
Vergaderjaar 2023-2024

36 200

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

AZ

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 februari 2024

De staatssecretaris van Fiscaliteit en Belastingdienst heeft naar aanleiding van een vraag van het lid Karimi toegezegd dat een analyse bekend wordt gemaakt met mogelijke instrumenten en maatregelen voor 2024 met betrekking tot koopkracht. Deze analyse is op 28 april 2023 reeds verzonden naar de Tweede Kamer. Met deze brief doe ik u deze analyse ook toekomen.

De minister van Financiën,

S.P.R.A. van Weyenberg

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN, DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID, DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT, DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE, DE MINISTER VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING, DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN, DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – FISCALITEIT EN BELASTINGDIENST EN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – TOESLAGEN EN DOUANE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2023

Ruim een jaar geleden is Rusland Oekraïne binnengevallen met verschrikkelijke gevolgen: duizenden dodelijke slachtoffers en miljoenen vluchtelingen. Ook Nederland voelt de gevolgen van deze inval. De hoge (energie-)prijzen raken iedereen en voor veel huishoudens leidt dit tot financiële problemen. Het kabinet heeft daarom op Prinsjesdag een historisch pakket aan maatregelen genomen voor 2023. Doorrekening van onder ander het Centraal Planbureau (CPB)¹ laten zien dat de maatregelen werken. In 2023 blijft de koopkracht naar verwachting gelijk. De gasprijzen zijn weer wat gedaald en de lonen stijgen de laatste maanden sneller. Hierdoor verwacht het CPB² dat de koopkracht van meeste huishoudens zal verbeteren, ondanks het aflopen van de maatregelen. Zij geven hierbij aan dat de huidige, generieke, maatregelen tijdelijk van aard moeten zijn. Generieke maatregelen zijn niet structureel houdbaar voor de overheidsfinanciën, bieden ondersteuning aan bedrijven en huishoudens die dat niet nodig hebben en kunnen verduurzaming in de weg staan. Daarom heeft het kabinet mogelijkheden geïnventariseerd om kwetsbare huishoudens in 2024 meer gericht tegemoet te komen als dat nodig is. Hierover is uw Kamer in februari een eerste keer geïnformeerd met de Kamerbrief *Verkenning instrumenten voor gerichte compensatie huishoudens kwetsbaar voor hoge energieprijzen na 2023*³.

In deze brief wordt een korte toelichting gegeven op de economische situatie, de verschillende deelproblemen die het kabinet signaleert en het type maatregelen dat hierbij past. Vervolgens wordt ingegaan in op de maatregelen die zijn verkend en de (on)mogelijkheden in de uitvoering van deze maatregelen. Het kabinet zal in augustus, bij de koopkrachtbesluitvorming, definitief besluiten welke maatregelen ingezet worden. Om te voorkomen dat maatregelen later in het jaar onuitvoerbaar blijken, zet het kabinet stappen om deze technisch voor te bereiden. In de bijlage vindt u een uitgebreide inventarisatie per onderzochte maatregel en een reactie op de vragen uit het schriftelijk overleg⁴.

Economische situatie en eerdere maatregelen

Als gevolg van de oorlog in Oekraïne zijn de energieprijzen sterk gestegen en volatieler geworden. In eerste instantie leidde dit tot een (grote) stijging van de energierekening voor huishoudens met een variabel energiecontract. Vooral voor kwetsbare huishoudens zorgde dit voor financiële problemen. Daarom heeft het kabinet afgelopen jaar een historisch groot pakket aan maatregelen genomen. Dit pakket bestaat uit koopkrachtmaatregelen, zoals verhoging van verschillende toeslagen, een prijsplafond voor energie en budget voor de versnelling van structurele isolatiemaatregelen.

