

Varianten koppeling AOW aan verhoging WML

- Er zijn twee varianten door SZW in beeld gebracht waarbij de eenmalige WML-verhoging van 7,5% gekoppeld wordt aan de AOW. Voor deze koppeling wordt deels dekking gevonden door afschaffen dan wel verlagen van de Inkomensondersteuning AOW (IOAOW) en het verlagen van de ouderenkorting. Daarnaast zal additionele dekking gevonden moeten worden.

Budgettair

- Variant A bestaat uit een verhoging van de AOW via doorwerking van de eenmalige verhoging van het wettelijk minimumloon (wml) met 7,5%. Als dekking is de inkomensondersteuning AOW (IOAOW) volledig afgeschaft. De overige dekking werd gevonden in de ouderenkorting.
- Variant B bestaat uit de eergenoemde verhoging van de AOW, maar nu als dekking een halvering van de IOAOW. De resterende dekking wordt gevonden in de ouderenkorting. Naast het terugdraaien van de verhoging in het coalitieakkoord wordt het maximumbedrag van de ouderenkorting en de afbouwgrens verlaagd. Deze variant heeft in vergelijking met variant A een hogere IOAOW en een lagere ouderenkorting, die ook eerder begint met afbouwen.
- Bij beide varianten resteert nog een in te vullen dekkingsopgave van respectievelijk 0,2mld en 0,4mld. Voor dekking kan gekeken worden naar het 3 mld. pakket voor lastenverlichting of kan de AOW deels gefiscaliseerd worden.
- Omdat de verhoging van de AOW ten goede komt aan ouderen kan het logisch zijn om resterende dekking ook bij deze groep te zoeken bijv. middels versnellen van de fiscalisering van de AOW.
- Voor fiscalisering van de AOW kan de tweede schijf ingekort worden. Op dit moment geldt voor ouderen tot €35.473 een belastingtarief van 19,17% (t.o.v. 37,07% voor werkenden), omdat zij geen AOW-premie betalen. Door deze grens te verlagen zullen ouderen eerder het hogere tarief van 37,07% betalen. Dit heeft alleen effect op ouderen met een inkomen dat hoger is dan de nieuwe schijfgrens.

Inkomenseffecten

- In variant A wordt de IOAOW volledig afgeschaft. In variant B wordt deze gehalveerd. Het resterende bedrag wordt opgehaald via een extra verlaging van de ouderenkorting. De genoemde effecten zijn ten opzichte van de positieve koopkrachteffecten voor gepensioneerden in het basispad.
- Omdat de varianten niet rond rekenen kan er nog geen beeld van de inkomenseffecten worden gemaakt. De varianten zijn zonder dat sprake is van volledige dekking doorgerekend met het koopkrachtmodel van SZW/ASEA op basis van stand CA (van begin dit jaar). Voor de voorjaarsbesluitvorming zullen de door u gewenste variant(en) opnieuw moeten worden doorgerekend op basis van stand CEP hetgeen het beeld kan veranderen.
- In het algemeen geldt dat de varianten (zonder aanvullende dekking) voor eenzelfde mediane inkomenseffect zorgen bij gepensioneerden.
- Onderliggend komt de IOAOW met name bij gepensioneerden met een lager inkomen terecht. De variant waarbij deze slechts voor de helft gehalveerd wordt raakt gepensioneerden met een lager inkomen dus relatief minder.

Inkomenseffecten Coalitieakkoord

- Het coalitieakkoordpakket heeft een mediaan inkomenseffect van +0,3%. De groep van de gepensioneerden met de laagste inkomens heeft een mediaan inkomenseffect van +0,2%, terwijl de twee volgende groepen gepensioneerden een mediaan inkomenseffect van +0,4% hebben. Dit is mede het effect van de intensivering van de ouderenkorting.¹ Op basis van het CEP kan de totale koopkrachtontwikkeling van de groepen anders uitvallen.

