

Tabel 7. Armoede- en kinderarmoedecijfers pakketten 2 en 3b (variant met uitstel HT uit memo 27-8 en met uitstel bevrozen dubbele AHK).

	Armoedecijfers 2024-2028	2024 (streefcijfer)	2025	2026	2027	2028
Pakket 2 Memo 23-08 Infaseren lastenverlichting	Personen in armoede (%)	4,5%	4,2%	4,2%	4,2%	4,3%
	Kinderen in armoede (%)	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%
Pakket 2 Uitstel HT	Personen in armoede (%)	4,5%	4,3%	4,2%	4,2%	4,3%
	Kinderen in armoede (%)	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%
Pakket 2 Uitstel dubbele AHK	Personen in armoede (%)	4,5%	4,3%	4,2%	4,3%	4,3%
	Kinderen in armoede (%)	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%
Pakket 3b Uitstel HT	Personen in armoede (%)	4,5%	4,4%	4,3%	4,3%	4,4%
	Kinderen in armoede (%)	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%
Pakket 3b Uitstel dubbele AHK	Personen in armoede (%)	4,5%	4,4%	4,4%	4,4%	4,4%
	Kinderen in armoede (%)	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%

- Het streefcijfer van armoede onder personen en kinderen wordt in beide pakketten behaald.

Tabel 8. Koopkrachtcijfers voorbeeldhuishoudens 2025, exclusief huurtoeslag.

Koopkrachtcijfers	Basis	Pakket 2 fasering lasten- verlichting (memo 23-8)*	Pakket 2 fasering lasten- verlichting en huurtoeslag (memo 27- 8)	Pakket 2, fasering lasten- verlichting en uitstel dubbele AHK	Pakket 3b fasering lasten- verlichting en huurtoeslag (memo 27-8)	Pakket 3b Fasering lasten- verlichting en uitstel dubbele AHK
<i>Werkenden:</i>						
Alleenverdiener met kinderen						
modaal	1,3%	0,9%	0,9%	0,9%	1,3%	1,3%
2 x modaal	0,5%	0,2%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%
Tweeverdieners						
modaal + ½ x modaal met kinderen	1,0%	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%	0,8%
2 x modaal + ½ x modaal met kinderen	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	0,7%	0,7%
2½ x modaal + modaal met kinderen	1,0%	0,7%	0,8%	0,7%	1,0%	1,0%
modaal + modaal zonder kinderen	1,5%	1,0%	1,2%	1,1%	1,3%	1,3%
2 x modaal + modaal zonder kinderen	1,1%	0,8%	0,8%	0,8%	1,1%	1,1%
Alleenstaande						
minimumloon	1,8%	1,3%	1,4%	1,4%	1,0%	1,0%
modaal	1,5%	1,0%	1,2%	1,1%	1,3%	1,3%
2 x modaal	0,8%	0,6%	0,6%	0,6%	1,0%	1,0%
Alleenstaande ouder						
minimumloon	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%	1,0%	1,0%
modaal	0,5%	0,1%	0,1%	0,1%	0,4%	0,3%
<i>Niet-werkenden</i>						
Sociale minima						
paar met kinderen	1,4%	0,9%	1,0%	0,6%	0,8%	0,4%
alleenstaande	2,3%	1,7%	1,8%	1,3%	1,0%	0,5%
alleenstaande ouder	0,3%	-0,1%	0,0%	-0,3%	-0,1%	-0,4%
AOW (alleenstaand)						
(alleen) AOW	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,2%	0,2%
AOW +10000	1,6%	1,0%	1,2%	1,1%	1,2%	1,1%
AOW (paar)						
(alleen) AOW	0,9%	0,7%	0,8%	0,8%	1,1%	1,1%
AOW +10000	1,3%	1,0%	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%
AOW +30000	0,5%	0,1%	0,2%	0,2%	0,6%	0,6%

*In pakket 2 van memo 23-8 werd nog uitgegaan van een grotere dekkingsopgave uit de koopkracht. Indien deze variant wenselijk wordt bevonden, wordt de nieuwe reeks verwerkt.

- Het uitstel van de dubbele AHK is terug te zien in een slechter koopkrachtbeeld voor mensen op het sociaal minimum (maximaal -0,4%), omdat de groei van de bijstandshoogte wordt beperkt. De huurtoeslag wordt niet verwerkt in de voorbeeldhuishoudens, omdat niet elk huishouden huurtoeslag heeft.

Tabel 9. Invulling pakket 2 (met uitstel dubbele AHK)

	Maatregel	Budgettair in mln euro's (struc.)	Invulling
1	Koopkracht en lastenverlichting voor werkende middeninkomens	2.000	
6c1	Envelop gerichte lastenverlichting burgers	0	Drie tarieven in de inkomstenbelasting: <ul style="list-style-type: none"> Tarief eerste schijf wordt 35,55% in 2028. Tarief tweede schijf wordt 37,42% in 2028. Tarief derde schijf blijft 49,5% in 2028.
6c2	Compensatie burgers (inkomstenbelasting)	3.308	
47	Lastenverzwaring burgers via tarief eerste schijf	-395	
2	Bevriezen dubbele AHK bijstand	0	De afbouw van de dubbele AHK in de bijstand wordt bevroren in 2026-2028. In 2025 daalt de dubbele AHK in de bijstand met 5%-punt.
4	Terugdringen armoede: hoger kindgebonden budget	300	<ul style="list-style-type: none"> Verhoging kindbedragen met circa € 134 in 2025, oplopend tot circa € 358 in 2028. Aanpassing afbouwtraject (steiler afbouwen) van 6,75% naar 8,1% i.c.m. verhoging kindbedrag. Oplossen problematiek rondom elders verblijvende partner (circa € 6 mln. WKB).
5	Terugdringen armoede: verhogen huurtoeslag	500	<ul style="list-style-type: none"> Verlagen eigen bijdrage met circa € 7,50 per maand in 2025 en € 4 per maand in 2026. i.c.m. harmoniseren niet-AOW'ers met AOW'ers en het instellen van een lineaire inkomensafhankelijke afbouw vanaf 2025.*
	Caribisch Nederland	(15)	Reservering Caribisch Nederland conform comply-or explain, gedekt uit de andere reeksen

Tabel 10. Budgettaire gevolgen pakket 2 (met schuif huurtoeslag/dubbele AHK)

Maatregel in mln euro's (min-teken is saldoverbeterend)	2025	2026	2027	2028
1 Koopkracht en lastenverlichting voor werkende middeninkomens	650	1200	1650	2000
<i>w.v. inzet verlaging tarief eerste schijf</i>	650	1200	1650	2000
2 Bevriezen dubbele AHK bijstand in 2025-2027*	72	167	263	251
<i>w.v. PM Bevriezen dubbele AHK bijstand in 2026-2028</i>	<i>PM 0</i>	<i>PM 72</i>	<i>PM 167</i>	<i>PM 263</i>
<i>w.v. terugsluis verschil d.m.v. lastenverlichting</i>	<i>72</i>	<i>95</i>	<i>96</i>	<i>-12</i>
4 Terugdringen armoede: hoger kindgebonden budget	300	300	300	300
5 Terugdringen armoede: verhogen huurtoeslag	350	500	500	500
<i>w.v. 7,5 verhogen, afbouwpaden harmoniseren, en benaderen lineaire afbouw in 2025 en invoeren in 2026</i>	350	422	422	422
<i>w.v. € 4 verhogen vanaf 2026</i>	0	78	78	78
6c1 Envelop gerichte lastenverlichting burgers	2500	2500	0	0
<i>w.v. inzet verlaging tarief eerste schijf</i>	2500	2500	0	0
6c2 Compensatie burgers (inkomstenbelasting)	0	171	2941	3124
<i>w.v. inzet verlaging tarief eerste schijf</i>	0	171	2941	3124
47 Lastenverzwaring burgers via tarief eerste schijf	0	0	-165	-339
<i>Reservering Caribisch Nederland</i>	15	15	15	15
<i>Dekking Caribisch Nederland uit reeksen 1, 2, 4, 5, 6c1, 6c2</i>	-15	-15	-15	-15

*Wordt nog geraamd.

Tabel 11. Invulling pakket 3b (met schuif huurtoeslag/dubbele AHK)

	Maatregel	Budgettair in mln euro's (struc.)	Invulling
1	Koopkracht en lastenverlichting voor werkende middeninkomens	2.000	Drie tarieven in de inkomstenbelasting: <ul style="list-style-type: none"> • Tarief eerste schijf wordt 35,11% in 2028. • Tarief tweede schijf wordt 37,42% in 2028. • Tarief derde schijf blijft 49,5% in 2028. • Verlaging AHK met € 435 naar € 2.968 in 2025.
6c1	Envelop gerichte lastenverlichting burgers	0	
6c2	Compensatie burgers (inkomstenbelasting)	3.308	
47	Lastenverzwaring burgers via tarief eerste schijf	-395	
2	Bevriezen dubbele AHK bijstand	0	De afbouw van de dubbele AHK in de bijstand wordt bevroren in 2026-2028. In 2025 daalt de afbouw van de dubbele AHK in de bijstand met 5%-punt.
4	Terugdringen armoede: hoger kindgebonden budget	300	<ul style="list-style-type: none"> • Verhoging kindbedragen met circa € 184 in 2025, oplopend tot circa € 412 in 2028. • Aanpassing afbouwtraject (steiler afbouwen) van 6,75% naar 8,5% in 2028 i.c.m. verhoging kindbedrag. • Oplossen problematiek rondom elders verblijvende partner (circa € 6 mln. WKB).
5	Terugdringen armoede: verhogen huurtoeslag	500	• Verlagen eigen bijdrage met circa € 7,50 per maand in 2025 en € 4 per maand in 2026. i.c.m. harmoniseren niet-AOW'ers met AOW'ers en het instellen van een lineaire inkomensafhankelijke afbouw vanaf 2025.*
	Caribisch Nederland	(15)	Reservering Caribisch Nederland conform comply-or explain, gedekt uit de andere reeksen

Tabel 12. Budgettaire gevolgen pakket 3b (met schuif huurtoeslag/dubbele AHK)

Maatregel in mln euro's (min-teken is saldoverbeterend)	2025	2026	2027	2028
1 Koopkracht en lastenverlichting voor werkende middeninkomens	650	1200	1650	2000
<i>w.v. verlagen AHK met € 435</i>	-1850	-1850	-1750	-1650
<i>w.v. inzet verlaging tarief eerste schijf</i>	2500	3050	3400	3650
2 PM Bevriezen dubbele AHK bijstand in 2025-2027*	72	167	263	251
<i>w.v. Bevriezen dubbele AHK bijstand in 2026-2028</i>	0	72	167	263
<i>w.v. terugsluis verschil d.m.v. lastenverlichting</i>	72	95	96	-12
4 Terugdringen armoede: hoger kindgebonden budget	300	300	300	300
5 Terugdringen armoede: verhogen huurtoeslag	350	500	500	500
<i>w.v. 7,5 verhogen, afbouwpaden harmoniseren, en benaderen lineaire afbouw in 2025 en invoeren in 2026</i>	350	422	422	422
<i>w.v. € 4 verhogen vanaf 2026</i>	0	78	78	78
6c1 Envelop gerichte lastenverlichting burgers	2500	2500	0	0
<i>w.v. inzet verlaging tarief eerste schijf</i>	2500	2500	0	0
6c2 Compensatie burgers (inkomstenbelasting)	0	171	2941	3124
<i>w.v. inzet verlaging tarief eerste schijf</i>	0	171	2941	3124
47 Lastenverzwaring burgers via tarief eerste schijf	0	0	-165	-339
<i>Reservering Caribisch Nederland</i>	15	15	15	15
<i>Dekking Caribisch Nederland uit reeksen 1, 2, 4, 5, 6c1, 6c2</i>	-15	-15	-15	-15

*Wordt nog geraamd.



TER INFORMATIE

Aan

De leden van de politieke vijfhoek

Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken

Persoonsgegevens

Datum
22 augustus 2024

nota

Juridische kwetsbaarheid behoud 30%-regeling,
afschaffen ETK

Aanleiding

Naar aanleiding van de motie Geerdink/Moonen wordt gezocht naar een dekking om het amendement ter versobering van de 30%-regeling (30-20-10-regeling) uit het Belastingplan 2024 terug te draaien. U heeft gevraagd om een toelichting waarom het afschaffen/versoberen van de ETK-regeling in combinatie met het behouden van de 30%-regeling juridisch kwetsbaar is.

Kernpunten

De 30%-regeling is een forfaitaire benadering van de werkelijke ETK. Als de gerichte vrijstelling voor ETK wordt versoerd, dan betekent dit dat de 30%-regeling ook versoerd zou moeten worden. Als dat niet gebeurt, dan is mogelijk sprake van een overcompensatie. Dit kan een belemmering zijn voor het vrije verkeer van werknemers en ertoe leiden dat ook werknemers binnen 150 kilometer van de Nederlandse grens in aanmerking komen voor de 30%-regeling. Dit is een groot budgettair risico.

Toelichting

- De 30%-regeling is een *lex specialis* (verbijzondering) op de extraterritoriale kostenregeling (ETK-regeling). ETK is een verzamelterm voor bepaalde kosten die een werknemer kan hebben, omdat de werknemer tijdelijk buiten diens land van herkomst werkt. Als sprake is van ETK, kan onder bepaalde voorwaarden gebruik worden gemaakt van de 30%-regeling.
- In het arrest van het Hof van Justitie (HvJ – februari 2015), zaak Sopora¹ is geprocedeerd over de vormgeving van de 30%-regeling. In het bijzonder over de voorwaarde dat de 30%-regeling alleen van toepassing kan zijn als een werknemer voorafgaande aan de dienstbetrekking meer dan 150 kilometer van de Nederlandse grens woont. De 150-kilometer eis heeft als effect dat een werknemer uit België niet in aanmerking komt voor de 30%-regeling, maar een werknemer uit midden-Frankrijk wel.
- Het HvJ heeft geoordeeld dat het enkele feit dat grenzen zijn gesteld voor de afstand ten opzichte van de woonplaats van werknemers en de hoogte van de toegekende vrijstelling niet leidt tot een belemmering van het vrije verkeer van werknemers. Dit kan anders zijn als de 150 kilometergrens systematisch aanleiding geeft tot een duidelijke overcompensatie van de

¹ [ECLI:EU:C:2015:108](#)

werkelijk gemaakte ETK van kwalificerende werknemers. De Hoge Raad heeft vervolgens na terugverwijzing geoordeeld dat geen sprake is van systematische duidelijke overcompensatie. De Hoge Raad onderbouwt deze conclusie door te verwijzen naar onderzoek door de Advocaat-Generaal. Uit dat onderzoek bleek dat aan de vaststelling van de limieten van de 30%-regeling feitelijk onderzoek ten grondslag ligt, dat deze limieten betrekkelijk recent waren vastgesteld, dat de 30%-regeling enige malen is heroverwogen en dat daarbij is getracht om de vrijstelling te laten aansluiten bij de werkelijke ETK.

- Het versoberen van de ETK-regeling, zonder de 30%-regeling te versoberen, kent als risico dat sprake kan zijn van de door het HvJ genoemde overcompensatie. In dat geval bestaat het risico dat de 30%-regeling ook toegekend moet worden aan alle werknemers woonachtig binnen de 150-kilometergrens, onder voorwaarde dat ze ook aan de overige voorwaarden van de 30%-regeling voldoen. Dit is juridisch kwetsbaar en vormt een aanzienlijk budgettair risico. Een tegenargument kan zijn dat de 30%-regeling de afgelopen jaren is versoerd zonder wijziging van de ETK-regeling (verkorting looptijd, aftopping tot WNT-norm). Deze aanpassingen zijn echter mede gebaseerd op een eerdere evaluatie van de 30%-regeling waarin aanbevelingen zijn gedaan om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de 30%-regeling te verbeteren. Daarnaast is hier het voorstel om (een variant op) de 30%-regeling in stand te houden.
- We onderzoeken momenteel wat wél mogelijk is qua versoeren/beperken van de ETK-regeling. Gelet op voornoemd risico is echter meer tijd nodig (ook gelet op het budgettaire risico) om te bezien hoe een eventuele versoering het beste kan worden vormgegeven.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

30%-regeling (motie-Geerdink/Moonen)

Aanleiding

De 30%-regeling is in het Belastingplan 2024 versoerd tot een 30-20-10% regeling. Gezien de negatieve effecten hiervan op het vestigingsklimaat wordt in het licht van de EK-motie Geerdink/Moonen gedeeltelijk herstel van de 30%-regeling onderzocht. De motie roept het kabinet op om in het Belastingplan 2025 met een alternatief voorstel te komen.

Bespreekpunten (voor de politieke vijfhoek)

- a. Welke beleids optie heeft uw voorkeur voor het terugdraaien van de 30-20-10-regeling?

Kernpunten

- De 30%-regeling staat (internationaal) goed bekend, zowel bij werkgevers als werknemers. Andere landen hebben de regeling – inclusief parameters – gekopieerd. De regeling is positief geëvalueerd. Herstel draagt bij aan de betrouwbaarheid, stabiliteit en werking van de regeling.
- Volgens de evaluatie van SEO (2024) sluit een constant forfait beter aan bij de kostenontwikkeling van werknemers en heeft lagere administratieve en uitvoeringslasten dan een forfait dat afbouwt met de verblijfsduur (zoals 30-20-10).
- Een budgettair neutraal herstel van een constant forfait leidt tot een forfait van 25%. Geheel herstel van de 30%-regeling (een constant forfait van 30% voor 5 jaar) leidt tot een dekkingsopgave die oploopt tot € 194 miljoen structureel vanaf 2029. In het memo zijn ook dekkingsopties opgenomen.
- Gezien de afspraken in het HLA ligt het voor de hand om ook te kijken naar de ETK als dekkingsoptie. Hiervoor gelden echter aanzienlijke juridische risico's (zie bijlage). Het voorstel is om nader onderzoek te doen naar de mogelijkheden en beperkingen om de ETK te versoeren, en hier in het voorjaar op terug te komen.
- Alle beleids opties hebben een effect op het saldo. Dit effect moet integraal gewogen worden.

Ad a. Beleids opties

- Voor beide opties wordt een uitvoerbare en juridisch houdbare overgangsregeling voorgesteld. Dit houdt in dat het nieuwe constante forfait ingaat per 1 januari 2027 voor iedereen die vanaf 1 januari 2024 van de 30%-regeling gebruik maakt, en tot die tijd 30% blijft. Een eerdere ingangsdatum zou werknemers benadelen die onder de huidige regeling tot in 2026 recht hebben op 30% en daarna op 20%. Met dit overgangsrecht houden deze werknemers recht op 30%, per 1 januari 2027 hebben zij recht op het nieuwe constante forfait. Beschikkingen van aanvragers van vóór 1 januari 2024 worden gerespecteerd, zodat voor hen het forfait 30% blijft gedurende de gehele looptijd van 5 jaar. Dit overgangsrecht voor deze groep geldt ook al onder de huidige 30-20-10-regeling.

Optie 1: Herstel tot een constant forfait: 25%-regeling

- Herstel tot een constant forfait van 25% voor 5 jaar is (nagenoeg) budgetneutraal ten opzichte van de huidige 30-20-10 regeling. Structureel levert deze optie 25 miljoen op.
- SEO concludeert in haar evaluatie op basis van enquêteonderzoek dat voor een grote meerderheid van de 30%-gebruikers de ET-kosten lager liggen dan 30%. Een lager percentage (niet specifiek 25%) sluit daarom (mogelijk) beter aan bij de daadwerkelijk gemaakte ET-kosten.
- Met deze optie wordt niet voldaan aan de motie Geerdink om met een alternatief voorstel te komen die minder schadelijk is voor de economie omdat de regeling nog steeds sterk versoerd blijft.

Optie 2: Herstel tot een constant forfait hoger dan 25%

- De vraag is in hoeverre een budgetneutraal herstel binnen de 30%-regeling als een vooruitgang wordt ervaren door werkgevers en werknemers, ook in het licht van de eerdere versoeringen van de 30%-regeling. Zo is de regeling ingekort (van 10 naar 8 naar 5 jaar) en is het salaris gemaximeerd op de Balkenende norm. Uit de evaluatie volgt dat stabiliteit en betrouwbaarheid belangrijk is voor de werking van de regeling.
- Een keuze voor een constant forfait hoger dan 25% is mogelijk. Daarvoor is aanvullende dekking buiten de 30%-regeling nodig.

Ad b. Dekkingsopties

Conform het Hooflijnenakkoord wordt gezien of, en zo ja hoe de ETK-regeling kan worden versoerd. Op basis van een eerste analyse van Financiën (zie bijlage) lijkt een versoering van de ETK-regeling als dekkingsbron juridisch kwetsbaar. Dit wordt nader onderzocht. Daarom is een versoering in de ETK-regeling vooralsnog niet als dekkingsoptie opgenomen, maar er wordt wel de komende maanden naar versoeringen gekeken, zodat dit in het voorjaar ter besluitvorming voor kan liggen.

Optie 1: Herstel tot een constant forfait van 25% levert voldoende dekking binnen de kabinetsperiode (en daarna).

Tabel 1: dekkingsopgave bij een 25%-regeling

Standen in mln. Euro (+ is saldoverbeterend)	2025	2026	2027	2028	Struc.
Dekkingsopgave bij 25%-regeling vanaf 2027	-3	-43	66	37	25
Totaal	-3	-43	66	37	25

- Met deze optie wordt niet voldaan aan de motie Geerdink om met een alternatief voorstel te komen die minder schadelijk is voor de economie omdat de regeling nog steeds sterk versoerd blijft.

Optie 2: Ten opzichte van optie 1 levert elk procentpunt hoger forfait een aanvullende dekkingsopgave van ongeveer € 45 miljoen structureel.

Hiervoor zijn de volgende dekkingsopties mogelijk:

- Startersaftrek 25% extra verminderen. Dit betekent een kwart extra versoering bovenop de halvering van de startersaftrek binnen de taakstelling fiscale regeling, en levert een aanvullende dekking van 30 miljoen. Afschaffen van de startersaftrek is een structuurwijziging voor de Belastingdienst en daarom uitvoeringstechnisch niet mogelijk op korte termijn.
- Verhoging Aof-premie. De Aof-premie verandert ook vanwege andere thema's (compensatie zorgpremies). Eind augustus wordt aanpassing Aof-premie vastgesteld op basis van eindstand.
- Aanpassen salarismax. Een beperkte verhoging van de salarismax levert waarschijnlijk een verwaarloosbare opbrengst op door gedragsveranderingen, al valt niet uit te sluiten dat bijvoorbeeld start-ups worden geraakt.

i. 26%-regeling

Tabel 2: dekkingsopgave bij een 26%-regeling

Standen in mln. euro (+ is saldoverbeterend)	2025	2026	2027	2028	Struc.
Dekkingsopgave bij 26%-regeling vanaf 2027	-3	-43	35	-1	-16
Aof-premie verhogen (ca. 0,01%)	25	25	25	25	25
Totaal	22	-18	60	24	9

ii. 27%-regeling:

Tabel 3: dekkingsopgave bij een 27%-regeling

Standen in mln. euro (+ is saldoverbeterend)	2025	2026	2027	2028	Struc.
Dekkingsopgave bij 27%-regeling vanaf 2027	-3	-43	3	-40	-59
Startersaftrek 25% verminderen	30	30	30	30	30
Aof-premie verhogen (ca. 0,01%)	25	25	25	25	25
Totaal	52	12	58	15	-4

iii. 28%-regeling:

- Ten behoeve van de structurele dekking is in deze variant een stapsgewijze afbouw van de startersaftrek opgenomen, bovenop de halvering van de startersaftrek binnen de taakstelling fiscale regelingen. De reeks bevat een vermindering van 25% per 2027 en van 12,5% extra per 2029. Daarmee resteert per 2029 een startersaftrek van 12,5% van het huidige niveau. Hiermee wordt toegewerkt naar het afschaffen van de startersaftrek op een later moment.

Tabel 4: dekkingsopgave bij een 28%-regeling

Standen in mln. euro (+ is saldoverbeterend)	2025	2026	2027	2028	Struc.
Dekkingsopgave bij 27%-regeling vanaf 2027	-3	-43	-29	-81	-103
Startersaftrek verminderen	0	0	30	30	45
Aof-premie verhogen (ca. 0,02%)	50	50	50	50	50
Totaal	47	7	51	0	-8

iii. 30%-regeling:

- Ten behoeve van de structurele dekking is in deze variant een stapsgewijze afbouw van de startersaftrek opgenomen, bovenop de halvering van de startersaftrek binnen de taakstelling fiscale regelingen. De reeks bevat een vermindering van 25% per 2027 en van 12,5% extra per 2029. Daarmee resteert per 2029 een startersaftrek van 12,5% van het huidige niveau. Hiermee wordt toegewerkt naar het afschaffen van de startersaftrek op een later moment.

Tabel 5: dekkingsopgave bij een 30%-regeling

Standen in mln. euro (+ is saldoverbeterend)	2025	2026	2027	2028	Struc.
Dekkingsopgave bij 30%-regeling vanaf 2027	-3	-43	-98	-166	-194
Startersaftrek verminderen	0	0	30	30	45
Aof-premie verhogen (ca. 0,06%)	150	150	150	150	150
Totaal	147	107	82	14	1

Aanleiding

De verhoging van de kansspelbelasting (KSB) naar 37,8% uit het hoofdlijnenakkoord (HLA) is fors en stuit binnen de kansspelsector op flinke weerstand. Met name aanbieders van sportwedenschappen, speelautomaten en casinospelen zullen hard geraakt worden. Hierdoor zullen ook meer gokkers naar het illegale circuit trekken. De verhoging komt ook bovenop aanscherpingen van het kansspelbeleid van de afgelopen jaren, zoals het beperken van reclame maken.

In deze nota wordt een ingroeipad voor de maatregel voorgesteld met bijbehorende dekking. Hierdoor hebben de betrokken partijen een jaar langer om zich voor te bereiden op de nieuwe tarieven. Dit kan ook helpen om de trek naar het illegale circuit te verkleinen.

Gevraagd besluit

- Akkoord te gaan met een ingroeipad van twee jaar naar de beoogde verhoging van de kansspelbelasting met dekking via een versobering van de prijzenvrijstelling. De structurele overdekking wordt ingezet om het tarief vanaf 2029 te verlagen.

Toelichting

- In tabel 1 staat een alternatief voor de directe KSB-verhoging, namelijk een verhoging naar een tarief van 37,8%, maar met een tussenstap van 34,2%. Dit leidt tot een incidentele derving van € 100 miljoen in 2025, wat ook leidt tot een verslechtering van het saldo. Dit effect moet integraal gewogen worden.
- In het voorstel wordt de incidentele derving van het ingroeipad gedekt binnen de KSB door de huidige prijzenvrijstelling van € 449 te verlagen naar € 100. Het verlagen van de prijzenvrijstelling naar € 100 levert jaarlijks € 25 miljoen op. Hiermee kan binnen de kabinetsperiode € 100 miljoen worden opgehaald om de incidentele derving van het ingroeipad te dekken. Structureel levert dit € 25 miljoen op.
- Dit structurele bedrag kan ingezet worden om vanaf 2029 het tarief te verlagen naar 37,0% waardoor er geen sprake is van overdekking.
- Het verlagen of afschaffen van de kleineprijzenvrijstelling heeft alleen invloed op de effectieve lastendruk van loterijen en niet op aanbieders die belast worden naar brutospelresultaat (zoals casino's en speelautomatenhallen). De KSB bij brutoprijzen loterijen wordt betaald door de consument. Nettoprijzenloterijen (bv. Staatsloterij) betalen zelf de hogere KSB maar kunnen de kosten bijvoorbeeld doorberekenen aan de consument door het verlagen van het uitkeringspercentage of andere bedrijfsmatige keuzes maken.
- Verlaging of afschaffing van de vrijstelling kan ertoe leiden dat meer partijen aangifteplichtig worden, met een relatief gering financieel belang. Ervaringen van de Belastingdienst tonen aan dat deze doelgroep vaak geen aangifte KSB indient. Dit vereist handhaving door de Belastingdienst, waarbij de kosten van de handhaving de potentiële belastingopbrengst kunnen overstijgen
- Voor de automatisering van de Belastingdienst kan zowel de verlaging als afschaffen geïmplementeerd worden als parameterwijziging. De exacte gevolgen voor de Belastingdienst (incl. uitvoeringskosten) worden in kaart gebracht met een uitvoeringstoets.
- Mogelijk is er een effect op de afdrachten bij een verlaging van de kleineprijzenvrijstelling.

Tabel 1: aanpassen verhoging KSB en dekking (in € mln.)

	2025	2026	2027	2028	Structureel
HLA verhoging KSB naar 37,8%	202	202	202	202	202
Alternatieve optie:					
Verhogen KSB binnen twee jaar naar 37,8%	102	202	202	202	202
Verlagen KSB naar 37,0%	0	0	0	0	-25
Derving	-100	0	0	0	-25
Tariefsopbouw	34,2%	37,8%	37,8%	37,8%	37,0%
Dekking					

Verlagen kleine prijzenvrijstelling naar van € 449 naar € 100	25	25	25	25	25
---------------------------------------------------------------------	----	----	----	----	----

Datum

26 augustus 2024

memo

Politieke Vijfhoek-plus

Aanleiding

Er zijn nieuwe pakketten uitgewerkt waarin de koopkrachtontwikkeling voor uitkeringsgerechtigden en werkenden gelijk is, als middenweg tussen de verschillende wensen die naar voren kwamen (van 'vasthouden aan cMEV beeld' tot 'werkenden in de plus ten opzichte van uitkeringen'). Dit memo bevat de uitwerking van één pakket met en drie zonder intensivering van de arbeidskorting. De Politieke Vijfhoek-plus heeft vrijdag ingestemd met de invulling van het kindgebonden budget en de huurtoeslag. Dit is ook verwerkt in de pakketten in dit memo.

Beslispunten

1. Bent u akkoord met uitstellen van een deel van de huurtoeslagintensivering naar 2026?
 - o Hierdoor wordt de koopkrachtplus door de verhoging van de huurtoeslag verspreid over 2025 en 2026.
2. Hoe kijkt u naar de verschillende pakketten 2, 3a, 3b en 3c?
3. Bent u akkoord met de reservering van circa € 15 mln. voor Caribisch Nederland?

Leeswijzer

- Paragraaf 1 beschrijft de aandachtspunten voor de pakketten.
- Paragraaf 2 beschrijft de invulling van de pakketten.
- Paragraaf 3 illustreert de resultaten van de doorrekeningen.
- Paragraaf 4 illustreert de effecten van de pakketten op de marginale druk.

1. Aandachtspunten pakketten

- Er kan niet gegarandeerd worden dat de koopkrachtbeelden die nu gepresenteerd worden (bijv. verhouding tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden) overeind blijft tot Prinsjesdag. De raming van de zorgpremies staat pas definitief vast bij de MEV (in september). Daarnaast kan de CPB-koopkrachtdoorrekening op Prinsjesdag (MEV) ook verschillen van de koopkrachtdoorrekeningen van SZW.
- In de maatregelen is infasering (conform dekkingspakket 1) verwerkt, waardoor incidenteel middelen vrijvallen die kunnen bijdragen aan de dekkingsopgave. Andere dekkingsopties voor de tegenvallers in box 3 zijn nog niet verwerkt. De dekkingsopties kunnen ook effect hebben op de koopkrachtuitkomsten. Dit geldt ook voor de doorwerking van de zorguitgaven op het inkomstenkader, zoals aangekondigd in de nota over het inkomstenkader. Deze worden verwerkt wanneer er zicht is op welke maatregelen worden genomen.

- Daarnaast is de WOZ-ontwikkeling in 2025 te hoog geraamd in de cMEV. Dit kan zorgen voor een opwaartse bijstelling van de koopkrachtontwikkeling in de hoogste inkomensgroepen. Dit is nog niet verwerkt in dit memo.

2. Toelichting invulling pakketten

- Een deel van de huurtoeslagintensivering (verhoging van de huurtoeslag) is in alle pakketten uitgesteld naar 2026. Hierdoor wordt de koopkrachtplus door de verhoging van de huurtoeslag verspreid over 2025 en 2026, waardoor 2025 minder ongelijke uitkomsten heeft.
- In alle varianten is uitgegaan van een andere infasering dan in het eerdere memo, in lijn met de nieuwe reeks 1 in de nota over het inkomstenkader (zie tabel 12).
- Pakket 2 uit het vorige memo met andere infasering.
 - Dit pakket stuurde al op een balans tussen de verschillende doelen: het bereiken van de (kinder-)armoededoelstelling, werken moet lonen (met aandacht voor middeninkomens) via een zichtbare extra schijf in de inkomstenbelasting en een lagere marginale druk via vereenvoudiging van de huurtoeslag. Tabel 8 toont de invulling van pakket 2.
 - Dit pakket leidt cumulatief tot een vergelijkbare koopkrachtontwikkeling voor uitkeringsgerechtigden (+0,9% per jaar) en werkenden (+0,8% per jaar). In 2025 was in het vorige memo het verschil echter erg groot met een verschil van 1,3%-punt tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden. De fasering is aangepast (een deel van de huurtoeslagintensivering is uitgesteld naar 2026), waardoor het verschil tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden in 2025 en in 2026 respectievelijk 0,8%-punt en 0,2%-punt is.
- Invulling pakket 3a, 3b en 3c.
 - Er is op 3 verschillende manieren gestuurd om een zo gelijk mogelijke ontwikkeling tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden over en binnen de jaren te bereiken. Het is mogelijk om vergelijkbare resultaten te realiseren met verlaging van de algemene heffingskorting (3b en 3c), als met verhoging van de arbeidskorting (3a). In variant 3b is de koopkrachtontwikkeling van werkenden en uitkeringsgerechtigden gemiddeld per jaar gelijk, in de varianten 3a en 3c is de koopkrachtontwikkeling van werkenden gemiddeld per jaar 0,1%-punt beter.
 - In 2025 wordt het kindbedrag in het kindgebonden budget verder verhoogd in combinatie met een gerichtere vormgeving van het kindgebonden budget om de kinderarmoededoelstelling te behalen.
- Pakket 3a: verhoging arbeidskorting en verlaging tarief eerste schijf in twee schijvenstelsel.
 - De arbeidskorting wordt in pakket 3a met € 2,6 mld. verhoogd. Hier hebben werkenden profijt van.
 - Daarnaast is het tarief eerste schijf (van het bestaande tweeschijvenstelsel) ook verlaagd in alle jaren, tot 36,48% in 2028.
- Pakket 3b: verlaging algemene heffingskorting en verlaging tarief eerste schijf in drie schijvenstelsel.
 - Het nieuwe tarief van de eerste schijf wordt verder verlaagd (in het drie schijvenstelsel conform de technische aannames van het CPB) tot 35,55% in 2028.
 - De algemene heffingskorting wordt verlaagd met € 435.
 - Het afbouwpunt van de algemene heffingskorting wordt verhoogd naar de hoogte van het bruto WML (circa € 28.700 in 2025). In de basis wordt de algemene heffingskorting afgebouwd vanaf circa € 25.100 in 2025.
 - In totaal wordt het budgettaire beslag van de algemene heffingskorting met € 2,2 mld. verminderd.
- Pakket 3c: verlaging algemene heffingskorting en verlaging afbouwpercentage algemene heffingskorting.
 - De algemene heffingskorting wordt verlaagd met € 60.
 - De algemene heffingskorting wordt minder steil afgebouwd (verlaging afbouwpercentage met 3%). Hierdoor verliezen mensen op het

Datum
26 augustus 2024

afbouwtraject minder algemene heffingskorting als het inkomen stijgt (lagere marginale druk).

- Door de verlaging van het afbouwpercentage loopt de afbouw door tot een hoger inkomen. Daardoor gaan ook mensen met een inkomen boven het toptarief algemene heffingskorting ontvangen. Hier staat tegenover dat voor hen de marginale druk met 3%-punt toeneemt.
- Het tarief eerste schijf (van het bestaande tweeschijvenstelsel) wordt verhoogd tot 37,33% in 2028.
- Het afbouwpunt van de algemene heffingskorting wordt verhoogd naar de hoogte van het bruto WML.
- In totaal wordt in dit pakket de algemene heffingskorting geïntensiveerd met € 6,3 mld.
- In pakket 3b en 3c wordt de koopkrachtplus voor uitkeringsgerechtigden beperkt via de verlaging van de algemene heffingskorting.
 - Een verlaging van de algemene heffingskorting is negatief voor lage inkomens.
Dit negatieve effect wordt voor sommige huishoudens beperkt in pakketten 3b en 3c door de verhoging van het afbouwpunt van de algemene heffingskorting (naar bruto WML).

Datum
26 augustus 2024

3. Resultaten van de doorrekeningen

Tabel 1. Cumulatief koopkrachtbeeld (gemiddeld) per jaar 2025-2028

Inkomensgroep 2025-2028	Basis (incl. correctie)	Pakket 2 met infasering	Pakket 3a	Pakket 3b	Pakket 3c
1e (<=111% WML)	0,9%	0,9%	0,7%	0,8%	0,7%
2e (111-177% WML)	1,0%	1,0%	0,9%	1,0%	0,9%
3e (177-271% WML)	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
4e (271-398% WML)	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
5e (>398% WML)	0,8%	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%
Inkomensbron					
Werkenden	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
Uitkeringsgerechtigden	1,0%	0,9%	0,7%	0,8%	0,7%
Gepensioneerden	0,9%	0,9%	0,7%	0,9%	0,9%
Huishoudtype					
Tweeverdieners	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
Alleenstaanden	0,9%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%
Alleenverdieners	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
Kinderen					
Huishoudens met kinderen	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
Huishoudens zonder kinderen	0,9%	0,8%	0,9%	0,8%	0,8%
Alle huishoudens	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%

- De cumulatieve mediane koopkrachtontwikkeling in de periode 2025-2028 komt in alle pakketten uit op +0,8% gemiddeld per jaar.
- Zowel pakket 3a als 3c doet het iets (+0,1%-punt) beter voor werkenden dan uitkeringsgerechtigden. In 3b is de cumulatieve koopkrachtontwikkeling gelijk.

Tabel 2. Koopkracht infasering pakket 2 per jaar met uitstellen deel huurtoeslagintensivering naar 2026.

Inkomensgroep	2025 Basis (incl. correctie)	2025	2026	2027	2028
1e (<=111% WML)	1,7%	0,8%	0,9%	1,0%	0,8%
2e (111-177% WML)	1,4%	1,0%	1,0%	1,0%	0,8%

3e (177-271% WML)	1,0%	0,7%	0,7%	0,8%	0,9%
4e (271-398% WML)	0,8%	0,6%	0,6%	0,8%	1,0%
5e (>398% WML)	0,7%	0,5%	0,5%	0,8%	1,1%
Inkomensbron					
Werkenden	1,0%	0,7%	0,6%	0,8%	1,0%
Uitkeringsgerechtigden	2,6%	1,5%	0,8%	0,6%	0,8%
Gepensioneerden	1,0%	0,5%	1,1%	1,2%	0,7%
Huishoudtype					
Tweeverdieners	0,9%	0,6%	0,6%	0,9%	0,9%
Alleenstaanden	1,3%	0,8%	0,8%	0,9%	0,8%
Alleenverdieners	0,8%	0,5%	0,7%	0,8%	1,0%
Kinderen					
Huishoudens met kinderen	0,8%	0,6%	0,3%	0,8%	0,8%
Huishoudens zonder kinderen	1,1%	0,8%	0,7%	0,7%	1,1%
Alle huishoudens	1,0%	0,7%	0,8%	0,9%	0,9%

- Omdat in het vorige memo het verschil tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden in pakket 2 groot was in 2025, is de verhoging van de huurtoeslag uitgesteld naar 2026. Hierdoor resteert een verschil van 0,8%-punt tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden in 2025.

Tabel 3. Koopkrachtbeeld pakket 3a 2025-2028 per jaar met infasering

Inkomensgroep	2025 Basis (incl. correctie)	2025	2026	2027	2028
1e (<=111% WML)	1,7%	0,5%	0,8%	0,9%	0,7%
2e (111-177% WML)	1,4%	0,7%	0,9%	0,9%	0,8%
3e (177-271% WML)	1,0%	0,7%	0,7%	0,8%	0,9%
4e (271-398% WML)	0,8%	0,8%	0,6%	0,9%	1,0%
5e (>398% WML)	0,7%	0,6%	0,6%	0,9%	1,1%
Inkomensbron					
Werkenden	1,0%	0,9%	0,6%	0,8%	1,0%
Uitkeringsgerechtigden	2,6%	0,9%	0,7%	0,5%	0,8%
Gepensioneerden	1,0%	0,1%	1,0%	1,2%	0,7%
Huishoudtype					
Tweeverdieners	0,9%	0,6%	0,6%	0,9%	0,9%
Alleenstaanden	1,3%	0,7%	0,8%	0,9%	0,8%
Alleenverdieners	0,8%	0,6%	0,7%	0,8%	1,1%
Kinderen					
Huishoudens met kinderen	0,8%	0,7%	0,3%	0,8%	0,9%
Huishoudens zonder kinderen	1,1%	0,9%	0,7%	0,8%	1,1%
Alle huishoudens	1,0%	0,7%	0,7%	0,9%	0,9%

- In pakket 3a (arbeidskorting) is de koopkrachtontwikkeling in 2025 voor werkenden en uitkeringsgerechtigden gelijk (+0,9%). Dit komt door uitstel van de verhoging van de huurtoeslag naar 2026 en door de verhoging van de arbeidskorting.
- De koopkrachtontwikkeling van gepensioneerden komt in 2025 in pakket 3a uit op +0,1%. De verhoging van de arbeidskorting in pakket 3a is uitsluitend gericht op werkenden. Gepensioneerden profiteren niet van de arbeidskorting waardoor hun koopkrachtontwikkeling lager is dan van werkenden. De mediane gepensioneerde profiteert daarnaast niet van de verhoging van de huurtoeslag en het kindgebonden budget. Dat de cumulatieve

koopkrachtontwikkeling van gepensioneerden toch positief is (+0,7% in pakket 3a) komt door de relatief hoge verwachte pensioenindexatie in 2026 en 2027 als gevolg van de overstap naar het nieuwe pensioenstelsel.

