

---

Vergaderjaar 2021–2022

---

**35 925**

**Nota over de toestand van 's rijks financiën**

**Nr. 1**

**VEERKRACHT EN VERDER BOUWEN**  
Ontvangen 21 september 2021

## INHOUDSOPGAVE

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1 Welvaart en overheidsfinanciën</b>	<b>12</b>
Inleiding	12
1.1 Stand van de brede welvaart tijdens de coronacrisis	13
1.2 Veerkrachtig herstel na diepe crisis	16
1.3 Uitzonderlijke steun heeft bijgedragen aan herstel	21
1.4 Met het opengaan van de economie kan ook het begrotingsbeleid terugkeren naar normaal	25
<b>2 Ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten rijksoverheid</b>	<b>31</b>
Inleiding	31
2.1 Begroting 2022	31
2.2 Budgettaire maatregelen	32
2.3 Horizontale ontwikkeling uitgaven	41
2.4 Horizontale ontwikkeling inkomsten en lasten	43
2.5 Uitdagingen voor de overheidsfinanciën de komende jaren	47
<b>3 Uitdagingen voor de toekomst</b>	<b>57</b>
Inleiding	57
3.1 Kwaliteitsverbetering in het onderwijs is noodzakelijk	58
3.2 Werkenden gelijkjer behandelen en mobiliteit versterken vergroot de kans dat iedereen mee kan blijven doen	61
3.3 Opties voor een eenvoudiger toeslagenstelsel	65
3.4 Ruimte voor wonen	67
3.5 Naar een toekomstbestendige zorg	71
3.6 Duurzame (internationale) veiligheid vergt werken aan weerbaarheid	74
3.7 Beperk de verandering van het klimaat	76
<b>Lijst van gebruikte termen en hun betekenis</b>	<b>80</b>
<b>Lijst van gebruikte afkortingen en hun betekenis</b>	<b>83</b>

## VOORWOORD

De Nederlandse economie staat er anderhalf jaar na het begin van de coronacrisis opvallend goed voor. Dat hebben we in de eerste plaats te danken aan de enorme veerkracht van ondernemers en van de samenleving als geheel. Daarnaast lijken de forse steunpakketten van de overheid effectief te zijn.

De economie herstelt sneller dan verwacht. Het Centraal Planbureau (CPB) voorspelt volgend jaar een economische groei van 3,5 procent, er zijn meer vacatures dan werklozen en het aantal faillissementen is historisch laag. Ook de overheidsfinanciën staan er beter voor dan eerder voorzien. Het zijn gezien de omstandigheden gunstige cijfers, die aan de andere kant niet alles zeggen over de individuele levens van mensen. Voor wie dierbaren heeft verloren, ernstig ziek is geworden of zijn baan verliest, is dat een persoonlijk drama.

De veerkracht die Nederlanders hebben getoond, biedt vertrouwen in de toekomst van ons land. Het biedt vertrouwen in een toekomst die tegelijkertijd met onzekerheid is omgeven. Een roerige zomer met de moord op Peter R. de Vries, de opmars van de Taliban in Afghanistan en met overstromingen en bosbranden over de hele wereld heeft ons met de neus op de feiten gedrukt.

Hoewel een demissionair kabinet zich normaliter terughoudend opstelt, kan een aantal van deze problemen niet wachten. Daarom doen wij in deze begroting gerichte investeringen. Zo geven we geld uit om de klimaatverandering verder tegen te gaan. We investeren in de aanpak van criminaliteit, veiligheid en bescherming van bedreigde personen. En vanwege de krapte op de woningmarkt investeren we om voor de komende jaren een hogere bouwproductie mogelijk te maken.

Het zijn zaken waar wij vandaag mee aan de slag moeten voor het land waarin wij morgen willen leven.

De minister van Financiën,

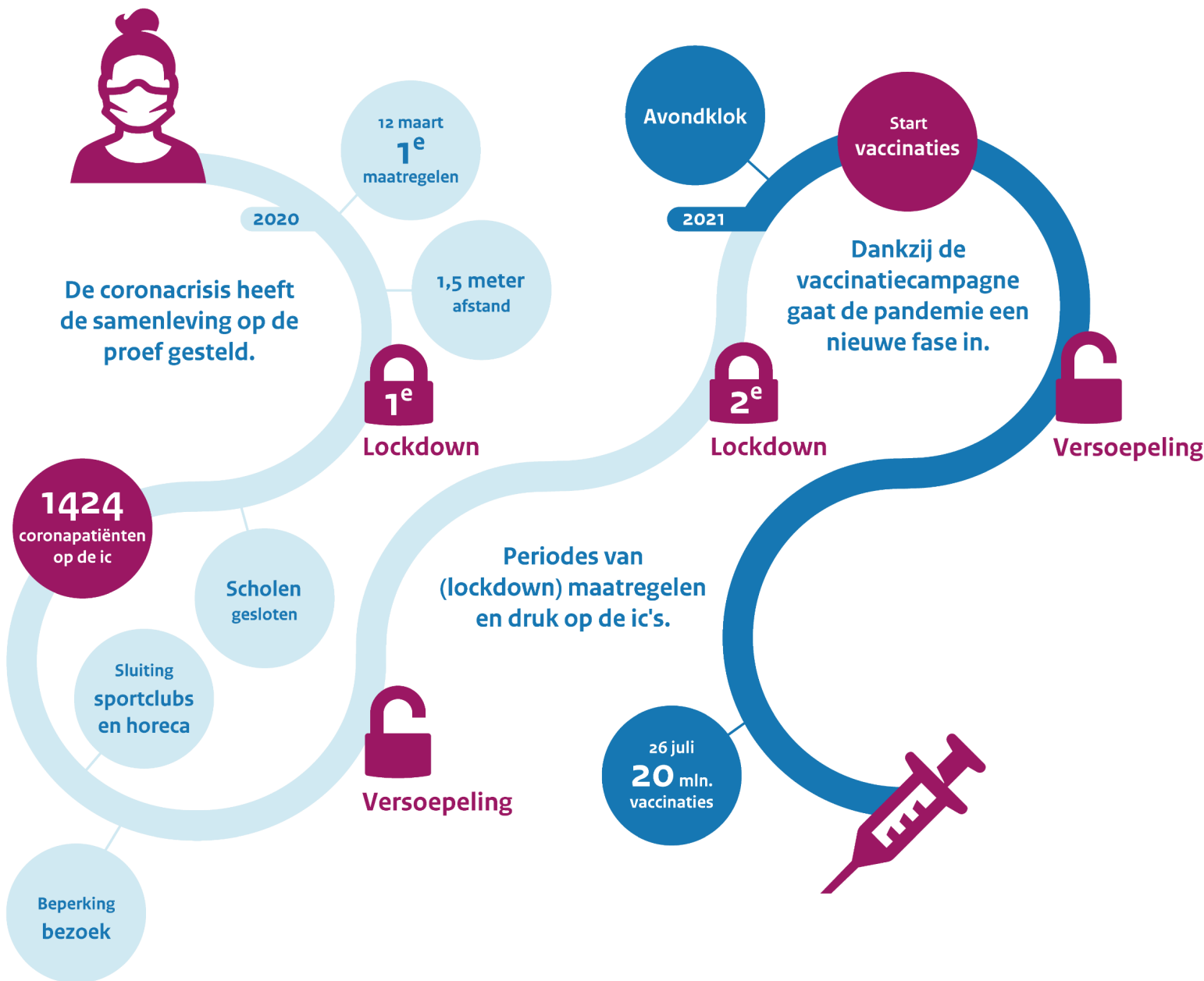
Wopke Hoekstra

# Samenvatting

## De coronacrisis heeft geleid tot periodes van ingrijpende maatregelen

Corona heeft de samenleving het afgelopen anderhalf jaar op de proef gesteld en de persoonlijke gevolgen zijn voor velen zwaar. De pandemie veranderde ons dagelijks leven ingrijpend. Veel mensen werden ziek en er waren ongekende maatregelen nodig. Sommige huishoudens en bedrijven zijn zwaar aangedaan en het leed is groot en zeer persoonlijk. Toch lijkt Nederland zich als

geheel boven verwachting goed te herstellen. Het zegt veel over de veerkracht en het aanpassingsvermogen van onze samenleving dat het merendeel van de Nederlanders gelukkig bleef met hun leven, ondanks de moeilijke periode en het feit dat we elkaar veel minder konden zien.

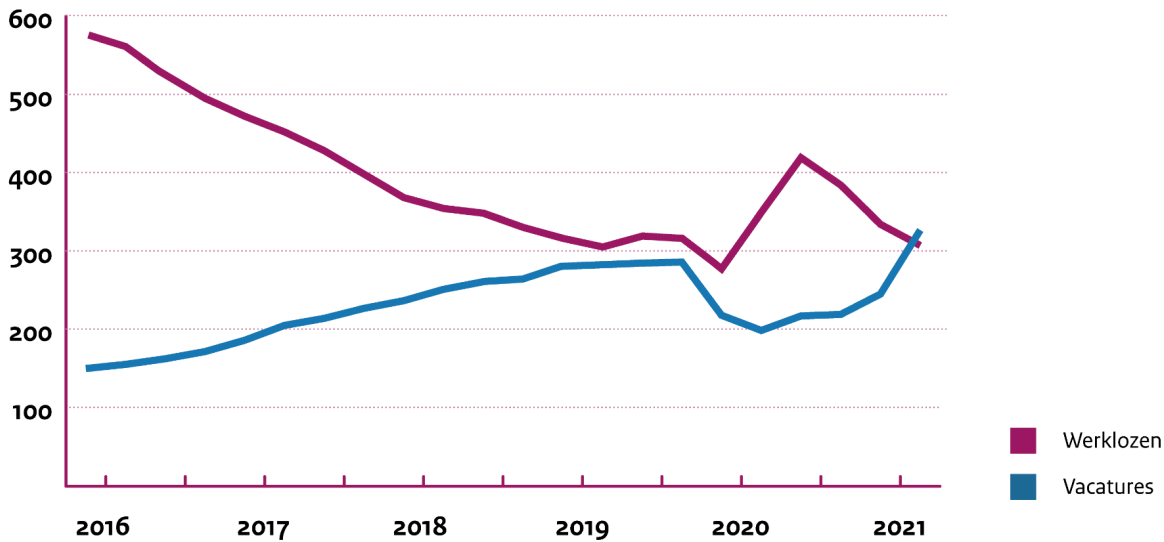


## De economie herstelt zich sneller dan verwacht

Gegeven de ingrijpende gevolgen van het virus en de coronamaatregelen staat de economie er goed voor. De economische gevolgen van de coronacrisis waren groot. Het sociale maar ook het economische leven kwam voor een

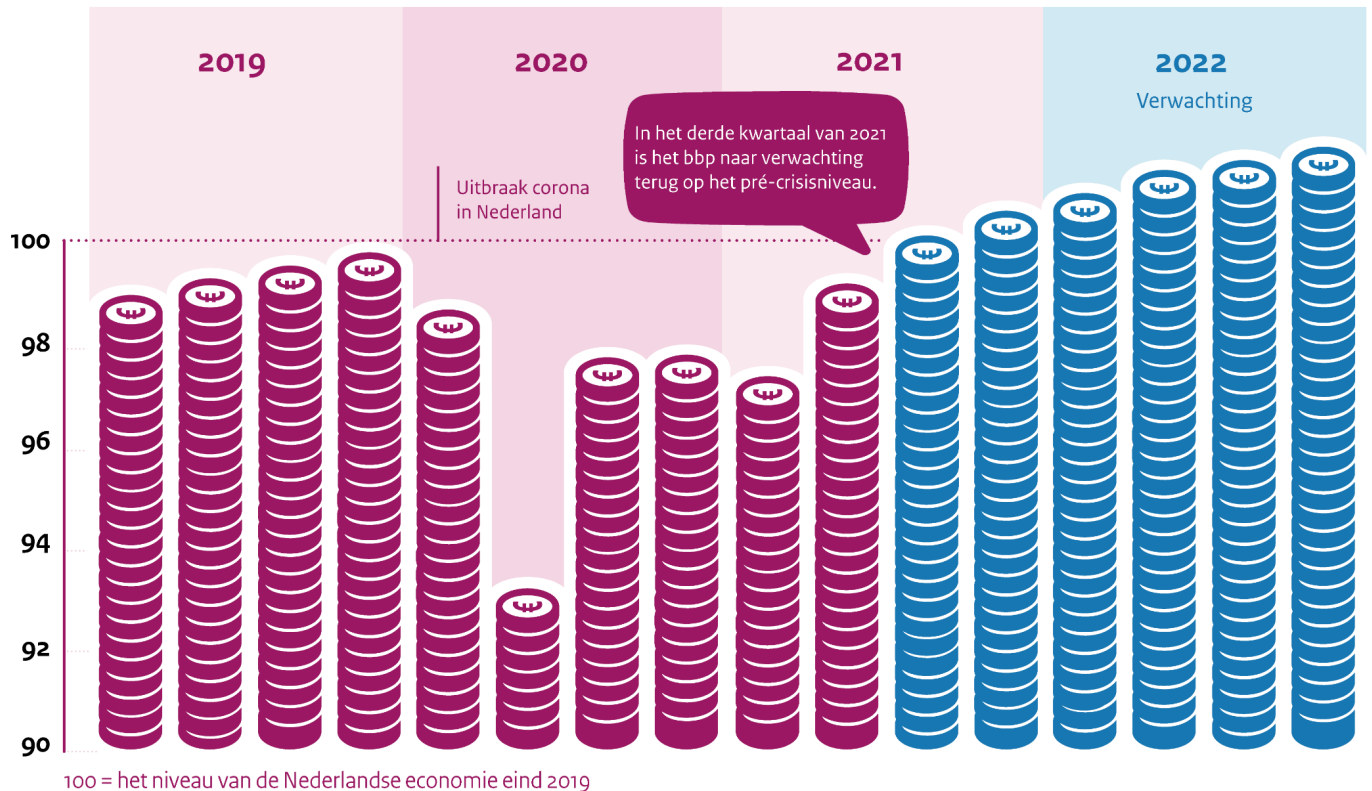
deel tot stilstand. Dankzij het aanpassingsvermogen van burgers en bedrijven, de steunmaatregelen en de vaccinatiecampagne wordt een spoedig herstel van de economie verwacht. Evengoed laat deze crisis diepe sporen na.

Ontwikkeling werkloosheid en vacatures (x 1000)



Ontwikkeling bbp

(bbp = wat we in Nederland met elkaar verdienen)

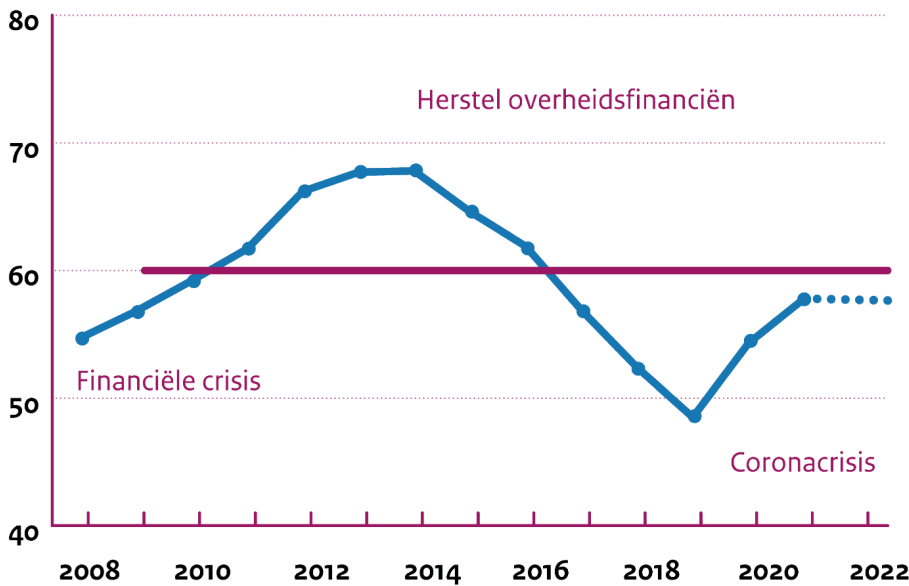


## Ruimhartige steun van de overheid maakt snel herstel mogelijk

De snelheid van het herstel is mede mogelijk dankzij de ruime en snelle ondersteuning vanuit de overheid. Op deze uitzonderlijke crisis heeft het kabinet gereageerd met ongekende nood- en steunmaatregelen voor bedrijven en zelfstandigen die gebukt gingen onder de gevolgen van de coronacrisis. In totaal is voor ruim 80 miljard euro aan noodsteun toegezegd. Om de nooduitgaven te betalen is de overheid extra schulden aangegaan. Daardoor konden geplande overheidsinvesteringen doorgaan zonder extra belasting te

heffen. Door de eerder opgebouwde buffers blijft de overheidsschuld binnen de perken, maar budgettaire ruimte is niet onbeperkt. We weten immers niet hoe de toekomst eruit zal zien, wat het belang van buffers onderstreept. Met de gevorderde vaccinatiecampagne breekt een nieuwe fase van de virusbestrijding aan en daarmee ook van het economische coronabeleid. De noodmaatregelen die effectief waren tijdens de acute fase van de coronacrisis, zijn in deze fase niet meer nodig.

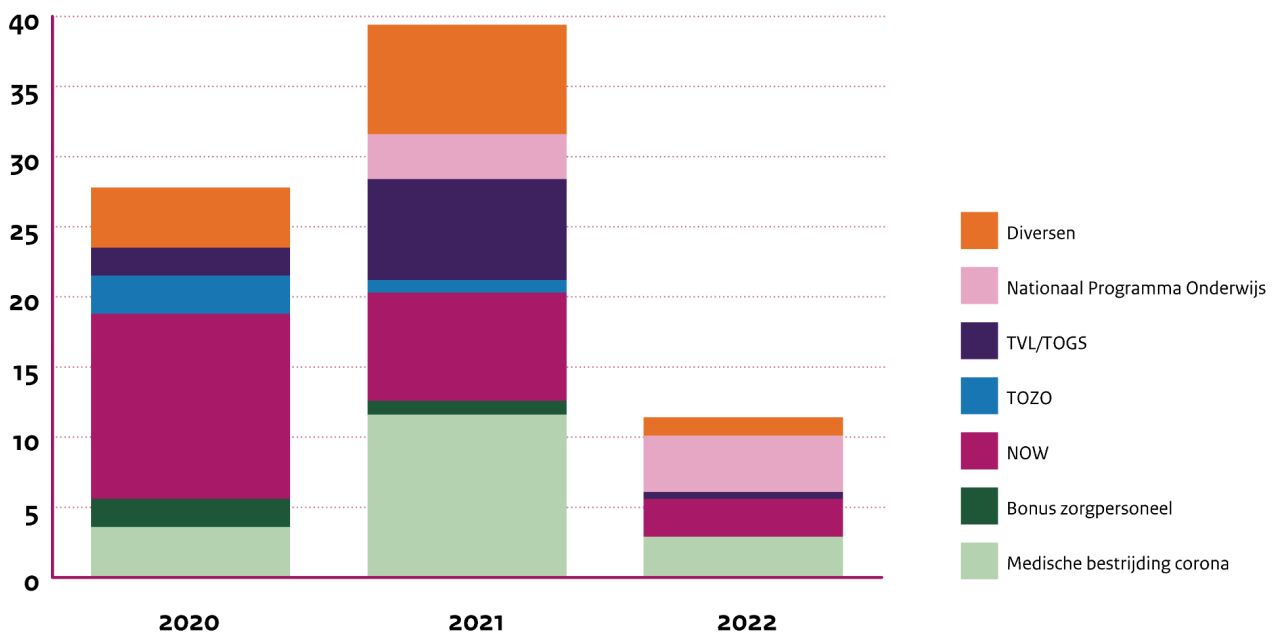
### Schuld als percentage van het bbp



**60%**

Europese grenswaarde ten opzichte van bruto binnenlands product

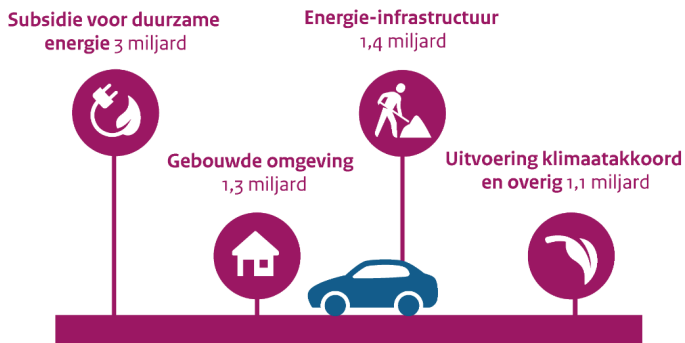
### Corona-uitgaven, miljarden euro's



## Beleidsmaatregelen voor 2022

Gezien de demissionaire status van het kabinet bevat de Miljoenennota geen grote beleidswijzingen,

maar doet het kabinet op een aantal thema's wel al gerichte investeringen.



### Klimaat

Het kabinet zet aanvullende stappen om de emissie van broeikasgassen tegen te gaan. In totaal investeert het kabinet ruim 6,8 miljard euro extra in klimaatmaatregelen, bovenop het bestaande klimaatbeleid. Een deel hiervan is nodig voor de uitvoering van het Klimaatakkoord. Het pakket is er voor de rest op gericht om verder uitvoering te geven aan het Urgenda-vonnis. Het kabinet is zich ervan bewust dat de komende jaren verder klimaatbeleid nodig is om de klimaatdoelen te halen. De maatregelen die het kabinet nu neemt, gegeven zijn demissionaire status, dragen hieraan bij.



### Veiligheid

Vanaf volgend jaar is er structureel extra geld beschikbaar voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit en om de bescherming en veiligheid te versterken. Ook verhoogt het kabinet de vergoedingen van de sociale advocatuur, om zo toegang tot en beschikbaarheid van rechtsbijstand te waarborgen. Daarnaast zet het kabinet vanaf 2021 in op de opleiding en training van militairen en zorgt het voor voldoende beschikbare munitie. Hiermee investeert dit kabinet in een toename van de gereedheid van Defensie. Ook komt er extra geld beschikbaar voor veteranen.



### Extra geld voor woningbouw

Het kabinet stelt vanaf 2022 100 miljoen euro per jaar beschikbaar voor 10 jaar om in deze periode het totale woningaanbod te vergroten.

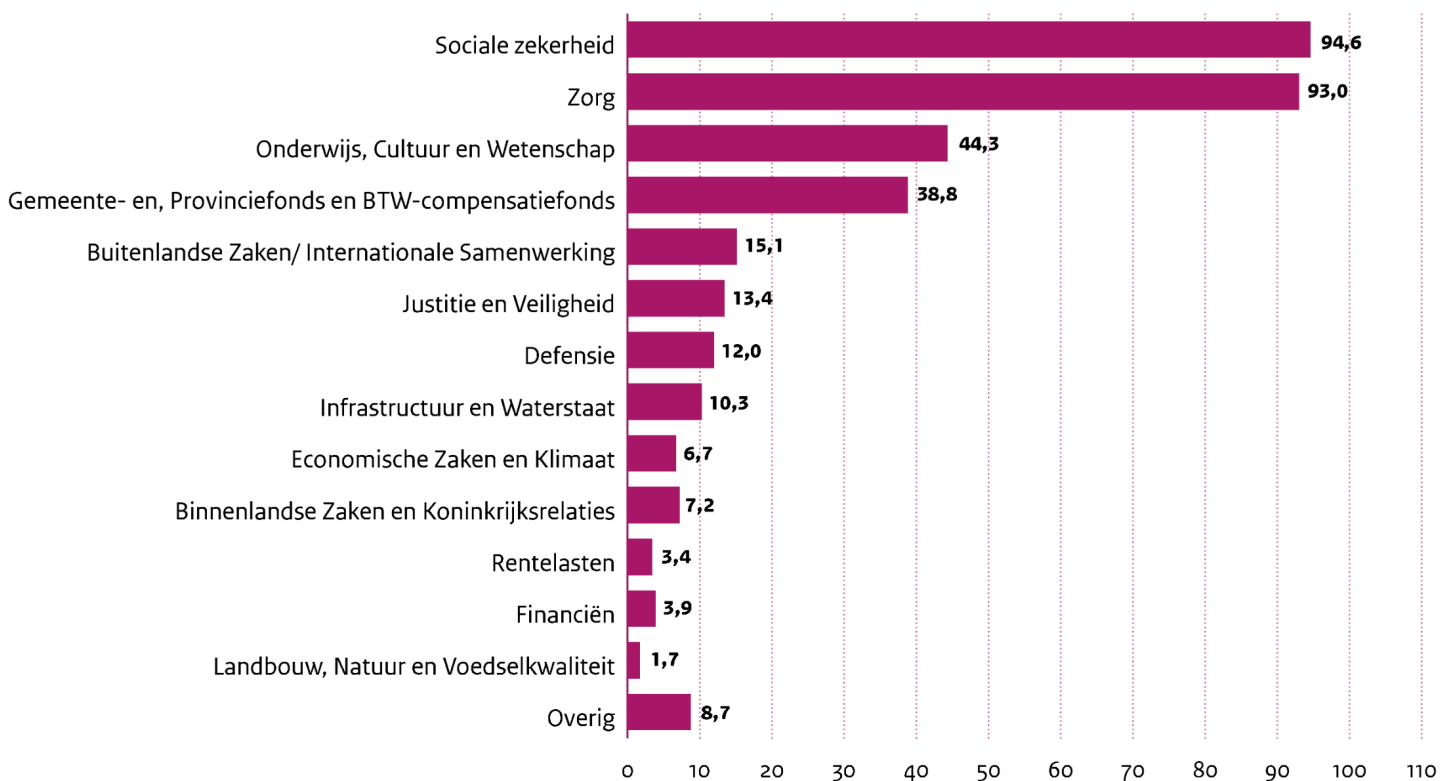


### Lastenverlichting

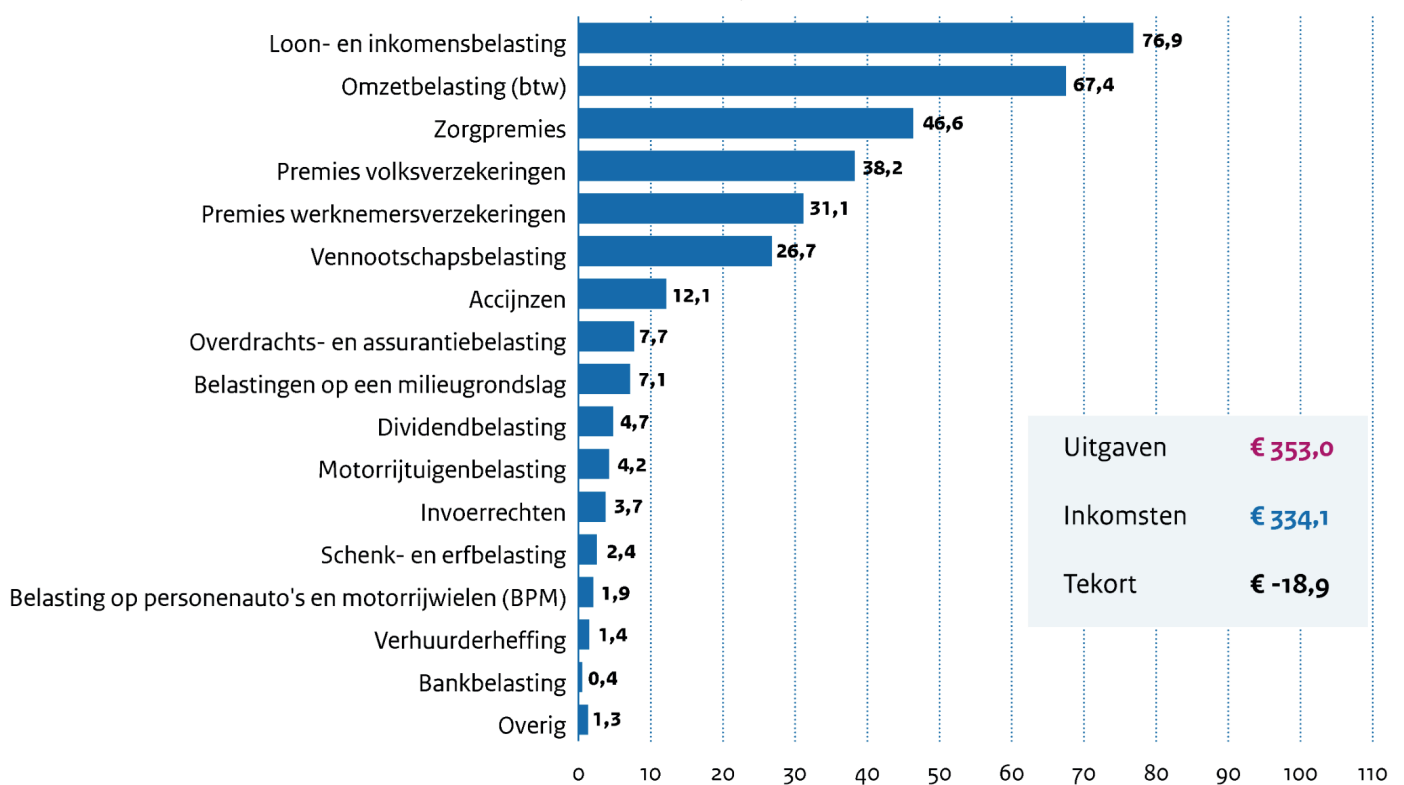
Het kabinet verlaagt structureel de lasten met 226 miljoen euro voor koopkrachtverbetering van sociale minima, eenverdieners en gezinnen. Daarnaast verlaagt het kabinet vanaf 2022 de verhuurderheffing met 30 miljoen euro per jaar.

# Uitgaven en inkomsten Rijksbegroting 2022

## Uitgaven (miljard euro)



## Inkomsten (miljard euro)



Uitgaven	€ 353,0
Inkomsten	€ 334,1
Tekort	€ -18,9



## Uitdagingen voor de toekomst

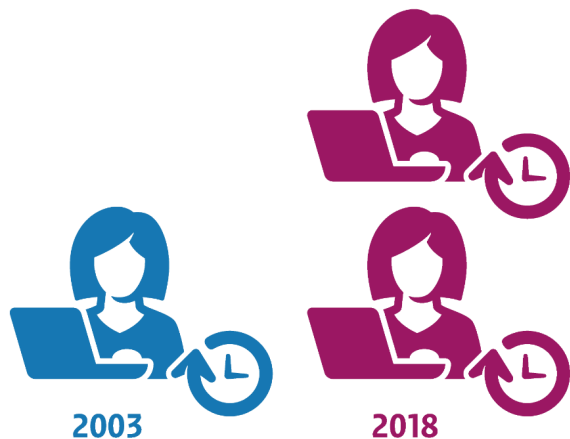
Veel gaat goed in Nederland. Nederlanders zijn gemiddeld gelukkig met hun leven en het bbp per inwoner is een van de hoogste ter wereld. Op verschillende aspecten van brede welvaart scoort Nederland bovengemiddeld binnen Europa. Nergens in de EU weet zo'n groot aandeel van de bevolking de weg te vinden naar de arbeidsmarkt. Desondanks is er een deel van de Nederlandse huishoudens dat minder profiteert van deze

gunstige uitgangssituatie. De coronacrisis heeft een aantal uitdagingen meer zichtbaar gemaakt. Ondanks de belangrijke inspanningen die het kabinet in de afgelopen jaren heeft geleverd, zijn er uitdagingen in Nederland op het gebied van leren, werken, toeslagen, wonen, zorg, veiligheid en klimaat waar nog verdere stappen kunnen worden gezet.



## Arbeidsmarkt

Er bestaan verschillen op de arbeidsmarkt tussen werkenden met en zonder een vast contract. Een groep werkenden heeft te maken met toegenomen onzekerheden door de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Het gelijker behandelen van verschillende contracten kan volgens de commissie Borstlap voor meer baan zekerheid zorgen.



Aantal flexwerkers is verdubbeld in 15 jaar

## Woningmarkt

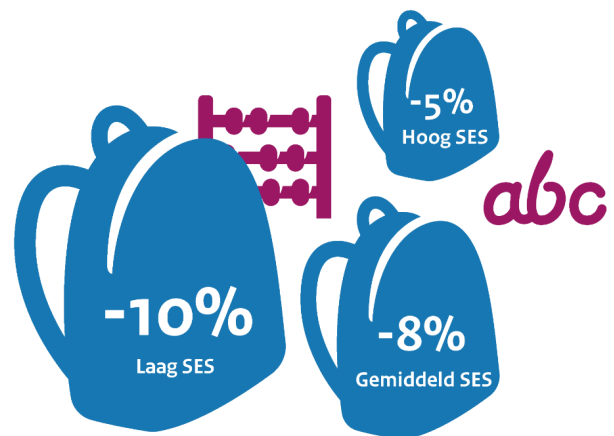
De coronacrisis heeft vooralsnog geen effect op de huizenmarkt. Sinds de start van de crisis (maart 2020) zijn de huizenprijzen met ongeveer 20% gestegen. Het kopen van een huis wordt daarmee moeilijker bereikbaar. Ondanks stappen in de goede richting blijft er ook nog een grote bouwopgave en kan worden nagedacht over verdere stappen om de hypotheekschulden en prijsschommelingen te beperken.



Huizenprijzen stijgen ongekend hard

## Onderwijs

Het belang van goed onderwijs kan moeilijk worden overschat. Het niveau van het onderwijs in Nederland is hoog, maar staat al langer onder druk en het blijft dan ook belangrijk om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Zo zien we dat niet alle leerlingen even goed meekomen en internationaal verliezen we terrein. Het aantal en de kwaliteit van leraren en schoolleiders heeft de hoogste prioriteit, want goed onderwijs begint bij hen.



Kinderen met een lagere sociaaleconomische achtergrond raken door corona verder achterop

## Toeslagen

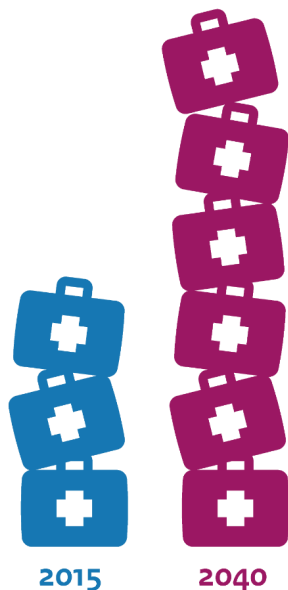
De problemen met de kinderopvangtoeslag hebben ingrijpende gevolgen gehad voor de ouders en kinderen die ermee te maken kregen. Een eenvoudiger toeslagenstelsel biedt meer zekerheid voor huishoudens. In de Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel is naar het hele toeslagenstelsel gekeken. Het rapport biedt opties om het stelsel te vereenvoudigen.



Eenvoudiger toeslagenstelsel geeft meer zekerheid voor huishoudens

## Zorg

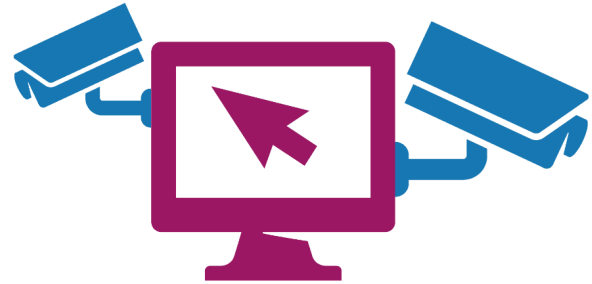
De coronacrisis heeft het belang van goede zorg laten zien. De Nederlandse zorg is zeer toegankelijk en is van hoog niveau. Het is een uitdaging om dit in de toekomst zo te houden. Bij ongewijzigd beleid blijven de uitgaven in de toekomst groeien, onder andere door de vergrijzing. Nu al beslaan de zorguitgaven 26% van de totale begroting. We hebben in Nederland veel over voor goede zorg, maar willen ook andere voorzieningen in stand houden. Dit kan op verschillende manieren, zoals blijvend aandacht geven aan een gezonde levensstijl, beheersing van de kosten en de manier van werken binnen de zorg.