Afgelopen maanden is de situatie veranderd. De energieprijzen zijn ten opzichte van afgelopen najaar gedaald, maar liggen nog steeds hoger dan voorheen. Tegelijkertijd werken de hoge energieprijzen door in de prijzen van andere producten. De prijsstijging van voedingsmiddelen draagt ondertussen meer bij aan de hoge inflatie dan die van energie⁵. Dit maakt het probleem breder. Een nieuwe pakket aan maatregelen zal dan ook rekening moeten houden met zowel deze bredere inflatie als met energieprijzen die naar verwachting structureel hoger blijven dan voor de

¹ CPB. Scenario's energieprijzen, december 2022.

² CPB. CEP 2023

³ Kamerstukken 2023D07644

⁴ Kamerstukken 2023D10294

⁵ CBS Dashboard consumentenprijzen, geraadpleegd op 6 april 2023.

oorlog in Oekraïne. Structureel herstel zal onder andere moeten plaatsvinden door verduurzaming van de gebouwde omgeving.

Verduurzaming gebouwde omgeving

Verduurzaming biedt een structurele oplossing voor de hoge energierekening van huishoudens als slechte isolatie de oorzaak van de hoge energierekening is. Het kabinet zet dan ook in op het versnellen van de verduurzaming van de gebouwde omgeving.

Er wordt gewerkt aan een breed pakket aan maatregelen uit het Programma Versnelling verduurzaming gebouwde omgeving (PVGO). In het kader van de versnelling van de aanpak energiearmoede heeft het kabinet vooruitlopend op de voorjaarsbesluitvorming additioneel 300 miljoen euro beschikbaar gesteld in 2023 voor de lokale isolatie aanpak van gemeenten voor kwetsbare huishoudens in koopwoningen (100 miljoen) en voor de opschaling van energiefixers en energiefixteams (200 miljoen).

Ondersteuning voor huishoudens

Deze verduurzamingsslag moet samen met loonstijging de komende jaren voor een herstel van de koopkracht⁶ zorgen. Voor een deel van de huishoudens zal dit de komende jaren echter nog onvoldoende zijn; voor deze huishoudens kan de afloop van de koopkrachtmaatregelen per 2024 leiden tot financiële problemen, met name in een scenario waarin de energieprijzen en inflatie aanhoudend hoog blijven. Het kabinet heeft hier oog voor en ziet het als haar taak om ervoor te zorgen dat alle huishoudens mee kunnen komen tijdens de afbouw van de steunmaatregelen. Daarom heeft het kabinet gerichte steunmaatregelen onderzocht om deze groep te ondersteunen.

Om gerichte maatregelen te kunnen nemen, moet duidelijk zijn welk probleem wordt geadresseerd. De inflatie is breder dan alleen de energieprijzen en daarmee kunnen drie deelproblemen worden onderscheiden: 1) het bredere vraagstuk van bestaanszekerheid, 2) de hoge energierekening, 3) de onzekerheid van de energieprijzen. Voor ieder van deze deelproblemen heeft het kabinet afgelopen maanden gekeken welke maatregelen mogelijk zijn.

1. Het bredere vraagstuk van bestaanszekerheid

Niet alleen leiden hogere energieprijzen tot een hogere energierekening voor huishoudens en bedrijven, maar ze werken ook door in de prijzen van andere producten. Deze ontwikkeling zorgt voor extra druk op de koopkracht van veel huishoudens, vooral van diegenen die al te maken hadden met een betaalbaarheidsprobleem voordat de energieprijzen stegen. Het CPB verwacht dan ook dat het aantal mensen dat onder de armoedegrens leeft, zal stijgen tot 1 miljoen in 2024 als er geen aanvullend beleid wordt ingezet. Hoewel een deel van de structurele oplossing kan worden gevonden in een stijging van de lonen, blijft er voor een groep huishoudens in een kwetsbare positie een breder bestaanszekerheidsvraagstuk bestaan. Het kabinet heeft hier oog voor en beziet in augustus de mogelijkheden om deze groep te ondersteunen. Hierbij kijkt het kabinet vooral naar het gebruikelijke koopkrachtinstrumentarium zoals toeslagen, maatregelen in de fiscaliteit of in de sociale zekerheid.