Tabel 4. Koopkrachtbeeld pakket 3b 2025-2028 per jaar met infasering

Inkomensgroep	2025 Basis (incl. correctie)	2025	2026	2027	2028
1e (<=111% WML)	1,7%	0,3%	0,9%	1,1%	0,8%
2e (111-177% WML)	1,4%	1,0%	1,0%	1,0%	0,8%
3e (177-271% WML)	1,0%	0,7%	0,7%	0,8%	0,9%
4e (271-398% WML)	0,8%	0,6%	0,6%	0,8%	1,0%
5e (>398% WML)	0,7%	0,5%	0,5%	0,8%	1,1%
Inkomensbron					
Werkenden	1,0%	0,7%	0,6%	0,8%	1,0%
Uitkeringsgerechtigden	2,6%	0,7%	0,8%	0,6%	0,9%
Gepensioneerden	1,0%	0,5%	1,1%	1,3%	0,8%
Huishoudtype					
Tweeverdieners	0,9%	0,6%	0,6%	0,9%	0,9%
Alleenstaanden	1,3%	0,7%	0,9%	0,9%	0,9%
Alleenverdieners	0,8%	0,5%	0,7%	0,8%	1,0%
Kinderen					
Huishoudens met kinderen	0,8%	0,6%	0,3%	0,8%	0,8%
Huishoudens zonder kinderen	1,1%	0,8%	0,7%	0,7%	1,1%
Alle huishoudens	1,0%	0,6%	0,8%	0,9%	0,9%

Tabel 5. Koopkrachtbeeld pakket 3c 2025-2028 per jaar met infasering

Inkomensgroep	2025 Basis (incl. correctie)	2025	2026	2027	2028
1e (<=111% WML)	1,7%	0,5%	0,8%	1,0%	0,8%
2e (111-177% WML)	1,4%	0,7%	0,9%	1,0%	0,8%
3e (177-271% WML)	1,0%	0,5%	0,7%	0,8%	0,9%
4e (271-398% WML)	0,8%	0,8%	0,6%	0,8%	1,0%
5e (>398% WML)	0,7%	0,5%	0,6%	0,9%	1,1%
Inkomensbron					
Werkenden	1,0%	0,7%	0,6%	0,8%	1,0%
Uitkeringsgerechtigden	2,6%	0,7%	0,7%	0,6%	0,8%
Gepensioneerden	1,0%	0,4%	1,1%	1,2%	0,7%
Huishoudtype					
Tweeverdieners	0,9%	0,6%	0,6%	0,9%	0,9%
Alleenstaanden	1,3%	0,7%	0,8%	0,9%	0,8%
Alleenverdieners	0,8%	0,7%	0,7%	0,8%	1,0%
Kinderen					
Huishoudens met kinderen	0,8%	0,6%	0,3%	0,8%	0,8%
Huishoudens zonder kinderen	1,1%	0,7%	0,7%	0,8%	1,0%
Alle huishoudens	1,0%	0,6%	0,7%	0,9%	0,9%

- De uitkomsten van pakketten 3b en 3c lijken sterk op elkaar. Werkenden en uitkeringsgerechtigden komen in 2025 hetzelfde uit (+0,7%).
- De koopkrachtontwikkeling van gepensioneerden is in beide pakketten hoger dan in pakket 3a.

Tabel 6. Armoede- en kinderarmoedecijfers pakketten 2, 3a en 3b, 2024 (streefcijfers) tot en met 2028.

	Armoedecijfers 2024-2028	2024 (streefcijfer)	2025	2026	2027	2028
Pakket 2	Personen in armoede (%)	4,5%	4,3%	4,2%	4,2%	4,3%
	Kinderen in armoede (%)	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%
Pakket 3a	Personen in armoede (%)	4,5%	4,4%	4,3%	4,4%	4,4%
	Kinderen in armoede (%)	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%
Pakket 3b	Personen in armoede (%)	4,5%	4,4%	4,3%	4,3%	4,4%
	Kinderen in armoede (%)	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%
Pakket 3c	Personen in armoede (%)	4,5%	4,4%	4,3%	4,4%	4,4%
	Kinderen in armoede (%)	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%

- Het streefcijfer van armoede onder personen en kinderen wordt in alle pakketten behaald. Dit wordt bereikt door het kindgebonden budget precies genoeg te verhogen. Om dit te bekostigen wordt de afbouw steiler.

Tabel 7. Koopkrachtcijfers voorbeeldhuishoudens 2025, exclusief huurtoeslag

Koopkrachtcijfers	Pakket 2	Pakket 3a	Pakket 3b	Pakket 3c
Werkenden:				
Alleenverdiener met kinderen				
modaal	0,9%	1,4%	1,3%	1,2%
2 x modaal	0,3%	0,5%	0,4%	1,1%
Tweeverdieners				
modaal + ½ x modaal met kinderen	0,7%	0,9%	0,8%	0,8%
2 x modaal + ½ x modaal met kinderen	0,5%	0,7%	0,7%	1,2%
2½ x modaal + modaal met kinderen	0,8%	0,9%	1,0%	0,6%
modaal + modaal zonder kinderen	1,2%	1,5%	1,3%	1,3%
2 x modaal + modaal zonder kinderen	0,8%	1,2%	1,1%	1,5%
Alleenstaande				
minimumloon	1,4%	1,6%	1,0%	0,2%
modaal	1,2%	1,5%	1,3%	1,3%
2 x modaal	0,6%	0,9%	1,0%	1,7%
Alleenstaande ouder				
minimumloon	0,7%	0,9%	1,0%	1,0%
modaal	0,1%	0,5%	0,4%	0,3%
Niet-werkenden				
Sociale minima				
paar met kinderen	1,0%	0,7%	0,8%	0,8%
alleenstaande	1,8%	1,0%	1,0%	1,0%
alleenstaande ouder	0,0%	-0,2%	-0,1%	-0,1%
AOW (alleenstaand)				
(alleen) AOW	0,6%	0,4%	0,2%	2,0%
AOW +10000	1,2%	0,5%	1,2%	0,7%
AOW (paar)				
(alleen) AOW	0,8%	0,4%	1,1%	2,1%
AOW +10000	1,0%	0,5%	0,9%	0,7%
AOW +30000	0,2%	-0,3%	0,6%	0,3%

Tabel 8. Invulling pakket 2 met infasering

	Maatregel	Budgettaire in mln euro's (struc.)	Invulling
1	Koopkracht en lastenverlichting voor werkende middeninkomens	2.000	
6c1	Envelop gerichte lastenverlichting burgers	0	Drie tarieven in de inkomstenbelasting: <ul style="list-style-type: none"> Tarief eerste schijf wordt 35,55% in 2028. Tarief tweede schijf wordt 37,42% in 2028. Tarief derde schijf blijft 49,5% in 2028.
6c2	Compensatie burgers (inkomstenbelasting)	3.308	
47	Lastenverzwaring burgers via tarief eerste schijf	-395	
2	Bevriezen dubbele AHK bijstand	0	AHK-factor in de bijstand blijft 1,575 in 2025-2027
4	Terugdringen armoede: hoger kindgebonden budget	300	<ul style="list-style-type: none"> Verhoging kindbedragen met circa € 134 in 2025, oplopend tot circa € 358 in 2028. Aanpassing afbouwtraject (steiler afbouwen) van 6,75% naar 8,1% i.c.m. verhoging kindbedrag. Oplossen problematiek rondom elders verblijvende partner (circa € 6 mln. WKB).
5	Terugdringen armoede: verhogen huurtoeslag	500	<ul style="list-style-type: none"> Verlagen eigen bijdrage met circa € 11,50 per maand vanaf 2026 i.c.m. harmoniseren niet-AOW'ers met AOW'ers en het instellen van een lineaire inkomensafhankelijke afbouw vanaf 2025.*
	Caribisch Nederland		Reservering Caribisch Nederland conform comply-or explain.

*De structuurwijziging gaat pas in vanaf 2026 maar het effect van de lineaire afbouw wordt vast in 2025 benaderd als budgettaire invulling.

Tabel 9. Invulling pakket 3a met infasering

	Maatregel	Budgettaire in mln euro's (struc.)	Invulling
1	Koopkracht en lastenverlichting voor werkende middeninkomens	2.000	Twee tarieven in de inkomstenbelasting waarbij de arbeidskorting wordt verhoogd voor werkenden met een middeninkomen
6c1	Envelop gerichte lastenverlichting burgers	0	<ul style="list-style-type: none"> Tarief eerste schijf naar 36,48% in 2028.
6c2	Compensatie burgers (inkomstenbelasting)	3.308	<ul style="list-style-type: none"> Verhoging AK tweede knikpunt met € 333 naar € 6.032 in 2028.
47	Lastenverzwaring burgers via tarief eerste schijf	-395	<ul style="list-style-type: none"> Verhoging AK derde knikpunt met € 511 naar € 6.624 in 2028. Stijging afbouwpercentage AK van 6,51% naar 7%.
2	Bevriezen dubbele AHK bijstand	0	AHK-factor in de bijstand blijft 1,575 in 2025-2027
4	Terugdringen armoede: hoger kindgebonden budget	300	<ul style="list-style-type: none"> Verhoging kindbedragen met circa € 168 in 2025, oplopend tot circa € 395 in 2028. Aanpassing afbouwtraject (steller afbouwen) van 6,75% naar 7,02% in 2025 tot 8,37% in 2028 i.c.m. verhoging kindbedrag. Oplossen problematiek rondom elders verblijvende partner (circa € 6 mln. WKB).
5	Terugdringen armoede: verhogen huurtoeslag	500	Verlagen eigen bijdrage met circa € 11,50 per maand vanaf 2026 i.c.m. harmoniseren niet-AOW'ers met AOW'ers en het instellen van een lineaire inkomensafhankelijke afbouw vanaf 2025.*
	Caribisch Nederland		Reservering Caribisch Nederland conform comply-or explain.

*De structuurwijziging gaat pas in vanaf 2026 maar het effect van de lineaire afbouw wordt vast in 2025 benaderd als budgettaire invulling.

Tabel 10. Invulling pakket 3b met infasering

	Maatregel	Budgettaire in mln euro's (struc.)	Invulling
1	Koopkracht en lastenverlichting voor werkende middeninkomens	2.000	Drie tarieven in de inkomstenbelasting:
6c1	Envelop gerichte lastenverlichting burgers	0	<ul style="list-style-type: none"> Tarief eerste schijf wordt 35,11% in 2028. Tarief tweede schijf wordt 37,42% in 2028.
6c2	Compensatie burgers (inkomstenbelasting)	3.308	<ul style="list-style-type: none"> Tarief derde schijf blijft 49,5% in 2028. Verlaging AHK met € 435 naar € 2.968 in 2025.
47	Lastenverzwaring burgers via tarief eerste schijf	-395	
2	Bevriezen dubbele AHK bijstand	0	AHK-factor in de bijstand blijft 1,575 in 2025-2027
4	Terugdringen armoede: hoger kindgebonden budget	300	<ul style="list-style-type: none"> Verhoging kindbedragen met circa € 184 in 2025, oplopend tot circa € 412 in 2028. Aanpassing afbouwtraject (steiler afbouwen) van 6,75% naar 8,5% in 2028 i.c.m. verhoging kindbedrag.
5	Terugdringen armoede: verhogen huurtoeslag	500	Verlagen eigen bijdrage met circa € 11,50 per maand vanaf 2026 i.c.m. harmoniseren niet-AOW'ers met AOW'ers en het instellen van een lineaire inkomensafhankelijke afbouw vanaf 2025.*
	Caribisch Nederland		Reservering Caribisch Nederland conform comply-or explain.

*De structuurwijziging gaat pas in vanaf 2026 maar het effect van de lineaire afbouw wordt vast in 2025 benaderd als budgettaire invulling.

Tabel 11. Invulling pakket 3c met infasering

	Maatregel	Budgettaire in mln euro's (struc.)	Invulling
1	Koopkracht en lastenverlichting voor werkende middeninkomens	2.000	Twee tarieven in de inkomstenbelasting. <ul style="list-style-type: none"> • Tarief eerste schijf naar 37,33% in 2025. • Verlaging AHK met € 60 naar € 3.343 in 2025. • Verlaging afbouwpercentage AHK met 3% naar 3,38% in 2025.
6c1	Envelop gerichte lastenverlichting burgers	0	
6c2	Compensatie burgers (inkomstenbelasting)	3.308	
47	Lastenverzwaring burgers via tarief eerste schijf	-395	
2	Bevriezen dubbele AHK bijstand	0	AHK-factor in de bijstand blijft 1,575 in 2025-2027
4	Terugdringen armoede: hoger kindgebonden budget	300	<ul style="list-style-type: none"> • Verhoging kindbedragen met circa € 184 in 2025, oplopend tot circa € 412 in 2028. • Aanpassing afbouwtraject (steiler afbouwen) van 6,75% naar 8,5% in 2028 i.c.m. verhoging kindbedrag.
5	Terugdringen armoede: verhogen huurtoeslag	500	<ul style="list-style-type: none"> • Verlagen eigen bijdrage met circa € 11,50 per maand vanaf 2026 i.c.m. harmoniseren niet-AOW'ers met AOW'ers en het instellen van een lineaire inkomensafhankelijke afbouw vanaf 2025.*
	Caribisch Nederland		Reservering Caribisch Nederland conform comply-or explain.

*De structuurwijziging gaat pas in vanaf 2026 maar het effect van de lineaire afbouw wordt vast in 2025 benaderd als budgettaire invulling.

Tabel 12. Infasering koopkrachtmaatregelen

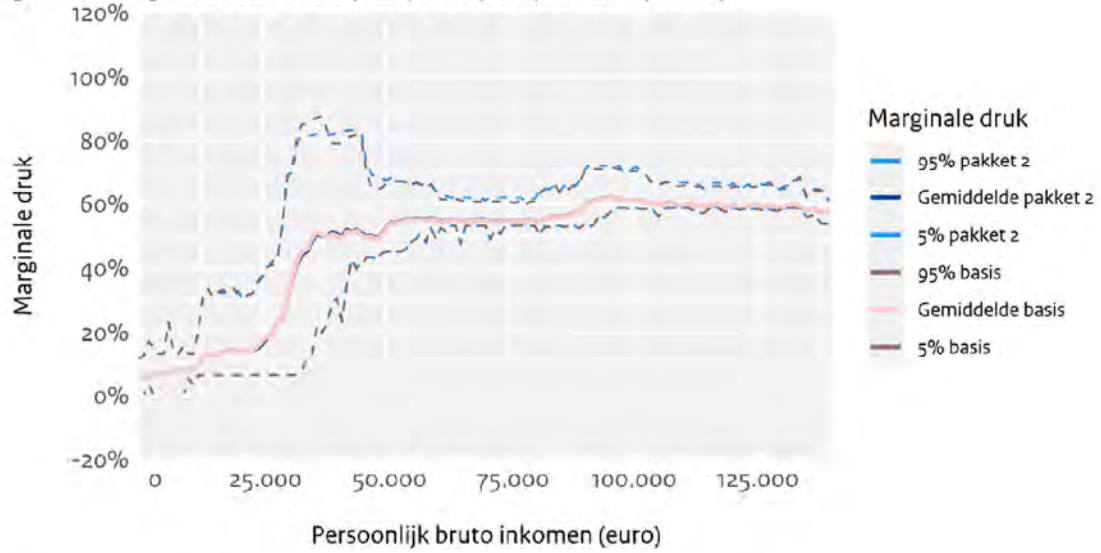
Standen in mln. euro's (plus-teken is saldoverbeterend)	2025	2026	2027	2028
Infasieren koopkrachtveloppen	1.350	800	350	0

4. Resultaten marginale druk

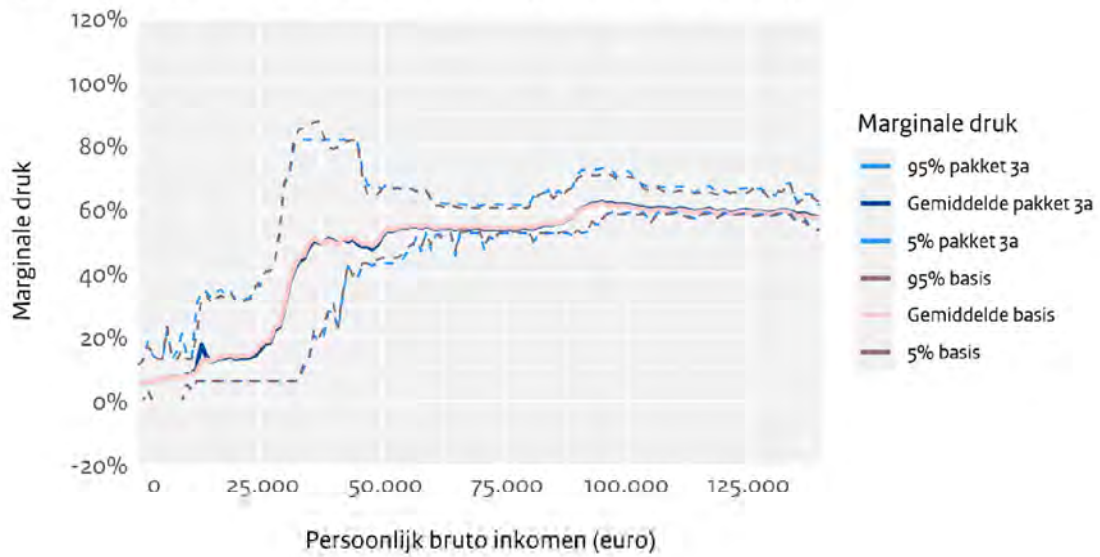
Marginale druk

- De onderstaande figuren tonen het persoonlijk inkomen van werkenden in 2028. De marginale druk laat zien welk gedeelte een werkende van extra inkomen inlevert aan belastingen, minder toeslagen of kosten kinderopvang.
- Ten opzichte van de basis verlagen de pakketten de hoogste pieken in de marginale druk (het bruine dakje rond €35.000). Dit komt door de vereenvoudiging van de huurtoeslag.
- De gemiddelde marginale druk in pakket 2 verschilt weinig van het basispad. De tarieven zijn dan ook gelijk. Alleen de uitersten in de marginale druk zijn anders door de vereenvoudiging van de huurtoeslag en door een verhoging van het afbouwpercentage van het kindgebonden budget. De blauwe stippellijn ligt iets boven de bruine. Dit geldt ook voor de andere pakketten.
- De gemiddelde marginale druk ligt in pakket 3a iets lager dan in de basis (technische invulling) tot een persoonlijk inkomen van ongeveer modaal (circa €45.000), als gevolg van de hogere arbeidskorting. Daarboven stijgt de marginale druk iets, door de steilere afbouw van de arbeidskorting.
- Pakket 3b verlaagt de gemiddelde marginale druk door een verlaging van het belastingtarief in de nieuwe eerste schijf (deze loopt ongeveer tot modaal).
- Pakket 3c verlaagt de marginale druk voor inkomens tot het toptarief (circa € 80.000) door de verlaging van het afbouwpercentage van de algemene heffingskorting. Tegelijkertijd wordt de marginale druk van de inkomens vanaf het toptarief verhoogd. Zij ontvingen voorheen geen algemene heffingskorting en krijgen deze nu wel. Hierdoor de langzamere afbouw te maken met de afbouw van de algemene heffingskorting.
- Daarnaast zorgt de verhoging van het afbouwpunt van de algemene heffingskorting in pakket 3b en 3c voor een verlaging van de marginale druk voor mensen met een inkomen tussen € 25.100 en € 28.700.
- De inkomensvoortgang bij het aanvaarden van werk vanuit de bijstand bedraagt in de basis voor een alleenverdiener met kinderen circa 6%. Voor een alleenstaande is dit circa 40% en voor een alleenstaande ouder circa 16%. De pakketten zorgen ervoor dat deze inkomensvoortgang met maximaal circa 1% verandert.

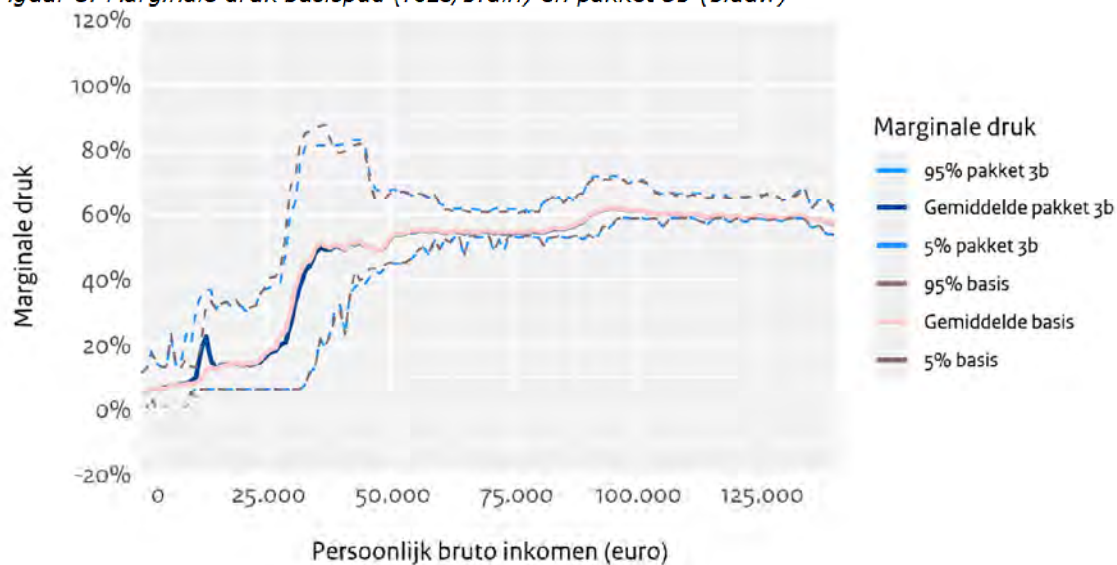
Figuur 1. Marginale druk basis (roze/bruin) en pakket 2 (blauw)



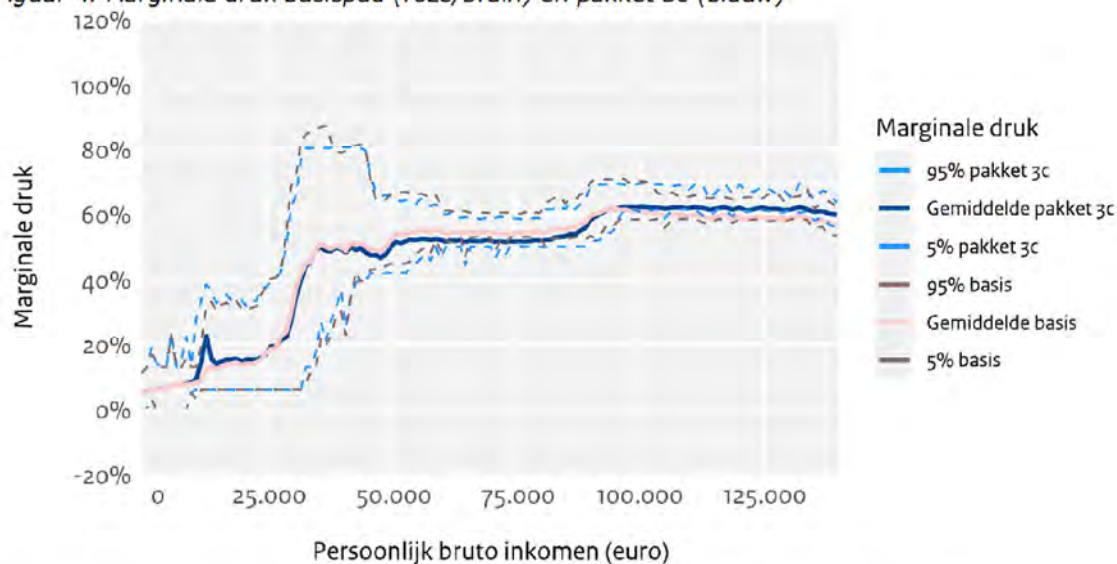
Figuur 2. Marginale druk basispad (roze/bruin) en pakket 3a (blauw)



Figuur 3. Marginale druk basispad (roze/bruin) en pakket 3b (blauw)



Figuur 4. Marginale druk basispad (roze/bruin) en pakket 3c (blauw)



Tabel 13. Inkomensvoortgang bij stap naar werk (van bijstand naar WML, 2028)

	Basis	Pakket 2	Pakket 3a	Pakket 3b	Pakket 3c
alleenverdiener met kinderen	6%	6%	7%	6%	5%
alleenstaande	40%	40%	41%	40%	39%
alleenstaande ouder (gaat 4 dagen werken)	16%	16%	17%	16%	16%

Bijlage 1. Effecten vereenvoudiging huurtoeslag op AOW-huishoudens

- M VRO vroeg bij de vorige Vijfhoek naar de inkomenseffecten van de vereenvoudiging van de huurtoeslag op AOW-huishoudens. Zij krijgt signalen dat AOW'ers erop achteruitgaan.
- Per saldo gaan AOW-huishoudens erop vooruit door de intensivering van de huurtoeslag.
 - Wel is het zo dat AOW-huishoudens minder baat hebben bij de intensivering van de huurtoeslag dan huishoudens jonger dan de AOW-leeftijd.
 - Daarnaast blijft de koopkracht van gepensioneerden in alle pakketten 2025 achter bij de koopkracht van huishoudens jonger dan de AOW-leeftijd. Dit is een direct gevolg van de wens om de koopkracht van werkenden meer te laten stijgen in 2025 dan die van uitkeringsgerechtigden. In het cumulatieve koopkrachtbeeld (2025-2028) verdwijnt dit verschil bij de meeste pakketten.
 - Bij één pakket blijft de koopkracht van gepensioneerden structureel achter bij de koopkracht van andere groepen (pakket 3a). Dat komt doordat gepensioneerden geen voordeel van een verhoging van de arbeidskorting.

Datum
26 augustus 2024

Toelichting

- Het voorstel voor vereenvoudiging van de huurtoeslag bevat vier onderdelen:
 - *Verlaging van de eigen bijdrage met circa € 11,50 per maand.* Hierdoor valt de huurtoeslag voor alle toeslagontvangers circa € 11,50 hoger uit. Dit geeft een positief effect voor AOW-huishoudens.
 - *Harmoniseren van de afbouwpunten van de huurtoeslag op het niveau van AOW-huishoudens.* Het afbouwpunt is het inkomensniveau vanaf waar de huurtoeslag wordt afgebouwd. Op dit moment zijn er vier afbouwpunten binnen de huurtoeslag: voor eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens jonger dan de AOW-leeftijd, en voor een- en meerpersoonshuishoudens vanaf de AOW-leeftijd. Voor AOW'ers geldt steeds een hoger afbouwpunt dan voor niet-AOW'ers. Deze maatregel harmoniseert de afbouwpunten op AOW-niveau. Deze maatregel is gunstig voor niet-AOW-huishoudens, en heeft geen effect voor AOW-huishoudens.
 - *Toepassen 40% huurtoeslag over het huurdeel boven de aftoppingsgrens bij meerpersoonshuishoudens jonger dan de AOW-leeftijd.* Op dit moment krijgen meerpersoonshuishoudens jonger dan de AOW-leeftijd geen huurtoeslag over het huurdeel boven de aftoppingsgrens, eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens boven de AOW-leeftijd dat wél krijgen. Deze maatregel regelt dat alle huishoudens recht krijgen op huurtoeslag boven de aftoppingsgrens. De maatregel heeft een positief effect voor meerpersoonshuishoudens jonger dan de AOW-leeftijd. Er is geen effect voor AOW-huishoudens.
 - *Instellen lineair afbouwpad.* Op dit moment is er sprake van een niet-lineair afbouwpad. Deze maatregel regelt een lineair afbouwpad, waarbij het afbouwpercentage zodanig is gekozen dat huishoudens er niet op achteruitgaan. De maatregel heeft een positief effect voor AOW-huishoudens op het afbouwpad van de huurtoeslag.
 - Onderstaande tabel vat de onderdelen van het huurtoeslagvoorstel en de effecten op AOW-huishoudens samen.
- Huishoudens jonger dan de AOW-leeftijd hebben voordeel van alle vier de onderdelen, terwijl AOW-huishoudens niet van alle onderdelen profiteren. In relatieve zin profiteren AOW-huishoudens dus minder, maar per saldo ze gaan er niet op achteruit.
- Daarnaast blijft de koopkracht van gepensioneerden in alle pakketten 2025 achter bij de koopkracht van huishoudens jonger dan de AOW-leeftijd. Dit is een direct gevolg van de wens om de koopkracht van werkenden meer te laten stijgen in 2025 dan die van uitkeringsgerechtigden. Om dit te bewerkstelligen, is ervoor gekozen om de verlaging van de eigen bijdrage in te zetten vanaf 2026 i.p.v. 2025. In het cumulatieve koopkrachtbeeld (2025-2028) verdwijnt het verschil tussen AOW-huishoudens en niet-AOW-huishoudens bij de meeste pakketten.

Tabel 13. Effect op AOW-huishoudens

Onderdeel	Inwerkingtreding	Effect op AOW-huishoudens
Verlagen eigen bijdrage met € 11,50 per maand	2026	Positief effect
Harmoniseren afbouwpunten huurtoeslag op niveau AOW-huishoudens	Structuurwijziging per 2026	Geen effect
Toepassen 40% huurtoeslag op het huurdeel boven de aftoppingsgrens	Benadering van het effect middels parameterwijzigingen vanaf 2025	Geen effect
Instellen lineair afbouwpad		Positief effect, maar alleen voor AOW-huishoudens op het afbouwpad van de huurtoeslag



TER BESLISSING

Aan

Politieke vijfhoek

Directie Algemene
Financiële en
Economische Politiek

Persoonsgegevens

Datum

27 augustus 2024

Notanummer

2024-0000425786

Bijlagen

geen

nota

Vijfhoekstuk maatregelen toeslagpartnerbegrip

Aanleiding

- In de politieke vijfhoek van 23 augustus is besloten de twee maatregelen die zien op aanpassing van het toeslagpartnerbegrip opnieuw te bespreken, met de dekkingsopties.
- De uitvoering geeft aan dat er veel signalen zijn van burgers dat de grootste knelpunten in het huidige toeslagenstelsel voortkomen uit het toeslagpartnerbegrip. Een vereenvoudiging van het toeslagpartnerbegrip kan helpen om schrijnende gevallen (en hoge terugvorderingen) te voorkomen.
- Deze maatregelen kunnen de eerste stappen vormen van de agenda van het kabinet om stapsgewijs te werken aan verbeteringen in het huidige toeslagen- en belastingstelsel. Het zou een grote vereenvoudiging betekenen voor burgers en voor de uitvoering. Een onvermijdelijke consequentie van vereenvoudiging is dat het stelsel dan ook (iets) minder gericht wordt. Hier tegenover staat wel dat de hardheden binnen het huidige stelsel, zoals ook geconstateerd bij de POK en de parlementaire enquête fraude & dienstverlening, voor een groot deel kunnen worden opgelost.
- In deze nota is in beeld gebracht welke groepen met deze vereenvoudiging van het toeslagpartnerbegrip geholpen worden, welke groepen daar ook onbedoeld voordeel van genieten en op welke manier de meerkosten zouden kunnen worden gedekt uit de toeslagen zelf omdat er reeds akkoord is over de invulling van de enveloppe 'groepen in de knel'.

Beslispunten

- Wilt u het toeslagpartnerbegrip vereenvoudigen?
 - Stemt u in met het laten vervallen van het criterium samengestelde gezinnen?
 - Stemt u in met de introductie van het adrescriterium?
 - Stemt u in met het dekken van deze vereenvoudiging(en) uit vermogensgrens van de WKB en ZT omdat de invulling van de enveloppe groepen in de knel reeds akkoord is?
 - Aandachtspunt bij de dekking is dat deze ook gevolgen kan hebben voor het koopkrachtbeeld. Naar verwachting is dit effect niet zichtbaar in de medianen, maar de dekking kan leiden tot verschuivingen van maximaal 0,1%-punt¹.

¹ In de raming van het koopkrachtbeeld is er geen positief effect zichtbaar van het vereenvoudigen van het partnerbegrip; het is technisch niet mogelijk om mee te nemen. Daarmee resteert alleen de negatieve effect op het koopkrachtbeeld van de dekking.

Kernpunten

- In de envelop Groepen in de knel zijn middelen gereserveerd voor een uitzondering op het partnerbegrip voor noodgedwongen elders verblijvende partners. Met die maatregel kwalificeren gehuwden of geregistreerd partners in sommige situaties niet als toeslagpartner, waarmee een aantal schrijnende situaties wordt opgelost.
- De hier voorgestelde vereenvoudigingsmaatregelen zijn gemakkelijker uit te voeren dan de maatregel 'noodgedwongen elders verblijvende partner' en simpeler voor de burger, omdat degene die er gebruik van wil maken geen apart verzoek en tijdig een wijziging meer hoeft in te dienen bij Dienst Toeslagen. Dit voorkomt mogelijke (hoge) terugvorderingen en handhavingsrisico's en bereikt meer schrijnende gevallen.
- Inherent nadeel van vereenvoudigingsmaatregelen is dat deze maatregelen minder gericht zijn. Een grotere groep mensen dan alleen schrijnende gevallen krijgt als bijvangst recht op de toeslag. Indien er geen 'bijvangst' kan worden geaccepteerd is het onmogelijk het stelsel te versimpelen.
- Indien wordt gekozen voor de vereenvoudigingsmaatregelen lijkt dekking uit het verlagen van de vermogensgrenzen in WKB én ZT (deze zijn op dit moment aan elkaar gekoppeld) het meest kansrijk.

Het gaat om twee losstaande maatregelen die kunnen worden genomen (tabel 1):

1. Laten vervallen van het criterium samengesteld gezin

Het gebeurt nu vaak dat mensen (tijdelijk of permanent) samenwonen maar niet een gezamenlijke huishouding voeren. Dan worden de twee volwassenen wel (soms ongemerkt) toeslagpartner. Dat zou met deze maatregel worden voorkomen. Nadeel is dat er ook situaties kunnen zijn dat mensen die toch een relatie hebben en samenwonen onbedoeld niet worden aangemerkt als toeslagpartner. Deze groep samenwonenden wordt hiermee anders behandeld dan gehuwden of geregistreerde partnerschappen. Het is niet goed in te schatten hoe groot deze groep is, omdat hier geen registratie van is, maar naar verwachting wordt een aanzienlijke groep hiervan op andere gronden later alsnog aangemerkt als partner, bijvoorbeeld omdat zij trouwen of een samenlevingscontract tekenen, samen een kind krijgen of samen een huis kopen. Daar staat nieuwe instroom tegenover, de totale omvang blijft na uitstroom/instroom naar verwachting gelijk (vandaar de vlakke reeks). Het is moeilijk vooraf te zeggen of er ook significante gedragsreacties zullen zijn.

2. Introductie van het adrescriterium

Met deze maatregel wordt de voorgestelde aanpassing van het partnerbegrip in de maatregel 'noodgedwongen elders verblijvende partner' uitgebreid naar alle situaties waarbij de partner ergens anders verblijft. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer men al gescheiden van elkaar leeft maar de scheiding nog niet officieel is of wanneer men uit elkaar gaat wonen omdat er sprake is van huiselijk geweld. Alleen als mensen op één adres wonen is er voortaan sprake van toeslagpartnerschap. Dit biedt meer duidelijkheid aan burgers en voorkomt op deze manier ook terugvorderingen. Met deze versimpeling hoeft er niet meer handmatig een verzoek worden gedaan voor één van de uitzonderingen (en deze hoeven ook niet handmatig te worden verwerkt). Nadeel is dat mensen die nu niet samenwonen en getrouwd zijn, maar wel bijdragen in elkaars kosten, straks toch recht krijgen op een hogere toeslag. Ook hier is niet goed in kaart te brengen hoeveel situaties dat zijn. Daarnaast zal de aanpassing van het partnerbegrip zorgen voor disharmonie met het partnerbegrip in de sociale zekerheid (wlz/wmo).

Tabel 1: Maatregelen vereenvoudiging toeslagpartnerbegrip								
Nr.	Budgettaire effecten maatregelen (x € 1 mln.)	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.	Lasten /uitgaven
<i>W.v. Augustusbesluitvorming 2024</i>								
1	Laten vervallen criterium samengestelde gezinnen*	9,9	117,3	98,6	98,6	98,6	98,6	Beiden
2	Introductie adrescriterium**	10,4	124,1	114,4	114,4	114,4	114,4	Beiden
<i>Mogelijke dekking</i>								
	Verlagen vermogensgrens WKB én ZT (taakstellend)	-17,8	-213	-213	-213	-213	-213	Beiden

* Afhankelijk van ingangsdatum stelselherziening KOT. In deze tabel is van invoering per 2027 uitgegaan

** Er is hierbij vanuit gegaan dat de maatregel noodgedwongen elders verblijvende partner van dekking is voorzien.

En het WKB deel van de maatregel (6 mln.) loopt mee in het koopkrachtpakket

Dekking

- Als wordt gekozen voor (een van) deze maatregelen zullen de kosten moeten worden gedekt uit het domein van de toeslagen, omdat de invulling van de enveloppe 'groepen in de knel' reeds akkoord is.
- De maatregelen betekenen een intensivering van (afgerond op tientallen miljoenen) circa € 160 miljoen in het uitgavenkader en (afgerond) circa € 60 miljoen in het inkomstenkader.
- In de basis zijn er voor dekking van de maatregelen drie hoofdrichtingen; generieke verlaging van toeslagbedragen, steilere inkomensafhankelijke afbouw of verlaging van de grenzen vermogenstoets. Behoudens de vermogensgrenzen zijn de genoemde bedragen lineair schaalbaar indien voor één van beide maatregelen wordt gekozen. Alle opties betekenen dat er een groep mensen is die of hun toeslag verliest of recht heeft op een lagere toeslag.
- De dekking die nu opgenomen is, is geënt op het structurele bedrag van de maatregelen. Incidenteel is meer budget nodig voor deze maatregelen, in 2025 en 2026 is er met deze structurele dekking in totaal 31 mln. tekort. Als dit niet incidenteel kan worden gedekt, is het nodig om de structurele dekking te verhogen. Alternatief is het inzetten van de ruimte die nu nog "gereserveerd" is in groepen in de knel voor verdeling in het voorjaar (voor de €31 mln incidenteel).
- Gegeven de koopkrachtcijfers en de focus op het verlagen van de marginale druk ligt het minder voor de hand om te kiezen voor verlaging van bedragen of verhogen van afbouwpercentages. Het verlagen van de vermogensgrenzen in WKB én ZT (deze zijn op dit moment beleidsmatig aan elkaar gekoppeld) ligt meer voor de hand. De grenzen van de vermogenstoets in de zorgtoeslag en het kindgebonden budget liggen nu op circa € 140.000 voor een alleenstaande en € 177.000 voor een paar.
- De vermogensgrens in WKB én ZT moet indicatief met circa € 25.000 voor zowel paren als alleenstaanden worden verlaagd om de maatregel samengestelde gezinnen structureel te dekken en met € 45.000 om de totale budgettaire opgave structureel te dekken². Vanuit de wens het toeslagenstelsel zo eenvoudig mogelijk te houden blijft in deze optie de vermogensgrens in WKB en ZT hetzelfde. Dit betekent dat er vanuit de ZT meer gedekt wordt dan noodzakelijk om de intensivering in het inkomstenkader op te vangen (bij volledige dekking beide maatregelen circa €115 mln versus €60 mln intensivering). Er vindt dan een schuif plaats van ongeveer €60 mln van de ZT naar WKB. Een alternatieve optie is om de vermogensgrenzen te disharmoniseren, waarbij elke toeslag zijn eigen kosten dekt. Disharmoniseren van de vermogensgrenzen tussen de WKB en ZT is uitvoerbaar, maar wel een onwenselijke stap voor begrijpelijkheid van het stelsel. Daarom is het advies om vast te houden aan één vermogensgrens voor zowel WKB als de ZT.

² De nieuwe vermogensgrenzen ZT en WKB komen dan te liggen op respectievelijk circa € 95.000 voor alleenstaanden en € 132.000 voor paren.

- Het ligt voor de hand om de benodigde wetgeving voor de dekking mee te laten lopen in het wetsvoorstel van de vereenvoudigingsmaatregelen.
- Een besluit over dekking heeft ook gevolgen voor het koopkrachtbeeld. Naar verwachting zijn de effecten niet zichtbaar in het mediane koopkrachtbeeld, maar de dekking kan leiden tot verschuivingen van maximaal 0,1%-punt.
- Op individueel huishoudniveau zijn de effecten groter. Dat geldt met name voor een verlaging van de vermogensgrens, omdat daarbij het benodigde budget wordt opgehaald bij een klein aantal huishoudens. Het verlagen van de vermogensgrenzen betekent dat mensen met een laag inkomen en een hoog vermogen (boven de ton) dus hun recht op de WKB en zorgtoeslag verliezen. Gemiddeld gaat het om ruim € 2.000 per geraakt huishouden.
- Er zijn interactie-effecten tussen het uiteindelijk gekozen koopkrachtpakket en de opbrengst van de dekkingsmaatregel WKB. Een definitief maatregelenpakket moet daarom nog integraal doorgerekend worden; de dekking die hier is opgenomen is daarbij taakstellend. De uiteindelijk gekozen vermogensgrens kan dus nog iets wijzigen om te zorgen dat deze maatregelen – naast de WKB maatregelen in het koopkrachtpakket – voldoende worden gedekt, zowel incidenteel als structureel.

Alternatieve dekkingsopties

- Eventueel is het mogelijk om het volledige bedrag van de twee maatregelen structureel te dekken uit een verlaging van alle kindbedragen WKB én ZT van indicatief respectievelijk € 81 en € 16. Dit leidt tot een negatiever koopkrachtbeeld, met name voor lagere inkomens. Het behalen van de armoededoelstelling wordt dan ook lastiger.
- Daarnaast is het mogelijk om het volledige bedrag van de twee maatregelen structureel te dekken uit een generieke verhoging van het afbouwpercentage WKB met 0,65% én verhoging van het afbouwpercentage ZT met 0,047%. Dit leidt tot een verhoging van de marginale druk.
- Een combinatie van bovenstaande dekkingsmaatregelen is ook mogelijk, maar kent interactie-effecten. De budgettaire effecten van de dekkingsmaatregelen zijn in isolatie berekend, en zijn niet zonder meer op te tellen. Een definitief dekkingspakket met meerdere maatregelen moet dan nog integraal doorgerekend worden.

Tabel overzicht groepen en bijvangst per maatregel versimpeling partnerbegrip

	Welke schrijvende gevallen worden er opgelost? (geen verlaging toeslagen en terugvorderingen meer)	Welke groepen krijgen er nog meer hogere toeslagen (bijvangst)?	Aantallen
Vervallen criterium samengestelde gezinnen	<ul style="list-style-type: none"> - Mensen die geen gezamenlijke huishouding voeren, maar een familielid³ of iemand anders (tijdelijk) in huis nemen na een scheiding of voor mantelzorg. - Mensen die woningdelen vanwege de krappe huizenmarkt. - Studenten die buiten hun woonplaats gaan studeren, maar nog geen kamer kunnen vinden en die bij bijvoorbeeld tijdelijk bij een oom of tante inwonen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mensen die samenwonen en wel een gezamenlijke huishouding voeren, maar hiervoor niets geregistreerd hebben. 	<p>Circa 18.000 mensen krijgen recht op of hoger kindgebonden budget, 18.000 op zorgtoeslag en tijdelijk 5.000 op kinderopvangtoeslag. Vaak zullen mensen meerdere toeslagen tegelijk ontvangen. <i>Het is niet goed in te schatten hoe groot de bijvangst is, omdat hier geen registratie van is. Maar naar verwachting wordt een aanzienlijke groep hiervan op andere gronden later alsnog aangemerkt als partner, bijvoorbeeld omdat zij trouwen of een samenlevingscontract tekenen, samen een kind krijgen of samen een huis kopen. Daar staat nieuwe instroom tegenover, de totale omvang blijft na uitstroom/instroom naar verwachting gelijk (vandaar de vlakke structurele reeks).</i></p>
Introductie adrescriterium	<ul style="list-style-type: none"> - Mensen die feitelijk alleenstaand zijn doordat de elders verblijvende partner niet kan bijdragen; - Mensen die uit elkaar zijn, maar die nog geen verzoek tot echtscheiding ingediend hebben - Mensen die vanwege huiselijk geweld gevlucht zijn naar bekenden (niet-officiële noodopvang) 	<ul style="list-style-type: none"> - Mensen die getrouwd zijn en niet bij elkaar wonen, maar wel in elkaars kosten kunnen voorzien; bijvoorbeeld door werk in het buitenland van één van de partners. - Mensen die getrouwd zijn en niet bij elkaar wonen vanwege woonwerk-verkeer, maar wel in elkaars kosten kunnen voorzien. 	<p>Circa 30.000 mensen krijgen recht op zorgtoeslag, 15.000 op of hoger kindgebonden budget en tijdelijk 5.000 op kinderopvangtoeslag. Vaak zullen mensen meerdere toeslagen tegelijk ontvangen.</p> <p><i>Naar een grove schatting gaat het hierbij om 30.000 gevallen van een elders verblijvende partner die niet kan bijdragen en 20.000 gevallen waarbij de partner wel zou kunnen bijdragen (bijvangst).</i></p>

³ Niet zijnde eerstegraadsbloedverwant; deze maatregel is onderdeel van de Fiscale Verzamelwet 2025.