In 25 jaar verdubbelen de uitgaven voor zorg

## Veiligheid

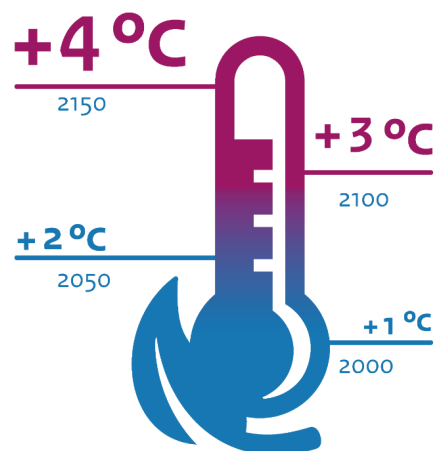
Veiligheid is een noodzakelijke voorwaarde voor brede welvaart en om die reden een kerntaak van de overheid. Een goed functionerende rechtsstaat is essentieel. Recente gebeurtenissen stellen de weerbaarheid van onze rechtsstaat op de proef. Veiligheid gaat om meer dan het aanpakken van criminaliteit. Ook internationale ontwikkelingen hebben potentieel grote gevolgen voor onze veiligheid. Nederland werkt hieraan, samen met onze Europese en internationale partners en bondgenoten.



Een veilige en goed functionerende rechtsstaat is van groot belang

## Klimaat

Klimaatverandering raakt ons allemaal. De opwarming van de aarde heeft inmiddels merkbare gevolgen, ook in onze omgeving. Het kabinet heeft al belangrijke stappen gezet richting een duurzaam Nederland en kondigt met deze begroting extra maatregelen aan, maar er is meer nodig. Om de opwarming van de aarde te beperken tot 2°C heeft Nederland samen met de andere lidstaten van de Europese Unie afgesproken om tegen 2050 de transitie te maken naar een klimaatneutrale samenleving. Om dit doel te bereiken zijn verdere keuzes, investeringen en Europese samenwerking essentieel.



Zonder snelle transitie warmt de aarde fors op

## 1 WELVAART EN OVERHEIDSFINANCIËN

### Inleiding

**De coronacrisis stelt de samenleving nog steeds op de proef, maar de vaccinatiecampagne biedt perspectief.** Afgelopen anderhalf jaar zijn veel mensen ziek geworden en zij kampen soms nog steeds met de naweeën. Anderen hebben onder moeilijke omstandigheden afscheid moeten nemen van geliefden en familieleden. Veel zaken die vanzelfsprekend zijn vielen weg. Zorgbehandelingen moesten worden uitgesteld en ouderen in verpleeghuizen konden lange tijd geen bezoek ontvangen. De scholen gingen dicht, tijdelijk gold een avondklok en winkels waren beperkt toegankelijk. Door de beperking van het aantal sociale contacten werden we ons er extra van bewust hoezeer we elkaar nodig hebben. Het leed is groot, zeer persoonlijk en lastig in cijfers te vatten. Sommige huishoudens en bedrijven zijn zwaar geraakt door de crisis. Toch lijkt Nederland als geheel zich te herstellen. Dit is in de eerste plaats mogelijk dankzij de stijgende vaccinatiëgraad (inmiddels opgelopen tot 79 procent<sup>1</sup>) en de enorme prestaties van de medewerkers in de zorg tijdens deze crisis, maar toont ook de veerkracht en het aanpassingsvermogen van onze samenleving.

**Gegeven de diepte van de crisis staat de economie er goed voor.** In 2020 kromp de economie met 3,8 procent, een record in negatieve zin.<sup>2</sup> De werkloosheid nam in de eerste maanden van de crisis snel toe, maar is sinds de zomer van 2020 vrijwel voortdurend gedaald. Het aantal faillissementen bleef ruim onder het gemiddelde niveau van de laatste decennia. Hoewel de terugval in economische activiteit ongekend was, bleef de economische schade daarbij relatief beperkt. Dit maakt een spoedig herstel van de Nederlandse economie mogelijk (zie paragraaf 1.2). De steun- en herstellpakketten hebben hieraan bijgedragen. De snelle en ruimhartige ondersteuning vanuit de overheid was noodzakelijk en zinvol. Dergelijk ingrijpen heeft echter ook een keerzijde. Omvangrijke, breed beschikbare steun heeft een remmende werking op de economische dynamiek en het aanpassingsvermogen van bedrijven, zaken die op hun beurt belangrijk zijn voor innovatie en het verdienvermogen van ons land. Met de voortgaande vaccinatiecampagne is een nieuwe fase aangebroken. Waar eerder het steunbeleid vooral was gericht op behoud van werkgelegenheid, adviseert het Centraal Planbureau (CPB) om het steunbeleid in deze fase te richten op het aanpassingsvermogen van de economie<sup>3</sup> (zie paragraaf 1.3). Naarmate het virus verder onder controle komt, kan de economie zonder grootschalige overheidssteun weer op eigen benen staan.

**De overheidsschuld is flink opgelopen, maar blijft door opgebouwde buffers binnen de perken.** Het kabinet heeft ongekende maatregelen genomen om de economische gevolgen zoveel mogelijk te beperken. Deze maatregelen leiden tot een hogere overheidsschuld, maar niet tot zorgen over de financiering van de schuld (zie paragraaf 1.4), onder andere dankzij de gunstige Ausgangssituatie en het feit dat de steunmaatregelen tijdelijk zijn. De verwachting is dat de staatsschuld volgend jaar uitkomt op 57,7 procent van

<sup>1</sup> Dit is het percentage volledig gevaccineerden van iedereen ouder dan 12 jaar (zonder rekening te houden met 2 weken wachttijd voor optimale bescherming), stand 14 september, volgens berekeningen van het RIVM.

<sup>2</sup> Dit is buiten de beide wereldoorlogen gerekend, uit die perioden zijn geen metingen. Daarnaast kan het groeicijfer voor 2020 nog veranderen bij de definitieve vaststelling door het CBS.

<sup>3</sup> Juniraming, CPB, 2021.

het bbp, wat onder de Europese norm van 60 procent van het bbp ligt. Wel vormen de wereldwijd gestegen overheidsschulden een risico. In paragraaf 2.5 staat een uitgebreidere analyse van de schuldynamiek.

**Het is belangrijk om na de coronacrisis weer terug te gaan naar een normaal begrotingsproces.** Vanwege de vereiste spoed bij het opzetten van steun- en herstelregelingen, was een regulier begrotingsproces niet altijd mogelijk. Waar een kabinet normaal gesproken vasthoudt aan de vooraf afgesproken begrotingsregels, was het nu noodzakelijk om hiervan af te wijken. De onvoorspelbare ontwikkeling van de coronacrisis vereiste wendbaarheid, waardoor veel grote budgettaire besluiten apart moesten worden genomen. Doordat de regelingen niet zoals normaal op één moment, namelijk op Prinsjesdag, konden worden aangekondigd, kon er ook geen integraal debat over plaatsvinden. Nu de storm langzaamaan gaat liggen, is het zaak om terug te keren naar het reguliere begrotingsbeleid, met de bekende uitgavenplafonds en het inkomstenkader. Dit is van groot belang voor het borgen van integrale besluitvorming. Het zorgt ervoor dat de baten en kosten van uiteenlopende voorstellen tegen elkaar worden afgewogen en draagt daarmee bij aan beter beleid. Bovendien is de begrotingsruimte niet onbegrensd, zo leiden de stijgende zorgkosten volgens het CPB tot een zogenoemd houdbaarheidstekort (zie paragraaf 2.5). Om met de woorden van een oud-minister te spreken: *'De begroting is net als een deken in de winter: als de één hem naar zich toetrekt, ligt de ander in de kou.'*<sup>4</sup> Het aanpakken van uitdagingen op het terrein van veiligheid, de woningmarkt en het klimaat vergt in de optiek van het kabinet ook op dit moment additioneel beleid. Gezien de demissionaire status van het kabinet bevat de Miljoenennota op deze terreinen geen grote beleidswijzigingen, maar doet het kabinet op deze thema's wel al gerichte investeringen. Het verder aanpakken van deze opgaven, en van uitdagingen op vlak van onderwijs, toeslagen en zorg, vraagt om verdere keuzes in de toekomst (zie hoofdstuk 3).

### 1.1 Stand van de brede welvaart tijdens de coronacrisis

**De coronacrisis heeft een grote maatschappelijke impact, maar gemiddeld is de kwaliteit van leven hoog gebleven.** Het welzijn in Nederland is door de verspreiding van het virus op de proef gesteld en de persoonlijke gevolgen zijn voor velen zwaar. Toch bleven Nederlanders gemiddeld gezien tevreden met hun leven (zie figuur 1.1.1), een teken van veerkracht in de samenleving. Uit de Monitor Brede Welvaart<sup>5</sup> blijkt dat we een hoge basiskwaliteit van leven hebben in Nederland. Internationale publicaties laten hetzelfde zien. In het World Happiness Report 2021 staat Nederland op de zesde plaats in de wereld als het gaat om welzijn.<sup>6</sup> Terwijl de coronacrisis een negatieve impact had, bleven veel factoren die bijdragen aan geluk overeind. Doordat we elkaar minder konden zien door de coronamaatregelen nam de tevredenheid met het sociale leven af. Het vertrouwen in anderen (en in instituties) nam juist toe, net als de tevredenheid over de eigen financiële situatie. Over het geheel gezien is het persoonlijk welzijn dan ook hoog gebleven<sup>7</sup>, net als het algemene niveau van de brede

<sup>4</sup> Citaat van Hans van Mierlo, oud-minister van Defensie en Buitenlandse Zaken.

<sup>5</sup> Deze monitor wordt jaarlijks opgesteld door het CBS, samen met de SDG rapportage.

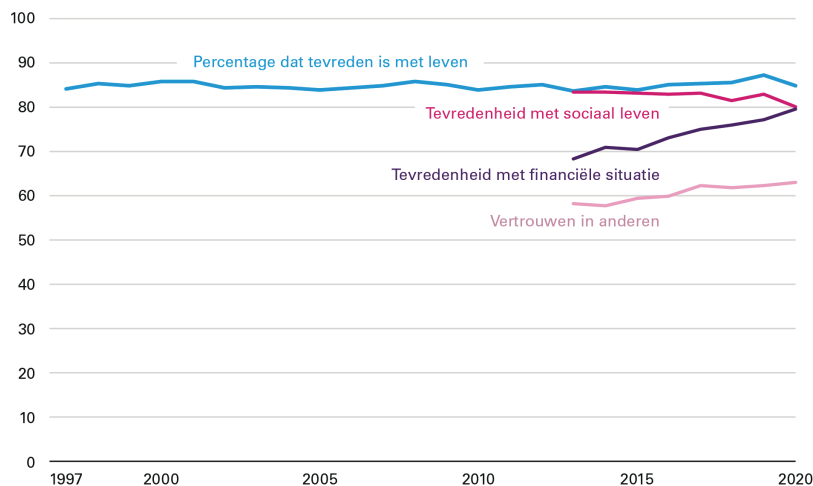
<sup>6</sup> Dit is berekend met de 'WELLBY'-benadering, op basis van gegevens over de jaren 2017-2019.

Een WELLBY is een cijferpunt op een individuele tevredenheidsschaal van 0 tot 10, waarbij Nederland gemiddeld een 7,4 scoort. Vermenigvuldigd met de gemiddelde levensverwachting van 82,1 geeft dit Nederlanders gemiddeld 611,9 WELLBY-punten, en daarmee plaats zes in de wereld.

<sup>7</sup> CBS (2021). Persoonlijk welzijn vrijwel gelijk gebleven.

welvaart.<sup>8</sup> Dat neemt niet weg dat de individuele verschillen groot zijn, zeker in de afgelopen periode. Op persoonlijk niveau zijn er mensen en bedrijven die zeer hard zijn geraakt. Ook is het mogelijk dat sommige gevolgen van de coronacrisis vertraagd optreden en pas later merkbaar worden.

**Figuur 1.1.1 Nederlanders gemiddeld genomen tevreden met hun leven**



Bron: CBS

**Welvaart is niet gelijk verdeeld onder alle groepen; de coronacrisis raakt kwetsbare groepen harder.** De coronacrisis slaat gemiddeld genomen harder toe bij laagopgeleiden. Doordat chronische ziekten in deze groep vaker voorkomen, is bij laagopgeleiden ook de kans groter op een ernstiger ziekteverloop van corona. Daarnaast zijn er binnen deze groep vaak minder mogelijkheden om thuis te werken en is er minder baanzekerheid. Uit de Monitor Brede Welvaart blijkt ook dat er een sterke structurele samenhang is tussen opleidingsniveau en welvaartsindicatoren. Op basis van de Persoonlijke Welzijnsindex heeft bijvoorbeeld 76 procent van de hoogopgeleide Nederlanders een hoog welzijnsniveau, tegenover 55 procent van de laagopgeleide Nederlanders. De coronacrisis heeft deze verschillen ook in het onderwijs verder blootgelegd en vergroot. Door de sluiting van de scholen liepen veel leerlingen leerachterstanden op. De mate waarin leerlingen die achterstand hebben ingehaald, vertoont een duidelijke samenhang met de sociaaleconomische achtergrond van hun ouders. De oorsprong van deze verschillen ligt deels in structurele trends ten aanzien van de kansengelijkheid in het onderwijs en de inrichting van de arbeidsmarkt. De paragrafen 3.1 en 3.2 gaan daarop in. Ook is gebleken dat jongeren het relatief zwaar hadden, doordat ze werden geconfronteerd met schoolsluiting en onzekerheid over hun kans op werk. In paragraaf 2.2 worden het Nationale Programma Onderwijs en de extra middelen voor de ondersteuning van jongeren op de arbeidsmarkt besproken.

**De uitputting van natuurlijke hulpbronnen zet toekomstig welzijn onder druk.** De Monitor Brede Welvaart laat zien dat het natuurlijk kapitaal onder druk staat. De materiële voorspoed blijkt op dit moment nog in grote mate ten koste te gaan van natuurlijke hulpbronnen, wat onder andere tot uiting komt in klimaatverandering en een snelle afname van de biodiversiteit. Deze

<sup>8</sup> Zoals gemeten in de Monitor Brede Welvaart 2021.

trends vormen een grote bedreiging voor mensen over de hele wereld.<sup>9</sup> Nederland stoot per hoofd van de bevolking nog steeds te veel broeikasgassen uit en de emissiereductie sinds 1990 is nog relatief beperkt vergeleken met andere Europese landen.<sup>10</sup> Ondanks de belangrijke stappen die al zijn gezet (onder andere met het Klimaatakkoord) blijkt uit de laatste Klimaat- en Energieverkenning van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) dat Nederland met het huidige beleid niet de klimaatdoelen voor 2030 zal halen. Ook daarna resteert nog een flinke opgave om in 2050 klimaatneutraal te zijn. Net als een hoge overheidsschuld of de kosten van de vergrijzing is dit een last die wordt doorgeschoven naar toekomstige generaties. In paragraaf 3.7 wordt dieper ingegaan op de klimaatopgave.

**Verschillende studiegroepen hebben aanbevelingen gedaan om klimaat-impact een centralere plek in de besluitvorming te geven.** Op verschillende terreinen worden beleidsbeslissingen genomen die de uitstoot van broeikasgassen beïnvloeden. Dit kan leiden tot investeringen in sectoren die niet toekomstbestendig zijn gegeven de klimaatdoelen. De beoogde positieve effecten van deze maatregelen worden niet systematisch afgewogen tegen de impact van deze maatregelen op klimaatdoelen. De Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) heeft onder andere aangegeven dat het makkelijker kan worden gemaakt om te sturen op brede welvaart, waaronder klimaat, door de rapportagecycli van verschillende planbureaus beter aan te laten sluiten op de begrotingscyclus. Dit voorstel kan bij de wijziging van de Klimaatwet worden betrokken. De Studiegroep Invulling Klimaatopgave Green Deal beveelt daarnaast aan om het integrale afwegingskader beter toe te passen bij beleid.

**Een stabiele rechtsstaat is een noodzakelijke voorwaarde voor veiligheid.** Veiligheid is een noodzakelijke voorwaarde voor brede welvaart en om die reden een kerntaak van de overheid. Nederland scoort goed als het gaat om het veiligheidsgevoel van huishoudens. Toenemende onzekerheden en risico's kunnen dit onder druk zetten. Een goed functionerende rechtsstaat is essentieel. Niet alleen zodat burgers en bedrijven op een snelle en efficiënte manier hun recht kunnen halen, maar ook om corruptie en ondermijnende (drugs)criminaliteit te bestrijden. Internationaal gezien heeft Nederland een goed werkende rechtsstaat.<sup>11</sup> Recente gebeurtenissen stellen de weerbaarheid van onze rechtsstaat echter op de proef. Moordaanslagen op mensen die betrokken zijn bij een lopend strafproces laten een verharding zien van de criminaliteit die tot voor kort niet voor mogelijk werd gehouden. Een combinatie van repressie en preventie blijft nodig om onze democratische rechtsstaat duurzaam te beschermen. Ook een weerbare democratie is een pijler van onze welvaart. In de relatie tussen bestuur, politiek en samenleving is het dan ook van belang om aandacht te hebben voor de democratische en rechtstatelijke basis van bestuur en beleid.

**Internationale risico's hebben potentieel grote gevolgen voor onze veiligheid.** Veiligheid gaat om meer dan de rechtsstaat en het aanpakken van criminaliteit. Het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)<sup>12</sup> laat zien dat elke 0,5°C extra opwarming leidt tot een merkbare toename in

<sup>9</sup> Dasgupta, P. (2021). *The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review*. (London: HM Treasury).

<sup>10</sup> PBL (2021). *Ervaringen met Energie- en Klimaatbeleid in omringende landen: wat kunnen we ervan leren?*

<sup>11</sup> Zie onder andere het Rule of Law report 2021 van de Europese Commissie en de WJP Rule of Law Index 2020.

<sup>12</sup> Een organisatie van de Verenigde Naties om de risico's van klimaatverandering te evalueren. Het panel bestaat uit honderden experts uit de hele wereld, vanuit universiteiten, onderzoekscentra, ondernemingen, milieuorganisaties en andere organisaties.

extreem weer. Omdat minder dan 1,5°C opwarming inmiddels buiten bereik is, zullen deze risico's de komende decennia verder toenemen.<sup>13</sup> De recente watersnood die Limburg en delen van België en Duitsland teisterde, laat zien dat de gevolgen van dit soort risico's zeer ingrijpend kunnen zijn. Dit vraagt om een klimaatbestendig Nederland dat erop is ingericht om de gevolgen van extreme regenval, hitte en droogte op te vangen. Het beleid moet ook rekening houden met een versnelde stijging van de zeespiegel, veranderende rivierafvoeren en de rol van bodemdaling. Hiervoor zijn investeringen en keuzes nodig in het ruimtelijk domein, de infrastructuur, en het waterbeheer. De hele wereld krijgt te maken met klimaatverandering en dat zal geopolitieke gevolgen hebben. Ook op andere vlakken groeit de onrust internationaal. Politieke, economische en militaire spanningen tussen grootmachten nemen toe. Het economische beleid wordt daarbij in toenemende mate ingezet voor geopolitieke doeleinden, bijvoorbeeld door strategische afhankelijkheden te creëren. Ons land wordt daarnaast continu aangevallen in het cyber- en informatiedomein. Ook de slepende conflicten aan de oost- en zuidgrenzen van Europa blijven, naast veel menselijk leed, voor onzekerheid zorgen. Het is van belang dat we adequaat zijn toegerust om het Koninkrijk te beschermen tegen toekomstige en huidige dreigingen. Alleen samen met partners en bondgenoten kunnen we onze veiligheid versterken. Nederland moet daarom een betrouwbare partner blijven en zet in op versterkte internationale samenwerking. Paragraaf 3.6 gaat dieper in op de veiligheidssituatie.

**Overheidsbeleid is niet bepalend voor levensgeluk, maar schept wel mede de randvoorwaarden.** Onderzoek laat zien dat naast financiële welvaart onder andere sociale contacten, fysieke en mentale gezondheid en een gevoel van autonomie en veiligheid belangrijke voorwaarden zijn voor een gelukkig leven.<sup>14</sup> Overheidsbeleid heeft als doel om mensen hiertoe de mogelijkheden te geven en ze in staat te stellen hun eigen keuzes te maken. De rijksuitgaven zijn hier dan ook op gericht. De overheid monitort welvaart op basis van beschikbare data en beleid wordt regelmatig geëvalueerd. Desondanks ontbreekt het nog aan de nodige data, methodes en procedures om het gezamenlijke effect van al het beleid op de brede welvaart op een inzichtelijke manier in beeld te brengen en te voorspellen. Welvaart wordt namelijk beïnvloed door veel factoren, wat een directe effectmeting heel complex maakt. Dit onderzoeksveld is nog in ontwikkeling, maar groeit.<sup>15</sup> Stapsgewijs zullen de planbureaus gezamenlijk een *Kernset Indicatoren Brede Welvaart* ontwikkelen en jaarlijks publiceren voorafgaand aan de besluitvorming in het voorjaar.<sup>16</sup>

## 1.2 Veerkrachtig herstel na diepe crisis

**Gegeven de ingrijpende contactbeperkingen is de economische schade tot op heden beperkter dan verwacht.** Tijdens de eerste lockdown kwam een deel van het sociale en economische leven tot stilstand. Veel economische indicatoren, zoals productiestatistieken, vertrouwensindicatoren en gewerkte uren doken ongekend snel in het rood (zie tabel 1.2.1). Sinds het begin van de metingen is het bbp in een kwartaal nog nooit zo sterk

<sup>13</sup> Climate Change 2021: The Physical Science Basis, IPCC, 2021.

<sup>14</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau, De sociale staat van Nederland 2020.

<sup>15</sup> Zie bijvoorbeeld Hoekstra, R. (2019). Replacing GDP by 2030: Towards a Common Language for the Well-being and Sustainability Community (Cambridge University Press); Stiglitz, J.E. (2019). For Good Measure: An Agenda for Moving Beyond GDP (The New Press).

<sup>16</sup> Plan van-aanpak CPB-PBL-SCP Verankering Brede Welvaarts-denken in begrotingssystematiek van Kabinet en Kamer, CPB-2021/20.



gedaald.<sup>17</sup> Een kwartaal later leidden de versoepelingen van de coronamaatregelen dan weer tot een groeirecord. Het eerste halfjaar van de crisis ging dus samen met een ongekend heftige slingerbeweging van de economie. Tijdens de tweede lockdown was de verstoring van de economie veel kleiner. Het lijkt erop dat bedrijven en huishoudens beter voorbereid waren op de nieuwe beperkingen. Mede dankzij de creativiteit en het aanpassingsvermogen van ondernemingen en werknemers is de productie in veel sectoren toch behoorlijk op peil gebleven. Het herstel is door de laatste coronagolven weliswaar vertraagd, maar niet gebroken. De economie is vanaf de lente aangetrokken, veel seinen staan weer op groen (zie laatste kolom tabel 1.2.1). Ondanks deze positieve macro-indicatoren heeft een deel van de ondernemers wel degelijk moeten interen op hun reserves, of wordt nog steeds geconfronteerd met beperkingen en onzekerheid.

**Tabel 1.2.1 Indicatoren voor coronamaatregelen<sup>18</sup> en economie**

Indicator	2020 K1	2020 K2	2020 K3	2020 K4	2021 K1	2021 K2
Lockdown index (Oxford)	16	71	45	64	78	67
Consumentenvertrouwen	-2	-27	-27	-27	-19	-6
Ondernemersvertrouwen	6	-37	-19	-4	-6	2
Wereldhandel, volume (in mld. USD)	361	322	359	373	386	391
Dagproductie industrie (2015 = 100)	108	98	104	107	109	113
Faillissementen	801	847	572	483	407	381
Gewerkte uren (in mln. uur)	3467	3245	3428	3355	3404	3440
Aantal werkenden (x 1000)	9052	8879	8907	8967	9010	9028
Aantal werklozen (x 1000)	277	349	419	384	334	307

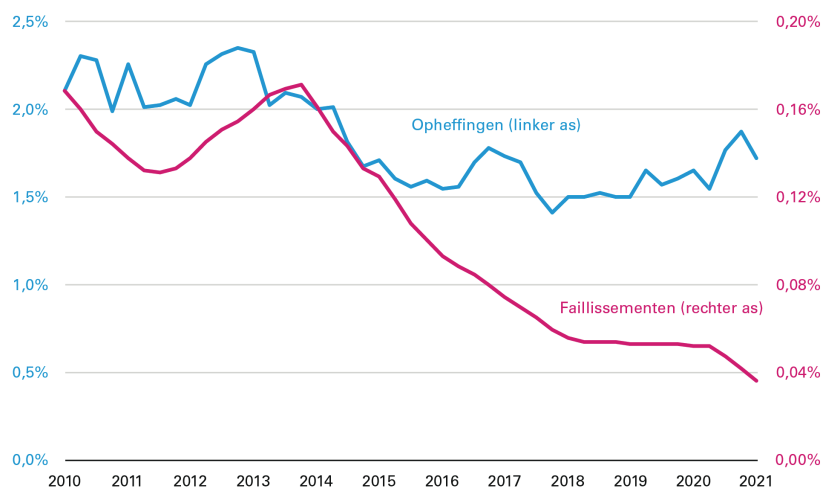
Bron: zie voetnoot 18

**De faillissementen zijn historisch laag ondanks de economische krimp.** Dankzij de ruimhartige coronasteun lag het aantal faillissementen in 2020 op het laagste niveau in twintig jaar. In februari 2021 werd zelfs het laagste maandcijfer sinds 1990 genoteerd. Mede dankzij de steunmaatregelen nam het inkomen van alle ondernemers samen nog net iets toe (met 800 miljoen euro in 2020), hoewel de verschillen onderling uitzonderlijk groot zijn. Met het opengaan van de economie en de afbouw van het steunbeleid kan de normale dynamiek van bedrijfsopheffingen en bedrijfsoprichtingen weer op gang komen. Dit is belangrijk voor de gezondheid, concurrentiekracht en productiviteit van Nederlandse bedrijven op de langere termijn.

<sup>17</sup> Dit is buiten de beide wereldoorlogen gerekend, uit die perioden zijn geen metingen.

<sup>18</sup> - Lockdown index (Oxford): een indicator voor de zwaarte van contactbeperkingen, ontwikkeld door de Universiteit van Oxford. Deze houdt 23 indicatoren voor verschillende soorten contactbeperkingen bij en vertaalt deze in een indexcijfer voor Nederland.  
 - Consumentenvertrouwen (CBS): indicator voor het aandeel van de consumenten met positieve verwachtingen voor de economie, bij een waarde van 0 is het aandeel 50%.  
 - Ondernemersvertrouwen (CBS): indicator voor het aandeel bedrijven met positieve verwachtingen.  
 - Wereldhandel (CPB): volume in miljard dollar.  
 - Dagproductie industrie (CBS): index voor de gemiddelde productie van de Nederlandse industrie, 2015=100.  
 - Faillissementen (CBS): uitgesproken faillissementen van bedrijven en instellingen (excl. eenmanszaken).  
 - Gewerkte uren, aantal werkenden, aantal werklozen (CBS): indicatoren arbeidsmarkt.

**Figuur 1.2.1 Faillissementen en opheffingen als percentage van het aantal bedrijven, 12-maands gemiddelde**



Bron: CBS en ministerie van Financiën

**De eerste tekenen wijzen niet op een sterke toename van de bedrijfs-schulden door corona, maar deze schattingen zijn nog onzeker.** Eerste modelmatige schattingen van onderzoekers van De Nederlandsche Bank (DNB)<sup>19</sup> en het CPB<sup>20</sup> geven aan dat tot 2 procent van de vennootschappen (binnen het mkb) mede door de coronacrisis insolvent is geworden. Dit zou suggereren dat het aantal bedrijven met problematische schulden door corona op macroniveau relatief beperkt is gebleven. Deze resultaten moeten echter met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Veel is nog niet duidelijk. Zo heeft een deel van de ondernemers ingeteerd op hun persoonlijke vermogen, of staan er bijvoorbeeld nog schulden uit bij leveranciers. Ook zijn er grote verschillen zichtbaar tussen sectoren. In bedrijfstakken als reisbemiddeling, restaurants, logies en sport en recreatie is het percentage bedrijven met een negatief eigen vermogen wel fors gestegen volgens de studies van DNB en het CPB. De uitgangspositie voor de coronacrisis liep uiteen tussen bedrijven en sectoren; zo had op dat moment naar schatting meer dan de helft van de bedrijven in de industrie, handel, transport en horeca niet genoeg liquide middelen om veertig dagen te overbruggen zonder inkomsten.<sup>21</sup> De impact van corona verschilt ook binnen sectoren. Uit een enquêtevraag onder Nederlandse ondernemingen<sup>22</sup> blijkt dat ruim minder dan de helft behoefte had aan extern vermogen om aan betalingsverplichtingen te voldoen, ook in zwaar getroffen sectoren als de horeca en de cultuur sport en recreatie.

**Om levensvatbare bedrijven niet onnodig in problemen te brengen, zal ruimhartig worden omgegaan met het terugbetalen van coronasteun.** Dit geldt bijvoorbeeld voor de schuld door belastinguitstel. Een aanzienlijk deel van de ondernemers zal de opgebouwde schuld namelijk aflossen uit lopende (mogelijk nog beperkte) inkomsten, waaruit ook vaste lasten en

<sup>19</sup> De financiële positie van het Nederlandse mkb één jaar na de Covid-19 uitbraak, DNB, juni 2021.

<sup>20</sup> S. Lammers, B. Soederhuizen, B. Vogt, 2021, COVID – 19 en de gevolgen voor het Nederlandse mkb en banken.

<sup>21</sup> Gemeten aan de hand van de *cash buffer days*, Bron: Een stresstest van het Nederlandse mkb, CPB 2020.

<sup>22</sup> Conjunctuurenquête, CBS : <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/25/meeste-bedrijven-hadden-geen-extra-extern-vermogen-nodig-vanwege-corona>

andere betalingsverplichtingen moeten worden voldaan. Het kabinet heeft daarom besloten om ondernemers de gelegenheid te geven om pas vanaf 1 oktober 2022 te starten met het aflossen van opgebouwde belasting-schulden, met een aflossingstermijn van maximaal vijf jaar. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) stellen zich daarnaast coulant op bij terugbetalingen van coronasteun. Zo wordt de terugbetalingstermijn vastgesteld in overleg met de betreffende ondernemers.

**De economische situatie van de meeste huishoudens is stabiel, de gevolgen zijn het zwaarst voor groepen die al kwetsbaar waren.** De klappen vallen vaker bij jongeren, laagopgeleiden, mensen met een migratie-achtergrond en mensen met een arbeidsbeperking.<sup>23</sup> Deze groepen werken vaker op onzekere contracten of werken in de sectoren die hard zijn geraakt. Het zijn ook veelal groepen die voor de coronacrisis al een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt hadden. Zo komen flexibele banen onder laagopgeleiden ruim 2,5 keer vaker voor dan onder hoogopgeleiden. Om de positie van deze groepen op de arbeidsmarkt te versterken, zijn structurele hervormingen nodig. In hoofdstuk 3 wordt hier nader op ingegaan. Het aantal flexwerkers is door corona afgenomen (vooral de oproepkrachten) en het aantal vaste contracten is licht toegenomen (zie figuur 1.2.2). Dit neemt niet weg dat drie kwart van de mensen die het afgelopen jaar een nieuwe baan vond flexwerker is.<sup>24</sup> De meeste huishoudens hebben extra gespaard. De loonondersteuning via de NOW zorgde ervoor dat werkgevers lonen konden blijven doorbetalen. Mede hierdoor bleef het gemiddelde beschikbare inkomen doorgroeien (met 2,4 procent in 2020). Deze situatie geldt niet voor iedereen. Veel zzp'ers en flexwerkers hebben hun spaartegoeden moeten aanspreken. Het aandeel huishoudens met onvoldoende buffers (volgens de aanbevelingen van het Nibud<sup>25</sup>) lijkt niet te zijn afgenomen.<sup>26</sup> Vooral bij hogere inkomens - die veel vaker een vast contract hebben - zijn de besparingen opgelopen.

---

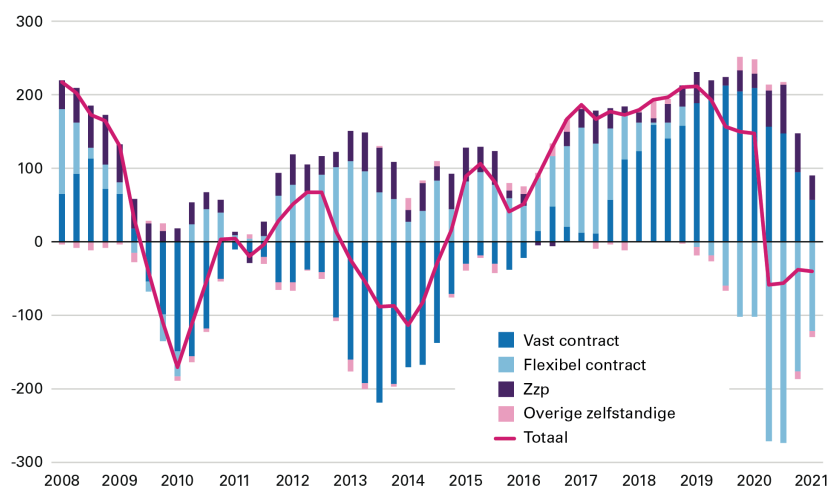
<sup>23</sup> Kamerstukken II, 2020/2021, 35 420, nr. 278.

<sup>24</sup> Daling aantal flexwerknemers afgevlakt na begin coronacrisis, CBS, 2021.

<sup>25</sup> Voor het vermogen om incidentele/onvoorziene uitgaven op te vangen, wordt veelal gekeken naar de referentiebuffer van het Nibud, die afhangt van diverse eigenschappen van een huishouden, zoals inkomen, woningbezit, gezinssamenstelling en leeftijden van kinderen.

<sup>26</sup> Prins, C, en N. Vrieselaar (2021). Meer gespaard sinds coronacrisis, maar aandeel Nederlanders zonder buffer niet kleiner, Rabobank Themabericht.

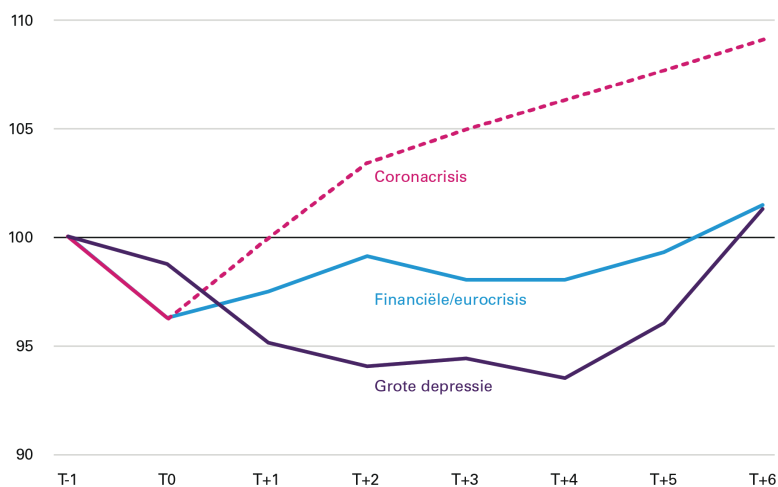
**Figuur 1.2.2 Werkenden naar dienstverband, jaar-op-jaar verschil in duizenden**



Bron: CPB

**Als de gevolgen van het coronavirus onder controle blijven, wordt een spoedig herstel van de economie verwacht.** Het bbp groeit dit jaar volgens het CPB naar verwachting met 3,9 procent en in 2022 met 3,5 procent. Ondanks de historisch grote krimp in 2020 is de verwachting dat het bbp in het vierde kwartaal van 2021 zal zijn hersteld tot het niveau van voor de crisis. Dat is veel sneller dan bij eerdere grote crises (zie figuur 1.2.3). Dit snelle herstel heeft vooral te maken met de aard van de coronacrisis en met de grootschalige directe overheidssteun. Anders dan bijvoorbeeld in de financiële crisis (die in 2009 tot een grote krimp leidde) is er tot op heden geen sprake van grote vermogensverliezen bij huishoudens of problemen met kredietverlening. Uiteraard hangt dit nog wel af van de verdere ontwikkeling van het coronavirus. De snelheid van het herstel laat onverlet dat deze crisis haar sporen nalaat en de economie heeft veranderd. Een aantal trends is mogelijk in een stroomversnelling geraakt, zoals werken op afstand en online winkelen.