2. De hoge energierekening

Hoogstwaarschijnlijk zullen de energieprijzen hoger blijven dan voor de prijsstijgingen vanaf eind 2021. Vanwege de grote verschillen tussen huishoudens kan de hoge energierekening moeilijk worden geadresseerd via het regulier koopkrachtinstrumentarium. Hoewel verduurzaming van de gebouwde omgeving kan bijdragen aan een structurele oplossing voor dit probleem, kost verduurzaming tijd en is dit niet voor alle huishoudens in een kwetsbare positie de oplossing. Niet alle huishoudens kunnen op korte termijn op deze manier worden geholpen. Daarom heeft het kabinet verschillende maatregelen onderzocht om de energierekening tijdelijk te verlagen, zoals het verlagen van de energiebelasting.

3. De onzekerheid die voortkomt uit de schommelingen van de energieprijzen

Dat energieprijzen hoger zullen blijven dan voor de prijsstijgingen is zeer waarschijnlijk. Het onzekerheidsaspect ziet daarbij met name op het risico dat de prijzen opnieuw plots en sterk stijgen, zoals vorig jaar het geval was. Afgelopen jaar zijn de snel stijgende energieprijzen

⁶ CPB. Centraal Economisch Plan 2023, maart 2023

binnen enkele maanden doorberekend aan consumenten met een variabel contract. De onzekerheid die voortkomt uit (het risico op) een dergelijke financiële klap kan een flinke impact hebben op het bestedingsgedrag van huishoudens en leiden tot financiële problemen bij met name huishoudens die zich in een kwetsbare positie bevinden. Bovendien kan ook de economische groei impact ondervinden van een plotse vermindering van de consumptie. Daarom zijn maatregelen onderzocht om het risico van de volatiele energieprijzen te verminderen, zoals gerichte vormen van het prijsplafond. Inmiddels kunnen huishoudens tot op zekere hoogte ook zelf dit risico afdekken doordat er weer vaste contracten worden aangeboden door energieleveranciers.

Uitkomsten inventarisatie

Net als in voorgaande jaren zal de besluitvorming over de koopkracht plaatsvinden in augustus. Het CPB presenteert dan een nieuwe prognose van het koopkrachtbeeld voor 2023 en 2024. Op basis daarvan zal het kabinet bezien of en welke maatregelen er nodig zijn om tot een evenwichtig koopkrachtbeeld te komen en elk van drie genoemde deelproblemen te adresseren. Wel wil het kabinet voorkomen dat maatregelen in augustus niet uitvoerbaar blijken per 2024. Daarom start het kabinet waar nodig de technische voorbereiding voor een aantal maatregelen, zodat hierover indien gewenst in augustus besluitvorming kan plaatsvinden. Zoals in de Kamerbrief⁷ van 22 februari aangegeven, zijn zes groepen van maatregelen onderzocht. In de bijlage zijn tabellen opgenomen met de uitkomsten van de inventarisatie per maatregel. Per groep van maatregelen worden hieronder de belangrijkste conclusies van de inventarisatie beschreven.

Bestaand instrumentarium

Bij verkenning van maatregelen is geïnventariseerd welke maatregelen al voor augustus besluitvorming vragen. Voor het bestaand koopkrachtinstrumentarium, zoals verhoging van heffingskortingen en toeslagen, geldt dat bij besluitvorming in augustus voldoende tijd is om de uitkomsten te verwerken voor 2024. Dit is afgelopen jaren vaker gebeurd en hiervoor hoeft op dit moment geen extra actie ondernomen te worden. Dit geldt ook voor een eventuele verlaging van de btw (op energie) of accijnsverlagingen.

