- 1	2027
	Bijdragen aan agentschappen, zelfstandige bestuursorganen en kennisinstellingen	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in
17	Korten op bijdragen aan de NVWA	0	- 20	- 30	- 40	- 40	- 40	2028
18	Korten op bijdrage aan Staatsbosbeheer (SBB)	0	- 3	- 5	- 8	- 8	- 8	2028
19	Korting onderzoeksbudgetten kennisinstituten	- 4	- 7	- 7	- 7	- 7	- 7	2026
	Overig	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in
20	Onttrekking begrotingsreserves	- 13	0	0	0	0	0	2026

Transitie landelijk gebied: provinciale aanpak

De provincies voeren een deel van het stikstofbeleid en de transitie landelijk gebied uit. Zo hebben zij onder kabinet Rutte III middelen ontvangen voor het opstellen van een provinciale uitkoopregeling (ombuiging 1). De laatste jaren hebben provincies middelen ontvangen uit de reservering Transitiefonds om uitvoering te geven aan het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), onder andere budget voor het afwaarderen van landbouwgrond (ombuiging 2), en om te investeren in kennis en innovatie (ombuiging 3). In hun verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid voeren provincies het Programma Natuur uit (ombuiging 4), onderdeel van de structurele aanpak stikstof, en dragen zij zorg voor natuurbrandpreventie (ombuiging 5).

Niet al deze middelen zijn reeds besteed. Er kan worden omgebogen op deze middelen, als de keuze wordt gemaakt een andere invulling te geven aan het natuurbeleid of de aanpak landelijk gebied. Budget voor onderstaande maatregelen wordt uitgekeerd aan de provincies via een specifieke uitkering (SPUK). In het hoofdlijnenakkoord 2024-2028 is een korting van 10% op SPUKs opgenomen. De budgettaire reeksen zijn hierop aangepast.

1. Maatregel gerichte beëindiging tweede tranche schrappen

Het kabinet Rutte III heeft middelen gereserveerd voor bronmaatregelen om stikstof te reduceren (hierna: Rutte III-middelen). Een deel van dit budget is gereserveerd voor de maatregel gerichte beëindiging (MGB). De eerste tranche is afgerond. Deze omhuiging betreft de middelen voor de tweede tranche. De tweede tranche zal gaan bestaan uit drie sporen: 1. Een provinciale, gebiedsgerichte aanpak waarmee provincies budget kunnen verkrijgen om gericht specifieke bedrijven rond specifieke Natura 2000 gebieden te laten beëindigen of aan te kopen (150 miljoen euro); 2. Een aanvullende landelijke beëindigingsregeling voor veehouderijlocaties die voldoen aan de drempel voor piekbelasting, specifiek voor diersectoren zonder dierrechten (50 miljoen euro); 3. Een beëindigingsregeling met maatwerk voor piekbelastende veehouderijen met een afwijkende bedrijfsstructuur (50 miljoen euro). De regeling is nog in ontwikkeling, en kan daarom nog worden omgebogen. De totale omhuiging komt neer op 242 miljoen euro voor 2025 tot en met 2027. Deze regeling loopt naast de landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (LBV) en de piekbelastersregeling (LBV-plus). Bij omhuigen van deze middelen zal er minder stikstofreductie plaatsvinden. Daarnaast zijn er verwachtingen richting provincies geschept over deze regeling. Het schrappen hiervan kan daarom negatieve gevolgen hebben voor de relatie met provincies.

2. Schrappen budget voor afwaardering landbouwgrond

Het Kabinet Rutte IV heeft een Grondbank opgericht om grondmobiliteit voor agrarische ondernemers te creëren en om extensievere landbouw te bevorderen. Er is 60 miljoen euro gereserveerd voor financiële afwaardering, ofwel om het economische verschil tussen de marktwaarde bij het huidige agrarisch gebruik en de waarde van de grond bij permanent extensiever gebruik te compenseren. Op deze middelen kan worden omgebogen, wanneer ervoor wordt gekozen deze gronden niet uit te geven tegen lagere waarden maar weer te verkopen tegen de marktprijs. Ook moeten de aankopen nog worden gerealiseerd: als deze niet plaatsvinden, komt dit budget ook vrij te vallen. Het gevolg is dat er via deze route minder grondmobiliteit en geen impuls plaatsvindt voor extensieve landbouw, omdat het grondgebruik niet zal veranderen.

Ook als de grond met hetzelfde doel, dus zonder productiebeperking wordt doorverkocht blijft er een budgettair risico. Een verkoop is immers marktafhankelijk en het kan zijn dat de verkoopwaarde lager uitvalt dan de aankoopwaarde. Het is verstandig hier een budget voor te reserveren. Deze risicoreservering is wel kleiner dan bij een productiebeperking. Daarom wordt in de omhuiging van de huidige 60 miljoen 10 miljoen aan reservering voor dit risico over te houden en komt de besparing uit op 50 miljoen.

Afwaardering van landbouwgrond kan positief bijdragen aan klimaatadaptatie, stikstofreductie, verbetering van water- en bodemkwaliteit en bevorderen van biodiversiteit. Er kan in plaats van afwaardering ook gekozen worden om productiebeperkingen in te stellen op landbouwgrond.

3. Schrappen budget kennis en innovatie ter ondersteuning van de gebiedsprogramma's

In de Kamerbrief 'Toekomstvisie agrarische sector'⁴³ heeft voormalig MLNV aangegeven middelen te reserveren voor 2023 en 2024 voor kennis en innovatie ter ondersteuning van de gebiedsprogramma's en 'no-regretmaatregelen' die de transitie van de landbouw een impuls geven. Deze middelen worden ingezet om de kennis voor de transitie van de landbouw op het boeren erf te vergroten (experimenterlocaties en sociaaleconomische begeleiding) en met technologie beter te kunnen ondersteunen (digitalisering/robotisering). In 2023 en 2024 zijn deze middelen niet tot besteding gekomen, en in het voorjaar van 2024 met behulp van een kasschuif naar de jaren 2025 tot en met 2029 doorgeschoven. Een deel van deze middelen (in totaal 49 miljoen euro) is nog niet juridisch verplicht en kan worden omgebogen. Een omhuiging leidt tot minder kennisverspreiding.

4. Korting op Programma Natuur

LNVN houdt een reservering aan voor Programma Natuur voor de jaren 2028-2030, waarvan 111 miljoen euro voor 2028 en 2029. De middelen zijn bedoeld als aanvulling op de middelen die per provincie bestemd zijn voor het nemen van natuurherstelmaatregelen tot en met 2030. Vanwege de taakstelling op SPUKs is de reservering lager dan de oorspronkelijk begrote 100 miljoen per jaar. In 2027 zal LNVN besluiten hoe deze middelen worden verdeeld over de provincies. Deze middelen zijn nog niet bestemd en kunnen dus worden omgebogen. Programma Natuur is een programma voor natuurherstel en draagt bij aan het bereiken van een gunstige instandhouding van de

⁴³ Kamerstukken II, 2022/23, 30252, nr. 77

natuur. Ombuigen van de gereserveerde middelen zal leiden tot een verlies in doelbereik, waardoor het voldoen aan de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn verder onder druk komt te staan. Deze middelen zijn reeds toegezegd aan de provincies.

5. Investering natuurbrandpreventie terugdraaien

Het kabinet Rutte IV heeft budget vrijgemaakt voor natuurbrandpreventie- en mitigatie (70 miljoen euro). Dit budget moet worden gebruikt voor ondersteuning van de provincies bij een gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing, mitigerende maatregelen zoals het omvormen van natuur en aanleggen/onderhouden van compartimenteringsstroken en het oprichten van een nationaal expertisecentrum. Deze middelen betreffen een cofinanciering van het Rijk met provincies, gemeentes, veiligheidsregio's, terreinbeherende organisaties en waterschappen. Er zijn nog geen verplichtingen aangegaan dus het bedrag kan worden omgebogen, in totaal 62 miljoen euro voor 2025 tot en met 2029. Het niet uitvoeren van deze plannen zal mogelijk leiden tot hoger risico op (grote gevolgen van) natuurbranden in de toekomst.

Transitie landelijk gebied: subsidies

Er zijn de afgelopen jaren budgetten vrijgemaakt voor subsidieregelingen ter ondersteuning van de transitie van de landbouwsector. Zo heeft Kabinet Rutte III middelen beschikbaar gesteld voor het nemen van bronmaatregelen, voornamelijk via subsidies (ombuiging 6). Uit de reservering Transitiefonds zijn ook middelen overgeboekt naar de LVVN-begroting voor subsidieregelingen (ombuiging 7 tot en met 11). Het hoofdlijnenakkoord 2024-2028 reserveert daarnaast 5 miljard euro en 500 miljoen euro structureel voor de agrarische sector. Het is nog niet bekend hoe deze middelen zullen worden ingezet, maar de verwachting is dat ondersteuning met name via subsidiëring zal plaatsvinden (ombuiging 12 en 13).

Niet al deze middelen zijn reeds besteed. Er kan worden omgebogen op deze middelen, als de keuze wordt gemaakt een andere invulling te geven aan de ondersteuning van de agrarische sector. De onderstaande maatregelen vallen onder het instrument subsidie. In het HLA is een korting op subsidieregelingen opgenomen. Hier is in de budgettaire reeksen rekening mee gehouden.

6. Afkomen niet-verplichte middelen gereserveerd voor innovatieve stalsystemen

Op de LVVN-begroting zijn middelen gereserveerd voor het investeren in en uitrollen van innovatieve stalsystemen. Het grootste deel van de middelen is bestemd voor de Subsidieregeling brongerichte verduurzaming (Sbv). Een deel van deze middelen is afkomstig uit de reservering van Kabinet Rutte III van 5 miljard euro voor de structurele aanpak stikstof. Onderdeel van deze aanpak is het invoeren van aangescherpte emissiegrenswaarden voor ammoniak uit nieuwe en bestaande stallen en voor deze stalaanpassingen financiële ondersteuning te bieden via Sbv. De uitvoering van de maatregel heeft vertraging opgelopen doordat uit onderzoek blijkt dat de effectiviteit van bestaande systemen en technieken in de praktijk lager uitvalt dan waarmee eerder is gerekend. Hierdoor is het ingewikkeld om natuurvergunningen te verstrekken voor dit type stallen. Openstelling van de investeringsmodule van de Sbv is daarom meermaals uitgesteld. Een deel van het budget voor de Sbv (116 miljoen euro voor 2025 t/m 2029) is daarom juridisch nog niet verplicht. Daarnaast is er nog een bedrag van 11 miljoen euro op artikel 51 gereserveerd voor stalmaatregelen. In totaal is zodoende 127 miljoen euro incidenteel te besparen dan wel alternatief in te zetten.

Het schrappen van deze middelen leidt ertoe dat stikstofreductie op een andere manier moet worden bereikt. De bijdrage van stalinnovaties aan stikstofreductie is echter vooralsnog onzeker, omdat er geen duidelijkheid is over de effectiviteit van de systemen. Bovendien zijn er geen voldoende systemen die emissies integraal verminderen (zowel ammoniak, fijnstof, geur als methaan), waardoor het risico bestaat dat bedrijven nu investeren in een nieuwe stal ten behoeve van stikstofemissiereductie, terwijl over een paar jaar een beter systeem op de markt komt, waarmee ook een bijdrage kan worden geleverd aan de broeikasgasemissie-opgave ('lock in').

7. Landelijke verplaatsingsregeling veehouderijen met piekbelasting (LVVP) stopzetten

Naar aanleiding van het rapport «Wat kan wel: Uit de impasse en een aanzet voor perspectief» van de commissie Remkes heeft het kabinet Rutte IV besloten een verplaatsingsregeling op te zetten. Deze regeling moet financiële ondersteuning gaan bieden bij het vrijwillig verplaatsen van een veehouderij met een hoge stikstofneerslag op Natura 2000-gebieden. De regeling is nog in ontwikkeling en kan nog worden stopgezet, wat resulteert in een besparing van 107 miljoen euro voor 2026 tot en met 2029. Verplaatsen helpt bij het lokaal ontlasten van Natura 2000-gebieden. Tegelijkertijd biedt het ondernemers die door willen met hun veehouderij (en dus niet

vrijwillig zullen stoppen) de mogelijkheid om elders perspectief te vinden. In de verplaatsingsregeling wordt gerekend met 1,5 miljoen euro per ondernemer. Vergelijken met vrijwillige beëindiging van veehouderijlocaties (Lbv, gemiddeld ca. 1,6 miljoen euro, en Lbv-plus, gemiddeld ca. 2,5 miljoen euro), is verplaatsen een minder doelmatige maatregel, aangezien het bedrijf na verplaatsing nog steeds stikstof zal blijven uitstoten en daarmee bijdraagt aan de zogenoemde 'stikstofdeken'.

8. Terugdraaien verhoging vestigingssteun jonge boeren

Omdat de aanvullende inkomenssteun voor jonge landbouwers via het GLB wordt afgebouwd, is de regeling vestigingssteun jonge boeren in het leven geroepen. Deze regeling ondersteunt jonge boeren bij bedrijfsovername en houdt hierbij rekening met verduurzaming van het bedrijf. Vanuit EU-budget ontvangt een jonge landbouwer 25.000 euro. Dit is met Rijksfinanciering opgehoogd tot een bedrag van 80.000 euro. Deze ophoging kan vanaf 2025 geheel worden teruggedraaid, waardoor 105 miljoen euro incidenteel kan worden bezuinigd. Omdat de regeling onderdeel is van het Nationaal Strategisch Programma waarin Nederland uitvoering geeft aan het GLB, is voor het afschaffen van deze aanvullende inkomenssteun voor jonge boeren instemming van de Europese Commissie vereist. Na ombuigen van dit budget zal een jonge landbouwer 25.000 euro ontvangen in plaats van 80.000 euro. Dit kan het aantal aanvragen voor de regeling verminderen.

9. Schrappen budget voor het vergroten van de afzetmarkt voor biologische producten

Na de beëindiging van de onderhandelingen over een landbouwakkoord is onder andere 50 miljoen euro geïnvesteerd in het vergroten van de afzetmarkt voor biologisch voedsel. Deze middelen zijn bestemd voor onder andere voorlichting en consumentencampagnes, een marktverkenning en diverse projecten om kansen uit de marktverkenning te verzilveren, en een subsidieregeling voor projecten die het biologisch aanbod vergroten. Hiervan is 42 miljoen euro nog niet juridisch verplicht. Dit bedrag kan worden afgeroomd.

10. Geen nieuwe openstelling subsidie behoud grasland

De subsidieregeling Behoud grasland bij derogatie is opgezet om boeren gedurende de jaren waarin de derogatie wordt afgebouwd (2023, 2024 en 2025) te stimuleren grasland aan te houden. Niet uitkeren van de subsidie in het laatste jaar levert 104 miljoen euro op, waarvan 1 miljoen euro uitvoeringskosten. Deze maatregel is in een recente Kamerbrief toegezegd in het kader van een breder mestpakket om de gevolgen van het verliezen van de derogatie te adresseren. Het schrappen van de subsidie in 2025 kan ertoe leiden dat boeren hun grasland omzetten in akkerbouwland, wat negatief is voor de waterkwaliteit. Om de doelen van de Kaderrichtlijn Water te halen, zullen dan vervangende maatregelen nodig zijn.

11. Geen saneringsregeling garnalenvisserij

Er is ca. 46 miljoen euro gereserveerd voor een saneringsregeling voor de garnalenvisserij, omdat de verwachting is dat vanuit natuurbelang visgronden, onder meer in de Waddenzee, gesloten gaan worden. Hierdoor zouden er te weinig visgronden overblijven voor het huidige aantal vissers. Deze regeling is momenteel in ontwikkeling en wordt naar verwachting opengesteld in 2025. Er kan voor worden gekozen de garnalenvisserij niet te saneren en deze regeling niet open te stellen. Het bedrag van 46 miljoen euro valt dan vrij.

12. Schrappen investering HLA in de agrarische sector

In het hoofdlijnenakkoord 2024-2028 is 5,04 miljard euro gereserveerd voor de agrarische sector. Afgezien van 40 miljoen voor 2025 is dit bedrag niet nader verdeeld en dus ook nog niet juridisch verplicht. Het is zodoende technisch mogelijk om dit bedrag (5 miljard) geheel of gedeeltelijk om te buigen of in te zetten voor alternatieve maatregelen.

13. (Gedeeltelijk) schrappen investering HLA in agrarisch natuurbeheer

13a. Volledig ombuigen reservering agrarisch natuurbeheer

In het hoofdlijnenakkoord 2024-2028 is vanaf 2026 500 miljoen euro per jaar gereserveerd voor agrarisch natuurbeheer door boeren. Er is nog geen precieze invulling gegeven aan dit bedrag, en dit is ook nog niet juridisch verplicht. Het is zodoende technisch mogelijk om dit bedrag geheel of gedeeltelijk om te buigen of in te zetten voor alternatieve maatregelen. Het is hierbij van belang dat Nederland verplicht is maatregelen te treffen om weidevogelbeheer te verbeteren, als gevolg van van de infractieprocedure voor weidevogels en de verplichtingen volgend uit de Natuurherstelverordening. Bij het volledig ombuigen van deze middelen, neemt de kans toe dat Nederland niet voldoet aan Europese vereisten en daarmee samenhangende boetes en sancties vanuit de EC. Het nemen van alternatieve maatregelen zal nodig zijn.

13b. Deels ombuigen reservering agrarisch natuurbeheer: alleen investeren in de ANLb-subsidie en hier ingroeipad op aanpassen

Er kan voor worden gekozen om dit bedrag exclusief uit te keren via de subsidie Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). Via het ANLb kunnen landbouwers een vergoeding krijgen voor bepaalde handelingen die als doel hebben (1) het beschermen en verbeteren van de omgeving voor dieren; (2) het verbeteren van waterkwaliteit; en/of (3) een bijdrage leveren aan de klimaatdoelen. Voorbeelden hiervan zijn het later bemesten van grasland of het later maaien zodat vogels er kunnen broeien. De voorwaarden voor het krijgen van een subsidie verschillen per provincie en worden ook afgestemd op leefgebieden van soorten. Voor deze subsidie is budget beschikbaar vanuit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), vanuit de EU en co-financiering door provincies, via het Natuurpact. De financiering van het GLB loopt tot en met 2027. In datzelfde jaar wordt het Natuurpact herzien.

Momenteel wordt via deze subsidie 100.000 hectare agrarisch natuurbeheer gefinancierd. Dat is ca. 5% van de totale oppervlakte cultuurgrond in Nederland.⁴⁴ Opschaling van het aantal hectares dient stapsgewijs plaats te vinden. Door zowel beschikbare dekking in de jaren 2026 en 2027 en het ingroeipad blijven er middelen over die de eerste jaren niet weg te zetten zijn via deze subsidie. Er kan voor worden gekozen deze middelen niet via een ander instrument in te zetten, maar om te buigen, wat een totale besparing oplevert van ca. 1.120 miljoen euro voor 2026 tot en met 2029. In de reeks is rekening gehouden met extra budget t.b.v. Zwaardere pakketten en met implementatiekosten voor de coöperatieën om de uitbreiding te financieren.

De infractieprocedure voor weidevogels en de verplichtingen volgend uit de Natuurherstelverordening leiden tot extra inspanningsverplichtingen op landbouwgrond. Een deel van de middelen uitgeven aan aanvullend instrumentarium, zoals het bieden van een gebiedsspecifieke vergoeding voor minder productief grondgebruik en vergoedingen voor het aanleggen van groen-blauwe dooradering, is daarom verstandig. Mocht hiervoor worden gekozen, dan zal de besparing lager uitvallen.

13c. Deels ombuigen reservering agrarisch natuurbeheer: alleen investeren in de ANLb-subsidie, hier ingroeipad op aanpassen en lager einddoel opnemen

Indien de middelen alleen worden ingezet voor het ANLb, kan het structurele bedrag van 500 miljoen euro worden verlaagd, indien men besluit te streven naar een lager aantal hectares waarop de ANLb-vergoeding wordt uitgekeerd. Omgerekend kan voor 500 miljoen euro ongeveer 300.000 hectare agrarische natuur vanaf 2033 worden beheerd, ofwel ca. 17% van het totale oppervlak cultuurgrond. De vraag is of hier voldoende animo voor is; het percentage is nu 6% en ca. 16-20% van de agrariërs neemt deel. Deelname zou fors moeten toenemen. Hier is rekening gehouden met een hoger tarief dan nu (niet-geïndexeerd) om agrariërs tegemoet te komen of zwaardere pakketten te financieren. Stel dat dit zich beperkt tot een groei naar bijvoorbeeld 275.000 ha⁴⁵ (ca. 15% van het totale oppervlak cultuurgrond) is een besparing van 45 miljoen euro per jaar mogelijk. Er kan gekozen worden voor een nog lager einddoel; dit leidt tot een grotere structurele besparing. De structurele besparing komt bovenop de incidentele besparing van ca. 1.120 miljoen euro door het aanpassen van het ingroeipad (zie ombuiging 3b). Dit heeft zoals gezegd wel effect op de mate waarin Nederland kan voldoen aan de Europese verplichtingen.

Subsidies verduurzaming en klimaat

LNVN verstrekt ook een aantal subsidies met betrekking tot klimaat(verandering). Zo draagt LNVN bij aan de subsidiëring van wind op zee (ombuiging 14). LNVN heeft uit het klimaatfonds middelen ontvangen om de glastuinbouw te ondersteunen (ombuiging 15). Daarnaast subsidieert LNVN het borgstellingskrediet voor de landbouwsector (ombuiging 16). Er kan voor worden gekozen deze activiteiten minder te subsidiëren. Ook hierbij is relevant dat in het hoofdlijnenakkoord 2024-2028 een korting op subsidieregelingen is opgenomen. Hier is in de budgettaire reeksen geen rekening mee gehouden. De besparing valt zodoende waarschijnlijk lager uit voor onderstaande reeksen.

14. Korten inpassingskosten wind op zee voor LNVN

Om 21 GW aan Wind op zee te realiseren heeft het kabinet bij het aanwijzen van de nieuwe windenergiegebieden in het Programma Noordzee 2022-2027 besloten tot een maatregelenpakket en daarvoor 1,7 miljard euro gereserveerd uit het Klimaatfonds. Deze middelen zijn overgeheveld naar EZK, IenW en LNVN. Voor LNVN is er in totaal 345 miljoen

⁴⁴ 1.804 miljoen hectare cultuurgrond in 2023. Bron: Berkhout, P. (red.), H. van der Meulen, P. Ramaekers, 2023. Staat van Landbouw, Natuur en Voedsel; Editie 2023.

⁴⁵ Analyse van WUR/SOVON gaf aan in 2030 te streven naar 280.000 ha agrarische natuur, in combinatie met nieuwe 'donkergroene' natuur.

euro beschikbaar gesteld, waarvan 247 miljoen euro in de periode 2025-2029. Van dit bedrag is 243 miljoen euro om te buigen, verdeeld over versterking Noordzee (117 miljoen euro) en duurzame voedselvoorziening visserij (106 miljoen euro). Deze ombuiging staat ook opgenomen op de lijst onder het Klimaatfonds. Het korten op deze middelen betekent dat er minder natuurherstel op zee zal plaatsvinden, wat zijn weerslag heeft op de invulling van de biodiversiteitsdoelen, en dat minder middelen beschikbaar zijn om te investeren in de visserijsector.

14a. Korten inpassingskosten wind op zee: Versterking Noordzee

Op de LVVN begroting kan in de periode 2025 t/m 2029 circa 117 miljoen euro omgebogen worden voor de versterking van de Noordzee ecosystemen. Voor de versterking Noordzee ecosystemen gaat het onder andere om experimenten natuurversterkingsplannen en soortbeschermingsplannen voor vissen, vogels, zeezoogdieren en bodemdieren (20 miljoen euro). Ook het ontwikkelen en uitvoeren van concrete natuurversterkingsmaatregelen (97 miljoen euro) valt hieronder.

14b. Korten inpassingskosten wind op zee: Duurzame voedselvoorziening

Op de LVVN begroting kan in de periode 2025 t/m 2029 circa 126 miljoen euro omgebogen worden voor een duurzame voedselvoorziening op zee. Onder de transitie naar een duurzame voedselvoorziening valt onder andere uitvoering van de Visie op Voedsel uit Zee en Grote wateren (3 miljoen euro), onderzoek (9 miljoen euro), innovatie (41 miljoen euro) en ruimte (24 miljoen euro). Onder de transitie valt ook Keten en Gemeenschappen (30 miljoen euro). Dit is voor het behoud en de ontwikkeling van toekomstbestendige landzijdige visclusters, waaronder visafslagen.

15. Korten op Klimaatfondsbudget 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. Er zijn twee varianten om te korten op subsidiering van de glastuinbouw: 1. Korten op het budget voor warmte-infrastructuur (15a); en 2. korten op het budget voor de Energie-efficiëntie glastuinbouw (EG; 15b). Korten op deze budgetten kan betekenen dat er minder reductie van CO2 plaatsvindt. 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. Deze ombuiging staat ook opgenomen op de lijst onder het Klimaatfonds.

15a. Korten op Klimaatfondsbudget voor warmte-infrastructuur glastuinbouw

Vanuit het Klimaatfonds is cumulatief 300 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de warmte-infrastructuur glastuinbouw (SWiG) voor de periode 2024-2030. In de periode 2025-2029 kan er cumulatief 272 miljoen euro omgebogen worden. Het PBL kent geen zelfstandig CO2-emissiereductie effect toe aan deze maatregel, om overlap met effecten van de productie van CO2-vrije energie te voorkomen. De maatregel zal in theorie geen effect hebben op doelbereik, maar in de praktijk wel leiden tot minder CO2-emissiereductie.

15b. Korten op Klimaatfondsbudget voor EG-regeling glastuinbouw

Vanuit het Klimaatfonds is cumulatief 200 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de glastuinbouw voor de periode 2024-2030 voor de regeling voor de Energie-efficiëntie Glastuinbouw (EG), waarvan 57 miljoen euro juridisch verplicht is. Voor de periode 2025-2029 betekent dit dat er 117 miljoen euro kan worden omgebogen. Volgens het PBL is met het totale budget een CO2 reductie van 0,53 tot 0,64 megaton in 2030 plausibel. Met deze ombuiging komt die reductie mogelijk onder druk te staan.

16. Korten op borgstellingskrediet voor de Landbouw (BL)

Er kan worden bezuinigd op het BL door deze kostendekkend te maken dan wel af te schaffen.

16a. BL kostendekkend maken

Het Rijksbrede garantiekader schrijft voor dat de garantieregelingen van het Rijk kostendekkend moeten zijn; het BL is dit niet. Met het BL worden de deelnemende bedrijven gesubsidieerd voor een jaarlijks bedrag van 4 miljoen euro. Door de provisiepercentages en het garantiepercentages bij te stellen kan het BL alsnog kostendekkend worden gemaakt.