**Figuur 1.2.3 Aantal jaren nodig voor herstel bbp tot pre-crisisniveau na de drie diepste gemeten crises; de grote depressie, de financiële/eurocrisis en de coronacrisis (T0=1929, 2009, 2020)**



Bron: CPB en CBS

**De uitzonderlijke aard van deze crisis maakt de vooruitzichten onzekerder dan anders.** Ondanks het vele onderzoekswerk dat is verricht, is een pandemie nog steeds onbekend terrein voor onderzoekers en economische instellingen. Tijdens de coronacrisis zijn er diverse dingen gebeurd die niet waren verwacht, zoals sterk stijgende huizenprijzen (zie hoofdstuk 3), dalende werkloosheid en een zeer laag aantal faillissementen, terwijl de economie historisch kromp. Dat maakt de ramingen voor het komende jaar extra onzeker en nieuwe verrassingen waarschijnlijk. Zoals het eerdere verloop van de pandemie laat zien, kunnen deze verrassingen zowel positief als negatief uitvallen. Als consumenten een groter deel uitgeven van de tijdens corona extra gespaarde middelen, kan dit de economie verder aanjagen. Omgekeerd zou de crisis langer kunnen aanhouden indien vaccins onvoldoende effectief blijken tegen nieuwe varianten van het coronavirus.<sup>27</sup> Ook de ontwikkeling van de inflatie - recent in verschillende landen behoorlijk gestegen - vormt een bron van onzekerheid. Verschillend coronabeleid wereldwijd, wisselende reisadviezen en haperingen in de mondiale goederenstromen blijven ook voor hinder zorgen voor huishoudens en (internationaal opererende) bedrijven.

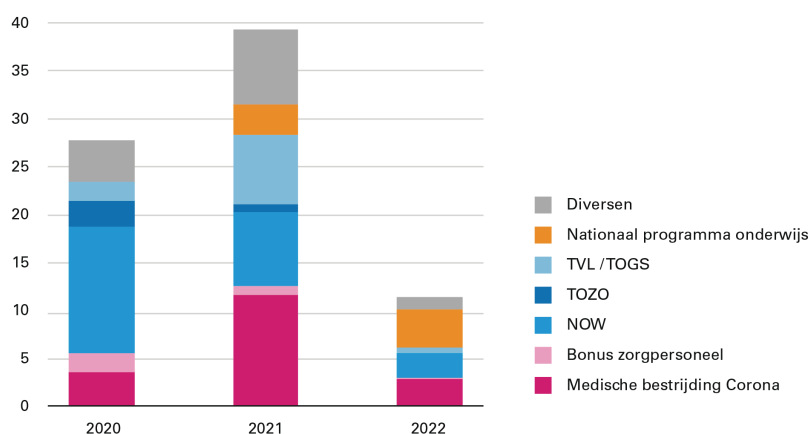
### 1.3 Uitzonderlijke steun heeft bijgedragen aan herstel

**De snelheid van het herstel is mogelijk dankzij de uitzonderlijk ruime en snelle ondersteuning vanuit de overheid.** Wanneer de economische situatie verslechtert, geeft de overheid automatisch extra geld uit. De inkomsten lopen terug en de uitgaven aan sociale voorzieningen nemen toe. Deze zogenoemde automatische stabilisatie is normaal gesproken het belangrijkste instrument van de overheid om de slingerbeweging van de economie te dempen. Tijdens deze uitzonderlijke crisis heeft het kabinet daarbovenop gereageerd met ongekende nood- en steunmaatregelen. Daarmee is op grote schaal ingegrepen in de economie. In totaal is voor ruim 80 miljard euro aan noodsteun toegezegd, waarvan circa de helft dit jaar tot besteding

<sup>27</sup> Juniraming, CPB 2021, paragraaf 4; alternatieve scenario's.

komt. De steun was zeer breed en onder soepele voorwaarden beschikbaar voor bedrijven en zelfstandigen die gebukt gingen onder de gevolgen van de coronacrisis. Hiermee ondersteunde de overheid bedrijven en werkenden die ingeperkt werden in hun mogelijkheden om handel te drijven door maatregelen die nodig waren om het virus in te dammen. Economische steunmaatregelen van deze omvang zijn ongekend, maar waren noodzakelijk om de schade te beperken. Ook in Caribisch Nederland zijn steunmaatregelen opgezet, in lijn met Europees Nederland. Met de landen binnen het Koninkrijk is een samenhangend pakket afgesproken dat hervormingen, investeringen en liquiditeitssteun omvat, om de eilanden te helpen door deze crisis te komen.

**Figuur 1.3.1** Overzicht begrote coronagerelateerde uitgaven, in miljarden euro



Bron: ministerie van Financiën

**De grote steunregelingen hebben naar verwachting goed gewerkt om banen en bedrijven in stand te houden.** De coronaregelingen zijn zeer waarschijnlijk effectief geweest om faillissementen en werkloosheid tegen te gaan en zekerheid te bieden. Ook vergeleken met andere landen lijkt Nederland vooralsnog goed door de crisis te komen. Er is in korte tijd veel ondersteuning verstrekt aan bedrijven en zelfstandigen. In tegenstelling tot veel andere landen is dit grotendeels in de vorm van subsidies gedaan. Dit beperkt de schuldenlast van bedrijven en huishoudens na de crisis, en maakte het voor bedrijven aantrekkelijk om personeel in dienst te houden. De overheid heeft gedurende het jaar een groot deel van de loonkosten voor haar rekening genomen bij bedrijven in nood. Inmiddels zijn er via de verschillende NOW-regelingen meer dan 400 duizend aanvragen voor loonsteun toegekend. In totaal is een bedrag van bijna 24 miljard euro voor de NOW begroot. Op het hoogtepunt (in de eerste periode van de NOW) maakten bijna 140 duizend werkgevers gebruik van de regeling en werden 2,7 miljoen werkenden bereikt (30 procent van alle werkenden). Behalve loonkosten hebben ondernemers ook vaste lasten. De tegemoetkoming daarin voor het mkb is eerst via de TOGS (Tegemoetkoming ondernemers getroffen sectoren COVID-19) gegaan, en daarna via de TVL (Tegemoetkoming Vaste Lasten). Binnen deze regelingen zijn de aanvragen van meer dan 270 duizend bedrijven gehonoreerd. De totaal geraamde uitgaven voor deze regeling bedragen circa 10 miljard euro aan subsidies. Daarnaast hebben ondernemers extra lucht gekregen doordat ze belastingen konden

uitstellen. Per saldo is op dit moment<sup>28</sup> voor meer dan 19,2 miljard euro aan liquiditeitsondersteuning gegeven met deze regeling, verspreid over meer dan 271 duizend ondernemers. Daarnaast heeft het kabinet 2,6 miljard euro aan andere fiscale steunmaatregelen genomen over 2020 en 2021 samen.<sup>29</sup> De effectiviteit van de hierboven genoemde steun blijkt uit het afnemende aantal faillissementen. Om te voorkomen dat zelfstandigen op grote schaal onder het bestaansminimum terecht zouden komen, is de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) en de Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten (TONK) opgezet. Voor deze regelingen zijn respectievelijk 3 miljard euro en 260 miljoen euro aan steun begroot.

**Door de snelheid en schaal die nodig was om de crisis te bestrijden, waren generieke noodmaatregelen enigszins grofmazig.** Dit was onvermijdelijk gezien de aantallen bedrijven en ondernemers die in de problemen dreigden te komen op korte termijn. De uitvoeringsinstanties zoals UWV, de RVO en de Belastingdienst hebben tijdens de coronacrisis een zeer knappe prestatie geleverd. In een aantal weken is een geheel nieuw crisis-instrumentarium gecreëerd. Ook de medeoverheden hebben hun verantwoordelijkheid genomen om (naast het verlenen van coronasteun) de dienstverlening op peil te houden, van zorg tot openbaar vervoer.<sup>30</sup> Om het verwerken van soms tienduizenden aanvragen in korte tijd mogelijk te maken voor de uitvoerende diensten en medeoverheden, konden er niet te gedetailleerde voorwaarden aan de steun worden verbonden. De kosten van te langzaam ingrijpen lagen in dit geval zo hoog dat het kabinet deze grofmazigheid te rechtvaardigen vindt. De snelheid waarmee de coronacrisis toesloeg, maakte dat er geen tijd te verliezen was. Samen met de onvoorspelbaarheid van de crisis heeft dit eraan bijgedragen dat een deel van de steun is uitgekeerd aan bedrijven die op jaarbasis omzetwinsten hebben gehaald (zie figuur 1.3.2). Door de onzekere situatie hebben bedrijven hun verwachte omzetverlies mogelijk te hoog ingeschat. Te veel ontvangen steun wordt bij de vaststelling terugbetaald. Zonder de zekerheid die de noodsteun gaf, hadden waarschijnlijk meer bedrijven ervoor gekozen om mensen te ontslaan, ook als achteraf bleek dat er toch sprake was van omzetwinst.

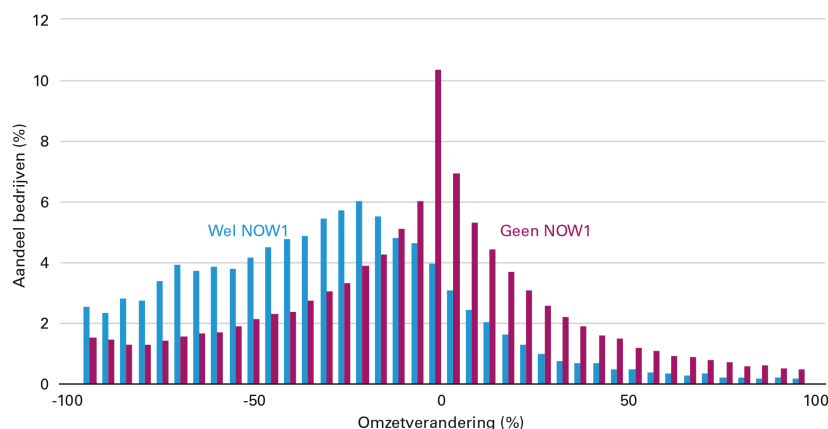
---

<sup>28</sup> Stand 1 september 2021.

<sup>29</sup> Dit betreft met name tijdelijke btw-verlagingen in het zorgdomein en de mogelijkheid voor directeur-groootaandeelhouders om bij omzetzakelijk zichzelf een lager gebruikelijk loon toe te rekenen.

<sup>30</sup> De medeoverheden hebben hiervoor reële compensatie ontvangen. In 2020 is hiervoor circa 2 miljard euro beschikbaar gesteld en in 2021 circa 1,5 miljard euro. Mede dankzij deze steun zijn gemeenten er, gemiddeld genomen en ondanks de coronamaatregelen, financieel niet op achteruitgegaan. De gemeenten hadden over 2020 een positief resultaat van 4,5 miljard euro. Dit komt grotendeels doordat 44 gemeenten aandelen van Eneco hebben verkocht.

**Figuur 1.3.2 Verdeling van de omzetontwikkeling (2e kwartaal 2020 vergeleken met 2e kwartaal 2019); bedrijven die gebruikmaakten van de NOW hadden vaker te maken met omzetverlies**



Bron: nog te verschijnen publicatie van het CPB. Een deel heeft betrekking op voorschotten en kan nog wijzigen bij de definitieve vaststelling

**Het kabinet vraagt bedrijven om steun terug te betalen als die achteraf gezien niet nodig was.** Het kabinet heeft meermaals verzocht dat bedrijven alleen steun aanvragen als dat noodzakelijk is. Bedrijven die in 2021 maar beperkt verlies leiden, of zelfs winst maken, hadden ook zonder overheidssteun banen kunnen behouden en vaste lasten kunnen betalen. Door de aantrekkende economie geldt dat – tegen de eerdere verwachtingen in – voor steeds meer bedrijven. Een deel van deze bedrijven heeft overheidssteun aangevraagd. Hoewel deze steun rechtmatig en in de geest van het steunpakket is verleend, kan achteraf worden geconstateerd dat een deel van de steun niet nodig was. Het kabinet herhaalt daarom het moreel appel op bedrijven om steun die achteraf niet nodig blijkt te zijn geweest, terug te betalen. Daarnaast spreekt het kabinet dank en waardering uit aan ondernemers die hier al op hebben gereageerd.

**De omvang van de crisis en de grote onzekerheden maakten maatwerk moeilijker.** Door de snelle en hevige effecten van corona doken overal in de economie problemen op; waardeketens raakten ontregeld en door de contactbeperkende maatregelen konden – met name tijdens de eerste golf – veel processen niet doorgaan. Doordat veel sectoren tegelijk in nood kwamen, waren er ook sectoren waarvoor de generieke steunmaatregelen om specifieke redenen minder passend waren. Daarom zijn meerdere specifieke regelingen opgericht, onder andere voor de bruine vloot<sup>31</sup>, de sierteelt en de dierentuinen. Door onzekerheid over het verloop van de crisis bleek het echter moeilijk om goed in te schatten in welke mate bepaalde sectoren door corona werden getroffen en specifieke steun nodig hadden. In bepaalde gevallen bleek achteraf dat de sector beter presteerde dan verwacht. In het geval van de TVL bleek ook dat het afbakenen van sectoren complex is voor de uitvoering, omdat het bestaande statistische instrumentarium (SBI-codes) daar niet voor is gemaakt.

<sup>31</sup> Dit betreft mkb-ondernemers die zeiltochten organiseren met eigen zeilschepen met een gelegde kiel uit 1971 of eerder.



**Met de gevorderde vaccinatiecampaagne breekt een nieuwe fase van de virusbestrijding aan en daarmee van het economische coronabeleid.** De effectiviteit van coronavaccins is zeer bepalend voor het verloop van de crisis, en zal de mogelijkheden bepalen om structureel met het coronavirus om te gaan. Dit betekent ook dat de focus van het beleid verandert. De noodmaatregelen die effectief waren tijdens de acute fase van de coronacrisis, zijn in deze fase niet meer nodig. Door de aantrekkende vraag en het oplevende aanbod is er geen aanleiding meer voor generiek steunbeleid. Het generieke steunpakket is daarom niet meer verlengd voor het vierde kwartaal van 2021 en daarna.<sup>32</sup> Er zullen nog wel een aantal ondersteunende regelingen van kracht zijn om de dynamiek op de arbeidsmarkt te bevorderen. De positieve vooruitzichten nemen niet weg dat op bepaalde gebieden herstelmaatregelen nodig zijn, zoals in het onderwijs, in de zorg en voor de werkgelegenheid van jongeren. Het kabinet streeft ernaar alle uitgestelde zorgbehandelingen in te halen in 2021, met een mogelijke uitloop naar de eerste maanden van 2022. Om de onderwijsachterstanden aan te pakken, is het Nationale Programma Onderwijs ingesteld. Het kabinet heeft extra middelen vrijgemaakt voor de begeleiding naar nieuw werk en ondersteuning van jongeren op de arbeidsmarkt. Deze maatregelen worden in hoofdstuk 2 nader toegelicht.

#### **1.4 Met het opengaan van de economie kan ook het begrotingsbeleid terugkeren naar normaal**

##### *1.4.1 Stand overheidsfinanciën*

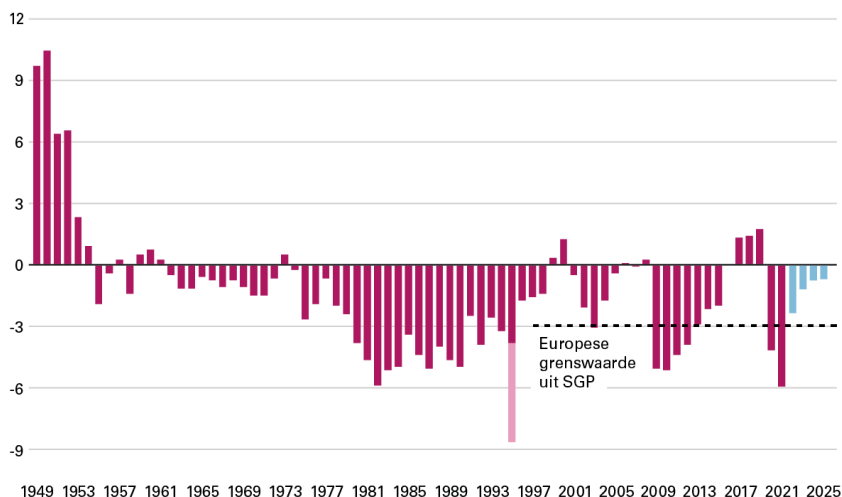
##### **De coronacrisis zorgt voor historisch grote begrotingstekorten.**

Het overheidssaldo komt in 2021 naar verwachting uit op – 6 procent van het bbp. In 2020 bedroeg het saldo – 4,3 procent van het bbp. Dit zijn historische tekorten die niet zijn voorgekomen sinds de jaren tachtig (zie figuur 1.4.1). Om de gevolgen van de coronacrisis te beperken heeft het kabinet omvangrijkere nood- en steunmaatregelen genomen dan ooit tevoren. Dit heeft geleid tot hogere uitgaven in de afgelopen twee jaar. De coronagerelateerde uitgaven zijn niet ten koste gegaan van de reguliere uitgaven, maar hebben geleid tot een stijging van het begrotingstekort en de overheidsschuld. Het plaatsen van de coronagerelateerde uitgaven buiten de begrotingskaders is een uitzonderlijke keuze, die het kabinet bewust heeft gemaakt vanwege het unieke karakter van deze crisis. Vanwege het sterke economische herstel zal het begrotingstekort naar verwachting relatief snel teruglopen: voor 2022 is de raming voor het saldo – 2,4 procent van het bbp. Daarna zal het geraamde saldo geleidelijk verder verbeteren naar – 0,7 procent van het bbp in 2025.

---

<sup>32</sup> Kamerbrief steun- en herstellpakket vanaf het 4e kwartaal van 2021 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

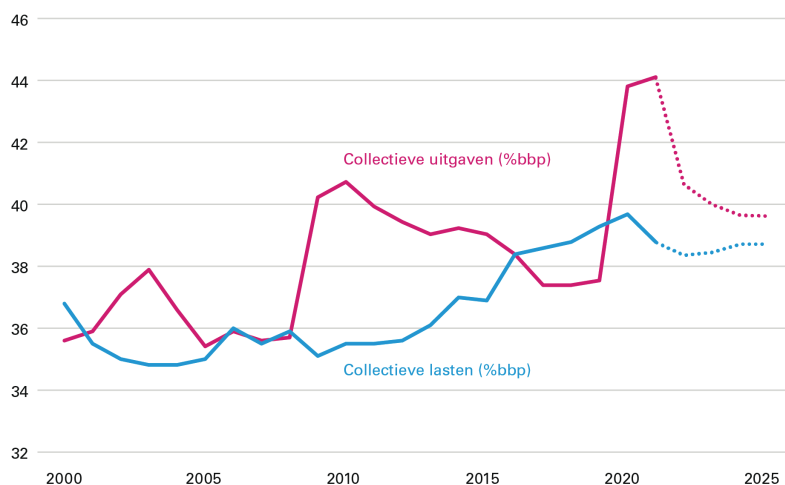
**Figuur 1.4.1 Ontwikkeling en raming overheidssaldo (procent van het bbp)**



Bron: CPB en ministerie van Financiën

**De economische gevolgen zijn opgevangen via extra uitgaven en automatische stabilisatie.** Zoals figuur 1.4.2 laat zien, is de verhouding van de uitgaven ten opzichte van het bbp flink toegenomen naar 44 procent van het bbp in 2021, terwijl de belastingdruk daalde naar 39 procent van het bbp. Het verschil hiertussen maakt het begrotingsbeleid tijdens de coronacrisis inzichtelijk: het kabinet heeft er zoveel mogelijk aan gedaan om de economische gevolgen van de coronacrisis op te vangen via extra uitgaven en automatische stabilisatie in de begroting. Deze stabilisatie hield in dat er niet extra werd bezuinigd terwijl de werkloosheidsuitgaven (tijdelijk) toenamen en de inkomsten afnamen (zie paragraaf 2.4 voor een uitgebreide analyse van de belastingontvangsten). Naar verwachting zullen de uitgaven en lasten in 2022-2025 weer terugkeren naar een niveau van 38 à 39 procent van het bbp.

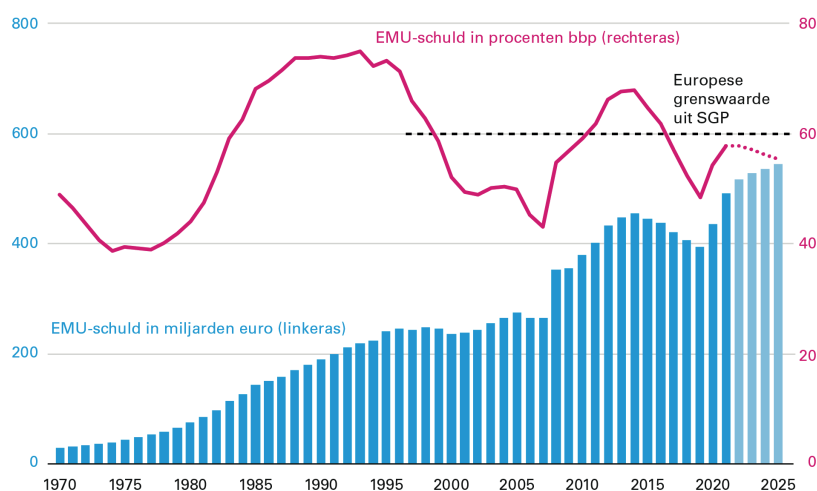
**Figuur 1.4.2 Ontwikkeling collectieve uitgaven en lasten in procenten bbp**



Bron: CPB

**De staatsschuld blijft door opgebouwde buffers binnen de perken.** De Nederlandse overheidsschuld bedraagt naar verwachting eind dit jaar circa 57,8 procent van het bbp. De schuld is sterk gestegen – in 2019 bedroeg de schuldquote nog 48,6 procent van het bbp (zie figuur 1.4.3) – maar het schuldniveau blijft onder de Europese grenswaarde van 60 procent van het bbp. Naar verwachting daalt de schuldquote naar 57,7 procent van het bbp in 2022 en 55,4 procent van het bbp in 2025. In de jaren voorafgaand aan de coronacrisis daalde de schuld, waardoor een buffer ontstond. Deze buffer bood het kabinet de mogelijkheid omvangrijke steunmaatregelen te nemen, zonder dat de kredietwaardigheid van Nederland in het geding kwam. Nederland krijgt van kredietbeoordelaars de hoogste kredietbeoordeling.

**Figuur 1.4.3 Ontwikkeling overheidsschuld**



Bron: CPB en ministerie van Financiën

#### 1.4.2 Nadere analyse: effecten coronacrisis op overheidsfinanciën

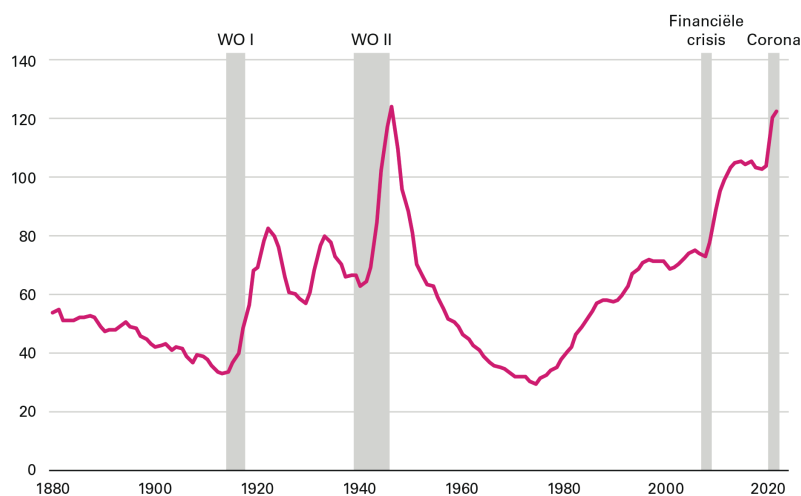
**De overheidsschulden zijn mede door de coronacrisis wereldwijd sterk gestegen.** De coronacrisis leidde wereldwijd tot contactbeperkende maatregelen, waardoor de economie in zwaar weer terecht kwam. De overheid schoot in veel landen ruimschoots bij en de belastinginkomsten liepen overal terug. Alle extra overheidsuitgaven hebben naar verwachting bijgedragen aan een spoedig herstel van de economie. Dit alles heeft wel een prijskaartje: het wereldwijde niveau van de publieke schulden is met meer dan 120 procent van het wereld-bbp nog nooit zo hoog geweest (zie figuur 1.4.4). Bij de huidige lage rente hoeft dit geen probleem te zijn. De te betalen rentelasten zijn volgens het IMF per saldo sinds 2005 stabiel gebleven.<sup>33</sup> Bij een hogere rente kunnen de rentelasten wel een steeds grotere hap nemen uit het overheidsbudget, vooral bij landen met een relatief hoge schuldquote zoals Italië (158 procent van het bbp) of Spanje (120 procent van het bbp).<sup>34</sup> Zorgen over de betaalbaarheid kunnen vervolgens de rente weer verder opstuwten, zodat er een zelfversterkend effect kan ontstaan. Dit vormt een risico voor de houdbaarheid van de

<sup>33</sup> IMF (2021). *Interest payments all Countries and Economies*.

<sup>34</sup> Eurostat (2021).

schuld van deze landen en de stabiliteit in de eurozone. Op deze manier heeft de schuldhoudbaarheid van andere landen ook potentieel een forse invloed op de Nederlandse economie.

**Figuur 1.4.4 Mondiale overheidsschuld in procenten bbp**



Bron: IMF en ABN AMRO

**Een economische schok kan wel leiden tot een plotselinge verhoging van de schuldquote, wat het belang van buffers onderstreept.** Elke economische crisis heeft een unieke oorzaak en aanleiding en dit maakt vergelijkingen lastig. De geschiedenis leert ons in ieder geval dat er altijd weer een nieuwe crisis kan komen. De gevolgen van zo'n economische crisis voor de overheidsfinanciën kunnen per crisis sterk verschillen. Uit tabel 1.4.4<sup>35</sup> blijkt dat de schuldquote tijdens de jaren tachtig – hoewel die periode erg lang is, en er veel meer factoren speelden – met circa 35 procent van het bbp toenam. De financiële crisis ging ook gepaard met een forse toename van de staatsschuld met 25 procent van het bbp, mede als gevolg van hogere uitgaven bij aanvang van de crisis. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de overheidssteun voor ABN AMRO en Fortis Nederland om te voorkomen dat deze financiële instellingen zouden omvallen. Zo gezien is de schok van de coronacrisis nog relatief beperkt gebleven, met naar verwachting een toename van circa 9 procent van het bbp.

**Tabel 1.4.4 Verloop staatsschuldquote in recente economische crises**

Jaar dal-top	Staatsschuld begin crisis	Staatsschuld einde crisis	Oploop schuld, %-punt bbp
Stagnatie jaren '80 (1977-1988)	39%	74%	35%
Financiële- en eurocrisis (2007-2014)	43%	68%	25%
Coronacrisis (2020-2021)	49%	58%	9%

Bron: CBS en ministerie van Financiën

*1.4.3 Het kabinet heeft economische onzekerheden weggenomen door garanties te verstrekken*

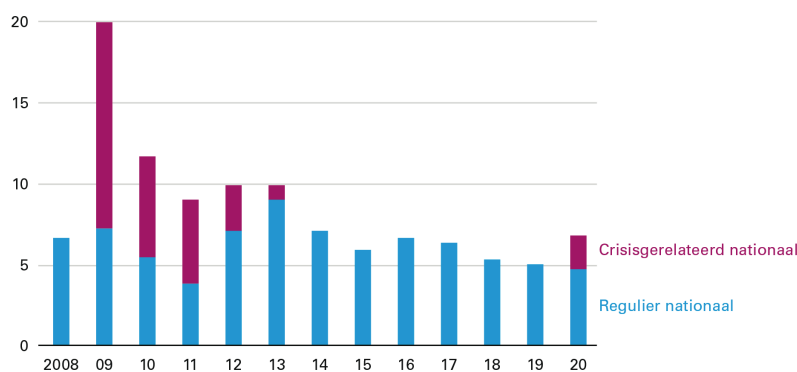
**Extra risicoregelingen met een omvang van circa 50 miljard euro hebben economische onzekerheden tijdens de coronacrisis beperkt.** Naast extra uitgaven aan steunmaatregelen met een direct effect op de staatsschuld,

<sup>35</sup> Afgerond op hele procenten.

heeft het kabinet tijdens de coronacrisis economische onzekerheden beperkt door verschillende risicoregelingen te verstrekken. Onder risicoregelingen vallen garanties en leningen. Een garantie is een voorwaardelijke verplichting van een partij buiten de overheid die het Rijk op zich neemt. Een lening is een uitgave met terugbetalingsverplichting en een aflossings-schema. De coronasteunmaatregelen aan KLM, in de vorm van leningen (0,3 miljard euro) en garanties (2,2 miljard euro), zijn voorbeelden van risicoregelingen in coronatijd. In totaal is tijdens de coronacrisis voor circa 50 miljard euro aan extra garanties verstrekt en circa 2 miljard euro aan additionele leningen. 35 miljard euro van de extra garanties betrof garanties om het Europese economische herstel te bevorderen, met name via Next Generation EU (met een omvang van circa 28 miljard euro). Ongeveer 15 miljard euro bestaat uit nationale garanties, waarmee het kabinet risico's van het Nederlandse bedrijfsleven heeft overgenomen. Omdat deze garanties nog niet zijn afgelopen, is nog niet duidelijk wat eventuele toekomstige kosten voor het Rijk zijn. Wel is het de verwachting dat door het vertrouwen in de economie te versterken, de economische gevolgen van de coronacrisis zijn verkleind, waarmee waarschijnlijk eventueel hogere kosten zijn vermeden.

**Wanneer de economie in rustiger vaarwater komt, keert het uitstaande risico van garanties vermoedelijk vanzelf terug naar het niveau van voor de crisis.** Zoals blijkt uit figuur 1.4.5 is ook het uitstaande risico van nationale garanties tijdens de coronacrisis opgelopen. In 2020 was het uitstaande risico van de nationale garanties circa 7 procent van het bbp. Het 'nee, tenzij'-beleid om het uitstaande risico onder controle te houden, wordt internationaal aangehaald als voorbeeld.<sup>36</sup> Zodra in 2024 naar verwachting de coronagerelateerde risicoregelingen zijn afgelopen, zal het uitstaande risico vermoedelijk dalen naar een vergelijkbaar niveau als van voor de crisis. Zo is een volgend kabinet opnieuw in staat om vertrouwen te versterken met risicoregelingen als de economie daarom vraagt.

**Figuur 1.4.5 Historisch overzicht nationale garanties (uitstaand risico in procenten bbp)**



Bron: ministerie van Financiën

**Het is belangrijk om na de coronacrisis weer terug te gaan naar een regulier begrotingsproces.** Door de coronacrisis moest het kabinet ongekennde maatregelen nemen in een ongekend tempo. Dat is gelukt, maar de zorgvuldigheid van de wetgeving en de besluitvorming haalde logischerwijs niet

<sup>36</sup> How to deal with contingent liabilities – Lessons from the Dutch experience, OECD (2014).

het niveau van een reguliere besluitvorming; er vond geregeld ad-hoc besluitvorming plaats. Door de coronamaatregelen buiten de kaders te plaatsen, was het moeilijker om de begrotingsdiscipline te bewaken. De Algemene Rekenkamer constateerde in haar verantwoordingsonderzoek over 2020<sup>37</sup> dat er diverse onvolkomenheden waren bij de snelle invoering van regelingen en subsidies om de coronacrisis te lijf te gaan. Doeltreffend en doelmatig begrotingsbeleid is een belangrijke voorwaarde om belastinggeld zo goed mogelijk te besteden. Hierbij is integrale afweging en zorgvuldige besluitvorming essentieel voor een brede welvaart voor iedereen. Dit betekent dat de besluitvorming bij voorkeur plaatsvindt op één besluitvormingsmoment waarbij alle relevante informatie beschikbaar is. Dat komt een integrale besluitvorming ten goede en draagt daarmee bij aan beter beleid.

---

<sup>37</sup> Zie [Verantwoordingsonderzoek | Algemene Rekenkamer](#).

## 2 ONTWIKKELING VAN DE UITGAVEN EN INKOMSTEN RIJKSOVERHEID

### Inleiding

**De coronacrisis heeft groot effect gehad op de rijksbegroting en zal ook nog doorwerken in 2022.** Het kabinet heeft in 2020 en 2021 tot nu toe bijna 70 miljard euro aan extra coronagerelateerde uitgaven gedaan om de klap van de crisis zo goed mogelijk op te vangen. Door de toenemende vaccinatiegraad zullen de contactbeperkingen op termijn naar verwachting kunnen worden afgebouwd. Toch ondersteunt het kabinet de economie en de samenleving ook volgend jaar met ruim 11 miljard euro aan coronauitgaven. Dit betreft vooral geld voor het onderwijs om leerachterstanden weg te werken. De belastingontvangsten vielen tijdens de coronacrisis beperkt terug en zullen naar verwachting relatief snel herstellen (zie paragraaf 2.4).

**Het demissionaire kabinet doet voor een aantal uitdagingen gerichte investeringen.** Dit betreft het terrein van veiligheid, de woningmarkt en het klimaat. Daarnaast is voor de begroting 2022 de doorwerking van eerdere besluitvorming van belang. Dit bevat onder meer de gaswinning in Groningen, het Nationaal Groeifonds en de extra middelen naar aanleiding van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK).

**Integrale begrotingskeuzes voor blijvend gezonde overheidsfinanciën zijn onverminderd belangrijk.** De overheidsfinanciën zijn relatief goed uit de crisis gekomen. Tegelijkertijd zijn er op de (middel)lange termijn ook risico's voor gezonde overheidsfinanciën, waaronder de oplopende zorgkosten, macro-economische onzekerheden en de hoge overheidsschulden in de eurozone (zie paragraaf 2.5). Dit benadrukt het belang van een weloverwogen begrotingsbeleid, zowel in Nederland als in Europa.

### 2.1 Begroting 2022

**In 2022 geeft het Rijk naar verwachting 353 miljard euro uit.** Onderstaande kerntabel 2.1.1 toont het overzicht van de totale rijksbegroting, inclusief de raming voor de komende jaren. De tabel laat zien dat de (netto)uitgaven doorstijgen, ondanks de coronacrisis. Mede hierdoor liep de staatsschuld in verhouding tot het bbp in 2021 op naar 57,8 procent en zal deze naar verwachting uitkomen op 55,4 procent in 2025. Naar verwachting groeien de (nominale) rijksuitgaven in 2022-2025 jaarlijks met circa 2 procent, in lijn met de geraamde groei van de ontvangsten.