Inverdieneffecten

- In antwoord op uw vraag of belastinginkomsten die het gevolg zijn van maatregelen ingezet kunnen worden als dekking, is het antwoord: dit is stijdig met de afgesproken begrotingssystematiek. Inverdieneffecten worden conform de begrotingssystematiek niet meegenomen.

¹ In de doorrekeningen in dit memo wordt steeds gerekend met de zorgpremieraming van het CPB. Op basis van het CEP zal VWS een eigen raming maken die wij in onze koopkrachtcijfers stoppen.

- Met omgekeerde (uitverdien)effecten wordt ook geen rekening gehouden. Als bijvoorbeeld bezuinigd wordt op uitgaven om het budget voor Defensie te verhogen waarmee in het buitenland materieel wordt gekocht leidt dit tot lagere belastinginkomsten. Het is per verschuiving ook niet goed te doen om de inverdieneffecten te berekenen. Dit zou ook certificering van het CPB vragen per mutatie.
- Het meenemen van inverdieneffecten, zou betekenen dat ook uitverdieneffecten consequent moeten worden meegenomen. Bij het vertragen van de toename van de AOW leeftijd zijn dergelijke uitverdieneffecten ook niet meegenomen. Uitverdieneffecten hadden de kosten hiervan met 40% verhoogd en dus geleid tot een hogere AOW-leeftijd.
- In het algemeen geldt dat het CPB in het CEP met lagere inverdieneffecten rekent dan tijdens de formatie is gedaan, dit gaat al ten koste van het saldo in het CEP.
- Voor alternatieve dekkingsbronnen kan gekeken worden naar het 3 mld. pakket voor lastenverlichting of kan de AOW deels gefiscaliseerd worden.
- Op 9 maart publiceert het CPB een nieuwe raming (CEP). De bedragen uit het memo dienen op basis van het CEP geactualiseerd te worden.
- Exclusief koppeling met de AOW kost de verhoging van het WML met 7,5 procent 1,1 mld. per jaar vanaf 2025. Een alternatief is om het WML met een lager percentage te verhogen inclusief volledige koppeling. Tijdens de formatie is een variant in beeld gebracht van een WML-verhoging van 5% inclusief volledige koppeling. Deze kost 2,3 mld. vanaf 2025.

Tabel 1 Budgettaire tabel in 2025 (in miljarden euro's; '-' is saldooverslechterend; microbedragen per jaar)

	Variant A afschaffen IOAOW	Variant B halveren IOAOW
Verhoging AOW door koppeling aan WML (netto)	-2,3	-2,3
Verlagen IOAOW naar nul euro (-328 euro); netto	+1,1	-
Halveren IOAOW (met en naar 164 euro); netto		+0,5
Terugdraaien verhoging ouderenkorting uit coalitieakkoord	+0,7	+0,7
Verlaging van de ouderenkorting met 200 euro (naar 1.630 euro)	+0,3	
Verlaging van de ouderenkorting met 300 euro (naar 1.530 euro) en verlaging van de inkomensgrens met 4.000 euro (naar 36,8 duizend euro)		+0,7
Dekkingsopgave	-0,2	-0,4

Defensiebudget

1. Welke mogelijkheden zijn er om binnen het huidige budget te versnellen?

Momenteel onderzoekt Defensie wat de mogelijkheden zijn tot versnelling binnen huidige budget en huidige plannen. Bij eventuele verhoging van het budget kan Defensie kijken naar verdere invulling van het Nationaal Plan NAVO. Zowel versnelling als verhoging (binnen de kabinetsperiode) van het huidige budget is voor Defensie moeilijk tot realisatie te brengen.

