

Vergaderjaar 2021–2022

35 925

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 121

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2021

Op 21 september jl. heb ik uw Kamer namens het kabinet de Miljoenennota en de ontwerpbegrotingen voor het jaar 2022 overhandigd. Vervolgens heeft uw Kamer op 22 en 23 september tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen met het kabinet van gedachten gewisseld over de begroting voor volgend jaar. Tijdens dit debat heeft het kabinet vanuit uw Kamer een brede wens gehoord om, vooruitlopend op de uitkomsten van de formatie, in 2022 significante stappen te zetten op een aantal grote opgaven. Daarom stelt het kabinet voor om aanvullende maatregelen te treffen en de ontwerpbegrotingen op een aantal punten aan te passen. Met deze maatregelen wil het kabinet tegemoetkomen aan de moties van de leden Hijink en Bikker¹ en van het lid Hermans².

In deze brief informeer ik uw Kamer over de budgettaire gevolgen van deze maatregelen en de effecten ervan op de overheidsfinanciën. Paragraaf 1 geeft een overzicht van het aanvullende maatregelenpakket en de dekking ervan. Paragraaf 2 beschrijft de indicatieve ex-ante gevolgen van deze maatregelen voor het EMU-saldo en de EMU-schuld. De voorgestelde maatregelen worden via bijgevoegde nota's van wijziging op de ontwerpbegrotingen voor goedkeuring aan uw Kamer voorgelegd. De nota van wijziging op het Belastingplan volgt op een later moment voorafgaand aan de behandeling van het Belastingplan.

I. Overzicht aanvullende maatregelenpakket

In lijn met de moties Hijink/Bikker en Hermans stelt het kabinet voor om een aanvullend maatregelenpakket te treffen voor het volgende begrotingsjaar. Dit pakket bestaat uit een structurele verhoging van de zorgsalarissen, het verlagen van de verhuurderheffing voor woningcorporaties, extra middelen voor defensie, politie en boa's, hogere salarissen in het primair onderwijs, en tot slot koopkrachtverbetering. De maatregelen

¹ Kamerstuk 25 295, nr. 1426.

² Kamerstuk 35 925, nr. 13.

uit het aanvullende pakket van de motie Hermans worden grotendeels gedekt uit de inzet van de envelop in de werkgeverslasten en een aanscherping van de earningsstrippingmaatregel. De verhoging van de zorgsalarissen wordt nagenoeg volledig gedekt door de verhoging van de vennootschapsbelasting³. Daarnaast werkt de verhoging van de zorgsalarissen automatisch door via de Zvw in een verhoging van de zorgpremies. Hiertegenover staat een verhoging van de zorgtoeslag en een verhoging van de algemene heffingskorting.

In onderstaande tabel 1 zijn de budgettaire effecten van de afzonderlijke maatregelen weergegeven. De fiscale maatregelen zijn nog onder voorbehoud van de uitvoeringstoets van de Belastingdienst en de ramingen zijn nog onder voorbehoud van certificering van het CPB. De uitvoeringstoetsen en certificering zullen op een later moment samen met de nota van wijziging op het Belastingplan naar de Tweede Kamer worden verzonden.

Tabel 1. Overzicht maatregelen (in miljoenen euro, plus is saldoverschlechterend)

| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Zorg (motie Hijink/Bikker) | | | | | |
| Verhoging zorgsalarissen | 594 | 621 | 649 | 679 | 711 |
| Doorwerking naar gemeenten | 80 | 80 | 80 | 80 | 80 |
| Doorwerking naar zorgpremies en zorgtoeslag ¹ | -264 | -288 | -309 | -327 | -347 |
| <i>Subtotaal</i> | <i>410</i> | <i>412</i> | <i>420</i> | <i>432</i> | <i>444</i> |
| Aanvullend pakket (motie Hermans) | | | | | |
| Verlaging verhuurderheffing | 651 | 651 | 651 | 651 | 651 |
| Verkleinen onderhoudsachterstanden Defensie | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 |
| Politie en (groene) boa's | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 |
| Salarissen primair onderwijs | 500 | 500 | 500 | 500 | 500 |
| Verlaging energierekening | 500 | 500 | 500 | 500 | 500 |
| Koopkrachtcompensatie zorgpremies burgers (verhoging algemene heffingskorting) | 116 | 116 | 116 | 116 | 116 |
| <i>Subtotaal</i> | <i>2.267</i> | <i>2.267</i> | <i>2.267</i> | <i>2.267</i> | <i>2.267</i> |
| Dekking | | | | | |
| Verhoging vpb-tarief naar 25,8 procent | -498 | -498 | -498 | -498 | -498 |
| Inzet envelop werkgeverslasten | -1.000 | -1.000 | -1.000 | -1.000 | -1.000 |
| Versobering earningsstripping | -707 | -707 | -707 | -707 | -707 |
| <i>Subtotaal</i> | <i>-2.205</i> | <i>-2.205</i> | <i>-2.205</i> | <i>-2.205</i> | <i>-2.205</i> |
| Per saldo effect beleidsmaatregelen | 472 | 475 | 482 | 494 | 506 |

¹ Een deel van de verhoging van de zorgsalarissen komt via de Zvw terug in een verhoging van de zorgpremies. Tegenover deze verhoging van de zorgpremies staat een lastenverlichting voor burgers door een verhoging van de Algemene Heffingskorting.