Aanpassingen belasting op energie

Het kabinet heeft besloten om, conform de amendementen Grinwis⁸ c.s., nieuwe eerste schijven te bouwen in de energiebelasting voor gas en elektriciteit en de mogelijkheid te introduceren om de tarieven in de schijven daadwerkelijk aan te passen. Dit maakt eventuele tariefaanpassingen in deze schijven per 1 januari 2024 technisch mogelijk. Hierbij geldt wel dat een aanpassing van de tarieven in deze schijven de complexiteit in de energiebelasting vergroot, in het bijzonder ten aanzien van blokaansluitingen, waarmee onzeker is dat de steun terecht komt bij alle huishoudens. Daarnaast zijn verlagingen van de tarieven in de oude schijven, verhoging van de belastingvermindering en een verlaging van het btw-tarief op energie naar 9% minder complex en uitvoerbaar per 1 januari 2024. Onderzocht wordt of de belastingvermindering kan worden beperkt tot uitsluitend huishoudens per 2025 of 2026. Het is voor 2024 niet uitvoerbaar om de vermindering in de energiebelasting inkomensafhankelijk te maken. De mogelijkheid om dit voor latere jaren wel te doen wordt verder verkend, maar ook op langere termijn zal een inkomenskoppeling zeer complex zijn.

Toeslagen

Om huishoudens met een hoge energierekening gericht te kunnen ondersteunen, heeft het kabinet de mogelijkheden verkend om een energietoeslag via de reguliere toeslagensystematiek in te stellen. Uit deze inventarisatie komt naar voren dat het niet mogelijk is om een energietoeslag in te voeren per 2024. Op zijn vroegst is een nieuwe toeslag in te richten voor 2025, waarbij geen koppeling gelegd kan worden aan energieverbruik of het energielabel van de woning omdat deze gegevens nog niet structureel en uniform worden bijgehouden. Het inrichten van een nieuwe toeslag gaat gepaard met grote verdringingseffecten bij andere trajecten binnen Toeslagen, zoals de hersteloperatie, en de Belastingdienst. Bovendien gaat dit voorstel in tegen het voornemen van

⁷ Kamerbrief over verkenning instrumenten gerichte compensatie huishoudens kwetsbaar voor hoge energieprijzen na 2023, 22 februari 2023.

⁸ Kamerstukken II 2022/23, 36202, nrs. 41 en 42

het kabinet om het gebruik van toeslagen af te bouwen. Daarom kiest het kabinet ervoor om nu niet te beginnen met het inrichten van een nieuwe energietoeslag.

Wel blijft het mogelijk om huishoudens tegemoet te komen via verhogingen van de zorg- en huurtoeslag. Zo kan de huidige verhoging van de zorgtoeslag (maximaal ca. 430 euro) worden verlengd. Een verhoging van de huurtoeslag voor alle ontvangers, bovenop de verhoging van dit jaar, vergt een wetswijziging. Het kabinet treft hiervoor voorbereidingen, voor het geval hier in augustus toe besloten wordt.

Naast een toeslag via de Dienst Toeslagen is ook gekeken naar een door de gemeenten uit te keren energietoeslag, zoals dit afgelopen jaar ook is uitgevoerd. Het kabinet hecht eraan haar waardering uit te spreken voor de wijze waarop gemeenten erin zijn geslaagd de energietoeslag uit te voeren. De VNG heeft echter namens gemeenten aangegeven de energietoeslag in 2024 niet te willen of kunnen uitvoeren, op basis van een aantal (principiële) argumenten. Zo is de dienstverlening van gemeenten op andere onderdelen van het sociaal domein zwaar onder druk komen te staan door de uitvoering van de huidige energietoeslag. Ook is de VNG van mening dat er gekeken dient te worden naar structurele inkomensondersteuning in plaats van een gemeentelijke energietoeslag. Het kabinet heeft begrip voor de principiële opstelling van de VNG, maar heeft moeite met de uiterste consequentie ervan, mocht er geen aanvaardbaar alternatief voorhanden zijn. Daarom blijft het kabinet hierover in gesprek met de VNG.