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.⁴⁶ Deze ombuiging is niet te combineren met ombuiging 16b.

16b. Borgstellingsregeling MKB-kredieten (BMKB) openstellen voor landbouw ondernemers en de BL afschaffen
In het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Bedrijfsfinanciering «Kies voor baten»⁴⁷ wordt geconcludeerd dat het onduidelijk is of er sprake is van een groter marktfalen in de agrarische sector dan in overige MKB-sectoren. Verder heeft de BMKB hetzelfde doel als het BL. Daarom kan de BMKB opgezet worden voor landbouw ondernemers, en het BL afgeschaft worden. Omdat het BL voor 50% aan extra krediet garant stelt ten opzichte van de BMKB kan eenmalig 33% van de risicoreserve, die circa 27 miljoen euro bedraagt, van LVVN worden afgeboekt (9 miljoen euro). Daarnaast wordt circa 1 miljoen euro per jaar op uitvoeringskosten door RVO bespaard. Omdat het kabinet net besloten heeft het BL met één jaar te verlengen is deze ombuiging vanaf 2026 mogelijk. Deze ombuiging is niet te combineren met ombuiging 16a.

Bijdragen aan agentschappen, zelfstandige bestuursorganen en kennisinstellingen

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) valt als agentschap onder LVVN. LVVN ondersteunt daarnaast Staatsbosbeheer (SBB), een ZBO en een rechtspersoon met een wettelijke taak, en een aantal onderzoeksinstituten zoals Wageningen Universiteit en het RIVM. De bijdragen aan deze instellingen kunnen worden teruggebracht (ombuiging 17, 18, 19). Dit heeft gevolgen voor de taken die deze instellingen voor LVVN uitvoeren.

17. Korten op bijdragen aan de NVWA

Ongeveer de helft van de omzet van de NVWA is afkomstig van de begroting van LVVN. De NVWA wordt daarnaast medegefinancierd door VWS en derden. Bepaalde activiteiten, zoals het verstrekken van certificaten en het uitvoeren van keuringen, inspecties en registraties, brengt de NVWA in rekening bij het bedrijfsleven.

Deze ombuiging bestaat uit twee onderdelen, namelijk korten op retributiedemping en deels terugdraaien van de extra investering van Rutte IV in de NVWA ten aanzien van de balans taken-middelen.

- Ten aanzien van retributies is het een optie om alle NVWA-kosten waarvan dit wettelijk is toegestaan door te belasten aan het bedrijfsleven. Gezien de recente Cbb-uitspraak⁴⁸ over welke kosten mogen worden doorbelast levert dit structureel maximaal 10 miljoen euro op. Dit betekent dat de tariefdemping die LVVN toepast om kleine slachthuizen tegemoet te komen (1 miljoen euro) wordt afgeschaft en dat de reiskosten van inspecteurs (9 miljoen euro) worden doorbelast aan het bedrijfsleven door middel van een tariefstijging. Een keuze om te stoppen met de tariefdemping voor kleine slagers leidt voor deze groep ondernemers tot een vertienvoudiging van de kosten.⁴⁹
- In het Coalitieakkoord Rutte IV is 100 miljoen euro structureel vrijgemaakt nadat bleek dat de NVWA onvoldoende capaciteit had voor haar wettelijke taken. T.a.v. taken-middelen (op het gebied van zowel LVVN 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).⁵⁰ Dit leidt tot een besparing van 43 miljoen structureel, waarvan 30 miljoen euro op de LVVN begroting (opgenomen in deze lijst) en 13 miljoen euro op de VWS begroting (opgenomen in hoofdstuk 18). De NVWA ziet als risico dat met het doorvoeren van deze ombuiging niet langer voldaan kan worden aan toezichtseisen die voortvloeien uit wet- en regelgeving. Hierdoor kan politieke besluitvorming noodzakelijk zijn om het aantal wettelijke taken te verkleinen. Daarbij is het maar beperkt mogelijk om de wettelijke verplichtingen te verminderen, aangezien het merendeel van de verplichtingen voortvloeit uit Europese regelgeving. Daarnaast wordt reeds gepleegde inzet op herstel van taken deels teniet gedaan.⁵¹ Een

⁴⁶ Voor meer info omtrent de werking van de BL, zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/11/21/evaluatierapport-garantstelling-landbouw-2010-2016>.

⁴⁷ Kies voor baten - IBO Bedrijfsfinanciering | Rapport | Rijksoverheid.nl, zie [https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/06/26/kies-voor-baten-ibo-bedrijfsfinanciering#:~:text=Dit%20Interdepartementaal%20Beleidsonderzoek%20\(BO\)%20onderzoekt,doelmatige%20en%20doelref-fende%20manier%20aanpak](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/06/26/kies-voor-baten-ibo-bedrijfsfinanciering#:~:text=Dit%20Interdepartementaal%20Beleidsonderzoek%20(BO)%20onderzoekt,doelmatige%20en%20doelref-fende%20manier%20aanpak).

⁴⁸ ECLI:NL:CBB:2023:472, College van Beroep voor het bedrijfsleven, 18/357, 21/1061 en 21/1062 (rechtspraak.nl).

⁴⁹ Zie hierover pagina 25-26 van het rapport *De verwachte economische effecten van de voorgenomen NVWA-tariefswijziging in 2024 voor bedrijven en sectoren* als bijlage bij deze Kamerbrief: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023D48911&did=2023D48911.

⁵⁰ 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>.

⁵¹ Zie ook Deloitte, *Onderzoek of de capaciteit van de NVWA toereikend is voor het actuele en toekomstige takenpakket*, 2020.

deel van het budgetverlies kan wel worden opgevangen door de efficiency te vergroten. De NVWA merkt hierbij wel op dat de besparing er ook toe kan leiden dat investeringen (voor innovaties) teruggedraaid moeten worden die bestemd zijn om arbeidsintensief inspectiewerk te vereenvoudigen (of vervangen).

18. Korten op bijdrage aan Staatsbosbeheer (SBB)

Er kan gekort worden op de bijdrage van LVVN aan SBB. Op dit moment is de jaarlijkse bijdrage van LVVN ongeveer 31 miljoen euro, wat neerkomt op ongeveer 12% van de totale opbrengsten van Staatsbosbeheer. De overige inkomsten zijn bijdragen van provincies en eigen omzet via houtverkoop en recreatie. Een ombuiging van 25% op de Rijksbijdrage levert structureel 8 miljoen euro op vanaf 2028. Deze verlaging van inkomsten voor de SBB kan deels gecompenseerd worden door het verhogen van de eigen omzet van de SBB, bijvoorbeeld door gronden te verkopen of gebruiken voor duurzame energie of extra inkomsten te genereren door toerisme (horeca, overnachting, fietsverhuur). Deze verhoging van eigen omzet zal naar verwachting niet voldoende zijn om de voorgestelde ombuiging van 25% op de Rijksbijdrage te dekken. Een structurele verlaging van de inkomsten van SBB zal betekenen dat SBB minder taken zal kunnen uitvoeren, wat potentieel negatieve gevolgen heeft voor het behalen van de natuurdoelen. Ook brengt het een continuïteitsrisico met zich mee, aangezien SBB momenteel een negatief jaarresultaat heeft en inteert op het eigen vermogen.

19. Korting onderzoeksbudgetten kennisinstituten

Er zijn besparingen mogelijk door te korten op de onderzoeksbudgetten die naar Wageningen Research en Rijksdienst voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) gaan. Een generieke korting van 20 procent op het onderzoeksbudget (van niet wettelijke taken) levert structureel 7 miljoen euro op.

Overig

Er is nog een meer technische besparingsoptie opgenomen om de begrotingsreserve incidenteel te onttrekken (ombuiging 20).

20. Onttrekking begrotingsreserves

De begroting van LVVN bevat een aantal begrotingsreserves. Dit betreft de begrotingsreserve landbouw (10 miljoen euro), borgstellingsfaciliteit (109 miljoen euro), apurement (69 miljoen euro), en visserij (25 miljoen euro.). Een gedeelte van de middelen in de begrotingsreserves is juridisch verplicht. Een incidentele onttrekking van 20% uit de niet-juridisch verplichte middelen levert 13 miljoen euro op. Dit kan betekenen dat er minder reserve resteert voor onder andere de borgstellingsfaciliteit, en het opvangen van financiële correcties vanuit de EU.

3.17 Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De SZW-begroting bedraagt in 2025 ruim honderd miljard euro. De begroting bestaat voornamelijk uit wettelijk vastgestelde premie- en begrotingsgefinancierde uitkeringsregelingen.

Grote uitgavenposten op de SZW-begroting zijn onder andere de oudedagvoorziening (AOW, circa 50 miljard euro in 2025), de verschillende arbeidsongeschiktheidsregelingen (WIA/WAO/WAZ/WAJONG, circa 20 miljard euro in 2025) en de kindregelingen (kinderbijslag, kindgebonden budget, kinderopvangtoeslag, circa 13 miljard euro in 2025).

Veel regelingen worden uitgevoerd door uitvoeringsorganisaties als het UWV, de SVB en de Belastingdienst. Ook wordt veel SZW-beleid uitgevoerd door gemeenten, zoals de uitvoering van de participatiewet. Hiertoe wordt een bijdrage beschikbaar gesteld vanuit de SZW-begroting (specifieke uitkering).

Ombuigingen richten zich onder andere op het verminderen van uitgaven aan bepaalde inkomensondersteuningsregelingen en het vereenvoudigen van het sociale zekerheidsstelsel.

Voor meerdere ombuigingen geldt dat het structurele effect van de ombuiging laat in de tijd volledig tot uiting komt. Dit heeft voornamelijk te maken met het feit dat veel maatregelen enkel voor nieuwe instroom in regelingen gelden, waardoor maatregelen langzaam de hele doelgroep raken.

Ombuigingsmaatregelen op SZW-terrein zijn in principe doorgerekend op basis van begrotingsstand Voorjaarsnota 2024, prijspeil 2024. Dit betekent dat een volledige actualisatie van reeksen op basis van de uitwerking van het hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028, de (koopkracht)besluitvorming van augustus 2024 en de Macro Economische Verkenningen 2025 van het CPB niet heeft plaatsgevonden. Wél zijn reeksen geactualiseerd naar aanleiding van de verwerking van de rijksbrede subsidietaakstelling door SZW en de door SZW doorgevoerde ombuigingen ter dekking van het uitvoeringsbeeld bij Miljoenennota 2025.

Tabel 29 Ombuigingen Sociale Zaken & Werkgelegenheid								
Bedragen in miljoenen euro's (= saldoverbeterend)								
Nr.	Maatregel	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	struc in.
Werkloosheid								
1	Uitkeringshoogte WW naar 60 procent	0	2	– 509	– 721	– 741	– 732	2030
2	Uitkeringshoogte WW eerste twee maanden naar 70 procent	0	2	– 71	– 85	– 86	– 86	2030
3	Getrapte uitkeringshoogte WW	0	2	– 108	– 307	– 323	– 314	2030
4	Duurverkorting WW naar 12 maanden	0	5	0	– 17	– 274	– 1.003	2065
5	WW korter, hoger en getrapt	5	5	453	477	220	– 519	2065
6	Opbouw WW-recht naar halve maand per gewerkt jaar	0	2	0	– 3	– 10	– 461	2077
7	Verlengen referte-eis in de WW	0	2	– 400	– 526	– 541	– 541	2029
8	Versneld afbouwen dubbele AHK in de bijstand en gerelateerde uitkeringen	0	0	– 1051	– 960	– 874	0	2039
9	Afschaffen IOAZ	0	0	– 18	– 19	– 19	– 20	2030
10	Afschaffen IOAW	0	0	– 66	– 50	– 36	0	2033
11	Afschaffen Bbz	0	0	– 20	– 20	– 27	– 22	2036
12	Bijstand verlagen met 1 procentpunt	0	0	– 214	– 219	– 222	– 247	2048
13	Geen vakantietoeslag in de bijstand	0	0	– 114	– 230	– 350	– 650	2048
14	Alle vrijlatingen in de bijstand afschaffen	0	0	– 35	– 38	– 41	– 89	2048
15	Afschaffen individuele inkomensvoet	0	0	– 40	– 40	– 40	– 40	2027
16	Gelijktrekken normbedragen bijstand en aanvullende inkomensondersteuning ouderen	0	0	– 45	– 45	– 50	– 50	2029
Arbeidsmarkt en re-integratie								
		2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)								
17	Verlaging bedragen loonkostenvoordelen (LKV) met 10 procent	0	0	0	- 19	- 20	- 20	2029
18	LKV harmoniseren op 2000 euro	0	0	0	- 19	- 20	- 20	2029
19	LKV afschaffen	0	0	0	- 190	- 205	- 205	2029
20	LKV arbeidsgehandicapten (en herplaatsing arbeidsgehandicapten) afschaffen	0	0	0	- 28	- 30	- 30	2029
21	LKV Banenafpraak afschaffen	0	0	0	- 162	- 175	- 175	2029
22	Stopzetten financiering re-integratie door gemeenten	0	0	- 675	- 663	- 673	- 834	2048
23	Korting re-integratiebudget gemeenten van 10 procent	0	- 65	- 68	- 66	- 67	- 83	2048
24	Herprioriteren re-integratiemiddelen	0	0	- 337	- 331	- 336	- 417	2048
25	Middelen impuls kinderarmoedebestrijding uit het Gemeentefonds	- 85	- 85	- 85	- 85	- 85	- 85	2025
26	Afschaffen studietoelage	0	0	- 35	- 35	- 35	- 35	2027
27	Doelstelling omtrent beschut werk naar beneden bijstellen	0	- 1	- 6	- 12	- 17	- 114	2048
28	Afschaffen transformatiebudget sociaal ontwikkelbedrijven	0	0	0	- 32	- 32	0	2035
29	SLIM afschaffen	- 78	- 66	- 63	- 42	- 41	- 40	2028
30	MIP DI&LLO afschaffen	- 2	- 13	- 11	- 11	- 11	- 11	2028
31	Halvering SLIM budget, verhogen cofinanciering en geen subsidie voor middelgrote onderneming	- 39	- 33	- 32	- 21	- 20	- 20	2028
32	Korting re-integratiebudget UWV	- 15	- 30	- 30	- 30	- 15	- 15	2027
33	Stopzetten ESB-regeling	0	0	0	- 9	- 9	- 14	2030
34	Compensatie transitievergoeding afschaffen	0	0	- 99	- 151	- 153	- 162	2065
35	Bijstelling inzet aanpak geldzorgen, armoede en schulden	- 20	- 20	- 20	- 20	- 19	- 17	2027
	Arbeidsongeschiktheid en ziektewet	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in
36	Maatmanloon maximeren op maximumdagloon	0	2	- 10	- 31	- 50	- 170	2060
37	Aanpassing 3x3 criterium in de WIA	0	5	- 7	- 22	- 35	- 199	2060
38	Deeltijdfictie bij beoordeling mate van arbeidsongeschiktheid	0	2	- 24	- 71	- 114	- 809	2060
39	Aanpassen arbeidsongeschiktheidsklassen WGA 35-99	0	5	3	- 14	- 26	- 115	2060
40	Verlaging uitkeringen WIA voor risque social	0	5	5	0	0	- 1.800	2060
41	Alleen fysieke klachten in de WIA	0	0	0	5	5	- 2.700	2060
42	WIA op WML-niveau brengen	0	2	- 339	- 836	- 1.275	- 4.109	2060
43	Verlaging alle AO-uitkeringen en ZW-uitkering met 5 procentpunt	0	12	- 213	- 425	- 635	- 1.415	2077
	<i>IVA</i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>- 72</i>	<i>- 145</i>	<i>- 225</i>	<i>- 528</i>	<i>2060</i>
	<i>WGA</i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>- 74</i>	<i>- 153</i>	<i>- 240</i>	<i>- 444</i>	<i>2060</i>
	<i>WAZ</i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>- 1</i>	<i>- 1</i>	<i>0</i>	<i>2060</i>
	<i>WAO</i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>- 26</i>	<i>- 42</i>	<i>- 50</i>	<i>0</i>	<i>2060</i>
	<i>ZW</i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>- 33</i>	<i>- 53</i>	<i>- 66</i>	<i>- 68</i>	<i>2060</i>
	<i>Wajong</i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>- 8</i>	<i>- 32</i>	<i>- 54</i>	<i>- 374</i>	<i>2077</i>
44	IVA afschaffen	0	5	- 98	- 206	- 297	- 393	2060
45	WIA-drempel verhogen naar 40%	0	2	- 5	- 16	- 122	- 163	2060
46	Duur WIA maximeren op 10 jaar	0	2	0	0	0	- 6.742	2060
47	Uitlooptermijn WGA 80-100 > 35-80 verkorten naar twee maanden	0	2	- 2	- 5	- 36	- 51	2060

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)

48	Alle AO-maatregelen afschaffen	0	0	- 240	- 301	- 460	- 9.825	2060
49	Verlaging ZW-uitkering naar 70 procent WML	0	2	- 89	- 152	- 178	- 178	2060
50	Verplicht eigenrisicodragerschap voor ZW	0	5	- 226	- 548	- 643	- 669	2060
51	Anticumulatie Ziektewet/WW	0	2	- 13	- 32	- 40	- 121	2060
52	Verruiming aantal wachtdagen ZW	0	2	- 2	- 4	- 4	- 4	2060
53	Geen toegang tot de ZW voor vangnetters met werkgever	0	2	- 400	- 971	- 1.138	- 1.175	2060
54	Wajong-uitkering naar 70 procent van het WML	0	2	- 8	- 32	- 54	- 374	2077
55	Wajong-uitkering conform bijstand tot 21 jaar	0	2	- 11	- 36	- 64	- 79	2030
56	Niet doorvoeren hervorming loonkostensubsidie in de Wajong	0	- 3	- 20	- 18	- 17	0	2061
57	Wazo-uitkering maximaliseren voor uitkeringsgerechtigden	0	0	- 42	- 50	- 51	- 51	2029
58	Beperken zwangerschaps- en bevallingsverlof naar 14 weken	0	0	- 158	- 191	- 195	- 195	2029
59	Verlaging betaald ouderschapsverlof naar 50% dagloon	0	0	- 210	- 240	- 240	- 240	2028

	AOW	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in
60	AOW-uitkering verlagen tot het niet-veel-maar-toereikend criterium	0	5	5	- 477	- 1.465	- 5.379	2033
61	Adres als uitgangspunt nemen in de AOW	0	0	0	- 208	- 214	- 219	2030
62	AOW: dubbele AHK uit referentieminimumloon	0	0	- 297	- 685	- 1.068	- 7.959	2047
63	AOW: één jaar niet indexeren	0	0	- 1.426	0	0	0	2028
64	Individualisering AOW: alleenstaanden-AOW naar 50 procent van referentieminimumloon	0	5	5	- 166	- 519	- 8.288	2048
65	AOW- en pensioensleeftijd: 1 jaar hoger	0	2	0	0	0	- 1.799	2060
66	AOW- en pensioensleeftijd: 1-op-1 koppeling aan levensverwachting	0	2	0	0	0	- 2.233	2060
67	Afschaffen AOW	0	2	0	0	0	- 32.306	2060
68	AOW uitkering verlagen met 10%	0	5	5	- 479	- 1.521	- 5.933	2033
69	Vakantietoeslag AOW afschaffen	0	2	2	- 263	- 820	- 2.992	2033
70	Vakantietoeslag AOW bij overlijden afschaffen	0	2	- 58	- 59	- 60	- 62	2030
71	Overlijdensuitkering AOW afschaffen	5	5	- 197	- 200	- 205	- 209	2030
72	Verhogen AOW leeftijd naar 66 jaar (Caribisch Nederland)	0	0	- 6	- 6	- 6	- 6	2030
73	Afschaffen keuze duurzaam gescheiden leven	0	0	- 15	- 22	- 26	- 18	2033

	Kindregelingen	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in
74	Verlagen kinderbijslag 0-11-jarigen	0	2	- 400	- 400	- 400	- 400	2029
75	Kinderbijslag: 1 jaar niet indexeren	0	0	- 98	- 106	- 106	- 106	2029
76	Kinderbijslag voor maximaal 3 kinderen	0	5	- 136	- 137	- 136	- 136	2029
77	Kinderbijslag: afschaffen AKW+	0	2	0	- 36	- 35	- 35	2029
78	Afschaffen dubbele kinderbijslag intensieve zorg	0	0	- 8	- 16	- 24	- 121	2042
79	Terugdraaien intensivering kindgebonden budget uit HLA	- 300	- 300	- 300	- 300	- 300	- 300	2025
80	Afschaffen opslag voor kindgebonden budget 12-15 jarigen	0	- 28	- 331	- 325	- 321	- 321	2029

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)								
81	Kindgebondenbudget: verlagen kindbedragen vanaf tweede kind en verder	0	- 35	- 414	- 401	- 393	- 393	2029
82	Kindgebonden budget: afschaffen alleenstaande ouderkop	0	- 92	- 1.106	- 1.091	- 1.085	- 1.085	2029
83	Kindgebonden budget: 1 jaar niet indexeren	0	- 13	- 159	- 157	- 154	- 154	2029
84	Kindgebonden budget: vermogensgrens verlagen naar niveau huurtoeslag	0	- 34	- 404	- 399	- 396	- 396	2029
85	Kindgebonden budget: introductie extra knippunt in de WKB i.c.m. steiler afbouwpercentage voor hoge inkomens	0	- 24	- 290	- 294	- 299	- 299	2029
86	Volledig inkomensafhankelijke tegemoetkoming ouders: afschaffen kinderbijslag en verhogen kindgebonden budget	0	0	- 1.000	- 1.000	- 1.000	- 1.000	2027
87	Afschaffen recht op kinderbijslag en kindgebonden budget bij studiefinanciering	0	0	- 52	- 52	- 51	- 51	2029
88	Verlagen vergoeding kinderopvang naar 95 procent	0	- 8	- 95	- 118	- 130	- 130	2029
89	Maximaal 2 dagen (of 21 uur) recht op een vergoeding kinderopvang tot het kind 2 jaar is	0	- 35	- 400	- 410	- 420	- 420	2029
90	Niet invoeren nieuwe financieringsstelsel kinderopvang naar 96 procent vergoeding kinderopvang	0	- 1.050	- 1.700	- 2.000	- 2.250	- 2.250	2029

	Anw	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in
91	Beperken duur van de Anw-uitkering tot 1 jaar	0	2	0	- 15	- 42	- 151	2077
92	Verrekenen van alle inkomsten in de Anw	0	5	- 1	- 6	- 10	- 26	2031
93	Beperken doelgroep met minderjarig kind in de Anw (tot 5 jaar)	0	0	- 3	- 5	- 8	- 46	2045
94	Afschaffen Anw voor nieuwe instroom	0	0	- 15	- 42	- 69	- 175	2077
95	Afschaffen Anw-tegemoetkoming	0	0	- 5	- 5	- 5	- 5	2027
96	Beperken doelgroep met minderjarig kind in de Anw (tot 12 jaar)	0	2	- 2	- 4	- 6	- 34	2045

	Overig	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in
97	Verlagen maximumdagloon tot modaal loon	0	6	- 669	- 1.128	- 1.350	- 2.426	2060
	WIA	2	- 188	- 416	- 619	- 799	- 1700	2060
	ZW	0	2	- 51	- 102	- 101	- 105	2060
	WW	0	2	- 430	- 610	- 630	- 621	2030
98	Niet-indexeren WML (incl. doorwerking uitkeringen)	0	- 2	- 1.280	- 1.270	- 1.270	- 1.260	2061
99	Verlagen WML met 5 procent (incl. doorwerking uitkeringen)	0	- 7	- 4.920	- 4.860	- 4.880	- 4.820	2061
100	Afschaffen van de netto-netto koppeling tussen het WML en de minimum sociale zekerheidsuitkeringen	0	0	- 908	- 1.758	- 2.569	x	x
101	Afschaffen van de netto-netto koppeling excl. AOW	0	0	- 67	- 132	- 192	x	x

Werkloosheid

Samenloop ombuigingsmaatregelen met WW-hervorming uit hoofdlijnenakkoord 2024-2028 (HLA)

Het hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 bevat het voornemen de Werkloosheidswet (WW) te hervormen. De vormgeving van deze maatregel wordt nog uitgewerkt. De beoogde besparing op de WW als gevolg van de hervorming is hieronder opgenomen.

Tabel 30 Budgettaire reeks WW-maatregel Hoofdlijnenakkoord 2024-2028 (HLA)

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldo verbeterend)	2025	2026	2027	2028	Struc.
WW-maatregel HLA	0	0	- 200	- 200	- 217

Omdat nog niet duidelijk is hoe de hervorming uit het hoofdlijnenakkoord 2024-2028 wordt vormgegeven is in de maatregelen 1 tot en met 7 uit de ombuigingslijst geen rekening gehouden met het interactie-effect met de voorgenomen hervorming. De reeksen kunnen zodoende dus niet zonder meer bij elkaar worden opgeteld. De ramingen van de WW-maatregelen nemen geen gedrags- en werkgelegenheidseffecten mee. Iedere WW-maatregel vergt een wetwijziging.

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 laatstverdiende loon. Dit betekent een vereenvoudiging voor zowel uitkeringsgerechtigden als UWV. 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. De maatregel kan ingaan per 1 januari 2027. Verder geldt de aangepaste uitkeringshoogte uitsluitend voor nieuwe instroom vanaf de ingangsdatum. Structureel bespaart deze maatregel 732 miljoen euro.

2. Uitkeringshoogte WW/WGA 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 laatstverdiende loon. Hiermee verdwijnt de getrapte structuur van de uitkeringshoogte uit de WW en WGA LGU. Dit 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. De maatregel kan ingaan per 1 januari 2027 en neemt geen gedrags- en werkgelegenheidseffecten mee. De aangepaste uitkeringshoogte geldt uitsluitend voor nieuwe instroom vanaf de ingangsdatum. Structureel bespaart deze maatregel 86 miljoen euro.

3. Getrapte uitkeringshoogte WW

Deze maatregel verlaagt de uitkeringshoogte na een uitkeringsduur van 6 maanden naar 60 procent van het laatstverdiende 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. De maatregel kan ingaan per 1 januari 2027 en neemt geen gedrags- en werkgelegenheidseffecten mee. Verder geldt de aangepaste uitkeringshoogte uitsluitend voor nieuwe instroom vanaf de ingangsdatum. Structureel bespaart deze maatregel 314 miljoen euro.

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. De maatregel kan ingaan per 1 januari 2027, 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, waardoor het budgettaire effect vanaf 2028 optreedt. Structureel bespaart deze maatregel 1.003 miljard euro.