Aanvullende toelichting maatregelen vereenvoudiging toeslagpartnerbegrip

1. Laten vervallen van het criterium samengesteld gezin

- Als twee volwassenen en een kind (van een van beiden) op één adres wonen, dan worden de twee volwassenen automatisch toeslagpartner. Dit is ook het geval als men geen liefdesrelatie heeft en de kosten voor het huishouden (zorg en kosten voor het kind) niet worden gedeeld⁴. Toeslagen worden dan berekend op basis van het inkomen en vermogen van beide mensen, met als gevolg:
 - 1) Toeslagen worden minder, of het recht vervalt,
 - 2) de alleenstaande ouderkop (ALO-kop) komt te vervallen,
 - 3) recht op KOT vervalt als de medebewoner niet werkt.
- Vanwege verschillende omstandigheden kunnen mensen (tijdelijk) bij elkaar wonen, bijv. door tijdelijk iemand (18+) in huis te nemen vanwege een scheidingssituatie en/of woningnood. Ook het omgekeerde komt voor; men gaat bij iemand inwonen die een zorgbehoefte heeft. Hiermee denken burgers vaak het goede te doen, tegelijkertijd realiseert men zich niet dat dit ook een korting of wegvallen van de toeslagen betekent. Naast dat dit niet aansluit bij de daadwerkelijke financiële behoefte van de samenwonenden, kan dit ook tot schrijnende situaties en hoge terugvorderingen leiden.
- Met dit voorstel zijn twee meerderjarigen die in één huis wonen niet meer automatisch toeslagpartner, tenzij zij gehuwd zijn, geregistreerd partner zijn, een gezamenlijk kind hebben, of beiden het kind erkend hebben.
- Uitvoering: Met deze maatregel krijgen meer mensen recht op toeslagen, waardoor meer capaciteit nodig is voor toekenning, toezicht en handhaving. Tegelijkertijd leidt dit ook tot minder bezwaar, beroep en interactie.

Voordelen:

- Deze maatregel lost schrijnende situaties op en draagt bij aan de reductie van (kinder)armoede, hoewel dit wellicht niet zichtbaar is in de armoedeberekeningen.
- Mensen worden gestimuleerd om samen te wonen en voor elkaar te zorgen, zonder dat dit negatieve financiële gevolgen heeft.
- Mensen worden niet langer geconfronteerd met lagere toeslagen en/of hoge terugvorderingen.
- Voor mensen wordt het stelsel een stuk eenvoudiger en begrijpelijker, doordat toeslagpartnerschap veel vaker aansluit bij de ervaring van mensen. Dit komt de uitlegbaarheid ten goede. Er zijn veel minder afbakeningsvraagstukken en een aantal uitzonderingen kan vervallen.
- Voor de uitvoering is dit een vereenvoudiging, met name omdat het tot minder bezwaar en beroep zal leiden.

Nadelen:

- Een deel van de hogere toeslagen zal gaan naar mensen die toch een (liefdes)relatie hebben en samenwonen (samengesteld gezin). In de praktijk blijkt dat een deel van deze mensen na verloop van tijd alsnog op andere gronden partner worden, bijvoorbeeld omdat zij trouwen of een samenlevingscontract tekenen, samen een kind krijgen of samen een huis kopen. Het is niet goed na te gaan om hoeveel situaties dit zal gaan, juist omdat deze mensen hun relatie niet geregistreerd hebben.
- Deze vereenvoudiging van het stelsel heeft als gevolg dat er extra onbedoelde instroom is. Daar staat tegenover dat schrijnende situaties en soms hoge terugvorderingen worden voorkomen.

⁴ De woonkosten worden wel gedeeld, de huurtoeslag loopt niet mee in dit voorstel.

- Voor zover er sprake is van (tijdelijk) meer recht op toeslagen bij een groep mensen, is dit beperkter dan bij maatregelen waarbij richting inkomensafhankelijkheid wordt bewogen.
- Het partnerbegrip voor toeslagen is in grote mate geharmoniseerd met het partnerbegrip voor de inkomstenbelasting. Op een aantal punten lopen deze twee partnerbegrippen nu ook al uit elkaar. Deze maatregel zorgt voor een verdere disharmonisatie. Er is een prikkel om vermogen aan de niet-toeslagaanvrager toe te rekenen, zodat de toeslaggerechtigde gemakkelijk onder de vermogensgrens in de toeslagen uitkomt.
- Hoger of nieuw recht op toeslagen kan ertoe leiden dat ook deze mensen geconfronteerd worden met (hogere) terugvorderingen als er verder iets in hun situatie verandert.
- Totdat de voorgenomen stelselwijziging KOT geëffectueerd is, worden ook kosten gemaakt voor de KOT. Daarnaast geldt voor de beschreven bijvangstgroep dat de arbeidseis in de KOT niet geldt voor mensen die geen toeslagpartner van elkaar zijn (dit is de consequentie van ontpartnersen, ook het inkomen telt niet mee). Dit kan voelen als ongelijke behandeling ten opzichte van mensen gehuwden/mensen die wel aan de bijzondere criteria voldoen.

2. Introductie van het adrescriterium.

- Met de maatregel noodgedwongen elders verblijvende partner (maatregel 5) wordt het partnerschap alleen verbroken in een aantal specifieke situaties; indien de andere partner in detentie zit, nareizende is of vermist is. Er zijn echter nog meer situaties waarbij men niet samenwoont met de partner en de partner niet financieel bijdraagt. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer men al gescheiden van elkaar leeft maar de scheiding nog niet officieel is of wanneer men uit elkaar gaat wonen omdat er sprake is van huiselijk geweld.
- In deze variant ontstaan alleen partnerschappen voor mensen die op één adres wonen. Het adrescriterium is daarmee een maatregel om het partnerbegrip te vereenvoudigen en de problematiek rond partnerschappen op te lossen.
- Deze maatregel vermindert het aantal ingebouwde uitzonderingen in het partnerbegrip. Mensen hoeven niet langer een apart verzoek in te dienen om aanspraak te maken op uitzonderingen. Dit verbetert de duidelijkheid en zekerheid voor mensen aanzienlijk en maakt het stelsel minder complex. Ook voorkomt het hoge terugvorderingen en vermindert het schrijnende situaties en niet-gebruik.
- Uitvoering: de uitvoering hoeft niet langer handmatig uitzonderingen te verwerken en bij te houden in aparte systemen. Ook het bewijsmateriaal hoeft niet langer getoetst te worden aan andere bronnen, bijv. gegevens opvragen bij buitenlandse instanties dat soms lange tijd kan duren. Ook hoeft de arbeidseis buitenland in de KOT niet meer gecontroleerd te worden, waarmee veel uitvoeringslast gemoeid is. Enkele IV-systemen kunnen worden afgeschaald.

Voordelen

- Dit is een grote stap om het partnerbegrip over de breedte voor toeslagen sterk te vereenvoudigen. Het stelsel wordt hierdoor aanzienlijk eenvoudiger en duidelijk voor mensen om te weten wanneer er wel of geen sprake is van partnerschap.
- Het risico op terugvorderingen wordt teruggedrongen doordat wijzigingen in leefsituatie minder snel een sterk effect hebben. Als de partner plotseling of tijdelijk niet meer in beeld is en niet financieel bijdraagt dan heeft men recht op volledige toeslagen als alleenstaande op basis van het eigen inkomen uitgaande van uitschrijving van de partner.

- Om schrijnende situaties op te lossen, is er tot nu toe gekozen om uitzonderingen in het partnerbegrip in te bouwen. Mensen moeten dit zelf aanvragen en hiervoor bewijsstukken aanleveren, terwijl ze vaak niet weten van de uitzondering en in een kwetsbare situatie zitten, bijv. als er sprake is van noodopvang, partner in een verzorgingstehuis, of men in een scheiding zit. Hierdoor zitten mensen (soms lange tijd) in onzekerheid. Ook is er sprake van niet-gebruik.
- Mensen hoeven met deze maatregel geen aparte aanvragen te doen. Uit de basisregistratie blijkt dat iemand niet langer samenwoont met een partner, waardoor men automatisch recht krijgt op (meer) toeslagen.

Nadelen

- Een deel van de hogere toeslagen zal gaan naar mensen die toch een relatie hebben en niet samenwonen, bijvoorbeeld vanwege woon-werkverkeer, maar ook (gehuwde) arbeidsmigranten met een partner in het thuisland. Het is niet goed na te gaan om hoeveel situaties dit zal gaan. In deze situatie is er een prikkel voor de minstverdienende partner om (meer) toeslagen aan te vragen.
- De vraag kan gesteld worden of deze maatregel tot bewust oneigenlijk gebruik kan leiden bijvoorbeeld door twee woningen aan te houden zodat men niet op hetzelfde adres staat geregistreerd. Deze kans lijkt klein gezien het hogere bedrag aan toeslagen veelal niet op zal wegen tegen dubbele woonlasten. Ook inschrijven op een ander adres, bijvoorbeeld bij ouders of vrienden, geldt als oneigenlijk gebruik waartegen gehandhaafd kan worden.
- Het partnerbegrip voor toeslagen is in grote mate geharmoniseerd met het partnerbegrip voor de inkomstenbelasting. Op een aantal punten lopen deze twee partnerbegrippen nu ook al uit elkaar. Deze maatregel zorgt voor een verdere disharmonisatie. Er is een prikkel om vermogen aan de niet-toeslagaanvrager toe te rekenen, zodat de toeslaggerechtigde gemakkelijk onder vermogensgrens in de toeslagen uitkomt.
- Mensen die niet meer samenwonen, maar die nog geen verzoek tot echtscheiding ingediend hebben kunnen in de sociale zekerheid kiezen voor "duurzaam gescheiden leven". Het voornemen is om deze keuze in de sociale zekerheid af te schaffen. Door het adrescriterium wordt dit in toeslagen andersom. Het partnerbegrip in toeslagen zal daardoor ook verder zorgen voor disharmonie met het partnerbegrip in de sociale zekerheid (wlz/wmo).
- Hoger of nieuw recht op toeslagen kan ertoe leiden dat ook deze mensen geconfronteerd worden met (hogere) terugvorderingen als er verder iets in hun situatie verandert.
- Voor de KOT geldt dat de arbeidseis niet geldt voor mensen die geen toeslagpartner van elkaar zijn (dit is de consequentie van ontpartneren, ook het inkomen telt niet mee). Dit kan voelen als ongelijke behandeling ten opzichte van mensen gehuwden/mensen die bij elkaar wonen en wel aan de bijzondere criteria voldoen.

Oplegnota

In de stukkenset zijn de volgende stukken opgenomen in de volgende volgorde:

1. Beeld sinds Hoofdlijnenakkoord
2. Voorlopig beeld augustusbesluitvorming
3. Realistisch ramen en indicatief EMU-saldo na besluitvorming
4. Dekkingsvoorstel hersteloperatie toeslagen
5. Dekkingspakket box 3

1. Beeld sinds Hoofdlijnenakkoord

- De budgettaire afspraken uit het Hoofdlijnenakkoord zijn verwerkt in de Startbrief, die in de ministerraad is vastgesteld. Ook zijn met de Startbrief de begrotingsregels vastgesteld. Het EMU-saldo dat hieruit volgt, staat weergegeven in de eerste regel van overzicht 1.
- Sinds het Hoofdlijnenakkoord zijn verschillende tegenvallers ontstaan. Het gaat hier om de Hersteloperatie Toeslagen, de gerechtelijke uitspraken over Box 3 en Sondervermogen en de tegenvaller uit de Motorrijtuigenbelasting (MRB). Voor 2024 traden grote tegenvallers op in box 3 en bij het Sondervermogen in de omvang van 7,5 mld. en voor 2025 en 2026 respectievelijk 1,7 mld. en 1,7 mld.
- Er is verder een tegenvaller als gevolg van het niet doorgaan van de verkoop van Tennet. Deze blijft buiten beschouwing in dit memo (hierover volgt separate informatie aan de Tweede Kamer).
- Ook worden hogere uitgaven verwacht voor de opvang van Oekraïense ontheemden (ca. 3 mld. in 2027 en 1 mld. in 2028).
- Vervolgens was sprake van uitvoeringstegenvallers bij SZW en VWS.
- Bij cMEV was sprake van een per saldo meevaller voor het EMU-saldo door hogere inflatie en lonen.
- Over overige budgettaire problematiek, claims en verzoeken lopen bilaterale gesprekken met enkele vakministers.
- Tot slot hebben departementen verzoeken ingediend voor kasschuiven op de departementale begrotingen. De toegekende kasschuiven uit en naar 2024 zijn ook in het overzicht opgenomen.
- Dit alles leidt tot de meest actuele stand van het EMU-saldo, zoals weergegeven in overzicht 1. Het kabinet raamt op dit moment een EMU-saldo van -3,2% in 2025 en -3,9% in 2026. Dekking voor de tegenvallers en claims is hier nog niet in meegenomen.

Overzicht 1: EMU-saldo kabinet

EMU-saldo kabinet (procenten bbp, + = overschot)	2024	2025	2026	2027	2028
Indicatief EMU-saldo na HLA	-2,5%	-3,5%	-4,1%	-2,4%	-2,4%
Toeslagen	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%
Box 3 en Sondervermogen	-0,7%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%
Indicatief EMU-saldo voor macro economische doorwerking	-3,2%	-3,7%	-4,3%	-2,4%	-2,4%
Bijstelling cMEV	1,0%	0,5%	0,5%	0,3%	0,3%
EMU-saldo na cMEV doorrekening	-2,2%	-3,2%	-3,8%	-2,1%	-2,2%
Kasschuiven 2024	0,6%	0,0%	-0,1%	-0,2%	-0,2%
Indicatief huidig EMU-saldo	-1,6%	-3,2%	-3,9%	-2,3%	-2,3%

- De kabinetsraming wijkt af van de raming van het CPB. Deze verschillen ontstaan in meer of mindere mate bij iedere raming als gevolg van verschil van inzicht tussen het CPB en het kabinet.
- Meerjarig zijn de uitgaven in de CPB-raming lager dan in de rijksbegroting. Dit komt voornamelijk omdat het CPB rekening houdt met miljarden aan extra onderuitputting. Het CPB raamt boven op de begrotingsstanden specifieke vertraging en onderuitputting bij vooral Defensie, Infrastructuur en Waterstaat en generiek op het totaal van de rijksbegroting. Het CPB verwacht dat een deel van deze onderuitputting na 2028 tot besteding komt en vanaf dan het saldo belast.
- Voor de inkomsten is de afwijking tussen onze raming en CPB beperkt.
- Het is mogelijk om het kabinetssaldo dichterbij het CPB-saldo te brengen. Hiervoor is nodig dat in de begrotingen een realistischer kasritme wordt opgenomen. Dit kan door het inboeken van kasschuiven en het afboeken van middelen die niet uitgegeven worden. Dit betreft een meer technische aanpassing van de begroting.

2. Voorlopig beeld augustusbesluitvorming

- Overzicht 2 toont het voorlopig beeld van de augustusbesluitvorming. Hierbij wordt uitgegaan van dekking van de Hersteloperatie Toeslagen aan de uitgavenkant en Box 3 en Sondervermogen aan de lastenkant. De opgave van Box 3 en Sondervermogen in 2024 loopt in het EMU-saldo. In dit beeld zijn ook MRB, generale tegenvallers en de aanvullende uitgaven voor Oekraïne verwerkt.
- Daarnaast zijn onder kopje aanvullende besluitvorming de (mogelijke) uitkomsten van de bilaterale gesprekken over de departementale begrotingen en een aantal posten die onderdeel zijn van de lastenbesluitvorming opgenomen.
- Met dit totaalbeeld (incl. verwerking budgettaire wensen) sluit het EMU-saldo op -3,0% in 2025 (zie overzicht 4 uit onderdeel 3).

Overzicht 2: Voorlopig beeld augustusbesluitvorming

In mln. euro's	2024	2025	2026	2027	2028
Toeslagen	284	1.008	684	343	
Dekkingsvoorstel toeslagen		-1.400	-450	-450	
Box 3	6.385	1.695	1.751		
Sondervermogen	1.053	6	6	6	6
Dekking Box 3		-1.775	-980	-530	-180
Motorrijtuigenbelasting (MRB)		42	96	165	228
Versoberen tariefkorting naar 25% (variant 1: dekking binnen EV)		0	-159	-182	-262
Mee- en tegenvallers uitgaven	797	-1.265	1.107	983	1.052
wv. EU-afdrachten	679	-707	1.273	1.167	1.142
wv. Overig	118	-558	-166	-184	-90
Oekraïne opvang ontheemden			3.041	1.169	
Aanvullende besluitvorming	-748	569	1.265	1.504	1.714
<u>Uitgaven</u>					
SZW uitvoeringsproblematiek	286	233	167	307	418
Lopende onderhandelingen					
Defensie kasschuif uit 2025		-500		167	167
Defensie koppeling 2%			761	674	534
Grensbewaking (Kmar)		25	56	82	139
Taaleis B1	15	15	15	15	15
Stelpost uitwerking asiel HLA		30	50	50	50
Funderingsproblematiek		-99	14	14	14
Postennetwerk		11	24	35	47
Compensatie verhoging btw op leermiddelen			60	60	60
Schoolmaaltijden		90	90	90	90
NGF Caribische delen van het Koninkrijk	-130	40	20	10	10
<u>Lasten</u>					
30%-regeling: forfait van 27% en verhogen salarisnorm		3	43	-20	19
Terugdraaien versobering giftenaftrek voor andere giften in de IB		51	51	51	164
Introductie algemeen woningtarief OVB 8% incl. anticipatie-effect		205	-49	108	108
Dekking uit Woningbouw HLA		-43	-43	-113	-118
Structurele dekking PM					

Toeslagen

Het voorgaande kabinet heeft in samenspraak met de Tweede Kamer in totaal 2,3 mld. gereserveerd voor de verbetering van de aanvullende schaderoutes van toeslagenouders. De dekking bestaat voor 1,4 mld. uit het inhouden van de uit te keren eindejaarsmarge in 2025 en voor 0,9 mld. uit het inhouden van een deel van de nog uit te keren prijsbijstelling tranche 2025.

Box 3

Dit betreft de kosten van aanvullend rechtsherstel, en de derving binnen het overbruggingsstelsel.

Söndervermogen

De Hoge Raad heeft geoordeeld dat een groot Duits vastgoedfonds dat in Nederland opereert niet belastingplichtig is in Nederland en daarom geen winstbelasting had hoeven te betalen tussen 1997 en 2009. Het arrest heeft ook consequenties voor latere jaren en voor andere vergelijkbare Duitse fondsen die in Nederlands vastgoed zitten.

Dekking box 3

In het pakket wordt 2,5 miljard uit de koopkrachtenveloppen gedekt, 245 miljoen door het naar voor halen van het verhogen van de Awf-premie, 320 miljoen door het verhogen van de AOF-premie, en 400 miljoen binnen box 3 (door de verlaging uit het HLA terug te draaien).

Motorrijtuigenbelasting (MRB)

In de Voorjaarsnota van dit jaar is besloten tot een nieuwe tariefkorting in de MRB voor emissievrije personenauto's vanaf 2026. Uit de nieuwe cijfers blijkt dat de budgettaire derving fors hoger uitvalt dan geraamd ten tijde van de Startbrief. Dit wordt gedekt door de maatvoering van de tariefkorting te versoberen naar 25% vanaf 2026 en 0% vanaf 2030 (variant 1). Dit betekent dekking binnen EV.

EU-afdrachten

Bij de EU-afdrachten is sprake van een neerwaartse bijstelling van de jaarbegroting 2025. Een deel van de bijstelling valt vrij in 2025 en het andere deel schuift door naar 2026 en 2027. Daarnaast is sprake van een structurele tegenvaller met name vanwege een hogere BNI-afdracht die volgt uit de economische bijstelling.

Overig

De post overig bestaat uit tegenvallers op de generale dossiers afpakken en asiel (crisisnoodopvang) in 2024 en een meerjarige neerwaartse bijstelling van de gasbaten.

Oekraïne opvang ontheemden

De extra uitgaven voor opvang van Oekraïense ontheemden worden in de begroting verwerkt. Deze zijn niet kaderrelevant (hoeven niet te worden gedekt), maar zijn wel relevant voor het EMU-saldo.

SZW uitvoeringsproblematiek

Bij de uitvoeringsinformatie SZW is nu (o.b.v. voorstel SZW) intertemporele dekking opgenomen voor de tegenvaller in 2025. Ook is een klein deel van de structurele tegenvaller van dekking voorzien.

Aanvullende dekking SZW

Er moet nog aanvullende dekking komen voor de structurele tegenvaller van de uitvoeringsinformatie van SZW.

Lopende onderhandelingen

Lopende onderhandelingen

Defensie kasschuif uit 2025 en koppeling 2%

Dit betreft de aanvulling van de defensie-uitgaven tot de 2% NAVO-doelstelling in de periode 2026-2029 plaats na het verwerken van de kasschuiven op de defensiebegroting in 2025.

Grensbewaking Kmar

Voor het intensiveren van de grensbewaking door de Kmar wordt extra geld beschikbaar gesteld. De uitgaven aan de Kmar tellen mee voor de 2% NAVO-doelstelling.

Taaleis B1

Dit betreft een reservering om de taaleis voor inburgering naar niveau B1 te brengen.

Stelpost uitwerking asiel HLA

Voor de uitwerking van asielmaatregelen uit het HLA is een structurele stelpost (reservering) opgenomen.

Funderingsproblematiek

De helft van de totale meevaller in 2025 (totaal is 113 mln.) als gevolg van het uitstel van de wet vereenvoudiging huurtoeslag wordt ingezet voor funderingsherstel. Het gaat om 56,5 mln. verdeeld over de jaren 2025 tot en met 2028.

Postennetwerk

BZ vraagt een structurele verzachting van de apparaatstelling op het postennet. Hiervan stelt BZ (samen met BHO) voor een deel structureel binnen het ODA-budget te dekken en het restant structureel generaal te dekken.

Compensatie verhoging btw op leermiddelen

De wens bestaat om scholen in het primair en voortgezet onderwijs te compenseren voor de btw-verhoging op leermiddelen. De opgenomen reeks is incl. compensatie voor mbo-instellingen (w.o. leerlingen onder de 18 jaar).

Schoolmaaltijden

Het programma schoolmaaltijden wordt verlengd. Het totale bedrag voor verlenging betreft 135 mln. per jaar. Hiervan wordt 45 mln. gedekt uit de envelop groepen in de knel waardoor 90 mln. structureel resteert.

NGF ACS/BES

In het Nationaal Groeifonds (NGF) wordt 86 mln. verspreid over 2025-2028 toegekend voor de ACS-landen en Caribisch Nederland (CN). Deze middelen zijn bedoeld voor een subsidieregeling voor projecten voor infrastructuur, zeehaven en voedselkassen.

30%-regeling

Er komt een constant forfait van 27%. De salarishnorm wordt verhoogd van €46.107 naar €50.436 (met overgangsrecht).

Giftenaftrek

De voorgenomen verhoging van de drempel en verlaging van het plafond voor andere giften in de giftenaftrek in de IB wordt teruggedraaid.

Introductie algemeen woningtarief OVB 8% incl. anticipatie-effect

Uit de woningbouwenvolpe uit het HLA wordt incidenteel 480 mln. gebruikt ter dekking van de introductie van het algemeen woningtarief van 8% in de overdrachtsbelasting.

3. Realistisch ramen

- Om gehoor te geven aan de oproep van de Kamer tot het verminderen van onderuitputting en om de begroting meer in lijn te brengen met het CPB, is het van belang in te zetten op realistisch ramen.
- De oplossing voor toenemende onderuitputting ligt in het aanpassen van de onderliggende ramingen, ofwel door het kasritme aan te passen ofwel door afboeken op de begroting (en aanpassing van beleidsdoelen).
- Om de begroting meer realistisch te maken, worden een kasschuif bij VWS voor transformatiemiddelen verwerkt en kasschuiven vanuit 2025 e.v. verwerkt op de departementale begrotingen. Ook wordt het ritme van een aantal HLA-reeksen in een meer realistisch ritme gezet.

Overzicht 3: realistisch ramen

In mln. euro's	2024	2025	2026	2027	2028	2029
VWS kasschuif transformatiemiddelen	-400	-400	-100	300	600	
Kasschuiven 2025	-	-536	-897	-422	-367	-282
Herijking kasritmes HLA (o.a. IenW, BZK en OCW)	-	-1.381	-76	235	21	-105
Totaal realistisch ramen	-400	-2.317	-1073	113	254	-387

VWS kasschuif transformatiemiddelen

De vrijvallende transformatiemiddelen in 2024, 2025 en 2026 worden kas geschoven naar 2027 en 2028 voor het nog af te sluiten IZA.

Kasschuiven

Dit betreft kasschuiven vanuit 2025 e.v. op de departementale begrotingen om de middelen in een meer realistisch kasritme te zetten. De kasschuiven 2024 en de kasschuiven transformatiemiddelen bij VWS en de kasschuif op het Defensiematerieelbegrotingsfonds uit 2025 zijn geen onderdeel van deze reeks. Deze zijn al opgenomen bij het voorlopig beeld augustusbesluitvorming.

Herijking kasritmes HLA (o.a. IenW, VRO, OCW)

Een aantal kasritmes van het HLA is gewijzigd. Bij IenW en VRO worden de middelen voor infra woningbouw en woningbouw uit 2025 naar latere jaren geschoven. Bij OCW is de maatregel 'Bijstelling sectorplannen hoger onderwijs en wetenschap' op een alternatieve wijze ingevuld, dit zorgt voor een alternatief kasritme.

Indicatief EMU-saldo na besluitvorming

- De besluitvorming uit het overzicht *Voorlopig beeld augustusbesluitvorming* en de posten van het realistisch ramen hierboven leiden tot het onderstaande indicatieve EMU-saldo volgens het kabinet:

Overzicht 4: Indicatief EMU-saldo kabinet

EMU-saldo FIN (procenten bbp, += overschot)	2024	2025	2026	2027	2028
Indicatief huidig EMU-saldo kabinet na kasschuiven 2024	-1,6%	-3,2%	-3,9%	-2,3%	-2,3%
Voorlopig beeld augustusbesluitvorming exclusief realistisch ramen	0,0%	0,2%	-0,2%	-0,1%	-0,1%
Indicatief huidig EMU-saldo kabinet na augustusbesluitvorming	-1,6%	-3,0%	-4,1%	-2,5%	-2,4%
Realistisch ramen	0,0%	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%
Indicatief huidig EMU-saldo kabinet	-1,6%	-2,8%	-4,0%*	-2,4%	-2,4%

*het saldo voor 2026 is inclusief het invaren van de defensie-pensioenen van -0,7% bbp

- Voor het EMU-saldo in 2026 resteert een omvangrijke opgave om tot de -3,0% te komen. Een mogelijke oplossingsrichting hiervoor is om aanvullende onderuitputting in te boeken.

Dekkingsvoorstel aanvullende uitgaven Herstel Toeslagen

- Het voorgaande kabinet heeft in samenspraak met de Tweede Kamer in totaal 2,3 mld. gereserveerd voor de verbetering van de aanvullende schaderoutes van toeslagenouders. Hiervoor is 1,4 mld. toegevoegd aan de begroting van Financiën en 0,9 mld. gereserveerd op de Aanvullende Post. In de Startbrief is afgesproken dat deze aanvullende uitgaven gedekt moeten worden.

Dekkingsvoorstel 1,4 mld.

- Het voorstel is de dekkingsopgave van 1,4 mld. in te vullen door het naar rato inhouden van een deel van de eindejaarsmarge (EJM) 2025. De dekkingsopgave wordt nu in augustus als taakstelling in 2025 op de Aanvullende Post geboekt. Tijdens de voorjaarsbesluitvorming 2025 (het moment waarop de EJM wordt vastgesteld en uitgekeerd) wordt de definitieve hoogte van EJM bepaald. Op basis daarvan wordt de naar rato verdeling over de departementen (inclusief fondsen) bepaald. Op dat moment vindt ook de concrete invulling van deze verdeling plaats.
- Middels de EJM wordt een deel van de middelen die in het lopende jaar (2024) niet zijn besteed (onderuitputting) meegenomen naar het volgende jaar (2025). De maximale EJM is 1% van de stand ontwerpbegroting (incl. NvW en amendementen). Begrotingsfondsen hebben een 100% EJM.
- Een deel van de middelen die middels de EJM wordt toegevoegd aan de begrotingen is juridisch verplicht of bestuurlijk gebonden, wat maakt dat deze middelen beschikbaar moeten blijven. Departementen kunnen daarom hun aandeel ook op een andere manier dan middels de EJM invullen. Het departement kan hier een voorstel voor indienen bij de voorjaarsbesluitvorming.
- Er zijn twee mogelijke alternatieve dekkingsopties voor de 1,4 mld.:
 - Een naar rato korting op de investeringsmiddelen uit het HLA. Dit resulteert in een korting van 6,6% op het totaal van de investeringsmiddelen voor woningbouw, infrastructuur woningbouw, agrarische sector, kerncentrales en InvestNL. Het doorvoeren van deze korting betekent ook een bijstelling van de onderliggende ambities.
 - Een evenredige verdeling van de dekkingsopgave over alle begrotingen, naar rato van de begrotingsomvang. Bij deze verdeelsleutel wordt 1/3 van de opgave gedekt vanuit de sociale zekerheid, 1/3 vanuit de zorg en 1/3 vanuit de overige begrotingen.

Dekkingsvoorstel 0,9 mld.

- Voor de reservering van 0,9 mld. is nog niet zeker of de middelen daadwerkelijk nodig zijn. Dit hangt af van een besluit over welke groepen worden toegelaten tot de SGH-route. Het voorstel is daarom om de dekking van deze 0,9 mld. nu te reserveren binnen de nog uit te keren prijsbijstelling tranche 2025, die als onderdeel van de voorjaarsbesluitvorming 2025 wordt uitgekeerd. Bij VJN wordt bepaald of de aanvullende uitgaven en daarmee deze dekking daadwerkelijk nodig is. Eventueel kan op dat moment naar een andere invulling worden gekeken.
- In het voorjaar 2025 wordt de reservering voor de prijsbijstelling geactualiseerd o.b.v. de nieuwe grondslagen van de begrotingen en de CEP-raming van het CPB. Als onderdeel van de voorjaarsbesluitvorming 2025 wordt op basis van het CEP bepaald hoe groot de definitieve prijsbijstelling tranche 2025 is. Dan wordt ook duidelijk hoe de definitieve verdeling tussen de departementen zal uitpakken.

4. Dekkingspakket box 3

A. Dekkingspakket box 3

Standen in mln. euro (+ is saldoverbeterend)	2025	2026	2027	2028	Cumulatief	Struc
Te dekken (zonder 2024)	-1701	-1757	-6	-6	-3470	0
1 Infasieren koopkrachtenveloppen (maatregel 1 HLA)	1350	800	350	0	2500	0
2 Versnellen HLA verhoging Awf naar 2025	245	0	0	0	245	0
3 Terugdraaien HLA verlaging box 3	100	100	100	100	400	100
4 Verhogen AOF-premie met ca. 0,03%-punt	80	80	80	80	320	80
Totaal (dekking - derving)	74	-777	524	174	-5	180

- Het pakket voor de dekking van de derving in box 3 is een combinatie van het infasieren van de koopkrachtenveloppen (maatregel 1 HLA), dekking binnen het domein, en andere lastenmaatregelen.
- Korte toelichting:
 - Regel 1: er wordt 2,5 miljard euro gedekt uit de koopkrachtenveloppen.
 - Regel 2: de verhoging van de Awf-premie uit het HLA wordt een jaar vervroegd.
 - Regel 3: dekking binnen box 3. De belastingvermindering in box 3 uit het HLA wordt teruggedraaid.
 - Regel 4: de AOF-premie wordt verhoogd met ca. 0,03 procentpunt.

Koopkrachtmemo – donderdag 29 augustus

Gisteren is gesproken over het koopkrachtpakket voor 2025. Daarbij is een veelheid aan varianten voorgelegd. In tabel 1 ziet u deze pakketten voor het jaar 2025. Te weten A) toevoeging van een derde schijf (was 3b), B) de arbeidskorting (3a), C) de langere afbouw van de AHK (3c) en D) het toevoegen van een derde schijf (2). Met de invulling wordt beoogd op verschillende manier aan de verschillende doelen uit het HLA tegemoet te komen, namelijk het terugdringen van de armoede, werken meer lonend maken in het bijzonder voor de lagere- en middeninkomens, het verlagen van de marginale druk en de wens om te vereenvoudigen.

Bijlage 1 beschrijft de extra uitgevraagde variant waarin de reeks 2x 2,5mld lastenverlichting geheel wordt besteed aan meer belastingvermindering in de energiebelasting in '25 en '26. Bijlage 2 bevat ter info de invulling van de maatregelen per pakket.

In de doorrekening van het HLA heeft het CPB aannames gemaakt over de invulling van de lastenmaatregelen uit het hoofdlijnenakkoord. Dit gaat om technische aannames nodig om te kunnen berekenen, dat was nodig omdat er politiek nog niet over de invulling was besloten. De daadwerkelijke invulling van de maatregelen ligt nu ter besluitvorming voor. De technische invulling van het CPB is opgenomen in de cMEV raming.

Tabel 1. Koopkrachtbeeld pakketten 2025 met infasering (huurtoeslag)

Inkomensgroep	cMEV (zonder infasering)	Pakket A (3b) Drie schijven en AHK	Pakket B (3a) Arbeidskorting	Pakket C (3c) Afbouw AHK	Pakket D (2) Drie schijven
1e (<=111% WML)	1,7%	0,3%	0,5%	0,5%	0,8%
2e (111-177% WML)	1,4%	1,0%	0,7%	0,7%	1,0%
3e (177-271% WML)	1,0%	0,7%	0,7%	0,5%	0,7%
4e (271-398% WML)	0,8%	0,6%	0,8%	0,8%	0,6%
5e (>398% WML)	0,7%	0,5%	0,6%	0,5%	0,5%
Inkomensbron					
Werkenden	1,0%	0,7%	0,9%	0,7%	0,7%
Uitkeringsgerechtigden	2,6%	0,7%	0,9%	0,7%	1,5%
Gepensioneerden	1,0%	0,5%	0,1%	0,4%	0,5%
Huishoudtype					
Tweeverdieners	0,9%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
Alleenstaanden	1,3%	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%
Alleenverdieners	0,8%	0,5%	0,6%	0,7%	0,5%
Kinderen					
Huishoudens met kinderen	0,8%	0,6%	0,7%	0,6%	0,6%
Huishoudens zonder kinderen	1,1%	0,8%	0,9%	0,7%	0,8%
Alle huishoudens	1,0%	0,6%	0,7%	0,6%	0,7%

Tabel 2. Koopkrachtbeeld pakketten 2025-2028 per jaar met infasering (huurtoeslag)

Inkomensgroep 2025-2028	cMEV	Pakket A (3b) Drie schijven en AHK	Pakket B (3a) Arbeidskorting	Pakket C (3c) Afbouw AHK	Pakket D (2) Drie schijven
1e (<=111% WML)	0,9%	0,8%	0,7%	0,7%	0,9%
2e (111-177% WML)	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%	1,0%
3e (177-271% WML)	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
4e (271-398% WML)	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
5e (>398% WML)	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%
Inkomensbron					
Werkenden	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
Uitkeringsgerechtigden	1,0%	0,8%	0,7%	0,7%	0,9%
Gepensioneerden	0,9%	0,9%	0,7%	0,9%	0,9%
Huishoudtype					
Tweeverdieners	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
Alleenstaanden	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,9%
Alleenverdieners	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
Kinderen					
Huishoudens met kinderen	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
Huishoudens zonder kinderen	0,9%	0,8%	0,9%	0,8%	0,8%
Alle huishoudens	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%

Tabel 3: armoede effecten pakketten A (3b), B (3a), C (3c) en D (2)

	armoedecijfers 2024-2028	2024 streefcijfer	2025	2026	2027	2028
Pakket A (3b) Fasering incl. HT	Personen (%)	4,5%	4,4%	4,3%	4,3%	4,4%
	Kinderen (%)	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%
Pakket B (3a)	Personen (%)	4,5%	4,4%	4,3%	4,4%	4,4%
	Kinderen (%)	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%
Pakket C (3c)	Personen (%)	4,5%	4,4%	4,3%	4,4%	4,4%
	Kinderen (%)	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%
Pakket D (2)	Personen (%)	4,5%	4,3%	4,2%	4,2%	4,3%
	Kinderen (%)	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%

Pakket A met twee soorten infasering

Hieronder wordt pakket A gepresenteerd met twee vormen van infasering, via de huurtoeslag en via het uitstellen van het bevriezen van de dubbele factor in de algemene heffingskorting. Met pakket A wordt beoogd om de verschillende doelen uit het HLA allemaal tegemoet te komen: Te weten het terugdringen van de armoede, werken meer lonend maken in het bijzonder voor de lagere- en middeninkomens, het verlagen van de marginale druk en de wens te vereenvoudigen.

Tabel 4: koopkrachteffecten van infasering HT en dubbele afbouw in pakket A

Inkomensgroep	2025		2025-2028	
	Fasering	Fasering incl.	Fasering	Fasering incl.

	incl. HT			
1e (<=111% WML)	0,3%	0,5%	0,8%	0,7%
2e (111-177% WML)	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
3e (177-271% WML)	0,7%	0,6%	0,8%	0,8%
4e (271-398% WML)	0,6%	0,6%	0,8%	0,8%
5e (>398% WML)	0,5%	0,5%	0,8%	0,8%
Inkomensbron				
Werkenden	0,7%	0,7%	0,8%	0,8%
Uitkeringsgerechtigden	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%
Gepensioneerden	0,5%	0,5%	0,9%	0,9%
Huishoudtype				
Tweeverdieners	0,6%	0,6%	0,8%	0,8%
Alleenstaanden	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%
Alleenverdieners	0,5%	0,5%	0,8%	0,8%
Kinderen				
Huishoudens met kinderen	0,6%	0,6%	0,7%	0,7%
Huishoudens zonder kinderen	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
Alle huishoudens	0,6%	0,7%	0,8%	0,8%

Tabel 5: armoede effecten pakket met drie schijven en verlagen AHK (pakket A (3b))

	armoedecijfers 2024-2028	2024 streefcijfer	2025	2026	2027	2028
Pakket A (3b)	Personen (%)	4,5%	4,4%	4,3%	4,3%	4,4%
Fasering incl. HT	Kinderen (%)	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%
Pakket A (3b)	Personen (%)	4,5%	4,4%	4,4%	4,4%	4,4%
Fasering incl. dubbele AHK	Kinderen (%)	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%

De invulling zoals in pakket A (3b) hierboven komt tegemoet aan verschillende doelstellingen:

- **Armoede:** Met de invulling wordt voldaan aan de doelstelling om armoede onder personen en armoede onder kinderen niet te laten oplopen boven het streefcijfer uit 2024. Het behalen van deze doelstelling uit het hoofdlijnenakkoord geldt voor 2025, maar ook voor de verdere kabinetsperiode.
- **Middeninkomens:** Gelet op de vijf inkomensgroepen, laat het pakket positieve effecten zien voor in de portemonnee voor alle vijf de inkomensgroepen in 2025, de procentuele effecten zijn groter voor de lage middeninkomens in de tweede inkomensgroep en in mindere mate voor de derde inkomensgroep.
- **Werken dat loont:** de invulling realiseert een vergelijkbare koopkrachtontwikkeling voor werkenden en uitkeringsgerechtigden.
- De invulling van de pakketten verlaagt de gemiddelde marginale druk door een verlaging van het belastingtarief in de nieuwe eerste schijf. Door de vereenvoudiging van de huurtoeslag worden de pieken in de marginale druk afgevlakt.

Bijlage 1: variant 2x 2,5mld heffingsvermindering in de energiebelasting (EB)

Tabel 6: koopkrachteffecten voor 2025 pakket met variant EB i.v.m. pakket A (3b)

Inkomensgroep 2025	Pakket A (3b) fasering incl. HT	Variant EB
1e (<=111% WML)	0,3%	0,3%
2e (111-177% WML)	1,0%	0,9%
3e (177-271% WML)	0,7%	0,5%
4e (271-398% WML)	0,6%	0,5%
5e (>398% WML)	0,5%	0,5%
Inkomensbron		
Werkenden	0,7%	0,6%
Uitkeringsgerechtigden	0,7%	0,5%
Gepensioneerden	0,5%	0,4%
Huishoudtype		
Tweeverdieners	0,6%	0,5%
Alleenstaanden	0,7%	0,6%
Alleenverdieners	0,5%	0,5%
Kinderen		
Huishoudens met kinderen	0,6%	0,6%
Huishoudens zonder kinderen	0,8%	0,6%
Alle huishoudens	0,6%	0,5%

De incidentele belastingvermindering is in de koopkrachtplaatjes niet direct zichtbaar, politiek is deze echter wel zeer zichtbaar. Daarmee zal het terugdraaien van deze maatregel na twee jaar ook prominent naar voren worden gebracht. Daarmee zal voor 2027 het gesprek gaan over het verlies in de portemonnee van het aflopen van deze tijdelijke maatregel in plaats van over de algemene lastenverlichting.

Tabel 7: armoede effecten pakket A (3b) en variant EB

	armoedecijfers 2024-2028	2024 streefcijfer	2025	2026	2027	2028
Pakket A (3b)	Personen (%)	4,5%	4,4%	4,3%	4,3%	4,4%
Fasering incl. HT	Kinderen (%)	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%
Variant EB	Personen (%)	4,5%	4,6%	4,3%	4,3%	4,4%
	Kinderen (%)	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%

Invulling zoals in de variant EB betekent dat de armoededoelstelling voor 2025 niet wordt gehaald.

Nadere toelichting

- De belastingvermindering is van oorsprong niet bedoeld om koopkracht- of inkomensbeleid te voeren. De energiebelasting is bedoeld om belastinginkomsten te genereren en een energiebesparingsprikkel te geven.
- Voor huishoudens kan de maatregel in de praktijk leiden tot een vergelijkbaar gemiddeld financieel voordeel. In de standaard (mediane) koopkrachtplaatjes wordt dit niet goed zichtbaar, omdat de maatregel in de energiebelasting verwerkt wordt in de inflatie.
- Daarbij komt dat de lastenverlichting via de belastingvermindering niet alleen bij huishoudens terecht (circa 91%) komt, maar ook bij bedrijven (9%). Ook slaat een deel neer bij tweede huizen/vakantiewoningen en kantoren. De maatregel is hiermee minder gericht. De korting geldt namelijk voor ieder object met een elektriciteitsaansluiting dat een verblijfsfunctie heeft.
- Verzilvering bij blokaansluitingen (collectieve elektriciteitsaansluiting die meerdere woningen of andere objecten voorziet van elektriciteit): voor blokaansluitingen geldt een teruggaafregeling, zodat ieder huishouden achter zo'n aansluiting alsnog de belastingvermindering kan krijgen.

We weten echter niet of de contracthouder (bijv. woningcorporatie, vastgoedinvesteerders of huurbaas) altijd een verzoek bij de Belastingdienst indient en als dit wel gebeurt, of hij het voordeel vervolgens netjes doorgeeft (de contracthouder is hiertoe niet fiscaal verplicht). Het gaat naar schatting om circa 300.000 woningen achter blokaansluitingen.