**Tabel 2.1.1 Budgettaire kerngegevens**

In miljarden euro's, tenzij anders aangegeven	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Inkomsten (belastingen en sociale premies)</b>	<b>302,4</b>	<b>299,8</b>	<b>313,8</b>	<b>334,1</b>	<b>337,9</b>	<b>349,0</b>	<b>360,9</b>
<b>Reguliere netto-uitgaven onder het uitgavenplafond</b>	<b>289,5</b>	<b>303,8</b>	<b>317,5</b>	<b>335,0</b>	<b>340,7</b>	<b>348,6</b>	<b>359,8</b>
Rijksbegroting	139,0	144,5	153,5	163,2	162,7	163,2	166,2
Sociale zekerheid	80,8	85,9	88,3	90,4	93,3	96,8	100,8
Zorg	69,7	73,4	75,8	81,3	84,6	88,6	92,8
<b>Steunmaatregelen corona relevant voor het EMU-saldo (uitgaven)</b>	<b>0,0</b>	<b>27,8</b>	<b>39,4</b>	<b>11,4</b>	<b>2,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Overige netto-uitgaven en correcties relevant voor het EMU-saldo</b>	<b>- 2,7</b>	<b>0,4</b>	<b>5,3</b>	<b>6,6</b>	<b>3,5</b>	<b>5,2</b>	<b>5,5</b>
<b>Totale netto-uitgaven relevant voor het EMU-saldo</b>	<b>286,8</b>	<b>332,0</b>	<b>362,2</b>	<b>353,0</b>	<b>346,6</b>	<b>353,8</b>	<b>365,2</b>
<b>EMU-saldo collectieve sector</b>	<b>14,0</b>	<b>- 34,0</b>	<b>- 50,7</b>	<b>- 21,3</b>	<b>- 11,2</b>	<b>- 7,4</b>	<b>- 7,0</b>
<b>EMU-saldo collectieve sector (in procenten bbp)</b>	<b>1,7%</b>	<b>- 4,3%</b>	<b>- 6,0%</b>	<b>- 2,4%</b>	<b>- 1,2%</b>	<b>- 0,8%</b>	<b>- 0,7%</b>
<b>EMU-schuld collectieve sector</b>	<b>394,7</b>	<b>434,9</b>	<b>490,9</b>	<b>517</b>	<b>528</b>	<b>536</b>	<b>544</b>
<b>EMU-schuld collectieve sector (in procenten bbp)</b>	<b>48,6%</b>	<b>54,5%</b>	<b>57,8%</b>	<b>57,7%</b>	<b>57,1%</b>	<b>56,1%</b>	<b>55,4%</b>
<b>Bruto binnenlands product (bbp)</b>	<b>812</b>	<b>799</b>	<b>850</b>	<b>895</b>	<b>925</b>	<b>954</b>	<b>983</b>

Bron: CBS, CPB en ministerie van Financiën

## 2.2 Budgettaire maatregelen

### 2.2.1 Doorwerking coronabesluitvorming begroting 2022

**In 2022 is er geen generiek steunpakket meer van kracht.** Na een periode van circa anderhalf jaar van intensieve economische steun eindigt per 1 oktober 2021 het generieke deel van het steunpakket. Dit betekent dat de regelingen NOW, TVL, Tozo, TONK en diverse fiscale maatregelen niet zijn verlengd. Om de overgang naar de nieuwe structurele situatie te faciliteren, blijven nog een aantal ondersteunende regelingen van kracht zijn om de dynamiek op de arbeidsmarkt te bevorderen. Daarnaast lopen al ingevoerde coronasteunmaatregelen voor een deel door in 2022.

**In 2022 zullen de coronagerelateerde uitgaven naar verwachting nog ruim 11 miljard euro bedragen.** Deze 11 miljard euro betreft vooral doorloop van steun van de NOW-regeling (2,7 miljard euro), beschikbaar stellen van vaccins (0,6 miljard euro) en uitvoeringskosten van verschillende kleinere regelingen per begroting. Daarnaast hebben kinderen en jongeren tijdens de coronacrisis onderwijsachterstanden opgelopen. Om de gevolgen daarvan te beperken is het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) ingevoerd. In 2022 zal naar verwachting ongeveer 4 miljard euro hiervan worden ingezet. Tabel 2.2.1 geeft het overzicht.



Tabel 2.2.1 Coronagerelateerde uitgaven 2020-2022 (bedragen in miljoenen euro)

Begroting	2020	2021	2022
<b>Koninkrijksrelaties en BES fonds</b>	<b>50</b>	<b>56</b>	<b>–</b>
<b>Buitenlandse Zaken</b>	<b>7</b>	<b>18</b>	<b>–</b>
<b>Justitie en Veiligheid</b>	<b>137</b>	<b>199</b>	<b>1</b>
<b>Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties</b>	<b>46</b>	<b>213</b>	<b>23</b>
<b>Onderwijs, Cultuur en Wetenschap</b>	<b>715</b>	<b>4.288</b>	<b>3.674</b>
Nationaal Programma Onderwijs	–	3.169	3.636
Diversen	715	1.119	38
<b>Financiën en Nationale Schuld</b>	<b>298</b>	<b>561</b>	<b>249</b>
<b>Defensie</b>	<b>43</b>	<b>28</b>	<b>7</b>
<b>Infrastructuur en Waterstaat</b>	<b>803</b>	<b>2.340</b>	<b>112</b>
Beschikbaarheidsvergoeding OV	800	2.001	112
Diversen	3	339	–
<b>Economische Zaken en Klimaat</b>	<b>2.507</b>	<b>8.121</b>	<b>832</b>
TVL/TOGS	1.957	7.200	540
Diversen	550	921	292
<b>Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit</b>	<b>245</b>	<b>254</b>	<b>1</b>
<b>Sociale Zaken en Werkgelegenheid</b>	<b>16.541</b>	<b>8.490</b>	<b>2.926</b>
NOW	13.219	7.701	2.650
TOZO	2.728	857	–
TOZO afrekening 2020	–	–710	–
Diversen	594	643	276
<b>Volksgezondheid, Welzijn en Sport</b>	<b>5.557</b>	<b>12.614</b>	<b>2.153</b>
Testcapaciteit RIVM en GGD	929	5.472	753
GGD'en en veiligheidsregio's	477	2.558	411
Vaccin ontwikkeling en medicatie	123	1.985	622
Zorgbonus	2.001	1.024	12
Aanschaf en distributie medische beschermingsmiddelen	1.810	7	51
Diversen	216	1.569	305
<b>Gemeentefonds</b>	<b>848</b>	<b>1.034</b>	<b>103</b>
<b>Reserveringen Aanvullende post</b>	<b>–</b>	<b>1.176</b>	<b>1.285</b>
Nationaal Programma Onderwijs	–	–	343
Diversen	–	1.176	943
<b>Totaal EMU-relevante uitgaven</b>	<b>27.795</b>	<b>39.393</b>	<b>11.367</b>

Bron: ministerie van Financiën

### 2.2.2 Budgettaire maatregelen kabinet

**Het kabinet heeft de afgelopen regeerperiode belangrijke besluiten genomen op het vlak van klimaat.** Het kabinet heeft samen met maatschappelijke partners het Klimaatakkoord gesloten. Ook is de Klimaatwet aangenomen. Uit het Klimaatakkoord vloeit onder andere voort dat er een CO<sub>2</sub>-heffing is ingevoerd voor de industrie. Daarnaast is het wetsvoorstel aangenomen om per 2030 te stoppen met het opwekken van elektriciteit door middel van kolen. Ook is de Hemwegcentrale reeds gesloten, waarbij het kabinet oog heeft voor de toekomst van het personeel van de centrale. Het kabinet heeft bij deze besluiten rekening gehouden met het feit dat de energietransitie haalbaar en betaalbaar moet zijn. Ook houdt het kabinet in de gaten in hoeverre het speelveld voor bedrijven gelijk blijft ten opzichte van het buitenland. Dit moet voorkomen dat de uitstoot zich verplaatst naar het buitenland. Om de doelstellingen uit het Parijsakkoord in zicht te houden en om te zorgen voor een gelijk speelveld, heeft het kabinet er in Europees verband (met succes) voor gepleit dat het Europese CO<sub>2</sub>-reductiedoel wordt opgehoogd naar 55 procent. Uitstoot houdt immers niet op bij de grens en

het klimaatprobleem is een mondiaal probleem. In dat kader heeft de Europese Commissie recentelijk het voorstel voor de Green Deal gepresenteerd.

**Het kabinet investeert in totaal ruim 6,8 miljard euro extra in klimaatmaatregelen, bovenop het bestaande klimaatbeleid.** Dit pakket is erop gericht om uitvoering te geven aan het Urgenda-vonnis, beoogt extra emissiereductie te realiseren en om te werken aan de energie-infrastructuur van de toekomst. Het kabinet is zich ervan bewust dat het Nederlandse klimaatbeleid de komende jaren verder moet worden aangescherpt. De maatregelen die het kabinet nu neemt, leveren hieraan een belangrijke bijdrage. Voor het volgende kabinet is het van belang om in aanvulling hierop een evenwichtig en integraal pakket samen te stellen. Dit moet een combinatie van normerend, beprijzend en subsidiërend beleid zijn om Nederland op koers te brengen om de doelen 2030 en 2050 te halen. Paragraaf 3.7 gaat hier verder op in met een schets van de opgave die hier voor het Nederlandse klimaatbeleid ligt.

**Het grootste deel van de extra middelen die het kabinet reserveert, gaat naar een ophoging van de SDE++ in 2022.** Dit draagt bij aan emissiereductie in 2030. Hiervoor reserveert het kabinet in totaal 3 miljard euro, die over meerdere jaren tot uitbetaling komt. Hoewel SDE-middelen doorgaans worden opgebracht via de Opslag Duurzame Energie, wordt de ophoging nu betaald uit de algemene middelen, zodat er door deze maatregel geen lastenverzwaring via de energierekening plaatsvindt. Het doel van de ophoging van de SDE++-regeling is om met meerdere technologieën bij te dragen aan de verduurzaming van onder andere de gebouwde omgeving, mobiliteit, glastuinbouw en industrie.

**Het plafond voor CCS binnen de SDE++ wordt met maximaal 2,5 Mton verhoogd.** Het plafond wordt daarbij zo vastgesteld dat er substantiële middelen beschikbaar blijven voor andere technologieën, waaronder warmte (afhankelijk van de toekenning van het budget in de komende openstelling). Het plafond van 35 TWh voor hernieuwbare elektriciteit blijft ongewijzigd. Na de openstelling van de SDE++ in 2022 is beoogd een effectieve stimulering van de verschillende technologieën te borgen. De komende periode wordt nader uitgewerkt hoe dat het meest effectief kan, zonder dat er technieken worden uitgesloten. Daarbij wordt de komende periode een systeem met minimale afbakening tussen (groepen van) technologieën uitgewerkt en zo snel mogelijk geïntroduceerd. Vanwege de benodigde wijzigingen in de regelgeving wordt het aangepaste systeem vanaf 2023 opgesteld voor aanvragen.

**Het kabinet trekt 1,3 miljard euro uit voor subsidies voor infrastructuurprojecten op het terrein van waterstof en warmte.** Hiervoor is een bijdrage van de overheid nodig en wordt op korte termijn een investeringsbesluit verwacht. Het kabinet reserveert 223 miljoen euro om te verzekeren dat de uitvoering van het bestaande klimaatbeleid op tempo blijft. Dit is bedoeld voor de uitvoeringskosten van klimaatbeleid voor decentrale overheden in 2022 en onderzoek naar nieuwe gebieden voor wind op zee.

**Het kabinet investeert 1,5 miljard euro in verduurzaming van de gebouwde omgeving en in uitbreiding en verbreding van de energiebesparingsplicht.** Het kabinet zal onder andere de energiebesparingsplicht uitbereiden naar ETS-sectoren. Ook worden de fiscale voordelen voor ondernemers uitgebereid om in milieuvriendelijke technieken te investeren, door de steunpercentages in MIA/VAMIL op te hogen en tijdelijk extra budget

beschikbaar te stellen voor de periode 2022-2024. Het kabinet neemt ook maatregelen voor de versnelde verduurzaming van koop- en huurwoningen en maatschappelijk vastgoed. Het kabinet reserveert daarnaast 600 miljoen euro extra voor het stimuleren van nulmissievoertuigen (zie paragraaf 2.2.4). Tenslotte zet het kabinet nog 203 miljoen euro in voor een aantal maatregelen die op korte termijn de uitstoot van broeikasgassen reduceren. Dit bedrag komt ten goede aan de uitrol van walstroom voor zeeschepen en havens, ophoging van de subsidieregeling circulaire ketenprojecten en de maatwerksubsidie CO<sub>2</sub>-levering glastuinbouw.

**Het kabinet stelt 100 miljoen euro per jaar beschikbaar voor 10 jaar om extra woningbouw te stimuleren.** Dit komt incidenteel beschikbaar voor additionele woningbouw voor een periode van 10 jaar, niet voor de versnelling van al bestaande projecten. Deze middelen worden op de aanvullende post gezet. Het doel is dit bedrag zo effectief mogelijk in te zetten, op basis van de meest recente onderzoeken.

**Het kabinet investeert in de rechtsstaat, door de bestrijding van ondermijnende criminaliteit en een goede toegang tot het recht.** Om een stabiele en vitale rechtsstaat te blijven waarborgen zijn vergaande investeringen nodig. Allereerst is het dringend vereist dat de georganiseerde ondermijnende criminaliteit verder wordt teruggedrongen, na de extra inspanningen van de afgelopen jaren. De schokkende moordaanslag van afgelopen zomer staat niet op zichzelf. Deze staat in een lijn van gewelddadige, georganiseerde misdaad, die een langjarige stevige aanpak blijft vereisen, waarbij verdere intensivering geen uitstel duldt. In dat licht heeft het kabinet besloten om in 2022 554 miljoen euro te besteden. Enerzijds is dit voor de terugdringing van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Anderzijds is dit nodig voor de bescherming en beveiliging van iedereen die zich beter beschermd moet weten in het werk tegen ondermijning. Terugdringing en beheersing van ondermijning vergen een inzet op meerdere sporen, uiteenlopend van zichtbaar formeel gezag in de wijk tot regionale versterkingsprojecten en aanpak van criminele geldstromen. Daarnaast worden ondertussen in 2022 de vergoedingen van de sociale advocatuur verhoogd. Dit moet zorgen voor een laagdrempelige toegang tot het recht. Het doel is dat de vergoeding beter past bij de daadwerkelijke tijdsbesteding van de advocaat. Hiermee wordt gewaarborgd dat voldoende sociale advocaten actief blijven binnen het stelsel van rechtsbijstand. Dit is in lijn met de motie Klaver/Ploumen<sup>38</sup> en het rapport van de Commissie Van der Meer.<sup>39</sup> Met de stelselvernieuwing van de rechtsbijstand wordt ingezet op snellere en meer laagdrempelige oplossingen voor mensen met problemen. De verwachting is dat het beroep op de rechtsbijstand hierdoor in de toekomst enigszins afneemt. Daarnaast zet het kabinet in op een grotere (financiële) tegenprestatie van commerciële advocatenkantoren, bijvoorbeeld op het gebied van pro bono en pro deo werk. Deze maatregelen moeten ertoe leiden dat met ingang van 2025 een lager structureel bedrag van 64 miljoen euro per jaar benodigd is voor een goede toegang tot het recht.

**Het kabinet investeert structureel in de zorg voor veteranen en geoefendheid van militairen.** Dit doet het door aanvullende middelen beschikbaar te stellen voor het Nationaal Fonds Ereschuld voor veteranen die als gevolg van missies fysieke of mentale schade hebben opgelopen.

<sup>38</sup> Kamerstukken II, 2020-2021, [28 362, nr. 44](#).

<sup>39</sup> Kamerstukken II, 2017-2018, [31 753, nr. 142](#).

Daarnaast stelt het kabinet extra middelen beschikbaar voor munitie, opleiding en training van militairen. Hiermee investeert dit kabinet in een toename van de gereedheid van Defensie.

**Het kabinet heeft nog aanvullende besluiten genomen ten aanzien van de lasten voor ondernemers, burgers en woningcorporaties.** Het kabinet heeft besloten 1 miljard euro van de middelen die initieel waren gereserveerd voor de Baangerelateerde Investeringskorting (BIK) te gebruiken voor het verlichten van de werkgeverslasten. Het overige deel van de verlichting van de werkgeverslasten (0,8 miljard euro) heeft het kabinet op een andere manier ingezet. Zo verlaagt het kabinet structureel de lasten voor sociale minima, eenverdieners en gezinnen met 226 miljoen euro. Ook stelt het kabinet vanaf 2022 structureel geld beschikbaar om de verhuurderheffing met 30 miljoen euro te verlagen.<sup>40</sup> Daarnaast wordt een nieuwe vrijstelling van de overdrachtsbelasting geïntroduceerd voor terugverkrijgingen van woningen in het kader van Verkoop onder Voorwaarden (Vov).<sup>41</sup> In bijlage 3 van de Miljoenennota staat de volledige lijst aan maatregelen met budgettaire gevolgen voor het inkomstenkader.

### *2.2.3 Budgettaire doorwerking reeds genomen kabinetsmaatregelen*

**Het kabinet streeft ernaar alle uitgestelde zorgbehandelingen in te halen in 2021, met een mogelijke uitloop naar de eerste maanden van 2022.** Deze inhaalslag zal de komende periode hand in hand moeten gaan met het fysieke en mentale herstel van de zorgmedewerkers, op wie de coronacrisis een behoorlijke wissel heeft getrokken. Om patiënten met aanhoudende klachten na een covid-besmetting te ondersteunen is vanaf oktober 2020 C-support gestart, een steun- en adviespunt gericht op nazorg. In het Kader Passende Inhaalzorg<sup>42</sup> zijn de acties, rollen en verantwoordelijkheden en randvoorwaarden beschreven die ervoor moeten zorgen dat patiënten zo snel als mogelijk geholpen worden. Het kabinet heeft financiële afspraken gemaakt met de verschillende zorgpartijen om ruimte te geven voor passende inhaalzorg.

**Het Nationaal Programma Onderwijs herstelt zoveel mogelijk coronagereleerde vertragingen.** De maatregelen en middelen van het NPO stellen scholen en instellingen in staat om achterstanden weg te werken en het mentaal welzijn van leerlingen en studenten te verbeteren. Door het NPO kunnen scholen en instellingen hun eigen programma's uitvoeren, gericht op de behoeften van hun leerlingen en studenten. Hierbij kiezen zij uit effectieve interventies. Ook zijn er middelen uitgetrokken om de stage- en leerbaankansen van studenten in het mbo en hoger onderwijs te bevorderen. Ook gemeenten hebben in aanvulling op de schoolprogramma's eigen maatregelen genomen, die ze in 2022 voortzetten. Er is extra aandacht voor de overgang van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs. Zo kunnen subsidie aanvragen om brede brugklassen te vormen of een capaciteitentoets uit te voeren in de onderbouw van het voortgezet onderwijs. De inzet van het NPO is weliswaar gericht op het inlopen van vertragingen in het leer- en ontwikkelingsproces van leerlingen, die zijn ontstaan door de coronacrisis, maar kan een duurzaam effect op de onderwijskwaliteit hebben. Daarvoor is het nodig dat de aangelegde infrastructuur voor kennisdeling meer structureel wordt. In een landelijk

<sup>40</sup> Het kabinet voert hiermee de motie Grinwis/Van Dijk uit. Zie Kamerstukken II, 2020-2021, 35 850, nr. 10.

<sup>41</sup> Om een woning beter betaalbaar te maken voor kopers, verleent een verkoper soms korting. In ruil voor de korting wordt de waardeontwikkeling gedeeld bij toekomstige verkoop. Dit heet Verkoop onder Voorwaarden.

<sup>42</sup> Kader «passende inhaalzorg MSZ» | Rijksoverheid.nl.

kenniscentrum kan wetenschappelijke kennis over de onderwijspraktijk (ook over sectoren heen) worden gebundeld en geordend, zodat deze bruikbaar is voor lerarenteams en scholen. Ook doen de scholen ervaring op met het gebruik van effectieve interventies. Die kan na de looptijd van het programma van grote meerwaarde zijn.

**Door in te zetten op betere ventilatie en goede huisvesting van scholen zorgt het kabinet voor een gezonde leer- en werkomgeving.** Hoewel nog onbekend is in welke mate adequate ventilatie helpt om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan, helpen ventileren en luchten in algemene zin om luchtweginfecties te beperken. Bovendien blijkt uit (wetenschappelijk) onderzoek dat leerlingen beter presteren in een omgeving met gezonde lucht. Uit een inventarisatie blijkt dat nog niet alle schoolgebouwen voldoen aan de wettelijke normen voor ventilatie.<sup>43</sup> Daarom heeft het kabinet eerder 100 miljoen euro beschikbaar gesteld en haalt het nog eens 100 miljoen euro uit 2023 naar voren om met de Specifieke Uitkering Ventilatie in Scholen (SUViS) scholen te helpen de ventilatie op orde te krijgen.<sup>44</sup> Hiermee kunnen schoolbesturen en gemeenten het ventilatiesysteem aanpassen. Er wordt ook een vervolgregeling gemaakt voor de jaren 2022 en 2023. Die wordt gebaseerd op de ervaringen met de SUViS en de uitkomsten van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Onderwijshuisvesting (2020).<sup>45</sup> Hiervoor is 160 miljoen euro beschikbaar. Het kabinet werkt ook aan het optimaliseren van de bestaande wetgeving voor huisvesting.<sup>46</sup> In de dit najaar verwachte beleidsreactie gaat het kabinet nader in op de aanbevelingen uit het IBO.

**Het kabinet zorgt voor begeleiding naar nieuw werk en stimuleert scholing en ontwikkeling.** Gemeenten, UWV en sociale partners hebben extra geld gekregen om meer begeleiding te kunnen geven. In het aanvullend sociaal pakket zijn ook middelen beschikbaar gesteld met als doel dat werkzoekenden zich kunnen heroriënteren en hun competenties kunnen aanpassen en/of uitbreiden. Hiermee worden mensen ondersteund richting nieuw werk. De subsidieregeling 'NL leert door' maakt het mogelijk voor werkenden, werkzoekenden en zelfstandigen om kosteloos een ontwikkeladviestraject te volgen bij een loopbaanadviseur. In totaal hebben loopbaanadviseurs 72 duizend ontwikkeladviestrajecten geregistreerd. Op dit moment is er voor ruim 45 duizend afgeronde trajecten subsidie aangevraagd, wat neerkomt op ongeveer 32 miljoen euro.

**Het kabinet ondersteunt jongeren op zoek naar werk.** Met de Aanpak Jeugdwerkloosheid zetten gemeenten, scholen en andere partners zich in om jongeren te ondersteunen naar vervolgonderwijs of werk. De centrumgemeenten van de 35 arbeidsmarktregio's hebben extra geld gekregen voor nazorg en ondersteuning naar werk van schoolverlaters uit het mbo van afgelopen jaar, die een grote kans op werkloosheid hebben. Ook is subsidie verstrekt aan 54 mbo-instellingen om deze groep te ondersteunen. Met deze middelen verwachten de scholen aan 28.604 studenten extra begeleiding te bieden en aan 16.115 schoolverlaters nazorg te leveren. Het kabinet heeft ook aanvullende middelen beschikbaar gesteld voor het ondersteunen van

<sup>43</sup> Inventarisatie van het Landelijke Coördinatieteam Ventilatie op Scholen.

<sup>44</sup> Kamerstukken II, 2020-2021, 25 295, nr. 1368.

<sup>45</sup> [Detail 2021D12441 | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

<sup>46</sup> [Kamerbrief met beleidsreactie op onderzoeksrapport onderwijshuisvesting en het verhuistrajec voor de Europese School Bergen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

jongeren uit het praktijkonderwijs en voortgezet special onderwijs en voor voortijdige schoolverlaters. Ook centrumgemeenten hebben extra geld ontvangen voor ondersteuning van voortijdige schoolverlaters.

**Het kabinet ondersteunt de continuering van het openbaar vervoer.** Aan openbaar vervoerbedrijven is tot nu toe voor bijna 2 miljard euro toegekend aan ov-beschikbaarheidsvergoeding, zodat de vervoerders ondanks de teruggelopen reizigersaantallen kunnen blijven rijden volgens een dienstregeling.

**In de vorige kabinetsperiode is besloten de gaswinning in Groningen zo snel als mogelijk af te bouwen.** Vanaf medio 2022 is er in een gemiddeld jaar geen gas uit het Groningenveld meer nodig. Het veld blijft daarna tijdelijk, en alleen voor uitzonderlijke situaties, beschikbaar als reservemiddel om de leveringszekerheid te waarborgen. Ook na het beëindigen van de gaswinning uit het Groningenveld blijft het van onverminderd belang om recht te doen aan de Groningers die getroffen zijn door de aardbevingen. De schade moet zo snel mogelijk worden vergoed en onveilige huizen moeten worden versterkt, zodat Groningers weer veilig kunnen wonen. In de Voorjaarsnota 2021 is tot en met 2027 een bedrag van 8,8 miljard euro geraamd voor de uitgaven aan schadeherstel, versterking en uitvoeringskosten. Deze kosten worden grotendeels doorbelast aan de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM). Daarnaast heeft het kabinet, in aanvulling op de 1,2 miljard euro voor het Nationaal Programma Groningen, 1,5 miljard euro beschikbaar gesteld voor de uitvoering van het Bestuursakkoord Groningen. Hiermee kunnen het Rijk en de regio de inwoners van Groningen beter tegemoetkomen en de versterkingsoperatie versnellen en beheersbaar maken. In totaal is daarmee voor Groningen ruim 11 miljard euro aan uitgaven geraamd. Zie bijlage 20.2 voor de uitgaven aan schadeherstel, versterking en uitvoeringskosten.

**De jeugdzorg moet worden hervormd voor de houdbaarheid van de gemeentefinanciën.** Sinds 2015 is het stelsel voor de jeugdzorg flink gewijzigd. Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor goede zorg voor de jeugd. Deze transformatie van de jeugdzorg is nog onvoldoende gerealiseerd en het huidige stelsel is door sterk stijgende uitgaven en oplopende wachtlijsten onhoudbaar. Alle kinderen, jongeren en gezinnen verdienen het om op tijd passende hulp te krijgen wanneer zij die nodig hebben. Het kabinet stelt naar aanleiding van de uitspraak van de Commissie van Wijzen voor de jeugdzorg in 2022 1,3 miljard euro extra beschikbaar aan gemeenten. De oplossing voor de lange termijn is echter niet alleen een kwestie van geld, er zijn ook maatregelen nodig. Een nieuw kabinet zal moeten besluiten over noodzakelijke aanpassingen aan het jeugdstelsel, zoals een betere afbakening van de jeugdhulpplicht en doelmatigere inkoop en organisatie van de zorg. Hiertoe bereiden het Rijk en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) samen met zorgorganisaties, cliëntenorganisaties en professionals een Hervormingsagenda voor.

**Het kabinet investeert met het Nationaal Groeifonds in het Nederland van morgen.** Het Nationaal Groeifonds (NGF) is opgericht om bij te dragen aan de welvaart van toekomstige generaties. Dat gebeurt door te investeren in kennisontwikkeling, R&D en innovatie en infrastructuur. Het kabinet heeft in april bekendgemaakt welke eerste projecten geld ontvangen uit het NGF. In totaal gaat het om 646 miljoen euro aan toekenningen en voorwaardelijke toekenningen. Zo wordt er bijvoorbeeld geld geïnvesteerd in de toepassing van kunstmatige intelligentie om maatschappelijke problemen op te lossen. Verder wordt onder andere geld gestoken in de ontwikkeling van

regeneratieve geneeskunde en in onderzoek naar kwantumtechnologie. Ook is 3,5 miljard euro gereserveerd voor kansrijke projecten die verdere uitwerking behoeven, waaronder 2,5 miljard voor de gedeeltelijke financiering (50 procent) van twee infrastructuurprojecten. In het najaar gaat de beoordeling van start van voorstellen die worden ingediend voor de tweede investeringsronde. Voor de gehele looptijd van het fonds (tot en met 2025) stelt het kabinet in totaal 20 miljard beschikbaar om te investeren in onze structurele economische groei. Verplichtingenruimte die in 2021 niet is benut, schuift door naar 2022. Daarom is er 7,3 miljard euro aan verplichtingenbudget opgenomen in de begroting voor 2022. De hoogte van de daadwerkelijke toekenning hangt af van het advies van de onafhankelijke adviescommissie.

**Het afgelopen jaar heeft het kabinet extra middelen beschikbaar gesteld voor mensen die gedupeerd zijn door de problemen met de toeslagen.**

Het doel hiervan is het herstellen van wat er in het verleden is fout gegaan en de gedupeerde ouders zo goed mogelijk helpen. Wat hun is aangedaan, had nooit mogen gebeuren. Het kabinet wil hen compenseren, alle hulp bieden die realistisch gezien beschikbaar is en hen op weg helpen om deze ingrijpende periode voor zover mogelijk af te sluiten en een nieuwe start te maken. Ook de komende periode zet het kabinet zich hiervoor in. In de Kamerbrief bij de 7e voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag<sup>47</sup> heeft het kabinet oplossingsrichtingen gedeeld voor gedupeerden waarin (nog) geen aanpak was voorzien: kinderen, ex-partners van gedupeerde ouders en gedupeerden van vergelijkbare fouten bij andere toeslagen. Daarbij is ook aangegeven dat het kabinet zal werken aan een herijking van de aanpak en de programma- en apparaatskosten. Op de Aanvullende Post van deze Miljoenennota is daarom, in afwachting van besluitvorming hierover, een aanvullende reservering van 2,2 miljard euro opgenomen. Deze is nodig voor de financiering van de nieuwe compensatie-onderdelen en voor de gedupeerden. Het aantal gedupeerden dat zich meldt is namelijk groter dan eerder werd verwacht. Hiermee komt het totaal geraamde bedrag voor herstel toeslagenedupeerden op 5,2 miljard euro. In bijlage 20.1 staat een uitsplitsing van de ramingen per regeling. Hiernaast is naar aanleiding van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK)<sup>48</sup> structureel 0,8 miljard euro extra beschikbaar gesteld voor verbetering van de informatiehuishouding en de dienstverlening rijksbreed. De uitvoering is het gezicht van de overheid naar de burger. Een goed functionerende uitvoering is van groot belang voor het vertrouwen van de burger in de overheid.

**Informatie dient duurzaam toegankelijk, vindbaar, juist en volledig bewaard te worden.** Het kabinet wil een overheid waar de basis van de informatiehuishouding op orde is. Daarnaast wordt meer informatie actief openbaar gemaakt richting het parlement. In de dienstverlening van de overheid aan de burger zijn ook verbeteringen nodig. De burger dient makkelijk (laagdrempelig) contact te kunnen zoeken met de overheid, zowel fysiek als digitaal. De rapporten van de POK, de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties en Werk aan Uitvoering wijzen in dezelfde richting: structurele verbeteringen binnen de overheid zijn noodzakelijk om passende dienstverlening aan burgers en bedrijven te bieden. Daarvoor is een meerjarige Werkagenda voor de publieke dienstverlening<sup>49</sup> geformuleerd door het demissionaire kabinet, uitvoeringsorganisaties, gemeenten en provincies.

<sup>47</sup> Kamerstukken II, 2020/21, 35 510, nr. 59.

<sup>48</sup> Kamerstukken II, 2020/21, 35 510, nr. 4.

<sup>49</sup> Kamerstukken II, 2020/21, 29 362, nr. 295.

Deze partijen richten zich de komende jaren gezamenlijk op het oplossen van grote vraagstukken als overheidsbrede dienstverlening, maatwerk en digitalisering, doelenlijke en uitvoerbare wet- en regelgeving en het samenspel tussen politiek, beleid en uitvoering. De ambities zijn niet van vandaag op morgen gerealiseerd. Er wordt ingezet op duurzame verbetering van het overheidshandelen in de volle breedte, met een horizon van tien jaar. Daarvoor zijn investeringen nodig. Met de structurele middelen vanuit POK is deels invulling gegeven aan de handelingsperspectieven die voortkwamen uit Werk aan Uitvoering. Het is aan het volgende kabinet om aanvullende financiële middelen beschikbaar te stellen voor de overige handelingsperspectieven van Werk aan Uitvoering.

**Dit kabinet heeft verschillende maatregelen genomen om knelpunten in het toeslagenstelsel op te lossen.** Er blijft echter ruimte voor verdere verbeteringen (zie paragraaf 3.3). Het rapport van de POK laat zien hoe belangrijk het is om niet alleen te werken aan een stelselherziening die in de toekomst verlichting geeft, maar in de tussentijd al zoveel mogelijk knelpunten aan te pakken. Als reactie op de motie Lodders/Van Weyenberg<sup>50</sup> heeft het kabinet dit jaar korte termijnverbeteringen in het huidige toeslagenstelsel geïmplementeerd om schrijnende situaties en terugvorderingen te voorkomen.<sup>51</sup> De verbetervoorstellen waarvan de uitvoeringstechnische, juridische consequenties en budgettaire gevolgen beperkt zijn worden nog door dit demissionaire kabinet uitgevoerd. De uitwerking van de motie Lodders/Van Weyenberg ligt in het verlengde van een al langer lopend traject om het huidige toeslagenstelsel te verbeteren. De afgelopen jaren zijn meerdere maatregelen genomen om de menselijke maat in het toeslagensysteem te vergroten en de positie van de toeslaggerechtigde te versterken, bijvoorbeeld door hardheden uit het stelsel te halen (zoals met de op 1 juli 2020 aangenomen Wet hardheidsaanpassing Awir).

#### *2.2.4 Samenvatting maatregelen Belastingplan 2022*

**Het kabinet introduceert in de loonbelasting een gerichte vrijstelling voor thuiswerkkosten.** De verwachting is dat ook na versoepeling van de maatregelen als gevolg van covid-19 weliswaar een grote groep werknemers weer deels op kantoor gaat werken, maar dat er ook een substantieel deel van de werknemers nog steeds een deel van de week thuis zal werken. Veel werkgevers hebben aangegeven een vergoeding aan de werknemer te willen geven voor de extra kosten verbonden aan het thuiswerken. Met de introductie van een zogenoemde gerichte vrijstelling in de werkkostenregeling voor de vergoeding van bepaalde thuiswerkkosten, maakt het kabinet het mogelijk dat deze vergoeding vrij van loonheffingen door de werkgever kan worden toegekend. Tegenover de kosten van de invoering van een gerichte vrijstelling voor thuiswerkkosten, staat een daling van de kosten van de gerichte vrijstelling voor reiskosten.

**Het kabinet reserveert extra middelen voor het stimuleren van emissievrije personenauto's en bestelauto's en richt de stimulering meer op de verkoop in de particuliere markt.** In de periode 2022 tot en met 2025 worden naar verwachting circa 77 duizend emissievrije personenauto's meer verkocht dan verwacht in het Klimaatakkoord. Hierdoor komen de budgettaire kosten naar verwachting over deze periode in totaal 572 miljoen euro hoger uit dan ten tijde van het Klimaatakkoord was voorzien. Met ingang van 1 januari 2022 wordt daarom de cap in de bijtelling (de catalogusprijs waarover de maximale korting op de bijtelling voor emissievrije personenauto's van

<sup>50</sup> Kamerstukken II, 2020/21, [35 572, nr. 49](#).

<sup>51</sup> Reactie op motie Lodders/Van Weyenberg, Kamerstukken 2020-2021, [35572 nr. 49](#).



toepassing is) in twee stappen verlaagd. Door het verlagen van de cap wordt de vraag in de zakelijke markt meer gestuurd naar goedkopere emissievrije automodellen uit de lagere marktsegmenten. Dit verbetert de aansluiting op de (particuliere) tweedehands markt. De budgettaire opbrengst van 330 miljoen euro wordt gebruikt om een deel van de meerkosten van de EV-ingroei (572 miljoen euro) te dekken. Tegelijkertijd is de klimaatopgave urgent en deelt het kabinet het belang van de transitie naar elektrisch rijden. Het kabinet reserveert daarom 600 miljoen euro extra om het resterend deel van de hogere kosten van de EV-stimulering te dekken (242 miljoen euro) en om de subsidiebudgetten voor de subsidieregeling emissievrije bestelauto's (SEBA) en de subsidieregeling voor particuliere emissievrije personenauto's (SEPP) te verhogen. De precieze invulling van de hoogte van de subsidiebedragen zal het kabinet in de komende periode uitwerken.