2. Wat is het benodigd budget om het budget in 2025 in absolute termen door te trekken?

(in mld.)	2022	2023	2024	2025	2026
Huidige budget (incl. CA middelen)	13,51	14,51	16,58	16,59	15,18
Benodigd budget om begroting gelijk te houden aan stand 2025					1,41

3. Wat is het benodigde budget om vanaf 2024 op 1,85% van het BBP uit te komen?

(in mld.)	2022	2023	2024	2025	2026
Huidige budget (incl. CA middelen)	13,51	14,51	16,58	16,59	15,18
Benodigd budget voor 1,85% BBP					1,98

- In 2024 en 2025 wordt met de CA-middelen op basis van huidige inzichten het Europees NAVO-gemiddelde van 1,85% bereikt.
- Voor de berekening is uitgegaan van MEV 2022. De bedragen kunnen veranderen op basis van CEP.
- Het advies is om het budget ex ante vast te stellen en niet bij actualisatie van de groeiramingen van het CBP het budget aan te passen, of bij wijzigingen in de verwachtingen t.a.v. de uitgaven van andere landen. Defensie is immers gebaat bij een stabiele begroting.

4. Wat is het benodigde budget om op 2% van het BBP uit te komen?

(in mld.)	2022	2023	2024	2025	2026
Huidige budget (incl. CA middelen)	13,51	14,51	16,58	16,59	15,18
Benodigd budget voor 2% BBP	4,07	3,34	1,50	1,73	3,37

- Voor de berekening is uitgegaan van MEV 2022. De bedragen kunnen veranderen op basis van CEP.
- Het advies is om het budget ex ante vast te stellen en niet bij actualisatie van de groeiramingen van het CBP het budget aan te passen, of bij wijzigingen in de verwachtingen t.a.v. de uitgaven van andere landen. Defensie is immers gebaat bij een stabiele begroting.

Extra energietoelage lage inkomens 2022

- De enige manier waarop een extra tegemoetkoming voor de hoge energierekening op korte termijn mogelijk is, is via het verhogen van de voorgenomen energietoelage voor lage inkomens. Dat kan bijvoorbeeld door een verdubbeling van het richtbedrag voor de energietoelage van 200 euro naar 400 euro per huishouden maar ook andere maatvoering is mogelijk. Ervan uitgaande dat dit niet leidt tot extra uitvoeringskosten bij gemeentes, bedragen de kosten hiervoor ca. 160 mln. Mocht het gemeentes niet lukken om deze verhoging gelijktijdig met de oorspronkelijke toelage toe te kennen, dan stijgen de kosten. Let wel, de bedragen per huishouden zijn richtbedragen, gemeenten hebben de vrijheid om hiervan af te wijken.
- Uitbreiden van de doelgroep maakt uitvoering van de regeling op korte termijn onmogelijk. De regeling is uitvoerbaar omdat gemeenten hun bestanden voor minimabeleid kunnen gebruiken (totaalaantal huishoudens ca 800.000), nieuwe groepen daaraan toevoegen zorgt voor vertraging en veel hogere kosten.

ETS-prijs: gevolgen inkomsten en SDE-uitgaven

- De ETS-prijs werkt op verschillende manieren door in de begroting, zoals de ETS-inkomsten en de SDE++-subsidies. Deze prijs is het afgelopen jaar gestegen, maar is ook zeer volatiel. Bij de prijsontwikkeling op de korte termijn spelen meerdere factoren mee, zoals de conjunctuur, klimaatbeleid en geopolitieke spanningen. De structurele prijzen zijn meer afhankelijk van bijv. de Europese klimaatafspraken (Fit for 55).
- Daarbij is de actuele ETS-prijsontwikkeling zeer onzeker. Van november 2021 t/m januari 2022 stegen de ETS-prijzen, maar door de oorlog in Oekraïne zijn de prijzen weer met ca. 30% gedaald.