Gelet op het bijzondere karakter van het aanvullende pakket heeft het kabinet besloten geen accres voor het gemeente- en provinciefonds toe te kennen over de nieuwe maatregelen. Wel heeft het kabinet besloten extra middelen toe te kennen aan de gemeenten ter compensatie van hogere salarissen in het gemeentelijk zorgdomein (zie onder).

Verhoging zorgsalarissen

Op 16 september 2021 heeft de Kamer de motie van de leden Hijink en Bikker aangenomen om extra middelen voor zorgsalarissen vrij te maken. Het percentage van de Overheidsbijdrage in de Arbeidskostenontwikkeling (OVA) wordt met 1,13 procent verhoogd, zodat een extra loonsver-

³ Uit de nacalculatie blijkt dat de stijging van de zorgsalarissen 13 miljoen euro hoger uitvalt in 2023, oplopend naar 52 miljoen euro in 2026. Deze meerkosten lopen in het EMU-saldo.

hoging voor de middengroep van 1,5 procent mogelijk wordt gemaakt (variant 1 uit het SER-advies). De uitgaven onder het uitgavenplafond Zorg stijgen hierdoor met 594 miljoen euro in 2022 (Zvw, Wlz, Wmo (Beschermd wonen)), zie tabel 2 hieronder.

Tabel 2. Uitsplitsing verhoging zorgsalarissen, in miljoenen euro

| In miljoenen euro | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|-------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Zvw | 361 | 376 | 392 | 409 | 427 |
| Eigen risico Zvw | - 3 | - 3 | - 3 | - 3 | - 3 |
| Wlz | 221 | 233 | 244 | 257 | 270 |
| Wmo (Beschermd wonen) | 14 | 15 | 16 | 16 | 17 |
| <i>Subtotaal plafond Zorg</i> | <i>594</i> | <i>621</i> | <i>649</i> | <i>679</i> | <i>711</i> |
| Doorwerking naar gemeenten | 80 | 80 | 80 | 80 | 80 |
| Totaal | 674 | 701 | 729 | 759 | 791 |

Doorwerking zorgsalarissen gemeenten

De doorvertaling van de hogere OVA in een hogere cao kan tot hogere uitgaven leiden voor gemeenten die contracten hebben met zorgaanbieders in het sociaal domein (Wmo en Jeugdzorg). In de reactie op de motie Hijink/Bikker van 23 september 2021⁴ is aangegeven dat zij hiertoe middelen zouden verkrijgen via het toegenomen accres. Gezien er geen accres wordt toegekend over de nieuwe maatregelen (zie hierboven) wordt jaarlijks 80 miljoen euro beschikbaar gesteld aan gemeenten via het Gemeentefonds. Daarnaast zullen gemeenten in het voorjaar bij de reguliere LPO-verwerking Beschermd Wonen nog eens 14 miljoen euro additioneel loon- en prijsontwikkeling ontvangen.

Verlaging verhuurderheffing

Er wordt jaarlijks 651 miljoen euro beschikbaar gesteld voor een structurele tariefsverlaging van de verhuurderheffing. Er zullen afrekenbare prestatieafspraken met woningcorporaties worden gemaakt over de inzet van deze middelen, in ieder geval op het terrein van nieuwbouw en verduurzaming. Een deel van dit bedrag dient tevens om de financiële gevolgen van de aanscherping van de earningsstrippingmaatregel op te vangen.

Verkleinen onderhoudsachterstanden Defensie

Voor het inlopen van achterstanden in het onderhoud van militair materieel, kazernes en andere gebouwen en ICT wordt structureel 300 miljoen euro beschikbaar gesteld.