**Het kabinet heeft besloten om de huren in de sociale sector te bevriezen.**<sup>52</sup>

Dit betekent dat in 2021 geen huurverhoging mag worden toegepast. Daarom heeft het kabinet aangegeven dat woningcorporaties en grotere particuliere verhuurders tegemoetgekomen worden via een tariefsverlaging van de verhuurderheffing.<sup>53</sup> Een tariefsverlaging beperkt de lasten van verhuurders die belastingplichtig zijn voor de verhuurderheffing. Op deze manier blijven de kasstroom en het vermogen, en daarmee de investeringscapaciteit, van de sector voor de korte en voor de lange termijn op peil. Deze tariefsverlaging wordt met dit wetsvoorstel geregeld. Concreet betekent dit dat de verhuurderheffing structureel met 150 miljoen euro<sup>54</sup> wordt verlaagd per 1 januari 2022.

**Tot slot beperkt het kabinet naar aanleiding van een uitspraak van het Hof van Justitie het verrekenen van dividendbelasting en kansspelbelasting.** Dit geldt voor vennootschappen die in Nederland (fiscaal) zijn gevestigd. Deze maatregel voorkomt een structurele derving van 20 miljoen euro per jaar.

### 2.3 Horizontale ontwikkeling uitgaven

**In 2022 bedragen de totale rijksuitgaven naar verwachting 353 miljard euro.**

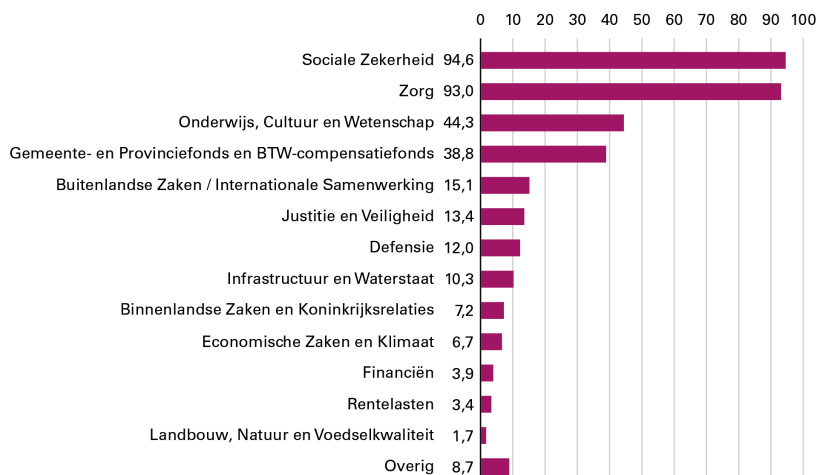
Meer dan de helft van deze uitgaven gaat naar sociale zekerheid (26,8 procent) en zorg (26,3 procent), gevolgd door onderwijs dat ongeveer 13 procent van de uitgaven betreft (zie figuur 2.3.1). Nederland kent een uitgebreid sociaal zekerheidsstelsel, dat internationaal goed staat aangeschreven. Dit zorgt voor inkomensondersteuning bij werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en ouderdom en zorgt zo voor behoud van inkomen en het vertrouwen van huishoudens. Het sociale zekerheidsstelsel heeft ook bijgedragen aan het opvangen van de economische en sociale gevolgen van de coronacrisis.

<sup>52</sup> Dit naar aanleiding van motie Beckerman c.s. Zie Kamerstukken II 2020/21, 35 488, nrs. 13 en 17.

<sup>53</sup> Kamerstukken II 2020/21, 27 926, nr. 338.

<sup>54</sup> In totaal met de hierboven genoemde 30 miljoen euro als gevolg van het opvolgen van de motie Grinwis/Van Dijk wordt de verlaging dus 180 miljoen euro.

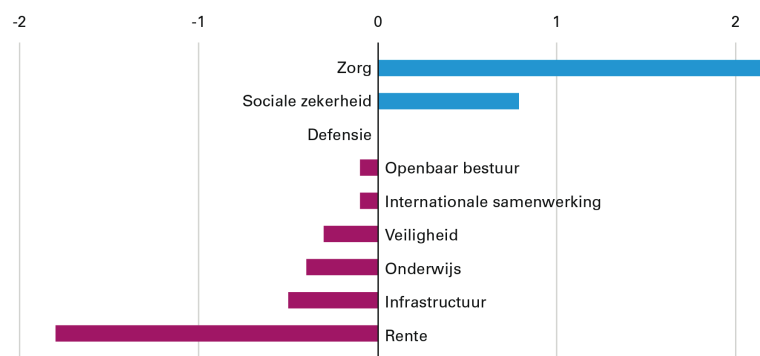
**Figuur 2.3.1 Rijksuitgaven 2022 per categorie, in miljarden euro<sup>55</sup>**



Bron: ministerie van Financiën

**De structurele groei van zorgkosten zet druk op de overige publieke voorzieningen.** De zorguitgaven groeien in de periode 2008 tot en met 2025 structureel harder dan het bbp, net als de socialezekerheidsuitgaven. In figuur 2.3.2 is te zien dat andere overheidsuitgaven aan bijvoorbeeld onderwijs of veiligheid juist dalen als percentage van het bbp in deze periode. De verwachte stijging van de zorguitgaven zal de komende jaren doorzetten. Dit vraagt om keuzes, om zo de zorg en ook andere voorzieningen betaalbaar te houden. Paragraaf 2.5 gaat hier nader op in.

**Figuur 2.3.2 Ontwikkeling uitgaven categorieën 2008-2025, in procenten bbp**



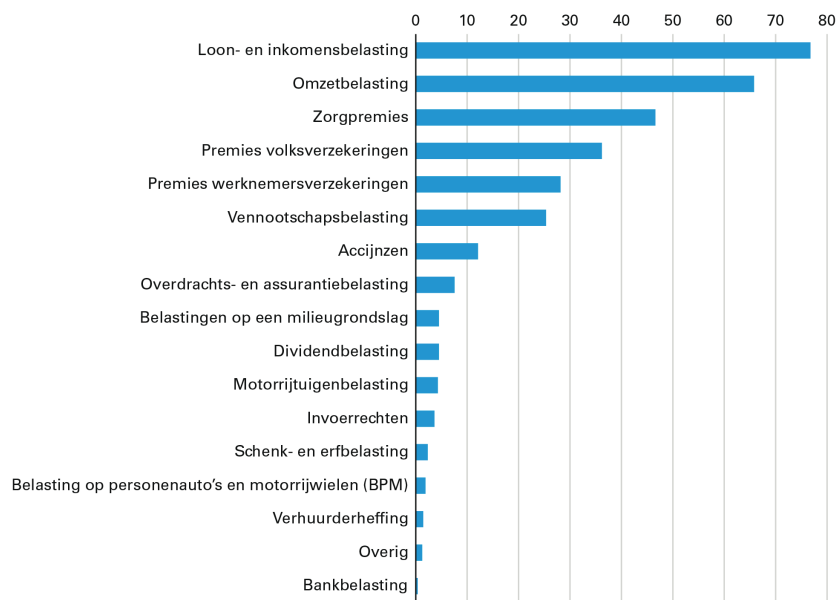
Bron: CPB en ministerie van Financiën

<sup>55</sup> De uitgaven onder de post overig zijn vertekend door een malig hogere uitgaven met een bedrag van ruim 7 miljard euro als gevolg van de omvorming van ProRail van bv naar een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Dit leidt eenmalig tot zowel hogere uitgaven als hogere belastinginkomsten en heeft per saldo geen invloed op het EMU-saldo. Deze omvorming is doorgeschoven van 2021 naar 2022.

## 2.4 Horizontale ontwikkeling inkomsten en lasten

In 2022 ontvangt het Rijk naar verwachting 334,1 miljard euro aan belastingen en premies op EMU-basis. Daarvan zijn budgettair het meest van belang de loon- en inkomensbelasting, omzetbelasting (btw), zorgpremies, premies volks- en werknemersverzekeringen en de vennootschapsbelasting (vpb) (zie figuur 2.4.1).

Figuur 2.4.1 Belasting- en premieontvangsten 2022 (in miljarden euro)



Bron: ministerie van Financiën

In 2021 nemen de inkomsten met 13,2 miljard euro toe ten opzichte van 2020. Dit wordt in de eerste plaats gedreven door het economische herstel in 2021. Dit wordt zichtbaar in tabel 2.4.1. De endogene groei is de groei die verklaard wordt door de algemene economische ontwikkeling. Deze bedraagt 9,1 miljard euro. Beleidsmaatregelen leiden tot 4,1 miljard euro hogere belastingontvangsten ten opzichte van 2020. Die toename komt voor een belangrijk deel door de grote omvang van de fiscale coronasteun in 2020, die in 2021 beperkter van aard is.

**De belasting- en premieontvangsten zijn minder hard gedaald door de coronacrisis dan aanvankelijk ingeschat.** Aan de inkomstenkant van de begroting mogen de belasting- en premieontvangsten 'meeademen' met de economie. Dit heet automatische stabilisatie. Vaak betekent dit dat de inkomsten in economisch slechte tijden stevig dalen. Zo duurde het na de financiële crisis tot 2013 voordat de ontvangsten weer het niveau bereikten van 2008. De uitzonderlijke maatregelen om ondernemers te helpen gedurende de coronacrisis hebben de rol van het belastingstelsel als automatische stabilisator grotendeels overgenomen. Deze pakketten leiden direct tot hogere belastingontvangsten, bijvoorbeeld omdat de ontvangen NOW-steun onder de belastbare winst valt. De pakketten leiden vooral ook indirect tot hogere belastingontvangsten. Als ondernemers hun personeel dankzij de NOW-steun in dienst houden, betekent dit bijvoorbeeld hogere

ontvangsten in de loonheffing. Dit personeel blijft vervolgens loon ontvangen en hoeft zijn consumptie niet terug te schroeven als gevolg van ontslag. Dat leidt weer tot hogere btw-ontvangsten.

**De belasting- en premieontvangsten groeien in 2022 door met 20,4 miljard euro.** Dit kent deels een papieren verklaring: de omvorming van ProRail tot zelfstandig bestuursorgaan levert circa 7,3 miljard euro aan belastinginkomsten op - voornamelijk vennootschapsbelasting en dividendbelasting. Hier staan echter navenante uitgaven tegenover. De economische groei leidt in 2022 tot een stevige inkomstentoeename van 13,2 miljard euro. Deze groei is toe te schrijven aan zowel indirecte belastingen zoals de omzetbelasting als directe belastingen zoals de loon- en inkomensheffing. De consumptie herstelt verder bij het loslaten van de coronamaatregelen en de verwachting is bovendien dat de contractlonen harder stijgen.

**Een grote onzekerheid bij de belasting- en premieontvangsten is de belastingsschuld van ruim 19 miljard euro die is ontstaan.** Om ondernemingen te helpen biedt de Belastingdienst ondernemers laagdrempelig uitstel van betaling aan voor een groot aantal belastingen. Deze mogelijkheid loopt af per 1 oktober 2021. Dan moeten ondernemers weer hun lopende verplichtingen betalen. Ondernemers krijgen straks vanaf 1 oktober 2022 zestig maanden de tijd om de opgebouwde schuld af te betalen. Dit zal niet alle ondernemers lukken. De hoeveelheid opgebouwde schuld die oninbaar blijkt, bijvoorbeeld door faillissementen, is onzeker. Het kabinet houdt er rekening mee dat het hierbij gaat om ongeveer 1,5 miljard euro. De in deze Miljoenennota vermelde belastingontvangsten zijn al gecorrigeerd voor deze verwachte derving. Het resterende uitgestelde bedrag rekent het kabinet toe aan het jaar waar dit uitstel is ontstaan. Dit gaat vooral om 2020, en deels om 2021.

Tabel 2.4.1 Raming belasting en premieontvangsten

	2020	2021	2022
Belastingen en premies volksverzekeringen op EMU-basis	231,0	242,2	261,0
wv. belastingen op EMU-basis	194,3	202,5	222,8
wv. premies volksverzekeringen op EMU-basis	36,7	39,7	38,2
Premies Werknemersverzekeringen	69,6	71,6	73,1
<b>Totaal</b>	<b>300,6</b>	<b>313,8</b>	<b>334,1</b>
Mutatie		13,2	20,4
wv. endogene groei		9,1	13,2
wv. beleidsmaatregelen		4,1	7,2
Endogene mutatie (in %)		3,0%	4,2%
Waardeontwikkeling BBP (in %)		6,2%	5,3%

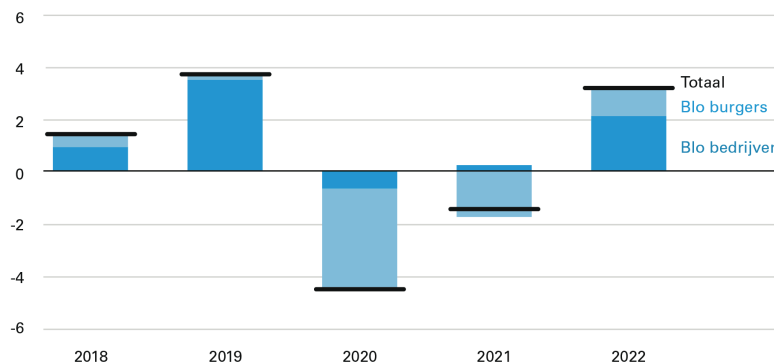
Bron: CPB en ministerie van Financiën

**Na een daling van de beleidsmatige lasten dit jaar stijgen de lasten in 2022.**

In de afgelopen jaren heeft het kabinet de beleidsmatige lasten per saldo verlaagd, met name voor burgers (zie figuur 2.4.2). Dit jaar dalen de lasten met 1,5 miljard euro. In 2022 stijgen de beleidsmatige lasten weer, met in totaal 3,2 miljard euro. Een belangrijke oorzaak van deze lastenverzwaring is het aflopen van fiscale coronamaatregelen, zoals de vrijstelling van lage btw-tarieven op onder andere mondkapjes en zorgpersoneel. Zonder het uitfasen van fiscale coronamaatregelen stijgen de beleidsmatige lasten in 2022 nog met 2,1 miljard euro. Deze lastenverzwaring wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de beperking van de verliesverrekening in de vennootschapsbelasting vanaf 2022, een maatregel waartoe vorig jaar al

was besloten. Daarnaast hebben enkele kleinere maatregelen nog een lastenverzwarend effect, onder meer het verminderen van de verlenging van het aangrijpingspunt van het toptarief en door de geleidelijke afbouw van aftrekposten naar het basistarief.

**Figuur 2.4.2 Jaarlijkse ontwikkeling van de beleidsmatige lastenontwikkeling (blo) 2018-2022**



Bron: ministerie van Financiën

#### Kader 2.4.1 Definitie beleidsmatige lastenontwikkeling

De afgelopen jaren is er discussie geweest over verschillende definities rondom de beleidsmatige lasten. Het kabinet heeft daarom sinds de Miljoenennota 2021 samen met het CPB een nieuwe gezamenlijke definitie van de beleidsmatige lasten ontwikkeld. Daarom is er nauwelijks verschil tussen de beleidsmatige lastenontwikkeling zoals gepresenteerd door het CPB en het kabinet. Dit zou de uitlegbaarheid moeten vergroten. Het CPB gaat in 2021 net als het kabinet uit van een lastenverlichting van 1,5 miljard euro. In 2022 gaat het CPB uit van een lastenverzwaring van 3,5 miljard euro, waar het kabinet uitgaat van 3,2 miljard euro. Het verschil wordt veroorzaakt doordat het CPB een lagere stijging van de zorgpremies raamt in 2022 dan het kabinet. Dit is echter geen verschil in definities, maar is het gevolg van een andere verwachting van de ontwikkeling van de zorgpremies. Omdat het CPB en het kabinet afzonderlijk van elkaar de zorgpremies ramen kan hier altijd een verschil blijven bestaan. In bijlage 3 van de Miljoenennota wordt de ontwikkeling van de beleidsmatige lastenontwikkeling verder toegelicht.

**Het kabinet neemt ook in 2022 maatregelen om de arbeidsmarkt te versterken en lasten op arbeid te verlagen.** Het kabinet versoert de zelfstandigenaftrek om het fiscale verschil tussen werknemers en zelfstandigen te verkleinen. Hier staat een verhoging van de arbeidskorting tegenover, waarmee (meer) werken lonender wordt. Daarnaast verruimt het kabinet het betaald ouderschapsverlof, waarmee het voor werknemers makkelijker wordt om arbeid en zorg te combineren. De kosten hiervan worden voor twee derde gefinancierd door het verhogen van de Aof-premie en voor een derde door het verlagen van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK). Daarnaast wordt de Aof-premie per 1 januari 2022 gedifferentieerd. Kleine werkgevers zullen hierdoor minder Aof-premie betalen. Hiermee komt het kabinet hen tegemoet in het betalen van de kosten van loondoorbetaling bij ziekte.

**Het kabinet werkt verder aan een eerlijkere belastingheffing voor multinationals en neemt maatregelen tegen belastingontwijking.** Vanaf 2022 kunnen bedrijven hun verliezen tot maximaal 50% van de belastbare winst verrekenen. Op die manier wordt een ondergrens bereikt in de vennootschapsbelasting voor winstgevende bedrijven. In de strijd tegen belastingontwijking geldt vanaf 2021 een bronbelasting op rente- en royaltybetalingen naar laagbelastende landen. Vanaf 2022 pakt het kabinet ook informeel-kapitaalstructuren aan. Kosten van leningen tussen vestigingen van een internationaal bedrijf kunnen in Nederland alleen nog in aanmerking genomen worden als daar een vergelijkbare opbrengst tegenover staat in het andere land. Daarnaast steunt Nederland de plannen die in OESO-verband worden ontwikkeld om tot een wereldwijde minimumbelasting te komen en tot nieuwe spelregels voor de verdeling van heffingsrechten over landen. Belastingontwijking kan uiteindelijk alleen echt aangepakt worden middels internationale samenwerking.

**Het kabinet beziet de mogelijkheden om eigen vermogen en vreemd vermogen fiscaal meer gelijk te behandelen.** Dit zou de fiscale prikkel om ondernemingsactiviteiten met vreemd vermogen te financieren (de debt bias) beperken en de financiële weerbaarheid van het Nederlandse bedrijfsleven vergroten. Het verdient de voorkeur om een meer gelijke fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen in internationaal verband gecoördineerd te bewerkstelligen. Het is ook mogelijk om een meer gelijke behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen te bewerkstelligen door de aftrekbaarheid van rente verder te beperken. Om de aftrekbaarheid van rente verder te beperken kan de huidige generieke renteaftrekbeperking in de vennootschapsbelasting, de earningsstrippingmaatregel, worden aangescherpt. Dit kan worden bewerkstelligd door het aftrekpercentage van de 'earnings before interest, tax, depreciation and amortisation' (grof gezegd het brutobedrijfsresultaat, EBITDA) of de drempel verder te verlagen dan wel een combinatie van beide. Het verder beperken van de aftrekbaarheid van rente betekent een lastenverzwaring voor belastingplichtigen in de vennootschapsbelasting. Deze lastenverzwaring zou budgettair neutraal kunnen worden vormgegeven door de budgettaire opbrengst van de aanscherping van de earningsstrippingmaatregel aan te wenden voor bijvoorbeeld een generieke verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting.

**Belastingmaatregelen uit het Klimaatakkoord maken milieuvervuilende keuzes duurder.** Per 1 januari 2021 kent Nederland een vliegbelasting en een CO<sub>2</sub>-heffing voor de industrie. Deze heffing kent een vrije voet waardoor deze alleen van toepassing is over de tonnen CO<sub>2</sub> die de sector te veel uitstoot. De vrije voet neemt af in de tijd om bedrijven te prikkelen steeds verder te verduurzamen. Verder heeft de Tweede Kamer ingestemd met een CO<sub>2</sub>-minimumprijs voor elektriciteitsopwekking. In de energiebelasting verhoogt het kabinet stapsgewijs het tarief voor gas en verlaagt het juist het tarief voor elektriciteit. In de motorrijtuigenbelasting geldt een verlaagd tarief voor elektrische auto's. Zo stimuleert het kabinet consumenten en bedrijven om in hun keuzes meer rekening te houden met milieuvervuiling. Ook voor klimaatverandering geldt dat een internationale inspanning cruciaal is. Het kabinet zet daarom in op een hoge ambitie voor de beperking van uitstoot in de EU en wereldwijd.

## 2.5 Uitdagingen voor de overheidsfinanciën de komende jaren

Bovenstaande begroting voor 2022 toont dat de overheidsfinanciën naar verwachting goed uit de coronacrisis komen, maar het is belangrijk bewust te blijven van risico's en onzekerheden. Er zijn verschillende uitdagingen voor gezonde overheidsfinanciën: 1) de lange termijn ontwikkeling van de overheidsfinanciën, waarbij vooral de verwachte stijging van de zorguitgaven een belangrijke rol speelt, en 2) het omgaan met economische onzekerheden op de lange termijn zoals een eventuele hogere rente en de houdbaarheid van schulden in Europese landen.

### 2.5.1 Zonder interventies blijven de zorguitgaven doorgroeien

**De overheidsfinanciën staan de komende decennia structureel onder druk door vergrijzing.** Nederland vergrijst. Het aantal 65-plussers in de bevolking neemt fors toe. In 1975 was dit 11 procent, op dit moment is het rond de 20 procent en in 2050 zal ruim een kwart van de bevolking ouder dan 65 zijn. Dit heeft zijn weerslag op de overheidsfinanciën, die erg gevoelig zijn voor de vergrijzing, omdat zowel de overheidsuitgaven als -inkomsten leeftijdsafhankelijk zijn. Door de vergrijzing stijgen overheidsuitgaven in de toekomst daarmee harder dan de overheidsinkomsten.

**Met name de snelle groei en structurele stijging van de zorguitgaven vormen een grote uitdaging.** Zorguitgaven zijn de meest vergrijzingsgevoelige overheidsuitgaven. Veel zorgkosten worden gemaakt in de laatste levensfase. Gezien de huidige demografische ontwikkelingen is het niet verwonderlijk dat de zorguitgaven toenemen. Dat zorgt voor een maatschappelijk dilemma. De vraag is hoe veel we met elkaar bereid zijn te betalen voor de zorg en ten koste van wat. De uitdagingen rondom de zorguitgaven worden besproken in 2.5.3.

**De financiële lasten van de vergrijzing zijn op de lange termijn niet gedekt.** Het CPB raamt een houdbaarheidssaldo van -1,5 procent bbp. Dit is een maatstaf voor de mate waarin overheidsuitgaven en de overheidsinkomsten op lange termijn in evenwicht zijn. Een houdbaarheidstekort geeft aan dat op lange termijn de uitgaven sneller groeien dan de inkomsten. Als de rente weer hoger komt te liggen dan de jaarlijkse groei van de economie, betekent dit dat de schuldquote blijft oplopen. In dat geval kunnen toekomstige generaties zonder aanvullend beleid niet van dezelfde overheidsvoorzieningen profiteren als mensen nu. De schuldgroei moet namelijk op een gegeven moment geremd worden. De schuldontwikkeling is op een dergelijke lange termijn zeer onzeker. Dat blijkt ook uit het verschil tussen het signaal van het houdbaarheidssaldo en dat van de schuldprojectie in 2060. Deze laatste laat immers een dalende schuldquote zien. Dit komt doordat het houdbaarheidssaldo berekend wordt op basis van een discontovoet van 2,5 procent per jaar (nominaal 4,5 procent). Deze hogere discontovoet wordt gebruikt om onzekerheid over toekomstige inkomsten en uitgaven van de overheid mee te nemen.

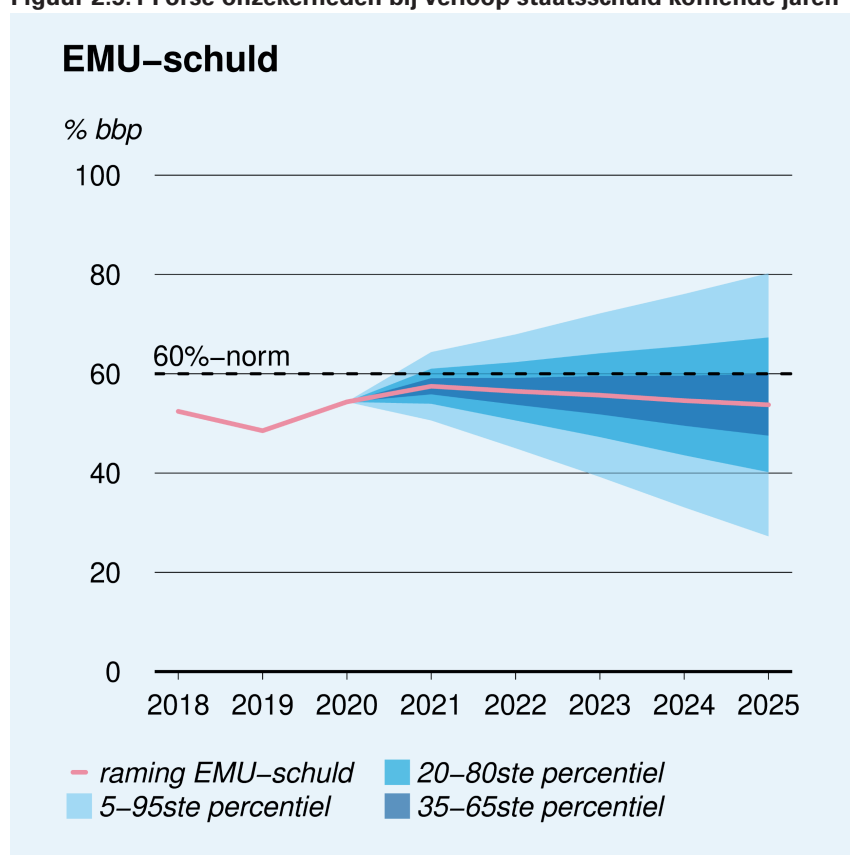
### 2.5.2 Gevoeligheidsanalyses tonen aan dat de schuldontwikkeling op de (middel)lange termijn onzeker is

**De uitgangspositie van de Nederlandse overheidsfinanciën is sterk, maar economische ontwikkelingen brengen onzekerheden met zich mee.** Om ook in de toekomst gezonde overheidsfinanciën te waarborgen, is de schuldontwikkeling van belang. Het verwachte basispad van het CPB voor de overheidsschuld stemt positief: in 2025 is de schuldquote naar verwachting 53 procent en in 2060 circa 27 procent bbp. Deze projecties zijn gebaseerd op de uitgangssituatie nu, waarbij wordt uitgegaan van de rente en

economische groei volgens huidige marktinzichten. Zolang de groei hoger is dan de rente, is het verloop van de staatsschuld geen probleem (met het huidige basispad voor inkomsten en uitgaven), maar zoals de laatste decennia laten zien, kan er veel gebeuren met de rente in 40 jaar. De gevoeligheidsanalyse rondom de staatsschuld die het CPB heeft gepubliceerd maakt dit inzichtelijk.<sup>56</sup>

**De huidige ramingen tonen goede vooruitzichten, maar zijn omgeven met onzekerheid.** Het economische beeld kan er in de komende decennia uiteraard ook anders uitzien. Onderstaande analyse van het CPB laat deze onzekerheid -inherent aan ramingen- zien. Figuur 2.5.1 laat de foutmarge zien van de middellangetermijnramingen van het CPB ten opzichte van de realisatie. Hieruit blijkt dat de kans circa 30 procent is dat de staatsschuld rond de 45 en 60 procent bbp zal uitvallen tot met 2025 en 90 procent kans dat dit ongeveer tussen de 30 of 80 procent bbp zal zijn; ruim 25 procentpunt anders dan het huidige basispad.

**Figuur 2.5.1 Forse onzekerheden bij verloop staatsschuld komende jaren**



Bron: CPB

**Een eventuele rentestijging heeft een forse invloed op de toekomstige overheidsschuld.** De scenario-analyse van het CPB laat zien dat het schuld-niveau in 2060 sterk kan variëren als de onderliggende variabelen

<sup>56</sup> Zie CPB (2021). Schuldprojectie 2060 en varianten.



veranderen. Tabel 2.5.1 laat de gevoeligheid voor rente zien van de schuld in 2060. Daaruit blijkt dat de staatsschuld aanzienlijk hoger kan uitvallen bij een eventueel hoger toekomstig renteniveau.

**Tabel 2.5.1 Gevoeligheidsanalyse CPB, effect van een andere rente**

Variant	Schuldprojectie 2060 (in % bbp)
Basispad (rente op schuld = 0,6%) <sup>1</sup>	27%
2% rente op schuld	41%
3% rente op schuld (r=g)	53%
4,5% rente op schuld (=discontovoet)	78%

<sup>1</sup> De rente hier is gebaseerd op de Ultimate Forward Rate (UFR), een methode waarmee de rente op de lange termijn wordt benaderd

Bron: CPB

**Het CPB geeft aan dat als de zorguitgaven tot en met 2060 met 1 procent per jaar meer groeien dan verondersteld met zogenoemde constante arrangementen, de staatsschuld circa 70 procent bbp hoger zal uitvallen.** In dat scenario zou de staatsschuld volgens het CPB in 2060 bijna 100 procent bbp bedragen. Dit is echter een scenario waarbij er geen hogere belastingen of (zorg)premies zouden volgen. Volgens de huidige systematiek van lastendeckende premies zou de hogere groei van de Zvw-uitgaven (zorgverzekeringswet) worden gedekt door extra premies. Dan zou de staatsschuld uitkomen op 70 procent bbp en zou de belastingdruk bijna 3 procent bbp hoger liggen. Bij volledige dekking via extra belastingen en premies zouden de belastingen bijna 6 procent bbp hoger uitvallen en de staatsschuld in 2060 42 procent bbp zijn. Dit geeft aan hoe sterk de langetermijngevolgen kunnen zijn van een hogere stijging van de zorguitgaven.

**Het blijft altijd nodig om keuzes te maken in het begrotingsbeleid.** De bovenstaande scenario's laten zien dat het belangrijk is voorzichtig te zijn met het sturen op schuldindicatoren voor de (middel)lange termijn. Daarbij zijn bovenstaande scenario's niet limitatief. Zo geeft het CPB aan dat bijvoorbeeld ook de economische groei, arbeidsproductiviteit en arbeidsparticipatie anders kunnen uitvallen, met uiteenlopende effecten op de overheidsfinanciën.<sup>57</sup> Verwachtingen, zeker zo ver in de toekomst, zijn altijd onzeker. Ook bij een gunstig economisch en budgettair tij is het nodig om voorbereid te zijn op minder gunstige scenario's. Door besluitvorming over de begroting integraal te laten plaatsvinden, worden keuzemogelijkheden tegen elkaar afgewogen en kan er kritisch worden gekeken of deze ook daadwerkelijk bijdragen aan doelmatig beleid.

### 2.5.3 De stijgende zorguitgaven vragen om keuzes

**De toegankelijkheid en kwaliteit van Nederlandse zorg is van hoog niveau, maar de houdbaarheid staat op de lange termijn onder toenemende druk.**

<sup>58,59</sup> Het huidige kabinet en de vorige kabinetten hebben de afgelopen jaren geprobeerd om de zorg doelmatiger te maken. Ondanks deze inspanningen nemen de uitgaven aan de Zorgverzekeringswet (Zvw) voor de komende jaren nog steeds jaarlijks met 2 procent toe. Tegelijkertijd heeft het kabinet fors geïnvesteerd in de kwaliteit van de verpleeghuiszorg, waardoor de uitgaven aan de ouderenzorg sterk zijn toegenomen. De komende jaren stijgen de uitgaven aan de Wet langdurige zorg (Wlz) jaarlijks met 3 procent.

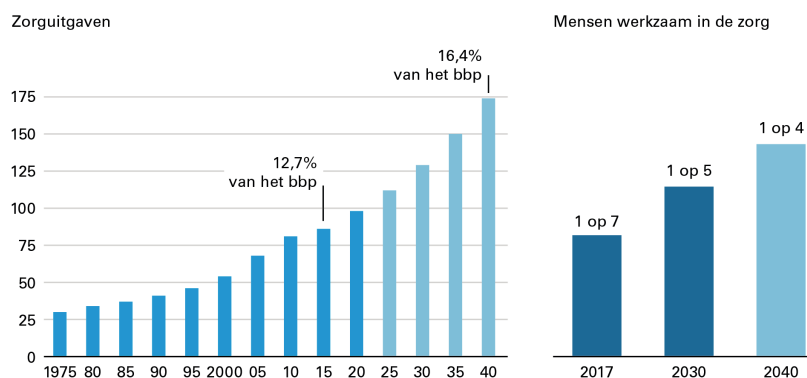
<sup>57</sup> Zie CPB (2021). Schuldprojectie 2060 en varianten.

<sup>58</sup> [OECD \(2020\). Health at a Glance.](#)

<sup>59</sup> Common Wealth Fund, [MIRROR, MIRROR 2021](#), pagina 6.

**Bij ongewijzigd beleid zou in 2040 een op vier mensen in de zorg moeten werken om in de toenemende zorgvraag te voorzien, terwijl dit in 2017 nog een op zeven was.** Tegelijkertijd daalt het aantal mantelzorgers. De zorguitgaven verdubbelen naar verwachting en zetten daarmee als percentage van het bbp door van 12,7 procent in 2015 naar 16,4 procent in 2040 (zie figuur 2.5.2). De houdbaarheid van de zorg staat daarmee onder toenemende druk. Dit heeft tenminste twee gevolgen. Ten eerste zorgt de vergrijzing ervoor dat steeds hogere zorguitgaven moeten worden opgebracht door een steeds kleinere beroepsbevolking. Ten tweede kan de toename aan zorgkosten de ruimte voor investeringen in andere sectoren onder druk zetten. We hebben in Nederland veel over voor goede zorg, maar willen ook andere voorzieningen in stand houden. Als de zorguitgaven de verwachte economische groei geruime tijd fors overstijgen, kan dit andere belangrijke collectieve uitgaven verdringen, zoals die aan onderwijs, sociale zekerheid en veiligheid. Ook kan dit ertoe leiden dat de koopkracht in het gedrang komt, omdat hogere premies en belastingen nodig zijn.

**Figuur 2.5.2 Zonder aanvullend beleid verdringt de zorg andere uitgaven en banen (uitgaven in miljarden euro's)<sup>60</sup>**



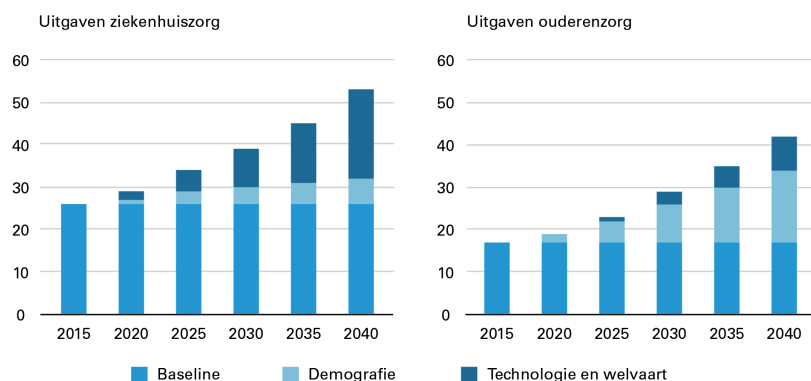
Bron: Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018, RIVM en Actieprogramma werken in de Zorg, VWS

**Bij ongewijzigd beleid zullen de uitgaven in de toekomst snel groeien.**

Figuur 2.5.3 (links) laat zien dat toenemende medische mogelijkheden en welvaart, inclusief sociaalmaatschappelijke trends, het overgrote deel van de stijging verklaart bij bijvoorbeeld ziekenhuiszorg. Figuur 2.5.3 (rechts) laat voor de ouderenzorg zien dat demografische ontwikkelingen met 2,2 procent het leeuwendeel van de toekomstige uitgavengroei bepalen. De complexiteit van de zorgvraag neemt immers toe met de ouderdom. Technologie speelt met 1 procent een relatief beperkte rol. Deze vooruitzichten maken een maatschappelijke en politieke wegging nodig. We zullen moeten nadenken over wat onderdeel moet zijn van de collectieve zorg (het verzekerd pakket), de manier waarop deze aansluit bij de eigen verantwoordelijkheid van mensen en de wijze waarop we de zorg organiseren, bijvoorbeeld door langer thuis wonen te ondersteunen.