- Een verhoging van de belastingvermindering zorgt ervoor dat er meer huishoudens zijn (circa 30-40%) met een negatieve energiebelasting. De belastingvermindering bedraagt in 2024 521,81 euro (excl. btw) en zou met de verhoging 759,64 euro (excl. btw) worden. Zeker bij de voorgestelde substantiële verhoging neemt het risico toe dat verbruikers richting energieleveranciers aangeven dat een object een verblijfsfunctie heeft terwijl dat niet zo is (bijv. een garage of trappenhuis), om de belastingvermindering te ontvangen. Dat leidt tot meer discussies tussen leveranciers en klanten en mogelijk naheffingen door de Belastingdienst als de belastingvermindering ten onrechte blijkt toegepast.

Bijlage 2: beschrijving varianten

Tabel 8. Invulling pakket A (drie schijven, voormalig 3b)

	Maatregel	Invulling
1	Koopkracht en lastenverlichting voor werkende middeninkomens	Drie tarieven in de inkomstenbelasting:
6c1	Envelop gerichte lastenverlichting burgers	• Tarief eerste schijf wordt 35,11% in 2028.
6c2	Compensatie burgers (inkomstenbelasting)	• Tarief tweede schijf wordt 37,42% in 2028.
47	Lastenverzwaring burgers via tarief eerste schijf	• Tarief derde schijf blijft 49,5% in 2028. • Verlaging AHK met € 435 naar € 2.968 in 2025.
2	Bevriezen dubbele AHK bijstand	AHK-factor in de bijstand wordt bevroren, niveau is afhankelijk van keuze voor infasering.
4	Terugdringen armoede: hoger kindgebonden budget	• Verhoging kindbedragen met circa € 184 in 2025, olopend tot circa € 412 in 2028. • Aanpassing afbouwtraject (steiler afbouwen) van 6,75% naar 8,5% in 2028 i.c.m. verhoging kindbedrag.
5	Terugdringen armoede: verhogen huurtoeslag	• Verlagen eigen bijdrage met circa € 11,50 per maand vanaf 2026 i.c.m. harmoniseren niet-AOW'ers met AOW'ers en het instellen van een lineaire inkomensafhankelijke afbouw vanaf 2025.*
	Caribisch Nederland	Reservering Caribisch Nederland conform comply-or explain.

Tabel 9. Budgettaire gevolgen pakket A met infasering inclusief HT (drie schijven en AHK, voormalig 3b)

	Maatregel in mln euro's (min-teken is saldoverbeterend)	2025	2026	2027	2028	Struc
1	Koopkracht en lastenverlichting voor werkende middeninkomens	650	1200	1650	2000	2000
	w.v. verlagen AHK met €435	-1828	-1829	-1755	-1632	-1710
	w.v. inzet verlaging tarief eerste schijf	2479	3070	3411	3659	2126
4	Terugdringen armoede: hoger kindgebonden budget	300	300	300	300	300
	w.v. aanpak knelpunt niet vrijwillig elders verblijvende partner kindgebonden budget	6	6	6	6	6
	w.v. verhoging kindgebonden budget	294	294	294	294	294
5	Terugdringen armoede: verhogen huurtoeslag	500	500	500	500	500
	w.v. afbouwpaden harmoniseren, en benaderen lineaire afbouw in 2025 en invoeren in 2026	205	275	275	275	275
	w.v. verhogen huurtoeslag vanaf 2026	0	225	225	225	275
	w.v. terugsluis latere infasering verhoging huurtoeslag d.m.v. lastenverlichting	225	0	0	0	0
6c1	Envelop gerichte lastenverlichting burgers	2500	2500	0	0	0
	w.v. inzet verlaging tarief eerste schijf	2500	2500	0	0	0
6c2	Compensatie burgers (inkomstenbelasting)	0	171	2941	3124	3308
	w.v. inzet verlaging tarief eerste schijf	0	171	2941	3124	3308
47	Lastenverzwaring burgers via tarief eerste schijf	0	0	-165	-339	-395
	Reservering Caribisch Nederland	15	15	15	15	15
	Dekking Caribisch Nederland	-15	-15	-15	-15	-15
	Saldo	-75	35	0	21	1590

Tabel 10. Invulling pakket B (arbeidskorting, voormalig 3a)

	Maatregel	Invulling
--	-----------	-----------

1	Koopkracht en lastenverlichting voor werkende middeninkomens	Twee tarieven in de inkomstenbelasting waarbij de arbeidskorting wordt verhoogd voor werkenden met een middeninkomen
6c1	Envelop gerichte lastenverlichting burgers	<ul style="list-style-type: none"> Tarief eerste schijf naar 36,48% in 2028.
6c2	Compensatie burgers (inkomstenbelasting)	<ul style="list-style-type: none"> Verhoging AK tweede knikpunt met € 333 naar € 6.032 in 2028.
47	Lastenverzwaring burgers via tarief eerste schijf	<ul style="list-style-type: none"> Verhoging AK derde knikpunt met € 511 naar € 6.624 in 2028. Stijging afbouwpercentage AK van 6,51% naar 7%.
2	Bevriezen dubbele AHK bijstand	AHK-factor in de bijstand blijft 1,575 in 2025-2027
4	Terugdringen armoede: hoger kindgebonden budget	<ul style="list-style-type: none"> Verhoging kindbedragen met circa € 168 in 2025, oplopend tot circa € 395 in 2028. Aanpassing afbouwtraject (steiler afbouwen) van 6,75% naar 7,02% in 2025 tot 8,37% in 2028 i.c.m. verhoging kindbedrag. Oplossen problematiek rondom elders verblijvende partner (circa € 6 mln. WKB).
5	Terugdringen armoede: verhogen huurtoeslag	Verlagen eigen bijdrage met circa € 11,50 per maand vanaf 2026 i.c.m. harmoniseren niet-AOW'ers met AOW'ers en het instellen van een lineaire inkomensafhankelijke afbouw vanaf 2025.*
	Caribisch Nederland	Reservering Caribisch Nederland conform comply-or explain.

Tabel 11. Invulling pakket C (afbouw AHK, voormalig 3c)

	Maatregel	Invulling
1	Koopkracht en lastenverlichting voor werkende middeninkomens	Twee tarieven in de inkomstenbelasting.
6c1	Envelop gerichte lastenverlichting burgers	<ul style="list-style-type: none"> Tarief eerste schijf naar 37,33% in 2025.
6c2	Compensatie burgers (inkomstenbelasting)	<ul style="list-style-type: none"> Verlaging AHK met € 60 naar € 3.343 in 2025.
47	Lastenverzwaring burgers via tarief eerste schijf	<ul style="list-style-type: none"> Verlaging afbouwpercentage AHK met 3% naar 3,38% in 2025.
2	Bevriezen dubbele AHK bijstand	AHK-factor in de bijstand blijft 1,575 in 2025-2027
4	Terugdringen armoede: hoger kindgebonden budget	<ul style="list-style-type: none"> Verhoging kindbedragen met circa € 184 in 2025, oplopend tot circa € 412 in 2028. Aanpassing afbouwtraject (steiler afbouwen) van 6,75% naar 8,5% in 2028 i.c.m. verhoging kindbedrag. Oplossen problematiek rondom elders verblijvende partner (circa € 6 mln. WKB).
5	Terugdringen armoede: verhogen huurtoeslag	<ul style="list-style-type: none"> Verlagen eigen bijdrage met circa € 11,50 per maand vanaf 2026 i.c.m. harmoniseren niet-AOW'ers met AOW'ers en het instellen van een lineaire inkomensafhankelijke afbouw vanaf 2025.*
	Caribisch Nederland	Reservering Caribisch Nederland conform comply-or explain.

Tabel 12. Invulling pakket D (drie schijven, voormalig 2)

	Maatregel	Invulling
1	Koopkracht en lastenverlichting voor werkende middeninkomens	Drie tarieven in de inkomstenbelasting:
6c1	Envelop gerichte lastenverlichting burgers	<ul style="list-style-type: none"> Tarief eerste schijf wordt 35,55% in 2028.
6c2	Compensatie burgers (inkomstenbelasting)	<ul style="list-style-type: none"> Tarief tweede schijf wordt 37,42% in 2028.
47	Lastenverzwaring burgers via tarief eerste schijf	<ul style="list-style-type: none"> Tarief derde schijf blijft 49,5% in 2028.
2	Bevriezen dubbele AHK bijstand	AHK-factor in de bijstand blijft 1,575 in 2025-2027
4	Terugdringen armoede: hoger kindgebonden budget	<ul style="list-style-type: none"> Verhoging kindbedragen met circa € 134 in 2025, oplopend tot circa € 358 in 2028. Aanpassing afbouwtraject (steiler afbouwen) van 6,75% naar 8,1% i.c.m. verhoging kindbedrag. Oplossen problematiek rondom elders verblijvende partner (circa € 6 mln. WKB).
5	Terugdringen armoede: verhogen huurtoeslag	<ul style="list-style-type: none"> Verlagen eigen bijdrage met circa € 11,50 per maand vanaf 2026 i.c.m. harmoniseren niet-AOW'ers met AOW'ers en het instellen van een lineaire inkomensafhankelijke afbouw vanaf 2025.*
	Caribisch Nederland	Reservering Caribisch Nederland conform comply-or explain.

*De structuurwijziging gaat pas in vanaf 2026 maar het effect van de lineaire afbouw wordt vast in 2025 benaderd als budgettaire invulling.

Pakket 5: Drieschijvenstelsel met verlaging AHK met € 335

Tabel 1. Koopkrachtbeeld pakket 5 2025-2028 per jaar met infasering

Inkomensgroep	2025 Basis (incl. correctie)	2025	2026	2027	2028	Cumulatief per jaar (2025 – 2028)
1e (<=111% WML)	1,7%	0,6%	0,9%	1,1%	0,8%	0,8%
2e (111-177% WML)	1,4%	1,1%	1,0%	1,0%	0,8%	1,0%
3e (177-271% WML)	1,0%	0,7%	0,7%	0,8%	0,9%	0,8%
4e (271-398% WML)	0,8%	0,6%	0,6%	0,8%	1,0%	0,8%
5e (>398% WML)	0,7%	0,5%	0,5%	0,8%	1,1%	0,7%
Inkomensbron						
Werkenden	1,0%	0,7%	0,6%	0,8%	1,0%	0,8%
Uitkeringsgerechtigden	2,6%	1,0%	0,8%	0,6%	0,9%	0,8%
Gepensioneerden	1,0%	0,6%	1,1%	1,3%	0,8%	0,9%
Huishoudtype						
Tweeverdieners	0,9%	0,6%	0,6%	0,9%	1,0%	0,8%
Alleenstaanden	1,3%	0,8%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%
Alleenverdieners	0,8%	0,5%	0,7%	0,8%	1,0%	0,8%
Kinderen						
Huishoudens met kinderen	0,8%	0,5%	0,3%	0,8%	0,8%	0,7%
Huishoudens zonder kinderen	1,1%	0,8%	0,7%	0,7%	1,1%	0,8%
Alle huishoudens	1,0%	0,7%	0,7%	0,9%	0,9%	0,8%

Tabel 2. Armoedeontwikkeling 2025 – 2028 pakket 5

	armoedecijfers 2024-2028	2024 streefcijfer	2025	2026	2027	2028
Pakket 5	Personen (%)	4,5%	4,4%	4,3%	4,3%	4,4%
	Kinderen (%)	4,7%	4,7%	4,6%	4,6%	4,7%

Pakket 6: gebaseerd op voormalig pakket 2 (D), met twee schijven, niet indexeren AHK in 2025 (-€41) en voor dat bedrag verhogen arbeidskorting (+€65)

Tabel 3. Koopkrachtbeeld pakket 6, 2025-2028 per jaar met infasering

Inkomensgroep	2025 Basis (incl. correctie)	2025	2026	2027	2028	Cumulatief per jaar (2025 – 2028)
1e (<=111% WML)	1,7%	0,5%	0,8%	1,0%	0,7%	0,7%
2e (111-177% WML)	1,4%	0,7%	1,0%	1,0%	0,8%	0,9%
3e (177-271% WML)	1,0%	0,5%	0,7%	0,8%	0,9%	0,8%
4e (271-398% WML)	0,8%	0,7%	0,6%	0,8%	1,0%	0,8%
5e (>398% WML)	0,7%	0,7%	0,6%	0,8%	1,1%	0,8%
Inkomensbron						
Werkenden	1,0%	0,7%	0,6%	0,8%	1,0%	0,8%
Uitkeringsgerechtigden	2,6%	1,0%	0,7%	0,6%	0,8%	0,8%
Gepensioneerden	1,0%	0,2%	1,1%	1,2%	0,7%	0,8%
Huishoudtype						
Tweeverdieners	0,9%	0,6%	0,6%	0,9%	0,9%	0,8%
Alleenstaanden	1,3%	0,7%	0,8%	0,9%	0,8%	0,8%
Alleenverdieners	0,8%	0,7%	0,7%	0,8%	1,0%	0,8%
Kinderen						
Huishoudens met kinderen	0,8%	0,6%	0,3%	0,8%	0,8%	0,7%
Huishoudens zonder kinderen	1,1%	0,8%	0,7%	0,8%	1,0%	0,8%
Alle huishoudens	1,0%	0,6%	0,7%	0,9%	0,9%	0,8%

Tabel 4. Armoedeontwikkeling 2025 – 2028 pakket 6

	armoedecijfers 2024-2028	2024 streefcijfer	2025	2026	2027	2028
Pakket 6	Personen (%)	4,5%	4,4%	4,3%	4,3%	4,4%
	Kinderen (%)	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%

Augustusbrief 2024

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	3
2	Augustusbesluitvorming	4
2.1	Besluitvorming	5
2.2	Koopkracht	8
2.3	Envelop groepen in de knel	9
3	Economisch en budgettair beeld	13
4	Interdepartementale Beleidsonderzoeken	15
	Bijlage 1. Vaststelling inkomstenkader	16
	Bijlage 2. Vaststelling uitgavenkader	26
	Bijlage 3. Taakopdrachten Interdepartementale Beleidsonderzoeken	30
	Bijlage 4. Verdeling middelen 67. InvestNL (HLA)	39

1 INLEIDING

De Augustusbrief gaat in op de budgettaire ontwikkelingen van de begroting sinds Startbrief en geeft een overzicht van de maatregelen die volgen uit de augustusbesluitvorming. Er wordt akkoord en mandaat gevraagd om de complete set aan maatregelen uit de augustusbesluitvorming te verwerken in de Miljoenennota 2025. De Miljoenennota wordt vervolgens op Prinsjesdag gepresenteerd. De tabellen met cijfers in de Augustusbrief kunnen eventueel nog wijzigen (mede als gevolg van de macro-economische doorrekening voortvloeiend uit de definitieve MEV). In de Miljoenennota wordt de definitieve stand gepresenteerd.

In de Augustusbrief wordt allereerst de augustusbesluitvorming toegelicht. De augustusbesluitvorming bestaat uit zowel uitgaven als lasten en besluitvorming over koopkracht. Vervolgens wordt het economisch en budgettair beeld (het EMU-saldo en schuld) gepresenteerd. Tot slot wordt een overzicht gegeven van de nieuwe ronde Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's).

2 AUGUSTUSBESLUITVORMING

De augustusbesluitvorming bestaat uit besluitvorming over uitgaven en lasten (paragraaf 2.1) en besluitvorming over koopkracht (paragraaf 2.2). Bij de besluitvorming over koopkracht wordt ook de envelop Groepen in de Knel uit het Hoofdlijnenakkoord (HLA) verdeeld. Deze wordt los toegelicht in paragraaf 2.3.

Zoals aangekondigd in de Startbrief wordt het inkomstenkader en het uitgavenkader vastgesteld in de Miljoenennota. Het inkomstenkader is opgenomen in bijlage 1 en het uitgavenkader in bijlage 2. De kaders kunnen eventueel nog wijzigen (mede als gevolg van de macro-economische doorrekening voortvloeiend uit de definitieve MEV). In de Miljoenennota wordt de definitieve stand van de kaders gepresenteerd.

2.1 Besluitvorming

Onderstaande tabel geeft de hoofdlijnen van de besluitvorming over de uitgaven en de lasten weer. De individuele reeksen worden onder de tabel kort toegelicht. In bijlage 1 is een overzicht te vinden van de gehele besluitvorming over de inkomsten.

In de besluitvorming zijn de aanvullende uitgaven voor de Hersteloperatie Toeslagen gedekt. De gevolgen van de gerechtelijke uitspraak over Box 3 en het Duits vastgoedfonds Söndervermogen worden voor 2025 en verder gedekt. Daarnaast bevat het beeld ook dekking voor de tegenvaller in de motorrijtuigenbelasting. Aan de uitgavenkant zijn generale tegenvallers bij onder andere de EU-afdrachten en de aanvullende uitgaven voor de opvang van Oekraïense ontheemden verwerkt.

Aanvullend hierop is aan de uitgavenkant de uitvoeringsinformatie van SZW en VWS verwerkt. Daarnaast is budget gevonden voor:

- Grensbewaking door de Koninklijke Marechaussee (KMar);
- Aanvulling defensie-uitgaven tot de 2% NAVO-doelstelling;
- Politie;
- Aanscherping van de taaleis bij de inburgering;
- Uitwerking van asielmaatregelen uit het HLA;
- Verlaging van het structurele aandeel van het postennetwerk in de apparaatstaakstelling;
- Funderingsproblematiek;
- Compensatie voor de verhoging van BTW op leermiddelen;
- Verlenging van het programma schoolmaaltijden;
- Reservering middelen uit het NGF voor de ACS-landen en Caribisch Nederland;
- Groepen in de knel;
- Terugdraaien 30% regeling naar een forfait van 27% en verhogen salarisnorm;
- Terugdraaien versoering van de giftenaftrek;
- Introductie algemeen woningtarief overdrachtsbelasting 8%.

Tabel 1 Hoofdlijnen besluitvorming

In miljoenen euro, + is saldooverslechterend	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Toeslagen	284	1.008	684	343		
Dekkingsvoorstel toeslagen		- 1.650	- 400	- 250		
Box 3	6.385	1.695	1.751			
Sondervermogen	1.053	6	6	6	6	6
Dekking Box 3		- 1.775	- 980	- 530	- 180	- 180
Motorrijtuigenbelasting (MRB)		42	96	165	228	248
Versoberen tariefkorting naar 25%			- 159	- 182	- 262	- 218
Mee- en tegenvallers uitgaven	795	- 1.265	1.107	983	1.052	1.057
wv. EU-afdrachten	679	- 707	1.273	1.167	1.142	1.162
wv. Overig	116	- 558	- 166	- 184	- 90	- 105
Oekraïne opvang ontheemden			3.041	1.168		
Aanvullende besluitvorming	- 703	772	1.461	1.688	1.906	2.037
Uitgaven						
Uitvoeringsproblematiek SZW	291	233	167	307	418	504
Uitvoeringsbeeld en besparingsverliezen VWS	- 904	508	6	- 26	- 3	- 5
Grensbewaking KMar		45	56	82	139	151
Defensie kasschuif 2025		- 500		170	171	160
Defensie aanvulling 2%			761	674	534	565
Aanscherping taaleis B1	15	15	15	15	15	15
Stelpost uitwerking asielmaatregelen HLA	25	50	50	50	50	50

In miljoenen euro, + is saldooverslacherend	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Funderingsproblematiek		- 99	14	14	14	
Postennetwerk		11	24	35	47	52
Compensatie verhoging btw op leermiddelen			60	60	60	60
Schoolmaaltijden		90	90	90	90	90
NGF Cariben	- 130	40	20	10	10	
Groepen in de knel		100	100	100	100	100
Politie		50	100	100	100	100
Lasten						
30%-regeling: forfait van 27% en verhogen salarisnorm		3	43	- 20	19	37
Terugdraaien versobering giftenaftrek voor andere giften in de IB		51	51	51	164	189
Introductie algemeen woningtarief overdrachtsbelasting 8% incl. anticipatie-effect		205	- 49	108	108	108
Dekking overdrachtsbelasting uit Woningbouw HLA (uitgaven)		- 30	- 46	- 132	- 130	- 138

Toeslagen

Het voorgaande kabinet heeft in samenspraak met de Tweede Kamer in totaal 2,3 miljard gereserveerd voor de verbetering van de aanvullende schaderoutes van toeslagenouders. De dekking bestaat voor 1,4 miljard uit het inhouden van de uit te keren eindejaarsmarge in 2025 en voor 0,9 miljard uit het inhouden van een deel van de nog uit te keren prijsbijstelling tranche 2025.

Box 3

Dit betreft de kosten van aanvullend rechtsherstel en de derving binnen het overbruggingsstelsel.

Söndervermogen

De Hoge Raad heeft geoordeeld dat een groot Duits vastgoedfonds dat in Nederland opereert niet belastingplichtig is in Nederland en daarom geen winstbelasting had hoeven te betalen tussen 1997 en 2009. Het arrest heeft ook consequenties voor latere jaren en voor andere vergelijkbare Duitse fondsen die in Nederlands vastgoed zitten.

Dekking box 3

Met het infaseren van de koopkrachtenveloppen wordt voorzien in dekking voor voor box 3. Dit wordt aangevuld met 245 miljoen door het naar voor halen van het verhogen van de Awf-premie, 320 miljoen door het verhogen van de AOF-premie, en 400 miljoen binnen box 3 (door de verlaging uit het HLA terug te draaien).

Motorrijtuigenbelasting (MRB)

In de Voorjaarsnota van dit jaar is besloten tot een nieuwe tariefkorting in de MRB voor emissievrije personenauto's vanaf 2026. Uit de nieuwe cijfers blijkt dat de budgettaire derving fors hoger uitvalt dan geraamd ten tijde van de Startbrief. Dit wordt gedekt door de maatvoering van de tariefkorting te versoberen naar 25% vanaf 2026 en 0% vanaf 2030. Dit betekent dekking binnen elektrische voertuigen (EV).

EU-afdrachten

De raming van de Nederlandse afdracht aan de Europese Unie is op basis van de verwachte onderuitputting in de EU-begroting 2025 neerwaarts bijgesteld met 1,3 miljard in 2025. Een deel van hiervan schuift door naar 2026 en 2027. Daarnaast is sprake van een structurele tegenvaller op de bni-afdracht van 0,9 miljard vanwege de enerzijds lagere ontvangsten van de invoerrechten op EU-niveau en anderzijds doordat het Nederlandse bni relatief t.o.v. de EU als totaal hoger ligt dan verwacht.

Overig

De post overig bestaat uit tegenvallers op de generale dossiers afpakken en asiel (crisisnoodopvang) in 2024 en een meerjarig opwaartse bijstelling van de gasbaten.

Oekraïne opvang ontheemden

De extra uitgaven voor opvang van Oekraïense ontheemden in 2026 en 2027 worden in de begroting verwerkt.

Uitvoeringsproblematiek SZW

Er is sprake van een structurele uitvoeringstegenvaller op de SZW-begroting onder meer als gevolg van de verwerking van uitvoeringsinformatie van het UWV en de nieuwe macro-economische raming van het CPB. De grootste tegenvallers zijn op de Wet Werk Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) en de Ziektewet. Bij de WIA is sprake van een tegenvaller van 252 miljoen euro structureel en bij de Ziektewet van 109 miljoen euro structureel. De uitvoeringstegenvaller in 2025 wordt intertemporeel gedekt op de SZW-begroting. Daarnaast starten we in het najaar van 2024 een IBO naar de WIA.

Uitvoeringsbeeld en besparingsverliezen VWS

Het uitvoeringsbeeld laat in 2024 een per saldo meevaller zien, met name door onderschrijding in de wijkverpleging. Verder is er sprake van incidentele besparingsverliezen in 2025 en een structurele tegenvaller uit de uitvoeringsinformatie in de Wlz en de niet-akkoordsectoren in de Zvw. Deze worden gedekt door op basis van de uitvoeringsinformatie het kader voor de wijkverpleging te actualiseren.

Grensbewaking KMar

Voor het intensiveren van de grensbewaking door de KMar wordt extra geld beschikbaar gesteld. Deze uitgaven aan de KMar tellen mee voor de 2% NAVO-doelstelling.

Defensie kasschuif 2025 en aanvulling 2%

Dit betreft de aanvulling van de defensie-uitgaven tot de 2% NAVO-doelstelling in de periode 2026-2029. De aanvulling vindt plaats na het verwerken van de kasschuiven op de defensiebegroting vanuit 2025.

Politie

Voor de politie wordt 50 miljoen in 2025, 75 miljoen in 2026 en 100 miljoen vanaf 2027 per jaar beschikbaar gesteld.

Aanscherping taaleis B1

Dit betreft aanvullende uitgaven om de taaleis voor inburgering aan te scherpen tot het niveau B1.

Stelpost uitwerking asielmaatregelen HLA

Voor de uitwerking van asielmaatregelen uit het HLA is een structurele stelpost (reservering) opgenomen.

Postennetwerk

De apparaatstelling op het postennet wordt structureel verzacht. Hiervan wordt een deel binnen het ODA-budget gedekt en een deel generaal opgevangen.

Funderingsproblematiek

De helft van de totale meevaller in 2025 (totaal is 113 miljoen) als gevolg van het uitstel van de wet vereenvoudiging huurtoeslag wordt ingezet voor funderingsproblematiek. Het gaat om 56 miljoen euro verdeeld over de jaren 2025 tot en met 2028 voor verbetering van de informatievoorziening en gebiedsgerichte ondersteuning.

Compensatie verhoging btw op leermiddelen

Scholen in het primair en voortgezet onderwijs worden gecompenseerd voor de btw-verhoging op leermiddelen. Ook mbo-instellingen ontvangen een compensatie voor deze btw-verhoging voor leermiddelen voor basisvaardigheden voor studenten onder de 18 jaar.

Schoolmaaltijden

Het programma schoolmaaltijden wordt verlengd. Het totale bedrag voor verlenging bedraagt 135 miljoen structureel. Hiervan wordt 45 miljoen per jaar gedekt uit de envelop Groepen in de knel waardoor 90 miljoen resteert.

NGF Cariben

In het Nationaal Groeifonds (NGF) wordt 80 miljoen verspreid over 2025-2028 toegekend voor de ACS-landen en Caribisch Nederland (CN). Deze middelen zijn bedoeld voor een subsidieregeling voor projecten m.b.t.: klimaatverandering/energietransitie, kwaliteit van het onderwijs, (digitale) infrastructuur, kostenefficiëntie in de voedselproductie en verduurzaming van economische sectoren.

Groepen in de knel

Voor de envelop Groepen in de knel wordt vanaf 2025 aanvullend 100 miljoen per jaar beschikbaar gesteld.

30%-regeling: forfait van 27% en verhogen salarishnorm

Er komt een constant forfait van 27% vanaf 2027. De salarishnorm wordt, met overgangsrecht, verhoogd.

Terugdraaien versoering giftenaftrek voor andere giften in de inkomstenbelasting

De voorgenoemde verhoging van de drempel en verlaging van het plafond voor andere giften in de giftenaftrek in de inkomstenbelasting (IB) wordt teruggedraaid.

Introductie algemeen woningtarief overdrachtsbelasting 8% incl. anticipatie-effect

In de overdrachtsbelasting wordt een nieuw algemeen tarief geïntroduceerd voor woningen van 8%. Hierdoor is het algemene tarief van 10,4% niet meer van toepassing op de verkrijging van een woning. Dit leidt tot een verlaging van de belastingdruk van beleggers in woningen.

Dekking overdrachtsbelasting uit Woningbouw HLA (uitgaven)

De introductie van het algemeen woningtarief van 8% in de overdrachtsbelasting kost 480 miljoen euro tot en met 2029 en 208 miljoen euro structureel vanaf 2030. De 480 miljoen euro wordt volledig gedekt uit de woningbouwenvolop in het HLA.

2.2 Koopkracht

Met een evenwichtig koopkrachtpakket ondersteunt het kabinet kwetsbare groepen en werkende middeninkomens. Bij de invulling van het pakket heeft het kabinet invulling gegeven aan de doelen van het Hoofdlijnenakkoord: Het niet laten oplopen van armoede en kinderarmoede ten opzichte van 2024, het inzetten van middelen zodat werkende middeninkomens er op vooruit gaan, het verlagen van de marginale druk en de wens om het belastingstelsel begrijpelijker te maken.

Het kabinet stelt daarom voor de tarieven in de loon- en inkomstenbelasting te wijzigen, zodat mensen met een middeninkomen meer te besteden hebben. Onder de huidige wetgeving zijn er drie belastingtarieven, waarvan de eerste twee aan elkaar gelijk zijn als ook het tarief van de maximale premie voor de volksverzekeringen in deze vergelijking wordt meegenomen. Dat tarief wordt aangeduid als het gezamenlijke basistarief. Met de voorgestelde tariefwijzigingen wordt dit gezamenlijke basistarief gesplitst in twee tarieven zodat gericht lastenverlichting kan plaatsvinden voor belastingplichtigen met een middeninkomen. Door een tariefsverlaging in de inkomstenbelasting en een vereenvoudiging in de huurtoeslag maakt het kabinet werken lonender. Hiervoor zet het kabinet de verschillende gereserveerde middelen voor lastenverlichting en de middelen voor het kindgebonden budget en de huurtoeslag in. Aanvullend financiert het kabinet deze lastenverlichting door het verlagen van de algemene heffingskorting. Het koopkrachtbeeld laat zien dat met de maatregelen de koopkrachtontwikkeling tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden in balans wordt gebracht.

Het kabinet neemt een ambitieus pakket aan maatregelen om groepen in de knel te helpen en zorgt ervoor dat armoede onder personen en kinderen niet toeneemt. Het kabinet heeft oog voor kwetsbare groepen en heeft in het Hoofdlijnenakkoord de ambitie uitgesproken om groepen in de knel tegemoet te komen en het percentage personen en kinderen die in armoede leven niet te laten stijgen in de komende jaren. Met de invulling van de lastenmaatregelen zal aan deze ambitie worden voldaan. Met name de intensiveringen van de huurtoeslag en het kindgebonden budget zorgen voor een verbetering van de positie van huishoudens rondom de armoedegrens. Daarnaast heeft het kabinet invulling gegeven aan de envelop uit het Hoofdlijnenakkoord voor groepen in de knel.

Tabel 2 Invulling lastenmaatregelen en koopkrachtbesluitvorming (+ is saldoverbeterend)

Maatregel	2025	2026	2027	2028	2029
K1 Aanpassingen AHK	1096	1099	1041	897	897
K2 Aanpassen tarieven inkomstenbelasting	- 4450	- 4966	- 5437	- 5673	- 5819
K3 Aanpak knelpunt partnerbegrip kindgebonden budget	- 6	- 6	- 6	- 6	- 6
K4 Verhoging kindgebonden budget	- 282	- 281	- 288	- 297	- 286
K5 Vereenvoudiging huurtoeslag	- 215	- 275	- 275	- 275	- 275
K6 Verhoging huurtoeslag	0	- 225	- 225	- 225	- 225
K7 Bevriezen dubbele AHK bijstand	- 72	- 167	- 263	- 251	- 277
K8 Reservering Caribisch Nederland	- 9	- 9	- 9	- 9	- 9

K1 Aanpassingen AHK

De AHK wordt verlaagd met € 335 in 2025 en het afbouwpunt van de AHK wordt gekoppeld aan de hoogte van het wettelijk minimumloon.

K2 Aanpassen tarieven inkomstenbelasting

De tarieven in de inkomstenbelasting worden aangepast. Een nieuwe tweede schijf wordt geïntroduceerd. Het tarief eerste schijf wordt 35,36% in 2028, het tarief tweede schijf wordt 37,44% in 2028 en het tarief derde schijf blijft 49,50%.

K3 Aanpak knelpunt partnerbegrip kindgebonden budget

Het knelpunt in de WKB in het partnerbegrip rondom niet vrijwillig elders verblijvende partners wordt opgelost.

K4 Verhoging kindgebonden budget

De WKB wordt verhoogd via de kindbedragen met circa € 184 in 2025, oplopend tot circa € 412 in 2028. Dit gebeurt in combinatie met het steiler afbouwen van 6,75%, oplopend tot 8,5% in 2028.

K5 Vereenvoudiging huurtoeslag

De afbouwpaden voor AOW-ers en niet-AOW-ers in de huurtoeslag worden geharmoniseerd. Daarnaast wordt er een lineaire afbouw ingesteld per 2026, die in 2025 wordt benaderd.

K6 Verhoging huurtoeslag

De eigen bijdrage in de huurtoeslag wordt verlaagd met € 11,50 per maand.

K7 Bevriezen dubbele AHK bijstand

De AHK-factor in de bijstand blijft 1,575 in 2025-2027.

K8 Reservering Caribisch Nederland

Er wordt 9 miljoen euro gereserveerd voor lastenverlichting en het terugdringen van armoede voor Caribisch Nederland.

2.3 Envelop groepen in de knel

Het kabinet heeft invulling gegeven aan de envelop uit het Hoofdlijnenakkoord voor groepen in de knel. Onder de maatregelen vallen het voorzetten van schoolmaaltijden en een samenhangend pakket gericht op het aanpakken van problematische schulden. Daarnaast betreft het een aantal gerichte maatregelen die specifieke knelpunten in toeslagen, sociale zekerheid en fiscaliteit wegnemen. Ten slotte is er een reservering gemaakt voor nog nader uit te werken onderwerpen. Hierover zal in het voorjaar worden besloten.

Tabel 3 Groepen in de knel (+ is saldobelastend)

Nr.	Budgettaire effecten maatregelen, in mln. euro's	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.
G1	Reservering voorjaar	193	104	149	136	110	412
G2	Maatregelen basispakket IBO problematische schulden	24	56	73	100	100	75
G3	Aanpassing handhaving sociale zekerheid	6	12	12	12	12	12
G4	Schoolmaaltijden	45	45	45	45	45	45
G5	Aanpassen toeslagpartnerbegrip: oplossing voor achterblijvers noodgedwongen elders verblijvende partner	1	12	12	12	12	12
G6	Niet meer met terugwerkende kracht vaststellen van grondslag toeslagen obv verblijfstitel en recht kinderbijslag	0	5	5	5	5	5
G7	Verlengen aanvraagtermijn toeslagen	0	5	5	5	5	5
G8	Verhogen forfait aftrekbaar bedrag extra vervoerskosten door ziekte of invaliditeit in de inkomstenbelasting	1	1	1	1	1	1
G9	Netto i.p.v. bruto terugvorderen	1	31	31	31	31	31
G10	Reservering voor aanpak armoede Caribisch Nederland	2	2	2	2	2	2
G11	IPS gemeentelijke doelgroep	4	3	2	0	0	0
G12	Tijdelijke verlenging noodfonds energie	60	60	0	0	0	0
	Totaal	337	337	337	349	323	600

Toelichting maatregelen

G1. Reservering voorjaar

Dit betreft een reservering voor nog nader uit te werken beleidsopties bij onderwerpen zoals OCTAS, Participatiewet, Toeslagenwet, Caribisch Nederland en werkende armen kinderopvang. Deze middelen worden betrokken bij de voorjaarsbesluitvorming 2025 en gereserveerd op de Aanvullende Post van Financiën.

G2. Integraal pakket problematische schulden

Het kabinet voert een pakket aan maatregelen in om problematische schulden fundamenteel aan te pakken. Dit pakket is gebaseerd op het basispakket uit het IBO Problematische Schulden. Tabel 4 geeft de maatregelen waar voor is gekozen, inclusief budgettaire reservering. Zo breiden we de basisdienstverlening schuldhulp verder uit en scherpen we de (wettelijke) kwaliteitseisen voor schuldhulpverlening aan, zodat verschillen in het aanbod en het bereik van schuldhulpverlening tussen gemeenten verkleind worden. Daarnaast heeft het kabinet de ambitie om een integraal schuldenoverzicht in te voeren, zodat mensen meer inzicht in hun financiën krijgen. We verbeteren het stelsel van publieke en private invordering door te investeren in vroegsignalering en te kijken naar de rol die gerechtsdeurwaarders daarin kunnen vervullen. Ook moeten de kosten van invordering minder snel oplopen en moeten schuldeisers intensief samenwerken, onder meer door de invordering van het Rijk beter op elkaar af te stemmen en de publieke en private invordering beter te coördineren. Voordat het CJIB aanmaningkosten in rekening brengt, zal er eerst een (gratis) betalingsherinnering worden verstuurd. Op die manier worden mensen niet direct met extra kosten geconfronteerd als zij een keer vergeten tijdig te betalen. Daarnaast zal het CJIB in staat worden gesteld om mensen die verkeren in situaties van overmacht beter te helpen door de verhogingen bij Wahv-boetes kwijt te kunnen schelden. Tot slot gaat het kabinet kleinere kredieten beter reguleren, o.a. door de implementatie van de Europese Consumentenkredietlijn (CCD2) en het invoeren van een leeftijdsverificatie voor Buy Now, Pay Later.

Het kabinet werkt de maatregelen de komende tijd verder uit. Bij de verdere uitwerking van het pakket worden de maatregelen getoetst op doelmatigheid, uitvoerbaarheid en juridische haalbaarheid. De kosten van individuele maatregelen kunnen hoger of lager uitvallen. Hierbij geldt dat de maatregelen in totaal moeten passen binnen de budgettaire reservering voor dit pakket.

Tabel 4 Maatregelen basispakket IBO problematische schulden

Maatregelen, bedragen in mln. euro's.	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Beleidsver- antwoordelijk departement
I Integraal schuldenoverzicht voor huishoudens; met toegang voor hulpverleners en deurwaarders en voor verbetering vroegsignalering		10	10	40	40	40	15	SZW
II Eén overheidsincasso*			7	10	10	10	10	J&V
III Zorgplicht gerechtsdeurwaarders**	1	3	3	3	3	3	3	J&V
IV Collectief afbetalingsplan		1	1					J&V
V Aanscherpen wettelijke (kwaliteits)eisen voor schuldhelpverlening		7	8	8	8	8	8	SZW
Discretionaire ruimte om kostenoploop boetes ongedaan te maken en kosteloze betalingsherinnering		10	19	19	19	19	19	J&V
Verdiene aan kosten bij (door)verkoop van (executie)dossiers verbieden		1	1					J&V
Alle kosten rondom invordering herijken en implementeren van het sociaal tarief	3	3	3					J&V
Pauzeknop voor incasso-activiteiten		1	1					SZW
Betere vroegsignalering met structurele financiering	20	20	20	20	20	20	20	SZW
Opstartkosten overige maatregelen basispakket***		1	1					SZW/FIN
Totale kosten pakket 1	24	56	73	100	100	100	75	

* Exclusief structurele middelen vanaf 2032 voor SKD en schuldenknooppunt, ** Exclusief middelen voor clustering Rijksincasso

*** Betreft maatregelen: Eén helder schuldentrajec; betaal- en ontvangstmomenten op elkaar afstemmen; ondergrens BKR verlagen; leeftijdsverificatie BNPL; verlagen verificatiegrens kredietwaardigheidstoets

G3. Aanpassing handhaving sociale zekerheid

Het wetstrajec handhaving sociale zekerheid en de bijbehorende wijzigingen voorzien in een verruiming van de handhavingsbevoegdheden. Hierdoor krijgt de uitvoering de ruimte om bij een vergissing in de sociale zekerheid niet altijd over te gaan tot sanctionering en is het bijvoorbeeld mogelijk om korterdurende maatregelen (kortingen op uitkeringen) op te leggen bij mensen die een fout hebben gemaakt. Daarnaast worden er vanaf 2026 middelen gereserveerd voor de bredere herijking van het handhavingsinstrumentarium.

G4. Schoolmaaltijden

Het programma schoolmaaltijden wordt verlengd. Het totale bedrag voor verlenging bedraagt 135 miljoen structureel. Hiervan wordt 45 miljoen gedekt uit de envelop groepen in de knel.

G5. Aanpassen toeslagpartnerbegrip: oplossing voor achterblijvers noodgedwongen elders verblijvende partner

Mensen met een noodgedwongen elders verblijvende partner worden voortaan als alleenstaanden behandeld voor alle toeslagen met uitzondering van de huurtoeslag. In de huidige regelgeving zijn deze mensen toeslagpartner als ze getrouwd of geregistreerd partner zijn. Wanneer er sprake is van een partner in detentie, een nareizende partner of een partner Vertrokken Onbekend Waarheen, kan deze partner echter vaak niet bijdragen aan het huishouden. De maatregel zorgt ervoor dat deze mensen de alleenstaande ouderkop (ALO-kop) ontvangen (à 3.500 euro) en de hogere andere toeslagen die horen bij de situatie als alleenstaande. Daarmee voorkomt de maatregel financiële problemen, kinderarmoede en potentieel grote terugvorderingen.

G6. Niet meer met terugwerkende kracht vaststellen van grondslagen toeslagen op basis van verblijfstitel en recht kinderbijslag

De grondslagen van alle toeslagen worden niet meer met terugwerkende kracht vastgesteld bij wijzigingen op basis van verblijfstitel en recht op kinderbijslag. De grondslag van toeslagen worden dan pas bijgesteld vanaf de datum van een beslissing door SVB en IND. Op dat moment is de burger bekend met de gewijzigde situatie. Dit voorkomt schulden en problemen bij het innen van terugvorderingen.

G7. Verlengen aanvraagtermijn toeslagen

De aanvraagtermijn van de zorg- en huurtoeslag wordt verlengd van 1 september t+1 naar het einde van dat jaar. Dit vormt een verheldering van het stelsel door beter aan te sluiten bij vaste verandermomenten en voorkomt onzekerheid bij burgers en niet-gebruik van toeslagen bij burgers.

G8. Verhogen forfait aftrekbaar bedrag extra vervoerskosten door ziekte of invaliditeit in de inkomstenbelasting

De maatregel verhoogt het bedrag dat men fiscaal mag aftrekken bij extra vervoerskosten door ziekte of invaliditeit. Deze maatregel wordt tevens vereenvoudigd voor burgers doordat een vast bedrag in aftrek kan worden gebracht in plaats van de werkelijke meerkosten (leefkilometers). Het voorstel is om dit vaste bedrag te verhogen naar 0,60 euro per kilometer.

G9. Netto i.p.v. bruto terugvorderen

Uitkeringsgerechtigden krijgen hun uitkering nu netto op hun rekening maar moeten een eventuele terugvordering bruto, inclusief loonheffingen, terugbetalen indien de terugvordering de jaargrens passeert (terugvordering binnen hetzelfde jaar is netto-netto). Het verschil tussen bruto en netto kunnen zij later via hun belastingaangifte terugkrijgen, maar dat kan in de tussentijd leiden tot liquiditeitsproblemen. Daarnaast is het terugvragen complex en kan niet iedereen het volledige bedrag terugkrijgen. Met deze maatregel worden terugvorderingen in twee stappen netto gemaakt. Eerst wordt deels kwijtgescholden en teruggevorderd ter hoogte van netto. Vervolgens wordt juridisch bezien of terugvorderingen niet langer kunnen worden aangemerkt als negatief inkomen.

G10. Reservering voor aanpak armoede Caribisch Nederland (CN)

De Commissie sociaal minimum CN concludeert dat in 2023 ten minste een derde van de inwoners in Caribisch Nederland in armoede leeft. Met deze middelen kan de uitvoeringscapaciteit en dienstverlening op de eilanden versterkt worden voor armoedebeleid en schuldhulpverlening. Daarnaast kan SZW de monitoring van armoedeproblematiek verbeteren.

G11. IPS gemeentelijke doelgroep

IPS (Individuele Plaatsing en Steun) begeleidt mensen met een (ernstige) psychische aandoening bij het verkrijgen en behouden van betaald werk. Bovendien wordt gezorgd voor hulp bij het combineren van betaald werk en de bestaande uitkering. Voor de UWV-doelgroep is structureel budget voor IPS beschikbaar. Met dit budget kan in 2025 ook één cohort van de gemeentelijke doelgroep (mensen in de Participatiewet) meerjarig geholpen worden. De IPS-regeling loopt nu af in 2027.