Prijsplafond voor energie

Om de onzekerheid voor huishoudens te verminderen heeft het kabinet voor dit jaar een prijsplafond voor energie ingesteld. Deze regeling is generiek: alle huishoudens ontvangen deze. Voor blokaansluitingen is de regeling tijdelijke tegemoetkoming blokaansluitingen (TTB) ingezet. De TTB is zeer complex voor de uitvoering, zoals ook aangegeven in de brief en uitvoeringstoets⁹ die uw Kamer op 31 maart heeft ontvangen. Afgelopen maanden zijn mogelijkheden verkend om het huidige prijsplafond in een gerichte vorm door te zetten. Varianten van gerichte prijsplafonds, zoals via een koppeling aan inkomensgegevens, zijn niet uitvoerbaar per januari 2024 omdat het realiseren van nieuwe juridische kaders en het koppelen van de data zeer complex en privacygevoelig is. Voor een prijsplafond op basis van historisch verbruik is intensieve gegevensdeling tussen leveranciers nodig. Zij hebben aangegeven dit een te grote uitvoeringslast te vinden. Bovendien kunnen bij deze variant huishoudens tussen wal en schip vallen, doordat zij hun energieverbruik niet (makkelijk) verder kunnen verlagen, zoals huurders of huishoudens die hun woning eerder al hebben geïsoleerd. Gegeven dat de gasprijs afgelopen maanden stabiel is geworden, vindt het kabinet de inzet die het vergt van de capaciteit bij uitvoeringsorganisaties en leveranciers op dit moment zwaarder wegen dan de eventuele toekomstige noodzaak van een gericht inkomensafhankelijk prijsplafond.

Indien de extreme situatie van hoge en volatiele energieprijzen zich opnieuw voordoet en het aanbod van vaste competitieve contracten verdwijnt, zijn generieke varianten op het huidige prijsplafond, bijvoorbeeld met lagere verbruiksgrenzen en/of hoger maximumtarief, een optie voor 2024. Als die situatie voorkomt, zijn de inkomenseffecten mogelijk wederom dermate groot dat andere instrumenten onvoldoende steun en zekerheid bieden. Omdat het generieke prijsplafond het risico heeft op marktverstoring en overcompensatie, is een situatie waarbij energieleveranciers een concurrerend aanbod van vaste contracten met redelijke consumententarieven verzorgen een wenselijkere manier om huishoudens zekerheid te bieden. Op dit moment biedt een aantal energieleveranciers weer vaste contracten aan met prijzen onder het huidige prijsplafond. Leveranciers hebben daarnaast aangegeven een generiek prijsplafond, in zijn huidige vorm, onwenselijk te vinden om nogmaals uit te voeren. Indien de situatie daar om vraagt, zal het kabinet hierover met hen in gesprek gaan. Bij eventuele verlenging van het prijsplafond zal er ook weer een oplossing gevonden moeten worden voor huishoudens achter een blokaansluiting, met oog voor de huidige problematiek. De huidige regeling is nadrukkelijk alleen bedoeld voor 2023, en kan niet zonder herbeoordeling worden verlengd. Hierbij moeten de uitvoerbaarheid en risico's van deze regeling opnieuw gewogen worden.

⁹ Kamerstukken II, 2022/2023, 29023, nr. 415

Maatregelen energiemarkt

Het kabinet heeft ook maatregelen verkend die steun bieden aan huishoudens gerelateerd aan de energierekening maar geen belastingen, toeslagen of prijsplafond zijn. Deze maatregelen grijpen in op de energiemarkt. De uitkomst van deze verkenning is dat per 1 april 2023 huishoudens structureel beter beschermd worden tegen afsluiting van energie als zij hun energierekening niet helemaal kunnen betalen. Op voorwaarde dat zij in contact komen met de energieleverancier en een betalingsregeling treffen en nakomen of in een (aanvraag tot) schuldhulpverleningstraject zitten. Daarmee worden de goed werkende elementen uit het tijdelijke winterregime voortgezet.

Ook wordt het oprichten van een noodleverancier verder onderzocht als maatregel die uitgevoerd zou kunnen worden per 2025, in overeenstemming met de motie van Van der Lee¹⁰. Dit is een maatregel die bepaalde groepen huishoudens gericht kan compenseren voor hoge en volatiele energieprijzen en waarbij samenwerking met de energieleveranciers niet noodzakelijk is. De mogelijkheden om het private Tijdelijke Noodfonds Energiekosten langer operationeel te houden zijn vanwege technische en juridische complicaties op dit moment minimaal.