<sup>60</sup> Zorguitgaven zijn exclusief kinderopvang, welzijn en jeugdzorg gecorrigeerd naar prijsniveau 2015, waarbij 2015 is bepaald op basis van voorlopige data.

**Figuur 2.5.3 Vooral technologie en demografie bepalend voor stijging (uitgaven in miljarden euro's)**



Bron: RIVM

**De Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) waarschuwt voor een ongelijke behandeling van de zorguitgaven.**

De zorguitgaven groeien, zonder overheidsingrijpen, automatisch mee met de toenemende behandel mogelijkheden. De zorg verschilt hierin van andere sectoren, zoals onderwijs, waar investeringen in kwaliteit in sterkere mate door de overheid en niet door het veld zelf worden gestuurd. Het zorgstelsel is zo ingericht dat nieuwe behandelmethoden snel ingezet kunnen worden en dat zorgverleners en zorgverzekeraars medeverantwoordelijk zijn voor de toepassing en evaluatie hiervan. Uiteraard moet dit passen binnen de eventueel dan geldende hoofdlijnakoorden. Wanneer de zorg als gevolg hiervan op den duur duurder wordt, is – meer dan nu gebeurt – een politieke weging nodig of de groei in kosten gerechtvaardigd is en hoe we dat betalen. Als ervoor gekozen wordt om dit niet via de zorgpremies te betalen, zal op andere onderdelen van de zorg moeten worden bezuinigd. De SBR waarschuwt ervoor dat, zolang dit nog niet gebeurt, investeringen in de kwaliteit van de zorg gemakkelijker tot stand komen dan investeringen in andere collectieve sectoren en, door de oplopende zorguitgaven, deze kunnen verdringen. Een volgend kabinet kan de discussie over automatische uitgavengroei (en de redenen daarachter) inzichtelijk maken in de communicatie en de besluitvorming. Een andere mogelijkheid is om de zorguitgaven vast te stellen op een door de politiek te bepalen aanvaardbaar en budgettair houdbaar niveau. Dat zou vragen om een wijziging van het zorgstelsel, omdat in de huidige wet de mogelijkheden voor de zorgsector zelf om de kwaliteit vast te stellen dan ingeperkt zou moeten worden. Ook kan ervoor worden gekozen om de uitgavengroei te compenseren met maatregelen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het verder verhogen van de doelmatigheid gecombineerd met hoofdlijnakoorden of een doelmatigheidskorting. Ook kunnen de zorguitgaven verlaagd worden door het pakket te verkleinen, de systematiek van het pakketbeheer aan te passen of te koppelen aan de ontwikkeling van de zorguitgaven of de eigen betalingen te verhogen.

*2.5.4 Andere opties voor het betaalbaar houden van goede, toegankelijke zorg*

**Verbeter de doelmatigheid van het bestaande zorgstelsel.** De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) stelt dat het voor de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van zorg eigenlijk niet zoveel uitmaakt wat voor *soort* stelsel men heeft, maar dat het veel belangrijker is *hoe* dat wordt ingericht. Daarbij komt dat het CPB heeft berekend

dat de overstap naar een publiek stelsel in Nederland op de korte termijn vele miljarden zou kosten. Het is daarom niet de vraag of de overheid en private partijen een rol spelen in het zorgstelsel, maar hoe de overheid en private partijen ervoor kunnen zorgen dat de toenemende vraag naar zorg betaalbaar blijft en er voldoende personeel voorhanden is.

**Door betere organisatie van de zorg, kan de zorg doelmatiger worden geleverd.** Zorg wordt niet altijd geleverd op de juiste plek of door de juiste behandelaar. Door de Juiste Zorg op de Juiste Plek te leveren, kan duurdere zorg worden voorkomen, kan zorg dichterbij mensen thuis geleverd worden, en kan bestaande zorg vervangen worden door minder dure zorg van een gelijkwaardige of betere kwaliteit. Het rapport BMH-Zorg geeft aan dat dit een serieuze besparing kan opleveren.<sup>61</sup> Evaluaties van succesvolle voorbeelden vergroten het inzicht in mogelijke besparingen van de beoogde veranderingen en kunnen als referentiekader dienen voor andere zorgaanbieders. Dit komt echter niet vanzelf tot stand, omdat het voor sommige aanbieders betekent dat zij minder behandelingen doen en dus ook minder inkomen genereren. Door met zorginkopers afspraken te maken over betere samenwerking bij de opschaling van goede voorbeelden, kan de implementatie van de Juiste Zorg op de Juiste Plek versneld worden. Ook kan de overheid sturen op de opschaling door bijvoorbeeld bepaalde behandelingen alleen in de eerste lijn declarabel te maken.

**Vergroot het aanbod van gerichte, passende zorg.** Het is van belang dat mensen zorg krijgen die daadwerkelijke, aangetoonde meerwaarde heeft. Daarom is het van belang om op grotere schaal onderzoek te doen naar de effectiviteit van zorg en dit te vertalen naar het basispakket. Het adviesbureau SiRM concludeert in een onderzoek dat de meerkosten van huidige niet-effectieve ziekenhuiszorg naar schatting 6 procent van het totaal van 24,3 miljard euro bedragen. Jaarlijks stroomt daarnaast volgens dit onderzoek voor ongeveer 0,3 procent aan niet-effectieve uitgaven het pakket in.<sup>62</sup> Het terugdringen van niet-effectieve zorg kan een dempend effect hebben op de zorguitgaven. Het programma Zorgevaluatie en Gepast Gebruik is gestart om meer zicht te krijgen op gepast gebruik van zorg in het basispakket. Door de positie van het Zorginstituut te versterken kunnen de inzichten van het programma zorgevaluaties en Gepast gebruik versneld in de praktijk gebracht worden. Zorginkopers kunnen passend gebruik van zorg een grotere rol te geven bij de inkoop en het afsluiten van contracten met zorgverleners. Daarbij kan het van belang zijn dat zorginkopers door middel van congruente inkoop elkaars aanpak ondersteunen wanneer deze effectief is, bijvoorbeeld door de contractafspraken van een zorginkoper die veel cliënten heeft, bij een bepaalde aanbieder te volgen. De overheid kan dit ondersteunen door voor zorginkopers zogenoemde 'spiegelinformatie' ter beschikking te stellen over het gemiddeld gebruik van specifieke behandelingen. Een andere mogelijkheid is dat de overheid stuurt op gepast gebruik door via de pakketsystematiek nieuwe behandelingen en nieuwe medische technologie te toetsen. Bij deze optie zal nadrukkelijk rekening gehouden moeten worden met de uitvoerbaarheid.

**Uitkomstafspraken en gedeelde besparingen gaan perverse productieprikkel in de curatieve zorg tegen.** In Nederland is zorg grotendeels collectief gefinancierd, waarbij in de curatieve zorg (zorg die zich richt op genezing van patiënten) sprake is van gereguleerde marktwerking. Dit betekent dat de zakelijke relatie tussen zorginkopers en zorgaanbieders

<sup>61</sup> Rijksoverheid (2020). Naar een toekomstbestendig zorgstelsel.

<sup>62</sup> SiRM (2021). Geschat potentieel effectieve zorg, [sirm.nl](https://sirm.nl).

ervoor moet zorgen dat de zorg goed, toegankelijk en betaalbaar is. Hiervoor is het van belang dat zorgpartijen, maar ook cliënten kunnen beschikken over betrouwbare informatie over de kwaliteit en uitkomsten van de zorg. Ook is het van belang dat zorgaanbieders de juiste prikkels hebben om doelmatige en passende zorg te leveren. Momenteel zijn de prikkels bij een ziekenhuis niet altijd goed gericht; wanneer een ziekenhuis immers iets kan doen om zorg te voorkomen of te verminderen, is dat niet altijd in zijn eigen financiële belang. Dit gaat ten koste van de kwaliteit en de betaalbaarheid van zorg. Ziekenhuizen moeten juist worden gestimuleerd om onnodige zorg te voorkomen of verminderen. Door contracten af te sluiten waarin afspraken over een betere organisatie van zorg en afspraken over de vergoeding van zorg elkaar versterken, kunnen zorginkopers volume-prikkels dempen en de doelmatigheid van de zorg vergroten. Door afspraken te maken op basis van zogenoemde 'shared savings', wordt het voor zorgaanbieders lonend om in te zetten op het leveren van passende zorg. Ervaringen bij het Beatrixziekenhuis in Gorinchem en Bernhoven in Uden laten zien dat meerjarige contracten die onafhankelijk zijn van de hoeveelheid geleverde zorg, kunnen zorgen voor beheersing van de zorguitgaven terwijl de kwaliteit hoog blijft.<sup>63</sup> Een belangrijk onderdeel van die afspraken was de meerjarige omzetgarantie. Dit heeft de beide ziekenhuizen in staat gesteld om meer gericht op hetzelfde doel binnen de organisatie te werken en te investeren in een andere manier van werken. Om zorginkopers beter in staat te stellen via innovatieve contracten te sturen op doelmatige zorg is het van belang dat ongecontracteerde zorg zoveel mogelijk wordt terugdrongen.

Een verdergaande mogelijke oplossingsrichting is om zorgaanbieders te vergoeden op basis van de kenmerken van de populatie waar zij zorg aan leveren. Zorgaanbieders worden dan geprikkeld om de zorg doelmatig te organiseren en te voorkomen dat mensen zwaardere zorg nodig hebben of afhankelijk worden van zorg. Dit naast het inzicht in kwaliteit om onderhandeling en risicoselectie te voorkomen. Dit vergt nader onderzoek naar hoe deze vorm van bekostiging ingepast kan worden in het Nederlandse stelsel en hoe kwaliteit kan worden geborgd en hoe onderhandeling door risicoselectie kan worden voorkomen. Een manier om de productieprikkel bij vrijgevestigde artsen tegen te gaan, is door medisch specialisten te stimuleren of te verplichten om in loondienst te treden of op andere wijze de gelijkgerichtheid te bevorderen. De Kamer heeft hier recent een motie over aangenomen.

**Verbetering van de prikkels in de langdurige zorg draagt bij aan het toekomstbestendig te maken van die sector.** De hoogste uitgavengroei wordt verwacht in de langdurige zorg en ondersteuning, terwijl Nederland hier wat uitgaven betreft internationaal al koploper is. Het ontbreekt hier nu nog vaak aan voldoende doelmatigheidsprikkels bij zorgkantoren en zorgaanbieders. Er kan meer worden gestuurd op doelmatige zorginkoop met prestatieafspraken en een taakstellend budget. Daarnaast kent Nederland ruime aanspraken voor ondersteuning en langdurige zorg. Door ouderen te ondersteunen om langer thuis te wonen en meer gebruik te maken van arbeidsbesparende innovaties, kunnen we de houdbaarheid van de zorg bevorderen.

---

<sup>63</sup> Zie <https://www.cpb.nl/evaluatie-programmas-beatrixziekenhuis-en-bernhoven>

### 2.5.5 De coronacrisis onderstreept het belang van een stabiel en schokbestendig Europa

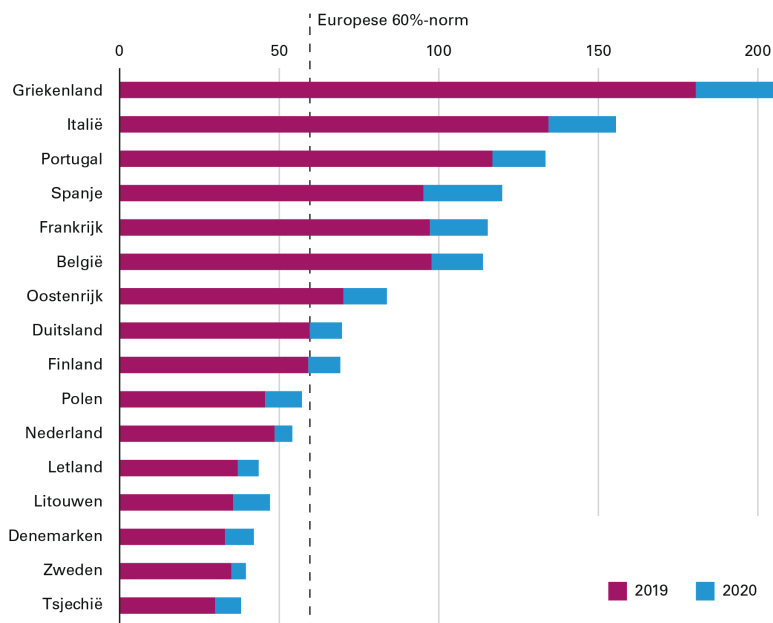
**Nederland staat er goed voor, maar de internationale verwevenheid brengt risico's met zich mee.** Veel Europese lidstaten zijn hard getroffen door corona, en de budgettaire gevolgen zijn groot. Veel landen hebben net als Nederland forse steunpakketten ingezet om de economische klappen op te vangen. Dit heeft de economieën ondersteund, maar ook tot publieke schuldopbouw geleid. Om lidstaten bij te staan in het economisch herstel, is in 2020 een Europees herstelinstrument opgericht: *Next Generation EU* (NGEU). NGEU heeft een omvang van 750 miljard.<sup>64</sup> Het grootste onderdeel hiervan is de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (*Recovery and Resilience Facility*; RRF) met een capaciteit van 312,5 miljard euro aan subsidies en 360 miljard euro aan leningen.

**De effecten van corona op de economie en overheidsfinanciën van de eurolanden lopen sterk uiteen.** Na een krimp van 6,6 procent gemiddeld in de eurozone in 2020 trekt de economie naar verwachting snel aan, maar de schuld niveaus zijn in veel lidstaten flink gestegen. De gemiddelde schuld in de eurozone lag eind 2019 op 85,8 procent bbp en bevindt zich eind 2021 naar verwachting op een niveau van 102,4 procent bbp. De publieke schuldquotes van de lidstaten in de eurozone lopen sterk uiteen. Landen als Duitsland, Finland en Oostenrijk zaten net als Nederland onder of net boven de Europese norm van een maximale overheidsschuld van 60 procent bbp in 2019. Ook deze landen hebben de schuld zien oplopen, zo is te zien in figuur 2.5.4. De toenames zijn echter kleiner dan in landen als Italië, Spanje en Griekenland, waar de stijging boven de 20 procentpunt uitkwam. Deze landen werden ook veelal economisch harder geraakt in 2020. Zo kreeg Spanje te maken met een terugval in het bbp van 10,8 procent en kromp de Italiaanse economie met 8,9 procent, ruim boven het gemiddelde in de eurozone van 6,6 procent bbp. In de gehele Europese Unie lopen de schuld niveaus uiteen. Sommige landen zoals Denemarken en Zweden, kenden een uitgangspositie met een lage overheidsschuld en zijn ook in 2020 onder de 50 procent bbp gebleven. Ook Polen, Tsjechië, Letland en Litouwen hebben schuld niveaus onder de Europese grenswaarde.

---

<sup>64</sup> In prijzen 2018.

**Figuur 2.5.4 Schuld niveaus in Europa**



Bron: IMF en ministerie van Financiën

**Hoge schuld niveaus maken eurolanden kwetsbaar.** Met het ingezette economische herstel zal in veel lidstaten vanaf 2022 de schuld weer gaan dalen, maar het schuld niveau zal voorlopig hoog blijven.<sup>65</sup> Landen met hoge schulden kunnen kwetsbaar zijn voor schokken en economische ontwikkelingen. Vanwege de lage rente zijn de jaarlijkse rentelasten nu beperkt, maar door de hoge schulden zijn veel eurolanden kwetsbaar wanneer reële rentes zouden gaan stijgen. Rentelasten zullen dan een groter beslag leggen op de overheidsuitgaven. De huidige lage rente is voor het grootste deel het gevolg van structurele factoren, zoals de lagere potentiële groei en de wereldwijde toename van besparingen als gevolg van de vergrijzing. Daarnaast blijft de ECB voornamelijk een verruimend beleid voeren. Omdat deze factoren naar verwachting voorlopig niet substantieel zullen veranderen, is ook de verwachting dat de rente voorlopig laag zal blijven. Een stijging is op termijn niet uit te sluiten, bijvoorbeeld door toenemende inflatie.

**Inflatie kan zowel een positief als negatief effect op de schuldontwikkeling hebben.** Inflatie kan een positief effect op de reële waarde van schuld hebben, maar kan ook de reële rente doen stijgen als bijvoorbeeld de ECB het monetair beleid aanpast en de termijnpremie omhoog gaat. Centrale banken gaan ervan uit dat de huidige hogere inflatie tijdelijk is en daarom worden deze risico's op korte termijn beperkt geacht. Gezien de hoge schuld niveaus en daaruit voortvloeiende kwetsbaarheid voor economische schokken is het echter wel belangrijk dat landen met een hoge staatsschuld aandacht blijven houden voor houdbare overheidsfinanciën.

**Stabiliteit in de eurozone vraagt om samenwerking en schokbestendigheid van lidstaten.** Het is nodig om de schokbestendigheid van lidstaten en de EU te versterken om toekomstige crises succesvol het hoofd te bieden.

<sup>65</sup> Europese Commissie (2021). Spring forecast.

Nationale economieën moeten versterkt worden op manieren die leiden tot structurele hervormingen, houdbare overheidsfinanciën en minder divergentie tussen lidstaten. Dit gebeurt al in het kader van het Europees Semester, dat ook als doel heeft tijdig macro-economische onevenwichtigheden binnen lidstaten te signaleren en te adresseren. De Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (RRF) zal hieraan een extra impuls geven gedurende haar looptijd tot eind 2026. Lidstaten zijn namelijk verplicht om structurele hervormingen te plannen en uit te voeren om aanspraak te kunnen maken op RRF-middelen.

**Tegelijkertijd kan Europese samenwerking ook bijdragen aan het versterken van de schokbestendigheid van lidstaten.** Zo is onder andere het ESM-noodfonds (Europees Stabiliteitsmechanisme), eind 2020 hervormd om de eurozone weerbaarder te maken voor een toekomstige crisis. Met het ESM worden eurolanden geholpen die problemen ondervinden met de financiering van overheidsschuld. Een uitgangspunt waar Nederland zich hard voor heeft gemaakt is dat het ESM alleen leent aan landen waarvan de overheidsschuld houdbaar is. Ook blijft de EU werken aan de vervolmaking van de bankenunie en de kapitaalmarktunie. Daarnaast staat de hervorming van de Europese begrotingsregels, het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), op de agenda. Houdbare overheidsfinanciën zijn een voorwaarde voor financiële stabiliteit en economische groei in Europa. De naleving door lidstaten van het SGP is echter onvoldoende gebleken in de afgelopen jaren. Hoogstwaarschijnlijk wordt in het najaar de discussie over de evaluatie en mogelijke hervorming van het SGP hervat.

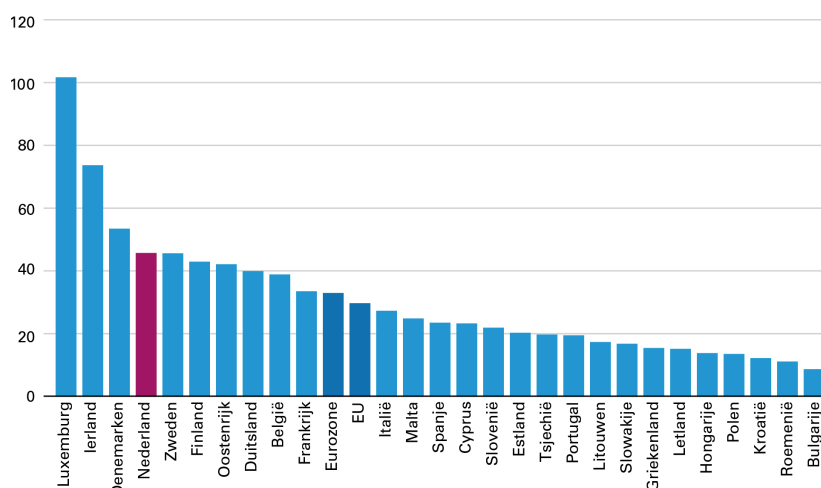


### 3 UITDAGINGEN VOOR DE TOEKOMST

#### Inleiding

**Nederland staat er ondanks corona nog steeds goed voor, maar er zijn uitdagingen voor de toekomst.** Veel gaat goed in Nederland. Uit onderzoeken blijkt dat Nederlanders gemiddeld gelukkig zijn met hun leven. Zelfs in het crisisjaar 2020 geeft nog steeds 84,8 procent van de Nederlanders het leven een 7 of hoger. Hiermee staat Nederland op de tweede plaats in de EU. Op verschillende aspecten van brede welvaart scoort Nederland bovengemiddeld binnen Europa. Het vertrouwen van Nederlanders in elkaar en in instituties is het op twee na hoogste in de EU, net als de regie die Nederlanders ervaren over hun eigen leven. Nergens in de EU weet zo'n groot aandeel van de bevolking de weg te vinden naar de arbeidsmarkt.<sup>66</sup> Het bbp per inwoner is een van de hoogste ter wereld. Desondanks is er een deel van de Nederlandse huishoudens dat minder profiteert van deze gunstige uitgangssituatie.

**Figuur 3.1 Bbp per hoofd van de bevolking binnen de EU, 2020, € x 1000**



Bron: OECD

**De coronacrisis heeft een aantal uitdagingen zichtbaarder gemaakt.** Met verschillende vormen van steun is veel gedaan om de effecten van de crisis tegen te gaan. Terwijl Nederland op slot zat, is veel werkloosheid voorkomen en zijn massale faillissementen afgewend. Nederland is gemiddeld genomen zeer veerkrachtig gebleken, maar onder de motorkap werd duidelijk dat er nog structurele uitdagingen restereren. Ondanks de belangrijke inspanningen die het kabinet de afgelopen jaren heeft geleverd, staat Nederland voor uitdagingen op het gebied van leren, werken, toeslagen, wonen, veiligheid en klimaat. Hierop kunnen nog verdere stappen worden gezet. Structurele hervormingen en keuzes kunnen eraan bijdragen dat de familie, de buurt of het jaar waarin Nederlanders worden geboren, minder uitmaakt voor hun welvaart.

<sup>66</sup> Zie Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals 2021.

**Veiligheid is een belangrijk fundament voor een duurzame toekomst en brede welvaart.** De uitdagingen die in dit hoofdstuk worden beschreven, hebben te maken met belangrijke zekerheden van Nederlandse huishoudens. Zekerheden staan echter ook nog op andere manieren onder druk. Nederland staat voor opgaven op het gebied van veiligheid, zowel nationaal als internationaal. Ondermijning en georganiseerde criminaliteit zetten de rechtsstaat onder druk, in het cyber- en informatiedomein hebben we te maken met continue aanvallen. Ook internationaal zijn er grote uitdagingen: conflicten en ontheemding duren voort, geopolitieke spanningen nemen verder toe en klimaatverandering tast in binnen- en buitenland de veiligheid aan. Deze ontwikkelingen in het buitenland werken direct door in de nationale context en kunnen op termijn gevolgen hebben voor de brede welvaart in Nederland.

**Veel uitdagingen waar Nederland voor staat, hebben nadrukkelijk ook een internationale component.** Dat geldt voor onder andere veiligheid, maar zeker ook voor klimaat. Alleen door internationaal samen te werken kunnen deze problemen duurzaam worden aangepakt. De pandemie die wereldwijd nog voor veel leed zorgt, heeft het belang van Europese samenwerking en van multilaterale instellingen nog eens onderstreept. Het kabinet werkt daarom blijvend aan het verbeteren van samenwerking tussen landen en het versterken van internationale organisaties en de internationale rechtsorde.

### 3.1 Kwaliteitsverbetering in het onderwijs is noodzakelijk

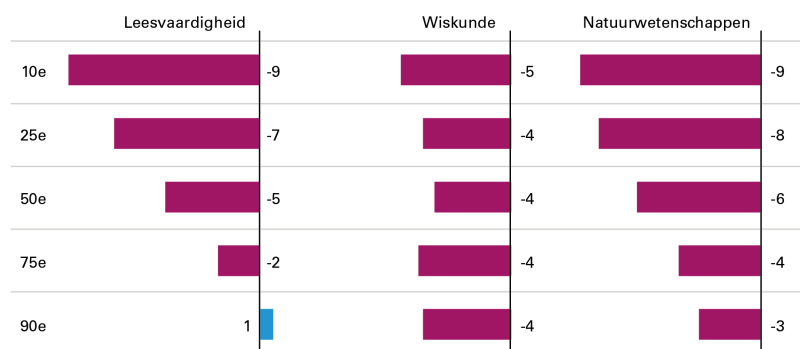
Het belang van onderwijs kan moeilijk worden overschat. Het heeft directe invloed op het geluk en welzijn van alle Nederlanders, op de kansengelijkheid en op de economische ontwikkeling. De dalende prestaties in internationale onderzoeken (als het gaat om basisvaardigheden) geven aanleiding om verder in te zetten op kwaliteitsverbetering. Er ontstaan grotere verschillen tussen scholen en leerlingen die het goed doen en leerlingen die achterop raken. Het aantal en de kwaliteit van leraren en schoolleiders heeft de hoogste prioriteit, want goed onderwijs begint bij hen. Scholen staan voor een grote opgave om leervertragingen in te halen die zijn ontstaan door de coronacrisis. Daarnaast zorgt het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) voor herstel en ontwikkeling van het onderwijs tijdens en na corona.

**Dat leerlingen gemiddeld lager scoren op een aantal basisvaardigheden is reden tot zorg.** Zoals beschreven in de Staat van het Onderwijs zijn de scores op basisvaardigheden zorgelijk, al voor de scholensluiting door corona.<sup>67</sup> Dit volgt bijvoorbeeld uit de internationaal vergelijkende PISA-toets. Zo scoorde Nederland op leesvaardigheid in 2018 een stuk lager dan in 2003. Bepaalde leerlingen halen om uiteenlopende redenen niet de streefniveaus die horen bij het referentiekader taal en rekenen. Daarbij zien we ook verschillen tussen scholen. Daarnaast blijkt uit het Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs dat leerlingen door de lockdowns extra vertraging hebben opgelopen op het gebied van taal en rekenen.<sup>68</sup> In het NPO staan basisvaardigheden in 2022 daarom hoog op de agenda.

<sup>67</sup> Staat van het onderwijs 2021.

<sup>68</sup> [www.nationaalcohortonderzoek.nl/factsheets/](http://www.nationaalcohortonderzoek.nl/factsheets/)

**Figuur 3.1.1 Daling van PISA-scores in het Nederlandse voortgezet onderwijs per percentiel**



Bron: OESO

**De verschillen in prestaties op basisvaardigheden tussen leerlingen zijn groot.** De leerlingen met de meeste achterstanden hebben vaak een lagere sociaaleconomische achtergrond. En de verschillen zijn vergroot, door het verplichte thuisonderwijs vanwege corona. Kinderen met een lagere sociaaleconomische achtergrond krijgen bij de overgang van het primair onderwijs (po) naar het voortgezet onderwijs (vo) bovendien vaker een advies op een lager schoolniveau dan je volgens de eindtoets zou mogen verwachten.

**Goed toegerust personeel vormt de basis voor de kwaliteit van onderwijs.**

De oplopende tekorten aan leraren en schoolleiders in het funderend onderwijs vormen een risico voor de kwaliteit ervan. Er zijn afgelopen periode daarom diverse maatregelen genomen. Deze zijn in drie lijnen te vatten: het verhogen van de (zij-)instroom (via goede en flexibele opleidingsroutes), het behouden van personeel (via uitdagende loopbaanpaden en passende beloning) en het anders organiseren van onderwijs (via een divers personeelsbestand). Hierbij wordt ook gestimuleerd dat schoolbesturen en lerarenopleidingen de aanpak gezamenlijk aanpakken op regionaal niveau. Ondanks dat er positieve resultaten zijn geboekt, vraagt het lerarentekort ook in de komende periode aandacht. Er is een landelijk tekort aan leraren, maar daarnaast valt de spreiding tussen de tekorten op scholen in het primair onderwijs op. Er is namelijk ook een probleem als het gaat om de verdeling van docenten over het land en binnen gemeenten. In het vo manifesteren tekorten zich bij een aantal specifieke vakken (bètavakken en talen). Er worden nu verschillende facetten van het lerarentekort bijgehouden, maar het blijft lastig een volledig beeld te geven van de actuele tekorten. Om een beter beeld te krijgen van de actuele tekorten is samen met de besturen en gemeenten in de G4 en Almere een methode ontwikkeld, die we nu ook in andere gemeenten gaan inzetten. In het hoger onderwijs gaan de toenemende studentenaantallen gepaard met een toenemende spanning tussen toegankelijkheid, hoge kwaliteit en bekostiging, aldus een recent rapport van PwC.<sup>69</sup> Dit uit zich onder meer in een hoge werkdruk onder medewerkers aan de onderwijsinstellingen.

<sup>69</sup> PWC (2021) toereikendheid, doelmatigheid en kostentoerekening in het mbo, hbo en wo&o.

**De kwaliteit van leraren maakt het verschil voor een leerling.** Dit vraagt om goede en flexibele lerarenopleidingen, waaraan het convenant met de hogeronderwijskoepels VH-VSNU bijdraagt. Het vraagt ook om voldoende academici op verschillende plekken in het onderwijs en om behoud van deze leraren door goede begeleiding bij de start van hun loopbaan. Daarnaast is het van belang zij-instroom te stimuleren en het vakinhoudelijke en educatieve deel van de (master)opleidingen zo goed mogelijk te combineren, zodat leraren beter gekwalificeerd zijn. Tot slot is het zaak dat leraren zich ook gedurende hun loopbaan blijven ontwikkelen, van elkaar blijven leren en carrièremogelijkheden hebben.

**Het werken aan goed onderwijs vereist ook professionele schoolleiders en bestuurders.** Daarom kunnen kwaliteitseisen gesteld worden aan de opleiding en vaardigheden van schoolleiders en bestuurders. Het wordt steeds duidelijker hoe belangrijk de rol is die schoolleiders, naast leraren, spelen in de kwaliteit van het onderwijs.<sup>70</sup> Bij die rol als onderwijskundig leider op een school hoort een betere positionering en een passende beloning, vooral in het primair onderwijs. Betere positionering betekent dat de overheid samen met het veld verkent hoe de professionele ruimte van schoolleiders beter kan worden verankerd. Voor leraren is dat al eerder gebeurd. Professionele ruimte is een bewezen manier om de kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie van het werk te vergroten.

**De beste docenten en schoolleiders zijn nodig op de meest uitdagende plekken.** De werkdruk in het onderwijs is hoog en dat geldt in het bijzonder voor scholen waar veel leerlingen zitten met (een risico op) onderwijsachterstanden. Op dit moment zijn er signalen dat het lerarentekort scholen met een uitdagende leerlingpopulatie het hardst raakt. Om in te spelen op verschillen tussen scholen, is het nodig om ook in beleid verschil te maken tussen scholen en tussen leraren.<sup>71</sup> Daarom ontvangen scholen met veel leerlingen met een risico op onderwijsachterstanden extra middelen in het kader van het NPO. Ook wordt er via een arbeidsmarkttoelage voor leraren op scholen met een uitdagende populatie bijgedragen aan het behouden en aantrekken van leraren juist waar dit het hardste nodig is. In het basisonderwijs ontvangen scholen naast bovengenoemde NPO-middelen sinds 2019-2020 geld op basis van een nieuwe indicator voor het risico op onderwijsachterstanden. Deze is ontwikkeld door het CBS. De indicator in het voortgezet onderwijs is niet meer actueel en wordt momenteel herijkt.

**Metten is weten: in de klas, en voor effectief beleid.** Dat geldt in de eerste plaats in de klas, door onderwijs te bieden dat aansluit bij waar de leerling staat. Het geldt ook voor beleid: goed inzicht in de onderwijsresultaten is noodzakelijk om effectief de problemen in het onderwijs aan te kunnen pakken. In het primair onderwijs wordt al veel gebruikgemaakt van gestandaardiseerde, landelijk genormeerde toetsen – in leerlingvolgsystemen en met de eindtoets in groep 8. Voor het voortgezet onderwijs is het centraal schriftelijk examen veelal het eerstvolgende moment van gestandaardiseerde toetsing. Omdat het lastig is hier een landelijk beeld over te verkrijgen, worden er nu peilingsonderzoeken opgezet.<sup>72</sup> Door informatie over op- en afstroom beter bij te houden, ontstaat er ook ruimte om het effect te onderzoeken van brede en heterogene brugklassen. Door deze

<sup>70</sup> Onderwijsraad (2018). Een krachtige rol voor schoolleiders.

<sup>71</sup> CPB (2018). Bewezen (in)effectieve maatregelen tegen leerachterstanden in het primair onderwijs.

<sup>72</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/02/17/nationaal-programma-onderwijs-steunprogramma-voor-herstel-en-perspectief>

brugklassen te volgen wordt duidelijk of en welke leerlingen gebaat zijn bij een specifieke onderwijsvorm.<sup>73</sup> Er is ook meer landelijk genormeerde toetsing nodig voor het mbo. De prestaties van mbo-studenten op de centrale examens taal en rekenen worden niet stelselmatig gemonitord. De Inspectie van het Onderwijs wijst erop dat dit wel belangrijk is.

**Het versterken van onderzoek en wetenschap is essentieel voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken.** Er is hoogwaardige wetenschap en innovatie nodig om maatschappelijke vraagstukken op te lossen en toekomstig verdienvermogen te creëren. Daarnaast moet toekomstig talent worden opgeleid. Kennis is uiterst mobiel en omringende landen schuwen niet om de grootste talenten aan te trekken. Dit geldt met name voor toponderzoekers. Het is wenselijk dat Nederlandse onderzoekers succesvol kunnen blijven meedoen in de vorming van Europese onderzoeksconsortia. Binnen het onderzoeks- en wetenschapssysteem is daarbij de balans belangrijk tussen een goede, brede basis en gerichte investeringen.

### 3.2 Werkenden gelijk behandelen en mobiliteit versterken vergroot de kans dat iedereen mee kan blijven doen

**De coronacrisis heeft de kwetsbaarheid van flexibele arbeid getoond.** Werk is niet alleen van belang voor het inkomen van mensen, maar zorgt er ook voor dat ze meedoen in de maatschappij. De werkgelegenheid is tijdens de coronacrisis behoorlijk op peil gebleven: de arbeidsparticipatie is hoog en de werkloosheid is laag. Er zijn echter grote verschillen op de arbeidsmarkt. De baanzekerheid is voor een groeiende groep werkenden afgenomen door de flexibilisering van de arbeidsmarkt. De coronacrisis heeft deze tegenstellingen nadrukkelijk laten zien. Werkenden met vaste contracten behielden veelal hun werk en hadden een stijgend inkomen. Ze zijn goed bereikbaar voor steun en hebben met de WW een goed vangnet. Maar werkenden met flexibele contacten en zzp'ers zijn veel vaker werk kwijtgeraakt. Vooral zzp'ers zijn lastiger te bereiken met het huidige steuninstrumentarium, zowel voor de reguliere sociale voorzieningen als voor de noodsteun. Werkenden gelijk behandelen en investeren in mobiliteit vergroot de productiviteit en de baanzekerheid in Nederland. Door de vergrijzing raakt langzaam de rek uit het arbeidsaanbod. Ondanks de hoge arbeidsdeelname zijn er structureel zo'n 3,8 miljoen mensen die niet deelnemen aan de arbeidsmarkt. Dit gaat vooral om scholieren en studenten, mensen die zorgen voor een gezin of huishouden, arbeidsongeschikten en gepensioneerden. Maar er zijn ook bijna 600 duizend Nederlanders die wel willen werken, maar om uiteenlopende redenen niet gezocht hebben naar werk of niet beschikbaar zijn. Daarnaast werken er circa 4,5 miljoen mensen in deeltijd. In het eerste kwartaal van 2021 waren er voor het eerst meer werknemers in deeltijd dan in voltijd, een verder bewijs van de unieke deeltijdcultuur in Nederland. Dit is eerder beschreven in het IBO Deeltijdwerk, dat ook varianten en handelingsopties biedt.<sup>74</sup>

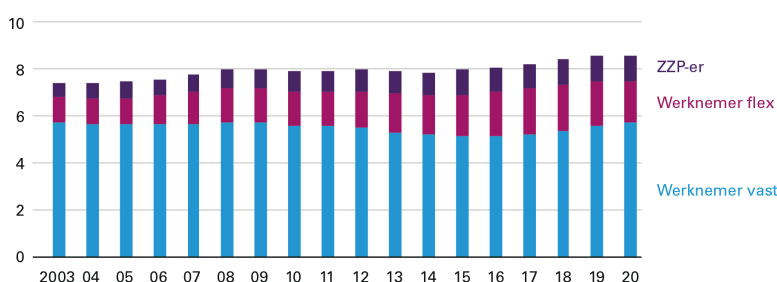
<sup>73</sup> Advies van de Onderwijsraad (2021). Later selecteren, beter differentiëren.