5 . 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 2031 groeit het effect van de duurverkorting in. In 2031 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. De maatregel kan ingaan per 1 januari 2027, 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. Structureel bespaart deze maatregel 519 miljoen euro.

6. 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 maatregel kan ingaan per 1 januari 2027. De eerste budgettaire effecten vinden naar verwachting in 2028 plaats, omdat voor de berekening van het arbeidsverleden het huidige jaar niet meetelt. De raming houdt geen rekening met gedrags- en werkgelegenheidseffecten, maar wel met het effect op de loongerelateerde fase van de WIA. Structureel bespaart deze maatregel 461 miljoen euro.

7. Verlengen referte-eis in de WW

Momenteel moet iemand aan de referte-eis voldoen om in aanmerking te komen voor een WW-uitkering. De referte-eis houdt in dat iemand minstens 26 van de 36 weken voorafgaand aan werkloosheid gewerkt moet hebben om recht te hebben op een WW-uitkering. In deze variant wordt de referte-eis aangepast. Iemand heeft recht op een WW-uitkering als diegene in 42 van de afgelopen 52 weken gewerkt heeft. Het is nog niet onderzocht per wanneer en of deze maatregel voor UWV uitvoerbaar is en of de maatregel juridisch haalbaar is. De maatregel kan ingaan per 1 januari 2027. De raming houdt geen rekening met gedrags- en werkgelegenheidseffecten. Ook is geen rekening gehouden met het effect op de loongerelateerde fase van de WIA. Structureel bespaart deze maatregel 541 miljoen euro.

8. Versneld afbouwen dubbele AHK in de bijstand en gerelateerde uitkeringen

Momenteel wordt de dubbele algemene heffingskorting (AHK) in de berekening van het netto-referentieminimumloon in de bijstand en gerelateerde uitkeringen stapsgewijs afgebouwd naar één keer de AHK in 2039. Deze maatregel bouwt de dubbele AHK in één keer af naar één keer de AHK per 2027. Dit heeft als gevolg dat de bijstandsuitkering (en bijbehorend sociaal minimum) in één stap fors wordt verlaagd. De besparing van deze maatregel is tijdelijk en loopt af naar nul in 2039. Deze maatregel zorgt er namelijk alleen voor dat de afbouw eerder wordt afgerond dan in het basispad. In het basispad is de bevrozing van de afbouw, zoals afgesproken in het hoofdijnenakkoord 2024-2028, meegenomen. De dubbele AHK ligt ten grondslag aan de alleenverdienersproblematiek (problemen door samenloop van fiscaliteit, uitkering en toeslagen). Door het volledig afbouwen van de dubbele AHK zijn de tijdelijke en structurele oplossingen voor deze problematiek niet langer nodig. In de raming zijn enkel de effecten meegenomen van het versneld afbouwen van de dubbele AHK, het gedragseffect in de bijstand en de tijdelijke oplossing van de alleenverdienersproblematiek. De besparing door deze maatregel is in 2029 874 miljoen euro.

9. Afschaffen IOAZ

De IOAZ (Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen) is een uitkering voor 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 het inkomen en dat van een eventuele partner aan tot bijstandsniveau, zonder toepassing van de vermogenstoets. Deze maatregel vereenvoudigt het socialezekerheidsstelsel en verbetert

het gelijke speelveld voor zelfstandigen. Een deel van de IOAZ-gerechtigden komt bij afschaffing in de reguliere bijstand terecht (aannee is circa 50 procent). Dit effect is meegenomen in de raming. De maatregel kan ervoor zorgen dat er een scherpere prikkel is om weer aan het werk te gaan. De inkomenspositie van de groep die door deze maatregel geen recht op IOAZ of bijstand heeft, zal verslechteren. De maatregel kan ingaan per 1 januari 2027. Structureel bespaart deze maatregel 20 miljoen euro.

10. Afschaffen IOAW

De IOAW (Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers) is een uitkering voor oudere werklozen die gebruik hebben gemaakt van de WW of de WGA. Na de WW of WGA vult de IOAW-uitkering het inkomen en dat van een eventuele partner aan tot bijstandsniveau, zonder toepassing van de vermogenstoets. Door het afschaffen van de IOAW wordt het socialezekerheidsstelsel vereenvoudigd. De maatregel kan ervoor zorgen dat er een scherpere prikkel is om weer aan het werk te gaan. Een deel van de IOAW-gerechtigden komt bij afschaffing in de reguliere bijstand terecht (aannee is circa 50 procent). Dit effect is meegenomen in de raming. Structureel is er geen budgettaire effect omdat de instroom beperkt is tot ouderen geboren vóór 1 januari 1965. De inkomenspositie van de groep die door deze maatregel geen recht op IOAW of bijstand heeft, zal verslechteren. De maatregel kan ingaan per 1 januari 2027. De besparing door deze maatregel is in 2029 36 miljoen euro.

11. 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 een bedrijfskrediet gaan. Motivatie voor het afschaffen van het Bbz kan zijn dat de overheid geen rol heeft in het verstrekken van privaat krediet. Daarnaast vereenvoudigt de maatregel het socialezekerheidsstelsel. Wanneer het Bbz wordt afgeschaft zijn ondernemers aangewezen op de bijstand of de IOAZ, waarbij ze hun (mogelijk levensvatbare) bedrijf moeten opzeggen. De maatregel kan ingaan per 1 januari 2027. Structureel bespaart deze maatregel 22 miljoen euro.

12. Bijstand verlagen met 1 procentpunt

Met deze maatregel dalen alle bijstandsnormen met 1 procentpunt, waarbij de uitkering voor paren met 2 procentpunt daalt. Ook de daaraan gekoppelde AIO (Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen) daalt 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); het effect op de belastinginkomsten is niet meegenomen. De doorwerking op gemeentelijk armoedebelief en uitkeringsregelingen rond het sociaal minimum, zoals de Anw en Toeslagenwet, is niet in kaart gebracht. Deze maatregel verslechtert de inkomenspositie van bijstandsgerechtigden, maar versterkt de prikkel om te werken. De maatregel kan ingaan per 1 januari 2027. Structureel bespaart deze maatregel 247 miljoen euro.

13. Geen vakantietoeslag in de bijstand

Bijstandsgerechtigden bouwen op dit moment maandelijks 5 procent vakantietoeslag op, die in juni wordt uitgekeerd. Bij afschaffing wordt de bijstandsnorm verlaagd tot 95 procent van het referentieminimumloon voor een (echt)paar en per gevolg 66,5 procent voor alleenstaanden. De vakantietoeslag is namelijk onderdeel van de bijstandsnorm. Ook de vakantietoeslag in de AIO (Aanvullende Inkomensvoorziening voor Ouderen) wordt met deze maatregel afgeschaft. 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. De doorwerking op gemeentelijk armoedebelief en uitkeringsregelingen rond het sociaal minimum, zoals de Anw en Toeslagenwet, is niet in kaart gebracht. Deze maatregel verslechtert de inkomenspositie van bijstandsgerechtigden, maar versterkt de prikkel om te werken. De maatregel kan ingaan per 1 januari 2027. Structureel bespaart deze maatregel 650 miljoen euro.

14. Alle vrijlatingen in de bijstand afschaffen

Op dit moment kent de bijstand meerdere vrijlatingen van inkomsten. Bijstandsgerechtigden die werken hoeven onder bepaalde voorwaarden hun inkomsten niet te verrekenen met de uitkering. Het doel van een vrijlating is om bijstandsgerechtigden te stimuleren om arbeid te aanvaarden en daardoor minder bijstandsafhankelijk te worden. Met het wetsvoorstel Participatiewet in balans worden de vrijlatingen geharmoniseerd en de algemene vrijlating verlengd. Met deze maatregel worden alle (voorzien) vrijlatingen in de bijstand afgeschaft. Dit geldt niet voor

de Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO). Dit kan ertoe leiden dat minder bijstandsgerechtigden gaan werken. Tegelijkertijd kan het de uitkeringsafhankelijkheid verkleinen, omdat de prikkel om uit de bijstand te raken, groter wordt. De maatregel kan ingaan per 1 januari 2027. Structureel bespaart deze maatregel 89 miljoen euro.

15. Afschaffen individuele inkomenstoeslag

De individuele inkomenstoeslag 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. Het afschaffen van de individuele inkomenstoeslag kan de prikkel voor mensen in de bijstand om te zoeken naar betaald werk versterken. Daarnaast betekent afschaffing een vereenvoudiging van de inkomensondersteuning. Daar tegenover staat dat huishoudens met een langdurige laag inkomen er mogelijk op achteruit gaan in inkomen. Afschaffing van de toeslag vergt een wetswijziging. Het bedrag in de tabel is in 2015 aan het Gemeentefonds toegevoegd. In deze ombuiging is geen rekening gehouden met de indexatie van het bedrag sindsdien, waardoor de daadwerkelijke besparing hoger uit kan vallen. Structureel bespaart deze maatregel 40 miljoen euro.

16. 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 worden voor mensen vanaf de AOW-leeftijd hogere normbedragen gehanteerd dan voor mensen vanaf 21 jaar tot de AOW-leeftijd in de bijstand. Deze maatregel trekt deze normbedragen gelijk, zodat geen hogere norm geldt voor mensen vanaf de AOW-leeftijd. Het aanpassen van de normbedragen vergt een aanpassing in de systematiek. De maatregel kan ingaan per 1 januari 2027. Structureel bespaart deze maatregel 50 miljoen euro.

Arbeidsmarkt en re-integratie

Inleiding maatregelen LKV

De loonkostenvoordelen (LKV's) zijn financiële tegemoetkomingen voor werkgevers die mensen met minder kansen op de arbeidsmarkt in dienst nemen. Ombuigingen op de LKV's kunnen een negatief werkgelegenheidseffect hebben voor deze specifieke doelgroepen, met name als het gaat om de duurzaamheid van banen. Aanpassingen van de LKV's (maatregelen 17 t/m 21) vergen een wetswijziging. Deze maatregelen kunnen ingaan per 1 januari 2027. Vanwege de systematiek van nabetaling vinden de eerste budgettaire gevolgen vanaf 2028 plaats. Het LKV Ouderen is buiten beschouwing gelaten omdat is aangekondigd dat deze wordt afgeschaft per 2026. Bij afschaffing is in de reeks rekening gehouden met een overgangsrecht.

17. Verlaging bedragen loonkostenvoordelen (LKV) met 10 procent

Er zijn drie LKV doelgroepen, namelijk voor 1) arbeidsgehandicapten, 2) de herplaatsing van arbeidsgehandicapten bij dezelfde werkgever, en 3) doelgroep banenafpraak en scholingsbelemmerden. De maximale hoogte van de tegemoetkoming is op dit moment voor de eerste twee soorten 6.000 euro per werknemer per jaar en voor de laatste 2.000 euro per werknemer per jaar. Met deze maatregel wordt de tegemoetkoming voor alle LKV's verlaagd met 10 procent. Structureel bespaart deze maatregel 20 miljoen euro.

18. 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 2.000 euro, zoals nu al geldt voor de LKV Banenafpraak. Een dergelijke maatregel verbetert het gelijke speelveld voor de verschillende LKV doelgroepen, waarmee het stelsel wordt vereenvoudigd. Structureel bespaart deze maatregel 20 miljoen euro.

19. LKV afschaffen

Met deze maatregel worden de LKV's voor alle doelgroepen afgeschaft. De besparing treedt één jaar na de afschaffing op. De Belastingdienst betaalt LKV namelijk uit in het jaar nadat het recht erop is vastgesteld. Als de LKV Banenafpraak wordt afgeschaft, heeft dat ook gevolgen voor het wetsvoorstel Vereenvoudiging banenafpraak en de quotumregeling. Structureel bespaart deze maatregel 205 miljoen euro.

20. LKV arbeidsgehandicapten (en herplaatsing arbeidsgehandicapten) afschaffen

Zie toelichting 19. Structureel bespaart deze maatregel 30 miljoen euro.

21. LKV Banenafpraak afschaffen

Zie toelichting 19. Structureel bespaart deze maatregel 175 miljoen euro.

22. Stopzetten financiering re-integratie door gemeenten

Met deze maatregel wordt het algemene re-integratiebudget dat gemeenten ontvangen voor o.a. de doelgroep Participatiewet uit het Gemeentefonds omgebogen. De middelen voor de Wet Sociale Werkplaats en beschut werk blijven behouden. De bijstandsuitkering is een 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 zal leiden tot minder uitstroom uit de bijstand. Dit effect is niet meegenomen in de reeks. Gemeenten die re-integratieactiviteiten willen uitvoeren, hebben hier beleidsvrijheid toe maar moeten dit met het stopzetten van het re-integratiebudget zelf financieren. Deze maatregel vergt afschaffing van de wettelijke taak die gemeenten nu hebben om re-integratiebeleid te voeren voor deze doelgroep. Het bedrag in de tabel is in 2015 aan het Gemeentefonds toegevoegd. In deze ombuiging is geen rekening gehouden met de indexatie van het bedrag sindsdien, waardoor de daadwerkelijke besparing hoger uit kan vallen. De maatregel kan ingaan per 1 januari 2027. Structureel bespaart deze maatregel 834 miljoen euro.

23. 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. Als gevolg van deze korting moeten gemeenten scherpere keuzes maken over de inzet van het beschikbare budget, wat kan leiden tot minder uitstroom uit de bijstand. Bij deze variant geldt tevens beleidsvrijheid van de gemeenten. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om alsnog meer budget aan re-integratie te besteden. Gemeenten moeten dit dan op een andere wijze financieren. Het bedrag in de tabel is in 2015 aan het Gemeentefonds toegevoegd. In deze ombuiging is geen rekening gehouden met de indexatie van het bedrag sindsdien, waardoor de daadwerkelijke besparing hoger uit kan vallen. De maatregel kan ingaan per 1 januari 2026. Structureel bespaart deze maatregel 83 miljoen euro.

24. 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. Deze maatregel heeft tot gevolg dat de wettelijke taak van gemeenten t.a.v. re-integratie moet worden herzien. In de raming is uitgegaan van een korting van 50% van het re-integratiebudget. Er is nader onderzoek nodig om te bepalen hoe de taak van gemeenten gewijzigd kan worden en welke effecten dat per doelgroep kan hebben. Zo kan er bijvoorbeeld gedacht worden aan het beperken van de gemeentelijke re-integratietaak tot mensen met een bijstandsduur van maximaal 2 jaar. Het is ook mogelijk juist te richten op mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, omdat de kans kleiner is dat zij zonder ondersteuning aan het werk komen. De uiteindelijke besparing kan daardoor anders uitpakken. Deze maatregel zal leiden tot minder uitstroom uit de bijstand. Dit effect is niet meegenomen in de reeks. Deze maatregel vergt aanpassing van de wettelijke taak die gemeenten nu hebben om re-integratiebeleid te voeren voor deze doelgroep. Het bedrag in de tabel is in 2015 aan het Gemeentefonds toegevoegd. In deze ombuiging is geen rekening gehouden met de indexatie van het bedrag sindsdien, waardoor de daadwerkelijke besparing hoger uit kan vallen. De maatregel kan ingaan per 1 januari 2027. Structureel bespaart deze maatregel 417 miljoen euro.

25. Middelen impuls kinderarmoedebestrijding uit het Gemeentefonds

Met deze maatregel worden de middelen voor 'kansrijk opgroeien alle kinderen in Nederland' uit het Gemeentefonds omgebogen. De middelen dienen als extra impuls voor het gemeentelijke kinderarmoedebeleid. Nu de afgelopen jaren in het kindgebonden budget is geïntensiveerd en daarmee de inzet op landelijk inkomensbeleid is vergroot, kan worden overwogen te stoppen met deze extra impuls. Deze maatregel kan leiden tot minder inzet op het gebied van kinderarmoederegelingen door gemeenten en het maatwerk dat zij kunnen leveren. Het bedrag in de tabel is in 2017 aan het Gemeentefonds toegevoegd. In deze ombuiging is geen rekening gehouden met de indexatie van het bedrag sindsdien, waardoor de daadwerkelijke besparing hoger uit kan vallen. De maatregel kan ingaan per 1 januari 2025. Structureel bespaart deze maatregel 85 miljoen euro.

26. Afschaffen studietoeslag

De studietoeslag is een toeslag om studenten financieel te compenseren als ze door een medische beperking niet kunnen bijverdienen naast hun studie. De toeslag heeft als doel dat meer mensen met een arbeidsbeperking gaan studeren en daarmee een betere kans op de arbeidsmarkt hebben. Wanneer de studietoeslag wordt afgeschaft, zullen mogelijk minder studenten met een arbeidsbeperking gaan studeren. Doordat het aantal regelingen afneemt,

zorgt afschaffing van de studietoeslag voor vereenvoudiging van het sociaalezekerheidsstelsel. Afschaffen van de studietoeslag vergt een wetswijziging. Het bedrag in de tabel is in 2015 aan het Gemeentefonds toegevoegd. In deze ombuiging is geen rekening gehouden met de indexatie van het bedrag sindsdien, waardoor de daadwerkelijke besparing hoger uit kan vallen. De maatregel kan ingaan per 1 januari 2027. Structureel bespaart deze maatregel 35 miljoen euro.

27. Doelstelling omtrent beschut werk naar beneden bijstellen

Met deze maatregel wordt de doelstelling voor beschut werk in de structurele situatie verlaagd naar 20.000 plekken in 2048 (10.000 minder plekken dan nu). Beschut werk is een aangepaste werkplek voor mensen met een arbeidsbeperking. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van beschut werk. Met het verlagen van de doelstelling treedt een besparing op de begeleidingsmiddelen, loonkostensubsidie en no-riskpolis op. Het is niet aannemelijk dat deze doelgroep zonder beschutte werkplek ergens anders aan de slag kan. Er wordt in de raming rekening gehouden met budgettaire weglek naar de bijstand en Wajong. De maatregel kan ingaan per 1 januari 2026. Structureel bespaart deze maatregel 114 miljoen euro.

28. Afschaffen transformatiebudget sociaal ontwikkelbedrijven.

Met deze maatregel wordt het transformatiebudget voor sociaal ontwikkelbedrijven vanaf 2028 geschrapt. Het transformatiebudget is een tijdelijke meerjarige impuls (t/m 2034) om sociaal ontwikkelbedrijven en de samenwerkingsinfrastructuur rondom de sociaal ontwikkelbedrijven toekomstbestendig te maken. Gemeenten zijn (mede-) eigenaar van sociaal ontwikkelbedrijven. Zonder het transformatiebudget zullen gemeenten de transformatie naar toekomstbestendige sociaal ontwikkelbedrijven op een andere manier moeten bekostigen. De besparing gaat in 2028 in, na uitkering van de eerste tranche (2025 t/m 2027). In 2028 is de besparing door deze maatregel 32 miljoen euro.

29. SLIM afschaffen

Het budget voor de subsidieregeling leren en ontwikkelen in het mkb (SLIM) staat structureel op de begroting van SZW. Het afschaffen van SLIM kan per 1 januari 2025. 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. Structureel bespaart deze maatregel 40 miljoen euro.

30. 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. Vóór 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. Dit kan per 1 januari 2025. 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. Structureel bespaart deze maatregel 11 miljoen euro.

31. 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 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 immers 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. De halvering kan worden doorgevoerd per 1 januari 2025 en er is geen wetswijziging nodig. Structureel bespaart deze maatregel 20 miljoen euro.

32. 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 met 15% gekort. Het is niet bewezen dat activering voor alle doelgroepen een doelmatig instrument is. Deze korting kan ertoe leiden dat UWV minder goed in staat is om mensen te begeleiden naar werk. Een mogelijke stijging op de uitkeringslasten als gevolg hiervan en de besparing op uitvoeringskosten zijn niet meegenomen in het geraamde budgettaire effect. Structureel bespaart deze maatregel 15 miljoen euro.

33. Stopzetten ESB-regeling

Met deze maatregel wordt de subsidieregeling voor scholing en re-integratie van personen met arbeidsbeperkingen en ernstig scholingsbelemmerden (ESB-regeling) per 2027 stopgezet voor nieuwe instroom. De ESB-regeling maakt onderdeel uit van het re-integratiebudget van de Wajong. Het zorgt ervoor dat ernstig scholingsbelemmerde jongeren naar aangepaste scholingsinstituten kunnen. De volledige besparing begint in 2030, omdat bedragen grotendeels achteraf worden overgemaakt. Uit een recente evaluatie blijkt dat er voor de betreffende jongeren geen goede alternatieven bestaan. Structureel bespaart deze maatregel 14 miljoen euro.

34. Compensatieregeling transitievergoeding afschaffen

Het Rijk compenseert kleine werkgevers (minder dan 25 werknemers) die een transitievergoeding betalen aan werknemers in een drietal gevallen. Ten eerste als de werknemer twee jaar loondoorbetaling bij ziekte heeft ontvangen (dit geldt nu nog voor alle werkgevers, in het hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 is afgesproken de regeling te beperken tot kleine werkgevers), ten tweede als de werkgever zijn onderneming beëindigt vanwege pensionering of ten derde bij het overlijden van de werkgever. Met deze maatregel wordt de gehele compensatie voor de transitievergoeding afgeschaft. De werkgever blijft wel verplicht werknemers een transitievergoeding te betalen. Voor deze maatregel is een wetswijziging noodzakelijk. Structureel bespaart deze maatregel 162 miljoen euro.

35. Bijstelling inzet aanpak geldzorgen, armoede en schulden

In 2022 is Kabinet Rutte IV gestart met de meerjarige aanpak geldzorgen, armoede en schulden, waarmee het kabinet de bestaans- en inkomenszekerheid beter wil borgen. Hiervoor is structureel 86 miljoen euro beschikbaar waarmee via o.a. gemeenten en maatschappelijke partijen gezinnen en kinderen in armoede beter ondersteund worden. Deze bijstelling verlaagt de bijdrage aan gemeenten en maatschappelijke organisaties die zich op verschillende manieren inzetten voor mensen in armoede. De specifieke invulling hiervan moet nader worden gezien. Gezien er recent significant is geïntensiveerd in landelijk inkomensbeleid om armoede terug te dringen, kan worden overwogen de (budgettaire) inzet van de aanpak bij te stellen. Structureel bespaart deze maatregel 17 miljoen euro (20 procent van het budget).

Arbeidsongeschiktheid en Ziektewet

Inleiding maatregelen arbeidsongeschiktheid

Werknemers zijn verplicht verzekerd tegen het risico op arbeidsongeschiktheid op grond van de Wet werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA). Indien een werknemer meer dan 35% van zijn loon verliest vanwege arbeidsongeschiktheid is het mogelijk een WIA uitkering te ontvangen. De WIA omvat twee uitkeringsregimes: de Inkomenvoorziening voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten (IVA) en de regeling werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA). De WGA kent twee categorieën: de WGA 35-80 en de WGA 80-100. De Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) is de voorloper van de WIA en is bij de introductie van de WIA ingetrokken, maar geldt nog wel voor werknemers die vóór 1 januari 2004 door ziekte of gebrek arbeidsongeschikt zijn geworden. De Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen (WAZ) is per 1 augustus 2004 ingetrokken, maar geldt nog wel voor zelfstandigen die op dat moment een uitkering ontvingen.

Algemene notie voor samenloop WW-maatregel uit het hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028

Het hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 bevat het voornemen de WW te hervormen. De wijze waarop dit wordt vormgegeven wordt nog uitgewerkt. Afhankelijk van de gekozen vormgeving, kan de hervorming uit het hoofdlijnenakkoord 2024-2028 ook invloed hebben op de WIA-uitgaven. In de WIA-reeksen van de ombuigingslijst is hier geen rekening mee gehouden.

36. Maatmanloon maximeren op maximumdagloon

De koppeling die nu bestaat tussen het laatstverdiende 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: 72.000 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 per 1 januari 2027 voor nieuwe gevallen ingaan. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 170 miljoen euro.

37. Aanpassing 3x3 criterium in de WIA

Het arbeidsongeschiktheidspercentage wordt bepaald door het verschil tussen het laatstverdiende loon en het loon dat 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-uitkering. Bij uitsluiting treedt weglek naar de bijstand op en dit is meegenomen in de raming. De maatregel vereist een wetswijziging en kan naar verwachting per 1 januari 2027 voor nieuwe gevallen ingaan. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 199 miljoen euro.

38. Deeltijdfictie 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. Het weglekeffect naar de bijstand is meegenomen in de raming. De maatregel kan per 1 januari 2027 voor nieuwe gevallen ingaan. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 809 miljoen euro.

39. 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 deze maatregel een grotere financiële prikkel om de restverdiencapaciteit te benutten. De maatregel vereist een wetswijziging en kan naar verwachting per 1 januari 2027 ingaan. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 115 miljoen euro.

40. 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 beroepsgereleerde (risque professionnel) en niet-beroepsgereleerde (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. Deze maatregel kan ingevoerd worden per 1 januari 2027 met eerste zichtbare effecten vanaf 2030 voor nieuwe ziektegevallen, vanwege twee jaar loondoorbetaling bij ziekte en één jaar loongerelateerde fase in de WIA. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 1,8 miljard euro.

41. Alleen fysieke klachten in de WIA

Deze maatregel beperkt de WIA-doelgroep tot fysieke klachten. Arbeidsongeschikten met psychische aandoeningen worden uitgesloten van een WIA-uitkering. De beoordeling of klachten afkomstig zijn van psychische 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 arbeidsongeschiktheidsregelingen kan worden beperkt door middel van het hanteren van een limitatieve lijst met beroepsziekten. Om deze maatregel in te voeren en aan internationale verdragen te laten voldoen, is een splitsing tussen risque social en risque professionnel noodzakelijk en dat vergt een stelselwijziging (zie maatregel 44). Deze maatregel kan per 1 januari 2027 ingaan voor alleen nieuwe gevallen en heeft voor het eerst een budgettair effect vanaf 2030 voor nieuwe ziektegevallen, vanwege twee jaar loondoorbetaling bij ziekte en één jaar loongerelateerde fase in de WIA. De raming houdt rekening met het weglekeffect naar de bijstand. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 2,7 miljard euro.

42. WIA op Wettelijk minimumloonniveau brengen

Met deze maatregel verdwijnt de WGA-loonaanvullingsuitkering, waarmee 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. 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. De maatregel vereist een wetswijziging en kan naar verwachting ingaan per 1 januari 2027. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 4,1 miljard euro.

43. Verlaging alle arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en Ziektewetuitkering (ZW) 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 van 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 en dit is meegenomen in de raming. 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. Deze maatregel vereist een wetswijziging en kan per 1 januari 2027 in werking treden. Varianten op deze maatregel zijn mogelijk, zoals het verlagen van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen met 10%. De besparingen is dan 1.945 miljoen euro in 2060. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 1,4 miljard euro.