G12. Tijdelijke verlenging noodfonds energie

Voor 2025 en 2026 wordt 60 miljoen euro per jaar beschikbaar gesteld om een energiefonds in te richten dat steun biedt aan huishoudens die hun energierekening niet kunnen betalen. Daarbij is bereidheid van private partijen om aan dit fonds bij te dragen een voorwaarde onontbeerlijk. Voor 2025 worden de middelen toegevoegd aan de begroting van SZW. Voor 2026 worden de middelen gereserveerd op de Aanvullende Post.

3 ECONOMISCH EN BUDGETTAIR BEELD

De Nederlandse economie groeit weer na een turbulente periode. Na een periode van sterke economisch groei volgde vanaf de tweede helft van 2022 een periode van stagnatie. Dit kwam door de tegenvallende groei in consumptie en investeringen vanwege onder meer de hoge inflatie en de renteverhogingen van centrale banken. Het CPB raamt nu een economische groei van 0,6 procent in 2024 en 1,6 procent in 2025. De inflatie neemt de komende jaren af, maar blijft in 2024 hoog. Over 2026 bedraagt deze naar verwachting 3,6 procent. De lonen groeien in 2024 sterk, onder andere vanwege de arbeidsmarktkrapte en de vertraagde doorwerking van inflatie in de lonen. Hierdoor en dankzij lastenverlichtingen hebben huishoudens meer te besteden dan het jaar ervoor.

Tabel 5 Economisch beeld

	Augustus- raming (eMEV)			Voorjaar raming (CEP)		
	2022	2023	2024	2025	2024	2025
Bbp-groei (%)	5	0,1	0,6	1,6	1,1	1,6
Werkloze beroepsbevolking (% beroepsbevolking)	3,5	3,6	3,7	3,89	3,7	3,9
Cao-loon bedrijven (%)	3,1	5,9	6,6	4,3	6	3,9
Inflatie(cpi, %)	10	3,8	3,6	3,2	2,9	2,8
Personen in armoede (%)	4,8	4,6	4,5	4,1	4,7	4,9

Budgettair beeld

Tabel 6 EMU-saldo en schuld in procenten bbp

	2024	2025	2026	2027	2028
EMU-saldo FIN (procenten bbp, + = overschot)					
EMU-saldo Voorjaarsnota 2024	- 2,5%	- 2,8%	- 4,0%	- 2,6%	- 3,0%
Inkomsten	0,1%	0,0%	0,4%	0,7%	0,6%
<i>wv. effecten hoofdlijnenakkoord (inkomsten)</i>	0,0%	- 0,6%	- 0,3%	0,0%	0,0%
<i>wv. overige mutaties inkomsten</i>	0,1%	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%
Uitgavenkader	1,2%	0,7%	0,7%	0,2%	0,6%
<i>wv. effecten nota's van wijzigingen</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
<i>wv. effecten hoofdlijnenakkoord (uitgaven)</i>	0,0%	- 0,1%	0,1%	0,1%	0,4%
<i>wv. besluitvorming netto-uitgaven binnen het kader</i>	- 0,1%	0,2%	- 0,4%	- 0,2%	- 0,2%
<i>wv. Realistisch ramen</i>	0,6%	0,3%	0,4%	- 0,2%	- 0,2%
<i>wv. loon- en prijsontwikkeling uitgaven</i>	0,0%	- 0,3%	- 0,3%	- 0,3%	- 0,3%
<i>wv. overige uitgavenmutaties met kadercorrectie</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	- 0,1%
<i>wv. technische verwerking HLA (o.a. rente buiten uitgavenkader)</i>	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%	0,9%
Niet-kaderrelevante uitgaven en correcties van EMU-saldo	- 0,4%	- 0,8%	- 0,9%	- 0,8%	- 0,76%
<i>wv. Oekraïne besluitvorming</i>	0,0%	0,0%	- 0,2%	- 0,1%	0,0%
<i>wv. rente staatschuld</i>	0,0%	- 0,1%	- 0,1%	- 0,1%	- 0,1%
<i>wv. overige niet-kaderrelevante uitgaven en correcties van het EMU-saldo</i>	0,4%	0,0%	0,2%	0,2%	0,2%
<i>wv. technische verwerking HLA (o.a. rente buiten uitgavenkader)</i>	- 0,8%	- 0,7%	- 0,8%	- 0,9%	- 0,9%
EMU-saldo medeoverheden	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Noemereffect (ontwikkeling bbp)	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%
Saldo Augustusbrief 2025	- 1,5%	- 2,8%	- 3,7%	- 2,4%	- 2,4%
EMU-schuld Augustusbrief 2025	44,2%	46,5%	50,0%	50,7%	51,6%

Het EMU-saldo wordt voor dit jaar geraamd op – 1,5 procent bbp. Voor 2025 wordt het saldo geraamd op – 2,8 procent bbp. Daarmee verbetert het saldo in 2024 met 1 procent bbp ten opzichte van de Voorjaarsnota. In 2025 blijft het saldo ten opzichte van de Voorjaarsnota 2024 gelijk. De EMU-schuld komt naar verwachting dit jaar uit op 44,2 procent bbp en loopt op naar 52,4 procent bbp in 2029.

De ingefaseerde lastenverlichtingen uit het Hoofdlijnenakkoord hebben, in combinatie met de HR-uitspraken over box 3, een saldooverslechterend effect in vooral 2025 en 2026. De macro-economische doorwerking van de cMEV-raming van het CPB op de inkomsten heeft juist een saldoverbeterend effect. Dit komt onder andere door de gestegen inflatie en contractloonstijging. Samengenomen leidt dit ten opzichte van de Voorjaarsnota tot hogere belasting- en premieontvangsten vanaf 2026.

Onder het uitgavenkader zijn er verschillende ontwikkelingen. De nota's van wijziging op de Voorjaarsnota en de verwerking van het Hoofdlijnenakkoord leiden vanaf 2026 tot een daling van de uitgaven en daarmee een saldoverbetering. De augustusbesluitvorming heeft een saldoverbeterend effect in 2024 en 2025 en een saldooverslechterend effect vanaf 2027. Een belangrijke verklaring voor dit verloop zijn de verwerkte kasschuiven waarmee uitgaven uit 2024 en 2025 worden doorgeschoven naar latere jaren. Hiermee wordt de begroting in een meer realistisch kasritme gezet. De gestegen loon- en prijsontwikkeling in cMEV-raming van het CPB leidt tot meerjarig hogere uitgaven. Ten slotte leidt de technische verwerking van het HLA tot lagere uitgaven onder het plafond. Dit komt omdat de bij de start van het huidige kabinet onder andere de rentelasten op de staatsschuld en Oekraïne-uitgaven buiten het uitgavenkader geplaatst zijn en de belasting- en invorderingsrente is overgeheveld naar het lastenkader. Daarom is bij de niet-kaderrelevante uitgaven een spiegelbeeldige reeks opgenomen.

De niet-kaderrelevante uitgaven stijgen vooral door deze technische verwerking van het HLA. In 2026 en 2027 worden aanvullende uitgaven gerelateerd aan de oorlog in Oekraïne. Dit is saldooverslechterend. Hiernaast dalen de rente-uitgaven op de staatsschuld ten opzichte van de Voorjaarsnota licht, wat een saldoverbeterend effect is. Ook zijn er in 2024 een aantal technische posten die saldoverbeterend zijn: de zogeheten kas-transactie-verschillen.

Het bbp is in de cMEV-raming gestegen, vooral door de revisie van de nationale rekeningen door het CBS en door de gestegen inflatie. Dit leidt ertoe dat het EMU-tekort uitgedrukt in procenten van het bbp kleiner wordt. Dit is een saldoverbeterend effect van 0,1 tot 0,2 procent bbp in alle jaren.

4 INTERDEPARTEMENTALE BELEIDSONDERZOEKEN

Dit najaar start een nieuwe ronde Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's). De taakopdrachten worden als bijlage bij de Miljoenennota gepubliceerd. Het voorstel is om deze ronde IBO's uit te voeren naar: 1) mentale gezondheid en ggz, 2) arbeidsmigratie, en 3) huursector. Met deze Augustusbrief stemt de Ministerraad in met de taakopdrachten van deze IBO's (zie bijlage 3).

Daarnaast start in het najaar 2024 een IBO naar de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA). De taakopdracht wordt nog voorgelegd aan de Ministerraad.

BIJLAGE 1. VASTSTELLING INKOMSTENKADER

In deze Miljoenennota worden de beleidsmatige aanpassingen uit het Hoofdlijnenakkoord vastgelegd in het inkomstenkader. Het inkomstenkader wordt gebruikt om tegelijkertijd de overheidsfinanciën en de lastendruk voor burgers en bedrijven te beheersen. Met het vastleggen van het inkomstenkader committeert het kabinet zich aan het gepresenteerde beleidsmatige pad voor de ontwikkeling van de inkomsten. Beleidsmatige aanpassingen ten opzichte van dit pad dienen gecompenseerd te worden met andere lastenmaatregelen. De som van alle mutaties ten opzichte van deze stand moet nul zijn, om het inkomstenkader weer te sluiten.

Schommelingen in de inkomsten als gevolg van overige oorzaken – met name economische ontwikkelingen – lopen in het overheidssaldo. De belastinginkomsten bewegen dus mee met de conjunctuur. Dit zorgt voor automatische stabilisatie: in slechte economische tijden nemen de belastingontvangsten af, terwijl zij in goede tijden toenemen. Voor de inkomstenkant van de begroting geldt het principe van automatische stabilisatie: inkomstenmeevallers komen ten gunste van het overheidssaldo, inkomstenmeevallers belasten het overheidssaldo. Burgers en bedrijven voelen het hierdoor minder als het economisch tegenzit. Het zorgt bovendien voor stabiel beleid. Beleidsaanpassingen in de lasten (tariefswijzigingen of grondslagwijzigingen) dienen wél gecompenseerd te worden met andere inkomstenmaatregelen.

Tabel 7 Overzicht maatregelen HLA

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

# (+ is lastenverzwaren; min-teken is lastenverlichting; in mln.)	2025	2026	2027	2028	Struc.
24 Afschaffen salderingsregeling voor klein verbruikers (met ingang van 2027 in één keer)	0	0	621	625	720
25 Beperken giftenaftrek IB en VPB en geven uit de vennootschap	100	100	100	225	250
26 Vliegbelasting gedifferentieerd naar afstand	0	0	248	248	248
27 Verhogen AWF-premie (flex- en vaste contracten) met 0,1%	0	245	245	245	245
28 Totaal	- 8095	- 3878	- 643	13	- 223

Onderstaande tabel geeft het inkomstenkader weer, zoals ook zal worden gepubliceerd in de Miljoenennota 2025. De tabel bevat alle nieuwe maatregelen en mee- en tegenvallers sinds het Hoofdlijnenakkoord.

Tabel 8 Inkomstenkader Miljoenennota 2025

Standen in mln. euro (+ is saldoverbeterend)	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Struc
Koopkracht en lastenverlichting							
1 Aanpassingen Algemene Heffingskorting		1096	1099	1041	897	897	897
2 Aanpassen tarieven IB en introductie extra schijf		- 4450	- 4966	- 5437	- 5673	- 5819	- 4983
3 Dekking uit maatregelen 1, 6c1, 6c2, 47 uit het HLA		3354	3867	4396	4776	4922	4086
Dekking derving box 3 en Duitse vastgoedfondsen							
4 Uitspraak Hoge Raad box 3	- 6385	- 1695	- 1751	0	0	0	0
5 Uitspraak Hoge Raad Duitse vastgoedfondsen	- 1053	- 6	- 6	- 6	- 6	- 6	- 6
6 Infaseren koopkrachtenveloppen (maatregel 1 HLA)		1350	800	350	0	0	0
7 Versnellen HLA verhoging Awf naar 2025		245	0	0	0	0	0
8 Terugdraaien HLA verlaging box 3		100	100	100	100	100	100
9 Verhogen AOF-premie met ca. 0,03%-punt		80	80	80	80	80	80
Overig besluitvorming							
10 Zorgpremie ontwikkeling n.a.v. Zvw-uitgaven	- 440	- 361	- 379	- 381	- 381	- 362	- 362
11 Doorwerking ontwikkeling zorgpremies op zorgtoeslag		84	70	74	75	71	71
12 Compensatie zorgpremies via TES (voor deel burgers)		213	174	181	182	173	173
13 Compensatie zorgpremies via AOF (voor deel bedrijven)		143	117	123	124	118	118
14 Tegenvaller tariefkorting motorrijtuigenbelasting emissievrije auto's	- 42	- 96	- 165	- 165	- 228	- 248	61
15 Verlaging tariefkorting naar 25%			159	182	262	218	23
16 Vertraagd ingroeien CO2-heffing glastuinbouw	- 15	- 12	- 8	- 8	- 5	- 2	0
17 Verlaging budget EIA		10	10	10	10	2	0
18 Technische invulling stelpost fiscale regelingen		0	- 250	- 250	- 250	- 250	- 250
19 Dekking voor de stelpost fiscale regelingen via tcf in de inkomstenbelasting beperkt toepassen		0	250	250	250	250	250
20 30%-regeling naar forfait van 27% per 2027	- 3	- 43	3	3	- 40	- 59	- 59
21 Salarisnorm verhogen binnen de 27%-regeling (30%-regeling) van € 46.107 naar € 50.436 met overgangsrecht				17	21	22	22

Standen in mln. euro (+ is saldoverbeterend)	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Struc
22 Schrapen van de versoering van de giftenaftrek in de IB		- 51	- 51	- 51	- 164	- 189	- 189
23 Introductie algemeen woningtarief van 8% in de overdrachtsbelasting (OVB) voor woningen zonder zelfbewoning		0	- 108	- 108	- 108	- 108	- 108
24 Technische aanpassing: dekking OVBTarief uit middelen woningbouwimpuls		30	46	132	130	138	0
25 Vertraagd invoeren hogere kansspelbelasting		- 100	0	0	0	0	0
26 RVU-vrijstelling verlengen met [] en drempelbedrag verhogen (tot ijkmoment)		Lopende onderhandelingen					
27 Verhogen RVU-heffing							
28 Verhogen AOF-premie							
29 Enveloppe vanuit de AOF en RVU-heffing na ijkmoment voor mogelijke verlenging RVU-vrijstelling en drempelbedrag verhogen							
30 Reservering verhogen RVU-heffing							
31 Reservering verhogen AOF-premie							
32 Verhogen forfait aftrekbaar bedrag extra vervoerskosten door ziekte of invaliditeit in de inkomstenbelasting		- 1	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1
33 Doorwerking maatregelen enveloppe groepen in de knel op de zorgtoeslag		- 1	- 6	- 6	- 6	- 6	- 6
34 Dekking voor maatregelen uit enveloppe groepen in de knel		2	7	7	7	7	7
Overige ontwikkelingen							
35 Vermogenverdeling huwelijk schenken-erfbelasting	- 1	- 2	- 3	- 4	- 4	- 4	- 4
36 Uitstel pensioen bedrag ineens	- 13	- 13	0	0	0	0	0
37 ETS2 opt-in	0	0	0	329	243	205	0
38 Vaststelling Whk-premie door UWV	0	201	201	201	201	201	201
39 Compensatie voor Whk-premie via Aof-premie	0	- 201	- 201	- 201	- 201	- 201	- 201
40 Vervallen dekking terugdraaien doorwerking verhoging WML op arbeidskorting	0	- 46	- 47	- 47	- 46	- 43	- 25
41 Wijzigen grondslag aftrekbepanking gemengde kosten in de vennootschapsbelasting	0	0	- 3	- 3	- 3	- 3	- 3
42 Wijziging in het Awir-partnerbegrip (zorgtoeslag)	0	- 3	- 3	- 4	- 4	- 4	- 4
43 Verhoging normpercentages tot het drempelinkomen met 0,002%-punt (zorgtoeslag)	0	3	3	3	3	3	4
Herijkingen							
44 Accijnsverlaging brandstoffen verlengen t/m 2025	0	65	0	0	0	0	0
45 Terugdraaien verhoging 31% naar 33% van box 2	0	4	4	4	4	4	4
46 Verlagen energiebelasting 1e en 2e schijf EB aardgas met 2,82 cent per m3	0	0	0	0	0	0	- 28
47 Renteaftrekbepanking Vpb van 20% naar Europees gemiddelde 25%	- 4	- 3	- 1	- 1	- 2	- 5	- 5
48 Afschaffen verlaagde btw-tarief voor culturele goederen en diensten, exclusief bioscopen en dagrecreatie	0	0	276	276	276	276	276
49 Salderingsregeling	0	0	0	- 47	- 49	- 49	- 55
50 Afschaffen verlaagde btw-tarief voor logies, exclusief kamperen	0	0	- 102	- 102	- 102	- 102	- 102
51 Maatregelen pakket BES-eilanden 2025	0	- 1	- 1	0	0	0	0

Standen in mln. euro (+ is saldoverbeterend)	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Struc
52 Aanpassing grens voor kwijtschelding Rijksbelastingen	16	21	21	21	21	21	21
53 Invoeren aftrekherziening btw op onroerende investeringsdiensten (kortdurende verhuurconstructies)	0	0	43	43	43	43	43
54 Opnieuw indienen afbouwen vrijstelling duaal en non-energetisch verbruik kolenbelasting	0	0	0	-1	-1	-1	1
55 Aanpassen drempel earningsstrippingmaatregel voor vastgoedlichamen (antifragmentatiemaatregel)	-3	-3	-2	-6	-7	-8	-10
56 Repareren heffingsrecht Nederland	0	1	1	1	1	1	1
57 Aanpassen kavelruilvrijstelling in de overdrachtsbelasting (OVB)	0	1	1	1	1	1	1
58 Aanpassen splitsingsvrijstelling OVB	0	17	17	17	17	17	17
59 Aanpak rollatorinvesteringen Bedrijfsopvolgingsregeling (BOR)	0	0	9	9	9	9	9
60 Aanpak dubbel gebruik belastingconstructie in bedrijfsopvolgingsregeling (BOR)	0	0	-7	-6	0	0	0
61 Herinvoeren overdraagbare algemene heffingskorting (eenverdienersproblematiek)	0	0	0	0	-30	-28	0
62 Aanpassen tarieftabel belasting voor personenauto's en motorrijwielen (BPM) voor plug-in hybride auto's	0	9	2	-29	-77	-87	-111
63 Stroomlijnen definities voertuigen in de BPM en MRB	0	1	1	0	0	0	0
64 Verlagen instap tweede schijf inkomstenbelasting Caribisch Nederland naar \$ 50.000	0	4	4	4	4	4	4
Technische aanpassing inkomsten uitgaven							
65 Verwachte inkomsten CO2-heffing bij AVI's tijdens kabinetsperiode	0	0	0	51	99	0	0
66 Verwachte inkomsten CO2-heffing bij overige belastingplichtigen tijdens kabinetsperiode	0	17	61	88	125	0	0
67 Technische aanpassing voor overheveling middelen CO2-heffing industrie naar klimaatfonds	0	-17	-61	-139	-224	0	0
68 Premieverlaging Caribisch Nederland	-4	-8	-8	-8	-8	-8	-8
69 Technische aanpassing voor dekking premieverlaging Caribisch Nederland	4	8	8	8	8	8	8
70 Vrachtwagenheffing	0	0	349	755	749	735	735
71 Technische aanpassing terugsluis vrachtwagenheffing	0	0	-349	-755	-749	-735	-735
72 Enveloppe groepen in de knel van lasten naar uitgaven	0	-236	-231	-231	-243	-217	-494

Toelichting maatregelen

1. Aanpassingen Algemene Heffingskorting

De AHK wordt verlaagd met € 335 in 2025 en het afbouwpunt van de AHK wordt gekoppeld aan de hoogte van het wettelijk minimumloon.

2. Aanpassen tarieven IB en introductie extra schijf

De tarieven in de inkomstenbelasting worden aangepast. Een nieuwe tweede schijf wordt geïntroduceerd. Het tarief eerste schijf wordt 35,36% in 2028, het tarief tweede schijf wordt 37,44% in 2028 en het tarief derde schijf blijft 49,50%.

3. Dekking uit maatregelen 1, 6c1, 6c2, 47 uit het HLA

Dekking uit de koopkrachtenveloppen uit het hoofdlijnenakkoord.

4. Uitspraak Hoge Raad box 3

De Hoge Raad heeft op 6 en 14 juni juli in diverse zaken geoordeeld dat het rechtsherstel in box 3 n.a.v. het Kerstarrest in 2021 nog altijd onvoldoende is wanneer het werkelijk rendement lager is dan het forfaitaire rendement. Dit geldt eveneens voor de overbruggingswet die van kracht is tot invoering van het nieuwe stelsel op basis van werkelijk rendement. Dit betekent dat aanvullend rechtsherstel moet worden geboden op basis van het (lagere) werkelijke rendement (2017-2022), en dat ook het overbruggingsstelsel (2023 tot invoering van de Wet werkelijk rendement box 3) moet voorzien in de mogelijkheid op basis van het (lagere) werkelijke rendement te belasten.

5. Uitspraak Hoge Raad Duitse vastgoedfondsen

De Hoge Raad heeft geoordeeld dat het Duitse vastgoedfonds Immobilen – Sondervermögen ten onrechte als belastingplichtig binnen de vennootschapsbelasting is beoordeeld voor de periode 1997 en 2009. Dit arrest heeft ook gevolgen voor latere jaren en vergelijkbare situaties met andere Duitse fondsen. Het rechtsherstel n.a.v. deze uitspraak leidt tot een incidentele derving in 2024.

6. Infaseren van de koopkrachtenveloppen uit het HLA.

De lastenverlichting uit de koopkrachtenveloppe (maatregel 1 uit de budgettaire bijlage van het HLA) wordt meer geleidelijk ingefaseerd.

7. Versnellen HLA verhoging Awf naar 2025

De in het HLA afgesproken verhoging van de Awf-premie wordt een jaar naar voren gehaald.

8. Terugdraaien HLA verlaging box 3

De tariefsverlaging in box 3 uit het HLA wordt teruggedraaid.

9. Verhogen AOF-premie met ca. 0,03%-punt

De AOF-premie wordt verhoogd met 0,03%.

10. t/m 13. Zorgpremie ontwikkeling n.a.v. Zvw-uitgaven en compensatie

Een deel van de meevaller binnen de Zvw is gebruikt om tegenvallers elders op de VWS-begroting te dekken. Conform begrotingsregels moeten de lasten worden verzwaard voor het deel van de Zvw-meevaller dat elders is ingezet aan de uitgavenkant. De verlaging van de premies die volgt uit het deel van de meevaller dat niet wordt ingezet elders binnen de VWS-begroting, komt ten goede van de koopkracht. Hiervoor is geen lastenverzwaring nodig.

14. Tegenvaller tariefkorting motorrijtuigenbelasting emissievrije auto's

In de Voorjaarsnota 2024 is besloten tot het invoeren van een tijdelijke tariefkorting in de MRB voor emissievrije personenauto's voor de periode 2026 t/m 2030. Uit de nieuwe cijfers blijkt dat de budgettaire derving fors hoger uitvalt dan eerder geraamd.

15. Verlaging tariefkorting naar 25%

De tegenvaller binnen de MRB wordt gedekt door de maatvoering van de tariefkorting te versoberen naar 25% vanaf 2026 en 0% vanaf 2030.

16. Vertraagd ingroeien CO2-heffing glastuinbouw

De CO2-heffing glastuinbouw wordt meer geleidelijk ingefaseerd. Het tarief in 2025 wordt ten opzicht van het basispad iets verlaagd om vervolgens toe te groeien naar het niveau dat voor 2030 wettelijk is vastgelegd (1770 euro/ton CO2)

17. Verlaging budget EIA

De langzamere ingroei van de CO2-heffing glastuinbouw wordt gedekt met een verlaging van het budget van de EIA.

18. Technische invulling stelpost fiscale regelingen

De in het hoofdlijnenakkoord opgenomen stelpost voor het afbouwen en aanpakken van fiscale regelingen en onbedoelde belastingconstructies wordt afgeboekt.

19. Placeholder: tcf in de in de inkomstenbelasting wordt beperkt toegepast

Er is in deze Miljoenennota nog geen invulling gegeven aan de taakstelling fiscale regelingen. Wanneer deze maatregel niet wordt gerealiseerd treedt de noodremafpraak uit het HLA voor de lasten in werking. Dat wil zeggen dat voor het deel van de lastenverzwaring dat niet wordt gerealiseerd binnen de taakstelling fiscale regelingen, de belastingschijven en heffingskortingen in de inkomstenbelasting via de tabelcorrectiefactor worden beperkt om de derving op te vangen.

20. 30%-regeling naar forfait van 27% per 2027

De versoering van de 30% regeling conform een amendement bij het Belastingplan 2024 wordt gedeeltelijk teruggedraaid. In plaats van een afbouw van 30% – 20% en 10% wordt er per 2027 een constant forfait van 27% ingevoerd. In 2025 en 2026 blijft het forfait als overgangsregeling voor iedereen 30%.

21. Salarisnorm verhogen van € 46.107 naar € 50.436 met overgangsrecht

Ter (gedeeltelijke) dekking van het gedeeltelijk terugdraaien van de versoering van de 30% regeling wordt de salarisnorm binnen de 30% regeling verhoogd van € 46.107 naar € 50.436. De 30% regeling voor expats jonger dan dertig jaar wordt evenredig aangepast. Dit wordt gedaan met overgangsrecht.

22. Schrappen van de versoering van de giftenaftrek in de IB

De in het HLA voorgenomen versoering van de giftenaftrek in de IB wordt teruggedraaid.

23. Introductie algemeen woningtarief van 8% in de overdrachtsbelasting

Het algemene tarief binnen de overdrachtsbelasting voor woningen wordt verlaagd van 10,4% naar 8%.

24. Technische aanpassing: dekking uit middelen woningbouwimpuls

Een deel van de derving als gevolg van het verlagen van het algemeen tarief binnen de overdrachtsbelasting wordt gedekt uit de uitgavenmiddelen voor de woningbouwimpuls.

25. Vertraagd invoeren hogere kansspelbelasting

De tariefsverhoging van de kansspelbelasting naar 37,8% uit het hoofdlijnenakkoord wordt stapsgewijs ingevoerd. Met deze nieuwe stap wordt het tarief in 2025 verhoogd van 30,5% naar 34,2% en in 2026 naar 37,8%.

26. RVU verlengen en drempelbedrag verhogen (tot ijkmoment)

Lopende onderhandelingen

27. Verhogen RVU-heffing

Lopende onderhandelingen

28. Verhogen AOF-premie

Lopende onderhandelingen

29. Enveloppe vanuit de AOF en RVU-heffing na ijkmoment voor mogelijke RVU verlenging en drempelbedrag verhogen

Lopende onderhandelingen

30. Reservering verhogen RVU-heffing

Zie maatregel 29.

31. Reservering verhogen AOF-premie

Zie maatregel 29.

32. Verhogen forfait aftrekbaar bedrag extra vervoerskosten door ziekte of invaliditeit in de inkomstenbelasting

De maatregel verhoogt het budget voor de regeling dat men fiscaal de kosten mag aftrekken van extra vervoerskosten door ziekte of invaliditeit. Deze maatregel wordt tevens vereenvoudigd voor burgers doordat een vast bedrag in aftrek kan worden gebracht in plaats van de werkelijke meerkosten (leefkilometers). Het voorstel is om dit vaste bedrag te verhogen naar € 0,60 per kilometer.

33. Doorwerking maatregelen enveloppe groepen in de knel op de zorgtoeslag

Een aantal maatregelen uit groepen in de enveloppe groepen in de knel werken door op de zorgtoeslag.

34. Dekking voor maatregelen uit enveloppe groepen in de knel

De doorwerking op de zorgtoeslag en de vervoerskostenmaatregel wordt gedekt binnen de enveloppe.

35. Vermogenverdeling huwelijk schenk- en erfbelasting

De Hoge Raad heeft een uitspraak gedaan in het voordeel van belastingplichtigen over een constructie waarbij in het zicht van overlijden huwelijkse voorwaarden worden aangepast om erfbelasting te ontwijken. De verwachting is dat er n.a.v. dit arrest in beperkte mate vaker gebruik gaat worden van deze constructie. Dit leidt tot een derving.

36. Uitstel pensioen bedrag ineens

De invoering van de Wet herziening bedrag ineens is opnieuw uitgesteld, ditmaal tot 1 juli 2025. Dit leidt tot een derving in 2024 en 2025.

37. ETS2 opt-in

De inkomsten van de ETS2 opt-in zijn door het vorige kabinet doorgeschoven en daardoor niet verwerkt in het inkomstenkader. Dit leidt tot een meevaller van 300 miljoen euro in 2027 aflopend naar 180 miljoen in 2030.

38. Vaststelling Whk-premie door UWV

De door het UWV vastgestelde premie voor de Werkhervattingskas (Whk) stijgt in 2025 van 1,22 naar 1,33 procent, vanwege hogere toestroom in de WIA.

39. Compensatie voor Whk-premie via Aof-premie

Als compensatie voor de hoger Whk-premie wordt de Aof-premie verlaagd met hetzelfde bedrag.

40. Vervallen dekking terugdraaien doorwerking verhoging WML op arbeidskorting

In de Voorjaarsnota 2024 zijn de budgettaire gevolgen van het terugdraaien van de doorwerking van de verhoging van het wettelijk minimumloon (WML) op de arbeidskorting verwerkt. De Eerste Kamer heeft de verhoging van het WML echter verworpen. Deze maatregel is hierdoor komen te vervallen.

41. Wijzigen grondslag aftrekbeperking gemengde kosten in de vennootschapsbelasting (Vpb)

Met deze maatregel, die onderdeel is van de Fiscale Verzamelwet 2026, wordt de grondslag van de aftrekbeperking voor gemengde kosten in de Vpb gewijzigd. Hierdoor wordt voor het bepalen van het bedrag dat in aftrek wordt beperkt aangesloten bij het loon waarover loonbelasting wordt ingehouden.

42. Wijziging in het Awir-partnerbegrip (zorgtoeslag)

In mei 2023 is besloten tot een wijziging in het Awir-partnerbegrip vanaf 2025 om een knelpunt voor burgers op te lossen. Met de aanpassing worden bloed- of aanverwanten in de eerste graad, ongeacht hun leeftijd, niet meer als toeslagpartners aangemerkt. Dit levert derving op binnen het zorgtoeslagbudget, doordat meer mensen recht krijgen op zorgtoeslag of een hogere toeslag gaan ontvangen. Deze hogere uitgaven worden gedekt door de normpercentages tot het drempelinkomen met 0,002%-punt te verhogen voor zowel alleenstaanden als meerpersoonshuishoudens.

43. Verhoging normpercentages tot het drempelinkomen met 0,002%-punt (zorgtoeslag)

Zie toelichting maatregel 36.

44. Accijnsverlaging brandstoffen verlengen t/m 2025

In het hoofdlijnenakkoord (HLA) is afgesproken dat de huidige verlaging van de accijnzen voor diesel, benzine en liquid petroleum gas (LPG) wordt verlengd naar 2025. De raming van deze maatregel is geactualiseerd wat leidt tot een herijking.

45. Terugdraaien verhoging 31% naar 33% van box 2

In het HLA is afgesproken dat het hoge tarief van box 2 wordt verlaagd naar 31%. Deze was eerder verhoogd conform het amendement van der Lee bij het Belastingplan 2024. De raming van deze maatregel is geactualiseerd wat leidt tot een herijking.

46. Verlagen energiebelasting 1e en 2e schijf EB aardgas met 2,82 cent per m3

In het HLA is afgesproken dat de tarieven in de eerste en tweede schijf voor aardgas binnen de energiebelasting worden verlaagd. De raming van deze maatregel is geactualiseerd wat leidt tot een herijking.

47. Renteaftrekbeperking Vpb van 20% naar Europees gemiddelde 25%

In het HLA is afgesproken dat het percentage van de renteaftrekbeperking (earningsstripping) binnen de vennootschapsbelasting wordt verhoogd naar het Europese gemiddelde van 25%. De raming van deze maatregel is geactualiseerd wat leidt tot een herijking.

48. Afschaffen verlaagde btw-tarief voor culturele goederen en diensten, exclusief bioscopen en dagrecreatie

In het HLA is afgesproken dat het verlaagde tarief voor culturele goederen en diensten wordt afgeschaft. Hierdoor worden deze diensten belast tegen het algemene tarief van 21% behalve bioscopen en dagrecreatie. Deze worden uitgezonderd en blijven dus belast tegen het verlaagde tarief van 9%. De raming van deze maatregel is geactualiseerd wat leidt tot een herijking.

49. Salderingsregeling

In het HLA is afgesproken dat de salderingsregeling voor kleinverbruikers van energie (huishoudens en bedrijven met een laag verbruik) wordt afgeschaft. De raming van deze maatregel is geactualiseerd wat leidt tot een herijking.

50. Afschaffen verlaagde btw-tarief voor logies, exclusief kamperen

In het HLA is afgesproken dat het verlaagde tarief voor logies wordt afgeschaft. Hierdoor worden deze diensten belast tegen het algemene tarief van 21%, behalve kamperen. Dit wordt uitgezonderd en blijft dus belast tegen het verlaagde tarief van 9%. De raming van deze maatregel is geactualiseerd wat leidt tot een herijking.

51. Maatregelen pakket BES-eilanden 2025

In de Voorjaarsnota 2024 zijn de budgettaire gevolgen van het wetsvoorstel Belastingplan BES 2025 verwerkt. Hierbij zijn per abuis de verkeerde bedragen opgenomen voor 2025 en 2026. Met deze herijking wordt dit hersteld.

52. Aanpassing grens voor kwijtschelding Rijksbelastingen

In de Voorjaarsnota 2024 zijn de budgettaire gevolgen van het aanpassen van de grens voor kwijtschelding van (o.a.) Rijksbelastingen verwerkt. Bij de actualisatie van de raming is naar voren gekomen dat het aantal kwijtscheldingen in de periode 2019 t/m 2023 significant lager is dan eerder verwacht. Hierdoor neemt de derving af. Met deze herijking wordt dit verwerkt.

53. Invoeren aftrekherziening btw op onroerende investeringsdiensten (kortdurende verhuurconstructies)

In de Voorjaarsnota 2024 zijn de budgettaire gevolgen van het aanpakken van de belastingconstructie binnen de btw m.b.t. onroerende investeringsdiensten verwerkt. Deze raming is geactualiseerd wat leidt tot een herijking.

54. Opnieuw indienen afbouwen vrijstelling duaal en non-energetisch verbruik kolenbelasting

In de Voorjaarsnota 2024 zijn de budgettaire gevolgen van het afschaffen van de vrijstellingen voor duaal en non-energetisch verbruik binnen de kolenbelasting verwerkt. Hierbij zijn per abuis de verkeerde bedragen opgenomen voor 2027, 2028, 2029 en structureel. Met deze herijking wordt dit hersteld.

55. Aanpassen drempel earningsstrippingmaatregel voor vastgoedlichamen (antifragmentatiemaatregel)

In de Voorjaarsnota 2023 is besloten om de drempel van de renteaftrekbepanking (earningsstripping) voor vastgoedlichamen met verhuurd vastgoed buiten toepassing te laten. Dit was in het kader van de stelpost voor de aanpak van belastingconstructies en fiscale regelingen. Omdat deze maatregel pas dit jaar in het Belastingplan wordt verwerkt is de raming geactualiseerd, wat leidt tot een herijking.

56. Repareren heffingsrecht Nederland

Met deze maatregel wordt het heffingsrecht van Nederland hersteld voor situaties waarbij Nederland op grond van een belastingverdrag heffingsrecht heeft ter zake van arbeid die niet in Nederland is verricht. Hierdoor kunnen belastingplichtigen niet voor een dubbele vrijstelling in aanmerking komen. Dit geldt o.a. voor zeevarenden en mensen die werken in een luchtvaartuig.

57. Aanpassen kavelruilvrijstelling in de overdrachtsbelasting (OVV)

In de Voorjaarsnota 2024 is aangekondigd dat een belastingconstructie m.b.t. de kavelruilvrijstelling binnen de OVV wordt aangepakt. Met de kavelruilvrijstelling kunnen gronden en opstallen vrij van OVV worden geruild waardoor de OVV geen obstakel is voor de verbetering van landinrichting. Om de belastingconstructie aan te pakken worden de voorwaarden om gebruik te kunnen maken van de vrijstelling aangescherpt.

58. Aanpassen splitsingsvrijstelling OVV

In de Voorjaarsnota 2024 is aangekondigd dat een belastingconstructie m.b.t. de splitsingsvrijstelling in de OVV wordt aangepakt. De splitsingsvrijstelling is een faciliteit voor ondernemers met het doel om de OVV geen obstakel te laten zijn bij het herstructureren van bedrijven. Om de belastingconstructie aan te pakken en de uitvoerbaar- en handhaafbaarheid van de vrijstelling te verbeteren worden de voorwaarden om gebruik te kunnen maken van de vrijstelling aangescherpt. Bij de VJN was het budgettaire belang van deze maatregel en de mogelijke invoeringsdatum nog onvoldoende duidelijk. Inmiddels is bekend dat deze aanpassing per 1-7-2025 kan worden ingevoerd.

59. Aanpak rollatorinvesteringen Bedrijfsopvolgingsregeling (BOR)

In de Voorjaarsnota 2024 is een herijking verwerkt van een aantal maatregelen binnen de BOR en de doorschuifregeling (DSR). Een van de maatregelen die hieronder valt is de aanpak van rollatorinvesteringen in de BOR. De raming van deze maatregel is aangepast n.a.v. het doorlopen van het certificeringsproces met het Centraal Planbureau. Met deze herijking wordt dit verwerkt.

60. Aanpak dubbel gebruik belastingconstructie in bedrijfsopvolgingsregeling (BOR)

Naar aanleiding van de certificering van de raming door het CPB, is de opbrengst van deze maatregel herijkt.

61. Herinvoeren overdraagbare algemene heffingskorting (eenverdienersproblematiek)

In de Voorjaarsnota 2024 zijn de budgettaire gevolgen van het herinvoeren van de overdraagbare algemene heffingskorting (OAHK) voor de aanpak van de eenverdienersproblematiek verwerkt. In het HLA is vervolgens besloten om de bijstand te verhogen. Deze verhoging werkt door in de overdraagbare algemene heffingskorting. Met deze herijking wordt dit verwerkt.

62. Aanpassen tarieftabel belasting voor personenauto's en motorrijwielen (BPM) voor plug-in hybride auto's

In de Voorjaarsnota 2024 zijn de budgettaire gevolgen van het aanpassen van de tarieftabel in de BPM voor plug-in hybride personenauto's verwerkt. De raming is geactualiseerd wat leidt tot een herijking.

63. Stroomlijnen definities voertuigen in de BPM en MRB

In de Voorjaarsnota 2024 zijn de budgettaire gevolgen van het stroomlijnen van de definities van voertuigen in de BPM en MRB met het kentekenregister verwerkt. Uit de Uitvoeringstoets van de Belastingdienst blijkt echter dat de maatregel pas twee jaar later in werking kan treden. Met deze herijking wordt dit verwerkt.

64. Verlagen instap tweede schijf inkomstenbelasting (IB) Caribisch Nederland naar \$ 50.000

In de Voorjaarsnota 2024 zijn de budgettaire gevolgen van het wetsvoorstel Belastingplan BES 2025 verwerkt. Hierbij zijn per abuis de budgettaire gevolgen van een maatregel niet verwerkt. Met deze herijking wordt dit hersteld.

65. Verwachte inkomsten CO2-heffing bij AVI's tijdens kabinetsperiode

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de opbrengsten van de CO2-heffing via het Klimaatfonds ten goede komt aan de verduurzaming van de industrie. Het kabinet heeft dit overgenomen en afgesproken om bij deze eerste Miljoenennota een ex-ante raming te maken van de totale verwachte inkomsten van de CO2-heffing industrie voor de komende 4 jaar (t/m 2028) en structureel. De geraamde opbrengst in deze jaren wordt aan de uitgavenkant verwerkt via een plafondcorrectie op de percelen «verduurzaming industrie» en – voor wat betreft de middelen van de CO2-heffing voor afvalverbrandingsinstallaties – «onverdeeld» van het Klimaatfonds. Het kasbudget aan de uitgavenkant kan pas worden uitgegeven in het jaar waarin ex ante de inkomsten zijn geraamd.

66. Verwachte inkomsten CO2-heffing bij overige belastingplichtigen tijdens kabinetsperiode

Zie toelichting maatregel 59.

67. Technische aanpassing voor overheveling middelen CO₂-heffing industrie naar klimaatfonds

Zie toelichting maatregel 59.

68. Premieverlaging Caribisch Nederland

Bij de behandeling van de SZW-begroting in 2023 is afgesproken om verschillende premies te verlagen voor Caribische Nederland. Dit is gedekt door ruimte vrij te maken aan de uitgavenkant. Bij de Algemene Politieke Beschouwingen in 2023 en de behandeling van de verschillende begrotingen en het belastingplan, is een groot aantal amendementen en moties aangenomen. Aangezien deze moties en amendementen samen met een aantal aanpassingen aan de uitgavenkant, optellen tot een totaalpakket (met dekking), is hiervoor het inkomstenkader gecorrigeerd. Deze maatregel maakt ook deel uit van dit totaalpakket, het inkomstenkader wordt daarom gecorrigeerd hiervoor.

69. Technische aanpassing voor dekking premieverlaging Caribisch Nederland

Zie toelichting maatregel 63.

70. Vrachtwagenheffing

Op 1 januari 2023 is de Wet vrachtwagenheffing gedeeltelijk in werking getreden. De vrachtwagenheffing zelf wordt ingevoerd per 2026. Voor de start van de heffing wordt de Wet vrachtwagenheffing nog gewijzigd, conform de gewijzigde tolheffingsregels vanuit Europa. Op basis van deze wijzigingen is de opbrengst van de heffing berekend en wordt deze met de aanstaande Miljoenennota verwerkt.

71. Technische aanpassing terugsluis vrachtwagenheffing

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de opbrengsten van de vrachtwagenheffing ten goede komt aan de sector. Deze technische aanpassing maakt dit mogelijk.

72. Enveloppe groepen in de knel van lasten naar uitgaven

De enveloppe groepen in de knel wordt voor het grootste deel ingezet aan de uitgavenkant.

BIJLAGE 2. VASTSTELLING UITGAVENKADER

Voor de uitgavenkant van de begroting wordt aan het begin van de kabinetsperiode voor ieder jaar vastgesteld hoeveel er maximaal mag worden uitgegeven: het uitgavenkader. De feitelijke ontwikkeling van de uitgaven wordt in de komende jaren getoetst aan de hand van een uitgavenkader. Het uitgavenkader is in nominale termen opgesteld, en wordt elk jaar geïndexeerd met de loon- en prijsontwikkeling. Op die manier zijn afspraken over de voorzieningen die de overheid aanbiedt onafhankelijk van de prijsontwikkeling van de uitgaven die hiermee samenhangen.

Het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte om te werken met één uitgavenkader is overgenomen in het hoofdlijnenakkoord. Hiermee zijn de de elkaders Investerings, Zorg, Sociale Zekerheid afgeschaft. Conform de regels budgetdiscipline is en blijft iedere minister verantwoordelijk voor een goede beheersing van de departementale begroting. Dit betekent dat vakministers bij tegenvallers binnen de eigen begroting zelf dekking moeten aandragen. Dit geldt ook voor de premie gefinancierde onderdelen van de begroting voor het terrein van de zorg en de sociale zekerheid. In de budgettaire nota's blijft het kabinet de horizontale ontwikkeling van de uitgaven tonen, waaronder die van VWS en SZW. De hoogte van het uitgavenkader is berekend als som van de (netto)uitgavenramingen uit de Voorjaarsnota 2024, plus de budgettaire aanpassingen die sindsdien zijn verwerkt, waaronder de maatregelen uit het hoofdlijnenakkoord.