ETS-inkomsten

- Er is geen recente raming van de ETS-inkomsten. Een nieuwe raming komt beschikbaar in de zomer van 2022 op basis van cijfers van het PBL. Voor 2022 en de komende jaren is het dus nog onzeker of de inkomsten mee- of tegenvallen.
- De ETS-inkomsten staan op de EZK-begroting, maar lopen net als andere inkomsten mee in het inkomstenkader. Tussentijdse bijstellingen van ramingen door mee- of tegenvallers lopen endogeen mee conform de begrotingsregels die dit Coalitieakkoord ook heeft afgesproken. Dit betekent dat eventuele meevallers niet kunnen worden ingezet voor extra uitgaven of dekking.
- Hier zit ook een goede logica achter: dit draag bij aan de stabiliteit van de overheidsfinanciën en aan macro-economische stabilisatie. Indien sprake is van een tegenvaller in de raming, hoeven we conform de huidige systematiek ook niet te bezuinigen of de tegenvaller te dekken.
- Als elke meevaller gebruikt zou worden voor aanvullende uitgaven of dekkingsopgaven, dan zou dit logischerwijs ook de andere kant op moeten: bij alle tegenvallende inkomsten op zoek naar bezuinigingen. Dit leidt tot schommelend gefragmenteerd beleid en is niet wenselijk voor zowel de stabiliteit van het beleid als van de overheidsinkomsten.

SDE++

- In beginsel is er geen financiële ruimte in de SDE++. Alle SDE-middelen op de EZK-begroting zijn nodig voor de al toegekende subsidies en toekomstige SDE-openstellingsrondes. Ook in de SDE-reserve is geen geld over; deze reserve is nodig om prijschommelingen en tegenvallers op te vangen en is bij het Coalitieakkoord al verkleind.
- De ETS-prijzen in de SDE-raming worden jaarlijks door het PBL geactualiseerd in de KEV. Dit advies wordt for better and for worse als uitgangspunt genomen voor de SDE.
- Vermoedelijk komt het beeld van financiële ruimte uit het feit dat de ETS-prijzen momenteel hoog zijn. Cf. de motie-Grinwis is een *second opinion* gedaan (door een extern onderzoeksbureau) op de ETS-prijzen uit de laatste Klimaat- en Energieverkenning (KEV) van het PBL. Deze second opinion (nog niet openbaar) levert een hogere prognose van de ETS-prijzen op dan de laatste KEV. Daarnaast is echter ook een raming van de Cie voorhanden die grosso modo hetzelfde prijspad als de afgelopen KEV raamt.
- Als de ETS-prijzen inderdaad hoger zouden uitvallen, is er uiteindelijk minder SDE-subsidie nodig (omdat de onrendabele top van projecten kleiner is) en zullen de uitgaven voor de komende SDE-ronde lager uitvallen dan de huidige raming. Dit zal geleidelijk zichtbaar worden gedurende de looptijd van de projecten (tussen 2027 en 2045).
- Dit betekent dus niet dat er nu geld over is in de SDE++. Daarvoor moeten we wachten op de SDE-raming in de PBL-cijfers. Vooralsnog onzekere 'ruimte' inzetten voor financiële dekking betekent dus dat je een voorschot neemt op de toekomst, dat je afwijkt van de reguliere werkwijze en de cijfers van een planbureau. Dat kent een risico qua zorgvuldige besluitvorming en precedentwerking. Ook is de ETS-prijs zeer onzeker en kan deze nog flink fluctueren. Als de prijzen toch minder hoog uitvallen, zal er straks moeten worden bezuinigd op toekomstige SDE-subsidies. Dit betekent een vertraging voor de energietransitie, omdat er dan minder projecten gefinancierd kunnen worden.

Versnelling klimaatmaatregelen

Is er iets mogelijk qua versnelling van de klimaatmaatregelen (extra uitgaven, niet normering/beprijzing)?