44. Inkomensvoorziening volledig arbeidsongeschikten (IVA) afschaffen

Deze maatregel 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. Deze maatregel vereist een wetswijziging en kan per 1 januari 2027 in werking treden voor zowel huidige uitkeringsgerechtigden als nieuwe gevallen. Voor het zittend bestand is een overgangstermijn gehanteerd. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 393 miljoen euro.

45. 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, dit effect is meegenomen in de raming. Deze maatregel vereist een wetswijziging en kan per 1 januari 2027 ingaan voor zowel huidige uitkeringsgerechtigden als nieuwe gevallen. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 163 miljoen euro.

46. 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 moeten mensen zelf in hun inkomen voorzien. Deze maatregel zal leiden tot substantieel meer beroep op de bijstand, hetgeen niet in de raming is meegenomen. Deze maatregel vereist een wetswijziging en kan per 1 januari 2027 ingaan voor alleen nieuwe gevallen. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 6,7 miljard euro.

47. Uitlooptermijn WGA 80-100 > 35-80 verkorten naar 2 maanden

Op dit moment geldt voor de overgang van arbeidsongeschiktheidsklasse WGA 80-100 naar WGA 35-80 een uitlooptermijn van 24 maanden. Deze uitlooptermijn kan worden verkort tot twee maanden. Dit zou dan gelijk zijn aan de overgang van de WGA naar 35-min. Door deze maatregel worden de uitlooptermijnen in de WGA geüniformeerd voor alle overgangen. 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 1 januari 2027 ingaan voor zowel huidige uitkeringsgerechtigden als nieuwe gevallen. Deze maatregel vereenvoudigt het stelsel door uniforme termijnen in te stellen. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 51 miljoen euro.

48. Alle AO-maatregelen afschaffen

Deze maatregel beëindigt de verzekeringsplicht van werknemers voor arbeidsongeschiktheid. Werknemers die een verzekering tegen inkomensverlies door ziekte of gebrek willen, kunnen deze vrijwillig afsluiten op de private markt. Werknemers die zich niet vrijwillig verzekeren, zijn bij intreden van het risico aangewezen op de bijstand (Participatiewet) of eigen vermogen. Het effect op de bijstand is meegenomen in de raming. Bij invoering zal rekening moeten

worden gehouden met de groep uitkeringsgerechtigden die al een arbeidsongeschiktheidsuitkering toegekend hebben gekregen. Deze uitkeringsrechten zullen doorlopen, totdat zij worden beëindigd (bijv. door herstel, bereiken AOW-leeftijd of overlijden). Dit kan enige decennia duren. De maatregel vereist een wetswijziging en kan per 1 januari 2027 ingaan. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 9,8 miljard euro.

49. Verlaging Ziektewetuitkering naar 70 procent wettelijk minimumloon

Met deze maatregel wordt de hoogte van de Ziektewetuitkering (ZW) gemaximeerd op het sociaal minimum voor personen zonder werkgever. Deze maatregel raakt met name mensen met hogere inkomens. De verlaging van de uitkering leidt tot een kostenbesparing in de ZW. Deze maatregel vergt een wetswijziging en het geraamde budgettaire effect gaat uit van de ingangsdatum 1 januari 2027. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 178 miljoen euro.

50. Verplicht eigenrisicodragerschap voor Ziektewet

Werkgevers kunnen momenteel kiezen om eigenrisicodragers te worden voor de Ziektewet, waardoor zij zelf de ZW-uitkeringen betalen voor zieke uitzendkrachten en einddienstverbanders. Met deze maatregel wordt het voor werkgevers van uitzendkrachten en werknemers met een aflopend dienstverband verplicht om eigenrisicodragers te zijn. Dit zorgt voor een verschuiving in de richting van 0,7 miljard euro aan kosten van collectieve lasten naar individuele werkgevers. Deze maatregel betekent ook een vereenvoudiging van het stelsel. Naar verwachting leidt de maatregel tot een grotere prikkel voor werkgevers om ziekteverzuim tegen te gaan. Hierdoor zal naar verwachting het ziekteverzuim afnemen en zal op termijn wellicht ook de langdurige arbeidsongeschiktheid afnemen. Dit effect is niet meegenomen in de raming. Deze maatregel vergt een wetswijziging en het geraamde budgettaire effect gaat uit van de ingangsdatum 1 januari 2027. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 669 miljoen euro.

51. 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-uitkering. Dit leidt tot WW-kostenbesparingen en verschuiving van uitgaven naar de bijstand. Deze 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 vervolguitering. Deze effecten zijn meegenomen in de raming. Deze maatregel vergt een wetswijziging en kan ingevoerd worden per 1 januari 2027. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 121 miljoen euro.

52. Verruiming aantal wachtdagen Ziektewet

Met deze maatregel begint de ZW-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 vergt een wetswijziging en kan ingevoerd worden per 1 januari 2027. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 4 miljoen euro.

53. Geen toegang tot de Ziektewet voor vangnetters met werkgever

Sinds de invoering van de loondoorbetalingsverplichting voor de werkgever bij ziekte vervult de ZW een vangnet-functie voor mensen met en zonder werkgever. Met deze maatregel wordt de doelgroep teruggebracht naar alleen werknemers zonder een werkgever. Dat betekent dat de doelgroepen met werkgever (zoals ziekte bij zwangerschap, of mensen met een no-riskpolis) voortaan geen toegang meer hebben tot de ZW. De werkgever is verplicht om voor deze personen het loon bij ziekte door te betalen. Deze maatregel vergt een wetswijziging en het geraamde budgettaire effect gaat uit van de ingangsdatum per 1 januari 2027. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 1,1 miljard euro.

54. 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 ingroepad geldt voor huidige ontvangers. Hiermee wordt de hoogte van de uitkering binnen de Wajong gelijk getrokken met de uitkeringshoogte voor de oude wajongregelingen en met personen binnen de Participatiewet. De maatregel treft de inkomenspositie van een kwetsbare groep met geen of zeer

beperkte mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Er is in de raming rekening gehouden met hogere Toeslagenwet uitgaven en de maatregel vergt een wetswijziging en kan per 1 januari 2027 intreden. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 374 miljoen euro.

55. 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 leidt tot hogere uitgaven aan aanvullende bijzondere bijstand voor personen indien de ouders niet aan hun onderhoudsplicht (kunnen) voldoen. Als invoeringsdatum is uitgegaan van 1 januari 2027. Er is rekening gehouden met hogere uitgaven in de Toeslagenwet. Er is geen rekening gehouden met hogere uitgaven voor aanvullende bijzondere bijstand. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 79 miljoen euro.

56. Niet doorvoeren hervorming loonkostensubsidie in de Wajong

Met deze maatregel wordt het voornemen om loondispensatie (LD) te vervangen door loonkostensubsidie (LKS) in de Wajong, teruggedraaid. In de Voorjaarsnota 2024 zijn middelen vanaf de Aanvullende Post overgeheveld naar de begroting van SZW ten behoeve van deze maatregel. Door de loondispensatie in stand te houden betaalt de werkgever minder loon uit aan de werknemer en vult het UWV het loon aan. De besparing van deze maatregel is in 2029 17 miljoen euro.

57. Wazo-uitkering maximeren voor uitkeringsgerechtigden

Vrouwen die met zwangerschaps- en bevallingsverlof (Wazo) gaan en een uitkering ontvangen (WW, WIA of Ziektewet), hebben volgens de Wazo recht op 100 procent van het laatstverdiende dagloon (tot het maximale dagloon). In de WW, WIA of ziekte wet 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, maar ontvangen zij een Wazo-uitkering ter hoogte van hun huidige uitkering. Deze maatregel vergt een wetswijziging en kan ingaan per 1 januari 2027. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 51 miljoen euro.

58. Beperken zwangerschaps- en bevallingsverlof naar 14 weken

Uitgaande van de Europese zwangerschaps-richtlijn dient de verlofduur van het zwangerschaps- en bevallingsverlof ten minste 14 weken te zijn. Op dit moment is dat 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 1 januari 2027 ingaan. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 195 miljoen euro.

59. Verlaging betaald ouderschapsverlof naar 50% dagloon

Volgens Richtlijn (EU) 2019/1158 zijn lidstaten verplicht om vier maanden ouderschapsverlof te bieden, waarvan er ten minste twee maanden betaald zijn. Hier wordt aan voldaan door 9 weken betaald verlof te bieden, en 17 weken onbetaald verlof. De EU-richtlijnen stellen echter geen eisen aan de hoogte voor het betaald ouderschapsverlof, behalve dat deze op een «passend niveau» wordt vastgesteld. Het kabinet Rutte-IV koos ervoor om de uitkeringshoogte van het betaald ouderschapsverlof vast te stellen op 70% van het dagloon. Deze maatregel verlaagt de financiering vanuit de overheid voor het betaald ouderschapsverlof naar 50% van het dagloon. Deze maatregel vergt een wetswijziging en kan per 1 januari 2027 ingaan. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 240 miljoen euro.

AOW

Inleiding maatregelen AOW

Bij verschillende maatregelen binnen de AOW zorgt de besparing op de AOW, voor hogere uitgaven aan de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO). Dit geldt voor maatregelen waarbij de AOW voor (een deel van) de gerechtigden wordt verlaagd. De hogere uitgaven aan de AIO zijn, indien van toepassing, meegenomen in de ramingen. De uitvoering van de AIO is complexer dan van de AOW. Per saldo treedt er een besparing op.

60: AOW-uitkering verlagen tot het niet-veel-maar-toereikend criterium

Deze maatregel verlaagt de hoogte van de AOW-uitkering tot het niet-veel-maar-toereikend-criterium van het Sociaal Cultureel Planbureau in plaats van de huidige koppeling aan het wettelijk minimumloon. Het niet-veel-maar-toereikend criterium is door het CPB gebruikt om de armoedegrens te bepalen. De uitgaven aan de AIO nemen hierdoor toe, doordat een groter deel van de AOW-gerechtigden met onvolledige opbouw (verder) onder het sociaal minimum komt. Deze maatregel vergt een wetswijziging, een implementatietermijn van één jaar en een ingroepad van vijf jaar. De maatregel kan in werking treden per 1 januari 2028. In de raming is geen rekening gehouden met een toekomstige indexatiesysteem van de AOW, dit vergt nader onderzoek. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 5,3 miljard euro.

61. 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, bij meer dan één persoon op één adres wordt de AOW-hoogte vastgesteld op 50 procent van het minimumloon. De onderlinge relatie van de personen die op hetzelfde adres wonen is daarmee niet meer van belang voor de hoogte van de AOW-uitkering. Ook zijn eerstegraads bloedverwanten niet uitgezonderd. De maatregel vergt een wetswijziging en een implementatietermijn van één jaar en kan in werking treden per 1 januari 2028. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 219 miljoen euro.

62. AOW: dubbele AHK uit referentieminimumloon

De hoogte van de minimumuitkeringen is gekoppeld aan het referentieminimumloon. Voor de AOW geldt een dubbele algemene heffingskorting. Bij andere minimumuitkeringen, zoals de bijstand, wordt de dubbele algemene heffingskorting afgebouwd. Hierdoor ligt het referentieminimumloon voor de AOW en de netto-uitkering hoger dan andere minimumuitkeringen. 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 twintig jaar teruggebracht naar eenmaal de algemene heffingskorting. De uitgaven aan de AIO nemen hierdoor toe, doordat een groter deel van de AOW-gerechtigden met onvolledige opbouw (verder) onder het sociaal minimum komt. Deze maatregel vereist een wetswijziging en kan ingaan per 1 januari 2027. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 7,9 miljard euro.

63. AOW: één jaar niet indexeren

De AOW kent een vaste koppeling met het wettelijk minimumloon (WML). Met deze maatregel wordt de AOW één jaar (2027) niet geïndexeerd door de AOW eenmalig te ontkoppelen van het WML. De uitgaven aan de AIO nemen hierdoor toe doordat een groter deel van de AOW-gerechtigden met onvolledige opbouw (verder) onder het sociaal minimum komt. Deze maatregel vereist een wetswijziging. Vanaf 1 januari 2028 treedt de oorspronkelijke koppeling weer in werking en wordt het originele uitgavenpad hervat. De incidentele besparing van deze maatregel is 1,4 miljard euro.

64. 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 binnen de AOW, ongeacht hun leefvorm. Hierdoor nemen de AOW-uitgaven af. De uitgaven aan de AIO nemen hierdoor toe doordat een groter deel van de AOW-gerechtigden met onvolledige opbouw (verder) onder het sociaal minimum komt. Hoewel de AOW significant eenvoudiger wordt, wordt het stelsel minder eenvoudig door de instroom in de AIO. Alleenstaande AOW-gerechtigden zullen negatieve inkomenseffecten ervaren door deze maatregel. Deze maatregel vereist een wetswijziging en implementatietermijn van één jaar en kan per 1 januari 2028 in werking treden. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 8,2 miljard euro.

65. 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 twee-derde-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 3 maanden. Door de maatregel dalen de AOW-uitgaven en nemen de uitgaven aan overige socialezekerheidsregelingen (waar men recht op heeft tot de AOW-leeftijd) toe. Per saldo treedt een besparing op. De AOW-leeftijd wordt vijf jaar van tevoren bepaald en is nu vastgelegd tot 2029. De maatregel zorgt voor een toename van de arbeidsparticipatie, en daarmee voor een toename in de belasting-

en premie-inkomsten. De hogere premie-inkomsten zijn niet meegenomen in de raming, maar bedragen ongeveer 30% van de besparingsreeks. De maatregel vergt een wetswijziging en kan in werking treden per 1 januari 2032. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 1,7 miljard euro.

66. 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 twee-derde-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 6 maanden. Hierdoor dalen de AOW-uitgaven, maar nemen de uitgaven aan overige socialezekerheidsregelingen (waar men recht op heeft tot de AOW-leeftijd) toe. Per saldo treedt een besparing op. De maatregel leidt tot een toename van arbeidsparticipatie en daarmee voor een toename in de belasting en premie-inkomsten. De hogere premie-inkomsten zijn niet meegenomen in de raming, maar bedragen ongeveer 30% van de besparingsreeks. Deze maatregel vereist een wetswijziging en kan per 1 januari 2032 in werking treden. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 2,2 miljard euro.

67. Afschaffen AOW

Door het afschaffen van de AOW zijn mensen voor inkomen afhankelijk van pensioen in de tweede en derde pijler. Men wordt geacht zelf te zorgen voor inkomen voor de oude dag. Deze maatregel betreft een vergaande wijziging met als uitgangspunt dat sparen voor de oude dag een eigen verantwoordelijkheid wordt. Deze maatregel kent een lang ingroepad 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 tot een sterke toename van de AIO-uitgaven doordat een groter deel van de AOW-gerechtigden (verder) onder het sociaal minimum komt. In de maatregel is ervan uit gegaan dat er een pensioenleeftijd gehanteerd wordt vanaf wanneer men aanspraak maakt op de AIO en niet meer op de andere sociale zekerheidsregelingen. Zowel door het opgebouwde AOW-recht als reeds uitgekeerde AOW zal rekening gehouden moeten worden met langdurig overgangsmaatregelen. Deze maatregel vereist een wetswijziging en kan per 1 januari 2060 in werking treden. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 32,3 miljard euro.

68. AOW uitkering verlagen met 10%

Deze maatregel betreft een verlaging van de AOW-uitkering met 10 procent. Met deze maatregel wordt eenmalig de koppeling aan het wettelijk minimumloon (WML) doorbroken. Het geraamde budgettaire effect betreft een bruto besparing. Het afschaffen van de AOW leidt tot een toename van de AIO-uitgaven doordat een groter deel van de AOW-gerechtigden (verder) onder het sociaal minimum komt. De maatregel vergt een wetswijziging, een implementatietermijn van één jaar en een ingroepad van vijf jaar. De maatregel kan in werking treden per 1 januari 2028. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 5,9 miljard euro.

69. Vakantietoeslag AOW afschaffen

Alle AOW'ers krijgen nu een vakantietoeslag uitgekeerd in mei (70 procent van 8 procent minimumvakantiebijslag). Het geraamde budgettaire effect betreft een grove schatting. Het afschaffen van de vakantietoeslag in de AOW leidt tot een toename van de AIO-uitgaven doordat een groter deel van de AOW-gerechtigden (verder) onder het sociaal minimum komt. De maatregel vergt een wetswijziging en een implementatietermijn van één jaar en een ingroepad van vijf jaar. De maatregel kan in werking treden per 1 januari 2028. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 2,9 miljard euro.

70. 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. Deze maatregel vergt een aanpassing in de loonheffing. Daarnaast vereist deze maatregel een wetswijziging en kan per 1 januari 2027 intreden. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 62 miljoen euro.

71. 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. Wel verhoogt afschaffing 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 1 januari 2027 intreden. Deze maatregel draagt bij aan een vereenvoudiging van het stelsel. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 209 miljoen euro.

72. 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. Deze maatregel vereist een wetswijziging en kan ingaan per 1 januari 2027. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 6 miljoen euro.

73. Afschaffen keuze duurzaam gescheiden leven

Er is sprake van ongewild 'duurzaam gescheiden leven' als de huwelijkse samenleving is verbroken door een ontstane situatie, bijvoorbeeld bij een opname in een verpleeginstelling. In dat geval kunnen de gehuwden ervoor kiezen om allebei de alleenstaande AOW-uitkering te gaan ontvangen. Deze keuze werkt door in de eigen bijdrage (Wlz/Wmo), toeslagen en inkomstenbelasting. De opgenomen partner gaat dan niet de lage maar de hoge eigen bijdrage betalen. Met deze maatregel wordt het begrip 'duurzaam gescheiden leven' in de AOW aangepast en verdwijnt de keuze voor duurzaam gescheiden leven. Uitgangspunt is dat gehuwden met een partner in het verpleeghuis dan standaard de gehuwden AOW ontvangen en de lage eigen bijdrage (Wlz/Wmo) betalen. In deze maatregel wordt uitgegaan van nieuwe gevallen. De maatregel vereist een wetswijziging en kan per 1 januari 2027 intreden. Deze maatregel draagt bij aan vereenvoudiging van het stelsel. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 18 miljoen euro.

Kindregelingen

Samenloop ombuigingsmaatregelen met intensivering uit hoofdlijnenakkoord 2024-2028 (HLA)

In het hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 is een intensivering in het kindgebonden budget aangekondigd. Bij de maatregelen in deze ombuigingslijst op het gebied van het kindgebonden budget is in de berekening geen rekening gehouden met deze intensivering. Op het moment van het opstellen van de budgettaire reeksen was de precieze invulling van de intensivering immers nog niet bekend. De beoogde intensivering in het kindgebonden budget is hieronder opgenomen.

Tabel 31 Budgettaire reeks intensivering kindgebonden budget hoofdlijnenakkoord 2024-2028 (HLA)

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldo verbeterend)	2025	2026	2027	2028	Struc.
Kindgebonden budget intensivering HLA	300	300	300	300	300

74. 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. 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. De maatregel vergt een wetswijziging en gaat in per 2027. Structureel bespaart deze maatregel 400 miljoen euro.

75. Kinderbijslag: 1 jaar niet indexeren

De kinderbijslag wordt als gevolg van deze maatregel in 2027 niet geïndexeerd. Hierdoor blijft het basisbedrag van de kinderbijslag in 2027, 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 2027 met circa 9 euro minder geïndexeerd wordt. Het niet indexeren van de kinderbijslag vergt een wetswijziging en gaat in per 2027. Structureel bespaart deze maatregel 106 miljoen euro.

76. Kinderbijslag voor maximaal 3 kinderen

Met deze maatregel wordt de kinderbijslag met ingang van 2027 (via een wetswijziging) beperkt tot maximaal 3 kinderen. Circa 4 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. De maatregel vergt een wetswijziging en gaat in per 2027. Structureel bespaart deze maatregel 136 miljoen euro.

77. 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 afgeschaft wordt, kan overwogen worden om de AKW+ ook af te schaffen. Dit kan op zijn vroegst per 1 januari 2027. Omdat de AKW+ uitgekeerd wordt voor het recht in het voorgaande jaar, leidt de afschaffing pas in 2028 tot een besparing. Deze maatregel leidt tot negatieve inkomenseffecten voor alleenstaande of eenverdienende ouders van kinderen met een intensieve zorgbehoefte. De maatregel vergt een wetswijziging en gaat in per 2027. Structureel bespaart deze maatregel 35 miljoen euro.

78. 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 een 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 benodigheden 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 en gaat in per 2027. In de raming is rekening gehouden met overgangsrecht. Daarbij houden rechthebbenden van vóór 2027 de mogelijkheid om een heraanvraag voor hun kind in te dienen. Ook is een besparing op de uitvoeringskosten van CIZ meegenomen. Structureel bespaart deze maatregel 121 miljoen euro.

79. Terugdraaien intensivering kindgebonden budget uit HLA

Het kabinet Schoof heeft voor het kindgebonden budget in het hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 structureel 300 miljoen euro beschikbaar gesteld vanaf 2025. Deze maatregel draait de beoogde intensivering terug per 2025. Structureel bespaart deze maatregel 300 miljoen euro.

80. Kindgebonden budget: afschaffen opslag voor 12-15 jarigen

De opslag op het kindgebonden budget voor 12-15-jarigen (704 euro per kind per jaar in deze leeftijdscategorie per 2025) 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. Daar staat echter tegenover dat de Commissie sociaal minimum constateert dat minima met meer oudere kinderen juist moeilijker rondkomen. Het kabinet Rutte-IV had daarom 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. Het geheel afschaffen van deze opslag draagt bij aan vereenvoudiging van het kindgebonden budget. Deze maatregel treft ouders met oudere kinderen die recht hebben op kindgebonden budget (met name lagere en middeninkomens) en vergt een wetswijziging en gaat in per 2027. Structureel bespaart deze maatregel 321 miljoen euro.

81. Kindgebonden budget: verlagen kindbedragen vanaf tweede kind en verder

Het kabinet Rutte-IV heeft besloten om per 2024 het kindbedrag voor het tweede kind en verder met 883 euro te verhogen om grotere 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) kennen. 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 meer kinderen juist moeilijker rondkomen. Deze maatregel verlaagt het kindbedrag van het kindgebonden budget van het tweede kind en verder met 20 procent (circa 445 euro), waarmee de recente intensivering (gedeeltelijk) wordt teruggedraaid. Een wijziging van de kindbedragen vergt een wetswijziging en gaat in per 2027. Structureel bespaart deze maatregel 393 miljoen euro.

82. Kindgebonden budget: afschaffen alleenstaande ouderkop

De alleenstaande ouderkop (ALO-kop) is een extra inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders. Het betreft een additionele toeslag die uitgekeerd wordt bovenop het kindgebonden budget en is de opvolger van de alleenstaande ouderkorting en de 20% aanvulling voor alleenstaande ouders in de bijstand, die beide inmiddels zijn afgeschaft. Uit de beleidsdoorlichting tegemoetkoming ouders (2018) 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 een alleenstaande ouder met één of twee kinderen over het algemeen goed in staat is om rond te komen. Met deze maatregel wordt de alleenstaande ouderkop afgeschaft, hierdoor daalt het kindgebonden budget voor alleenstaande ouders met (maximaal) 3.480 euro. Een mogelijke variant op deze maatregel is het (deels) verlagen van de ALO-kop met enkele honderden euro's per jaar om de ondersteuning van alleenstaanden meer in lijn te brengen met die van paren. De maatregel vergt een wetswijziging en gaat in per 2027. Structureel bespaart deze maatregel 1 miljard euro.

83. Kindgebonden budget: 1 jaar niet indexeren

De bedragen van het kindgebonden budget worden als gevolg van deze maatregel in 2027 niet geïndexeerd (excl. de vermogensgrens en de inkomensafbouwgrens). Hierdoor blijven de normbedragen voor het kindgebonden budget in 2027 op het niveau van 2026. Het maximale recht op kindgebonden budget in 2027 voor een huishouden met twee kinderen is 5.009 euro voor een paar en 8.290 euro voor een alleenstaande. Bij niet-indexeren in 2027 komen de bedragen 127 euro en 210 euro lager uit. Het niet-indexeren van het kindgebonden budget vergt een wetswijziging en gaat in per 2027. Structureel bespaart deze maatregel 154 miljoen euro.

84. Kindgebonden budget: vermogensgrens verlagen naar niveau huurtoeslag

Per 2025 geldt voor het kindgebonden budget en de zorgtoeslag een vermogensgrens van 142.036 euro voor alleenstaanden en 179.606 euro voor paren. Voor de huurtoeslag is deze grens 37.473 euro voor alleenstaanden en 74.946 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 120.000 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 een wetswijziging en gaat in per 2027. 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. Structureel bespaart deze maatregel 396 miljoen euro.

85. Kindgebonden budget: introductie van een extra knikpunt in de WKB in combinatie met een steiler afbouwpercentage voor hoge inkomens

Met deze maatregel wordt het afbouwpercentage in de WKB per 1 januari 2027 verhoogd naar 10% vanaf een huishoudinkomen van circa 60.000 euro (prijsspeil 2024). Door deze maatregel daalt de WKB voor mensen met een inkomen boven de € 60.000. Hierdoor komen huishoudens met een hoger inkomen minder in aanmerking voor WKB. De marginale druk voor huishoudens met inkomens vanaf 60.000 euro stijgt, maar vanaf dit inkomen is de huurtoeslag en de zorgtoeslag al (grotendeels) afgebouwd waardoor er geen samenloop ontstaat van afbouw van verschillende toeslagen. Tegelijkertijd stijgt de marginale druk alleen voor de huishoudens met een inkomen vanaf het nieuwe knikpunt in plaats van voor alle huishoudens met een inkomen boven de afbouwgrens. Deze maatregel vergt een wetswijziging en gaat in per 2027. Structureel bespaart deze maatregel 299 miljoen euro.

86. Volledig inkomensafhankelijke tegemoetkoming ouders: afschaffen kinderbijslag en verhogen kindgebonden budget

Deze maatregel zet in op meer gerichte ondersteuning naar draagkracht, waarbij een herverdeling plaatsvindt van hogere inkomens naar lagere- en middeninkomens. Met deze maatregel wordt de kinderbijslag afgeschaft en worden deze middelen deels teruggesluisd via het kindgebonden budget. Omdat per saldo 1 miljard euro wordt bezuinigd, neemt de totale tegemoetkoming voor ouders af, maar komt de ondersteuning vanwege de inkomenseisen van de WKB alleen nog terecht bij ouders tot een bepaald maximum huishoudinkomen (die afhankelijk is van de precieze vormgeving). Deze maatregel vergroot de kans op terugvorderingen. Deze maatregel vergt een wetswijziging en is per 2027 uitvoerbaar. Structureel bespaart deze maatregel 1 miljard euro.