Conjunctuurgevoelige uitgaven worden buiten het uitgavenkader geplaatst. Dit betreft ontwikkelingen bij de Werkloosheidswet (WW) en de bijstand. Daarnaast worden de rente-uitgaven buiten het kader geplaatst. Uitgaven aan militaire en humanitaire steun aan Oekraïne en de binnenlandse opvang van vluchtelingen uit Oekraïne vallen niet onder het uitgavenkader. Conform de afspraak in het hoofdlijnenakkoord worden deze uitgaven buiten het uitgavenkader geboekt.

Het kabinet kiest ervoor om (per saldo) meevallers in de uitgaven aan de Zorgverzekeringswet (Zvw), na saldering met eventuele tegenvallers elders in de zorg en op de VWS-begroting, automatisch in te zetten voor lastenverlichting via een verlaging van de premies. Bij een tegenvaller in de zorg geldt het omgekeerde en dient deze wel ingepast te worden binnen het uitgavenkader. Het kabinet kiest hiervoor om het voordeel van lagere premies voor burgers en bedrijven niet teniet te doen met extra lastenverzwaring.

Tabel 9 Kadertoets Miljoenennota 2025

(+ is tegenvaller, in miljarden euro)	2024	2025	2026	2027	2028
Reguliere uitgaven bij Voorjaarsnota 2024	409,7	435,1	462,8	479,6	501,5
Nota's van wijziging	- 0,1	0,2	- 0,3	- 0,6	- 1,0
Nota van wijziging Toeslagen	0,3	1,0	0,7	0,3	0,0
Overige nota's van wijziging	- 0,4	- 0,8	- 1,0	- 0,9	- 1,0
Hoofdlijnenakkoord	0,0	1,2	- 1,8	- 1,3	- 5,5
Internationale veiligheid versterken t.b.v. NAVO-doelstelling	0,0	0,0	0,0	1,4	1,7
Nationale veiligheid versterken	0,0	0,2	0,3	0,3	0,3
Beperken asielinstroom	0,0	0,0	0,0	- 0,5	- 1,0
Eigen risico verlagen	0,0	0,0	0,3	4,1	4,3
Prijrisicobuffer 10% subsidies duurzame energie (SDE)	0,0	0,0	- 1,0	- 1,0	- 1,0
Gerichte keuzes ontwikkelingssamenwerking	0,0	- 0,3	- 0,5	- 2,4	- 2,4
Taakstelling apparaat Rijksoverheid	0,0	- 0,2	- 1,1	- 1,3	- 1,5
Taakstelling subsidies	0,0	- 0,3	- 0,6	- 0,8	- 1,0
Lagere EU-afdrachten	0,0	0,0	0,0	0,0	- 1,6
Overig Hoofdlijnenakkoord		1,8	0,8	- 1,1	- 3,3
Technische mutaties hoofdlijnenakkoord	- 8,1	- 7,8	- 8,8	- 10,3	- 11,6
Rente buiten het plafond	- 7,5	- 7,4	- 8,8	- 10,6	- 11,8
Oekraïne buiten het plafond	- 1,5	- 1,3	- 0,9	- 0,6	- 0,6

(+ is tegenvaller, in miljarden euro)	2024	2025	2026	2027	2028
Verwerking Belasting- en Invorderingsrente	0,8	0,9	0,9	0,8	0,7
Mee- en tegenvallers	0,8	-1,3	1,1	1,0	1,1
Gasbaten	-0,5	-0,6	-0,2	-0,2	-0,1
EU-afdrachten	0,7	-0,7	1,3	1,2	1,1
Asiel	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Afpakken	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Besluitvorming	-0,7	-0,6	1,0	1,3	1,6
Defensie aanvulling 2%	0,0	0,0	0,8	0,7	0,5
Grensbewaking KMar	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Politie	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Dekking toeslagen	0,0	-1,7	-0,4	-0,3	0,0
Besluitvorming en uitvoeringsinformatie VWS	-0,9	0,5	0,0	0,0	0,0
Dekkingsmaatregelen en uitvoeringsinformatie SZW	0,3	0,3	0,2	0,3	0,4
Schoolmaaltijden en compensatie verhoging btw op leermiddelen	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2
Groepen in de knel	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Besluitvorming overig	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
Realistisch ramen	-7,0	-3,4	-3,1	2,9	2,5
Overige bijstellingen	1,6	3,8	3,8	4,3	5,1
Loon- en prijsbijstelling	0,2	3,3	3,4	3,6	4,0
Accres bijstelling gemeente- en provinciefonds	0,0	0,2	0,2	0,1	0,0
TenneT	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0
CO2-heffing	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2
Vrachtwagenheffing	0,0	0,0	0,4	0,8	0,7
Overige dossiers	-0,2	0,3	-0,2	-0,3	0,1
Reguliere uitgaven bij Miljoenennota 2025	396,0	426,9	454,8	476,8	493,8
Uitgavenkader bij Miljoenennota 2025	396,0	426,9	454,8	476,8	493,8
Over-/onderschrijding uitgavenkader bij Miljoenennota 2025	0	0	0	0	0

Nota van wijziging Toeslagen

In totaal is bij Nota van Wijziging (NvW) op de 1^e supplettoire begroting 1,4 miljard euro extra voor aanvullende schade schaderoutes toegevoegd aan de Financiënbegroting (op de aanvullende post is 0,9 miljard euro gereserveerd).

Overige nota's van wijziging

De grootste post in de overige nota's van wijziging betreft het terugdraaien van de verhoging van het wettelijke minimumloon op de 1^e supplettoire begrotingen van SZW en VWS. Daarnaast is ook een NvW op de 1^e supplettoire begroting van IenW voor uitgaven aan het Programma Bescherming Noordzee Infrastructuur (PBNI) verstuurd en een NvW op de 1^e supplettoire begroting LNV voor de subsidie Behoud Grasland.

Hoofdlijnenakkoord

De reeksen uit het Hoofdlijnenakkoord die toezien op de uitgaven zijn verwerkt in de departementale begrotingen. In de Verticale Toelichting wordt per begroting opgenomen welke maatregelen zijn verwerkt.

Technische mutaties hoofdlijnenakkoord

Bij de start van het huidige kabinet zijn onder andere de rentelasten op de staatsschuld en Oekraïne-uitgaven buiten het uitgavenkader geplaatst en de belasting- en invorderingsrente is overgeheveld naar het lastenkader.

Gasbaten

Er is een meevaller op de gasbaten. In de eerste jaren is die het gevolg van verwachte hogere winst bij GasTerra die via het gasgebouw tot hogere gasbaten leidt. In latere jaren nemen de kosten van de gaswinning naar verwachting af waardoor EBN en de operators hogere winsten maken.

EU-afdrachten

De raming van de Nederlandse afdracht aan de Europese Unie is op basis van de verwachte onderuitputting in de EU-begroting 2025 neerwaarts bijgesteld met 1,3 miljard in 2025. Een deel van hiervan schuift door naar 2026 en 2027. Daarnaast is sprake van een structurele tegenvaller op de bni-afdracht van 0,9 miljard vanwege de enerzijds lagere ontvangsten van de invoerrechten op EU-niveau en anderzijds doordat het Nederlandse bni relatief t.o.v. de EU als totaal hoger ligt dan verwacht.

Asiel

Vanwege het tekort aan reguliere asielopvangplaatsen moeten er naar verwachting meer crisisnoodopvanglocaties worden geopend. Dit levert een tegenvaller op van 350 miljoen euro 2024 bij het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA).

Afpakken

De ontvangsten op afpakken van (crimineel) vermogen vallen naar verwachting ongeveer 250 miljoen euro lager uit dan geraamd. De lagere afpakopbrengsten worden verklaard doordat op dit moment geen grote schikkingen zijn voorzien.

Realistisch ramen

Om gehoor te geven aan de oproep van de Kamer tot het verminderen van onderuitputting vindt het kabinet het belangrijk om oog te houden voor het realisme in de begroting. Zoals aangekondigd in de Voorjaarsnota zijn daarom in deze Miljoenennota opnieuw stappen gezet om door middel van kasschuiven de begroting realistischer te maken. Daarnaast heeft het kabinet gewogen of er meer aanvullende onderuitputting ingeboekt moet worden. Gezien de onderuitputting in de komende jaren naar verwachting hoger blijft, is er aanvullende onderuitputting ingeboekt voor 2026 voor dezelfde omvang als reeds voor 2025 in de begroting is verwerkt.

Politie

Voor de Politie wordt 50 miljoen euro in 2025, 75 miljoen euro in 2026 en vanaf 2026 100 miljoen euro per jaar beschikbaar gesteld.

Grensbewaking KMar

Voor het intensiveren van de grensbewaking door de KMar wordt extra geld beschikbaar gesteld. Deze uitgaven aan de KMar tellen mee voor de 2% NAVO-doelstelling.

Defensie aanvulling 2%

Dit betreft de aanvulling van de defensie-uitgaven tot de 2% NAVO-doelstelling in de periode 2026-2029.

Dekking toeslagen

Het voorgaande kabinet heeft 2,3 miljard euro aanvullend beschikbaar gesteld voor verbetering van de aanvullende schaderoutes van toeslagenouders. Dit kabinet dekt deze aanvullende kosten voor schaderoutes. De 1,4 miljard euro wordt gedekt door naar rato een deel van de Eindejaarsmarge 2025 in te houden. Ter dekking van de 0,9 miljard euro reserveert het kabinet nu 0,9 miljard euro uit de prijsbijstelling tranche 2025. Bij voorjaarsnota 2025 wordt bezien hoe de uitvoering van aanvullende schaderoutes verloopt en daarmee ook hoeveel van de prijsbijstelling daadwerkelijk nodig is.

Besluitvorming en uitvoeringsinformatie VWS

Het uitvoeringsbeeld laat in 2024 een per saldo meevaller zien, met name door onderschrijding in de wijkverpleging. Verder is er sprake van incidentele besparingsverliezen in 2025 en een structurele tegenvaller uit de uitvoeringsinformatie in de Wlz en de niet-akkoordsectoren in de Zvw. Deze worden gedekt door op basis van de uitvoeringsinformatie het kader voor de wijkverpleging te actualiseren.

Dekkingsmaatregelen en uitvoeringsinformatie SZW

Er is sprake van een structurele uitvoeringstegenvaller op de SZW-begroting onder meer als gevolg van de verwerking van uitvoeringsinformatie van het UWV en de nieuwe macro-economische raming van het CPB. De grootste tegenvallers zijn op de Wet Werk Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) en de Ziektewet. Bij de WIA is sprake van een tegenvaller van 252 miljoen euro structureel en bij de Ziektewet van 109 miljoen euro structureel. De uitvoeringstegenvaller in 2025 wordt intertemporeel gedekt op de SZW-begroting. Daarnaast starten we in het najaar van 2024 een IBO naar de WIA.

Schoolmaaltijden en compensatie verhoging btw op leermiddelen

Het programma schoolmaaltijden wordt verlengd. Het totale bedrag voor verlenging bedraagt 135 miljoen structureel. Hiervan wordt 45 miljoen per jaar gedekt uit de envelop Groepen in de knel. Verder worden scholen in het primair en voortgezet onderwijs gecompenseerd voor de btw-verhoging op leermiddelen. Ook mbo-instellingen ontvangen een compensatie voor deze btw-verhoging voor leermiddelen voor basisvaardigheden voor studenten onder de 18 jaar.

Groepen in de knel

Voor de envelop Groepen in de knel wordt vanaf 2025 aanvullend 100 miljoen per jaar beschikbaar gesteld.

Loon- en prijsbijstelling

De loon- en prijsontwikkeling voor de komende jaren is structureel opwaarts bijgesteld ten opzichte van de Voorjaarsnota 2024. Deze bijstelling volgt uit de Macro Economische Verkenning (MEV) 2024. Dit effect volgt grotendeels vanuit de loonontwikkeling.

Accres bijstelling gemeente- en provinciefonds

Het accres voor het Gemeente- en Provinciefonds (incl. Btw-compensatiefonds) is bijgesteld op basis van de veranderde volume- en prijsontwikkeling van het bbp. De volumeontwikkeling van de fondsen wordt gebaseerd op een 8-jaars (t-9 t/m t-2) historisch gemiddelde van de ontwikkeling van het bbp, waardoor het fonds minder schommelt. De indexatie voor inflatie volgt de prijs bbp van het lopende jaar, waardoor de fondsen reëel 'op niveau' blijven. Zie de bijlage *Accres Gemeentefonds en Provinciefonds* bij de Miljoenennota voor meer toelichting op deze mutaties.

TenneT

De Duitse staat heeft laten weten dat het op dit moment geen volledige aankoop van TenneT Duitsland kan realiseren.¹ De verwachte meevaller van circa 1,6 miljard euro als gevolg van de terugontvangen kapitaalstorting uit 2023, manifesteert zich hierdoor niet. Dit levert een kaderrelevante tegenvaller op in 2024.

CO2-heffing

In het coalitieakkoord van Rutte IV is afgesproken dat een eventuele opbrengst van de CO2-heffing via het Klimaatfonds ten goede komt aan verduurzaming van bedrijven. Omdat er tot nu toe geen opbrengst was verondersteld is dit niet eerder budgettair verwerkt. Er worden nu wel opbrengst uit de CO2-heffing verwacht. Deze (ex ante) verwachte opbrengst wordt eenmalig toegevoegd aan het Klimaatfonds. De uitgavenruimte in het Klimaatfonds wordt hierna niet aangepast naar aanleiding van de daadwerkelijk gerealiseerde opbrengst uit de CO2-heffing. Indien gedurende de kabinetsperiode een beleidsmatige wijziging van de CO2-heffing leidt tot een lastenrelevante derving of opbrengst, dan wordt de uitgavenreeks hierop wel aangepast.

Vrachtwagenheffing

Deze post omvat de uitgaven aan de vrachtwagenheffing. Dit betreft onder andere de exploitatiekosten, de personeelskosten en de terugbetaling aan het Mobiliteitsfonds. De uitgaven aan de vrachtwagenheffing belasten het uitgavenkader, maar worden gedekt via de netto opbrengsten van de vrachtwagenheffing die valt onder het inkomstenkader.

Overige dossiers

Deze post bevat de overige mutaties en besluitvorming zoals de aanvullende middelen voor groepen in de knel en de dekking van de verlaging van de overdrachtsbelasting vanuit woningbouwmiddelen.

¹ Kamerbrief (20 juni 2024). Volledige verkoop TenneT Duitsland niet geslaagd II, 2023-2024, 28 165, nr. 426.

BIJLAGE 3. TAAKOPDRACHTEN INTERDEPARTEMENTALE BELEIDSONDERZOEKEN

Taakopdracht IBO Mentale gezondheid en ggz

Aanleiding

Steeds meer mensen hebben mentale klachten en/of psychische aandoeningen.^{2,3,4} Mentale klachten en psychische aandoeningen hebben invloed op het dagelijks functioneren en de kwaliteit van leven. Zo kunnen mensen met deze klachten problemen ondervinden met de lichamelijke gezondheid, wonen, werk en persoonlijke relaties. De toename in mentale klachten leidt, samen met andere ontwikkelingen zoals aanbodgeïnduceerde vraag, tot een toenemend beroep op professionele ondersteuning en zorg. De domeinen en sectoren die ondersteuning of zorg leveren aan mensen met mentale klachten staan in toenemende mate voor grote uitdagingen; zoals grote instroom en het stokken van de door- en uitstroom. Het blijkt voor zorgaanbieders aantrekkelijk te zijn om patiënten met een (relatief) lichte zorgvraag eerder te helpen dan patiënten met een zwaardere zorgvraag.⁵ Vooral mensen met complexe problematiek komen daardoor vaak op lange wachtlijsten terecht of krijgen geen ondersteuning. Andere uitdagingen zijn het personeelstekort en noodzakelijke domeinoverstijgende samenwerking die vaak stroef verloopt. Door deze uitdagingen kan niet iedereen die dat nodig heeft gebruik maken van passende ondersteuning en zorg op het juiste moment.

Onder meer door de toegenomen instroom zijn de uitgaven aan zorg en ondersteuning voor mensen met mentale klachten en psychische aandoeningen de afgelopen jaren toegenomen. Deze uitgaven zullen naar verwachting verder groeien.⁵ De personele, financiële en maatschappelijke houdbaarheid van de ondersteuning en zorg staat hierdoor onder druk. Tegelijkertijd heeft een slechte mentale gezondheid effect op andere delen van de maatschappij; zo kan het bijvoorbeeld zorgen voor verminderde arbeidsproductiviteit of onderwijsdeelname/prestaties, (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid, verhoogde criminaliteit en extra druk op de politie.⁶ Investerings in mentale gezondheid kunnen daardoor voor positieve maatschappelijke opbrengsten zorgen. Andersom kunnen ontwikkelingen in de maatschappij zorgen voor een verslechterde mentale gezondheid.

Bovenstaande vraagt om een IBO over mentale gezondheid en ggz. Mentale gezondheid is de manier waarop iemand zich verhoudt tot zichzelf en tot anderen en hoe iemand omgaat met de uitdagingen in het dagelijks leven. Tegelijkertijd gaat het ook over hoe deze persoon en anderen in de samenleving dit ervaren.⁷ Met de ggz wordt in dit IBO alle ondersteuning en zorg rondom mentale klachten en psychische aandoeningen vanuit de Zvw, Wlz, Wmo, Jeugdwet en Wpg bedoeld. Met het IBO wordt mede invulling gegeven aan de motie Raemakers die vraagt om een goed integraal beeld van de structurele problemen in de ggz.⁸ Bij de analyse van de structurele problemen worden ook aanpalende beleidsterreinen betrokken voor zover die bijdragen aan de gesignaleerde problemen.

Doelen van het IBO

Het IBO heeft als doel te komen tot:

1. een brede probleemanalyse;
2. een overzicht van het handelingsperspectief van de overheid ter voorkoming en beperking van mentale klachten en psychische problemen en voor het oplossen van de structurele problemen in de toegang en inrichting van de ondersteuning en zorg;
3. uitwerking van concrete beleidsvarianten op basis van het handelingsperspectief.

Aanpak en opdracht aan de werkgroep

1. Brede probleemanalyse:

De brede probleemanalyse gebeurt o.a. aan de hand van de volgende aandachtspunten:

- **Mentale gezondheid:** Welke (beleids)ontwikkelingen en trends zijn er de afgelopen jaren geweest als het gaat om (verslechtering van) mentale gezondheid, zijn er verschillen in doelgroepen (o.a. sekse, leeftijd, culturele achtergrond) en hoe verhoudt het beeld in Nederland zich tot andere landen? Wat zijn de verklaringen voor de toename van mentale klachten? Welke (maatschappelijke) factoren zijn van invloed op mentale gezondheid? Wat

² VZInfo, [Mentale gezondheid | Mentale problemen | Volksgezondheid en Zorg \(vzinfo.nl\)](#)

³ CBS, [StatLine - Gezondheid en zorggebruik; persoonskenmerken \(cbs.nl\)](#)

⁴ Mogelijke verklaringen voor deze toename worden in het IBO onderzocht.

⁵ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2021), [Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak](#).

⁶ Trimbos Instituut, [Arbeid en mentale gezondheid - Trimbos-instituut](#)

⁷ Trimbos Instituut, [Wat is mentale gezondheid? - Trimbos-instituut](#)

⁸ Kamerstukken II, 2022-23, 25 424, nr. 632.

is bekend over de gevolgen van mentale klachten en aandoeningen voor het individu en op de samenleving (zoals sociale zekerheid, het onderwijs, veiligheid en de arbeidsmarkt)? Hoe is de ontwikkeling bij ongewijzigd beleid? Maak bij bovenstaande indien nodig onderscheid tussen jongeren, jongvolwassenen en volwassenen.

- **Toegang tot ondersteuning en zorg:** Het gaat hier om alles rondom de toegang tot en met de verwijzing naar formele zorg en plaatsing op de wachtlijst (dus voordat iemand een diagnose heeft). Welke factoren beïnvloeden de vraag naar ondersteuning en zorg? Welke mogelijkheden zijn er vanuit de informele zorg qua ondersteuning? Komt de cliënt op de juiste plek binnen en is er sprake van passende zorg? Hoe verloopt de toegang in de verschillende domeinen? Worden mensen tijdig geholpen?
- **Inrichting van ondersteuning en zorg:** Wat is de ontwikkeling van de wachtlijsten in de Wmo, Wlz, Jeugdwet en Zvw? Vindt er selectie op basis van zorgzwaarte plaats (zijn er exclusiecriteria)? Hoe is de ondersteuning en zorg rondom mentale klachten en psychische aandoeningen georganiseerd incl. prikkels, juridische-, financierings- en bekostigingsstructuren en hoe heeft zich dit ontwikkeld? In hoeverre sluit het ondersteunings- en zorgaanbod nu aan op de vraag? Hoe werkt de door- en uitstroom van cliënten (incl. vervolg- en nazorg, terugval)? Hoe effectief, doelmatig en integraal is de ondersteuning en zorg? Hoe wordt samenwerking binnen en tussen de stelsels vormgegeven, hoe wordt deze wel of niet bevorderd en wat betekent dit voor (de kwaliteit van) het ondersteunings- en zorgaanbod?

Betrek in de analyse in ieder geval de beleidslijnen uit bestaande programma's en recent gesloten akkoorden waar mentale gezondheid in voorkomt; IZA, GALA en het Nationaal Preventieakkoord, de Hervormingsagenda Jeugd, het WOZO, 'Mentale gezondheid: van ons allemaal', en 'Eén tegen eenzaamheid'. Betrek tevens de resultaten van het midterm review IZA.

2. Overzicht van handelingsperspectief van de overheid ter voorkoming en beperking van mentale klachten en psychische problemen en voor het oplossen van de structurele problemen in de toegang en inrichting van de ondersteuning en zorg:

Het gaat hier om de mogelijkheden voor de overheid om de mentale gezondheid te verbeteren waardoor het beroep op ondersteuning en zorg bij mentale en psychische problemen kan verminderen. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van het RIVM onderzoek naar de belangrijkste factoren die van invloed zijn op mentale gezondheid en welk handelingsperspectief de overheid hierbij heeft. Tevens gaat het om de mogelijkheden van de overheid om structurele problemen in de toegang en inrichting van de ondersteuning en zorg op te lossen.

3. Uitwerking van concrete beleidsvarianten op basis van het handelingsperspectief:

Het gaat hier om beleidsopties die een significante impact hebben op de personele, financiële en maatschappelijke houdbaarheid⁹ van de ondersteuning en zorg rondom mentale klachten en psychische aandoeningen door:

- het voorkomen van mentale klachten en het verbeteren van de mentale gezondheid, hier wordt breder gekeken dan het VWS-domein. Er zijn vele factoren die van invloed zijn op de mentale gezondheid, die ook overlappen en interactie hebben met elkaar (zie RIVM onderzoek). Daarom is op basis van het RIVM rapport de praktische keuze gemaakt om de beleidsopties buiten het VWS-domein te richten op maximaal vier indicatoren waaronder bestaanszekerheid (armoede, schulden en wonen), werk/arbeidsparticipatie en belasting door school of studie. Deze opties kunnen op korte en lange termijn toezien.
- het verbeteren van passende toegang tot de ondersteuning en zorg en
- de inrichting van zorg en ondersteuning, waaronder de samenwerking binnen en tussen de stelsels.

Het is uitdrukkelijk de bedoeling om de driedeling zoals hierboven opgesomd gelijkwaardig te behandelen in het IBO. Beschrijf in de aangedragen beleidsopties in ieder geval de effecten op de mentale gezondheid, de uitvoerbaarheid (o.a. samenwerking binnen en tussen stelsels en domeinen), de randvoorwaarden die nodig zijn, de brede financiële gevolgen van de beleidsvarianten, het maatschappelijk draagvlak en of dit bevordert dat de cliënt de juiste ondersteuning of zorg op de juiste tijd en plek ontvangt. Conform de IBO-spelregels wordt tenminste één besparingsoptie uitgewerkt. Voor beleidsopties die reeds zijn/worden uitgewerkt in andere onderzoeken zoals de Commissie Sociaal Minimum, het IBO Problematische Schulden, Toekomst Toeslagen, kan worden verwezen naar deze rapporten, in plaats van deze opties (opnieuw) uit te werken in dit IBO.

⁹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2021), Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak

Scope en grondslag

Tabel 1 bevat de grondslag van dit IBO.¹⁰ In de grondslag zijn de structurele kosten opgenomen die voor de ondersteuning en zorg in de Zvw, Wlz en Beschermd Wonen (Wmo) worden gemaakt. De incidentele middelen in deze domeinen zijn niet meegenomen in de tabel. In dit IBO gaat het ook over het bredere sociaal domein, Wmo, Wpg, Jeugdwet, bestaanszekerheid (armoede, schulden en wonen), werk/arbeidsparticipatie en belasting door school of studie. De kosten in deze domeinen zijn niet meegenomen in de grondslag, omdat deze niet te herleiden zijn of niet uit te drukken in termen van ondersteunings- en zorgkosten. Op deze beleidsterreinen worden uitdrukkelijk ook beleidsopties ontwikkeld.

Tabel 10 Kosten van de ondersteuning en zorg rondom mentale klachten en psychische aandoeningen in miljoenen euro's¹

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
POH-GGZ ²	205	217	235				
Curatieve ggz (Zvw) ³	4.336	2.958	4.607	5.023	5.303	5.301	5.322
Langdurige ggz (Wlz) ⁴	622	1.603	2.070	2.421	2.775	2.750	2.756
Beschermd Wonen (Wmo) ⁵	1.938	1.489	1.498	1.641	1.731	1.732	1.732
Begrotingsgefinancierde uitgaven curatieve ggz (Art. 2)	33	34	46	34	20	21	28

1 POH-GGZ: <https://www.nza.nl/zorgsectoren/huisartsenzorg/kemcijfers-huisartsenzorg>

Curatieve ggz: Jaarverslag VWS 2023 en verdiepingsbijlage Zvw 1e supplettoire begroting

Langdurige ggz: Jaarverslag VWS 2023 en verdiepingsbijlage Wlz 1e supplettoire begroting

Beschermd wonen: Jaarverslag 2023 en meicirculaire

Begrotingsgefinancierde uitgaven curatieve zorg: OW 2024

2 Hier zijn NZa cijfers gebruikt, die maar tot 2022 lopen.

3 2021: Eenmalige schadelastdip door invoering van het Zorgprestatie model.

4 2021: Openstelling Wlz voor Zvw en Wmo cliënten.

5 Dit zijn de middelen die vanaf de begroting worden overgeheveld naar het Gemeentefonds, middels een integratie Uitkering. Aangezien deze middelen niet geïmmoneerd zijn, kan het zijn dat er in de praktijk minder of meer budget naar Beschermd Wonen gaat.

Organisatie van het onderzoek

De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van VWS, FIN, OCW, SZW en JenV. BZK neemt deel als agendalid. Relevante experts, ervaringsdeskundigen en organisaties worden op een passende manier betrokken. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door een secretariaat bestaande uit medewerkers van VWS en FIN. Het IBO start in november 2024 en het rapport wordt uiterlijk eind juni 2025 opgeleverd. De omvang van het rapport is niet groter dan vijftig pagina's plus een samenvatting van maximaal vijf pagina's.

¹⁰ In de versie van de taakopdracht die wordt gepubliceerd zullen de standen waar mogelijk nog worden aangepast naar stand Miljoenennota 2025.

Taakopdracht IBO Arbeidsmigratie

Inleiding

Grip op migratie is een thema dat hoog op de maatschappelijke agenda staat. De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 adviseert een gematigde bevolkingsgroei (bevolking van 19-20 miljoen in 2050) om brede welvaart op peil te houden en onderstreept de noodzaak van bijpassend migratiebeleid.

Dit IBO gaat specifiek in op arbeidsmigratie. Arbeidsmigratie in Nederland bestaat uit relatief veel laagbetaalde EU-arbeidsmigratie en een kleiner aandeel hoogbetaalde (kennis)migratie van buiten de EU. Verschillende rapporten¹¹ beschrijven hoe economische beleidskeuzes via de vraag naar arbeid in belangrijke mate het aantal en type arbeidsmigranten in Nederland bepalen. Ook in het HLA vormt arbeidsmigratie een belangrijk beleidsthema. Hierin zijn maatregelen afgesproken om arbeidsmigratie tegen lage lonen en onder slechte arbeidsomstandigheden te beperken.

Doel van het IBO en opdracht aan de werkgroep

Verschillende rapporten gaan reeds in op de cijfermatige basis rond (arbeids)migratie¹² en de relatie tussen economisch beleid, brede welvaart en migratie.¹³ De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 adviseert dat er keuzes gemaakt moeten worden om te komen tot een kwalitatief hoogwaardige economie. De hoofdvraag van dit IBO luidt: hoe kan Nederland de grip op de omvang, samenstelling en omstandigheden van arbeidsmigratie vergroten, en wat zijn hiervan de economische en maatschappelijke gevolgen? De werkgroep verkent hiertoe het huidige en benodigde instrumentarium en gaat in op de budgettaire, economische en brede maatschappelijke impact hiervan. Daarbij worden concrete beleidsopties die raken aan de hoeveelheid, samenstelling en omstandigheden van arbeidsmigratie in Nederland in kaart gebracht. Het IBO richt zich met name op beleid met een impact op de vraag naar arbeidsmigratie, zoals economisch beleid dat de structuur van de economie beïnvloedt en arbeidsmarktbeleid.

Er zijn recent al veel rapporten over migratie verschenen. Voor een belangrijk deel van de feitenbasis zal het IBO vooral bestaande informatie op een inzichtelijke wijze presenteren, aangevuld met gerichte onderzoeksvragen voor wat nog niet bekend is. Waar nodig worden data experts ingeschakeld voor het opstellen van de cijfermatige feitenbasis. De focus van het IBO ligt op het beleidsgerichte deel van het onderzoek.

Feitenbasis (gericht op wat we nog niet weten)

1. Wat zijn de verwachtingen voor de ontwikkeling van arbeidsmigratie (inclusief de daaruit volgende gezinsmigratie) in de toekomst?
 - Welke onzekerheden spelen er rond toekomstige instroom en verblijfsduur? Welke scenario's vallen op basis van die onzekerheden te onderscheiden?
 - Wat is de impact van vergrijzing en economische ontwikkeling binnen huidige herkomstlanden op arbeidsmigratie naar Nederland? Is een verplaatsing van arbeidsaanbod vanuit binnen de EU naar derde landen te verwachten?
2. Hoe vertaalt het advies van gematigde groei van de Staatscommissie Demografie zich naar de afzonderlijke migratiemotieven?
 - Wat is het baseline scenario voor arbeidsmigratie bij ongewijzigd beleid de komende jaren (Staatscommissie en CPB geven enkel scenario's voor totale migratiesaldo)?
 - Hoeveel ruimte is er tot 2050 voor arbeidsmigratie, indien de wens is om de totale bevolking gematigd te laten groeien en bij diverse scenario's van instroom en verblijf van asielmigranten?
3. Wat zijn momenteel arbeidsmigratie-intensieve sectoren en hoe heeft de arbeidsmigratie intensiteit van sectoren zich in het verleden ontwikkeld? Wat zijn de verwachtingen over de ontwikkelingen hiervan in de toekomst? Welke scenario's zijn te onderscheiden?

¹¹ Adviesraad Migratie. (2023). *Verkenning: Arbeidsmigratie: Oplossing voor economie en demografie?*; CPB. (2024). *Economische dynamiek en Migratie*; Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050. (2024). *Gematigde groei*.

¹² Bijv.: Staat van Migratie (2024); Jaarrapportage Arbeidsmigranten (2023); Onderzoeksagenda CPB

¹³ Momenteel onderzoekt de Adviesraad Migratie hoe een brede welvaartsbenadering voor arbeidsmigratie kan worden geconcretiseerd.

Kosten en baten van arbeidsmigratie

1. Wat zijn de brede maatschappelijke effecten en gevolgen voor de overheidsfinanciën en economie van arbeidsmigratie? Wat is de netto druk op voorzieningen van arbeidsmigranten, uitgediept naar kenmerken van de migrant (verblijfsduur, opleidings-/productiviteitsniveau, cohort en werksector)?¹⁴
2. In hoeverre verlicht of versterkt arbeidsmigratie sectorale tekorten op de arbeidsmarkt en wat is de (empirische) wisselwerking met andere aanpassingsmechanismen in de economie en op de arbeidsmarkt?
 - In sectoren met een krappe arbeidsmarkt concurreert arbeidsmigratie met andere aanpassingsmechanismen waarlangs de markt een nieuw evenwicht kan bereiken: arbeidsmigratie vergroot immers het arbeidsaanbod in die sector/voor dat beroep, maar verkleint tegelijkertijd de prikkel om te innoveren of arbeidsvoorwaarden te verbeteren. Er is dus een wisselwerking tussen dit aanpassingsmechanisme en andere (binnenlandse) aanpassingsmechanismen.

Doorwerking huidige economische beleidskeuzes (industrie- en arbeidsmarktbeleid) op arbeidsmigratie in Nederland

Economisch beleid met invloed op de economische structuur:

1. Hoe werkt (generiek en sectoraal) beleid op andere domeinen door op de economische sectorstructuur, in het bijzonder op migratie-intensieve sectoren?
 - De werkgroep richt zich hiervoor op een selectie van bestaand industrie- en vestigingsbeleid (zoals fiscale regelingen en subsidies) met een effect op arbeidsmigratie-intensieve bedrijvigheid.¹⁵ Het IBO gaat daarbij ook in op de mate van beprijzing van externe effecten die van dit beleid uitgaat (milieu, natuurbehoud, stikstof, schoon water, etc.).

Beleid gericht op regulering van de arbeidsmarkt:

2. Wat is de impact van voorgenomen beleidswijzigingen in het arbeidsmarktbeleid en de verbetering van arbeidsomstandigheden (en handhaving),¹⁶ zoals de Wtta en het arbeidsmarktpakket, op arbeidsmigratie intensieve bedrijvigheid?

Regelgeving rond (toelating van) arbeidsmigratie:

3. Hoe werkt het huidige juridische kader rond arbeidsmigratie door op de mix van migranten in Nederland?

Beleidsopties (met als doel om de omvang, samenstelling en omstandigheden van arbeidsmigratie te beïnvloeden en hiermee de toegevoegde waarde van arbeidsmigratie te vergroten):

1. Welke additionele – generieke en/of sectorale – maatregelen zijn mogelijk binnen het economisch beleid, arbeidsmarktbeleid en socialezekerheidsbeleid om de omvang en samenstelling van arbeidsmigratie te beïnvloeden? Wat zijn daarvan de maatschappelijke en economische effecten?
 - Het IBO werkt verschillende beleidsknoppen uit, voortbordurend op de analyse, en brengt de effectiviteit en consequenties (uitruilen met o.a. oorspronkelijk beoogde effecten) van deze knoppen in kaart.
2. Welke mogelijkheden zijn er om de inzet van arbeidsmigranten in specifieke sectoren te reduceren of te bevorderen? Welke rol kan arbeidsbesparende en productiviteitsverhogende technologie spelen? Is hier beleidsinzet op nodig, en zo ja welke?
3. Hoe kan sturing op arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden arbeidsmigratie beïnvloeden?¹⁷
4. Welke concrete beleidsopties zijn er om de toegevoegde waarde van arbeidsmigratie aan de brede maatschappelijke welvaart te verhogen? Hierbij gaat het IBO ook in op de participatie van meegekomen gezinsmigranten en retentie van studiemigranten voor hoogproductieve beroepen.
5. Welk effect hebben de geschetste beleidsopties op de overheidsfinanciën en welke beleids-, intensiverings- en besparingsopties zijn daarin mogelijk?
6. Welke mogelijkheden zijn er om via het toelatingsbeleid de instroom van arbeidsmigranten in Nederland te beïnvloeden (zowel in omvang als samenstelling van de instroom)?

¹⁴ Hierbij dient de lifecycle approach gehanteerd te worden en moet rekening worden gehouden met verblijfsduur en impact van conjunctuur.

¹⁵ De werkgroep inventariseert een longlist van relevant beleid, zoals het topsectorenbeleid en het degressieve tarief van de energiebelasting, en werkt hiervan een selectie verder uit. Om hierbij focus te behouden worden enkele meest relevante beleidsknoppen nader uitgewerkt.

¹⁶ De aanbevelingen van het rapport van de commissie-Roemer, die momenteel in uitvoering zijn, vallen niet binnen de centrale focus van dit IBO. Wel kan worden onderzocht welke aanvullende maatregelen mogelijk zijn om (indirect) via arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden te sturen op arbeidsmigratie.

¹⁷ Idem vorige voetnoot: de focus ligt hier niet op de aanbevelingen van de commissie-Roemer, maar op maatregelen die in aanvulling daarop kunnen bijdragen aan indirecte sturing op arbeidsmigratie.

- Hiervoor kan de werkgroep leunen op conclusies uit bestaande onderzoeken, zoals het aankomende rapport van de Adviesraad Migratie.

Grondslag

Bij de uitwerking van (beleids)opties voor het IBO zal in elk geval gekeken worden naar fiscale regelingen en middelen op de begrotingen waarvan het doel direct verbonden is met (arbeids)migratie. Dit gaat in elk geval om de ETK/30%-regeling en de Roemer middelen (55 miljoen euro struc verdeeld artikel 1 artikel 99).

Omdat de beleidsopties voor dit IBO zullen volgen uit de inhoudelijke analyse wordt de reikwijdte van de grondslag niet op voorhand vastgelegd. Zoals hierboven beschreven zullen de gevolgen voor de overheidsfinanciën van de te schetsen beleidsopties in kaart worden gebracht. Ook zal daarbij worden gekeken welke besparingsvarianten daarin mogelijk zijn.

Organisatie van het onderzoek

De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van FIN, SZW, EZ, JenV, BZK, LVVN, AZ en OCW. Ook wordt een vertegenwoordiger van het CPB en wordt een vertegenwoordiger van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) verzocht om deel te nemen in de werkgroep. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door secretarissen van FIN, SZW en EZ. Het onderzoek start in september 2024. De werkgroep rond haar eindrapport uiterlijk juni 2025 af. De omvang van het rapport is niet groter dan vijftig bladzijden plus een samenvatting van maximaal vijf bladzijden.

Taakopdracht IBO Huursector

Aanleiding

De afgelopen jaren is er veel (politieke) aandacht voor het huurbeleid en het functioneren van de huurmarkt in Nederland. Het aanbod van huurwoningen blijft achter bij de vraag. Dit resulteert in lange wachtlijsten voor sociale huur en stijgende huurprijzen en excessen in de vrije huursector. Door het tekort aan woningen is het verschil op de woningmarkt tussen mensen die een (koop)woning hebben (insiders) en mensen die een woning zoeken (outsiders) groot. Mensen die zich vanwege hun inkomen en/of behoeften geen koopwoning kunnen veroorloven, zijn hierdoor aangewezen op de huursector. Daarbij geldt bovendien dat middeninkomens zijn aangewezen op het beperkte middensegment en vrije segment, omdat de sociale huursector enkel beschikbaar is voor mensen met een laag inkomen. Hoewel Nederland internationaal gezien een grote sociale huursector heeft, zijn er in verschillende regio's aanzienlijke wachtlijsten voor sociale huur. De bevolkingssamenstelling in de sociale huursector is de afgelopen jaren in toenemende mate gaan bestaan uit huishoudens met de laagste inkomens, en de instroom bevordert dit ook. Groepen die om wat voor reden dan ook niet terecht kunnen in de sociale huur zijn aangewezen op de vrije sector. Ook is de doorstroming in de sociale huursector relatief beperkt en blijven mensen regelmatig wonen in een woning die eigenlijk niet meer past bij hun gezinssamenstelling. Dit betekent dat de bestaande voorraad dus ook niet optimaal benut wordt.

De Nederlandse huurmarkt is het afgelopen decennium onderworpen aan verschillende beleidstheorieën ten aanzien van het gewenste huurbeleid. In 2023 heeft SEO begrotingsartikel 3 Woningmarkt geëvalueerd over de periode 2015-2021. SEO concludeert dat het woningmarktbeleid, zo ook voor de huurmarkt, in deze periode is bewogen van vraaggerichtheid met een grotere rol voor marktwerking naar betaalbaarheid en toegankelijkheid met een grotere rol voor overheidsingrijpen.¹⁸

Er worden veel verschillende doelstellingen beoogd met het huurbeleid en dit maakt de dynamiek op de woningmarkt complex. Met de recent in werking getreden Wet betaalbare huur kan de huurmarkt worden opgedeeld in drie segmenten: gereguleerde (sociale) huur, gereguleerde middenhuur en vrije sector (of geliberaliseerde) huur. Huurregulering is gericht op het waarborgen van de betaalbaarheid, vraaggerichtheid en toegankelijkheid van woningen, maar gaat ook over de rechtsbescherming van huurders en verhuurders, het waarborgen van huurwoningen van voldoende kwaliteit, de zorg voor evenwichtige woonruimteverdeling en -toewijzing, en leefbaarheid.¹⁹ Deze doelen kunnen elkaar echter ook bijten. Zo leidt in het geval van woningcorporaties beleid gericht op betaalbaarheid (bijvoorbeeld passend toewijzen) tot minder investeringscapaciteit voor nieuwbouw of verduurzaming, met risico's voor de toegankelijkheid en leefbaarheid.²⁰ Ook bij institutionele en particuliere beleggers kan de prijsregulering ervoor zorgen dat er minder wordt aangeboden of gebouwd, maar leidt het loslaten daarvan tot excessen in huurprijzen en kwaliteit en weinig aandacht voor de leefbaarheid en de juiste woonruimteverdeling. Er zijn weinig prikkels maar ook weinig mogelijkheden om binnen de huursector door te stromen, terwijl de stap naar de koopmarkt voor veel huurders te groot is.

Gezien deze complexiteit is het de vraag of het gekozen beleid altijd het meest passend is voor het doel wat wordt beoogd en wat het effect is op andere doelstellingen. Incidentele en structurele maatregelen om huurprijzen te drukken, zoals huurbevrozing of verhoging van de huurtoeslag zijn gericht op het versterken van de betaalbaarheid voor huurders, maar zijn de facto ook een vorm van inkomensondersteuning, die ook anders georganiseerd zou kunnen worden. Passend toewijzen is een manier om te waarborgen dat lage inkomens betaalbaar wonen en de huurtoeslag beheersbaar blijft, maar hierdoor is er beperkt ruimte om factoren als kwaliteit en locatie mee te wegen. Daarnaast worden op dit moment wachtlijsten per regio (of per corporatie) gehanteerd voor sociale huurwoningen en bepalen gemeenten (gedeeltelijk) zelf welke aandachtsgroepen voorrang krijgen en op basis van welke criteria een woning wordt toebedeeld. Mogelijk beperkt dit de doorstroming op de woningmarkt tussen regio's. Tegelijkertijd kunnen veel mensen door een gebrek aan wachttijd en geen indicatie voor voorrang niet terecht in een sociale huurwoning waar ze qua inkomen wel zouden passen. Zij moeten levenskeuzes hierdoor noodgedwongen uitstellen, of belanden in de vrije sector met gevolgen voor de betaalbaarheid, kwaliteit en leefbaarheid.

¹⁸ SEO beveelt onder andere aan om het woningwaarderingssstelsel (WWS) en de huurtoeslag te hervormen, de sturing op het woningaanbod van corporaties te vergroten, en daarbij te zorgen voor voldoende middelen. Ook constateert SEO een gebrek aan samenhang van het (huur)beleid gericht op middeninkomens.

¹⁹ Dit zijn de drie deeldoelstellingen van het woningmarktbeleid zoals benoemd onder begrotingsartikel 3 Woningmarkt.