Politie en (groene) boa's

De extra middelen voor ondermijning worden geflankeerd door een structurele investering van 200 miljoen euro in veiligheid. Door deze investering worden partners in het veiligheidsdomein beter toegerust voor de uitdagingen waar zij voor staan. Hiermee versterken we de lokale verankering van de politie (in relatie tot bewoners, lokale ondernemers en scholen), komen er meer (groene) boa's op straat en in het landelijk gebied, en geven wij een impuls aan de opsporing op landelijk en regionaal niveau. Daarbij zal geïnvesteerd worden in een digitaal vaardige politie. Daarnaast zal een belangrijke impuls worden gegeven aan de aanpak van (online) seksuele misdrijven, onder meer door geld vrij te

⁴ Kamerstuk 29 282, nr. 444.

maken voor het wetsvoorstel seksuele misdrijven en geven we invulling aan de beschermingsbehoeften van slachtoffers.

Salarissen primair onderwijs

Met een bijdrage van 500 mln. euro wordt het salaris van personeel in het primair onderwijs significant verhoogd, waarbij een goed carrièreperspectief onder andere door het verlagen van de werkdruk, een betere begeleiding van de starters en bieden van loopbaanmogelijkheden belangrijke aangrijpingspunten zijn. Zo kan de extra loonruimte op een effectieve manier bijdragen aan het aanpakken van het lerarentekort en het verhogen van de onderwijskwaliteit.

Met de verhoging van het salaris spreekt het kabinet waardering uit voor het personeel binnen de sector en beoogt het de aantrekkelijkheid van het beroep, ten tijde van personele krapte, te verhogen. De leraar is immers van cruciaal belang voor de kwaliteit en de continuïteit van het onderwijs. Dit geldt ook voor de schoolleiders en het ondersteunend personeel.

Het is van belang dat de nu beschikbare middelen naast een generieke salarisverhoging gericht ingezet worden waar dat het meest nodig is, ook in relatie tot de krapte op de arbeidsmarkt. Gezien het belang voor de kwaliteit van het onderwijs wordt beoogd dat er specifieke maatregelen genomen worden, zoals voor de schoolleiders, het personeel in het voortgezet speciaal onderwijs, en het bieden van een carrièreperspectief. De sociale partners dienen hier afspraken over te maken die verwerkt worden in de cao. Sociale partners hebben in hun «manifest loonkloof» aangegeven voor functies die wat betreft zwaarte van taken en verantwoordelijkheden gelijkwaardig zijn aan het voortgezet onderwijs, ook gelijkwaardige beloning toe te willen kennen; dit uitgangspunt is een leidraad bij de invulling van de cao afspraken. De Dienst Uitvoering Onderwijs heeft aangegeven in januari een extra beschikking te kunnen versturen aan schoolbesturen, en in februari over te kunnen gaan tot uitbetaling, mits er een cao afspraak ligt en er een uitvoeringstoets heeft plaatsgevonden op de bekostigingsregeling.

Uw kamer kan voor het AO leraren op 6 oktober een brief van de Minister van Media, Basis en Voortgezet onderwijs tegemoet zien waarin een voorstel wordt gedaan voor de inzet van de middelen, zodat hierover in het AO met uw Kamer van gedachten kan worden gewisseld.

Verlaging energierekening

Om tegemoet te komen aan de stijgende energielasten verlaagt het kabinet het belastingdeel van de energierekening. Voor burgers wordt het tarief in de opslag duurzame energie (ODE) of de energiebelasting (EB) voor elektriciteit in de eerste schijf verlaagd en wordt de belastingvermindering van de energiebelasting verhoogd. Voor bedrijven wordt het tarief in de ODE/EB voor de elektriciteit in de tweede en derde schijf verlaagd. De aanpassingen worden zo vormgegeven dat het belastingdeel van de energierekening voor bedrijven in totaal met 125 miljoen euro en voor burgers in totaal met 375 miljoen euro wordt verlaagd.

Koopkrachtcompensatie zorgpremies

Door de doorwerking van de hogere zorgsalarissen op de zorgpremie gaat de koopkracht van burgers erop achteruit. Lage inkomens worden hiervoor al automatisch via de zorgtoeslag gecompenseerd. Om de effecten van de zorgpremies verder te compenseren wordt het maximumbedrag van de algemene heffingskorting met 14 euro verhoogd. Dit

krijgen huishoudens die minder dan 69.000 euro verdienen en dit werkt ook door in de uitkeringen.

Verhoging vpb-tarief

Om de hogere uitgaven aan zorgsalarissen en aan koopkrachtcompensatie voor de stijgende premies te dekken wordt het hoge tarief van de vennootschapsbelasting (vpb) met 0,8 procent verhoogd naar 25,8 procent.

Inzet envelop werkgeverslasten

Tijdens de augustusbesluitvorming is 0,8 miljard euro van de oorspronkelijke envelop van 1,8 miljard euro ingezet voor lagere werkgeverslasten voor onder andere koopkrachtmaatregelen en verlaging van de verhuurderheffing. De overige 1,0 miljard die nog gereserveerd was voor lagere werkgeverslasten wordt nu ingezet ter dekking van de maatregelen in deze brief.