87. 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 hebben op een basisbeurs, zou een AKW-uitzondering van deze groep heroverwogen kunnen worden. Wijziging in het recht op de kindregelingen vergt een wetswijziging en gaat in per 2027. Structureel bespaart deze maatregel 51 miljoen euro.

88. 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), oftewel 1 procentpunt lager dan de 96 procentpunt die is afgesproken voor het nieuwe kinderopvangstelsel. De maatregel leidt tot hogere kosten bij huishoudens, met name bij lage inkomens waarbij het vergoedingspercentage momenteel al 96 procent is (voor hen stijgen de kosten voor kinderopvang door deze maatregel tot 25%). Voor de gehele doelgroep leidt de maatregel tot een licht lager gebruik van kinderopvang, het effect hiervan is meegenomen in de raming. Deze maatregel vergt een wetswijziging en gaat in per 2027. Structureel bespaart deze maatregel 130 miljoen euro.

89. 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. Dit kan in een krappe arbeidsmarkt leiden tot wachtlijsten en hogere prijzen, die met name de lage inkomens hard raken. 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 negatieve effecten op de arbeidsparticipatie van de ouders, dit gedragseffect is niet meegenomen in de raming. Daarnaast maakt de maatregel de uitvoering ingewikkelder omdat er getoetst moet worden op aantal dagen (of uren) en leeftijd. Deze maatregel vergt een wetswijziging en is per 2027 uitvoerbaar. Structureel bespaart deze maatregel 420 miljoen euro.

In de periodieke rapportage kinderopvang staan ook twee andere varianten die toezien op het beperken van de toegang tot kinderopvang. Zo kan gekozen worden om de buitenschoolse opvang (BSO) niet te vergoeden vanaf 10 jaar, omdat de ontwikkelwinst in de BSO beperkt is en deelname bij oudere kinderen afloopt. Of er kan gekozen worden om helemaal geen recht op vergoeding te bieden totdat het kind 1 jaar is, omdat de ontwikkelwinst voor deze groep beperkt is en hiermee de druk op de kinderopvang wordt verlaagd. Ook voor deze maatregelen geldt een negatief effect op de arbeidsparticipatie.

90. 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 met de vergoedingspercentages van 2025 behouden. De huidige toeslag blijft dus gelden voor werkende ouders en wordt direct aan hen uitgekeerd. Structureel bespaart deze maatregel 2.2 miljard euro. Als alternatief kan ook gekozen worden om de vergoeding voor midden- en hogere inkomens deels te verhogen in plaats van niet te verhogen (voor lage inkomens is de vergoeding in het huidige stelsel al 96%), dit levert dan wel een lagere besparing op.

Anw

91. 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. Deze werkgelegenheids- en inkomenseffecten zijn geen onderdeel van de geraamde besparingsreeks. Het invoeren van deze maatregel vereist een wetswijziging. De maatregel kan worden ingevoerd per 1 januari 2027 en geldt alleen voor nieuwe instroom. Structureel bespaart deze maatregel 151 miljoen euro.

92. 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. Dit houdt in dat twee derde van de inkomsten boven 50 procent Wml wordt 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. Deze werkgelegenheids- en inkomenseffecten zijn geen onderdeel van de geraamde besparingsreeks. Het invoeren van deze maatregel vereist een wetswijziging. De maatregel kan worden ingevoerd per 1 januari 2027 en geldt voor zowel de nabestaanden met een lopende uitkering als voor nieuwe instroom. Structureel bespaart deze maatregel 26 miljoen euro.

93. 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. De maatregel kan worden ingevoerd per 1 januari 2027 en geldt voor de nieuwe instroom. Structureel bespaart deze maatregel 46 miljoen euro.

94. 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 gemiddeld ongeveer 200 euro bruto hoger is dan een bijstandsuitkering door het verrekenen van inkomsten. Naast inkomen kent de Anw ruimere voorwaarden op het gebied van bijverdiensten en vermogen dan de bijstand. Deze werkgelegenheids- en inkomenseffecten zijn geen onderdeel van de geraamde besparingsreeks. Het invoeren van deze maatregel vereist een wetswijziging. De maatregel kan worden ingevoerd per 1 januari 2027. Structureel bespaart deze maatregel 175 miljoen euro.

95. 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 2024 20,91 euro per maand. Het afschaffen leidt tot een afname van de koopkracht van Anw-gerechtigden. Het afschaffen van de Anw tegemoetkoming vergt een wetswijziging. De maatregel kan worden ingevoerd per 1 januari 2027. Structureel bespaart deze maatregel 5 miljoen euro.

96. 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. De maatregel kan worden ingevoerd per 1 januari 2027 en geldt voor de nieuwe instroom. Structureel bespaart deze maatregel 34 miljoen euro.

Overig

97. Verlagen maximumdagloon tot modaal loon

De maatregel houdt in dat voor de werknemersverzekeringen WW, ZW en WIA, de uitkeringshoogte niet langer wordt gebaseerd op het (maximum) dagloon (circa 6000 euro bruto per maand per januari 2024) 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 (één van) de werknemersverzekeringen. Het geraamde budgettaire effect gaat uit van ingangsdatum 2027 en neemt geen gedrags- en werkgelegenheidseffecten of het effect aan de inkomstenkant van de begroting mee. De aangepaste uitkeringshoogte geldt voor de WW en ZW voor nieuwe instroom vanaf de ingangsdatum, maar groeit voor lopende gevallen in de WIA stapsgewijs in. In de WW is de maatregel volledig ingegroeid in 2030, in de WIA en ZW duurt dit tot 2060. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 2.4 miljard euro.

98. Niet-indexeren Wml (incl. doorwerking uitkeringen)

Met deze maatregel wordt het Wettelijk minimumloon (Wml) in de eerste jaarhelft van 2027 eenmalig 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 is op grond van de wet niet mogelijk en vereist een wetswijziging. Dit betekent dat invoering pas per 1 januari 2027 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 zijn niet meegenomen in de raming. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 1.2 miljard euro.

99. Verlagen Wml met 5 procent (incl. doorwerking uitkeringen)

Met deze maatregel wordt het Wettelijk minimumloon (Wml) met 5 procent verlaagd per 1 januari 2027. 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 socialezekerheidsregelingen, waarbij ook een verzwaarde procedure met voorhang is voorgeschreven. Een verlaging van het minimumloon zonder deze voorwaarden vergt een wetswijziging en is op zijn vroegst mogelijk per 1 januari 2027. Alleen het effect op de uitkeringslasten in de sociale zekerheid is meegenomen; eventuele werkgelegenheidseffecten of bijvoorbeeld het effect op de huur- en zorgtoeslag zijn niet meegenomen in de raming. De structurele besparing van deze maatregel loopt uiteindelijk op tot 4.8 miljard euro.

100. 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, bijstand en AIO meebewegen met de nettobedragen van het minimumloon (en dit werkt weer door in de brutobedragen). Met deze maatregel wordt de netto-nettokoppeling in de Anw, AOW, bijstand en AIO 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 minimumloon). De budgettaire opbrengst is in grote mate afhankelijk van de verwachte contractloonontwikkeling en is daarmee onzeker. De structurele besparing kan niet worden bepaald, omdat de besparing oneindig (jaar-op-jaar) cumuleert. In de raming is rekening gehouden met de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in de berekening van het netto-referentieminimumloon van de bijstand, hierbij is de bevrozing van de afbouw tot en met 2027 uit het hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 niet opgenomen in het basispad. Een eventueel effect op de toeslagen is niet meegenomen in de raming. De juridische haalbaarheid van deze maatregel moet nog worden onderzocht. Deze maatregel vergt een wetswijziging en is op zijn vroegst mogelijk per januari 2027. De besparing door deze maatregel is in 2029 2.5 miljard euro.

101. Afschaffen van de netto-netto koppeling excl. AOW

Deze maatregel is hetzelfde als de voorgaande, maar in dit geval is de AOW buiten beschouwing gelaten. Voor deze maatregel gelden dezelfde juridische kwesties als bij de voorgaande maatregel zijn beschreven. De besparing door deze maatregel is in 2029 192 miljoen euro.

3.18 Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Inleiding

Om de toegang tot zorg en beschikbaarheid voor iedereen te waarborgen en tegelijkertijd de zorguitgaven te beheersen zijn keuzes nodig. Het wordt steeds lastiger voor medewerkers om de groeiende zorgvraag op te vangen en dit zet de toegankelijkheid onder druk. Daarnaast beperkt de groei van de zorguitgaven de ruimte voor andere private en collectieve uitgaven. De politiek kan door het maken van keuzes en het nemen van maatregelen eraan bijdragen dat essentiële zorg toegankelijk blijft en maatschappelijke prioriteiten in balans blijven.

Bij ongewijzigd beleid stijgen de netto zorguitgaven in de periode 2025-2029 met ongeveer 27,5 miljard euro. De netto uitgaven aan de Zorgverzekeringswet (Zvw) stijgen met ongeveer 17,6 miljard euro naar 81 miljard euro. De netto uitgaven aan de Wet langdurige zorg (Wlz) stijgen met ongeveer 9,9 miljard euro naar ruim 47 miljard euro. In dit basispad zijn de maatregelen van het kabinet verwerkt.

Tabel 32 Basispad netto-uitgaven Zvw en Wlz, uitgaven in miljarden euro's					
	2025	2026	2027	2028	2029
Basispad Wlz	37,2	39,1	41,5	44,2	47,1
Basispad Zvw	63,4	67,2	73,8	76,8	81,0
Wv. Structurele uitgaven	63,2	66,7	73,1	76,2	81,0
Wv. Incidentele transformatiemiddelen	0,2	0,5	0,7	0,6	0,0

Ter illustratie zijn twee alternatieve paden in beeld gebracht. Ten opzichte van het basispad vergt het aanvullende maatregelen 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 (2025) 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 (2025) 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 maatregelen nodig. Voor het demografiepad loopt dit op tot ongeveer 1,7 miljard euro in 2029. Om op het bbp-pad te komen zijn meer maatregelen nodig. Dit loopt op tot ongeveer 4,4 miljard euro in 2029.

Tabel 33 Benodigde besparingen in de Wlz om op alternatieve paden te komen, in miljarden euro's				
	2026	2027	2028	2029
Pad 1: Demografie	0,0	0,4	1,0	1,7
Pad 2: bbp	0,5	1,4	2,8	4,4

In de Zvw zijn maatregelen nodig van 6 miljard euro om op het demografiepad te komen. Om op het bbp-pad te komen zijn meer maatregelen nodig. Dit loopt op tot ongeveer 7,6 miljard euro in 2029. Deze reeksen zijn gecorrigeerd voor de transformatiemiddelen die beschikbaar zijn als onderdeel van het Integraal Zorgakkoord (IZA). Met deze correctie worden de paden berekend over de structurele zorguitgaven. Zonder deze correctie zouden de reeksen lager uitvallen. De sterke oploep in 2027 hangt samen met de verlaging van het eigen risico.

Tabel 34 Benodigde besparingen in de Zvw om op alternatieve paden te komen, in miljarden euro's

	2026	2027	2028	2029
Pad 1: Demografie	0,7	4,4	4,9	6,0
Pad 2: bbp	1,0	4,9	5,9	7,6

Er zijn drie 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. Daarnaast 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).

Voor de ombuigingen geldt dat de budgettaire consequenties zijn berekend op basis van de Ontwerpbegroting 2025. Voor de VWS-begroting geldt dat de invulling van de subsidietaakstelling nog gaat wijzigen door een nota van wijziging op de Ontwerpbegroting 2025. Bij een eventuele keuze voor ombuigingen op subsidies is het daarom belangrijk de budgettaire consequenties door te rekenen op basis van de actuele grondslag.

Overzicht maatregel

Tabel 35 Ombuigingen Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)

*reeks is niet geactualiseerd

Nr.	Maatregel	2025	2026	2027	2028	2029	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	- 195	- 195	- 195	- 195	2027
2	Allocatieve normstelling via tarieven (BMH beleids optie 17)*	0	0	- 25	- 50	- 75	- 100	2030
3	Normatieve elementen in tariefstelling (BMH beleids optie 18)	0	0	0	- 60	- 120	- 180	2030
4	Medisch specialisten in loondienst (BMH beleids optie 19, ZiK M_37)*	10	10	2.000	- 330	- 340	- 340	2029
5	Afsluiten of verlengen van zorgakkoorden A. Groei akkoordsectoren naar demografische ontwikkeling plus loon- en prijsbijstelling	0	0	0	0	- 420	- 420	2029
6	Afsluiten of verlengen van zorgakkoorden B. Volumegroei gelijk aan het laatste jaar van het Integraal Zorgakkoord	0	0	0	0	PM	PM	2029
7	Afsluiten of verlengen van zorgakkoorden C. Groei akkoordsectoren naar nominale bbp-ontwikkeling	0	0	0	0	- 790	- 790	2029
8	Terugbrengen tarieven informele zorg Zvw-pgb tot 18,5 euro	0	- 55	- 55	- 55	- 55	- 55	2026
9	Aanpassen Wet geneesmiddelenprijzen (ZiK M_92)	0	0	- 105	- 105	- 105	- 105	2027
10	Publieke en integrale bekostiging acute zorg (ZiK M_39)	20	20	55	35	15	- 120	2033
11	Sluiting SEH in de nacht (ZiK M_40)	0	0	0	- 50	- 50	- 50	2028
12	Verlagen betalingsbereidheid bij toelating dure geneesmiddelen	0	- 5	- 10	- 15	- 20	- 50	2035

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)

*reeks is niet geactualiseerd

13	Meer groepszittingen in fysiotherapie bij lange behandeltrajecten	0	0	- 10	- 25	- 35	- 50	2030
14	Herijken Geneesmiddelenvergoedingssysteem	0	0	- 215	- 215	- 215	- 215	2027
15	Versterken informatiepositie zorgverzekeraars (TWMZ 14)	0	0	0	0	0	- 180	2038
16	Herzien beheersingsmodel tertiaire medisch-specialistische zorg (TWMZ 20, variant vergroten doelmatigheid)	0	0	0	0	- 85	- 170	2030
<i>Langdurige zorg en ondersteuning</i>								
17	Geen toegang tot de Wet langdurige zorg voor lichte zorgzwaartes - VG3 (TWMZ 5)	20	20	20	15	10	- 100	2033
18	Extramurale ouderenzorg naar de Wmo en Zvw	0	0	0	0	0	PM	PM
19	Ouderenzorg niet meer geleverd vanuit Wlz, maar vanuit gemeenten	0	0	0	0	0	PM	PM
20	Rekening houden met sociale context in de Wlz (TWMZ)	0	0	0	- 2	- 5	- 15	2033
21	Zorgkantoren benchmarken op ingekochte leveringsvorm in de gehandicaptenzorg i.c.m. beperken keuzevrijheid leveringsvorm*	40	40	40	10	- 180		2033
22	Verlagen tarieven informele zorg Wlz-pgb tot 18,50 euro	0	0	- 260	- 260	- 260	- 260	2027
23	Financiële blijk van waardering voor mantelzorgers afschaffen	0	0	- 150	- 150	- 150	- 150	2027
24	Mondzorg en hulpmiddelen niet langer bovenbudgettair vergoeden	0	0	- 13	- 26	- 26	- 26	2028
25	Benchmarking Verpleeg- en verzorgingstehuizen*	0	0	- 105	- 215	- 320	- 755	2033
26	Geen toegang tot de Wet langdurige zorg voor lichte zorgzwaartes - GGZW1 (TWMZ 5)	5	5	5	0	0	- 45	2031
27	Terugdraaien ggz naar wlz	35	35	35	10	- 10	- 350	2031
28	Opnemen gemaakte doelmatigheidsslag in de tarieven voor de ggz-w	0	0	- 120	- 120	- 120	- 120	2027
29	Uitname Gemeentefonds in relatie tot Wmo Beschermd Wonen	0	- 250	- 250	- 250	- 250	- 250	2026
30	Afbouwen subsidies/opdrachten maatschappelijke ondersteuning	0	0	- 5	- 15	- 15	- 15	2028

	Pakketmaatregelen	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. In
<i>Curatieve zorg</i>								
31	Gedeeltelijke of volledige sluiting van het basispakket A. Gedeeltelijke sluiting (TWMZ 16a)	0	7	14	- 1	- 35	- 30	2030
32	Gedeeltelijke of volledige sluiting van het basispakket B. Volledige sluiting (TWMZ 16b)	0	7	14	- 1	- 35	20	2040
33	Verzoek aan het Zorginstituut om pakketcriteria anders in te vullen (TWMZ 13a)	0	0	0	- 13	- 25	- 55	2030
34	Kosteneffectiviteitsnorm verlagen naar 70.000 euro (TWMZ 13b, voorbeeld 2)*	0	0	0	0	0	- 270	2042
35	Hulpmiddelen uit basispakket (BMH beleidsoptie 37)	0	0	- 600	- 600	- 600	- 600	2027
36	Incontinentiematerialen uit pakket	0	0	- 142	- 142	- 142	- 142	2027
37	Orthesen uit pakket	0	0	- 62	- 62	- 62	- 62	2027
38	Flash Glucosemeter uit basispakket*	0	0	- 95	- 95	- 95	- 95	2027

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)

*reeks is niet geactualiseerd

39	Pakketmaatregel huishoudelijke taken kraamzorg	0	0	- 65	- 65	- 65	- 65	2027
40	Pakketmaatregel geneesmiddelen	0	- 50	- 100	- 150	- 200	- 250	2030
41	Kraamzorg volledig uit basispakket (ZiK M_116, variant B)	0	0	- 424	- 424	- 424	- 424	2027
42	Verkleining basispakket op basis van ziektelast	120	120	120	55	0	- 680	2040
43	Afschaffen subsidieregeling Veelbelovende Zorg	0	- 6	- 11	- 17	- 22	- 47	2032
44	Limiteren vergoede behandelingen S-GGZ	0	0	- 105	- 105	- 105	- 105	2027
45	Korting beschikbaarheidbijdrage academische ziekenhuizen (TWMZ 20, variant aanpassen voorzieningenniveau)	0	0	- 35	- 70	- 100	- 100	2029

Langdurige zorg en ondersteuning

46	Schrappen aanspraak Wlz mondzorg (BMH beleidsoptie 22B)	0	0	- 30	- 30	- 30	- 30	2027
47	Schrappen aanspraak dagbesteding in de Wlz (BMH beleidsoptie 39)	0	0	0	- 455	- 450	- 450	2029
48	Huishoudelijke hulp uit de Wmo (ZiK M_75)	0	0	0	- 380	- 380	- 380	2028
49	Hulpmiddelen niet meer vanuit het verzekerde Wlz-pakket en overhevelen naar de Wmo2015	0	0	- 25	- 25	- 25	- 25	2027
50	Beperken toegang tot Wmo-voorzieningen op basis van inkomen	0	0	0	- 60	- 70	- 170	2038

	Eigen betalingen	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. In
	<i>Curatieve zorg</i>							
51	Eigen betalingen hulpmiddelen (ZiK M_66)*	0	0	- 290	- 290	- 290	- 290	2027
52	Eigen betalingen extramurale geneesmiddelen (ZiK M_65, variant 3)*	0	- 580	- 580	- 580	- 580	- 580	2026
53	Maximale eigen bijdrage Geneesmiddelenvergoedingssysteem verhogen	0	- 13	- 13	- 13	- 13	- 13	2026
54	Eigen bijdrage ambulancevervoer	0	- 60	- 60	- 60	- 60	- 60	2026
55	Eigen risico per 2028 indexeren	0	0	0	- 85	- 170	- 170	2029
56	Eenmalig verhogen eigen risico met 100 euro (incl. tranchering met 100 euro)	0	0	- 1.645	- 1.700	- 1.700	- 1.700	2029
57	Eenmalig verhogen eigen risico met 100 euro en daarna indexeren	0	0	- 1.645	- 1.790	- 1.945	- 1.945	2029
58	Terugdraaien bevroren en verlagen eigen risico	0	- 110	- 4.106	- 4.345	- 4.587	- 4.587	2029
59	Huisartsenzorg onder eigen risico (ZiK M_63)	0	- 955	- 655	- 655	- 675	- 675	2026
60	Invoeren eigen bijdrage voor bezoek aan de huisartsenpost (ZiK M_64)	0	- 145	- 145	- 145	- 145	- 145	2026
61	Invoeren eigen bijdrage bij verblijf in het ziekenhuis (ZiK M_67)*	0	- 40	- 40	- 40	- 40	- 40	2026
62	Eigen bijdrage 100 euro curatieve ggz	0	- 70	- 70	- 70	- 70	- 70	2026
63	Een vaste eigen bijdrage van € 5 per uur voor de wijkverpleging, onafhankelijk van het inkomen (ZiK 68)*	0	- 400	- 400	- 400	- 400	- 400	2026
64	Een inkomensafhankelijke bijdrage van gemiddeld €5 per uur voor de wijkverpleging (KiK 2023)*	0	0	0	- 600	- 600	- 600	2028

Langdurige zorg en ondersteuning

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)

*reeks is niet geactualiseerd

65	Vermogen zwaarder meewegen: verhogen vermogensinkomensbijstelling (VIB) naar 8% (TWMZ 2)	0	- 65	- 65	- 65	- 65	- 65	2026
66	Vermogen zwaarder meewegen: Marginaal tarief niet meetellen over grondslag VIB (TWMZ 2)	0	0	- 50	- 50	- 50	- 50	2027
67	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	2029
68	Gelijke behandeling vermogen: Vermogen in eigen woning en box 3-vermogen gelijk behandelen, bij alle leveringsvormen (TWMZ 2)	0	0	0	0	- 320	- 320	2029
69	Gelijke behandeling vermogen: Box 2-en box 3-vermogen gelijk behandelen (TWMZ 2)	0	0	0	0	- 65	- 65	2029
70	Prakkels binnen stelsel: Afschaffen aftrekpost bijdrageplichtig inkomen mpt/pgb (TWMZ 2)	0	0	- 10	- 10	- 10	- 10	2027
71	Verhogen inkomensafhankelijke eigen bijdrage Wmo	0	0	- 95	- 95	- 95	- 95	2027
<i>Jeugd</i>								
72	Invoeren inkomensafhankelijke bijdrage voor jeugdzorg	0	0	- 40	- 40	- 40	- 40	2027
73	Invoeren gemaximeerde inkomensafhankelijke bijdrage voor jeugdzorg	0	0	- 195	- 195	- 195	- 195	2027
Besparen begrotingsgefinancierde uitgaven								
<i>Langdurige zorg en ondersteuning</i>								
74	Beëindigen inkomensondersteuning aan chronisch zieken en gehandicapten	0	0	- 395	- 395	- 395	- 395	2027
75	Terugdraaien stimuleren van wooncombinaties van jongeren en ouderen	0	0		- 30	- 25	- 35	2031
76	Terugdraaien intensivering hoofdlijnenakkoord 2024-2028 ouderenzorg	0	0	- 600	- 600	- 600	- 600	2027
77	Terugdraaien intensivering aanpak dakloosheid	0	- 65	- 65	- 65	- 65	- 65	2026
<i>Jeugd</i>								
78	Beëindigen subsidieregeling Opvang kinderen van ouders met trekkend/varend bestaan	0	- 1	- 3	- 8	- 12	- 16	2030
79	Minder standaard consulten 0-jarigen bij het consultatiebureau	0	- 22	- 22	- 22	- 22	- 22	2026
80	E-healthtoepassingen in de jeugdzorg	5	50	50	20	- 50	- 75	2030
<i>Arbeidsmarkt, arbeidsvoorwaarden en opleidingen</i>								
81	Opheffen subsidieregeling Stageplaatsen Zorg II	0	- 127	- 127	- 127	- 127	- 127	2026
82	Opheffen subsidieregeling vaccinatie stageplaatsen	0	- 6	- 6	- 6	- 6	- 6	2026
83	Subsidieregeling strategisch opleiden medisch specialistische zorg niet verlengen	0	0	- 238	- 238	- 238	- 238	2027

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)

*reeks is niet geactualiseerd

84	Verlagen subsidie publieke gezondheidszorgopleidingen met 50%	0	- 10	- 21	- 21	- 21	- 21	2027
85	Verlagen subsidie opleiding tot advanced nurse practitioner met 50%	- 6	- 12	- 19	- 19	- 19	- 19	2027
86	Afbouwen subsidie Samen Regionaal Sterk	0	- 18	- 18	- 18	- 18	- 18	2026
87	Introduceren eigen betaling 20% specialistische vervolgoopleidingen	0	0	- 45	- 95	- 150	- 300	2032
88	Korten opleidingsbudgetten medisch specialisten	0	0	- 110	- 110	- 110	- 110	2027
<i>Sport</i>								
89	Geen Rijksbijdrage aan grote topsportevenementen	0	- 6	- 12	- 12	- 12	- 12	2027
90	Verlagen bijdragen duurzame en toegankelijke sportaccommodaties met 25%	0	- 25	- 55	- 55	- 55	- 55	2027
91	Verlagen nationaal ambitieniveau topsport met 20%	0	- 10	- 11	- 11	- 11	- 11	2027
92	Terugdraaien structurele Rutte IV investeringen in Sport	0	- 6	- 23	- 25	- 25	- 25	2028
<i>Volksgezondheid</i>								
93	Volledige eigen betaling griepvaccinatie risicogroepen en 65-plussers	0	- 85	- 85	- 85	- 85	- 85	2026
94	Afzien van VWS-bijdrage aan lokale aanpak gezondheidsachterstanden	0	0	- 18	- 18	- 18	- 18	2027
95	Deels terugdraaien extra investering Rutte IV in NVWA	0	- 4	- 9	- 13	- 13	- 13	2028
<i>Overig</i>								
96	Korting kwaliteitsgelden	0	0	- 11	- 6	- 6	- 14	2030
97	Terugdraaien intensivering patiëntenorganisaties	0	0	- 25	- 25	- 25	- 25	2027
98	Meer efficiënt en opdrachtgestuurd werken RIVM	0	- 10	- 25	- 25	- 25	- 25	2027
99	Taakstellende ombuiging implementatie- en actiegerichte programma's ZonMw	0	- 10	- 20	- 20	- 20	- 20	2027
100	Centraliseren laboratoriumzorg Caribisch Nederland	0	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1	2026
101	Invoering verzekeringsplicht niet-spoedeisende zorg SOV	0	0	- 40	- 40	- 40	- 40	2027

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. Dit kan leiden tot ondoelmatige zorg, omdat verzekeraars zonder contract niet kunnen sturen op passende zorg. Het invoeren van deze maatregel vergt een wetswijziging. In de raming wordt rekening gehouden met het kabinetsvoornemen om onafhankelijke indicatiestelling te verplichten voor ongecontracteerde wijkverpleging. In het Integraal Zorgakkoord (IZA) is daarnaast het voornemen opgenomen om de vergoeding voor ongecontracteerde zorg te verlagen. Dit heeft ten tijde van publicatie van deze lijst nog niet geresulteerd in wetgeving. Indien in de tussentijd stappen worden gezet, heeft dit invloed op de hoogte van de besparing.