<sup>74</sup> Rijksoverheid (2020). IBO Deeltijdwerk: De(el)tijd zal het leren | Rapport | Rijksoverheid.nl

### 3.2.1 Flexibilisering van de arbeidsmarkt en gebrekkige aansluiting van vaardigheden bij baanwisselingen zorgen voor ongelijkheid in baan- en inkomenszekerheid

**Er bestaan grote verschillen op de arbeidsmarkt tussen werkenden met en zonder een vast contract.** Tussen 2003 en 2019 groeide het aantal werknemers met een flexibel contract met bijna een miljoen, haast een verdubbeling.<sup>75</sup> De werkenden in deze groep hebben te maken met onzekerheid over hun baan, werk en inkomen. Dit geldt des te meer als zij al een zwakkere positie op de arbeidsmarkt hebben, zoals mensen met een laag opleidingsniveau, een migratieachtergrond of weinig werkervaring. In dezelfde periode groeide het aantal zelfstandigen met bijna 500 duizend. Zelfstandigen vallen in het algemeen niet onder de collectieve regelingen voor werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid en zijn vaak niet of beperkt privaat verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid.

**Figuur 3.2.1 Type arbeidsrelatie werkenden in Nederland 2003-2020 (aantallen x 1.000)**



Bron: CBS

**De economie kan gevoeliger worden voor schokken doordat de risicoverdeling verandert.** Het kabinet heeft de verschillen tussen werknemers met een vast en flexibel contract verkleind en heeft maatregelen genomen om de verschillen tussen werknemers en zelfstandigen te verkleinen. Dat neemt niet weg dat de sociale zekerheid ook op dit moment aan minder werkenden dekking biedt dan in het verleden. Ook worden economische risico's vaker gedragen door individuen dan door bedrijven of het collectief. Daardoor is er minder sprake van automatische vraagstabilisatie.<sup>76</sup> Een flexibele schil helpt bedrijven zich aan te passen aan economische schokken. Tegelijkertijd maken flexibele werknemers in vergelijking met vaste werknemers relatief veel gebruik van regelingen zoals de WW en de WIA. Ook kunnen werkenden met een sterkere positie zich via het zzp-schap onttrekken aan de solidariteit in het stelsel. Deze tendensen samen verzwakken het draagvlak van het stelsel van de sociale zekerheid.

**Gedwongen beroepswisselingen kunnen leiden tot inefficiënte inzet van vaardigheden en zo ongelijkheden tussen groepen vergroten.** Bij gedwongen ontslagen, bijvoorbeeld door automatisering, digitalisering en globalisering, wisselen mensen relatief vaak niet alleen van baan maar ook van beroep. Daarbij letten werknemers en werkgevers vaak te veel op de taken die werknemers al hebben uitgevoerd en te weinig op de onderliggende vaardigheden die hen in staat stellen ook andere taken uit te voeren. Hierdoor worden in een nieuwe baan niet alle vaardigheden van

<sup>75</sup> StatLine - Werkzame beroepsbevolking; positie in de werkring (cbs.nl)

<sup>76</sup> SEO (2017). Evaluatie van fiscale ondernemersregelingen.

werknemers benut, waardoor hun productiviteit en loon permanent lager uitvallen.<sup>77</sup> Met name in tekortsectoren zoals zorg en onderwijs liggen er kansen om mismatchen op de arbeidsmarkt te voorkomen door het benutten van vaardigheden. Dit effect wordt versterkt, doordat werkenden in een zwakkere positie relatief vaak langer werkloos zijn. Hoe langer werkloos, hoe groter de erosie van vaardigheden en hoe lager de kans op nieuw, duurzaam werk tegen een vergelijkbaar loon.

### *3.2.2 Het gelijker behandelen van verschillende contracten op gebied van fiscaliteit, arbeidsrecht en sociale zekerheid geeft meer mensen baan- en inkomenszekerheid*

**De commissie-Borstlap adviseert om alle werkenden zo gelijk mogelijk te behandelen, zodat contractkeuzes niet verstoord worden.** De commissie-Borstlap wijst op de (te) ongelijke behandeling van de contracten van zzp'ers en werknemers, die zich vertaalt in kosten- en beloningsverschillen. Zo berekent de commissie-Borstlap dat bij arbeids- of inhuurkosten van 64.409 euro voor een bedrijf, het netto inkomen voor toeslagen voor een werknemer 33.428 euro bedraagt, maar voor een IB-ondernemer 40.676 euro. Dit verstoort de contractkeuze: de fiscale verschillen dragen er sterk aan bij dat werknemers kiezen of zich gedwongen voelen flexibele arbeidsrelaties aan te gaan, ook als de aard van het werk daar niet om vraagt. Onderstaande aanbevelingen over de fiscaliteit zijn dan ook belangrijke stappen om de verstoorde contractkeuze te corrigeren. De commissie-Borstlap beveelt aan om de ondernemersfaciliteiten, zoals de zelfstandigenaftrek en mkb-winstvrijstelling volgens een herkenbaar tijdspad spoedig (verder) af te bouwen. Deze aanbeveling wordt ondersteund door andere rapporten en instituties, zoals het IBO ZZP, het IMF<sup>78</sup>, de Europese Commissie en de OESO.<sup>79</sup> Daarnaast beveelt de commissie aan om de fiscale voordelen die directeur-grotoaandeelhouders (dga) genieten sterk te beperken. Ook zou het eventueel stimuleren van ondernemerschap in de fiscale sfeer gericht moeten zijn op de activiteiten die ondernemers onderscheiden van werknemers, zoals het investeren in (fysiek) kapitaal.

**De verschillen in regulering van flexibele en vaste contracten van werknemers zijn verkleind; de commissie-Borstlap adviseert deze trend door te zetten.** Een flexibel contract, met daaruit voortvloeiende inkomensonzekerheid, kan de levensplanning van werknemers in de weg staan. Bijvoorbeeld bij het kopen van een huis of het krijgen van kinderen. Op het gebied van flexibele en vaste contracten heeft het kabinet met de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab) de verschillen verkleind op meerdere punten. Belangrijke maatregelen in de Wab zijn hogere WW-premies voor flexibele contracten, een gelijke transitievergoeding voor flexibele en vaste contracten, de invoering van de cumulatiegrond bij ontslag en een strakkere regulering van payrolling. Het ontlasten van werkgeverschap is een andere manier om te stimuleren dat werkgevers duurzame arbeidsrelaties aangaan. Het kabinet heeft bijvoorbeeld stappen gezet om kleine werkgevers financieel tegemoet te treden voor de kosten van loondoorbetaling bij ziekte. Kleine werkgevers kunnen deze tegemoetkoming aanwenden om zich goed te verzekeren, bijvoorbeeld via de tijdens deze kabinetsperiode geïntroduceerde mkb-verzuimontzorgverzekering. Deze

<sup>77</sup> Nedelkoska, L., F. Neffke en S. Wiederhold (2015). Skill mismatch and the costs of job displacement. Working paper CESifo conferentie September 2015.

<sup>78</sup> IMF (2019). [The Kingdom of the Netherlands—Netherlands : 2019 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for The Kingdom of the Netherlands—Netherlands \(imf.org\)](#)

<sup>79</sup> [OECD Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

verzekering dekt het financiële risico af van loondoorbetaling bij ziekte en helpt de kleine werkgever bij de verplichtingen en taken rondom loondoorbetaling bij ziekte. Al met al zijn de kosten- en risicoverschillen tussen contractvormen verminderd. Doel is dat flexibel werk wordt gebruikt waar de aard van het werk daarom vraagt en niet omdat het een kostenvoordeel oplevert. Deze richting ligt in lijn met de voorstellen van de commissie-Borstlap, die adviseert om de verschillen tussen flexibele en vaste contracten nog verder terug te brengen. Dit om te voorkomen dat werknemers blijven hangen in tijdelijke contracten en flexwerkers de garantie te geven dat ze een minimaal aantal uren zullen werken.

**Er zijn meer aanpassingen aan het stelsel nodig om verder te werken aan een gelijk spelveld.** Naast verschillen tussen werkenden in de fiscale behandeling, zorgen ook andere verschillen in de instituties rondom werk voor een ongelijk spelveld tussen zelfstandigen en werknemers. Zelfstandigen zijn bijvoorbeeld niet automatisch verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid en dragen dit risico veelal zelf. De commissie-Borstlap geeft aan dat alle werkenden verzekerd zouden moeten zijn tegen arbeidsongeschiktheid. Het kabinet en de sociale partners hebben in het kader van het Pensioenakkoord afspraken gemaakt over de invoering van een verplichte publieke verzekering voor arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen. Het kabinet onderzoekt hoe deze publieke verzekering op een uitvoerbare, betaalbare en uitlegbare wijze kan worden ingericht. Hiervoor baseert het zich op het advies van Stichting van de Arbeid van maart 2020. Dit advies omvat een verplichte verzekering voor zelfstandigen die geen werkgever zijn, dus zonder zelfstandigen en dga's met personeel, maar de precieze afbakening moet nog worden uitgewerkt. Ook verschillen in pensioenopbouw zijn een belangrijke oorzaak voor de kostenverschillen tussen werkenden. Voor het nieuwe pensioenstelsel wordt al experimenteerwetgeving uitgewerkt om pensioenfondsen en verzekeraars de ruimte te geven nieuwe producten te ontwikkelen voor zelfstandigen. Ook wordt de fiscale behandeling van de tweede en derde pijler gestroomlijnd. Daarbij blijft pensioensparen vrijwillig voor zelfstandigen, in tegenstelling tot de verplichte regelingen voor veel werknemers. Ten slotte zijn ook de toegang tot scholing en ontwikkelingsmogelijkheden voor zelfstandigen van belang voor een gelijk spelveld.

*3.2.3 De aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt helpt mensen beter een baan te vinden waarin ze hun talenten kunnen benutten*

**De aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, en vervolgens een leven lang ontwikkelen, is volgens de commissie Borstlap essentieel.** Om de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt de komende jaren verder te verbeteren, is het belangrijk in te zetten op het matchen van vraag en aanbod. Dit kan onder meer door studenten beter te ondersteunen bij het maken van goede loopbaan- en studiekeuzes. In voorbereiding op de arbeidsmarkt is een stage essentieel. Hierbij is het zaak om blijvend in te zetten op een voldoende aanbod van stages en op het tegengaan en voorkomen van discriminatie. Daarnaast is het belangrijk dat werknemers mogelijkheden hebben om zich bij te scholen op een veranderende arbeidsmarkt. Er nemen in vergelijking met andere landen relatief weinig volwassenen deel aan diplomagericht onderwijs in Nederland. Hoewel er de afgelopen jaren een aantal goede stappen zijn gezet, blijven een passend scholingsaanbod, maatwerkmogelijkheden, transparantie en financiële drempels een uitdaging. Ten slotte is de principiële vraag of Leven Lang Ontwikkelen hoofdzakelijk een publieke of een private verantwoordelijkheid is.



**Betere arbeidsmarktinformatie gericht op vaardigheden helpt mensen sneller een baan te vinden waarin ze hun talenten kunnen benutten.** Als mensen in een nieuw beroep een deel van hun vaardigheden niet meer benutten, valt hun productiviteit en loon permanent lager uit of blijven zij kwetsbaar voor automatisering en digitalisering.<sup>80</sup> Daarom is arbeidsmarkt-informatie nodig gericht op vakvaardigheden en competenties, zoals ook omschreven in de BMH Ongekend Talent. Daarmee kunnen alle partijen op de arbeidsmarkt betere beslissingen nemen over het zoeken en aanbieden van werk en over bij- en omscholing. Het kabinet heeft voor die wendbaarheid ingezet op het (om)scholen van mensen, om hen zo veel mogelijk in staat te stellen zich aan te passen aan een veranderende arbeidsmarkt. Dit gebeurt bijvoorbeeld door via de SLIM-regeling geld beschikbaar te stellen aan mkb-ondernemingen die willen investeren in leren en ontwikkelen en vanaf 2022 met het STAP-budget. Daarnaast kunnen mensen die worden geraakt door de coronacrisis met de subsidieregeling «NL leert door» kosteloos ontwikkeladviezen krijgen of scholingstrajecten volgen.

### 3.3 Opties voor een eenvoudiger toeslagenstelsel

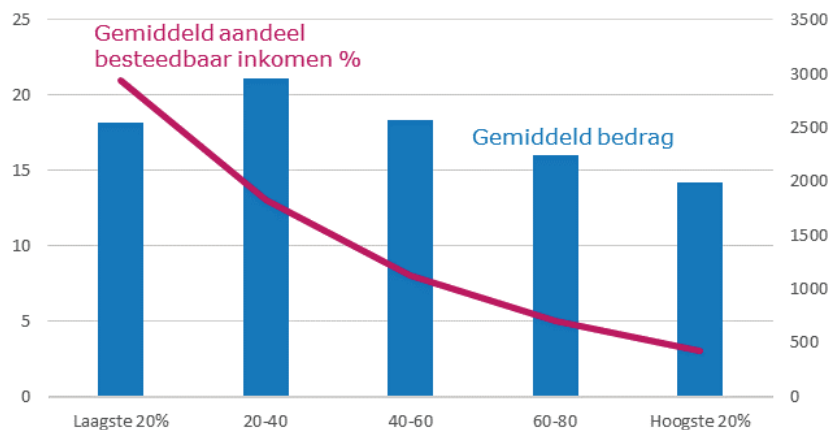
**Er is behoefte aan een eenvoudiger toeslagenstelsel, dat meer zekerheid voor huishoudens biedt.** In de Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel is naar het geheel van het toeslagenstelsel gekeken. Het rapport laat zien dat de problematiek binnen het huidige stelsel moeilijk is op te lossen; de stap naar een nieuw stelsel is dan ook noodzakelijk. Het toeslagenstelsel vergroot de onzekerheid bij mensen met lage inkomens en verwacht bovendien erg veel van degenen die de toeslag(en) moeten aanvragen. Dit zorgt voor significante belasting bij burgers. Figuur 3.3.1 laat zien dat het inkomen van de laagste 20 procent van de inkomens voor gemiddeld ongeveer 20 procent uit toeslagen bestaat. Na uitbetaling van de toeslagen, krijgen de ontvangers geregeld met terugvorderingen en nabetalingsen te maken, omdat de toeslagen worden uitgekeerd op basis van actuele gegevens over hun inkomen en leefsituatie. Als die gegevens achteraf onjuist blijken, volgt een terugvordering. Er worden ongeveer 7,5 miljoen toeslagen uitgekeerd aan 5 miljoen huishoudens. Circa 200.000 burgers hebben te maken met een terugvordering van 1000 euro of hoger.<sup>81</sup> De onzekerheid van deze toeslagen is vaak het grootst bij mensen met een laag en onregelmatig inkomen. Daardoor dragen de terugvorderingen significant bij aan de schuldenproblematiek. Bovendien is het voor lage inkomens moeilijk voldoende financiële buffers op te bouwen, zo volgt uit de analyse van de commissie Draagkracht.<sup>82</sup> Dit maakt deze groep kwetsbaar voor financiële tegenvallers. Deze tegenvallers kunnen voortkomen uit een ingrijpende levensgebeurtenis zoals het verliezen van een baan of een scheiding, maar kunnen ook worden veroorzaakt door het toeslagenstelsel met bijbehorende terugvorderingen.

<sup>80</sup> Nedelkoska, L. en G. Quintini (2018). Automation, skills use and training, OECD SEM Working Paper 202. OESO.

<sup>81</sup> Reactie op motie Lodders/Van Weyenberg, Kamerstukken 2020-2021, 35572 nr. 49 .

<sup>82</sup> Rapport van de Commissie Draagkracht.

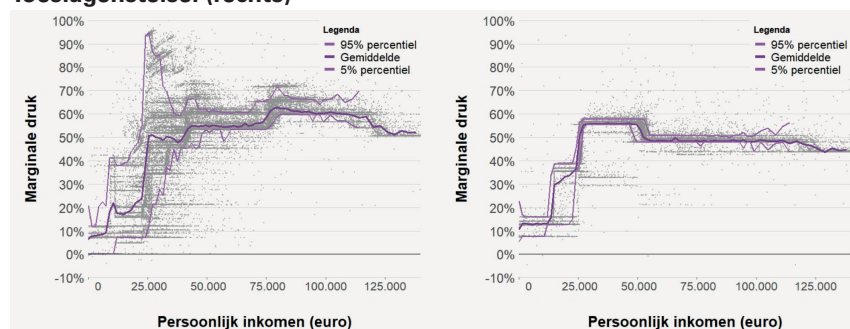
**Figuur 3.3.1 Aandeel toeslagen in inkomen per inkomensgroep (2016)**



Bron: IBO Toeslagen

**De Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel laat zien dat een eenvoudiger stelsel met meer zekerheid stevige politieke keuzes vraagt.** De rapportage illustreert verschillende varianten. In de eerste variant worden de publieke voorzieningen zo toegankelijk mogelijk door de prijzen ervan te verlagen. Doordat toeslagontvangers niet (of minder) hoeven te betalen voor publieke voorzieningen, is er ook geen (of minder) toeslag nodig. Opties hiervoor zijn bijvoorbeeld gratis kinderopvang voor alle kinderen, het verlagen van de huren in de sociale huur of een lagere zorgpremie. In de tweede variant worden de voorzieningen zoveel mogelijk inkomensonafhankelijk gemaakt zodat er minder onzekerheid bestaat over het recht op toeslag. Dit gaat in deze variant samen met een inkomensonafhankelijke uitkeerbare heffingskorting, waardoor het ontvangen bedrag kan worden verrekend met de betaalde belasting. De meest vergaande variant vervangt alle heffingskortingen, aftrekposten en toeslagen door een inkomensonafhankelijke uitkering en eventueel een kinderopvangvoorziening. De varianten gaan onlosmakelijk gepaard met uiteenlopende inkomenseffecten. Figuur 3.3.2 laat zien dat de pieken in de marginale druk verdwijnen door het toeslagenstelsel te versimpelen. Bij al deze varianten moet rekening worden gehouden met de benodigde tijd om dergelijke grote wijzigingen door te voeren. Naast de mogelijkheden voor een nieuw stelsel op de lange termijn is er daarom in het vervolg op de motie-Lodders ook uitgewerkt wat er op de korte termijn mogelijk is om het toeslagenstelsel te vereenvoudigen en verbeteren. Dit wordt besproken in paragraaf 2.2.

**Figuur 3.3.2 Marginale druk in huidige situatie (links) en de meest vergaande variant uit de Eindrapportage Alternatieven voor het Toeslagenstelsel (rechts)**



Bron: Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel

**Alle hiervoor beschreven varianten bevatten een verhoging van het minimumloon.** Met een stijging van het minimumloon van 5 procent en het daaraan gekoppelde sociaal minimum worden de inkomenseffecten van de vereenvoudiging verzacht. De inkomenseffecten kunnen namelijk niet volledig met inkomensonafhankelijke tegemoetkomingen en/of voorzieningen worden opgevangen, zonder dat de belastingdruk te veel oploopt. Een verhoging van het minimumloon en sociaal minimum heeft naar verwachting wel een beperkt negatief effect op de arbeidsdeelname, omdat arbeid duurder wordt. Zo berekent het CPB dat een verhoging van 10 procent van het minimumloon met behoud van de koppeling aan de uitkeringen<sup>83</sup>, de werkgelegenheid structureel met 0,5 procent vermindert.

84

### 3.4 Ruimte voor wonen

**De coronacrisis heeft vooralsnog geen effect op de huizenmarkt.** Misschien wel een van de opvallendste ontwikkelingen tijdens de coronacrisis, is de ontwikkeling van de huizenprijzen. De nominale huizenprijzen<sup>85</sup> zijn volgens het CBS in juli 2021 ruim 20 procent hoger dan tijdens de eerste lockdown (maart 2020) en 37 procent hoger dan de top in 2008 (zie figuur 3.4.1, linker-as). Gecorrigeerd voor inflatie is de top circa 12 procent hoger. Ook de verkoop van woningen viel tijdens de coronacrisis niet terug, zoals blijkt uit het aantal transacties (zie figuur 3.4.1, rechter-as). Dit is opvallend, omdat uit onderzoek blijkt dat in Nederland huizenprijzen doorgaans dalen tijdens een economische crisis.<sup>86</sup> Dit hebben we bijvoorbeeld gezien in de jaren tachtig en bij de financiële crisis van 2008/2009 (zie figuur 3.4.1). Hogere huizenprijzen zijn gunstig voor woningbezitters, want hun vermogen neemt toe. Voor koopstarters wordt een woning hierdoor echter moeilijker te bereiken. Zij moeten bij een hogere prijs meer eigen geld inbrengen of een hogere hypotheeklening afsluiten. Met een gemiddelde huizenprijs van circa 400 duizend euro is het voor lagere- en middeninkomens moeilijk om een huis te kopen. De verschillen tussen mensen die al een huis bezitten en mensen voor wie dat (nog) niet geldt, nemen door deze ontwikkelingen toe.

<sup>83</sup> Vrijwel alle uitkeringen zijn gekoppeld aan het minimumloon, ook de loongerelateerde uitkeringen zoals de WIA, WW en ZW.

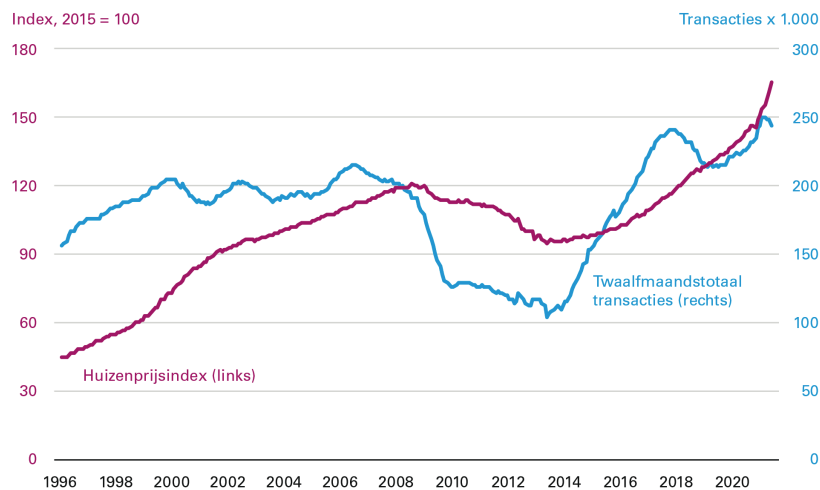
<sup>84</sup> CPB (2020). Notitie effecten verhogen minimumloon.

<sup>85</sup> Het gaat hier om de markt voor bestaande koopwoningen.

<sup>86</sup> Zie bijvoorbeeld Van der Windt, N., Francke, M., De Vries, P. en P. van Dalen (2015). *Woningprijzen koppelen zich regelmatig los van fundamenten*. Real Estate Research Quarterly, 14(2): 4-12.

De hoge huizenprijzen kennen drie hoofdoorzaken die hieronder nader worden besproken: 1) de lage rente 2) de krappe markt, en 3) de fiscale behandeling.<sup>87</sup>

**Figuur 3.4.1 Verdere stijging huizenprijzen en transacties ondanks de coronacrisis**



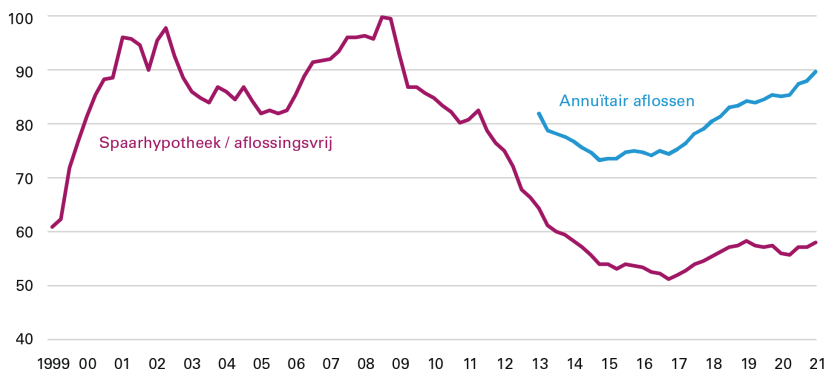
Bron: CBS, Kadaster en ministerie van Financiën

**De lage rente leidt tot lagere maandlasten voor huizenbezitters die een hypotheek af- of oversluiten.** De gemiddelde Nederlandse hypotheekrente voor nieuwe hypotheekleningen is sinds de jaren tachtig steeds verder gedaald van bijna 13 procent naar circa 1,6 procent in mei 2021. Een lage rente zorgt ervoor dat de maandlasten bij een hogere hypotheeklening beter zijn te dragen. Uit de betaalbaarheidsindex van DNB (zie figuur 3.4.2) blijkt dat de huidige maandlasten voor recente koopstarters<sup>88</sup> lager liggen dan bijvoorbeeld in 2008 of begin 2000. De invoering van de fiscale aflossingsseis in 2013 om in aanmerking te komen voor hypotheekrenteaftrek vergroot de buffers van eigenwoningbezitters. Ook beperkt deze maatregel – in combinatie met de gemaximeerde *loan-to-value* van 100 procent (sinds 2018) – eventuele toekomstige restschuldproblematiek.

<sup>87</sup> Verwachte prijsstijgingen vormen volgens Van der Windt et al. (2015) op de korte termijn ook een belangrijk effect. Deze verwachtingen hangen ook samen met de (zeer) krappe markt, die verderop wordt besproken.

<sup>88</sup> Om precies te zijn, heeft het betrekking op het deel van de index dat gaat over nieuwe leningen die op minimaal annuïtaire basis binnen 30 jaar worden afgelost om in aanmerking te komen voor hypotheekrenteaftrek. De andere lijn betreft huishoudens met een hypotheeklening, bestaande uit een aflossingsvrij deel (50 procent) en een deel spaarhypotheek (50 procent).

**Figuur 3.4.2 Ontwikkeling betaalbaarheidsindex**



Bron: DNB

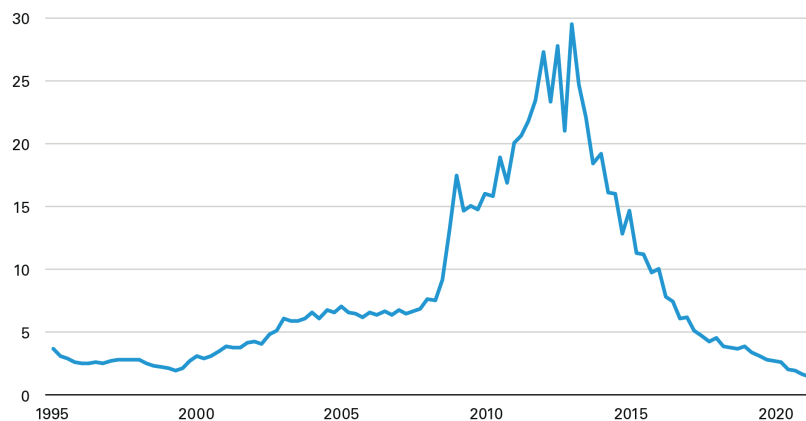
**De Nederlandse woningmarkt is zeer krap; er is een forse bouwopgave.**

De krapte-indicator van de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM)<sup>89</sup> is historisch laag. Gemiddeld konden kopers in 1995-2007 (voor de financiële crisis) volgens de NVM kiezen uit vier à vijf woningen, momenteel is dat volgens de NVM 1,4 (zie figuur 3.4.3). Deze krappe markt uit zich in een sterke stijging van de huizenprijzen.<sup>90</sup> De krapte is daarnaast niet alleen relevant voor huizenkopers, maar ook voor huurders en aandachtsgroepen, voor wie het vinden van een geschikte woning ook lastig is. Oorzaken voor de krappe markt zijn onder meer de stikstofproblematiek, onderschatting van de bevolkingsgroei en een te lage capaciteit in de bouwsector in de nasleep van de kredietcrisis (zie BMH-wonen). Er ligt dus een grote bouwopgave en het is van belang om de bestaande voorraad woningen zo goed mogelijk in te zetten en te zorgen dat iedereen goed en betaalbaar kan wonen. De afgelopen kabinetsperiode zijn grote stappen gezet om de krapte aan te pakken, maar de komende tien jaar moet nog veel werk worden verzet. Het komende kabinet kan volgens het rapport BMH-wonen overwegen om een nationale woonagenda uit te zetten, in samenwerking met provincies, gemeenten en corporaties. Daarbij is een aandachtspunt de onbalans tussen de opgaven waarvoor corporaties staan en de middelen die zij hiervoor hebben. Het is daarbij een optie dat de Rijksoverheid de medeoverheden ondersteunt bij het onrendabele deel van de publieke kosten bij woningbouw, zoals de infrastructurele kosten. Een efficiënte inzet van financiële middelen vereist wel dat geen andere knelpunten de bouwcapaciteit op de korte termijn beperken. Een duidelijke stip op de horizon over de bouwopgave en innovatie van het bouwproces kan helpen om de komende jaren de bouwcapaciteit te vergroten.

<sup>89</sup> De krapte indicator van de NVM deelt het aantal verkopen door het beschikbare aanbod van koopwoningen.

<sup>90</sup> Van Dalen et al. (2016) vinden een correlatie van 87 procent tussen de krapte-indicator en de huizenprijnsindex van het CBS.

**Figuur 3.4.3 Aantal keuzemogelijkheden voor kopers erg laag**



Bron: NVM/Brainbay

**Doorstroming draagt eraan bij dat huurders kunnen wonen in een woning die past bij hun inkomen.** In de sociale huursector draagt de inkomensafhankelijke huurverhoging eraan bij om de huur voor mensen met hoge (midden)inkomens meer passend te maken bij hun inkomen. Ook komt de huur daardoor meer in de buurt van de lasten die zij in een koopwoning of vrije (midden)huur moeten opbrengen. Als deze huurders met een hoog (midden)inkomen besluiten te verhuizen, komt er een woning beschikbaar voor een huishouden met een lager inkomen. Hiermee zijn in de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet in het beperken van het zogenoemde 'goedkoop scheefwonen': wonen in een huurwoning die te goedkoop is in verhouding tot het inkomen. Afgelopen jaar hebben woningcorporaties daarnaast voor huurders die 'duur scheefwonen' eenmalig de huren verlaagd om de betaalbaarheid te verbeteren en betalingsrisico's te verminderen.

**Verschillende rapporten geven aan dat er verdere stappen kunnen worden gezet in het beperken van de hypotheekschulden en prijscycliciteit.** De hypotheekrenteaftrek stimuleert mensen om de aankoop van hun woning te financieren met schulden. Dit geeft mensen een prikkel om relatief veel geld te besteden aan wonen. Nederland heeft mede daardoor met circa 90 procent van het bbp een relatief hoge hypotheekschuld. Mede hierdoor zijn de huizenprijzen in Nederland (net als in Denemarken, met eveneens een bovengemiddelde schuldratio) relatief hoog in Europees perspectief, zeker in vergelijking tot bijvoorbeeld Duitsland.<sup>91</sup> Ook de volatiliteit van de Nederlandse huizenprijzen is relatief hoog in internationaal perspectief, volgens het rapport *De cycliciteit van de woningmarkt* (2020). Daarbij geeft het rapport aan dat het beperken van fiscale stimulering kan bijdragen aan een lagere prijscycliciteit. Het CPB (2020) schat dat de huidige subsidie op het eigenwoningbezit leidt tot ongeveer 14 procent hogere huizenprijzen.<sup>92</sup> Het huidige kabinet heeft al belangrijke stappen gezet door de maximale hypotheekrenteaftrek versneld af te bouwen tot circa 37 procent (tarief eerste schijf in box 1), met jaarlijkse stappen van 3 procentpunt (voorheen 0,5 procentpunt) tot en met 2023. Verschillende rapporten van bijvoorbeeld

<sup>91</sup> Zie bijvoorbeeld het rapport [De cycliciteit van de woningmarkt](#) (2020).

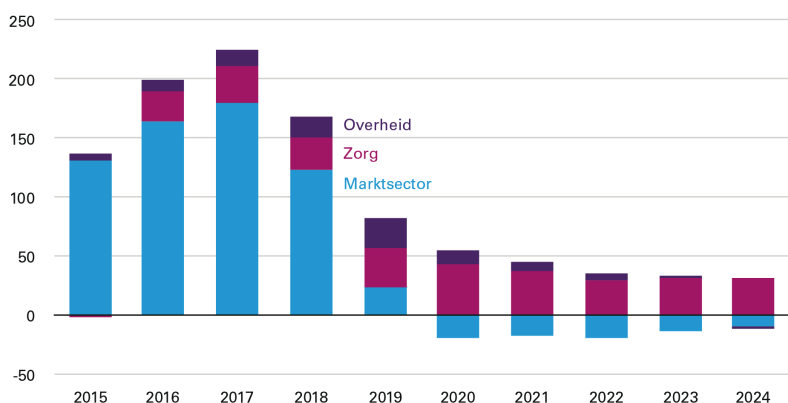
<sup>92</sup> [Kansrijk woonbeleid – Update 2020](#) (cpb.nl).

het CPB, DNB, de OESO, de ECB, het IMF en ambtelijke werkgroepen<sup>93</sup> adviseren om in de toekomst het fiscale voordeel voor eigenwoningbezitters verder af te bouwen.

### 3.5 Naar een toekomstbestendige zorg

**In Nederland worden we gelukkig steeds ouder, maar ouderdom gaat gepaard met een toenemende en complexere zorgvraag.** Ook de toename van medische mogelijkheden vergroot de vraag naar zorg. Dit leidt tot een verwachte stijging van het beroep op zorgprofessionals (zie figuur 3.5.1), terwijl de beroepsbevolking de komende twintig jaar naar verwachting nauwelijks groeit en het aantal beschikbare mantelzorgers bovendien daalt (figuur 3.5.2). Ook is de werkdruk voor professionals hoog en de instroom van nieuw zorgpersoneel onvoldoende. Als we niets doen, kunnen we onze gezondheidszorg niet op het huidige niveau houden. Zonder maatregelen moeten we inleveren op de drie publieke doelen in onze zorg – kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid – en zijn aanpassingen in de aanspraken en verhogingen van verplichte eigen bijdragen van mensen onvermijdelijk.

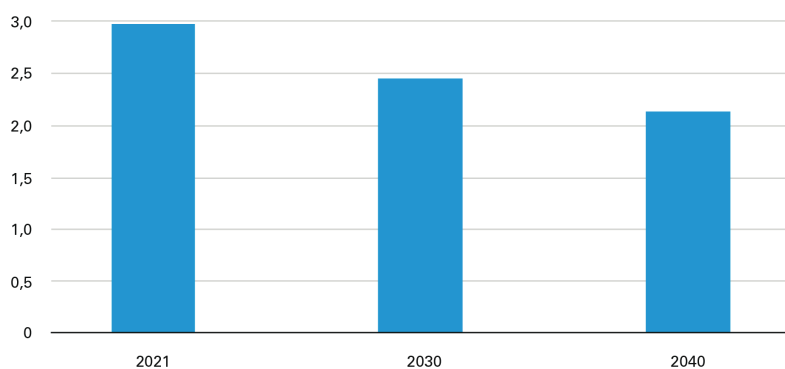
**Figuur 3.5.1 Verwachte toename zorgpersoneel kan leiden tot verdrinking arbeidsmarkt (verandering werkgelegenheid x 1000).**



Bron: CBS en ministerie van Financiën

<sup>93</sup> Zie onder meer [bouwstenen voor een beter belastingstelsel](#) (2020), [Brede Maatschappelijke Heroverwegingen](#) (BMH-wonen, 2020) en [Kansrijk Wonen](#) (CPB, 2020).