²⁰ In het IBO woningbouw en Grond zijn fiches over de investeringscapaciteit uitgewerkt. Hier kan uit worden geput in dit IBO.

Doel van het IBO en opdracht aan de werkgroep

Bovenstaande uitdagingen op de huurmarkt vergen een overkoepelende analyse van het huurdoel. Dit IBO heeft als doel het beleid met invloed op de verschillende huursegmenten in samenhang (en in relatie tot de koopsector) te analyseren en concrete beleidsopties uit te werken.

Hoofdvraag: Hoe kan het beleid dat invloed heeft op de huursector beter faciliteren dat mensen betaalbaar en passend bij hun situatie en levensfase kunnen wonen en doorstromen (aanpassend aan hun situatie en levensfase) en de leefbaarheid van wijken wordt versterkt?

Deelvraag I (feitenbasis): Hoe heeft de rol van corporaties en private verhuurders zich de afgelopen jaren ontwikkeld en wat is de rol nu ten opzichte van het huisvesten van verschillende (inkomens)groepen, doorstroming en leefbaarheid?²¹

- Hoe komt het dat de sociale huursector in vergelijking met andere landen relatief groot is? Welke voor- of nadelen zijn hieraan verbonden?

Deelvraag II (feitenbasis): Welk beleid met welke doelen is er gevoerd en welke invloed heeft dat (gehad) op hoe verschillende inkomensgroepen wonen?

- Welk beleid heeft effect gehad op doorstroming (positief en negatief)?
- Welk beleid heeft effect gehad op betaalbaarheid (ook vergeleken met de koopsector) (positief en negatief)?
- Welk beleid heeft effect gehad op de leefbaarheid (positief en negatief)?
- Welk beleid heeft effect gehad op vraaggerichtheid²² (positief en negatief)?
- Welk beleid heeft effect gehad op de investeringen in woningkwaliteit (positief en negatief)?
- Welk beleid heeft effect gehad op de verdeling van het woningaanbod tussen de verschillende segmenten?

Deelvraag III: Hoe kunnen de rollen van de woningcorporaties en de private sector worden vormgegeven om passend wonen, doorstromen en leefbaarheid te bevorderen?

- In hoeverre moet huurbeleid landelijk versus lokaal worden vormgegeven?
- Behalve voor het vergroten van het aanbod, is er een andere reden waarom corporaties een rol moeten hebben in de huisvesting van middeninkomens?
- Hoe gaan we om met behoefte aan tijdelijke en/acute woonruimte versus de impact daarvan op de structurele vraag?
 - Wat kan realistisch gezien van corporaties worden verwacht t.a.v. urgenten en kwetsbaren en welke rol hebben private verhuurders eventueel? Wat is daar beleidsmatig voor nodig?
- Is er een rol voor private verhuurders in de huisvesting van lage inkomens?
- Hoe sturen we beter op leefbaarheid van wijken en wat kunnen private verhuurders daar in betekenen?
 - Is daar verschil in tussen grotere institutionele beleggers en kleinere particuliere verhuurders?
- In hoeverre is de complexiteit van huurbeleid toegenomen (voor (ver)huurders en uitvoeringsorganisaties) en hoe beïnvloedt dit de doeltreffendheid en doelmatigheid van huurbeleid? Waar is versimpeling van beleid mogelijk?

Deelvraag IV: Hoe kunnen huurwoningen het beste benut worden, door welke (inkomens)groepen en wat is daarvan het effect op aanbod van huurwoningen?

- Wat zijn de effecten van schaarste op het huurbeleid en hoe gaan we daar mee om?
- Hoe kan de bestaande sociale huurvoorraad optimaal worden benut? Hoe kan de doorstroming worden bevorderd (bijvoorbeeld tussen sociale huur en andere sectoren (inclusief koop) of tussen de vrije huursector en de koopsector)?
- Wat zijn de gevolgen van passend toewijzen, prijsregulering en inkomensondersteuning via de huurtoeslag voor het aanbod en de verdeling van sociale huurwoningen?²³
- Zijn de inkomensgrenzen die worden gehanteerd voor de verschillende inkomensgroepen doelmatig?

²¹ De Beleidsdoorlichting van artikel 3 van BZK bevat hiervoor al veel waardevolle informatie. In het voorjaar van 2025 worden tevens de resultaten van CBS WoON2024 verwacht met veel inzichten ten aanzien van de samenstelling van huishoudens, de huisvestingssituatie, de woonwensen, de woonlasten en het verhuisgedrag.

²² Een van de aanbevelingen uit de Beleidsdoorlichting van artikel 3 was tevens om te bezien of een meer concrete doelstelling aan vraaggerichtheid kon worden gegeven.

²³ Hierbij is de herijking van de NPA in de tweede helft 2024 een belangrijke bron.

Grondslag

Binnen de huursector is budgettair gezien de huurtoeslag (5,6 miljard²⁴) de verreweg grootste post. Daarnaast staan er middelen voor de wet betaalbare huur, de huurcommissie en de wet vereenvoudiging huurtoeslag op de begroting. Ook zijn er verschillende belastingen en fiscale regelingen die de huurmarkt beïnvloeden. Een besparingsvariant van 20 procent focust zich vanwege de budgettaire omvang op de huurtoeslag. Voor een besparingsvariant kan worden geput uit eerdere onderzoeken.²⁵ De vereenvoudiging van de huurtoeslag is echter niet de focus van dit IBO,²⁶ wel is aandacht voor de woningmarkteffecten ervan.

Organisatie

De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van AZ, FIN, BZK, EZ en SZW. Ook worden DNB, CPB en SCP verzocht deel te nemen in de werkgroep. Stakeholders en externe experts worden op een passende manier betrokken. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door secretarissen van FIN en BZK. De werkgroep start in september 2024 en rondt haar eindrapport uiterlijk in mei 2025 af. Het eindrapport is maximaal vijftig pagina's lang en bevat een samenvatting van maximaal vijf pagina's.

²⁴ Begroting 2025.

²⁵ De beleidsdoorlichting van SEO van artikel 3 (2021) en het IBO Sociale huur (2016) bevatten meerdere hervormingen van de huurtoeslag.

²⁶ In verband met het werk dat al is verricht op de [toekomst van het toeslagenstelsel](#).

BIJLAGE 4. VERDELING MIDDELEN 67. INVESTNL (HLA)

Invest-NL krijgt in totaal 900 miljoen tot en met 2029 aan additionele middelen waarmee haar slagkracht wordt vergroot. Hiervan wordt cumulatief 600 miljoen gebruikt voor versterking van het kernkapitaal, wat onder meer bijdraagt aan de doorgroei van startups naar scale-ups. Met cumulatief 250 miljoen krijgt Invest-NL de mogelijkheid blended finance financiering uit te breiden om hiermee knelpunten in de bedrijfsfinanciering te kunnen adresseren. Daarmee wordt het innovatief mkb aanvullend geholpen om door te groeien en neemt de maatschappelijke impact van Invest-NL nog meer toe. Tevens wordt cumulatief 50 miljoen toegevoegd in het Beschermingsvoorziening Economische Veiligheid (BEV), waarmee als laatste redmiddel een belang kan worden genomen in bedrijven wanneer voorziene investeringen van statelijke actoren onze nationale veiligheid bedreigen.

Ter ondersteuning van de financiering van het internationale Nederlandse bedrijfsleven door Invest International wordt een bedrag van 100 miljoen in 2026 vrijgemaakt uit de gereserveerde middelen voor Invest NL. Het kabinet onderzoekt tegelijkertijd hoe de continuïteit van Invest International voor de toekomst kan worden geborgd, onder andere door te bezien of en zo ja onder welke voorwaarden een integratie van beide organisaties mogelijk is op zodanige wijze dat de beleidsdoelen van beide organisaties worden versterkt (binnen de geldende budgettaire afspraken).

Tabel 11 Verdeling middelen 67. InvestNL

In miljoenen euro	2025	2026	2027	2028	2029	Totaal
Kernkapitaal Invest-NL			200	200	200	600
Blended Finance		100	100	50		250
Beschermingsvoorziening Economische Veiligheid (BEV)	25	25				50
Kernkapitaal Invest International		100				100
Totaal	25	225	300	250	200	1.000

Bijlage 2

Uitwerking lastenpakket hoofdlijnenakkoord richting augustusbesluitvorming

Het hoofdlijnenakkoord (HLA) bevat enkele koopkrachtrelevante maatregelen die nog niet concreet zijn ingevuld. Ook kondigt het HLA maatregelen aan om een aantal doelen te bereiken. Dit memo schetst een aantal varianten voor invulling van die maatregelen, en bevat een doorrekening van een aantal mogelijke pakketten, aansluitend bij de doelen die in het HLA worden genoemd.

Kunt u zich vinden in de voorlopige uitwerking van de invulling van de lastenmaatregelen? Welke uitgangspunten of huiswerk wilt u hier in aanloop naar de besluitvorming op meegeven?

1. Doelen op het gebied van inkomensbeleid en uitgangspunten

Doelen uit het hoofdlijnenakkoord

- In het hoofdlijnenakkoord worden enkele doelen van het kabinet omschreven in relatie tot de invulling van het lastenpakket, namelijk:
 - A. **Middeninkomens en werken dat loont:** (meer) werken moet ook betekenen dat mensen erop vooruitgaan, met specifieke aandacht voor middeninkomens en zichtbaarheid van de lastenverlichting. Een voorbeeld is het introduceren van een "extra" IB-schijf¹.
Toelichting: voor de meeste werkenden is meer werken lonend. Voor 80% is de marginale druk lager dan 60%. Dat meer werken voor een deel van de werkenden nauwelijks loont komt door de stapeling van belastingen en (de afbouw van) toeslagen.
 - B. **Inkomenszekerheid en armoede:** het vergroten van bestaanszekerheid en inkomenszekerheid en het stabiliseren van (kinder)armoedepercentages met referentiejaar 2024.
Toelichting: volgens de Commissie sociaal minimum is voor sommige huishoudens, waaronder huishoudens met kinderen, het besteedbaar inkomen niet voldoende om rond te komen en mee te doen. Daarnaast leiden toeslagen tot financiële onzekerheid vanwege het risico op terugvorderingen.
 - C. **Vereenvoudiging:** inkomensondersteunende regelingen zijn te ingewikkeld (incl. gemeentelijke regelingen). Het HLA geeft aan dat er wordt gewerkt aan verbeteringen in de sociale zekerheid, fiscale regelingen en de toeslagen, en dat wetgeving wordt voorbereid voor een hervorming van het toeslagen- en belastingstelsel.
Toelichting: het geheel aan regelingen is voor mensen niet te doorgronden. Dat draagt bij aan bestaansonzekerheid (door niet-gebruik), inkomensonzekerheid (door het risico op onverwachte terugvorderingen) en onzekerheid over de vraag of (meer) werken loont.
- In de introductie van het HLA-hoofdstuk over bestaanszekerheid en koopkracht wordt daarnaast genoemd dat maatregelen gericht zijn op niet verder nivelleren.
- Hierbij is een aandachtspunt dat er spanning bestaat tussen de verschillende doelen in het HLA. Het is bijvoorbeeld mogelijk om middelen die bedoeld zijn om armoede terug te dringen (zoals de verhogingen van de huurtoeslag en het kindgebonden budget) zodanig vorm te geven dat ze een groter effect hebben op armoedereductie, maar dat kan dan ten koste gaan van andere doelen, zoals de mate waarin het loont om te werken of het terugdringen van de complexiteit van het stelsel van inkomensondersteuning, terwijl in het HLA juist de ambitie is opgenomen om het stelsel te vereenvoudigen.

Technische en beleidsmatige uitgangspunten

- De maatregelen uit het HLA in onderstaande tabel behoeven nog verdere invulling. De tabel bevat geen compleet overzicht van alle koopkrachtrelevante maatregelen, maar alleen de maatregelen die nog niet concreet zijn ingevuld.

	Maatregel (min-teken is saldoverbeterend)	2025	2026	2027	2028	struc
1	Koopkracht en lastenverlichting voor werkende middeninkomens	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
3	Envelop groepen in de knel [lastenmaatregel]	237	237	237	249	500
4	Terugdringen armoede: hoger kindgebonden budget	300	300	300	300	300
5	Terugdringen armoede: verhogen huurtoeslag	500	500	500	500	500

¹ Door het loslaten van het gelijkstellen van de tarieven in de bestaande 1^e en 2^e schijf, waardoor de drie schijven weer zichtbaar worden.

6c1	Envelop gerichte lastenverlichting burgers	2.500	2.500	0	0	0
6c2	Compensatie burgers (inkomstenbelasting)	0	171	3.040	3.272	3.487

- Een doorrekening op basis van dezelfde aannames als de CPB-analyse van het HLA wordt in dit memo gebruikt als technische referentie waarmee de voorgestelde varianten worden vergeleken. Het CPB heeft in de analyse van het HLA rekening gehouden met alle koopkrachtrelevante maatregelen, waaronder ook maatregelen die niet in bovenstaande tabel staan en maatregelen die effect hebben op de inflatie. Voorbeelden hiervan zijn het terugdraaien van de verlaging van de MKB-winstvrijstelling, het terugdraaien en de verhoging van het tarief in box 2, de verhogingen van de btw op cultuur en logies, het verlengen van de verlaagde brandstofaccijns en het tijdelijk bevroren van de afbouw van de dubbele AHK in de bijstand.
- De budgettaire ramingen van het CPB en in het HLA komen niet geheel overeen, met name de raming van het budgettaire effect van het verlagen van het eigen risico. In dit memo wordt uitgegaan van de budgettaire raming in het HLA, omdat het kabinet rekent met de zorgpremieraming van VWS. De tabel onderaan dit memo laat de koopkrachteffecten van het HLA zien, zoals volgt uit de CPB-doorrekening. Het verschil in de raming leidt tot kleine verschillen in de koopkracht.
- Het CPB heeft de volgende invulling van de maatregelen gebruikt in de doorrekening:
 - De lastenverlichting voor werkende middeninkomens (maatregel 1, 6c1 en 6c2) is vormgegeven middels een aanpassing van de tarieven in box 1. De tarieven in de eerste schijf (tot € 38.000) en tweede schijf (€ 38.000 tot € 77.500) zullen verschillen (35,6% respectievelijk 37,6%). De lastenverlichting is generiek en niet beperkt tot werkenden. Netto-uitkeringen stijgen als gevolg van een hoger netto referentieminimumloon.
 - De lastenmaatregel voor groepen in de knel (maatregel 3) kent nog geen concrete invulling.
 - De verhoging van het kindgebonden budget (maatregel 4) is ingevuld door het verhogen van alle kindbedragen met € 139 per jaar.
 - De verhoging van de huurtoeslag (maatregel 5) is ingevuld door het verlagen van de eigen bijdrage met € 25 per maand.
- In dit memo wordt ingegaan op de inkomenseffecten van koopkrachtrelevante maatregelen in mogelijke pakketten die in verschillende mate bijdragen aan ieder van de doelen uit het HLA. Voor ieder pakket wordt het totale cumulatieve koopkrachtbeeld getoond (gemiddeld per jaar voor de kabinetsperiode), dus het basispad HLA inclusief de inkomenseffecten van het pakket.
- Aandachtspunt hierbij is dat bij de huidige budgettaire invulling met (zo goed als) vlakke reeksen, bijna alle koopkrachtverbetering (door beleid) optreedt in 2025. Als gekozen wordt voor een meer geleidelijke invoering van maatregelen, wordt ook de koopkrachtverbetering meer verspreid over de kabinetsperiode.
- Uit de doorrekening van het HLA komt naar voren dat indien de invulling van het CPB wordt aangehouden, het streven om (kinder)armoede niet te laten oplopen ten opzichte van het referentiejaar 2024 niet wordt bereikt. Voor armoede onder personen raamt de doorrekening 4,7%, in plaats van het streefcijfer van 4,6%. Voor armoede onder kinderen raamt het 5,3%, 0,5%-punt hoger dan het streefcijfer van 4,8%.
- Voor de andere doelstellingen in het HLA, waaronder dat werken meer moet lonen en vereenvoudiging, is het wel of niet bereiken ervan subjectiever, omdat daar niet of minder een objectieve maatstaf aan is verbonden.

Invoering vereenvoudigingsmaatregelen

- De komende kabinetsperiode kunnen stappen gezet worden om het stelsel van inkomensondersteuning te vereenvoudigen. Zo kunnen binnen het toeslagenstelsel hardheden worden opgelost, waardoor complexiteit en terugvorderingen kunnen worden teruggedrongen.
- Voor de maatregelen die inzetten op de vereenvoudiging van het toeslagen- en belastingstelsel (zoals een andere afbouw van de huurtoeslag) gelden twee aandachtspunten. Maatregelen bij de toeslagen kunnen per 2026 worden ingevoerd (op het verhogen van de vermogensgrens in de huurtoeslag na die per 2025 kan) en binnen de inkomensheffing zijn de komende jaren geen structuraanpassingen mogelijk. Deze aspecten moeten meegenomen worden bij de invulling van de enveloppen en de fasering daarvan.
- In de tweede plaats zullen de effecten van vereenvoudiging niet altijd zichtbaar zijn in de koopkracht, omdat koopkrachtramingen altijd statisch zijn. Het terugdringen van niet-gebruik

heeft bijvoorbeeld geen effect op statische koopkracht. In lijn met het doel in het hoofdlijnenakkoord om te vereenvoudigen is het gewenst keuzes te maken die verder rijken dan statische koopkrachteffecten en verder rijken dan 2025.

Envelop groepen in de knel

- In het HLA is een structurele envelop oplopend tot structureel € 500 miljoen opgenomen voor groepen in de knel (lastenmaatregel). Een deel van de middelen wordt tot en met 2038 ingezet voor het bevriezen van de afbouw van de dubbele heffingskorting in de bijstand. Die zijn verwerkt in de doorrekening van het CPB. Het CPB heeft de overige middelen nog niet ingevuld en dus niet meegenomen in de doorrekening.
- “Groepen in de knel” is een multi-interpretabel begrip dat politieke duiding vergt. Daarom wordt er parallel geïnventariseerd wat opties voor invulling kunnen zijn. Afhankelijk van de groep kan het lastig zijn om deze te bereiken binnen het huidige fiscale stelsel. Bijvoorbeeld omdat het om een heel specifieke groep gaat of bijvoorbeeld omdat een deel van de groep al geen belasting betaalt.

2. Varianten lastenpakket

Op basis van de bovengenoemde doelen zijn er enkele pakketten samengesteld en doorgerekend. Bij de invulling van de verschillende pakketten is geprobeerd recht te doen aan verschillende doelen uit het HLA. Tegelijkertijd is het onvermijdelijk dat de spanning tussen doelen ook terug te zien is in de uitkomsten van de pakketten. De pakketten zijn illustratief. Het is ook mogelijk om te kiezen voor een andere invulling of om maatregelen uit verschillende pakketten te combineren.

Pakket 1A

In dit pakket wordt de nadruk gelegd op het ondersteunen van werkende middeninkomens. Hierin wordt bijvoorbeeld de arbeidskorting verhoogd voor werkenden met een middeninkomen. Het kindgebonden budget wordt extra verhoogd ten opzichte van de technische referentie door het CPB door een gelijktijdige verlaging van de alleenstaande ouderkop, waardoor meer budgettaire ruimte is voor algemene verhoging van de kindbedragen. In de huurtoeslag wordt gewerkt aan een verlaging van de extremen in de marginale druk door een andere afbouw van de toeslag. Hiermee wordt gelijktijdig gewerkt aan vereenvoudiging en begrijpelijkheid van het stelsel.

	Maatregel	Invulling
1	Koopkracht en lastenverlichting voor werkende middeninkomens	Drie tarieven in de IB (in plaats van de huidige twee) waarbij ook de arbeidskorting wordt verhoogd voor werkenden met een middeninkomen.
6c1	Envelop gerichte lastenverlichting burgers	
6c2	Compensatie burgers (inkomstenbelasting)	
4	Terugdringen armoede: hoger kindgebonden budget	Verhoging kindbedragen conform technische referentie + verlaging ALO-kop, en daarmee verdere verhoging kindbedragen.
5	Terugdringen armoede: verhogen huurtoeslag	Verhogen afbouwpunt voor niet-AOW'ers tot AOW-niveau + lineaire afbouw instellen.

Toelichting bij maatregelen:

- Maatregelen 1, 6c1 en 6c2: Het tarief in de eerste schijf (inkomen tot circa € 38.000) wordt met 1,50%-punt verlaagd naar 35,48%. Het tarief in de tweede schijf (inkomen tussen circa € 38.000 en € 77.500) wordt verhoogd met 0,79%-punt naar 37,77%, zodat het tarief in de eerste schijf extra kan worden verlaagd. De maatregel wordt hierdoor meer gericht op lage en middeninkomens. Daarnaast wordt de arbeidskorting (AK) verhoogd, met name voor werkenden met een middeninkomen: de AK stijgt op het tweede knikpunt (rond wml) met € 90 en op het derde knikpunt (rond modaal) met € 160. Wel wordt de AK sneller afgebouwd (7% i.p.v. 6,51%).
- Maatregel 4: De intensivering van het kindgebonden budget wordt ingevuld door de verhoging van de kindbedragen. Daarbij wordt de alleenstaande ouderkop (ALO-kop) verlaagd met € 200 om ruimte te bieden voor een verdere verhoging van de kindbedragen, wat neerkomt op een doelmatigere besteding van de middelen om armoede te reduceren. Volgens de Commissie sociaal minimum lopen tweeoudergezinnen in de bijstand een groter risico op armoede dan eenoudergezinnen. Per saldo gaan de kindbedragen met € 172 omhoog (t.o.v. € 139 in de technische referentie).
- Maatregel 5:

- o Op dit moment zijn er vier afbouwpunten binnen de huurtoeslag: voor eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens jonger dan de AOW-leeftijd, en voor een- en meerpersoonshuishoudens vanaf de AOW-leeftijd. Deze maatregel reduceert het aantal afbouwpunten tot twee. Daarnaast wordt het niet-lineaire afbouwpad vervangen door een lineair afbouwpad.
- o De marginale druk vakt hierdoor af en valt voor bijna alle (huidige) huurtoeslagontvangers lager uit. Wel ontstaat voor circa 180.000 huishoudens, met een (laag) middeninkomen tot ca. € 45.000, recht op huurtoeslag. Dit heeft een positief effect op hun koopkracht, maar verhoogt wel hun marginale druk.
- o Verder maakt deze maatregel de huurtoeslag overzichtelijker en eenvoudiger, zorgt deze voor minder omstandigheden waarmee het toeslagbedrag kan wijzigen en verbetert de betaalbaarheid van wonen voor gezinnen.
- o De maatregel kan op zijn vroegst per 1-1-2026 worden doorgevoerd, afhankelijk van besluitvorming en ruimte in het (overvolle) IV-portfolio.

Pakket 1B

Pakket 1B is vergelijkbaar met pakket 1A, met als enige verschil dat er geen extra tarief in de IB wordt geïntroduceerd, maar het tarief in de huidige eerste schijf over de hele linie met hetzelfde percentage verlaagd wordt. Er is uiteraard meer variatie hierin mogelijk.

	Maatregel	Invulling
1	Koopkracht en lastenverlichting voor werkende middeninkomens	Twee tarieven in de IB waarbij de arbeidskorting wordt verhoogd voor werkenden met een middeninkomen.
6c1	Envelop gerichte lastenverlichting burgers	
6c2	Compensatie burgers (inkomstenbelasting)	
4	Terugdringen armoede: hoger kindgebonden budget	Verhoging kindbedragen conform technische referentie + verlaging ALO-kop, en daarmee verdere verhoging kindbedragen.
5	Terugdringen armoede: verhogen huurtoeslag	Verhogen afbouwpunt voor niet-AOW'ers tot AOW-niveau + lineaire afbouw instellen.

Toelichting bij maatregelen:

- Maatregelen 1, 6c1 en 6c2: Het IB-tarief voor inkomen tot circa € 77.500 wordt verlaagd naar 36,0% (aan het eind van de kabinetsperiode).² Daarnaast wordt de arbeidskorting (AK) verhoogd, met name voor werkenden met een middeninkomen: de AK stijgt op het tweede knikpunt (rond wml) met € 90 en op het derde knikpunt (rond modaal) met € 160. Wel wordt de AK sneller afgebouwd (7% i.p.v. 6,51%).
- De overige maatregelen (4 en 5) zijn qua invulling identiek aan pakket 1A.

Pakket 2

In dit pakket worden de beschikbare middelen gericht ingezet op de reductie van armoede in het algemeen en onder kinderen. De effectiefste manier om dit te doen is via de toeslagenmaatregelen. Door een steilere afbouw in het kindgebonden budget, ontstaat er binnen de maatregel extra ruimte om de kindbedragen voor met name lagere inkomens te verhogen.

	Maatregel	Invulling
1	Koopkracht en lastenverlichting voor werkende middeninkomens	Drie tarieven in de IB (conform technische referentie met CPB-aannames)
6c1	Envelop gerichte lastenverlichting burgers	
6c2	Compensatie burgers (inkomstenbelasting)	
4	Terugdringen armoede: hoger kindgebonden budget	Aanpassing afbouwtraject (steiler afbouwen) i.c.m. verhoging kindbedragen. Oplossen problematiek rondom elders verblijvende partner (€ 20 mln)
5	Terugdringen armoede: verhogen huurtoeslag	Verlagen eigen bijdrage huurtoeslag (conform technische referentie met CPB-aannames)

Toelichting bij maatregel 4:

² De tarieven worden al vanaf 2025 verlaagd, maar omdat de budgettaire reeks niet voor elk jaar hetzelfde is, geldt voor elk jaar een ander tarief. In 2028 komt het tarief dus uit op 36,0%.

- Het afbouwpercentage van het kindgebonden budget wordt verhoogd van 6,75% naar 10%. De rationale achter deze variant is het gericht maken van het kindgebonden budget en de doelmatigere besteding van middelen waardoor de (kinder)armoede verder gereduceerd kan worden. Door de intensiveringen in de WKB de afgelopen jaren hebben ook hoge inkomens recht gekregen op kindgebonden budget, vooral bij aanwezigheid van meer en oudere kinderen. Een steilere afbouw zorgt voor extra (budgettaire) ruimte om vervolgens het kindbedrag te verhogen. Deze aanpassingen leiden echter wel tot een hogere marginale druk voor huishoudens met een inkomen op het afbouwtraject en kan zorgen voor hogere terugvorderingen (en nabetalingen).
- Daarnaast bevat dit pakket een oplossing voor het knelpunt in het kindgebonden budget (WKB), waarbij mensen feitelijk alleenstaand zijn door een noodgedwongen elders verblijvende partner. De oplossing kost € 20 miljoen en zorgt voor minder schrijnende problematiek bij toeslagen en voor een vereenvoudiging voor de burger. Aanpassing van het partnerbegrip voor toeslagen leidt echter wel tot een grotere disharmonisatie met het partnerbegrip voor de inkomstenbelasting.
- Een knelpunt rond het toeslagpartnerschap bij samengestelde gezinnen (namelijk mensen die op hetzelfde adres wonen maar niet in de kosten voor huur, zorg of de kinderen delen) wordt met deze maatregel nog niet opgelost. Een oplossing daarvoor kost € 100 miljoen en kan betrokken worden bij de invulling van de envelop groepen in de knel of als alternatieve invulling van dit pakket.

Doorrekening varianten lastenpakket

Onderstaande tabel geeft de inkomenseffecten weer van de pakketten, waarbij de doorrekening van het CPB met HLA raming wordt gehanteerd als technische referentie.

Inkomensgroep	Technische referentie (CPB-aannames)	Pakket 1A	Pakket 1B	Pakket 2
1e (<=111% WML)	0,8%	0,7%	0,6%	0,9%
2e (111-177% WML)	0,8%	0,8%	0,7%	0,8%
3e (177-271% WML)	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
4e (271-398% WML)	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%
5e (>398% WML)	0,8%	0,8%	0,9%	0,8%
Inkomensbron				
Werkenden	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
Uitkeringsgerechtigden	1,0%	0,8%	0,7%	1,0%
Gepensioneerden	0,6%	0,5%	0,5%	0,6%
Huishoudtype				
Tweeverdieners	0,7%	0,8%	0,7%	0,7%
Alleenstaanden	0,8%	0,8%	0,7%	0,9%
Alleenverdieners	0,7%	0,7%	0,8%	0,8%
Kinderen				
Huishoudens met kinderen	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
Huishoudens zonder kinderen	0,9%	0,9%	0,8%	0,9%
Alle huishoudens	0,8%	0,8%	0,7%	0,8%

Voor pakket 1A en 2 geldt dat de mediane koopkrachtontwikkeling, net als bij CPB-referentie gelijk is aan gemiddeld +0,8% per jaar voor de periode 2025-2028. In pakket 1B komt de mediane

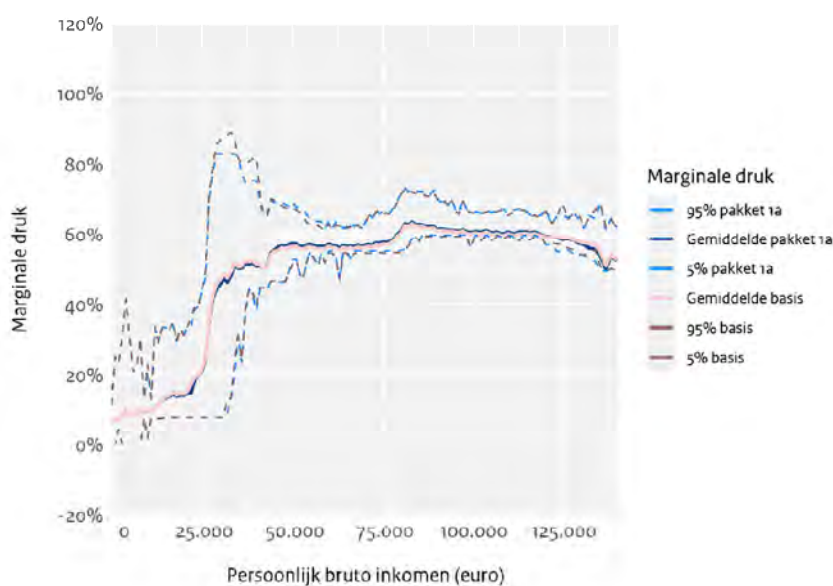
koopkrachtontwikkeling uit op +0,7% per jaar. Voor de specifieke inkomensgroepen laten alle pakketten – ondanks de verschillende invulling – vergelijkbare resultaten zien als de technische referentie met de CPB-aannames. Pakketten 1A en 1B bevatten een aantal maatregelen die de koopkrachtontwikkeling van de groep middeninkomens (derde kwintiel) en de groep werkenden verbeteren, zoals de verhoging van de arbeidskorting en de aanpassing van het afbouwpad in de huurtoeslag. Dit is echter niet direct zichtbaar in het koopkrachtbeeld, onder meer omdat de tabel de *gemiddelde koopkrachtontwikkeling per jaar* over een periode van vier jaar toont, waardoor positieve koopkrachteffecten worden uitgemiddeld over vier jaar. Daarnaast speelt ook mee dat de groep werkenden veel huishoudens beslaat, waardoor er veel budgettaire middelen nodig zijn om de koopkracht van deze groep te verbeteren. Naar verwachting is het wel mogelijk om het koopkrachtbeeld voor de genoemde groepen 0,1 à 0,2%-punt per jaar te verbeteren t.o.v. de technische referentie, maar dat is in dit memo nog niet uitgewerkt.³ Pakket 2 heeft slechts een beperkt andere invulling dan de technische referentie met de CPB-aannames, dat verklaart waarom het koopkrachtbeeld beperkt afwijkt.

Armoedecijfers 2028	Technische referentie	Pakket 1A	Pakket 1B	Pakket 2	Streefcijfer HLA
Personen in armoede (%)	4,7%	5,0%	5,2%	4,5%	4,6%
Kinderen in armoede (%)	5,3%	5,3%	5,3%	4,8%	4,8%

Bovenstaande tabel geeft het effect van de invulling van de pakketten op de armoedecijfers (totaal en onder kinderen) weer. Alleen met pakket 2 worden de streefcijfers uit het HLA gehaald. Met de pakketten 1A en 1B vallen de armoedecijfers hoger uit dan in de technische referentie, met name omdat de middelen voor de huurtoeslag sterker worden gericht op (lage) middeninkomens. In pakket 1B speelt daarnaast ook mee dat het behouden van een tweeschijvenstelsel ervoor zorgt dat relatief meer middelen terecht komen bij middeninkomens (vergeleken met de technische referentie), waardoor het armoedestreefcijfer verder buiten bereik raakt. Pakket 2 scoort relatief goed op armoede doordat het kindgebonden budget steiler wordt afgebouwd, zodat er meer middelen beschikbaar zijn voor de ondersteuning aan lagere inkomens.

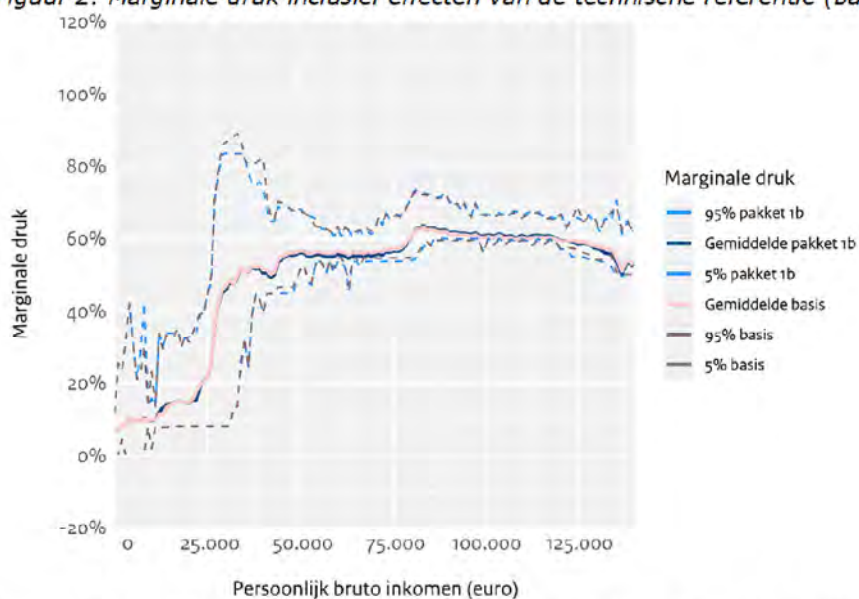
De armoedecijfers zullen afhankelijk van de economie in de komende jaren veranderen. Het nu behalen van de doelen garandeert niet dat bijstelling in de toekomst niet nodig is. Dit geldt ook voor de reguliere cijfers over de koopkrachtontwikkeling.

Figuur 1: Marginale druk inclusief effecten van de technische referentie (basis) en pakket 1A

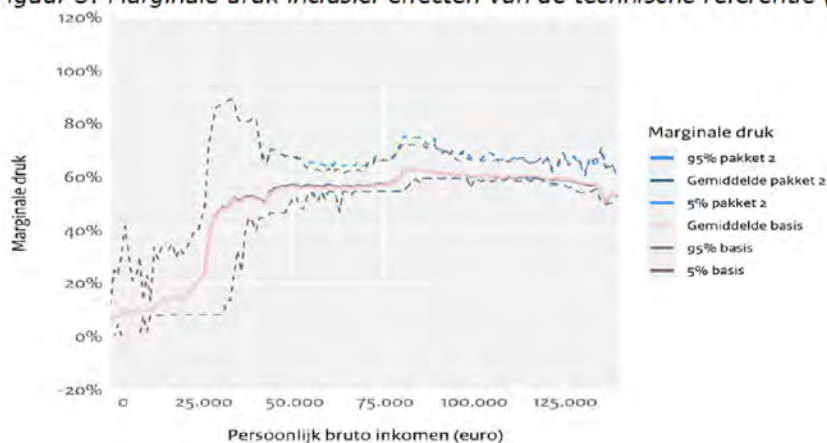


³ Het koopkrachtbeeld verandert waarschijnlijk nog zodra het CPB de cMEV publiceert in augustus. Het finetunen van het koopkrachtbeeld achten we daarom in dit stadium beperkt nuttig.

Figuur 2: Marginale druk inclusief effecten van de technische referentie (basis) en pakket 1B



Figuur 3: Marginale druk inclusief effecten van de technische referentie (basis) en pakket 2



Bovenstaande figuren geven inzicht in de effecten van de pakketten op de marginale druk. Elke figuur toont de marginale druk in twee scenario's: de technische referentie met de CPB-aannames ("basis") en een scenario waarin pakket 1A, 1B of 2 is doorgerekend. Elke figuur toont steeds voor beide scenario's de gemiddelde marginale druk (dikgedrukte rode/blauwe lijn) en het 5^e en 95^e percentiel (gestippelde lijnen). Het 95^e percentiel betekent dat 95 procent van de mensen met dat inkomen een lagere marginale druk heeft en 5 procent een hogere marginale druk. Bij benadering staat het 95^e percentiel gelijk aan de bovengrens van marginale druk, gegeven een bepaald inkomensniveau. Bij figuur 1 en 2 is te zien dat met de maatregelen in de pakketten 1A en 1B de extremen in de marginale druk verminderen over het inkomen tussen circa 30 en 40 duizend euro: de lijnen "95% pakket 1a" en "95% pakket 1b" liggen bij die inkomens lager dan de lijn "95% basis". Dit komt vooral door het minder steile afbouwpad van de huurtoeslag in deze pakketten. De gemiddelde marginale druk en het 5^e percentiel blijven ongeveer gelijk. In pakket 2 blijft de marginale druk ongeveer gelijk aan de technische referentie. Alleen op het 95^e percentiel loopt de marginale druk iets op, dit wordt veroorzaakt door het steilere afbouwpad van het kindgebonden budget.

3. Variaties op de pakketten en toelichtingen per maatregel

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij opmerkingen, aandachtspunten en eventuele alternatieven per maatregel die niet in pakketten 1 tot en met 3 zijn opgenomen.

Maatregelen 1, 6c1 en 6c2: Lastenverlichting voor middeninkomens en compensatie

- Het is naast aangegeven vormen ook mogelijk om lastenverlichting meer of minder op bepaalde groepen te richten door aanpassing van schijflengtes, tarieven en de hoogtes van niet-genoemde heffingskortingen en toeslagen.
- Een verdergaande optie tot vereenvoudiging is het verwerken van afbouwtrajecten van heffingskortingen en/of toeslagen in de IB-tarieven.
 - Het is bijvoorbeeld mogelijk om de afbouw van de zorgtoeslag in de IB-tarieven te integreren. Als gevolg hiervan ontvangt iedereen – ongeacht het inkomen – zorgtoeslag. Om deze optie budgettair rond te laten lopen, zou het tarief in de tweede schijf (inkomen tussen circa € 38.000 en € 77.500) stijgen.
 - De concrete invulling van deze maatregel (bijvoorbeeld welke organisatie een inkomensafhankelijke vergoeding het beste uit kan keren en per wanneer dit mogelijk is) zou nog nadere uitwerking vergen. Hierbij dient er rekening mee gehouden te worden dat het maximale aftrektarief voor (o.a.) de hypotheekrenteaftrek (van momenteel ca. 37%) op dit moment gekoppeld is aan het belastingtarief dat geldt in de tweede schijf. Dit maximale aftrektarief zou door deze maatregel stijgen. Het voorkomen van deze stijging zou waarschijnlijk een complexe structuuraanpassing zijn, waarvan op dit moment niet is te overzien of die realiseerbaar is en die de komende jaren in ieder geval niet inpasbaar is in het portfolio.
- Aandachtspunt bij lastenverlichting via de inkomstenbelasting is verzilveringsproblematiek. Ruim een kwart van alle volwassenen betaalt geen inkomstenbelasting. Belastingplichtigen die geen inkomstenbelasting betalen profiteren ook niet van een belastingverlaging. Een verlaging van het tarief eerste schijf leidt wel tot hogere bijstands- en AOW-uitkeringen waardoor bijstandsgerechtigden en AOW'ers erop vooruitgaan.
- Een alternatief voor een verlaging van de schijftarieven in de IB is om de kortetermijnlastenverlichting in te zetten voor concrete stappen richting een eenvoudiger stelsel voor mensen (langetermijnambitie). Terugvorderingen, niet-gebruik en extremen in de marginale druk kunnen worden aangepakt met (een *light*versie van) de integrale vereenvoudigingsvariant uit het bouwstenenrapport (fiche A05) en het eindrapport Toekomst toeslagenstelsel (optie 1). Een dergelijk stelsel, met inkomensafhankelijke toeslagen (vergelijkbaar met de kinderbijslag), geen toeslagen/heffingskortingen/aftrekposten en progressievere belastingen, vergt een lange adem vanwege de uitvoering en vanwege de forse inkomenseffecten (zowel positief als negatief). Gedacht kan worden aan een versie waarbij, aansluitend bij het HLA, de hypotheekrenteaftrek ongemoeid blijft en, daar inhoudelijk bij aansluitend en omwille van de inkomenseffecten, ook de huurtoeslag blijft bestaan. Deze opties vragen om nadere uitwerking, zowel in beleid als uitvoering.

Maatregel 4: Terugdringen armoede: hoger kindgebonden budget

- Alternatieve invulling: Op dit moment zit er in het basispad een verlaging van het kindgebonden budget. De middelen zouden zodanig kunnen worden verdeeld, dat mensen in 2025 en 2026 in de praktijk niet meer (of zo min mogelijk) te maken hebben met een nominale verlaging van de kindbedragen. De verlaging van de alleenstaande ouderkop (ALO-kop) in dezelfde jaren blijft in stand. De rationale achter deze variant is het beperken van een koopkrachtdaling in 2026 door de verlaging van het kindbedrag. Daarnaast maakt dit het verloop van de WKB-bedragen de komende jaren relatief eenvoudiger en makkelijker te begrijpen.⁴
- In pakket 2 zit een maatregel die een knelpunt in de WKB oplost voor huishoudens met een noodgedwongen elders verblijvende partner. Een ander knelpunt rondom toeslagpartnerschap doet zich voor bij samengestelde gezinnen, waarbij mensen worden gekort op hun toeslagen als zij samenwonen in verband met bijvoorbeeld mantelzorg of krapte op de woningmarkt. Het oplossen van dit knelpunt kost € 100 miljoen en zorgt voor minder schrijnende problematiek bij toeslagen en een forse vereenvoudiging voor burger en uitvoering. Voor de dekking kan eventueel ook gekeken worden naar de envelop 'groepen in de knel'. Hierbij geldt wel dat aanpassing van het partnerbegrip voor toeslagen in de richting van de sociale zekerheid harmoniseert. Dit heeft dit ook doorwerking naar het fiscaal partnerbegrip, waar in de uitwerking rekening mee moet worden gehouden.

⁴ Een eerste inschatting is dat met een budget van € 300 miljoen de verlaging in 2025 (-124 euro, prijzen 2023) volledig kan worden teruggedraaid en in 2026 deels kan worden teruggedraaid (- 17 euro, prijzen 2023). Hierdoor resteert een verlaging van 45 euro in 2026 en een verlaging van 17 euro in 2028. Dit is inclusief uitvoeringskosten.