2. Allocatieve normstelling via tarieven (BMH beleidsoptie 17)*

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 (2020).

3. Normatieve elementen in tariefstelling (BMH beleidsoptie 18)

De maatregel beoogt meer normatieve elementen toe te voegen aan de tariefstelling in Zvw-sectoren met vaste of maximumtarieven. Zo kan de overheid via de tarieven sterker sturen op doelmatige zorg. De NZa heeft in januari 2024 advies uitgebracht over de inzet van normerende tariefelementen. Volgens het advies is dit momenteel juridisch kwetsbaar, omdat de overheid een hoge bewijslast heeft om aan te tonen dat sprake is van redelijkerwijs kostendekkende tarieven. Deze maatregel gaat daarom uit van een wijziging van de Wet marktordening gezondheidszorg, waarbij de wetgever nader invult wat hij beschouwt als redelijkerwijs kostendekkende tarieven. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat tarieven mogen worden gebaseerd op de gemiddelde kosten van de best presterende zorgaanbieders. De raming van de maatregel komt uit de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (2020). Daar wordt uitgegaan van één procent doelmatigheidswinst voor sectoren waar maximum of vaste tarieven gelden. Het financiële effect is afhankelijk van de verdere invulling van mogelijke normerende elementen en kan worden bijgesteld op basis van nader onderzoek door de NZa.

4. Medisch specialisten in loondienst (BMH beleidsoptie 19, ZiK M_37)*

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 waarschijnlijk deels gecompenseerd moeten worden voor het verlies aan goodwill. Er wordt rekening 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.⁵² In het coalitieakkoord 2021-2025⁵³ 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 msb'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. In Keuzes in Kaart 2023 is een variant op deze maatregel opgenomen, waarbij alleen nieuwe artsen in loondienst komen. Hierbij hoeft mogelijk geen/minder goodwill te worden betaald. Deze variant dient nader te worden onderzocht.

5 t/m 7. 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

⁵² TK 2022-2023, 31765 [29248](#), nr. 700

⁵³ Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', Coalitieakkoord 2021-2025

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. Het kabinet heeft het voornemen om akkoorden af te sluiten voor de jaren 2027 en 2028. Bij eerdere akkoorden is gekozen voor een looptijd tot het einde van de kabinetsperiode of een jaar daarna. De keuze om akkoorden af te sluiten voor 2029 en verder zou in dat geval aan een volgend kabinet worden gelaten. Een verlenging kan bestaan uit het desgewenst bijstellen van de inhoudelijke hoofdlijnen, het formuleren van acties voor 2029 en verder en een bijbehorend groeipad. Ook voor een verlenging is instemming van veldpartijen voorwaardelijk.

Het vergt inspanningen van alle betrokken partijen om de inhoudelijke beweging die wordt afgesproken in een zorgakkoord daadwerkelijk te realiseren. Hogere besparingsreeksen vergen meer van betrokken partijen dan lagere reeksen. De afweging welke reeks wenselijk is en welke veranderingopgave 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 van het bestaande zorgakkoord doorgetrokken. Het kabinet heeft voor 2028 nog geen akkoord afgesloten, waardoor deze reeks nog niet kan worden berekend. In reeks c) wordt voor alle akkoordsectoren de groei beperkt tot de nominale bbp-ontwikkeling.

8. Terugbrengen tarieven informele zorg Zvw-pgb tot 18,50 euro

Met deze maatregel wordt het maximumtarief voor informele zorg in het Zvw-pgb teruggebracht van 28,20 euro naar 18,50 euro. Dat levert structureel 55 miljoen euro op vanaf 2026. 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 wordt. Mogelijk is er substitutie van informele zorg naar (duurdere) formele zorg. 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. De besparing kan daarom anders uitvallen.

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.

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. 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 sommige lange behandeltrajecten. Dat levert structureel 50 miljoen euro op. De maatregel gaat ervan uit dat bij meer dan 18 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 zitting⁵⁴. Het is gebruikelijk om advies aan het Zorginstituut te vragen voor het nemen van een dergelijke pakketmaatregel. Deze maatregel is nog niet gebaseerd op een dergelijk advies en derhalve is niet bekend wat de groepsgrootte zou kunnen zijn. In de reeks wordt uitgegaan van een jaar doorlooptijd voor het 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 tot structureel 180 miljoen euro vanaf 2038.

16. Herzien beheersingsmodel tertiaire medisch-specialistische zorg (TWMZ 20, variant vergroten doelmatigheid)

De overheid herziert het beheersingsmodel van de tertiaire medisch-specialistische zorg. Dit is complexe ziekenhuiszorg die vaak in academische ziekenhuizen wordt aangeboden. De aanname is dat aanbieders van tertiaire MSZ relatief veel marktmacht hebben, door hogere concentratie en weinig transparantie in de prijsopbouw. Dit heeft 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 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

⁵⁴ Kostenonderzoek paramedische zorg, Gupta Strategists 2020

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 voor de cliënten met een verstandelijke handicap (VG3). Alle cliënten met deze zorgbehoefte zijn dan voor hun verpleging, verzorging en behandeling voortaan aangewezen op de Zvw. Voor hun 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 en mogelijk moeten de Zvw en Wmo ook worden aangepast. Het ingroeipad van de maatregel betreft minimaal 8 jaar, inclusief een wetgevingstraject van 3 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

Volgens de Technische Werkgroep Macrobeheersing Zorguitgaven kan op de langere termijn een stelselwijziging in de langdurige zorg additionele aanknopingspunten bieden om de uitgaven beter te beheersen. Dit kan door de zorg en ondersteuning voor ouderen in minder domeinen te organiseren door taken (deels) over te hevelen van Wlz naar Zvw en/of Wmo. Het (deels) overhevelen van Wlz-zorg en –ondersteuning vereist dat alle randvoorwaarden op een adequate wijze zijn ingevuld. Met name voor gemeenten geldt dat beschikbare middelen, taken en verantwoordelijkheden, instrumentarium en uitvoeringskracht qua personeelscapaciteit, specifieke expertise en ICT-capaciteit daarvoor met elkaar in balans moeten zijn. In de Technische Werkgroep zijn drie varianten geschetst. Een daarvan is de overheveling van de extramurale ouderenzorg naar de Wmo en Zvw. Het exacte besparingspotentieel, de haalbaarheid en de uitvoerbaarheid van deze maatregel zullen nader onderzocht moeten worden. De grondslag is circa 2,35 miljard euro. Indien een doelmatigheidswinst van 10% wordt behaald, levert de maatregel 235 miljoen euro op. Het is niet onderzocht of dit percentage daadwerkelijk kan worden behaald. Mogelijk leidt deze maatregel tot verlies aan kwaliteit en toegankelijkheid van zorg en ondersteuning voor ouderen.

19. Ouderenzorg niet meer geleverd vanuit Wlz, maar vanuit gemeenten

Volgens de Technische Werkgroep Macrobeheersing Zorguitgaven kan op de langere termijn een stelselwijziging in de langdurige zorg additionele aanknopingspunten bieden om de uitgaven beter te beheersen. Dit kan door de zorg en ondersteuning voor ouderen in minder domeinen te organiseren door taken (deels) over te hevelen van Wlz naar Zvw en/of Wmo. Het (deels) overhevelen van Wlz-zorg en –ondersteuning vereist dat alle randvoorwaarden op een adequate wijze zijn ingevuld. Met name voor gemeenten geldt dat beschikbare middelen, taken en verantwoordelijkheden, instrumentarium en uitvoeringskracht qua personeelscapaciteit, specifieke expertise en ICT-capaciteit daarvoor met elkaar in balans moeten zijn. In de Technische Werkgroep zijn drie varianten geschetst. Een daarvan is de overheveling van de ouderenzorg naar de Wmo. Het exacte besparingspotentieel, de haalbaarheid en de uitvoerbaarheid van deze maatregel zullen nader onderzocht moeten worden. In de berekening is de doelmatigheidswinst op 10% gezet. Het is niet onderzocht of dit daadwerkelijk kan worden behaald. Mogelijk leidt deze maatregel tot verlies aan kwaliteit en toegankelijkheid van zorg en ondersteuning voor ouderen. De grondslag is 18,45 miljard euro. Indien een doelmatigheidswinst van 10% wordt behaald, levert de maatregel 1845 miljoen euro op. Het is niet onderzocht of dit percentage daadwerkelijk kan worden behaald. Mogelijk leidt deze maatregel tot verlies aan kwaliteit en toegankelijkheid van zorg en ondersteuning voor ouderen.

20. Rekening houden met 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 CIZ 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 15 miljoen euro. Hierin zijn de extra uitvoeringslasten bij het CIZ meegenomen. Voor deze maatregel is een wetswijziging nodig. Dit vergt drie jaar.

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 tot 18,50 euro

De vergoeding voor informele zorg wordt teruggebracht van 24,44 euro naar 18,50 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. 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. De besparing kan hierdoor lager uitvallen.

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 2024 150 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 zzp-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 26 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 volledige 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 gereguleerde tariefruimte 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 is deze maatregel 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. 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 ClIZ 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.

27. Terugdraaien ggz naar Wlz

Sinds de openstelling van de Wlz voor de ggz voldoen fors meer cliënten aan de toegangscriteria dan vooraf ingeschat. Met deze maatregel wordt beoogd dat 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 (beschermde wonen) en mindere mate Zvw. Het voortgezet verblijf (GGZ-B) blijft een toegangscriterium. Er treedt een besparing op omdat tarieven in de Wmo lager zijn dan in de Wlz. De maatregel vergt een wetswijziging. Het ingroeipad van de maatregel betreft minimaal 6 jaar. Het ingroeipad is afhankelijk van of de maatregel alleen geldt voor nieuwe cliënten, of tevens voor de bestaande populatie. Tevens is er rekening gehouden met transitiekosten.

28. Opnemen gemaakte doelmatigheidsslag in de tarieven voor de ggz-w

De tarieven binnen de Wlz ggz-w voor de leveringsvormen zorg met verblijf (exclusief behandeling) en Volledig Pakket Thuis (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 VWS aan de NZa om de tarieven te verlagen (inclusief voorhangprocedure aan beide Kamers). De maatregel heeft hierdoor na twee jaar effect. De NZa moet redelijkerwijs kostendekkende tarieven vaststellen voor zorg van voldoende kwaliteit. De tariefkorting moet daarom voldoende zijn onderbouwd.

29. Uitname Gemeentefonds in relatie tot Wmo Beschermd Wonen

Uit het Gemeentefonds volgt een uitname van structureel 250 miljoen euro. Onder andere uit onderzoek van Significant en instroomcijfers van het CIZ 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 de fondsbeheerders en de VNG.

30. Afbouwen subsidies/opdrachten maatschappelijke ondersteuning

De maatregel betreft het deels afbouwen van subsidies en opdrachten op de VWS-begroting voor maatschappelijke ondersteuning. De subsidies en opdrachten die hieronder vallen zijn bijvoorbeeld bedoeld voor onafhankelijke clientondersteuning. Deze doelstelling valt onder de taken van gemeenten en hoeft niet vanuit de VWS-begroting gefinancierd te worden.

II. Pakketmaatregelen

Curatieve zorg

31 en 32. Gedeeltelijke of volledige sluiting van het basispakket (TWMZ 16)

Het verzekerde pakket wordt gedeeltelijk (maatregel 34) of volledig (maatregel 35) gesloten voor de instroom van nieuwe behandelmogelijkheden. De indicatieve opbrengst in 2042 is 1,2 miljard euro voor gedeeltelijke sluiting (A) en 1,8 miljard euro 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 van structureel 30 miljoen en – 20 miljoen euro is geraamd voor de huidige ramingsperiode (2029). Hierna blijft de maatregel leiden tot lagere groei, maar wordt het effect verdisconteerd in toekomstige groeiramingen. De uitvoering is afhankelijk van voldoende capaciteit bij het Zorginstituut. Het risico bestaat dat de uitvoering hierdoor vertraging oploopt.

Een soortgelijk effect kan ook behaald worden via de wettelijke eis dat periodiek alle kwaliteitseisen voor zorg bij lagere regelgeving wordt vastgesteld (TWMZ 15C). Dit kan mogelijk sneller worden ingevoerd, maar de uitvoeringskosten het ingroeipad en de budgettaire opbrengst zijn niet berekend.

33. Verzoek aan het Zorginstituut om pakketcriteria anders in te vullen (TWMZ 13a)

Het kabinet vraagt het Zorginstituut te komen tot een aangepaste invulling (normering) van één of meer pakketcriteria. Hierbij specificeert het kabinet de beleidswens die leidend moet zijn in de normering, bijvoorbeeld om een beperking van de groei van de zorguitgaven te realiseren of om de druk op zorgpersoneel in een bepaalde mate te verminderen. Vervolgens vraagt het kabinet het Zorginstituut gefaseerd advies uit te brengen over zorg die mogelijk niet (meer) voldoet aan de aangepaste invulling van deze pakketcriteria. Het verschil met de huidige situatie is dat het kabinet aangeeft hoe wat hen betreft de norm, horend bij het pakketcriterium moet worden ingevuld, terwijl nu het zorginstituut die norm invult. Het Zorginstituut behoudt de mogelijkheid om de pakketcriteria integraal te wege, met de bestaande uitzondering van het criterium effectiviteit. Het benodigd advies maakt het ingroeipad van de maatregel minstens twee jaar. De randvoorwaarden en de uiteindelijke pakketkeuzes zijn politieke afwegingen. Hieronder is ter illustratie een voorbeeld opgenomen.

Het pakketcriterium noodzakelijkheid bevat onder andere het criterium 'noodzakelijk te verzekeren zorg'. Dit deelcriterium gaat kort gezegd over de vraag of een inwoner bepaalde zorgkosten zelf kan dragen of dat deze collectief verzekerd dienen te worden. Hiervoor wordt onder andere gekeken naar de vraag of uitgaven voorzienbaar zijn, of het kosten zijn die gebruikelijk zijn om privaat te dragen en de omvang van de kosten. Het kabinet kan als voorbeeld het Zorginstituut verzoeken om in het kader van het noodzakelijkheids criterium een advies uit te brengen over een deel van de zorg, waarbij het kabinet politiek aangeeft hogere private zorgkosten (bijvoorbeeld €9 per patiënt per

behandeling) te willen accepteren voordat zorg wordt gezien als noodzakelijk te verzekeren.

Dit voorbeeld en de budgettaire opbrengst van structureel 55 miljoen euro zijn ter illustratie: de invulling van de specifieke adviesvraag aan het Zorginstituut (bijvoorbeeld welke sector, welk doel en welke budgettaire opgave) zijn politieke keuzes.

34. Kosteneffectiviteitsnorm verlagen naar 70.000 euro (TWMZ 13b, voorbeeld 2)*

Het pakketcriterium 'kosteneffectiviteit' heeft betrekking op de verhouding tussen de kosten van zorg en het gezondheidseffect. Dit criterium weerspiegelt de maatschappelijke wens om schaarse middelen in te zetten om een zo groot mogelijk gezondheidseffect te bereiken. Het Zorginstituut heeft dit criterium nader ingevuld met een verhouding van uitgaven ten opzichte van de levensjaren in goede gezondheid die de betreffende zorg moet opleveren (Quality Adjusted Life Years; QALY). Er kan gekozen worden om een QALY-norm in wet- of regelgeving vast te leggen en aan te passen, bijvoorbeeld wanneer stijgende zorgvraag ten opzichte van de beschikbare middelen om een scherpere afweging van de inzet van middelen vragen. Het kabinet vraagt het Zorginstituut na het aanpassen van de norm advies over zorgvormen die mogelijk niet meer pakketwaardig zijn met de aangepaste norm, waarbij het kabinet kan specificeren bij welke zorg te beginnen. Dit heeft ook gevolgen voor toegankelijkheid, kwaliteit en effecten op de arbeidsmarkt, die in kaart moeten worden gebracht. Het benodigd advies zorgt voor een ingroeipad van 3 jaar. Indien het kabinet nog een stap verder wil gaan, kan zij kiezen om de kosteneffectiviteit als knock-out-criterium te labelen. Hierbij is zowel nieuwe als bestaande zorg die niet kosteneffectief is, bij voorbaat geen onderdeel meer van het vergoede pakket. Op dit moment is er weinig bekend over de kosteneffectiviteit van bestaande behandelingen. De structurele besparing van 270 miljoen euro betreft een grove schatting van het effect van kosteneffectiviteit als knock-out-criterium. Handhaving is noodzakelijk om het volledige besparingspotentieel te realiseren. De maatregel komt uit de Technische werkgroep macrobeheersing zorguitgaven (TWMZ) uit 2023 en is sindsdien niet geïndexeerd.

35. Hulpmiddelen uit basispakket (BMH beleidsoptie 37)

Veelvoorkomende hulpmiddelen (*zie voorbeelden in maatregelen 36 t/m 38*) 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.

36. Incontinentiematerialen uit pakket

Dit is een variant op maatregel 35, 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.

37. Orthesen uit pakket

Dit is een variant op maatregel 35, waarbij alleen orthesen uit het basispakket worden gehaald. *Orthesen zijn hulpmiddelen ter ondersteuning van een bepaalde motorische functie (o.a. brace, prothese, apnoe-orthese).* 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.

38. Flash Glucose Monitor uit basispakket*

Dit is een variant op maatregel 35, 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.

39. 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.

40. 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. Zie onderstaande tabel voor de mogelijke middelen. De data in de tabel hebben betrekking op 2023.

Mogelijkheden ter invulling van deze maatregel:

Tabel 36 Zelfzorggeneesmiddelen in de Zorgverzekeringswet			
Geneesmiddel	Totale uitgaven (miljoen euro)	Aantal gebruikers	Totale uitgaven per gebruiker (euro's)
Maagzuurremmers (chronisch gebruik)	159	2.250.000	71
Middelen bij obstipatie	68	1.570.000	43
NSAID's (ontstekingsremmers/pijnstillers; hoge doseringen)	37	1.960.000	19
Kunsttranen	45	790.000	56
Allergiemiddelen (oogdruppels, neusspray, antihistaminica), o.a. tegen hooikoorts	53	1.720.000	31

41. Kraamzorg volledig uit basispakket (ZiK M_116, variant B)

Kraamzorg wordt volledig uit het pakket gehaald. De verwachte uitgaven aan kraamzorg bedragen in 2025 circa 424,9 miljoen euro. 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. De besparing is niet gecorrigeerd voor deze effecten. 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.

42. Verkleining basispakket op basis van ziektelast

Zorg voor aandoeningen die een lagere ziektelast hebben dan een bepaald minimum worden uit het basispakket gehaald. Dat levert oplopend tot en met 2040 structureel 680 miljoen euro op. In deze variant wordt de grens gesteld dat maximaal 5 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 kan onder andere gaan om behandelingen voor oorspijn, longontsteking en onvruchtbaarheid. 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. De besparing is gebaseerd op een rapport van het College voor Zorgverzekeringen uit 2013 en geïndexeerd op basis van de groei van de Zvw-uitgaven sindsdien.⁵⁵

⁵⁵ Technische Rapportage Ziektelast, College voor Zorgverzekeringen (2013), <https://www.zorginstituutnederland.nl/binaries/zinl/documenten/brief/2013/04/24/technische-rapportage-ziektelast/Technische-rapportage+ziektelast.pdf>

43 Afschaffen subsidieregeling Veelbelovende Zorg

De subsidieregeling Veelbelovende zorg is bedoeld voor behandelingen die veelbelovend lijken, maar (nog) 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 hanteert op dit moment een subsidieplafond van structureel 39 miljoen euro ten behoeve van aan financiële ondersteuning bij het onderzoek naar de effectiviteit en kosteneffectiviteit van deze zorg, maar het beschikbaar budget loopt op tot 47,6 miljoen euro. 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. Het ingroeipad van 7 jaar is gemaakt op basis van de subsidies die al verstrekt zijn.

44. Limiteren vergoede behandelingen s-ggz

In 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.

45. Korting beschikbaarheidsbijdrage academische ziekenhuizen (TWMZ 20, variant aanpassen voorzieningenniveau)

Met deze maatregel wordt de onderzoeks- en innovatiecomponent van de beschikbaarheidsbijdrage academische zorg met een derde gekort (100 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 keuze 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.

Langdurige zorg en ondersteuning

46. 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.

47. 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. Vooral nog 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 450 miljoen euro. Voor deze maatregel is een wetswijziging vereist waarvan de doorlooptijd ten minste 3 jaar is.

48. 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 380 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.

49. 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 schrappt 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.

50. Beperken toegang tot Wmo-voorzieningen op basis van inkomen

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

51. 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.

52. 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.

53. 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 71.000 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.

54. 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 2023 werden er ongeveer 1 miljoen acute en planbare ritten gemaakt. Rekening houdend met 10 procent weglek van eigen risico levert de maatregel 60 miljoen euro op. Verrekening vindt plaats via de verzekeraar.

55. Eigen risico per 2028 indexeren

In het Hoofdlijnenakkoord 2024-2028 wordt het eigen risico per 1 januari 2027 verlaagd naar 165 euro. In 2028 en 2029 wordt dit bedrag niet geïndexeerd. Door wel te indexeren stijgt het maximale verplicht eigen risico vanaf 2028 met 5 euro per jaar.

56. Eenmalig verhogen eigen risico met 100 euro (incl. tranchering met 100 euro)

Deze maatregel heeft ten doel het verplicht eigen risico te verhogen van 165 euro naar 265 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. Vanaf 2027 wordt het eigen risico getrancheerd op maximaal 50 euro per behandeling. In de berekening is rekening gehouden met het naar rato laten meestijgen van de maximale tranchering naar 100 euro per behandeling. Er is geen rekening gehouden met indexatie.

57. Eenmalig verhogen eigen risico met 100 euro en indexeren (incl. tranchering met 100 euro)

Deze maatregel heeft ten doel het verplicht eigen risico te verhogen van 165 euro naar 265 euro en vervolgens te indexeren in 2028 en 2029. Door de indexatie stijgt het maximale verplicht eigen risico met 5 euro per jaar. 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. Vanaf 2027 wordt het eigen risico getrancheerd op maximaal 50 euro per behandeling. In de berekening is rekening gehouden met het laten meestijgen van de maximale tranchering naar 100 euro per behandeling.

58. Terugdraaien bevroren en verlagen eigen risico (maatregelen HLA)

In het Hoofdlijnenakkoord 2024-2028 wordt het eigen risico in 2026 bevroren op 385 euro en per 1 januari 2027 verlaagd naar 265 euro. Verder wordt het eigen risico getrancheerd op maximaal 50 euro per behandeling. Dit betekent dat mensen per behandeling niet meer dan 50 euro kwijt zijn van hun eigen risico. Het terugdraaien van deze maatregelen betekent dat het eigen risico van 385 euro vanaf 2026 wordt geïndexeerd. Door de indexatie stijgt het maximale verplicht eigen risico vanaf 2026 met 15 euro per jaar. De daadwerkelijke indexatie wordt volgens de bestaande systematiek vastgelegd bij de begroting van het betreffende jaar. Daarnaast wordt bij het niet doorgaan van deze maatregelen uitgegaan van een maximale tranchering van 150 euro per behandeling met ingang per 2026.

59. 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. De besparing daalt vanaf 2027 vanwege de verlaging van het eigen risico naar 165 euro. Deze maatregel vergt een wijziging van het besluit Zorgverzekering.

60. 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.

61. 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. De besparing van structureel 40 miljoen euro is gebaseerd op declaratiedata van het Zorginstituut uit 2022.

62. 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 2022 ging het om circa 900.000 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 circa 70 miljoen euro op.

63. 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), die jaarlijks 400 miljoen euro oplevert vanaf 2026. 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. Deze maatregel is niet geïndexeerd sinds Zorgkeuzes in kaart (2020). Naar verwachting is de opbrengst inmiddels hoger.

64. 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, zoals berekend door het CPB in Keuzes in Kaart 2023. 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. Deze maatregel is niet geïndexeerd sinds Keuzes in Kaart (2023). Er is nader onderzoek nodig naar de opbrengst van deze maatregel.

Langdurige zorg en ondersteuning

65. Vermogen zwaarder meewegen: verhogen vermogensinkomensbijstelling (VIB) naar 8 procent (TWMZ 2)

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. Invoering kan per 2026 als de VIB verhoging niet

wordt doorgevoerd in de compensatie vervallen oudertoeslag (CVO), welke wordt afgebouwd. Uitvoeringskosten, gedragseffecten en interactie-effecten met de maatregelen afschaffen CVO en de extra vermogensvrijstelling voor niet-pensioengerechtigden (EVV) uit de Voorjaarsnota 2023 zijn niet gekwantificeerd.

66. 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, gedragseffecten en interactie-effecten met de maatregelen afschaffen compensatie vervallen oudertoeslag (CVO) en de extra vermogensvrijstelling voor niet-pensioengerechtigden (EVV) uit de Voorjaarsnota 2023 zijn niet gekwantificeerd.

67. 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, gedragseffecten en interactie-effecten met de maatregelen afschaffen compensatie vervallen oudertoeslag (CVO) en de extra vermogensvrijstelling voor niet-pensioengerechtigden (EVV) uit de Voorjaarsnota 2023 zijn niet gekwantificeerd. Vanwege de forse potentiële inkomenseffecten (tot 2900 euro per maand) kan er voor gekozen worden om deze maatregel geleidelijk te laten ingroeien.

68. 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, gedragseffecten en interactie-effecten met de maatregelen afschaffen compensatie vervallen oudertoeslag (CVO) en de extra vermogensvrijstelling voor niet-pensioengerechtigden (EVV) uit de Voorjaarsnota 2023 zijn niet gekwantificeerd. Vanwege de forse potentiële inkomenseffecten (tot 2900 euro per maand) kan er voor gekozen worden om deze maatregel geleidelijk te laten ingroeien.

69. 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 de 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, gedragseffecten en interactie-effecten met de maatregelen afschaffen compensatie vervallen oudertoeslag (CVO) en de extra vermogensvrijstelling voor niet-pensioengerechtigden (EVV) uit de Voorjaarsnota 2023 zijn niet gekwantificeerd. Vanwege de forse potentiële inkomenseffecten (tot 2900 euro per maand) kan er voor gekozen worden om deze maatregel geleidelijk te laten ingroeien.

70. Prikkel binnen stelsel: afschaffen aftrekpost bijdrageplichtig inkomen mpt/pgb (TWMZ 2)

De huidige berekening van de eigen bijdrage voor een mpt of pgb houdt rekening met een aftrekpost op het bijdrageplichtig inkomen (7.287 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, gedragseffecten en interactie-effecten met de maatregelen afschaffen compensatie vervallen oudertoeslag (CVO) en de extra vermogensvrijstelling voor niet-pensioengerechtigden (EVV) uit de Voorjaarsnota 2023 zijn niet gekwantificeerd.