**Figuur 3.5.2 Steeds minder werkenden per oudere**



Bron: CBS en ministerie van Financiën

**De coronacrisis heeft ons in verschillende opzichten de kracht van onze zorg laten zien.** We hebben veel deskundige en betrokken zorgprofessionals en bestuurders gezien die zo goed mogelijk deden wat nodig was om coronapatiënten op te vangen en te verplegen: in het ziekenhuis, in instellingen voor langdurige zorg en bij mensen thuis. De crisis heeft ons ook voor flinke uitdagingen gesteld. We werden geconfronteerd met schaarste en hebben geleerd wat er nodig is om hiermee om te gaan. We moeten hieruit lessen trekken voor de toekomst van de zorg, waarin schaarste een gegeven is.

**Een eerste les voor de toekomst is dat we te allen tijde een robuust en flexibel zorglandschap nodig hebben.** Een goede organisatie van de publieke gezondheid is nodig om voorbereid te zijn op dreigingen van (nog onbekende) ziekteverwekkers. Bij deze goede organisatie hoort samenwerken binnen het zorgstelsel en sturing waar nodig vanuit de overheid. We hebben ook lessen geleerd over het functioneren van ons zorgstelsel, waarmee we de zorg toekomstbestendig kunnen maken. Hierbij spelen drie aandachtspunten een centrale rol: 1) preventie en gezondheid, 2) samenwerking, coördinatie en regie, en 3) zorgvernieuwing en werkplezier voor de zorgprofessionals.

### *3.5.1 Preventie en gezondheid*

**De houdbaarheid van de zorg is gebaat bij het vooropzetten van gezondheid en het voorkomen van zorg.** Een goede gezondheid maakt ons weerbaar en dat is voor iedereen van belang. Een vijfde van de ziektelast is gerelateerd aan ongezond gedrag en een ongezonde leefstijl, die vermijdbaar zijn. Het is in het algemeen belang om de baten van gezonde keuzes beter te betrekken bij de inrichting van onze leefomgeving, de economie en zorg. Dit vraagt om een verschuiving van de aandacht die nu vooral uitgaat naar ziekte en het verlenen van zorg. Meer inzet op het voorkomen van zorg verlicht de druk op de zorg, maakt ons weerbaarder tegen mogelijke nieuwe infectieziekten, helpt het arbeidspotentieel te vergroten, geeft kinderen een betere en meer gelijkwaardige start en maakt het mogelijk dat ouderen langer zelfstandig kunnen blijven.

**We kunnen mensen stimuleren om hun leefstijl te verbeteren door dit makkelijker en aantrekkelijker te maken.** Te denken valt aan regulering (bijvoorbeeld van het aanbod van ongezonde producten), prijsmaatregelen en campagnes. Daarnaast draagt het oplossen van structurele uitdagingen op verschillende beleidsterreinen bij aan de volksgezondheid. Voorbeelden hiervan zijn betere onderwijskwaliteit, het verbeteren van



arbeidsomstandigheden en woonkwaliteit en een gezondere leefomgeving. Juist zorgprofessionals vervullen een belangrijke rol bij het bevorderen van gezondheid. Zij kunnen daarbij gebruikmaken van de mogelijkheden die e-health-toepassingen bieden om mensen te helpen zelf hun eigen gezondheid te verbeteren. De bekostiging van de zorg moet hierop aansluiten. Ook kunnen de zorgverzekeraars bij het inkopen van zorg afspraken maken om de beweging van zorg naar gezondheid te stimuleren.

**Verschillende kostenbesparende interventies bieden concrete aanknopingspunten om de inzet op preventie op te schalen.** Het is hierbij van belang dat er beter samengewerkt wordt tussen gemeenten, zorgverzekeraars en zorgkantoren. De overheid kan de totstandkoming van de benodigde afspraken versnellen door de taken en verantwoordelijkheden voor het organiseren van preventie duidelijker te beleggen, bijvoorbeeld door deze wettelijk te verankeren.

### *3.5.2 Samenwerking, coördinatie en regie*

**Een betere coördinatie van de zorg is niet alleen in crisistijd van belang.**

Goede coördinatie is ook nodig om zorgaanbieders beter in staat te stellen de toenemende en veranderende zorgvraag op te vangen. Zorg wordt beter en doelmatiger naarmate deze beter aansluit bij de daadwerkelijke behoefte van de cliënt en de verantwoordelijkheid die hij zelf kan dragen voor zijn gezondheid. Het aanbod is nu soms niet effectief. Dit geldt vooral voor mensen met meerdere chronische aandoeningen, voor mensen die sociaal en lichamelijk kwetsbaar zijn en voor mensen die aan de grenzen van hun zelfredzaamheid zitten. Dit heeft als risico dat hun situatie verergert en deze groepen afhankelijk worden van zwaardere en daarmee duurdere zorg. Als onderdeel van de beweging naar de Juiste Zorg op de Juiste Plek hebben zorgprofessionals de afgelopen jaren oplossingsrichtingen uitgewerkt om via samenwerking de zorg beter en doelmatiger aan te bieden. De benodigde samenwerking tussen zorgorganisaties komt nu soms moeizaam of helemaal niet tot stand. Er mag verwacht worden dat zorgverzekeraars hier meer regie pakken om effectieve oplossingsrichtingen verder op te schalen.

### *3.5.3 Zorgvernieuwing en werkplezier voor zorgprofessionals*

**Vernieuwing in de manier van werken kan zorgprofessionals meer zeggenschap geven en hun werkplezier bevorderen.** Op deze manier blijft

werken in de zorg aantrekkelijk. Vernieuwing kan ook sterk bijdragen aan de houdbaarheid van de zorg. Innovatie via e-health kan helpen om zorg meer persoonlijk en dicht bij huis (of thuis) te kunnen blijven verlenen. Van de coronacrisis hebben we geleerd dat digitaal ondersteunde zorg en e-health-toepassingen in de praktijk de druk op de zorg kunnen verkleinen. Ook is het delen van gegevens tussen zorgaanbieders in de regio en met de GGD'en en het RIVM, bijvoorbeeld over de beschikbaarheid van ziekenhuisbedden, essentieel gebleken om de gevolgen van een pandemie op te vangen. De vooruitgang op het gebied van digitale zorg en gegevensuitwisseling is essentieel voor de toekomstbestendigheid van de zorg. In de zorg wordt een hoge regeldruk beleefd, omdat er veel verantwoording wordt gevraagd over bijvoorbeeld vergoeding en kwaliteit van zorg. Dit vraagt om een voortzetting van alle initiatieven om de administratieve lastendruk terug te dringen en de gegevensuitwisseling te verbeteren, samen met het zorgveld. Daarnaast is het belangrijk om de hoge werkdruk die zorgprofessionals ervaren, te verminderen, en zeggenschap en loopbaanmogelijkheden te verbeteren. Inzetten op goed werkgeverschap kan eraan bijdragen dat zorgprofessionals optimaal functioneren en meer

werkplezier ervaren. Met het oog op de enorme belasting tijdens de coronacrisis is aandacht hiervoor extra urgent geworden. Een goed herstel van onze zorgprofessionals is van belang voor de kwaliteit van de zorg.

### 3.6 Duurzame (internationale) veiligheid vergt werken aan weerbaarheid

**Veiligheid, nationaal en internationaal, is een fundament van onze brede welvaart.** Veiligheid en vrijheid kunnen alleen worden geborgd door een krachtige, voldoende uitgeruste en vitale rechtsstaat. Onze rechtsstaat staat van verschillende kanten onder druk. Internationaal nemen de spanningen toe, zoals recente ontwikkelingen in Afghanistan duidelijk maken. Daarnaast worden de dreigingen diverser en complexer, wat onder meer tot uiting komt in de aanvallen in het cyber- en informatiedomein, opspelende conflicten (ook economische) en het toenemende risico op extreem weer. De gebeurtenissen van deze zomer laten nog eens zien dat klimaatverandering ook een veiligheidsvraagstuk is. Daardoor moet zowel nationaal als internationaal steeds vaker een beroep gedaan worden op mensen die, soms met grote risico's voor hun eigen leven, onze veiligheid beschermen. Dit is zeer recent geïllustreerd door de inzet van Defensie in de door overstromingen getroffen gebieden in Limburg, de bestrijding van bosbranden in Albanië, noodhulp aan Haïti en de evacuatie van mensen uit Afghanistan.

**De coronacrisis heeft laten zien hoe kwetsbaar onze veiligheid en (bewegings)vrijheid in feite is.** Hoewel veiligheid en vrijheid vaak vanzelfsprekend lijken, heeft de impact van corona en de daaropvolgende beleidsreactie de afgelopen periode bestaande kwetsbaarheden en afhankelijkheden in onze samenleving extra zichtbaar gemaakt. Al langer nemen dreigingen toe, wat onder meer tot uiting komt in de voortdurende aanvallen op ons Koninkrijk in het cyber- en informatiedomein. Gezien de toegenomen afhankelijkheid van internet is het zaak dat de samenleving en de overheid hier voldoende tegen beschermd zijn en dat er blijvend gewerkt wordt aan cybersecurity en economische veiligheid.<sup>94</sup>

**Een veilige basis is een belangrijke voorwaarde voor een vitale rechtsstaat en een bloeiende economie.** Om de rechtsstaat vitaal te houden, blijven we werken aan regulier onderhoud en modernisering. Burgers en bedrijven moeten de overheid kunnen vertrouwen en voor hun bescherming kunnen terugvallen op de basisprincipes van de rechtsstaat. Dat dit niet altijd vanzelfsprekend is, heeft het rapport «Ongekend onrecht» laten zien.<sup>95</sup> Zorg voor de rechtsstaat vraagt dat dienstverlening toegankelijk, passend en eenvoudig te begrijpen is. Beleid en wetgeving dienen ten dienste van burgers en bedrijven te worden opgesteld, met voldoende oog voor de menselijke maat en het doenvermogen van burgers. Bij de stelselvernieuwing van de rechtsbijstand wordt ingezet op betere informatievoorziening voor burgers over hun rechtspositie, laagdrempeliger advies en waar nodig bijstand bij een gang naar de rechter. De uitdaging daarbij is te komen tot meer oplossingen en minder (onnodige) procedures. Zo kan uiteindelijk worden toegewerkt naar een rechtsstaat die voor burgers en bedrijven ook echt eenvoudiger, sneller en toegankelijker is. Vanaf 2022 is hiervoor extra geld beschikbaar (zie ook paragraaf 2.2.1).

<sup>94</sup> Kamerstukken 31 125, nr. 118, *Defensie Duurzaam Digitaal* inclusief bijlagen, Kamerstuk 26 643, nr. 767, *Cybersecuritybeeld Nederland 2021* inclusief bijlagen en Cybersecurity raad, *Integrale aanpak cyberweerbaarheid*, 6 april 2021.

<sup>95</sup> Kamerstukken II, 2020/21, 35510, nr. 2.

**De significante daling van de geregistreeerde criminaliteit in het afgelopen decennium versluiert een aantal verontrustende ontwikkelingen.** Zowel het gemeten percentage slachtoffers van criminaliteit als de door de politie geregistreeerde criminaliteit daalde sterk tussen 2009 en 2019. In de laatste jaren stokt de daling van het gemeten percentage slachtoffers. In 2019 is, voor het eerst sinds 2011, de geregistreeerde criminaliteit weer toegenomen ten opzichte van het voorgaande jaar (met 4 procent).<sup>96</sup> Naast nieuwe vormen van criminaliteit zoals internetfraude, is met name de aanzienlijke verharding van criminaliteit onder jongeren en de georganiseerde criminaliteit een reden tot zorg. Van deze georganiseerde criminaliteit, die internationaal vertakt en in veel gevallen drugsgerelateerd is, gaat een sterke dreiging en ondermijnende werking uit. Nederland heeft zich ontwikkeld tot een belangrijk productie- en doorvoerland van specifieke soorten drugs. Zo worden de laatste jaren stijgende aantallen locaties voor de productie en opslag van synthetische drugs ontdekt. Voor de door- en uitvoer van cocaïne wordt gebruik gemaakt van logistieke knooppunten zoals de Rotterdamse haven (zie tabel 3.6.1).

Tabel 3.6.1 Omvang inbeslagnames cocaïne in de Rotterdamse haven

Jaar	2012	2014	2016	2018	2020
Hoeveelheid kg	3.600	7.577	13.000	18.947	40.641

Bron: Openbaar Ministerie

**De (internationale) drugscriminaliteit heeft ingrijpende gevolgen voor onze economie en samenleving.** Deze lopen uiteen van gezondheidsschade en verwevenheid van criminele geldstromen met de reguliere economie tot corruptie en een lokroep voor veelal kwetsbare groepen vanwege financieel profijt. De verharding van de georganiseerde drugscriminaliteit komt tot uiting in de drie recente moorden op direct of indirect betrokkenen bij een lopend strafproces. Eerder waren er al andere uitwassen, zoals bedreiging van medewerkers van gemeenten, ontvoeringen of zelfs vergismoorden. De (gepercipieerde) onveiligheid en intimiderende werking die hiervan uitgaat, kan schade toebrengen aan onze rechtsstaat. In dat licht heeft het kabinet besloten om in 2022 554 miljoen euro te besteden aan enerzijds de terugdringing van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit en anderzijds de benodigde bescherming en beveiliging van iedereen die zich beter beschermd moet weten in zijn of haar werk tegen ondermijning. Vanwege de centrale rol van drugscriminaliteit in de Nederlandse georganiseerde criminaliteit is de bestrijding ervan een prioriteit binnen de bredere aanpak van ondermijning.

**Een mix van preventieve en repressieve maatregelen is nodig om groeiende problemen in de toekomst te voorkomen.** Door de weerbaarheid in alle delen en lagen van onze samenleving te versterken kan de omvangrijke criminele economie worden teruggedrongen. Daarvoor is het noodzakelijk om de randvoorwaarden weg te nemen die Nederland aantrekkelijk maken voor ondermijning. Daarbij horen goed toegeruste organisaties die aan de basis staan van onze rechtsstaat. De vooraanstaande positie die Nederland in internationaal perspectief verworven heeft in de globale drugsindustrie moet worden gereduceerd, zodat het functioneren van onze legale economie en logistiek, bestuur en justitiële systeem niet wordt belemmerd.

<sup>96</sup> Zie WODC (2020). [Criminaliteit en rechtshandhaving 2019](#).

**Politieke, economische en militaire spanningen tussen grootmachten groeien; conflicten aan de oost- en zuidgrenzen van Europa blijven opspelen.**<sup>97</sup> Statelijke actoren zetten zowel militaire als niet-militaire middelen in om hun macht en invloed te vergroten en landen schenden de grenzen van onze bondgenoten. Landen vliegen en varen in onze nabijheid. Zodra dit in strijd is met internationale regels is dit een dreiging voor onze veiligheid en stabiliteit, zet het de vrije doorvaart op zee onder druk en kan het onze handelsbelangen schaden. Cyberaanvallen vormen het voornaamste niet-militaire middel. Een ander niet-militair middel is de inzet van vluchtelingen als drukmiddel op EU-lidstaten. Ook bij migratie staat veiligheid centraal: veiligheid bieden in de wereld en in regio's als dat kan, en bescherming bieden in Nederland waar dat nodig is. Samen met medeoverheden werkt het kabinet aan draagvlak voor ruimhartigheid voor wie in nood verkeert, maar ook aan de borging van veiligheid en het aanpakken van misstanden en overlast aan de grenzen van Europa en Nederland. Dat is niet vrijblijvend en legt een verantwoordelijkheid bij alle lagen van de overheid, de maatschappij en maatschappelijke partners.

**Alleen samen met partners en bondgenoten kunnen we onze veiligheid beschermen.** Binnen de NAVO en de EU zijn afspraken gemaakt over de bijdrage die elk land daaraan moet leveren.<sup>98</sup> Nederland heeft de afgelopen jaren eerste stappen gezet in het verhogen van die bijdrage door te intensiveren in Defensie en deze kabinetsperiode is de Defensiebegroting met ruim 1,7 miljard euro verhoogd. Daarmee is een stap genomen in de modernisering van de krijgsmacht, de versterking van de (gevechts)ondersteuning en het aanpakken van achterstallig onderhoud. De Defensievisie<sup>99</sup> laat zien welke stappen in de toekomst genomen kunnen worden om onze weerbaarheid te verhogen tegen toekomstige en huidige dreigingen en zo een betrouwbare partner te zijn.

### 3.7 Beperk de verandering van het klimaat

*3.7.1 Het veranderende klimaat zet toekomstige welvaart onder druk*  
**Het veranderende klimaat raakt ons allemaal.** Momenteel is de aarde al met 1,1°C opgewarmd. Dat heeft merkbare gevolgen, zoals afnemende biodiversiteit, verminderde waterkwaliteit en toenemende hittegolven en andere extreme weersomstandigheden. Deze gevolgen worden ook in onze omgeving steeds tastbaarder. Als we doorgaan op de huidige weg stevenen we in het beste geval af op een opwarming van 3°C.<sup>100</sup> Een verandering van deze omvang brengt catastrofale gevolgen met zich mee. Drie graden lijkt misschien niet veel op het eerste gezicht. Maar, om dit in perspectief te plaatsen, het verschil in temperatuur tussen de laatste ijstijd (circa twintigduizend jaar geleden) en nu is ook *maar* 5 graden.<sup>101</sup> Dit terwijl destijds een kwart van de aarde was bedekt met ijs, het zeeniveau honderd meter lager lag en ecosystemen zeer verschilden van nu.

**Als klimaatverandering niet snel genoeg wordt beperkt, zal het leven van toekomstige generaties onomkeerbaar veranderen.** In alle emissiescenario's uit de recente studie van het IPCC (Intergovernmental Panel on Climate

<sup>97</sup> Zie o.a. The Hague Centre for Strategic Studies en Instituut Clingendael, *Strategische Monitor 2020-2021*.

<sup>98</sup> In 2022 bedraagt de Nederlandse begroting van Defensie naar verwachting circa 1,45% bbp.

<sup>99</sup> *Defensievisie 2035: Vechten voor een veilige toekomst*, Kamerstuk 34 919, nr. 71.

<sup>100</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change (VN), Special Report: Global Warming of 1,5 °C, 2018.

<sup>101</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change (VN), Palaeoclimate (deel van Climate Change 2007: The Physical Science Basis), 2007.

Change<sup>102</sup>) wordt de temperatuurstijging van 1,5°C over circa tien jaar bereikt, een decennium eerder dan verwacht. Op een bepaald moment kunnen temperaturen een dusdanig kritiek niveau passeren dat er een domino-effect ontstaat van steeds verdergaande opwarming. Een voorbeeld van een kantelpunt is het smelten van de permafrost op het noordelijk halfrond. In die bevroren grond zit twee keer zoveel koolstof opgeslagen als er momenteel in de atmosfeer zit.<sup>103</sup> Als die permafrost smelt, kan die koolstof vrijkomen als methaan, een broeikasgas dat 80 keer sterker bijdraagt aan opwarming dan CO<sub>2</sub>. Dit is slechts één van de potentiële kantelpunten waar het IPCC voor waarschuwt.<sup>104</sup> Het vraagt inspanningen van ons allen om ervoor zorgen dat toekomstige generaties niet in één van de negatieve scenario's terecht komen, waarvan mogelijk geen weg terug is.

### 3.7.2 Nederland binnen 30 jaar klimaatneutraal vraagt keuzes

**Het kabinet heeft al belangrijke stappen gezet in de richting van een duurzaam Nederland, maar er is meer nodig.** Niet alleen het beleid gericht op 2030 moet worden aangescherpt. Om klimaatneutraliteit in 2050 binnen bereik te kunnen houden, moet het beleid de komende jaren ook oog hebben voor de lange termijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor onze energie-infrastructuur. Hiermee moeten we de komende jaren beginnen, omdat noodzakelijke investeringen een lange doorlooptijd hebben. Dit impliceert dat er keuzes gemaakt moeten worden over de transportcapaciteit van emissievrije energiedragers, zoals elektriciteit en waterstof. Voor het verduurzamen van de industrie en de gebouwde omgeving zijn infrastructuur en nieuwe technologieën nodig. Deze zijn nu mogelijk nog niet rendabel, maar wel noodzakelijk voor de toekomst. Ook de landbouw- en landgebruikssector vraagt om duidelijke politieke keuzes over landgebruik en het potentieel voor koolstofvastlegging. De komende jaren moet worden geïnvesteerd in *carbon sinks* zoals onderhoud en aanleg van nieuwe bossen. Duurzame mobiliteit vraagt om emissievrije voertuigen, infrastructuur, CO<sub>2</sub>-vrije brandstoffen en gedragsverandering. Het huidige beleid kent nog niet in elke sector een goede balans van (instrumenten voor) normeren, beprijzen en subsidiëren. In het rapport Bestemming Parijs zijn tien centrale beleidsvraagstukken geformuleerd in de sectoren die in elk geval aandacht verdienen van een volgend kabinet.

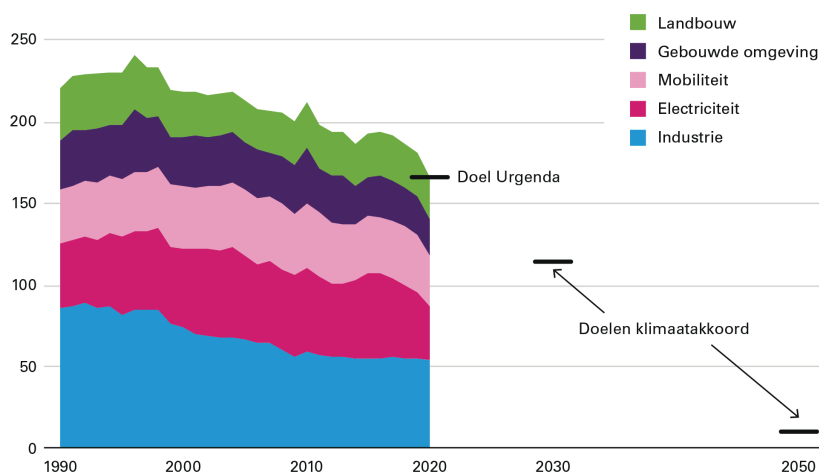
---

<sup>102</sup> Een organisatie van de Verenigde Naties om de risico's van klimaatverandering te evalueren. Het panel bestaat uit honderden experts uit de hele wereld, vanuit universiteiten, onderzoekscentra, ondernemingen, milieuorganisaties en andere organisaties.

<sup>103</sup> Schuur, E.A.G. et al. (2015). Climate change and the permafrost carbon feedback, *Nature*.

<sup>104</sup> Climate Change 2021: The Physical Science Basis, IPCC, 2021.

**Figuur 3.7.1 Uitstoot van CO<sub>2</sub>-equivalenten in Nederland vanaf 1990, in megaton**



Bron: CBS

**Europese samenwerking is essentieel voor effectief klimaatbeleid en het behouden van een gelijk speelveld.** De uitstoot van broeikasgassen moet in de komende decennia sterk dalen om de opwarming van de aarde onder de 2°C te houden, zoals afgesproken in het Parijsakkoord. Daarom heeft Nederland internationaal gepleit voor het aanscherpen van de klimaatdoelstellingen, ook op Europees niveau. De leden van de Europese Unie hebben gezamenlijk afgesproken om in 2050 klimaatneutraal<sup>105</sup> te zijn en om de doelstelling voor 2030 aan te scherpen tot 55 procent reductie. Om deze doelstelling te halen heeft de Europese Commissie een uitgebreid pakket aan maatregelen voorgesteld, onder de noemer *Fit for 55*, met 13 wetgevingsvoorstellen en een mededeling. Deze voorstellen zijn inmiddels bestudeerd en het kabinet heeft de Kamer over de uitkomst daarvan geïnformeerd. Zowel voor het klimaat als voor het behouden van een gelijk speelveld is het van belang dat zo veel mogelijk landen werk maken van de klimaattransitie. Uiteenlopend klimaatbeleid brengt het risico met zich mee van oneerlijke concurrentie. Door als lidstaten van de Europese Unie samen op te trekken kan dit op de Europese markt worden voorkomen en hebben we meer mogelijkheden om ook landen buiten de EU te bewegen tot actie.

**Het beprijzen van CO<sub>2</sub>-uitstoot is effectief klimaatbeleid volgens wetenschappers.** Een bekend voorbeeld hiervan is William Nordhaus, winnaar van de Nobelprijs voor de Economie<sup>106</sup> in 2018. Om de transitie te kunnen maken naar een klimaatneutrale samenleving zijn duurzame alternatieven nodig en zullen huishoudens en bedrijven daar vaker voor moeten kiezen. Op dit moment worden veel goederen en diensten voor prijzen verhandeld waarin de klimaatschade niet wordt meegenomen. Een effectieve manier om dat te corrigeren is het beprijzen van deze klimaatschade. Het is daarbij wel van belang dat er, net als bij ander beleid, rekening wordt gehouden met inkomenseffecten. Dit soort beprijzing gebeurt al op veel plekken; zo is er op Europees niveau een emissiehandelssysteem (ETS). Daarnaast heeft

<sup>105</sup> Zodat er per saldo geen emissies meer worden uitgestoten in de EU.

<sup>106</sup> Officieel de Prijs van de Zweedse Rijksbank voor economie.

het kabinet in 2021 een CO<sub>2</sub>-heffing in de industrie ingevoerd, net als een minimum-CO<sub>2</sub>-prijs voor elektriciteit. Maar zoals uit een studie van onderzoekers van het PBL<sup>107</sup> blijkt, zijn er een aantal sectoren waar de prijs die betaald wordt voor CO<sub>2</sub>-uitstoot niet in lijn is met de klimaatschade die wordt veroorzaakt.<sup>108</sup> Het onderzoek van het PBL laat ook zien dat de kosten van andere externe effecten slechts beperkt voor rekening komen van de bedrijven of individuen die deze effecten veroorzaken.<sup>109</sup> Een voorbeeld van een extern effect is luchtverontreiniging. Fijnstof heeft ook in lage concentraties nadelen voor de volksgezondheid.<sup>110</sup> Volgens epidemiologisch onderzoek kost luchtverontreiniging Nederlanders gemiddeld een vol levensjaar.<sup>111</sup> De bijdrage aan ziekte en sterfte is volgens modelberekeningen vergelijkbaar met die van overgewicht of te weinig beweging.

---

<sup>107</sup> H. Vollebergh, E. Drissen en C. Brink (2020). *Klimaatverandering in de prijzen? Analyse van de beprijzing van broeikasgasemissies in Nederland in 2018, hoofdstuk 5, p. 72-84.*

<sup>108</sup> Voor zover het daarbij gaat om het gebruik van fossiele energiedragers als grondstof en de koolstof in het product blijft is dat mogelijk niet zo'n probleem omdat de uitgestelde emissies hiervan later – in de afvalfase – alsnog wordt belast, maar voor ander gebruik is het gebrek aan beprijzing wel degelijk relevant.

<sup>109</sup> H. Vollebergh, E. Drissen en C. Brink (2020). *Klimaatverandering in de prijzen? Analyse van de beprijzing van broeikasgasemissies in Nederland in 2018, hoofdstuk 6, p. 84-109*

<sup>110</sup> Ook bij blootstelling aan concentraties beneden de Europese grenswaarden is luchtverontreiniging mede oorzaak van aandoeningen van luchtwegen en longen, en van hart en bloedvaten.

<sup>111</sup> RIVM, <https://www.rivm.nl/fijn-stof/luchtkwaliteit>.

## LIJST VAN GEBRUIKTE TERMEN EN HUN BETEKENIS

Hieronder volgen verschillende termen met hun betekenis die zowel in de Miljoenennota 2022 of in die bijbehorende bijlagen worden gebruikt.

### **Beleidsmatige ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten**

De ontwikkeling van de belasting- en premieontvangstenopbrengsten ten opzichte van het voorgaande jaar als gevolg van beleidsmaatregelen.

### **Brede welvaart**

Een manier om de welvaart te bepalen. Hierbij wordt naast bbp-gerelateerde indicatoren gebruik gemaakt van andere aspecten zoals gezondheid, onderwijs, milieu, veiligheid en vertrouwen.

### **Bruto binnenlands product (bbp)**

De som van de beloningen van de productiefactoren in het Nederlandse productieproces, plus het saldo van de indirecte belastingen en kostprijsverlagende subsidies.

### **Collectieve lastendruk**

Het percentage van het inkomen dat burgers moeten afstaan aan collectieve lasten.

### **Economische en Monetaire Unie (EMU)**

De economische en monetaire unie wordt gevormd door de lidstaten van de Europese Unie (EU) die de euro als officiële wisselkoers hanteren. In de EMU is de Europese Centrale Bank (ECB) verantwoordelijk voor het gemeenschappelijke monetaire beleid met als hoofddoel het handhaven van prijsstabiliteit.

### **EMU-saldo**

Het EMU-saldo heeft betrekking op het vorderingensaldo van de sector Overheid op transactiebasis. Het vorderingensaldo geeft de mutatie in het saldo van de financiële activa en passiva van de collectieve sector weer. Omdat het EMU-saldo betrekking heeft op de totale collectieve sector, is niet alleen het vorderingensaldo van het Rijk van belang, maar ook de vorderingensaldi van de sociale fondsen en de lokale overheid.

### **EMU-schuld(-quote)**

Het totaal van de uitstaande leningen ten laste van de gehele collectieve sector. Dit is de optelsom van de uitstaande leningen ten laste van het Rijk, de sociale fondsen en de lokale overheden, minus de onderlinge schuldverhoudingen van deze drie subsectoren. De EMU-schuld is een bruto-schuldbegrip. Bij bepaling van de EMU-schuldquote wordt de EMU-schuld uitgedrukt in procenten van het bruto binnenlands product (bbp).

### **Gemeentefonds**

Fonds waaruit jaarlijks (algemene) uitkeringen worden gedaan aan de gemeenten, ter dekking van een deel van hun uitgaven. De jaarlijkse indexatie van het fonds, op basis van de ontwikkeling van de accresrelevante uitgaven van het Rijk (ARU), wordt het accres genoemd.

### **Houdbaarheidssaldo**

Een berekening van het CPB dat weergeeft hoe toekomstbestendig het huidige beleid van de overheid is. Beleid is houdbaar wanneer toekomstige generaties net zoveel profijt van de overheid hebben als huidige generaties.



**Intensiveringen**

Verhogingen van collectieve uitgaven en/of verlagingen van ontvangsten ten opzichte van de begroting en/of de meerjarencijfers, waaraan een beleidsbeslissing ten grondslag ligt. Deze term wordt meestal beperkt tot beleidsmatige mutaties in de netto-uitgaven. Een beleidsmatige verlaging van de belastingontvangsten wordt doorgaans aangeduid met de term lastenverlichting.

**Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO)**

Onderzoek op een substantieel beleidsterrein gericht op opties voor grotere doelmatigheid en/of besparingen. Een IBO wordt uitgevoerd door een interdepartementale werkgroep in opdracht van het kabinet. Een afgerond IBO wordt samen met de kabinetsreactie aan de Tweede Kamer gestuurd.

**Lastenverlichting (en -verzwaring)**

Een verlaging (verhoging) van belasting- of premietarieven, verruiming (beperking) van fiscale aftrekmogelijkheden of afschaffing (introductie) van belastingsoorten.

**Provinciefonds**

Fonds waaruit jaarlijks (algemene) uitkeringen worden gedaan aan de provincies, ter dekking van een deel van hun uitgaven. De jaarlijkse indexatie van het fonds, op basis van de ontwikkeling van de accresrelevante uitgaven van het Rijk (ARU), wordt het accres genoemd.

**Rechtspersoon met een Wettelijke Taak (RWT)**

Rechtspersonen met een Wettelijke Taak worden geheel of gedeeltelijk met publiek geld bekostigd en oefenen een wettelijke taak uit. RWT's kunnen tevens zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) zijn, maar er bestaan ook RWT's die geen ZBO zijn en ZBO's die geen RWT zijn.

**Risicoregelingen**

Een verzamelterm voor instrumenten met een bepaald risico. Voorbeelden zijn garanties, leningen en achterborgstellingen.

**Stabiliteits- en Groeipact (SGP)**

Het SGP bestaat uit twee delen: het ene deel heeft betrekking op de vormgeving van begrotingsbeleid in de lidstaten zodat lidstaten uit de buurt blijven van een buitensporig tekortsituatie (zogenoemde preventieve arm). Het andere deel heeft betrekking op de stappen en procedures voor het geval lidstaten belanden in een buitensporig tekortsituatie (zogenoemde correctieve arm). In het kader van het SGP stellen de lidstaten elk jaar een stabiliteitsprogramma op: dit is een rapportage over de stand van zaken en verwachtingen voor de economie en de overheidsfinanciën en het voorgenomen begrotingsbeleid.

**Structureel saldo**

Het structureel saldo is het feitelijke overheidstekort, geschoond voor invloeden van de economische conjunctuur en eenmalige budgettaire baten en kosten, de zogenoemde one-offs. In de preventieve arm van het SGP moet het structureel saldo voldoen aan de middellangetermijndoelstelling.

**Trendmatig begrotingsbeleid**

Bij trendmatig begrotingsbeleid wordt, op basis van doelstellingen of randvoorwaarden voor het overheidstekort en de inkomstenontwikkeling, aan het begin van de kabinetsperiode een uitgavenkader vastgesteld. Daar

wordt tijdens de kabinetsperiode op gekoerst. Mutaties die tijdens die periode in de belasting- en premieontvangsten optreden komen tot uitdrukking in een mutatie van het saldo en van de lasten.

**Uitgavenplafond**

Een jaarlijks uitgavenplafond, waarin de netto-uitgaven (uitgaven minus de niet-belastingontvangsten) voor de gehele kabinetsperiode zijn vastgelegd. Het totaalplafond is onderverdeeld in drie deelplafonds: plafond Rijksbegroting, plafond Sociale Zekerheid en plafond Zorg.

**Verticale Toelichting**

Een verticale toelichting bevat een cijfermatig overzicht van alle veranderingen die zich hebben voorgedaan sinds de vorige begroting.

## LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN EN HUN BETEKENIS

Afkortingen	
Aof	Arbeidsongeschiktheidsfonds
BBP	Bruto Binnenlands Product
BMH	Brede Maatschappelijke Heroverwegingen
BTW	Belasting over de Toegevoegde Waarde
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
DGA	Directeur-grootaandeelhouder
DNB	De Nederlandsche Bank
ECB	Europese Centrale Bank
EMU	Europese Monetaire Unie
ESM	Europees Stabiliteitsmechanisme
EV	emissievrije personenauto's
Ho	Hoger onderwijs
IACK	Inkomensafhankelijke combinatiekorting
IBO	Interdepartementaal beleidsonderzoek
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
Mbo	Middelbaar beroepsonderwijs
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
NAM	Nederlandse Aardolie Maatschappij
NGEU	Next Generation EU
NOW	Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid
NPO	Nationaal Programma Onderwijs
NVM	Nederlandse Vereniging van Makelaars
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
Po	Primair onderwijs
POK	Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RRF	Faciliteit voor Herstel en Veerkracht / Recovery and Resilience Facility
SBR	Studiegroep Begrotingsruimte
STAP	Stimulering Arbeidsmarktpositie
SUViS	Specifieke Uitkering Ventilatie in Scholen
TOGS	Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren COVID-19
TONK	Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten
TOZO	Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers
TVL	Tegemoetkoming Vaste Lasten
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Vo	Voortgezet onderwijs
VPB	Vennootschapsbelasting
WAB	Wet Arbeidsmarkt in Balans
Wlz	Wet langdurige zorg
Zbo	Zelfstandig bestuursorgaan
Zvw	Zorgverzekeringswet
ZZP	Zelfstandige Zonder Personeel