- De klimaatmiddelen uit het CA zijn veelal ingeboekt met een oloploop vanaf 2023, en aflopend in 2030. Het is in beginsel in financiële zin mogelijk om een deel hiervan naar voren te schuiven.
- De klimaatambities zijn fors en het is al een uitdaging om alle voornemens te realiseren, het absorptievermogen van de economie kent grenzen en dat geldt zeker voor 2022 en 2023.
- Dit gaat om een aantal zaken. In het Klimaatfonds van 35 mld zijn uitgaven voorzien vanaf 2023:
 - In totaal 7 mld voor verduurzaming van de gebouwde omgeving (GO). Deze middelen gaan in per 2024/25; dit is een verlenging van bestaande regelingen en programma's.
 - In totaal 6 mld voor kerncentrales en CO₂-vrije gascentrales (begint met 2x50 mln in 2023).
 - In totaal 22 mld voor energie-infrastructureur, opschaling hernieuwbare energiedragers en bindende maatwerkafspraken in de industrie en innovatie mkb (begint met 700 mln in 2023).
- Buiten het fonds is er in 2023 300 mln gereserveerd voor klimaat-uitvoeringskosten medeoverheden en planbureaus (in totaal 5,6 mld t/m 2030).
- In de praktijk zal het lastig zijn om veel van deze middelen eerder (zeker in 2022) uit te geven, om de volgende redenen:
 - Voor bijv. opschaling energiedragers, kerncentrales en maatwerk industrie moeten nog nieuwe instrumenten worden uitgewerkt en (vermoedelijk) in wetgeving omgezet;
 - Het voorbereiden van infraprojecten kost veel tijd (bijv. voor financiële afspraken en vergunningstrajecten). Daarnaast is er een groot knelpunt bij de netcapaciteit, waardoor het op korte termijn niet haalbaar is om extra projecten te realiseren;
 - Er is een grote arbeidsmarktkrapte bij technisch personeel.
- De hogere gasprijs kan voor huishoudens een extra reden snel om hun huis sneller te willen verduurzamen. Echter, zal het in GO ook lastig zijn om middelen eerder weg te zetten, met name door de grote arbeidsmarktkrapte. Zie hieronder concrete toelichting voor de mogelijkheden op dit punt.
- Relatief kansrijk lijkt het om geld naar voren te halen voor uitvoeringcapaciteit (bijv. bij medeoverheden), al geldt ook hier de algehele krapte op de arbeidsmarkt en het feit dat dit bovenop bestaande intensiveringen komt. Het is dus onzeker of extra middelen ook volledig en tijdig tot besteding komen. Ook zal dit niet direct leiden tot eerdere CO₂-reductie.
- Het is ook mogelijk te intensiveren op bestaande en generieke klimaatsubsidies en dit vanuit het fonds te financieren, maar dat is feitelijk iets anders dan versnelling van de CA-plannen. Dit zou kunnen via de SDE++, generieke regelingen voor de industrie en gebouwde omgeving (zoals de VEKI) of het bestaande opschalingsinstrument waterstof. Ook daar is het echter hoogst onzeker of extra geld snel kan worden weggezet, bovenop de bestaande plannen. Daar spelen dezelfde hindernissen op de arbeidsmarkt, in vergunningstrajecten etc. Daarnaast gaat dit deels ten kosten van de inhoudelijke ambities van het CA om tot nieuwe doelmatige instrumenten te komen, ipv bestaande instrumenten te intensiveren.

Kunnen we iets versnellen in de verduurzaming van GO, m.n. voor de onderkant? Via woco's meer richten op sociale huur of goedkopere woningen?

- Mocht er behoefte zijn om middelen eerder uit te geven, dan zou je voor het Nationaal Isolatie Programma (NIP) middelen naar voren kunnen halen. Voor uitvoering van het Nationaal Isolatieprogramma is bij MN22 514 miljoen euro beschikbaar gekomen. In het CA zijn aanvullende middelen opgenomen t/m 2030. Voor deze CA-middelen dient nog besluitvorming plaats te vinden over het bestedingsvoorstel.