71. 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 62 miljoen euro uit het Gemeentefonds mogelijk. Daarnaast kan het Uitgaven Plafond Zorg met 33 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

72. Invoeren inkomensafhankelijke bijdrage voor jeugdzorg

De maatregel houdt in dat er een vaste eigen bijdrage per huishouden per maand wordt 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 de 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.

73. 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 de 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.

IV. Besparen begrotingsgefinancierde uitgaven

Langdurige zorg en ondersteuning

74. 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 395 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.

75. 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.

76. Terugdraaien intensivering hoofdlijnenakkoord 2024-2028 ouderenzorg

In het hoofdlijnenakkoord is vanaf 2027 structureel 600 miljoen euro beschikbaar gesteld voor investeringen in de ouderenzorg. Het volledig terugdraaien van deze intensivering is mogelijk.

77. Terugdraaien intensivering aanpak dakloosheid*

Deze maatregel betreft het terugdraaien van de intensivering op de aanpak van dakloosheid. Over deze middelen zijn bestuurlijke afspraken gemaakt met gemeenten. Het volledig terugdraaien van deze intensivering is mogelijk.

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 2025) en een instroomstop per september 2026. 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 wetswijziging nodig.

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.

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. Dat levert jaarlijks 127 miljoen euro op vanaf 2026. Werkgevers in de zorg worden (net als andere bedrijven en organisaties) zelf verantwoordelijk voor hun aanbod van stageplaatsen. Volgens de Algemene Rekenkamer is het onwaarschijnlijk dat de subsidie effectief is in het creëren van meer stageplekken. De subsidie kan uiterlijk een half jaar voor de start van een schooljaar worden opgeheven. 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. Dat levert jaarlijks 6 miljoen euro op vanaf 2026. Stage-instellingen en stagiairs worden zelf verantwoordelijk voor het financieren van noodzakelijke vaccinaties voor de uitvoering van het werk. De subsidie kan uiterlijk een half jaar voor de start van een schooljaar worden opgeheven.

83. Subsidieregeling strategisch opleiden medisch specialistische zorg niet verlengen

Voor extra bij- en nascholing in de medisch specialistische zorg is jaarlijks 238 miljoen euro beschikbaar. Dit wordt per 1 januari 2027 stopgezet. Opleidingen die wel vallen onder kosten voor zorg kunnen via de tarieven worden bekostigd. Dit zal leiden tot hogere zorgkosten die in deze maatregel niet zijn gekwantificeerd. 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 zij worden gehalveerd, wat jaarlijks 19 miljoen euro oplevert. De opleidingen worden 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 een 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. Halvering levert vanaf 2027 jaarlijks 19 miljoen euro op. 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 2026 kan deze subsidie worden stopgezet, wat structureel 18 miljoen euro oplevert.

87. Introduceren eigen betaling 20 procent specialistische vervolgopleidingen

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 besparing is structureel 300 miljoen euro en 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 2027, 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 vervolgopleidingen wordt met 7,5 procent gekort. Dat levert vanaf 2027 structureel 110 miljoen euro op. 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.

Sport

89. 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.

90. 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 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.

91. 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 54 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. Een verlaging van 20% levert structureel 11 miljoen euro op.

92. Terugdraaien structurele middelen coalitieakkoord Rutte IV intensiveringen in sport

In het coalitieakkoord Rutte IV zijn middelen toegevoegd aan de VWS-begroting voor sportstimulering. Het gaat om structureel 25 miljoen euro. Deze intensivering kan vanaf 2026 in stappen worden teruggedraaid. Een deel van de middelen is juridisch verplicht tot en met 2028, waarmee rekening is gehouden in het ingroeipad.

Volksgezondheid

93. Volledige eigen betaling griepvaccinatie risicogroepen en 65-plussers

De griepvaccinatie 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.

94. Afzien van VWS-bijdrage aan lokale aanpak gezondheidsachterstanden

Op de VWS-begroting zijn structureel middelen beschikbaar voor de lokale aanpak van gezondheidsachterstanden. Op deze middelen kan vanaf 2027 worden omgebogen. Als gevolg van deze maatregel is er geen 18 miljoen meer beschikbaar vanuit het Rijk voor de lokale aanpak van gezondheidsachterstanden.

95. Deels terugdraaien extra investering Rutte IV in NVWA

In het Coalitieakkoord Rutte IV is 100 miljoen euro structureel vrijgemaakt nadat bleek dat de NVWA onvoldoende capaciteit had voor haar wettelijke taken. T.a.v. taken-middelen (op het gebied van zowel LVVN 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).⁵⁶ Dit leidt tot een besparing van 43 miljoen structureel, waarvan 30 miljoen op de LVVN begroting (opgenomen in hoofdstuk 3.16) en 13 miljoen op de VWS begroting (opgenomen in deze lijst). De NVWA ziet als risico dat met het doorvoeren van deze ombuiging niet langer voldaan kan worden aan toezichtseisen die voortvloeien uit wet- en regelgeving. Hierdoor kan politieke besluitvorming noodzakelijk zijn om het aantal wettelijke taken te verkleinen. Daarbij is het maar beperkt mogelijk om de wettelijke verplichtingen te verminderen, aangezien het merendeel van de verplichtingen voortvloeit uit Europese regelgeving. Daarnaast wordt reeds

⁵⁶ 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>).

gepleegde inzet op herstel van taken deels teniet gedaan. Mogelijk kan een deel van het budgetverlies worden opgevangen door de efficiency te vergroten. De NVWA merkt hierbij wel op dat de besparing er ook toe kan leiden dat investeringen (voor innovaties) teruggedraaid moeten worden die bestemd zijn om arbeidsintensief inspectiewerk te vereenvoudigen (of vervangen).

Overig

96. 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.

97. 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.

98. 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.

99. Taakstellende ombuiging implementatie- en actiegerichte programma's ZonMw

Het structurele budget waarmee ZonMw programma's ontwerpt en uitvoert wordt met 50% gekort (implementatie- en actiegerichte programma's). Het gevolg hiervan is dat er minder programma's kunnen worden gerealiseerd die gericht zijn op innovatie in de zorg en op het stimuleren van samenwerking in de zorg (betere organisatie en uitvoering in de zorg).

Overig

100. Centraliseren laboratoriumzorg Caribisch Nederland

Deze maatregel omvat het terugbrengen van de laboratoria-uitgaven op Bonaire om de zorgkosten in Caribisch Nederland te reduceren.

De laboratoriumzorg is momenteel verdeeld over de laboratoria van Bonlab en het Fundashon Mariadal ziekenhuis. Door de laboratoriumzorg volledig onder te brengen bij het Fundashon Mariadal ziekenhuis wordt er meer structuur gecreëerd. De informatievoorziening is dan op één laboratorium waardoor minder sprake zal zijn van dubbele diagnostiek. Het doel van de nieuwe structuur is dat er de volgende besparing wordt geboekt: 10% per jaar van de totale kosten van laboratoriumzorg op Bonaire (omzet \$6,8 miljoen per jaar) in 2026 en structureel 20% vanaf 2027.

Voor de voorgestelde maatregelen is gerekend met een euro/dollar wisselkoers van 1,11 in 2025 oplopend tot 1,16 in 2028 (conform CEP 2024).

101. Invoering verzekeringsplicht niet-spoedeisende zorg SOV

De Subsidieregeling medisch noodzakelijke zorg aan onverzekerden (SOV-regeling) voorziet in de subsidiëring van zorgaanbieders voor medisch noodzakelijke zorg aan onverzekerde personen. De kosten zijn gestegen van 17 miljoen euro in 2019 naar 82 miljoen euro structureel. 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 70 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 2027

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. De uitvoerbaarheid van deze maatregel voor zorgaanbieders en het CAK en de juridisch haalbaarheid zal nader onderzocht moeten worden.

3.19 Asiel en Migratie

De begroting van Asiel en Migratie bedraagt voor het jaar 2025 9.481 miljoen euro en loopt af naar 1.219 miljoen euro in 2029. Het grootste deel van de uitgaven heeft betrekking op het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA, 4.063 miljoen euro in 2025 aflopend naar 617 miljoen euro in 2029) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND, 866 miljoen euro in 2025 aflopend naar 317 miljoen euro in 2029) en NIDOS (439 miljoen euro in 2025 aflopend naar 75 miljoen euro in 2029). Deze organisaties zijn respectievelijk verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers, de afwikkeling van toelatingsprocedures in Nederland, de terugkeer van vreemdelingen uit Nederland en de opvang van en voogdij over minderjarige vreemdelingen. Daarnaast staan er op de begroting van Asiel en Migratie ook uitgaven voor de opvang van Oekraïense ontheemden. De uitgave aan de opvang van Oekraïense ontheemden loopt via het Nationaal Programma Oekraïense Vluchtelingen en bedraagt 3.603 miljoen euro in 2025 aflopend naar 1.152 miljoen euro in 2027.

De maatregelen vragen een aantal inleidende opmerkingen. Ten eerste zijn de indicatieve besparingsreeksen gebaseerd op de asielinstroomraming (MPP 2024-I) die de basis vormde voor Voorjaarsnota 2024. 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 vanaf 2027 lager t.o.v. voorgaande jaren. Dit komt omdat de budgettaire effecten die volgen uit de asielraming incidenteel zijn verwerkt voor de jaren 2024 t/m 2026, waardoor de begrotingsstanden vanaf 2027 significant lager zijn. Dat de asielraming incidenteel is verwerkt volgt uit de toenemende onzekerheid in de raming naarmate verder vooruit wordt gekeken. De effecten hiervan zijn bijvoorbeeld terug te zien bij maatregel 6 (vergroten arbeidsparticipatie) en maatregel 11 (versoberen verstrekkingen). Daarnaast is o.b.v. het hoofdlijnenakkoord 2024-2028 500 miljoen euro in 2027 en 1 miljard euro vanaf 2028 en verder omgebogen op de asieluitgaven. Structureel is er hierdoor minder budget beschikbaar voor asiel dan bij de vorige versie van de Ombuigingslijst het geval was. Daarom vallen sommige structurele besparingen ook lager uit, bijvoorbeeld bij maatregel 2 (optimaliseren verdeling en plaatsing huisvesting statushouders) en maatregel 5 (verhogen productiviteit DTenV).⁵⁷ Tot slot 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.

Tabel 37 Ombuigingen Asiel en Migratie

Bedragen in miljoenen euro's (=saldoverbeterend)

Nr.	Maatregel	2025	2026	2027	2028	2029 Struc.	Struc. in
Beleidsopties voor een doeltreffender en doelmatiger migratiestelsel							
1	Verkorten van beroepstermijn in de verlengde asielprocedure	0	- 2	- 4	- 4	- 4	- 4 2027
2	Optimaliseren verdeling en plaatsing huisvesting statushouders over gemeenten	0	0	- 13	- 13	- 13	- 13 2027
3	Afschaffen handhaving- en toezichtlocatie	0	- 4	- 4	- 4	- 4	- 4 2026
4	Optimaliseren planning personeel en opvangcapaciteit binnen de keten	0	5	- 5	- 10	- 15	- 15 2029
5	Verhogen productiviteit Dienst Terugkeer en Vertrek	0	- 5	- 8	- 10	- 18	- 18 2029
6	Vergroten arbeidsparticipatie van asielzoekers	0	- 14	- 3	- 2	- 2	- 2 2028
7	Toerekening kosten crisisnoodopvang aan ODA	- 360	0	0	0	0	0 2026
8	Bevorderen samenwerking/fusie IND, DTenV, COA & NIDOS	0	0	- 3	- 5	- 7	- 7 2029
9	Prioriteren opvang alleenstaande vluchtelingen tussen de 18 en 21 jaar	0	- 10	- 15	- 20	- 20	- 20 2028
10	Verlagen budget overlastgevende asielzoekers	0	- 15	- 25	- 30	- 30	- 30 2028
11	Versoberen verstrekkingen	0	- 10	- 2	- 1	- 1	- 1 2028

⁵⁷ Voor enkele maatregelen geldt dit niet, zoals maatregel 9 (prioriteren opvang alleenstaande vluchtelingen) en maatregel 10 (verlagen budget overlastgevende asielzoekers). Hier is voor gekozen omdat de besparing uit het hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 niet op deze budgetten toeziet of omdat de bedragen niet rechtstreeks samenhangen met het aantal asielzoekers.

1. Verkorten van beroepstermijn in de verlengde asielprocedure

Afgewezen asielzoekers kunnen tegen het besluit van de IND in beroep gaan. De termijn om een beroepschrift 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 invoering⁵⁸.

2. Optimaliseren verdeling en plaatsing huisvesting statushouders over gemeenten

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 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 13 miljoen euro structureel. Er is een wetswijziging nodig om deze maatregel door te voeren.

3. Afschaffen handhaving- en toezichtlocatie

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.

4. Optimaliseren planning personeel en opvangcapaciteit binnen de keten

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 15 miljoen euro structureel. Een deel van deze besparing zal neerslaan bij het ODA-budget van BHOS. De ontwikkelkosten bedragen ongeveer 5 miljoen euro in 2026⁵⁹.

5. 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 110 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 18 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.

⁵⁸ Deze maatregel komt uit de BMH 'Naar een wendbare migratieketen' (2020).

⁵⁹ Deze maatregel komt uit het Programma Flexibilisering Asielketen en de BMH 'Naar een wendbare migratieketen' (2020).

6. Vergroten arbeidsparticipatie van asielzoekers

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 14 miljoen euro in 2026 en 2 miljoen euro vanaf 2028. 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 arbeidsmarktparticipatie 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 bestemming⁶⁰, 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 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.

7. Toerekening kosten crisishulp aan ODA

Op basis van de huidige OESO-regels is het mogelijk om de politieke afspraken over de asieltoerekening voor eerstejaarsasielopvang i.r.t. crisishulp aan het ODA-budget te herzien. Hierdoor kan een deel van de kosten voor crisishulp (CNO) aan ODA toe worden gerekend. Aangezien het ODA-budget op basis van de Nederlandse ODA inputnorm een plafond kent, zal het toerekenen van CNO kosten aan ODA bij een gelijkblijvend ODA-plafond leiden tot minder ODA-uitgaven elders. Omdat een aanzienlijk deel van het ODA-budget al juridisch verplicht is, zal het ombuigen op de ODA-uitgaven a.g.v. het toerekenen van CNO leiden tot het mogelijk moeten openbreken van contracten, hetgeen gepaard zal gaan met schadevergoedingen. Het toerekenen van CNO aan ODA levert een ombuiging van ongeveer 360 miljoen euro in 2025 op. Er staan momenteel enkel voor het jaar 2025 CNO middelen in de begroting waardoor alleen in dit jaar een ombuiging geboekt is. Indien aanvullende CNO middelen in latere jaren noodzakelijk blijken, is er ook een ombuiging in latere jaren mogelijk.

8. Bevorderen samenwerking/fusie IND & DTenV en COA & 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 7 miljoen euro structureel. Dit vereist een wetswijziging.

9. 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 opleveren 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

⁶⁰ European Asylum Support Office (2016). *The push and pull factors of asylum-related migration: A literature review.*

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.

10. 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 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.

11. 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 1 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.

3.20 Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Van 2025 tot 2029 schommelt debegroting van het nieuwe ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening rond de 9,3 miljard euro. Bijna dit gehele budget is voor de woningmarkt (in 2025 6,5 miljard euro en dit loopt gestaag op tot 7,6 miljard euro in 2029). Bijna dit gehele budget wordt aan de huurtoeslag uitgegeven. Andere grote uitgavenposten zijn de energietransitie gebouwde omgeving (1,6 miljard euro in 2025, dit loopt af tot 0,6 miljard euro in 2029). Kleinere uitgavenposten zijn de uitvoering van het Rijksvastgoedbedrijf (rond de 0,2 miljard euro) en ruimtelijke ordening en Omgevingswet (0,5 miljard euro in 2025, aflopend tot 0,1 miljard euro in 2029).

Tabel 38 Ombuigingen Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)

Nr.	Woningbouw en ruimtelijke ordening	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in
1	Terugdraaien envelop woningbouw	- 317	- 849	- 1020	- 847	- 806	0	2033
2	Niet invoeren Wet regie volkshuisvesting	- 70	- 70	- 70	- 70	- 70	- 70	2029
3	Stimuleringsregelingen flex- en transformatiewoningen niet continueren	- 90	- 55	- 15	0	0	0	2028
4	Doorbouwfaciliteit vrij laten vallen middelen	- 153	0	0	0	0	0	2026
5	Programma Aan de slag afbouwen	- 3	- 3	- 3	- 3	0	0	2029
Rijksvastgoedbedrijf (Rvb)		2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in
6	Beëindiging Programma Groene Innovatie (PGI)	0	- 3	- 3	- 3	- 3	- 3	2026
7	Stopzetten Ruimtelijke Omgeving subsidie RVB voor gebiedsverkenning	- 2	- 2	- 2	- 2	- 2	- 2	2024
8	Afstoten Koninklijk Paleis Amsterdam	0	0	0	0	- 6	- 6	n.t.b.
Energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit		2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in
9	Afschaffen SVOH	0	- 45	- 30	- 25	- 3	- 3	2029
10	Afschaffen SVVE	- 17	- 20	- 35	- 35	- 40	0	2029
11	Afschaffen SAH	- 10	- 14	- 30	- 23	0	0	2029
12	Afschalen subsidies t.b.v. innovatie in de bouw	0	- 11	- 13	- 10	0	0	2029

13	Afschalen subsidie voor verduurzaming maatschappelijk vastgoed (DUMAVA)	- 60	- 35	- 80	- 65	- 55	0	2031
14a	ISDE verlagen 30 procent naar 20 procent	0	0	- 156	- 126	- 129	0	2031
14b	ISDE 2 maatregelen	0	0	- 19	- 15	- 16	0	2031
14c	ISDE alleen tot 2 jaar na transactiemoment (gekoppeld aan normering)	0	0	- 250	- 161	- 168	0	2031
15	Warmtefonds inkomensgrens	0	- 18	- 18	- 18	- 18	0	2031
16	Financieringsoptie maatschappelijk vastgoed	0	0	- 175	0	0	0	2028

	Huurtoeslag ¹	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in
17	Huurprijsmatiging: 1 procentpunt	-30	- 60	- 60	- 60	- 60	- 60	2026
18	Harmoniseren van aftoppingsgrens voor alle huishoudens	0	- 20	- 20	- 20	- 20	- 20	2026
19	Verhoging basishuur/eigenbijdrage met 10 euro per maand	0	-180	- 180	- 180	- 180	- 180	2026
20	Verhoging basishuur/eigen bijdrage door verlaging van het referentie inkomensijpunt met 1000 euro	0	- 190	- 190	- 190	- 190	- 190	2026
21	Vermogensbijdrage van 10 procent (vrijstelling van 10.000 euro voor ephh en 15.000 euro mphh)	0	- 90	- 90	- 90	- 90	- 90	2026
22	Overgangsrecht onzelfstandige studenteenheden laten vervallen	0	- 4	- 8	- 12	- 16	- 20	2030
23	Verlaging van de kwaliteitskortingspercentages met 5 procentpunt	0	- 130	- 130	- 130	- 130	- 130	2026
24	Bevriezen wettelijke indexaties: Bevriezen huurgrenzen (2026 tot 2028)	0	- 230	- 340	- 430	- 430	- 430	2028
25	Bevriezen wettelijke indexaties: Bevriezen aftoppingsgrenzen (2026 tot 2028)	0	- 60	- 90	- 110	- 110	-110	2028
26	Huurtoeslag afschaffen voor particuliere sector	0	- 87	- 167	- 241	- 309	- 1090	2070
27	Terugdraaien Wet vereenvoudiging huurtoeslag	-0	- 150	- 150	- 150	- 150	- 150	2025
28	Terugdraaien HLA-verhoging huurtoeslag	- 215	- 500	- 500	- 500	- 500	- 500	2025

¹ De huurtoeslag reeksen geven het effect van de maatregelen weer exclusief de intensivering van de huurtoeslag uit het hoofdlijnenakkoord.

3.20.1 Woningbouw

Het Rijk ondersteunde de woningbouw de afgelopen 5 jaar met verscheidene stimuleringsinstrumenten, zoals de Woningbouwimpuls (WBI) en Stimuleringsregeling Flex- en Transformatiewoningen. Deze regelingen kennen allemaal een incidenteel karakter en lopen komende tijd af of zijn in het verleden al afgelopen. De Algemene Rekenkamer heeft dan ook een evaluatierapport over de WBI⁶¹ gepubliceerd, waarin werd geconcludeerd dat vaststellen van doelmatigheid en additionaliteit van instrumenten in het woningbouwdomein ingewikkeld is. Daarnaast heeft de Tweede Kamer met amendementen middelen vrij gemaakt voor nog te ontwikkelen instrumenten zoals de doorbouwgarantie. Het is mogelijk hierop om te buigen door deze incidentele instrumenten niet door te zetten. In het Hoofdlijnenakkoord heeft de coalitie incidenteel 1 miljard euro per jaar voor een periode van 5 jaar vrijgemaakt voor verdere stimulering van de woningbouw. De besteding van de middelen is verder uitgewerkt, wat leidde tot aan aangepast kasritme over meerdere jaren. Om een besparing op het domein woningbouw te realiseren zouden deze middelen in het geheel kunnen worden ingetrokken.

1 Terugdraaien envelop woningbouw

In het hoofdlijnenakkoord is in totaal 5 miljard euro uitgetrokken voor woningbouw. Het terugdraaien van dit besluit levert tot en met 2033 cumulatief 4,52 miljard euro op. Dit heeft wel als consequentie dat het kabinet beperkte financiële middelen heeft om versnelling van de woningbouw te stimuleren. De dekking voor de verlaging van de overdrachtsbelasting (cumulatief 480 miljoen euro tot en met 2029) valt buiten de scope van dit voorstel.

2 Niet invoeren Wet regie volkshuisvesting

De Wet regie volkshuisvesting is momenteel nog niet ingevoerd, maar er zijn vanaf 2025 wel structureel middelen gereserveerd op de begroting van BZK. Deze middelen zijn onder andere voor het inkorten van procedures en gemeentes verplicht laten vastleggen waar en hoeveel er gebouwd wordt. Het niet invoeren van de Wet regie volkshuisvesting leidt ertoe dat er structureel 70 miljoen euro vrijvalt.

⁶¹ Aanpak woningtekort | Rapport | Algemene Rekenkamer

3 Stimuleringsregelingen flex- en transformatiewoningen niet continueren.

Op de stimuleringsregeling flex- en transformatiewoningen is op dit moment onderuitputting. Daarnaast kan de bouw van additionele flexwoningen, waarvoor deze regeling bedoeld is, beter bezien worden vanuit een integrale woningbouw aanpak. Flexwoningen zijn op de gehele woningmarkt inzetbaar, en er kunnen ook met andere middelen flexwoningen worden gerealiseerd. Het niet continueren leidt in 2025, 2026 en 2027 incidenteel tot een besparing van cumulatief 160 miljoen euro.

4 Doorbouwfaciliteit vrij laten vallen middelen

Bij de behandeling van de BZK-begroting 2024 zijn door de Tweede Kamer per amendement middelen beschikbaar gesteld voor een doorbouwgarantie.⁶² Deze heeft als doel woningbouwprojecten die door externe (budgettaire) omstandigheden niet tot stand komen alsnog te realiseren. Denk hierbij aan hogere rentes waardoor businesscases verslechteren. Inmiddels zijn de economische omstandigheden verbeterd en zou afgezien kunnen worden van deze doorbouwfaciliteit. Dit levert een eenmalige besparing op van 153 miljoen euro.

5 Programma Aan de slag afbouwen

Het programma Aan de slag (met de Omgevingswet) is opgezet om ketenpartners (bijv. gemeenten) te ondersteunen bij de invoering van de Omgevingswet. Nu de Omgevingswet per 1 januari 2024 is ingevoerd kan dit programma afgebouwd worden, omdat het zijn doel bereikt heeft. Dat betekent dat de resterende programmamiddelen eventueel anders ingezet kunnen worden. Het gaat om een incidenteel bedrag van cumulatief 12 miljoen euro.

3.20.2 Uitvoering Rijksvastgoedbeleid

Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) voert namens het ministerie van Binnenlandse Zaken diverse taken uit op het gebied van rijksvastgoedbeheer. De te besteden middelen komen voort uit de omzet van het RVB, die elk jaar ruim 1,2 miljoen bedraagt. BZK is het 'moederdepartement' en betaalt het RVB ongeveer 0,2 miljoen per jaar voor het uitvoeren van haar taken. Meer dan 1 miljoen euro, komt bij de andere departementen vandaan. De grootste uitgaven gaan naar Rijkshuisvesting en bijdrages aan agentschappen. Ombuigingen kunnen plaatsvinden door gebouwen die niet in gebruik zijn te verkopen en subsidies, regelingen en programma's stop te zetten.

6 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 ervoor dat groene innovaties ook binnen het Rijk verkend worden en er bij nieuwe projecten 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.

7 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 discussie te voeren over de inzet van rijksvastgoed voor maatschappelijke doelen. Dit levert een structurele besparing op van 2,4 miljoen euro.

8 Afstoten Koninklijk Paleis Amsterdam

Het Koninklijk Paleis Amsterdam had van oorsprong een andere functie (stadhuis) en is in de Franse tijd een Koninklijk paleis geworden. Dit paleis kan teruggegeven worden aan de gemeente Amsterdam. Commerciële verkoop is ook mogelijk. 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).

⁶² Amendement van de leden Nijboer en Grinwis, Kamerstukken 2023/2024, 36410-VII, nr. 14.

3.20.3 Energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit

Het huidige klimaatbeleid in sector gebouwde omgeving focust zich op energiebesparing en versnelling van de verduurzaming door middel van normeren, beprijzen en subsidiëren. De overheid kan er voor kiezen om minder te subsidiëren om de gewenste versnelling van de verduurzaming van de gebouwde omgeving te bewerkstelligen en de gestelde doelen vaker na te streven door middel van normeren en beprijzen. Deze kunnen namelijk de prikkel om te verduurzamen verhogen. Vanuit doelmatigheid kan worden gekeken of en hoe de bestaande, generieke subsidieregelingen gericht kunnen worden ingezet, bijvoorbeeld om vooral de kwetsbare huishoudens te helpen en/of om een grotere CO₂-besparing in één keer te realiseren.