Maatregelen lasten huurders

Een relatief groot deel van de kwetsbare huishoudens is huurder¹¹. In veel gevallen gaat het om huurders in corporatiewoningen. Daarom heeft het kabinet maatregelen verkend om hen gericht tegemoet te komen. Zo is er onderzocht of er mogelijkheden zijn om huurders in woningen met een slecht energielabel gericht te ondersteunen. Uit de inventarisatie is gebleken dat het in principe mogelijk is om in te zetten op vrijwillige afspraken met woningcorporaties om de huur voor corporatiewoningen met E-, F- en G-labels te verlagen, tot het moment dat de woningen uiterlijk in 2028 verduurzaamd zijn. Om de investeringscapaciteit van woningcorporaties op peil te houden is compensatie voor de gedeelde huurinkomsten nodig. Het is tot nu toe niet gelukt om een uitvoerbare variant te vinden voor deze compensatie. Er is daarvoor gekeken naar de mogelijkheid om een specifieke investeringsaftrek voor verduurzaming in de winstbelasting te creëren, maar dit is niet mogelijk per 2024. Daarnaast is gekeken naar verschillende mogelijkheden van een (fiscale) subsidie, maar deze raken de kasstromen van corporaties op een andere manier dan lastenverlichting waardoor hun investeringscapaciteit niet volledig op peil wordt gehouden. De komende periode beziet het kabinet in hoeverre deze maatregel nog uitvoerbaar zou kunnen zijn. In deze afweging zal het kabinet ook rekening houden met andere beleidsmatige afwegingen, zoals het voornemen van het kabinet om het fiscale stelsel te vereenvoudigen. Uit de inventarisatie is ook gebleken dat het niet mogelijk is voor corporaties om de gehele energierekening over te nemen van huishoudens in woningen met een E-, F, of G-label. De uitvoeringslast van deze maatregelen is erg groot voor zowel woningcorporaties als het Rijk.

Tot slot

In deze brief is ingegaan op de koopkrachtproblemen die het kabinet ziet voor zowel 2024 als de jaren daarna en de maatregelen die zijn verkend om hier aan tegemoet te komen. Besluitvorming over de koopkracht zal plaatsvinden in augustus. Het CPB presenteert dan een nieuwe prognose van het koopkrachtbeeld voor 2023 en 2024. Hierin wordt onder andere meer bekend over de inflatie. Op basis van deze inzichten zal het kabinet bezien of en welke maatregelen er nodig zijn om tot een evenwichtig koopkrachtbeeld te komen en elk van drie genoemde deelproblemen te adresseren. Om te voorkomen dat maatregelen onuitvoerbaar blijken in augustus, start het kabinet de technische voorbereiding van een aantal van deze maatregelen. Met deze brief wordt invulling gegeven aan de motie¹² van Van der Lee die het kabinet verzoekt om vóór 1 mei 2023 aan de Kamer te laten weten met welke instrumenten het kabinet beoogt gerichte koopkrachtondersteuning te verlenen.

¹⁰ Kamerstukken II, 2022/2023, 36252 nr.20

¹¹ Bij de gestegen energieprijzen in 2022 bestaat het grootste deel van de kwetsbare huishoudens wederom uit huurders (89%), DNB (2023), Isoleren en compenseren: reactie van huishoudens op de energiecrisis.

¹² Kamerstukken II, 2022/2023, 36236 nr.13

De minister van Financiën,

S.A.M. Kaag

De Minister van Economische
Zaken en Klimaat

M.A.M. Adriaansens

De Minister voor Volkshuisvesting
en Ruimtelijke ordening

H.M. de Jonge

De staatssecretaris van Financiën
– Fiscaliteit en Belastingdienst

M.L.A. van Rij

De minister van Sociale zaken en
Werkgelegenheid,

C.E.G. van Gennip

De minister voor Klimaat en Energie

R.A.A. Jetten

De Minister voor Armoedebeleid,
Participatie en Pensioenen

C.J. Schouten

De staatssecretaris van Financiën
– Fiscaliteit en Belastingdienst

A. de Vries