Nationaal Isolatie Programma	2022	2023	2024	2025	2026	t/m 2030
Stand MN2022	148	177	180	6	3	-
Regeerakkoord (AP)	-	-	180	360	562	562

<i>Totaal</i>	<i>148</i>	<i>177</i>	<i>360</i>	<i>366</i>	<i>565</i>	<i>562</i>
---------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------

De reeksen overlappen elkaar in 2024. Het lijkt daarmee het meest logisch om een deel van de middelen in 2024 naar voren te halen. Om een run op subsidie in het lopende jaar te voorkomen doordat het budget in het volgende jaar lager ligt, is het belangrijk een enigszins constante reeks te behouden.

- Het huidige NIP kent een aantal sporen, waaronder:
 1. Uitfasering van slechte labels van eigenaar-bewoners via de Investeringsubsidie Duurzame Energie (ISDE);
 2. Uitfasering van slechte labels van VvE's via Subsidie Energiebesparing Eigen Huis (SEEH);
 3. Lokale aanpak door gemeenten gericht op slechte labels en lagere inkomens;
 4. Uitfasering slechte labels huur via nieuwe subsidieregeling voor verduurzaming huurwoningen.

Spoor 3 laat specifiek ruimte voor gemeenten voor een invulling die aansluit op de lokale behoeften met focus op slechte labels en lagere inkomens. Spoor 4 richt zich specifiek op corporatie- en particuliere huurwoningen. Dit zou mooi aansluiten op de huidige behoefte binnen het kabinet.
- Het NIP is een veelbesproken onderwerp in de Kamer waar regelmatig moties over worden ingediend. BZK benut daarom een commissiedebat op 6 april om de Kamer actief te betrekken bij het opstellen van het bestedingsvoorstel NIP voor de CA-middelen. Een beslissing van het kabinet over versnelling van NIP voorafgaand aan dit commissiedebat (zonder betrekken van de Kamer) kan dus kwetsbaar zijn en komt de samenwerking met de Kamer op dit onderwerp niet ten goede.
- Als alternatief zou je kunnen kijken naar de afschaffing van de verhuurderheffing, welke volgens het CA per 2023 wordt afgeschaft. Bij het opstellen van de afdwingbare bouw en energieprestatie afspraken met corporaties kan hier een extra impuls aan worden gegeven. Dit zal op korte termijn geen noemenswaardig effect op het totale bestand hebben.

Achtergrond onvolledige AOW-opbouw Surinaamse ouderen

- Op basis van de voorlichting van de Raad van State zien we grote financiële risico's voor een onverplichte tegemoetkoming aan Surinaamse ouderen met AOW-tekort (advies van Commissie Sylvester). De Raad van State heeft geconcludeerd dat van een onverplichte tegemoetkoming aan Surinaamse ouderen in verband met het gelijkheidsbeginsel aanzienlijke precedentwerking kan uitgaan naar andere groepen met onvolledige AOW-opbouw. De totale omvang van gemiste AOW-opbouw van huidige AOW-gerechtigden is 76 miljard. Een onverplichte tegemoetkoming voor Surinaamse ouderen kan dus leiden tot de juridische verplichting om ook voor andere groepen de onvolledige AOW-opbouw te compenseren. Daarom kunnen de financiële gevolgen van een dergelijke regeling zeer omvangrijk zijn.
- SZW heeft ten behoeve van de formerende partijen een memo opgesteld waarin een variant is opgenomen die uitgaat van een eenmalige onverplichte tegemoetkoming van 1000 euro voor ieder jaar dat men tussen 1957 en 1975 in Suriname woonde. De kosten hiervan zijn circa 0,2 miljard. In het geval dat de eenmalige compensatie uitgebreid moet worden naar iedereen die in Nederland woonachtig is met gemiste AOW-opbouw (vanwege ontstane juridische verplichting) lopen de kosten op tot indicatief 4 miljard als alleen wordt gekeken naar de personen die op dit moment ouder zijn dan de AOW-leeftijd.