Maatregel 5: Terugdringen armoede: aanpassen vermogensgrens of afbouwpad huurtoeslag

- Alternatieve invulling: Harmoniseren vermogensgrens huurtoeslag met heffingsvrij vermogen, budgettaire effect: ca. € 200 miljoen
 - Momenteel vervalt het recht op huurtoeslag als het vermogen hoger is dan €36.952 (of €73.904 als er een toeslagpartner is). Het heffingsvrij vermogen in box 3 ligt op €57.000 zonder fiscaal partner of €114.000 met fiscaal partner. Door de vermogensgrens van de huurtoeslag te verhogen, vereenvoudigt de regeling voor huurtoeslagontvangers en kunnen zij meer sparen voordat zij hun huurtoeslag kwijtraken.
 - Deze maatregel leidt tot ca. 70.000 extra huishoudens die kunnen instromen in de huurtoeslag. Dit zijn huishoudens die qua inkomen en overige voorwaarden al in aanmerking zouden komen, en enkel vanwege hun vermogen geen recht hadden. Het merendeel hiervan zijn huishoudens boven de AOW-leeftijd.
 - Door het gebruik van de huidige vermogensgrens, die onder het heffingsvrij vermogen ligt, moet een groot aantal burgers hier actie op ondernemen. Wanneer deze extra grens door harmonisatie komt te vervallen, zal ook de uitvoeringsbelasting voor de Belastingdienst verminderen.
 - De eerdere invoering van een vermogensgrens voor de huurtoeslag die lager is dan het heffingsvrije vermogen in box 3 was een forse structuuraanpassing in de systemen voor de inkomstenbelasting. Het terugdraaien van deze maatregel is opnieuw een grote structuuraanpassing, die niet realiseerbaar is zolang de modernisering van de systemen voor de IH en de invoering van een nieuw box 3 stelsel lopen.
- Alternatieve invulling: De huurtoeslag minder snel afbouwen.
 - Het is ook mogelijk de afbouw van de huurtoeslag minder steil te maken, dit vermindert de marginale druk en maakt werken lonender. Momenteel bouwt hoogte van de huurtoeslag snel af. Vanaf het minimum toetsingsinkomen neemt de eigen bijdrage in de huurtoeslag toe. Deze minimuminkomens verschillen per huishoudtype en liggen tussen 20.000 euro en 29.000 euro per jaar. Bij een inkomen van circa 50.000 euro per jaar is de huurtoeslag voor alle huishoudtypes afgebouwd. Deze snelle afbouw - en samenloop met andere toeslagen - leidt tot een hoge marginale druk. Het afbouwpad van de huurtoeslag is het steilste ten opzichte van andere toeslagen en regelingen. De maatregel vermindert de marginale druk voor alle huurtoeslagontvangers.
 - Deze maatregel zorgt voor een stijging van de populatie en budgettaire omvang van de huurtoeslag, omdat ook (lage) middeninkomens die nu geen toeslag ontvangen recht krijgen op huurtoeslag. Dit zijn huishoudens die minder snel in aanmerking komen voor sociale huur. Indien de wet vereenvoudiging huurtoeslag wordt aangenomen kunnen dan ook lage middeninkomens in de private huur huurtoeslag ontvangen. Dit is een groep met hoge netto huurquote.

4. Overig

Onderstaande tabel toont de koopkrachteffecten van het HLA zoals volgt uit de CPB-doorrekening.

Cumulatieve koopkrachtontwikkeling 2025-2028 (mediaan, gem. verandering in % per jaar)			
	Basispad + HLA	Waarvan effect HLA	Basispad + HLA met aangepaste budgettaire ramingen
Alle huishoudens	0,8	0,2	0,8
Inkomensgroep			
1-20% (<111% wml)	0,8	0,4	0,8
21-40% (111-176% wml)	0,7	0,3	0,8
41-60% (176-269% wml)	0,7	0,2	0,7
61-80% (269-396% wml)	0,8	0,1	0,8
81-100% (>396% wml)	0,8	0,1	0,8

Inkomensbron			
Werkenden	0,8	0,1	0,8
Uitkeringsgerechtigden	0,9	0,5	1,0
Gepensioneerden	0,6	0,3	0,6
Huishoudtype			
Tweeverdieners	0,7	0,1	0,7
Alleenstaanden	0,8	0,3	0,8
Alleenverdieners	0,7	0,1	0,7
Kinderen			
Huishoudens met kinderen	0,7	0,2	0,7
Huishoudens zonder kinderen	0,9	0,2	0,9
Effecten op armoede (in % van totale groep in 2028)			
Personen in armoede	4,7	-0,7	4,7
Kinderen in armoede	5,3	-0,6	5,3

Bijlage 3 – Budgettaire gevolgen Hoge Raad arresten en dekkingsopties

Aanleiding

- De Hoge Raad heeft op 6 en 14 juni jl. in diverse zaken geoordeeld dat het rechtsherstel in box 3 n.a.v. het Kerstarrest 2021¹ nog altijd onvoldoende is wanneer het werkelijk rendement lager is dan het forfaitaire rendement. Dit geldt eveneens voor de overbruggingswet die van kracht is tot invoering van het nieuwe stelsel op basis van werkelijk rendement.
- Dit betekent dat aanvullend rechtsherstel moet worden geboden op basis van het (lagere) werkelijke rendement (2017-2022), en dat ook het overbruggingstelsel (2023 tot invoering van de Wet werkelijk rendement box 3) moet voorzien in de mogelijkheid op basis van het (lagere) werkelijke rendement te belasten. De bewijslast voor het aantonen van het werkelijke rendement ligt bij de belastingplichtige.
- Daarnaast heeft een uitspraak van de HR over buitenlandse belastingplicht van een Duits Immobielien Sondervermogen budgettaire gevolgen.
- De arresten gaan gepaard met grote budgettaire effecten waarover besluitvorming noodzakelijk is in augustus.
- Daarnaast heeft u (Minister) aangegeven - gegeven de actuele stand van het EMU-saldo - een temporisering van geplande lastenverlichtingen te overwegen.
- Deze notitie ligt de budgettaire effecten van de HR-uitspraken toe en bevat handvatten om hoe om te gaan met dekking hiervan.

Bespreekpunten:

- Aan welke maatregelen uit het HLA denkt u als het gaat om temporiseren ten behoeve van de budgettaire opgave?
- Welke andere denkrichtingen ziet u als overige kansrijke bronnen ten behoeve van de budgettaire opgaves, naast of in plaats van temporisering van HLA-maatregelen? Te denken valt aan:
 - Niet doelmatige en ingewikkelde fiscale regelingen
 - Het eigen domein (box 3 en VPB)
 - Het bredere vermogensdomein
 - Overige maatregelen

Budgettaire effecten HR-uitspraken

Box 3

- Onderstaande tabel geeft het huidige inzicht weer van de budgettaire gevolgen van de uitspraak op EMU-basis aan de lastenkant. Deze cijfers zijn nog hoogst onzeker en kunnen zowel naar boven als naar beneden worden bijgesteld. De consequenties van de uitspraak worden nog verder bestudeerd. Dat zal ook impact hebben op de raming. In principe is de derving tijdelijk tot invoering van het nieuwe box 3 stelsel op basis van werkelijk rendement. Lopende onderhandelingen

Lopende onderhandelingen

- In aanvulling hierop is er mogelijk ook sprake van extra uitvoeringskosten bij de Belastingdienst. Hierover wordt u geïnformeerd in de oplegnota.

In miljoenen euro's, op EMU-basis	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Gerechtelijke uitspraak box 3 – derving inkomstenkant	7.200	1.800	1.800	0	0	0

Belastingplicht Duits Immobielien Sondervermogen

¹ Hoge Raad 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1963.

- Sinds het HLA is een gerechtelijke uitspraak gedaan over de buitenlandse belastingplicht van een Duits Immobielien Sondervermogen.
- De Hoge Raad heeft geoordeeld dat een groot Duits vastgoedfonds in Nederland niet belastingplichtig is in Nederland en daarom geen winstbelasting hoefde te betalen tussen 1997 en 2009. Het arrest heeft ook consequenties voor later jaren en voor andere vergelijkbare Duitse fondsen die in Nederlands vastgoed zitten en daarbij ook bezwaar hebben aangetekend tegen hun aanslagen.
- Naar verwachting zal het bedrag van deze aanslagen volledig terugbetaald moeten worden. De uitspraak wordt nog verder bestudeerd en de raming is daarom nadrukkelijk een voorlopige inschatting van de budgettaire effecten. Voor 2025 en later wordt geen derving verwacht omdat de (al aangenomen) Wet fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen regelt dat deze Sondervermogen per 2025 belastingplichtig zijn.
- Onderstaande tabel geeft het huidige inzicht weer van de budgettaire gevolgen van de uitspraak op EMU-basis aan de lastenkant. Deze cijfers zijn nog hoogst onzeker en kunnen zowel naar boven als naar beneden worden bijgesteld. De consequenties van de uitspraak worden nog verder bestudeerd. Dat zal ook impact hebben op de raming.

In miljoenen euro's	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Gerechtelijke uitspraak belastingplicht Duits Immobielien Sondervermogen	1053	6	6	6	6	6

Dekking

Begrotingsregels

- Op basis van de begrotingsregels zijn budgettaire gevolgen van HR-uitspraken over het belastingstelsel relevant voor het inkomstenkader.²
- Dat betekent dat bovenstaande reeksen tegenvallers zijn ten opzichte van het basispad, waarvan de begrotingsafspraken is dat die in de augustusbesluitvorming gedekt moet worden. Omdat sprake is van een derving aan de inkomstenkant, kijken we voor dekking naar lastenmaatregelen (scheiding inkomsten en uitgaven).
- De begrotingsregels gaan uit van het dekken van afwijkingen op jaarbasis. Gegeven het grote incidentele effect, met name in 2024, is dit niet 1-op-1 mogelijk. Daarom behoort een vorm van spreiding van de opgave ook tot de mogelijkheden.
- Hieronder zetten wij mogelijkheden uiteen voor (1) temporisering van lastenmaatregelen uit het HLA en (2) dekking middels structurele maatregelen langs verschillende denkrichtingen.

Temporiseren maatregelen uit het HLA

- Onderstaande tabel geeft een overzicht van de lastenreeksen die anders kunnen worden getemporeerd met het oog op de dekkingsopgave en/of saldoverbetering.

#	(+ is lastenverzwaring; min-teken is lastenverlichting; in mln.)	2025	2026	2027	2028	Struc.
1	Koopkracht en lastenverlichting voor werkende middeninkomens	-2000	-2000	-2000	-2000	-2000
2	Envelop groepen in de knel [lastenmaatregel].	-237	-237	-237	-249	-500
3	Envelop gerichte lastenverlichting burgers.	-2500	-2500	0	0	0
4	Terugdraaien afschaffen inkoop eigen aandelen (inkoopfaciliteit dividendbelasting)	-800	-800	-800	-800	-800
5	Terugdraaien verlagen MKB-winstvrijstelling naar 12,03%	-93	-93	-93	-93	-93
6	Terugdraaien verhogen 3e, 4e en 5e schijf EB aardgas met 22,4% per 2025 en 2,7% extra per 2030	-211	-209	-198	-187	-227
7	Terugdraaien verhoging 31% naar 33% van box 2	-214	-214	-214	-214	-214

² Op basis van de begrotingsregels geldt dit voor de gehele reeks, ongeacht in welk jaar het saldo wordt belast (dus ook voor de derving in 2024).

8	Verlagen tarief box 3	-100	-100	-100	-100	-100
9	Accijnsverlaging brandstoffen verlengen t/m 2025	-1539	0	0	0	0
10	Verlagen energiebelasting 1e en 2e schijf EB aardgas met 2,82 cent per m3	-271	-260	-275	-296	-357
11	Renteaftrekbeperking VPB van 20% naar Europees gemiddelde 25%	-432	-427	-425	-423	-419
12	Verhogen AWF-premie hoog (flex- en vaste contracten) met 0,1%	0	245	245	245	245

- U (Minister) heeft aangegeven de tijdelijke envelop lastenverlichting burgers (twee 2,5 miljard euro) als kansrijke incidentele dekkingsbron voor de HR-uitspraken te zien.
- Overige temporiseringsen met een incidenteel effect die wij als inhoudelijk kansrijk zien, zijn:
 - Uitstellen van tariefsverlaging box 3. Dit valt bovendien in het 'eigen domein' van de derving van de box 3-uitspraak.
 - Uitstellen van de verlaging van het percentage in de rente-aftrekbeperking in de VPB. Dit valt bovendien in het 'eigen domein' van de derving van de uitspraak over *sondervermögen*.
 - Het vervroegen van de verhogen van de AWF-premie naar 2025.
- Deze 4 maatregelen leveren cumulatief ongeveer 5,7 miljard euro op in 2025 en 2026, waarvan ruim 3 miljard euro ter verbetering van het saldo in 2025.
- Ook de maatregelen in de accijns, energiebelasting, box 2, en MKB-winstvrijstelling kunnen in principe getemporiseerd worden. Voor de overige maatregelen is sprake van structuuraanpassingen en ligt dit minder voor de hand.
- Een andere optie zou kunnen zijn om maatregelen uit de Voorjaarsnota te temporiseren. Dit kan enkel voor de tijdelijke tariefkorting binnen de motorrijtuigbelasting voor emissievrije personen.
- Indien bovenstaande temporiseringsen van HLA-maatregelen niet volstaan voor de dekkingsopgave, of indien de wens is om naar alternatieven te kijken, komen andere (structurele) maatregelen in beeld. Hiervoor zien wij in ieder geval de volgende denkrichtingen:

Fiscale regelingen

- In de budgettaire bijlage bij het hoofdlijnenakkoord is een taakstelling van € 250 miljoen opgenomen voor fiscale regelingen en constructies. Op dit moment vindt ambtelijke voorbereiding plaats ter invulling hiervan.
- De budgettaire potentie van hervorming van niet-doelmatige en ingewikkeld uitvoerbare fiscale regelingen is groot (miljarden). Zo zijn er recent verschillende fiscale regelingen negatief geëvalueerd en loopt er een ambtelijk traject met focus op vereenvoudiging/verbetering van fiscale regelingen (zie bijlage 5).
- Overdekking op de taakstelling kan ingezet worden voor andere opgaves. Gedeelde winst is een simpeler belastingstelsel.

Dekking in het eigen domein (VPB respectievelijk box 3)

- Het is gangbaar om tegenvallers te dekken in hetzelfde domein/doelgroep.
- Voor de derving in box 3 kan hierbij in ieder geval gedacht worden aan het box 3-tarief. Een verhoging van het tarief met 1%-punt levert 122 miljoen euro op. Dit bedrag is sterk afhankelijk van het rechtsherstel naar aanleiding van de HR uitspraak over Box 3 op 6 juni en de nog te nemen beleidskeuzes.
- Ook voor de VPB geldt dat naar tarieven gekeken kan worden. In dat geval ligt de hoogte van lage tarief (19%) meer voor de hand dan het hoge tarief (25,8%). Het lage tarief van de VPB leidt namelijk tot een relatief lage lastendruk op het kapitaalinkomen van directeur-groootaandeelhouders ten opzichte van andere werkenden (globaal evenwicht).
- Het verhogen van het lage tarief levert per 1%-punt €540 miljoen op.
- Het verhogen van het hoge tarief levert per 1%-punt €1.093 miljoen op.

- Er kan ook naar de schrijfgrens van de tarieven gekeken worden. Het verlagen van de grens van € 200.000 naar € 150.000 levert € 577 miljoen op.
- Eventueel kan ook de reikwijdte van de renteaftrek uitgebreid worden, door het drempelbedrag te verlagen van € 1 miljoen naar € 0,5 miljoen.

Dekking in het domein 'vermogen'

- Een volgende denkrichting is het begrip 'eigen domein' breder uit te leggen en te kijken worden naar de grondslag 'vermogenden' (inclusief kapitaalinkomen) in algemene zin. Naast box 3 en de VPB gaat het hierbij om box 2, pensioen, eigen woning, schenk- en erfbelasting.
- Om te streven naar het gelijker belasten van werkenden kan, in aanvulling op het lage VPB-tarief, gekeken worden naar het (lage) box 2-tarief. Per 2024 geldt een tariefstelling van 24,5% tot €67.000 en 33% daarboven. Het HLA stelt voor om het toptarief van 33% weer te verlagen naar 31%. Het streven naar het gelijker belasten van werkenden zou tot een andere tariefstelling leiden: in het rapport Belastingen in maatschappelijk perspectief wordt een evenwicht bereikt met een (uniform) VPB-tarief van 24%, box 2-tarieven van 29,5% respectievelijk 33,5%, en een MKB-winstvrijstelling van 8,3% (is nu 12,7%).
- In het IBO Pensioenen wordt gesteld dat fiscale facilitering het voor veel werkenden mogelijk maakt om te sparen voor een goed pensioen, maar dat er tegelijkertijd er een risico is op overstimulering voor groepen die al veel hebben. Bevriezing/verlaging van de aftoppingsgrens vermindert het oversparen voor de oude dag en draagt bij aan het gelijker belasten van verschillende vormen van (inkomen uit) vermogen.
- In het hoofdlijnenakkoord staat dat de fiscale positie van de eigen woning ongewijzigd blijft. Toch wordt de verhoging van EWF-tarief als optie genoemd omdat een relatief kleine verhoging van het lage EWF-tarief leidt tot een significante opbrengst. Overige maatregelen binnen dit domein zijn ook denkbaar.

Overige dekkingsbronnen

- Als u breder wilt kijken dan fiscale regelingen, het eigen domein of het bredere vermogensdomein kan er ook gekeken worden naar andere fiscale maatregelen.
- Hierbij kan onder andere gekeken worden naar de inkomstenbelasting, de heffingskortingen of de ondernemersregelingen. Bij de indirecte belastingen kan ook naar de btw, energiebelasting, accijnzen (brandstof, tabak en alcohol), overdrachtsbelasting en de autobelastingen gekeken worden.

Effecten op beleidsmatige lastenontwikkeling (BLO)

- Onderstaande tabel toont de BLO van maatregelen uit het HLA.
- Voor het temporiseren van maatregelen uit het HLA geldt dat zij dit BLO-beeld incidenteel beïnvloeden. In de beginjaren is dan sprake van minder lastenverlichting, maar de 'eindstand' in 2028 blijft ongemoeid.
- Voor structurele maatregelen is het effect in de beginjaren juist kleiner, ten koste van meer lastenverzwaring in 2028 dan opgenomen in het HLA.
- NB: over de invloed van de *derving* van de HR-uitspraken zelf op de gepresenteerde BLO gaan wij nog in gesprek met CPB. Omdat dit feitelijk een lastenverlichting *met terugwerkende kracht* is, is het mogelijk dat dit het gepresenteerde BLO-beeld voor de kabinetsperiode ongunstig beïnvloedt.

Beleidsmatige lastenontwikkeling HLA, in standen (cumulatief), miljard euro

BLO maatregelen hoofdlijnenakkoord	2025	2026	2027	2028
totaal	-8,1	-3,9	-0,3	0,3
burgers	-5,7	-2,9	0,2	0,2
bedrijven	-2,0	-0,9	-0,6	-0,1
buitenland	-0,4	0,0	0,1	0,1

Bijlage 4 - Stelpost fiscale regelingen en belastingconstructies

In het hoofdlijnenakkoord is een stelpost van € 250 miljoen opgenomen. De opbrengst in de stelpost start in 2026 en moet bestaan uit het afschaffen of afbouwen van fiscale regelingen en belastingconstructies. We adviseren u om deze stelpost bij de komende augustusbesluitvorming in te vullen.

Hoewel de stelpost pas vanaf 2026 is ingeboekt is het gegeven de noodzakelijke implementatietijd verstandig nu al over de invulling van de stelpost te beslissen. Bij de uitwerking zal per maatregel in kaart worden gebracht wat het eerstvolgende mogelijke invoeringsmoment is. Daarbij zijn zowel de bouwtijd, als de beschikbaarheid van capaciteit in het IV-portfolio relevant. Door bij deze augustusbesluitvorming te besluiten over de invulling van deze stelpost, is er een breder palet mogelijk binnen de fiscale regelingen om te versoberen dan wel af te schaffen ter invulling van de stelpost. Hoe later er besluitvorming plaatsvindt, hoe minder aanpassingen er mogelijk zullen zijn.

Er is geen sprake van laaghangend fruit wat betreft belastingconstructies die op korte termijn kunnen worden aangepakt en extra belastinginkomsten opleveren. Voor de invulling van de stelpost zal dan ook vooral naar negatief geëvalueerde dan wel onbedoeld gebruik van fiscale regelingen moeten worden gekeken. Er loopt op dit moment een (ambtelijke) interdepartementaal traject gericht op vereenvoudiging van het fiscale stelsel via fiscale regelingen. In het kader daarvan is een lijst met concrete beleidsalternatieven opgesteld en wordt nader onderzoek gedaan. Hier wordt u volgende week over geïnformeerd. Voor de invulling van de taakstelling kan o.a. gekeken worden naar enkele fiscale regelingen die recent negatief zijn geëvalueerd en waar nog geen inhoudelijke kabinetsreactie op is gegeven vanwege de demissionaire status van het kabinet. Het gaat bijvoorbeeld om de verlaagde btw-tarieven, landbouwvrijstelling, reisaftrek openbaar vervoer en ondernemerschapregelingen.

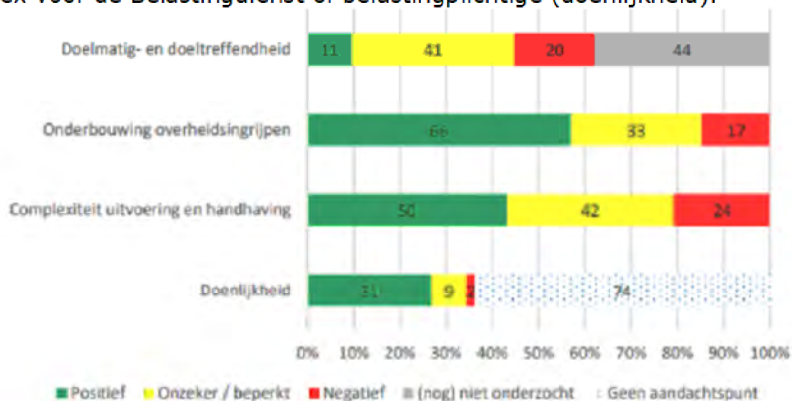
Toelichting

Constructies

- Het vorige kabinet heeft een uitgebreide inventarisatie naar opmerkelijke belastingconstructies uitgevoerd en een aantal zijn in het pakket Belastingplan 2024 aangepakt, dan wel wordt op dit moment gewerkt aan wetswijzigingen in het pakket BP25. De opbrengsten daarvan zijn reeds in de begroting ingeboekt.
- U wordt binnenkort per nota geïnformeerd over de aanpak van negatief geëvalueerde fiscale regelingen en opmerkelijke belastingconstructies. Daarin beschrijven we welke stappen het vorige kabinet heeft gezet en welke mogelijke er zijn voor de aanstaande kabinetsperiode.

Fiscale regelingen

- Het ambtelijk rapport *Aanpak fiscale regelingen* dat op 11 juli 2023 is gepubliceerd onderzoekt 116 fiscale regelingen en laat zien dat maar 11 van de regelingen duidelijk doelmatig zijn (61 niet of matig, en 40 zijn hier nog niet op geëvalueerd). Ook is een deel van de regelingen ingehaald door de tijd (geen onderbouwing overheidsingrijpen meer) of erg complex voor de Belastingdienst of belastingplichtige (doenlijkheid).



- Vereenvoudiging van het belastingstelsel is mogelijk door aanpassen of afschaffen van fiscale regelingen, waarbij het voor de hand ligt om te kijken naar regelingen met negatieve scores.

- Ter opvolging van het rapport 'aanpak fiscale regelingen' uit de zomer 2023 is er een ambtelijk vervolgtraject opgestart samen met de beleidsdepartementen, gericht op vereenvoudiging door het aanpassen of afschaffen van fiscale regelingen. Binnen dit traject:
 - Zijn mogelijke beleidsmaatregelen voor regelingen die negatief scoren in kaart gebracht
 - Wordt onderzoek gestart naar concrete beleidsopties voor de negatief scorende regelingen waar nu geen maatregelen voor voorhanden zijn
- Deze vervolgonderzoeken zijn nog niet afgerond voor de start van de augustusbesluitvorming. Wel kan geput worden uit de in kaart gebrachte maatregelen. Bij het inzetten van de opbrengst voor het invullen van de taakstelling zal dat tot weerstand leiden bij andere departementen.
- Er zijn verschillende evaluaties van fiscale regelingen waar vanwege de demissionaire status van het kabinet nog geen inhoudelijk reactie op gegeven is. Het gaat daarbij om:
 - De verlaagde btw-tarieven,
 - De landbouwwijziging,
 - De reisaf trek openbaar vervoer,
 - De innovatiebox,
 - De giftenaftrek,
 - De heffingskortingen,
 - De 30%-regeling,
 - De extraterritoriale kostenregeling (ETK),
 - De ondernemersregelingen binnen de inkomstenbelasting.

Verzoek: overzicht van de ontwikkeling van de belastingontvangsten ten opzichte van de Voorjaarsnota op basis van de cMEV en de realisaties bij de Belastingdienst

Tabel: mutatie raming inkomsten VJN-cMEV

In mln. €	2024	2025
VJN24	401.592	421.902
mutatie	3.696	1.787
cMEV25	405.287	423.690

Toelichting 2024

- De geraamde ontvangsten in 2024 liggen met 405,3 mld euro hoger (+3,7 mld) dan in de Voorjaarsnota.
- Hierin zit ten eerste een puur technisch, opwaarts effect (+3,7 mld) in van hogere premieontvangsten door een herziening in de Nationale Rekeningen. Hier staan ook hogere uitgaven tegenover. Gecorrigeerd voor dit technische effect, is de raming per saldo onveranderd.
- Onderliggend is er sprake van verschillende effecten. Voornamelijk:
 - -6,4 mld door de HR uitspraak over box 3 en -1,0 mld door de HR uitspraak over Duitse vastgoedfondsen.
 - +7,4 mld door het gecombineerde effect van hogere kasrealisaties dan verwacht en de CPB-raming voor de economie. Hogere kasrealisaties worden voornamelijk veroorzaakt door hogere ontvangsten in de VPB en de inkomensheffing.
 - De grafiek in de bijlage bevat een overzicht van de mate waarin kasrealisaties afwijken van de VJN-verwachting.

Toelichting 2025

- De geraamde ontvangsten in 2025 liggen met 423,7 mld euro licht hoger (+1,8 mld) dan in de Voorjaarsnota.
- Geschoond voor het bovengenoemd technische effect, komt de raming juist 1,9 mld lager uit dan in de VJN op 420,0 mld.
- Die -1,9 mld is een saldo van verschillende effecten. Voornamelijk:
 - -7,4 mld door lastenverlichting HLA (grootste post: koopkrachtenveloppen)
 - -1,7 mld door HR-uitspraak over box 3
 - +7,2 mld door een combinatie van effecten CPB-raming (met name hogere loongroei en inflatie) en hogere maandrealisaties in 2024 die doorwerken naar 2025 (voornamelijk bij de inkomensheffing)

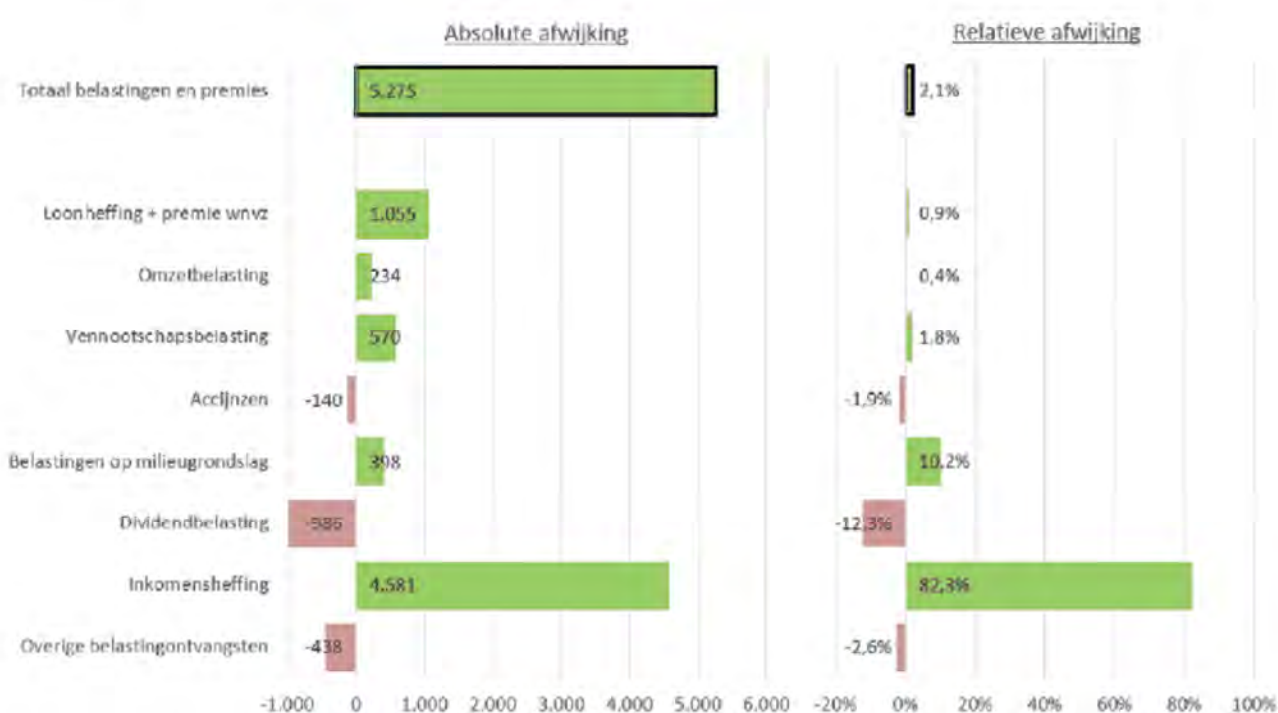
Verskil met CPB

- De verwachte inkomsten zijn 3 miljard euro hoger in 2024 in de kabinetsraming ten opzichte van het CPB. Het verschil laat zich voornamelijk verklaren door het meest actuele inzicht in de hoge aanslagoplegging in de inkomensheffing, zoals hierboven toegelicht. In 2025 bedraagt het verschil nog 1,6 miljard euro. In latere jaren is het verschil kleiner.

Bijlage: overzicht kasrealisaties 2024

Toelichting

- Onderstaande grafiek toont de mate waarin de gerealiseerde kasontvangsten tot en met juli 2024 afwijken van de 'referentielijn' op basis van de CEP-raming (die is gebruikt voor de Voorjaarsnota).
- De referentielijn is een vertaling van de jaarraming voor de belastinginkomsten naar een maandpatroon. Kaspatronen kunnen binnen het jaar altijd afwijken, maar (significante) afwijkingen geven een vroegtijdig beeld over eventuele saldo-relevante ontwikkelingen aan de inkomstenkant.
- Onderstaande afwijkingen zijn meegewogen in de bijgestelde cMEV-raming voor de belastinginkomsten.



- De afwijking bij de inkomensheffing valt het sterkst op. Omdat de aangiftecampagne zowel inkomsten (bijvoorbeeld over box 3) als belastinguitgaven (bijvoorbeeld hypotheekrenteaftrek) betreft, is de per saldo ontvangst sterk gevoelig voor afwijkende ontwikkelingen.
- Deze wordt veroorzaakt door een combinatie van factoren.
 - Ten eerste is sprake van sneller-dan-verwachte afrekening in box 2 van DGA's over het hoge bedrag aan dividend dat eind vorig jaar is uitgekeerd (anticipatie op de box 2 tariefaanpassingen). Dit is een *tijdelijk effect*.
 - Daarnaast is echter sprake van veel hogere ontvangsten uit de jaarlijkse aangiftecampagne. Dit is vermoedelijk grotendeels structureel.



HEDEN – I.V.M TIJDIGE VERWERKING IN MILJOENENNOTA EN VERZENDING NAAR DRUKKER 12-SEP
TER BESLISSING EN TER INFORMATIE

Aan

Directie Algemene
Financiële en
Economische Politiek

Persoonsgegevens

nota

Veegnota m.b.t. Miljoenennota 2025

Datum
12 september 2024

Notanummer
2024-0000441304

Bijlagen
geen

Aanleiding

Met deze veegnota vragen we u om een aantal beslissingen rondom de Miljoenennota 2025 (MN25) en informeren we u over een aantal aanpassingen hierin. De beslissingen betreffen de titel van MN25 en een eventuele kabinetsreactie over een reflectie op brede welvaart van de planbureaus. De informatiepunten betreffen een update van saldo en schuld en een aantal aanpassingen in de MN2025 met betrekking tot de inkomsten.

Beslispunten

- Bent u akkoord met de voorgestelde titel voor de MN25 'Solide begroten voor welvaart en stabiliteit?'
- Wij adviseren geen kabinetsreactie bij de reflectie van de planbureaus over brede welvaart te schrijven, gaat u daarmee akkoord?

Informatiepunten

- Het geraamde EMU-saldo van Financiën komt in 2025 uit op -2,8% en bij het CPB op -2,5% (was -2,6% bij cMEV). Op 2026 na (invaren militaire pensioenen) blijft het saldo in de meerjarenperiode onder de -3%, zowel in de Financiën- als in de CPB-raming. Het verschil in het EMU-saldo tussen Fin en CPB is door de besluitvorming fors teruggebracht.
- In de definitieve versie van de Miljoenennota is ten opzichte van eerdere versies nog een aantal zaken toegevoegd. Het betreft een passage over de beleidsmatige lastenontwikkeling (blo), de ontwikkelingen rondom de RVU-maatregelen en een technische aanpassing vanuit de nieuwe definitie van het CBS in de omvang van inkomsten en uitgaven.
- Daarnaast is een informatiepunt opgenomen over de collectieve lastendruk, dat eerder mondeling aan u toegelicht is.

Toelichting

Titel Miljoenennota

- COMM, AFEP en DGRB zijn gezamenlijk gekomen tot het voorstel *Solide begroten voor welvaart en stabiliteit*.
- De titel bevat de kernpunten van deze MN25: terugkeer naar begrotingsdiscipline, de bijdrage van de begroting (randvoorwaarden) als basis voor welvaart en de gewenste stabiliteit die een gedegen begroting ook geeft voor burgers en bedrijven.

- De titel past daarnaast bij de opzet van de MN25: een budgettaire en economische nota.

Reflectie planbureaus brede welvaart

- In het laatste SBR-rapport wordt het kabinet geadviseerd om de planbureaus te verzoeken een gezamenlijke en jaarlijkse onafhankelijke reflectie op de ontwikkeling van brede welvaart te maken bij de Miljoenennota.
- De planbureaus (CPB, PBL en SCP) hebben het initiatief genomen om deze reflectie te schrijven en te publiceren op Prinsjesdag.
- In de reactie op het advies van de Raad van State wordt reeds ingegaan op brede welvaart. Daarnaast wordt het advies van de SBR niet letterlijk gevolgd. Mochten er vragen uit de Kamer over deze reflectie komen kan hier antwoord op worden gegeven tijdens de plenaire behandeling van de Miljoenennota.
- Het advies is daarom om geen kabinetsreactie te schrijven.

Ontwikkeling saldo en schuld na MEV-doorrekening

- De MEV-raming van het CPB wijkt macro-economisch gezien minimaal af van de cMEV raming. Het EMU-saldo van het CPB is bij MEV wel gewijzigd ten opzichte van de cMEV. In 2024 en 2025 verbetert het saldo van het CPB door de doorgevoerde kasschuiven bij augustusbesluitvorming. In latere jaren verslechtert het CPB-saldo of blijft het saldo gelijk ten opzichte van cMEV, vanwege de doorgevoerde intensiveringen in deze jaren bij augustusbesluitvorming.
- De Financiënraming van het EMU-saldo is na de MEV-doorrekening in 2024 -1,6% en in 2025 -2,8% van het bbp. In 2024 is dit een verslechtering van 0,1% ten opzichte van de inschatting in de Augustusbrief. In de overige jaren is de Financiënraming niet gewijzigd. Dit doorgerekende EMU-saldo is het saldo wat zal worden gepresenteerd in de Miljoenennota.
- Het EMU-saldo blijft in alle jaren van de meerjarenperiode onder de Europese norm van -3% bbp, met uitzondering van 2026. In dit jaar wordt het EMU-saldo met 8,5 miljard euro (circa 0,7% bbp) belast door het invaren van de militaire pensioenen.

in procenten bbp	2024	2025	2026	2027	2028
EMU-saldo FIN Miljoenennota	-1,6	-2,8	-3,7	-2,4	-2,4
EMU-saldo CPB MEV	-1,8	-2,5	-3,4	-2,1	-2,5
EMU-saldo CPB cMEV	-2,2	-2,6	-3,3	-2,0	-2,5

Beleidsmatige lastenontwikkeling

- Na afronding van de augustusbesluitvorming is de beleidsmatige lastenontwikkeling (blo) voor de kabinetsperiode doorgerekend. Het CPB zal hier ook over rapporteren in de MEV.
- Uit de tabel blijkt dat de lasten aan het eind van de kabinetsperiode (2028) met 14 mld euro verzaagd zijn ten opzichte van 2024. Van deze ontwikkeling heeft 9,5 mld euro betrekking op beleid van vorige kabinetten en heeft ruim 2 mld euro een technische verklaring.
- De BLO is hoger dan wat het CPB berekende bij doorrekening van het hoofdlijnenakkoord (+9,3 miljard euro). De belangrijkste verklaringen zijn:
 - De lastenverlichting in box 3 door de uitspraken van de Hoge Raad vindt in de BLO-definitie grotendeels plaats vóór de kabinetsperiode (en wordt dus niet zichtbaar in de tabel), maar de spiegelbeeldige lastenverzwaring (die optreedt omdat het effect van de HR-uitspraken

- tijdelijk is) valt binnen de kabinetsperiode en wordt dus wel zichtbaar. Dit is dus een technisch effect.
 - o Het inboeken van de vrachtwagenheffing met terugsluis aan de uitgavenkant.
 - o De ontwikkeling van de zorgpremies.
- Hieronder zijn de betreffende tabel en toelichting uit de Miljoenennota opgenomen.

De totale beleidsmatige lastenontwikkeling (blo) laat een lastenverzwaring zien van 14,2 miljard euro in 2028 ten opzichte van 2024. De blo is een indicator voor de ervaren lastenontwikkeling voor burgers en bedrijven op de middellange termijn. De blo meet alleen beleidseffecten van lastenmaatregelen. Hieronder vallen aanpassingen van belasting- en premietarieven of een beleidsmatige aanpassing van de grondslag van belastingen en premies. Het effect van de conjunctuur op de daadwerkelijke afdrachten wordt niet meegenomen in de blo. De blo wordt gepresenteerd in standen, dus de lastenverzwaring in 2028 is de optelsom van alle jaar-op-jaar mutaties tussen 2024 en 2028.

Een groot deel (9,5 miljard euro) van de lastenverzwaring komt voort uit eerder ingezet beleid. Deze lastenverzwaring in het basispad is het gevolg van meerdere maatregelen van voorgaande kabinetten. De voornaamste lastenverzwaring in het basispad is de toename van de zorgpremies, die zijn gekoppeld aan eveneens stijgende zorguitgaven. Verder is er in het basispad sprake van grondslagverbreding in de inkomstenbelasting, werd de inkoopfaciliteit eigen aandelen afgeschaft (in het hoofdlijnenakkoord is dit teruggedraaid), en wordt de BPM-vrijstelling voor ondernemers bij het aankopen van een bestelauto afgeschaft. Daarnaast lopen in het basispad tijdelijke lastenverlichtingen af, zoals in de energiebelasting en de brandstofaccijnzen.

In 2025 verlaagt het kabinet de lasten met 6,1 miljard euro ten opzichte van dit basispad. Deze lastenverlichting wordt vooral gedreven door het koopkrachtpakket en het met één jaar verlengen van de lagere brandstofaccijnzen. De beleidsmatige lasten liggen aan het eind van de kabinetsperiode 4,6 miljard euro hoger dan in 2024, ten opzichte van het basispad. Bijna de helft hiervan heeft een technische verklaring: de lastenverlichting in box 3 door de uitspraken van de Hoge Raad vond plaats voor de kabinetsperiode, maar de spiegelbeeldige lastenverzwaring (die optreedt omdat het effect van de HR-uitspraken tijdelijk is) valt binnen de kabinetsperiode. Het verloop komt daarnaast doordat in 2026 en 2027 een aantal lastenverzwaringen uit het hoofdlijnenakkoord ingaan (waarvan het afschaffen van het verlaagd btw-tarief voor logies en culturele diensten, het afschaffen van de salderingsregeling en de circulaire plasticheffing de grootste zijn) en doordat tijdelijke verlaging van de brandstofaccijnzen afloopt. Ook is de vrachtwagenheffing budgettair verwerkt met de Miljoenennota.

Tabel 13 - Beleidsmatige lastenontwikkeling (in standen)

In miljoenen, + is een lastenverzwaring	2025	2026	2027	2028
BLO basispad (voor HLA)	6.964	7.835	8.792	9.512
BLO-effect kabinetsbeleid	-6.087	-934	4.482	4.649
BLO totaal	877	6.901	13.274	14.161

RVU-maatregelen

Lopende onderhandelingen

Technische aanpassing omvang inkomsten en uitgaven

- Als gevolg van een revisie van de nationale rekeningen door het CBS is de definitie van de omvang van de sociale premies sinds eind deze zomer gewijzigd. Dit leidt er toe dat de omvang van de inkomsten van het Rijk in de kabinetsperiode met tussen de 4 en 5 miljard toenemen. Hier staan spiegelbeeldig hogere uitgaven tegenover, waardoor het EMU-saldo per saldo niet verandert.
- De wettelijke sociale premies die socialezekerheidsfondsen inhouden op de uitkeringen werden voorheen gesaldeerd met de uitkeringen. Vanaf de NR-revisie worden de uitkeringen en de bijbehorende wettelijk sociale premies bruto geregistreerd: bijvoorbeeld de Zvw-premie die afgedragen wordt bij een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Inhoudelijk kunnen wij deze aanpassing goed volgen.
- De raming van premie-inkomsten is gebaseerd op data van CPB en CBS. Daarom is hierbij uitgegaan van de bruto registratiewijze. Voor de premiegefinancierde uitgaven op de rijksbegroting wordt gewerkt volgens de gesaldeerde registratiewijze. Om te voorkomen dat deze twee verschillende registratiewijzen tot een onbedoeld technisch effect op het EMU-saldo leiden, is een correctie toegepast.

Collectieve lastendruk

- Eerder heeft u gevraagd waarom de collectieve lastendruk in het begin van de kabinetsperiode daalt, maar stijgt vanaf 2026. Dit is mondeling aan u toegelicht, hieronder vindt u de belangrijkste oorzaken nogmaals:
 - a. De manier waarop het verlagen van het eigen risico is geregeld in het HLA. De stijging van de ZVW-premies door beperking van het eigen risico zit in de latere jaren, maar de compensatie via de IB begint de facto al in 2025 (met de 2 keer 2,5 miljard envelop voor gerichte lastenverlichting). Daarom ziet dit er in de figuur uit als een

lastenverzwaring in 2027: op dat moment gaat het eigen risico naar beneden (wat niet zichtbaar wordt in de collectieve lastendruk), stijgen de uitgaven en daarmee de premies die in het inkomstenskader worden gecompenseerd door lagere lasten elders, dat is per saldo een 0. De verzwaring gebeurt dus ondanks het feit dat de hogere premies worden gecompenseerd.

- b. Invoering van ETS-II (2 a 3 miljard lastenverzwaring)
- c. Invoering van het nieuwe stelsel in box 3 (wat t.o.v. de huidige spoedwetgeving na twee HR-arresten een lastenverzwaring is). De derving in 2025 en 2026 loopt uit de cijfers, wat eruit ziet als een lastenverzwaring.
- d. Het afschaffen van verlaagd btw-tarief op logies en cultuur gebeurt in 2026 (samen circa 2 miljard lastenverzwaring).

Communicatie

Is samen met beleid gekomen tot deze voorgestelde titel.

Politiek/bestuurlijke context

N.v.t.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.