Op de BZK-begroting staat 1,5 miljard euro in 2025 aflopend tot 0,6 miljard euro in 2029 voor de energietransitie in de gebouwde omgeving. In het klimaatfonds staat aanvullend 1,6 miljard euro gereserveerd voor de gebouwde omgeving van 2025 tot en met 2030. De varianten waarin geheel of gedeeltelijk wordt omgebogen op gereserveerde Klimaatfondsmiddelen zijn ook te vinden op de lijst met ombuigingen op het Klimaatfonds. Hieronder worden enkel de varianten weergegeven die zien op de reguliere klimaatbudgetten op de BZK-begroting.

9 Afschaffen Subsidie Verduurzaming en Onderhoud Huurwoningen (SVOH)

De subsidieregeling Verduurzaming en Onderhoud Huurwoningen (SVOH) biedt verhuurders (m.u.v. woningcorporaties) de mogelijkheid om subsidie aan te vragen voor het nemen van energiebesparende maatregelen in bestaande huurwoningen. De SVOH kent onderuitputting; het verduurzamingstempo in de sector is nog niet hoog, waardoor er weinig aanvragen zijn gedaan, ondanks de aangekondigde normerende maatregel dat verhuurders vanaf 2029 geen woningen meer mogen verhuren met een energielabel E, F en G. De onderuitputting doet vermoeden dat verhuurders ondanks de subsidie niet voldoende gestimuleerd zijn om te verduurzamen. Op basis van afgelopen jaren zal naar verwachting in de aankomende jaren ook onderuitputting plaatsvinden. Vooruitlopend op deze ontwikkeling kan besloten worden om de SVOH af te schaffen. In dat geval zal de norm de private verhuurder moeten stimuleren tot verduurzamen. Dit betekent dat de volle kosten van verduurzaming ten laste komen van de private verhuurder. Dit kan een negatieve impact hebben op de bereidheid om te verduurzamen, aan de in te voeren normering te voldoen en om te blijven verhuren. Tot slot worden voor Groningen en Noord-Drenthe in het kader van schade- en eerherstel middelen beschikbaar gesteld voor de verduurzaming van woningen in aanvulling op bestaande subsidieregelingen (SVOH, SVVE, ISDE). Besparen op de SVOH betekent dat er voor Groningen en Noord-Drenthe geen of minder SVOH beschikbaar is. Er kan gekozen worden om Groningen en Noord-Drenthe uit te zonderen, wat betekent dat de maatregel minder grote besparingen oplevert.

10 Afschaffen Subsidie Verduurzaming voor Verenigingen van Eigenaars (SVVE)

De subsidieregeling verduurzaming voor verenigingen van eigenaars (SVVE) is bestemd voor VvE's, woonverenigingen of wooncoöperaties die hun gebouw(en) willen verduurzamen. De afgelopen jaren kent deze regeling onderuitputting, wat doet vermoeden dat subsidiëring van VvE's niet voldoende stimuleert om te verduurzamen. Het is onzeker hoe de onderuitputting zich in de komende jaren ontwikkelt. Vooruitlopend op deze ontwikkeling van budgetuitputting kan worden overwogen om de SVVE af te schaffen of het beschikbare budget te verlagen. In 2023 is een VvE versnellingsagenda voor verduurzaming gelanceerd en in 2024 is de SVVE aangepast om de regeling aantrekkelijker te maken, waardoor het aantal subsidieaanvragen in de toekomst naar verwachting toeneemt. In VvE's wonen relatief veel mensen met een laag of middeninkomen. Tot slot worden voor Groningen en Noord-Drenthe in het kader van schade- en eerherstel middelen beschikbaar gesteld voor de verduurzaming van woningen in aanvulling op bestaande subsidieregelingen (SVOH, SVVE, ISDE). Besparen op de SVVE betekent dat er voor Groningen en Noord-Drenthe geen of minder SVVE beschikbaar is. Er kan gekozen worden om Groningen en Noord-Drenthe uit te zonderen, wat betekent dat de maatregel minder grote besparingen oplevert.

11 Afschaffen subsidie Aardgasvrije Huurwoningen (SAH)

De stimuleringsregeling aardgasvrije huurwoningen (SAH) biedt subsidies aan gemengde VvE's en verhuurders van één of meerdere huurwoningen om de bestaande huurwoning(en) aardgasvrij te maken voor woningen die op een warmtenet aangesloten zijn of worden. De regeling kent de laatste jaren echter onderuitputting. Dit kan komen, doordat de wetgeving rondom de warmtetransitie vertraging had opgelopen (Wcw en Wgiw), waardoor mogelijk ook de projecten om deze warmtenetten aan te leggen vertraagd zijn. Er kan overwogen worden om de SAH af te schaffen. Dit zal impact hebben op de haalbaarheid en betaalbaarheid van warmtenetten. Daarnaast is de Wcw inmiddels vastgesteld door het kabinet en de Wgiw is aangenomen door de Tweede Kamer.

12 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.⁶³ 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 helpen innovatiesubsidies koplopers eerder de markt te betreden en aan te tonen dat strengere normen 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. Met het afschalen van de innovatiesubsidies zonder dat er extra verplichtingen tegenover staan kan de ontwikkeling en opschaling van innovatie achterblijven.

13 Afschalen subsidie voor verduurzaming maatschappelijk vastgoed (DUMAVA)

Voor de jaren 2024 t/m 2030 is er uit het Klimaatfonds 1,9 miljard euro beschikbaar gekomen voor het verduurzamen van maatschappelijk vastgoed, zoals scholen, zorginstellingen en buurthuizen. Hiermee wordt onder andere de subsidieregeling verduurzaming maatschappelijk vastgoed (DUMAVA) gecontinueerd. De regeling kan zowel aangevraagd worden voor losse maatregelen als voor integrale renovaties, waar 70 procent van het budget voor bestemd is. Om ervoor te zorgen dat er in één keer grotere duurzaamheidstappen gezet worden, kan ervoor worden gekozen om om de subsidieregeling enkel in te zetten voor grote integrale verduurzamingsaanpakken. Daarmee zou er 30 procent omgebogen kunnen worden op de DUMAVA subsidie.

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 goed vinden, zou je de regeling meer kunnen richten op de lagere inkomensgroepen. Door deze maatregelen neemt naar verwachting het aantal subsidieaanvragen af. Dit kan potentieel wel de doeltreffendheid van de regeling negatief beïnvloeden. De ombuigingen gaan in per 2027. Het effect van deze voorgestelde wijzigingen treedt namelijk pas volledig op na 2 jaar, omdat woningeigenaren tot twee jaar na de desbetreffende uitgave subsidie aan kunnen vragen. De isolatiemaatregelen binnen de ISDE worden gefinancierd vanuit bestaand budget op de KGG-begroting en vanuit Klimaatfondsbudget voor het NIP. De voorgestelde ombuigingen zien daarmee zowel op Klimaatfondsgelden als op reguliere gelden op de KGG-begroting.

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, kan worden gekort op de middelen die Nederland van de Europese Commissie zal ontvangen. Tot slot worden voor Groningen en Noord-Drenthe in het kader van schade- en eerherstel middelen beschikbaar gesteld voor de verduurzaming van woningen in aanvulling op bestaande subsidieregelingen (SVOH, SVVE, ISDE). Besparen op de ISDE betekent dat er voor Groningen en Noord-Drenthe geen of minder ISDE beschikbaar is. Er kan gekozen worden om Groningen en Noord-Drenthe uit te zonderen, dit betekent dat de maatregel minder grote besparingen oplevert.

14a ISDE verlagen 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 KGG-begroting. De wijziging is daarmee van toepassing op de gehele ISDE-reeks. De wijziging levert in ieder geval een besparing op van 33

⁶³ Vollebergh, H., & Rozendaal, R. (2022). Stringente standaarden stimuleren innovatie in doorbraaktechnologieën. *Economisch Statistische Berichten*, 107(4814), 455-457.

procent per jaar. De besparing zou hoger uit kunnen vallen, doordat het lagere percentage het minder aantrekkelijk maakt om de subsidie aan te vragen. De ISDE kan worden verstrekt voor maatregelen tot 2 jaar terug. De besparing gaat daarom per 2027 in.

14b ISDE herinvoeren 2 maatregelen

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 één energiebesparende isolatiemaatregel wordt getroffen. Deze 2-maatregeleneis kan opnieuw worden ingevoerd om mensen te stimuleren meerdere verduurzamingsmaatregelen te treffen. 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. Ook kan, volgens TNO, de verplichting van minimaal 2 maatregelen het aantal freeriders (aanvragers die ook zonder subsidie hadden verduurzaamd) in de regeling worden beperkt, waardoor er minder budget nodig is voor hetzelfde energiebesparingseffect.⁶⁴

14c ISDE alleen tot 2 jaar na transactiemoment (gekoppeld aan normering)

Op dit moment kan de investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE) op elk moment aangevraagd worden. Het interdepartementaal beleidsonderzoek Klimaat «scherpe doelen, scherpe keuzes» stelt dat het beleid voor koopwoningen nog te veel is gebaseerd op vrijwilligheid en raadt aan om bijv. bij transactiemomenten (de koop of verkoop van een woning) binnen 2 jaar isolatie tot de standaard te verplichten. In die zin zou de ISDE ook aan een tijdspad gekoppeld kunnen worden, waarbij het alleen mogelijk is subsidie aan te vragen binnen 2 jaar na een transactiemoment. Op deze manier zal naar verwachting het aantal subsidieaanvragen afnemen, want huiseigenaren die niet met de normering te maken hebben, kunnen geen aanspraak maken op de ISDE en zullen niet ondersteund worden om te verduurzamen. De ombuigingen gaan in per 2027. Het effect van de voorgestelde wijziging treedt namelijk op na 2 jaar. Dit komt, omdat woningeigenaren tot twee jaar na het transactiemoment een aanvraag kunnen doen en daarnaast de normering nog ingevoerd zou moeten worden.

15 Verlagen inkomensgrens Warmtefonds

Het Nationaal Warmtefonds biedt verantwoorde en betaalbare financiering voor de verduurzaming van de gebouwde omgeving voor eigenaar-bewoners, 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 2023 is besloten om deze inkomensgrens voor renteloos lenen verder te verhogen tot 60.000 euro. Het Warmtefonds concurreert hierdoor met consumptief kredietverstrekkers. Dit maakt voor deze verstrekkers dat de stimulans afneemt om kredieten voor verduurzaming op de markt te brengen. Om de doelmatigheid te vergroten, zou de verhoging van de inkomensgrens van 45.014 euro naar 60.000 euro teruggedraaid kunnen worden. Dit resulteert in de ombuiging van 18 miljoen euro per jaar. Een alternatief is om de inkomensgrens verder te verlagen door aan te sluiten bij de huurtoeslag. De inkomensgrens voor de huurtoeslag bedraagt momenteel 32.350 euro. Deze beleidswijziging betekent dat middeninkomens minder ondersteund worden en vergroot potentieel de groep huishoudens die achterblijft met verduurzaming. In aanvulling op de tabel die t/m 2029 loopt: de besparing in 2030 is 17 miljoen euro per jaar.

16 Financieringsoptie maatschappelijk vastgoed

Voor het Meerjarenprogramma 2026 van het Klimaatfonds staat een reservering voor het maatschappelijk vastgoed. Het doel is om een instrument te vinden om 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. Deze optie wordt nog uitgewerkt. Er kan voor worden gekozen om deze optie niet verder uit te werken en te blijven bij de subsidieregeling DUMAVA en dotaties in bestaande fondsen om verduurzaming van maatschappelijk vastgoed te stimuleren. Dit levert een besparing van 175 miljoen op in 2027. Het schrappen van de financieringsoptie kan leiden tot minder investeringen in verduurzaming van maatschappelijk vastgoed.

⁶⁴ TNO expertsessie reflectie sociaal economische gevolgen van Klimaatfondsvoorstellen | Rapport | Rijksoverheid.nl

3.20.4 Huurtoeslag

Huurtoeslag is een bijdrage in de huurkosten voor sommige huurders. Voor 2025 is 6,1 miljard euro voor de huurtoeslag begroot, oplopend tot 7 miljard euro in 2029. De hoogte van de huurtoeslag voor de huurder 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 (454,47 euro). Na de kwaliteitskortingsgrens wordt er tot de aftoppingsgrens (650,43 euro of 697,07 euro) 65 procent van de betaalde huur vergoed. Voor het huurdeel tussen de aftoppingsgrens en de maximale huurgrens (879,66 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 345 euro huurtoeslag per maand op 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 188 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 237 euro. Tot deze 237 euro ontvangen zij dus geen huurtoeslag. Over het huurdeel tussen de inkomensafhankelijke basishuur (237 euro) en de kwaliteitskortingsgrens (454 euro) ontvangen ze 100 procent vergoeding, dit is 217 euro huurtoeslag. Over het deel tussen de kwaliteitskortingsgrens (454 euro) en de aftoppingsgrens (650 euro) ontvangen ze 65 procent vergoeding, dit is 127 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 345 euro voor Wouter en Farah.

Figuur 1 Werking huurtoeslag schematisch (cijfers 2024)



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. In het hoofdlijnenakkoord is ervoor gekozen om huur mee te laten stijgen met inflatie. 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.

17 Huurprijsmatiging: 1 procentpunt

De huren kunnen worden gematigd door de maximaal toegestane huurstijging te verlagen, of door de maximale huursomstijging voor woningcorporaties te verlagen. Een huurprijsmatiging van 1 procentpunt resulteert in een besparing op de huurtoeslag van circa 60 miljoen euro. Huren worden doorgaans halverwege het jaar verhoogd.

Deze maatregel leidt alleen tot een besparing als verhuurders niet worden gecompenseerd voor de huurprijsmatiging. Het is onzeker of dit juridisch houdbaar is. Als verhuurders gecompenseerd moeten worden 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 moet rechtmatig en proportioneel zijn. Of dit het geval is bij deze besparingsoptie zal juridisch getoetst moeten worden.

Een huurmatiging doorkruist de Nationale prestatieafspraken (NPA) tussen het Rijk en de woningcorporaties. Het heeft gevolgen voor de financiële haalbaarheid van de doelen uit de prestatieafspraken, omdat door een huurmatiging 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 lange termijn doelstellingen 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.

18 Harmoniseren aftoppingsgrens voor alle huishoudens (lage aftoppingsgrens)

De huurtoeslagregulering kent een onderscheid tussen de lage aftoppingsgrens voor 1 of 2 persoonshuishoudens (647,19 euro) en de hoge aftoppingsgrens voor 3 of meer persoonshuishoudens (693,60 euro). Met deze maatregel vervalt de hoge aftoppingsgrens en wordt de berekening van de huurtoeslag eenvoudiger. Dit leidt tot een besparing van circa 20 miljoen euro. De grenzen binnen de huurtoeslag worden gebruikt voor 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. Deze maatregel vergt een wetswijziging.

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.

19 Verhogen basishuur/eigen bijdrage met 10 euro per maand

De basishuur is het deel van de huur dat de huurder volledig zelf betaalt. Een verhoging van de basishuur met 10 euro levert een besparing op van circa 180 miljoen euro. Verdere ophoging levert een navenant grotere besparing op en grotere inkomenseffecten. In de afgelopen jaren is de basishuur juist stapsgewijs verlaagd met als doel om de koopkracht van lagere inkomens te verbeteren. Deze maatregel vergt een wetswijziging.

20 Verhoging basishuur/eigenbijdrage door verlaging van het referentie inkomensijkpunt met 1000 euro

De eigen bijdrage kan sneller toenemen als de inkomensgrens van de eigen bijdrage - vanaf welk inkomen een huurtoeslagontvanger eigen bijdrage moet betalen - wordt verlaagd. Alle huurtoeslagontvangers met een laag inkomen ontvangen dan minder huurtoeslag en de huurtoeslag bouwt sneller af, naarmate het inkomen hoger wordt. Dit verkleint de doelgroep van de huurtoeslag en verhoogt de marginale druk van huishoudens. Een verlaging van het referentie inkomensijkpunt met 1000 euro resulteert in een besparing van circa 190 miljoen euro.

21 Vermogensbijdrage van 10 procent (vrijstelling van 10.000 euro voor eenpersoonshuishoudens en 15.000 euro meerpersoonshuishoudens)

De huidige huurtoeslagsystematiek kent een vermogenstoets waarbij het recht op huurtoeslag vervalt voor een eenpersoonshuishouden bij een vermogen van 36.952 euro (2024) en voor een meerpersoonshuishouden bij een vermogen van 73.904 euro (2024). 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. 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 meerpersoonshuishouden 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, wordt de huurtoeslag minder begrijpelijk en nemen de uitvoeringlasten toe. Deze maatregel leidt tot een besparing van circa 90 miljoen euro. Deze maatregel vergt een wetswijziging. Daarnaast betreft het een systeemwijziging die moet worden ingepast door Dienst Toeslagen.

22 Overgangsrecht onzelfstandige studenteenheden laten vervallen

In principe 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 huurtoeslag. Een maatregel ter vereenvoudiging van huurtoeslag is om dit overgangsrecht te laten vervallen. Het gaat om circa 16.000 wooneenheden. De maatregel behoeft een wetswijziging en inpassing in het bredere beleid rond het voorzien in (voldoende) studentenhuysvesting (actieplan studentenhuysvesting).

23 Verlaging van de kwaliteitskortingspercentages met 5 procentpunt

Binnen de huurtoeslagsystematiek worden verschillende delen van de huurprijs 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. In theorie stimuleert de systematiek van de kwaliteitskortingspercentages de huishoudens 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. Met de huidige krapte op de woningmarkt is de keuzevrijheid van huishoudens voor een meer passende woning echter zeer beperkt. De maatregel vergt een wetswijziging en resulteert in een besparing van circa 130 miljoen euro.

Bevriezen wettelijke indexaties

Binnen de huurtoeslagsystematiek vindt jaarlijks een aantal wettelijke indexaties plaats, waaronder maximumhuurgrens, de kwaliteitskortingsgrens en de aftoppingsgrenzen. Door de indexatiesystematiek bewegen deze grenzen mee met inflatie (maximumhuurgrens) 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.

24 Bevriezing van de wettelijke indexaties huurgrenzen (2026 tot 2028)

Binnen de huurtoeslagsystematiek vindt jaarlijks een aantal wettelijke indexaties plaats, waaronder maximumhuurgrens, de kwaliteitskortingsgrens en de aftoppingsgrenzen. Door de indexatiesystematiek bewegen deze grenzen mee met inflatie (maximumhuurgrens) en de gerealiseerde huurprijsstijging (kwaliteitskortingsgrens en aftoppingsgrenzen) en ontvangt de huurder bij een huurprijsstijging hetzelfde percentage huurtoeslag ten opzichte van de huur. Indien deze grenzen worden bevroren, ontvangen huurtoeslaghouders minder huurtoeslag bij stijgende huren en worden zo de huurtoeslaguitgaven gedrukt. Een bevriezing van de huurgrenzen in de jaren 2026, 2027 en 2028 resulteert in een besparing van circa 430 miljoen euro.

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 meest recente huurtoeslagraming gebruikte inschattingen hierover, die weer zijn gebaseerd op de CEP 2024.

25 Bevriezing van de wettelijke indexaties aftoppingsgrenzen (2026 tot 2028)

Alleen bevriezen van de aftoppingsgrenzen in de jaren 2026, 2027 en 2028 leidt tot een structurele besparing van circa 110 miljoen euro. Deze maatregel heeft via het passend toewijzen invloed op de huurinkomsten van woningcorporatie.

Vernieuwing/hervorming huurtoeslag

26 Huurtoeslag afschaffen voor particuliere sector

Het afschaffen van huurtoeslag voor huurders bij private verhuurders resulteert in een besparing van circa 1.090 miljoen euro. Dit leidt bij huurders van privaat verhuurde woningen tot fors koopkrachtverlies. Om de betaalbaarheid van het grootste deel van de sociale woningen te blijven garanderen ontvangen huurders bij corporaties wel huurtoeslag. Er dient juridisch te worden getoetst of het ontnemen van huurtoeslag bij huurders met een bepaald soort verhuurder niet leidt tot ongelijke behandeling. In de reeks is uitgegaan van 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. Aanname is dat dit 8% per jaar van de doelgroep is.

27 Terugdraaien Wet vereenvoudiging huurtoeslag

De Wet vereenvoudiging huurtoeslag ligt momenteel in de Tweede Kamer voor behandeling. Met deze Wet vervalt de maximale huurtoeslaggrens, waardoor huurders in het ongereguleerde segment ook in aanmerking kunnen komen voor huurtoeslag. Daarnaast wordt de leeftijdsgrens verlaagd van 23 naar 21 jaar en vervallen de subsidiabele servicekosten. De eerste twee wijzigingen leveren extra kosten op en de laatste een besparing. Het terugdraaien van de Wet vereenvoudiging huurtoeslag levert per saldo 150 miljoen euro op.

28 Terugdraaien HLA-verhoging huurtoeslag

In het hoofdlijnenakkoord 2024-2028 (HLA) is structureel 500 miljoen euro per jaar vrijgemaakt voor de huurtoeslag ter bestrijding van armoede. Het terugdraaien van deze beoogde intensivering bespaart 500 miljoen euro structureel.

3.21 Gemeente- en Provinciefonds

De omvang van het gemeentefonds op de rijksbegroting in 2025 is 43,0 miljard euro. Voor het provinciefonds is dat 3,4 miljard euro. Gemeenten en provincies bepalen zelf waar ze dit geld aan besteden. Gemeenten ontvangen ongeveer 47% van hun totale inkomsten uit het gemeentefonds en provincies ongeveer 28% van hun totale inkomsten uit het provinciefonds. Specifieke uitkeringen maken geen deel uit van het gemeentefonds, maar staan op de departementale begrotingen.

Tabel 39 Ombuigingen Gemeente- en Provinciefonds

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)

Nr.	Maatregel	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc in.
1	BCF afschaffen*	0	0	- 3	- 5	- 8	- 8	2029
2	Beroep doen op vermogende provincies*	0	0	- 310	- 310	- 310	0	2057
3	Cultuur en Maatschappij (C&M), economie en ruimte uitgaven van provincies*	0	- 64	- 64	- 64	- 64	- 64	2026

1. 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 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 FTE bij het Rijk. De oplopende reeks is het gevolg van bijkomende afwikkelingskosten, hierbij is gekozen voor een geleidelijk ingroeipad van 3 jaar. Voor de gemiddelde kosten van 1 FTE is uitgegaan van de totale kosten van een schaal 10 conform de handleiding overheidsstarieven 2024. Uit de evaluatie van het BCF in 2021 is gebleken dat het BCF doeltreffend is in het opheffen van versturende keuzes 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.

2. 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 hun uitgaven (deels) met reserves te dekken. 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», gebaseerd op IV3-data (2023). 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. Deze korting wordt ingeboekt op het provinciefonds. De reeks loopt af en is niet structureel doordat de reserves van provincies op een zeker allemaal op of onder de mediane waarde uitkomen. Deze maatregelen vraagt om herziening van het verdeelmodel van het provinciefonds, omdat het inkomen uit vermogen hier onderdeel van uitmaakt. Ook heeft de ombuiging impact op de autonomie van provincies. Het Rijk beïnvloedt de hoogte van reserves die provincies aanhouden, daar waar zij hier zonder deze maatregel zelf over kunnen beslissen. Tot slot vraagt de maatregelen om aanpassing van de Financiële-verhoudingswet door middel van een tijdelijke wet.

3. Cultuur en Maatschappij (C&M), economie en ruimte uitgaven van Provincies

Zowel het rijk als gemeenten en provincies besteden middelen aan cultuur en maatschappij (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, gebaseerd op IV3-data (2023). 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 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.

3.22 Arbeidsvoorwaarden

Op de Aanvullende Post worden middelen gereserveerd die nodig zijn om de loongevoelige uitgaven op de Rijksbegroting op het uitgavenpeil van het desbetreffende jaar te brengen. Deze reservering loopt op van circa 4 miljard euro in 2025 naar circa 17,8 miljard euro in 2029.

Tabel 40 Ombuigingen Arbeidsvoorwaarden

Bedragen in miljoenen euro's (- = saldoverbeterend)

Nr.	Maatregel	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in
1	Inhouden incidentele loonontwikkeling publieke sectoren	0	- 169	- 379	- 588	- 588	- 588	2028
1a	Rijksambtenaren	0	0	- 41	- 82	- 82	- 82	2028
1b	Onderwijspersoneel	0	- 111	- 223	- 334	- 334	- 334	2028
1c	Rechterlijke Macht	0	- 2	- 4	- 5	- 5	- 5	2028
1d	Politie	0	- 17	- 34	- 51	- 51	- 51	2028
1e	Defensiepersoneel (burgers)	0	- 5	- 11	- 16	- 16	- 16	2028
1f	Defensiepersoneel (militairen)	0	- 16	- 33	- 49	- 49	- 49	2028
1g	Gemeenten en Provincies	0	- 2	- 4	- 6	- 6	- 6	2028
1h	G&g-sector, B3-instellingen en overigen, als ambtenaren	0	- 4	- 8	- 12	- 12	- 12	2028
1i	g&g-sector regulier (niet behorend tot VWS-sectoren)	0	- 11	- 22	- 33	- 33	- 33	2028

1. Inhouden kabinetsbijdrage incidentele loonontwikkeling publieke sectoren

Het kabinet kan ertoe besluiten de kabinetsbijdrage in de incidentele loonontwikkeling (ILO) niet uit te keren gedurende de kabinetsperiode. ILO is het verschil tussen de gemiddelde brutoloonontwikkeling en de ontwikkeling die voortkomt uit cao-wijzigingen. ILO ontstaat onder andere door prestatiebeloningen (bijvoorbeeld een bonus of extra periodiek) of een verandering in de samenstelling van het personeel (ouder personeel is bijvoorbeeld gemiddeld relatief duurder dan jonger personeel). Daarnaast kan bij krapte op de arbeidsmarkt hogere inschaling of extra beloning worden toegekend wat een positief effect heeft op de ILO. In de huidige systematiek worden overheidssectoren gecompenseerd door middel van een kabinetsbijdrage in de ILO, maar het is mogelijk de ILO in te houden voor overheidssectoren, exclusief de overheidsbijdrage in de arbeidsontwikkeling voor de zorg. Het is mogelijk dat door het beperken van de kabinetsbijdrage in de loonruimte, het moeilijker is collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten in de publieke sector. De hoogte van de besparing is berekend door middel van de begrotingsstanden uit de ontwerp-begroting van 2024, aangezien in het najaar van 2024 de loongevoeligheid van de begrotingstanden uit ontwerp-begroting 2025 wordt vastgesteld. Bij het implementeren van deze maatregel dient hierom de stand geactualiseerd te worden. Vanwege de nullijn in 2026 voor Rijksambtenaren, zoals aangekondigd in het hoofdlijnenakkoord 2024-2028, is in de huidige begroting al uitgegaan van een bijdrage in de ILO van nul voor Rijksambtenaren in 2026.