Versobering earningsstripping

Ter dekking van de aanvullende maatregelen wordt de earningsstrippingmaatregel aangescherpt. De earningsstrippingmaatregel volgt uit de eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking (ATAD1) en beperkt de renteaftrek, voor zover het saldo aan renten meer bedraagt dan de hoogste van de drempel van 1 miljoen euro of 30 procent van de fiscale EBITDA⁵ (grof gezegd: bruto bedrijfsresultaat). Met voorliggende maatregel wordt het aftrekbaar percentage van de EBITDA verlaagd van 30 naar 20 procent. De voorgestelde aanscherping van de earningsstrippingmaatregel draagt bij aan een fiscaal gelijkere behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen. Deze maatregel levert 0,7 miljard euro op.

II. Ontwikkeling saldo en schuld

Tabel 3 hieronder geeft een inschatting van het ex-ante effect van voorliggende voorstellen op het EMU-saldo en EMU-schuld. Deze cijfers betreffen een ceteris paribus inschatting van de effecten van de aanvullende besluitvorming op saldo en schuld. Inverdieneffecten zijn hierbij buiten beschouwing gelaten. Op dit moment is er geen recente CPB-raming die rekening houdt met andere (economische) ontwikkelingen of de doorwerking van de genomen beleidsmaatregelen op de economie. Een precieze raming van het EMU-saldo en de EMU-schuld is daarom niet mogelijk en volgt weer bij de Startnota of Voorjaarsnota 2022. Na doorrekening van de inverdieneffecten zal er waarschijnlijk sprake zijn van een positiever EMU-saldo.

Voor het EMU-saldo werd bij Miljoenennota 2022 uitgegaan van een tekort van 2,4 procent bbp in 2022. Andere ontwikkelingen buiten beschouwing latend verhogen de uitgaven uit deze brief het begrotingstekort met 0,1 procent, waardoor het EMU-saldo in 2022 uitkomt op -2,5 procent bbp.

Verder werd in de Miljoenennota 2022 uitgegaan van een EMU-schuld van 57,7 procent bbp ultimo 2022. Voorliggende maatregelen leiden tot een verslechtering van de overheidsschuld van 0,1 procent, waardoor de EMU-schuld uitkomt op tot 57,8 procent bbp.

⁵ Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization.

De bedragen van de inkomstenmaatregelen waarmee in tabel 3 is gerekend wijken af van de bedragen die in tabel 1 hierboven zijn gehanteerd. Voor de inkomstenraming in tabel 1 wordt gekeken naar het jaar waarin de transactie plaatsvindt (transactiebasis), terwijl voor het saldo en de schuld in tabel 3 gerekend wordt met het moment waarop de inkomsten in de kas binnenkomen (EMU-basis). Op EMU-basis zijn de opbrengsten van de maatregelen in 2022 circa 300 miljoen euro lager dan op transactiebasis. Dit effect speelt met name bij de raming van de vpb. Structureel gezien is de EMU-opbrengst gelijk aan de kasopbrengst.

Tabel 3. Ontwikkeling ex-ante EMU-saldo en EMU-schuld

| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|--------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| EMU-saldo Miljoenennota 2022 | - 2,4% | - 1,2% | - 0,8% | - 0,7% | - 0,7% |
| Effect uitgavenmaatregelen | - 0,2% | - 0,2% | - 0,2% | - 0,2% | - 0,2% |
| Effect lastenmaatregelen | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,1% |
| Actuele EMU-saldo | - 2,5% | - 1,2% | - 0,8% | - 0,8% | - 0,7% |
| EMU-schuld Miljoenennota 2022 | 57,7% | 57,1% | 56,1% | 55,4% | 54,5% |
| Effect aanvullende maatregelen | 0,1% | 0,1% | 0,2% | 0,2% | 0,3% |
| Actuele EMU-schuld | 57,8% | 57,2% | 56,3% | 55,6% | 54,8% |

Ten slotte

In de antwoorden op de schriftelijke Kamervragen bij de Miljoenennota 2022 die op vrijdag 1 oktober 2021 naar de Kamer zijn verzonden is abusievelijk een fout geslopen. In het antwoord op de vragen 26 en 143 is toegezegd dat de Minister van BZK vóór de begrotingsbehandeling van BZK een brief over de invulling van de 1 miljard euro voor woningbouw zal sturen. Gelet op het feit dat de begrotingsbehandeling al eind oktober is, gaat dat niet lukken. De Minister van BZK zal de brief later dit najaar versturen.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben over de actuele stand van de overheidsfinanciën.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra