



Verantwoording Macro Economische Verkenning 2025

Bevat:

- Verdiepende analyses op o.a. internationale handel, consumptie en lonen voor 2024-2025
- Overheidsfinanciën op korte en lange termijn (2024-2038)
- Ontwikkeling koopkracht en armoede 2024-2028



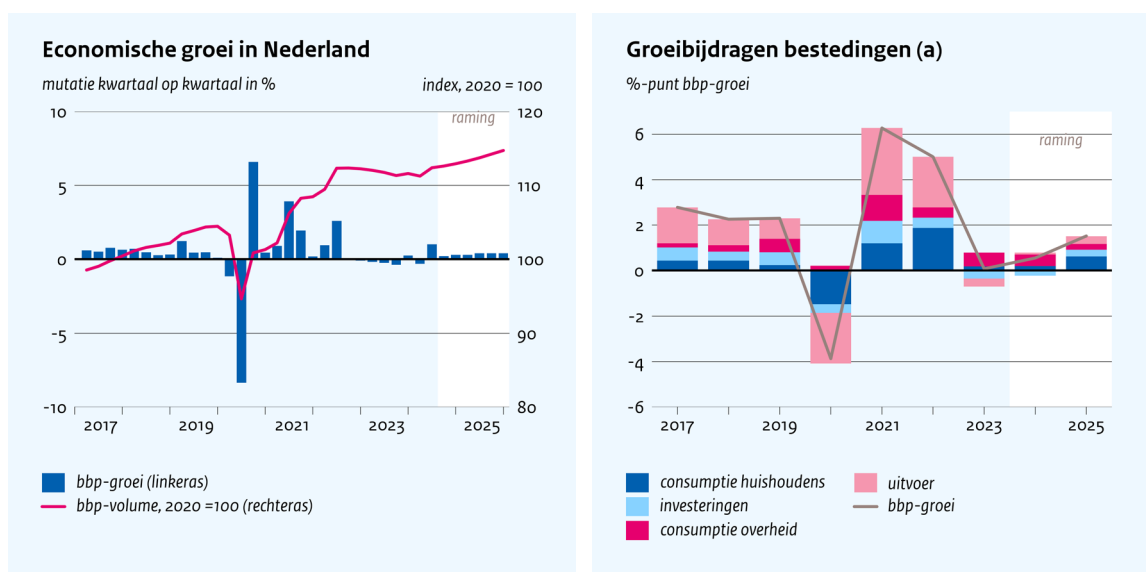
1 De Nederlandse economie

1.1 Economische groei trekt aan

Na twee jaar van stagnatie groeit de economie vanaf het tweede kwartaal in 2024 weer. Deze groei komt vooral door toenemende overheidsbestedingen en meer consumptie van huishoudens. Ondanks drie kwartalen met positieve groei, ramen we de economische groei in 2024 op 0,6%. Dit komt doordat het eerste kwartaal een krimp liet zien van 0,3%, ook was er overloop van 2023. Overloop is een statistisch fenomeen dat ontstaat doordat de jaargroei mede bepaald wordt door de kwartaalgroei in het voorgaande jaar.¹ In 2025 zet de groei door en groeit de economie met 1,5% op jaarbasis (zie figuur 1.1).

In 2025 dragen de consumptie van huishoudens en de wereldhandel vooral bij aan het aantrekken van de economische groei. De consumptie van huishoudens neemt in 2025 met 2,7% toe, na een groei van 0,7% in 2024 en 0,8% in 2023 (zie tabel 1.1). In 2025 stijgen ook de relevante wereldhandel en de Nederlandse uitvoer flink. Dit volgt op een jaar met gematigde groei van de relevante wereldhandel (1,1%) en een krimp van de Nederlandse uitvoer (-0,4%). Bovendien nemen de investeringen weer toe in 2025, met name doordat de economische groei aantrekt en de woningmarkt herstelt. De investeringsgroei is in 2023 en 2024 nog negatief. De groei van de overheidsconsumptie daarentegen neemt in 2025 af ten opzichte van 2024.

Figuur 1.1 Economische groei trekt aan door toenemende groei van de huishoudconsumptie en wereldhandel



Noot: (a) De finale en gecumuleerde intermediaire invoer zijn in mindering gebracht op de bestedingscategorieën.
Bron: CBS en CPB ([link](#))

De raming van rentes en energieprijzen is gebaseerd op marktprijzen en -futures. Prijzen op financiële markten bevatten in principe alle relevante informatie en worden daarom gezien als de gemiddelde verwachting van de marktdeelnemers. Daarom baseren we de olieprijs en gasprijs op marktdata (respectievelijk van 15 t/m 19 juli en 8 t/m 12 juli). Voor de lange rente hanteren we een *random walk* vanaf het gemiddelde van de lange rente in week 29. Uit eerder onderzoek is gebleken dat de *random walk* net iets beter

¹ Voor meer uitleg, zie pagina 5 van de Verdieping bij het CEP van 2022 ([link](#)).

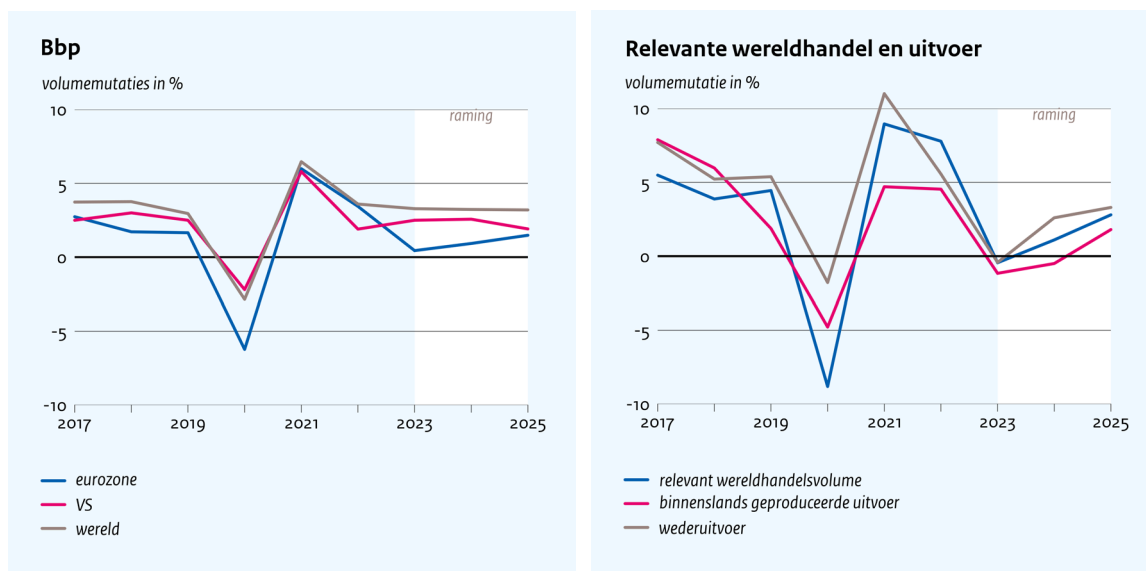
voorspelt dan een raming gebaseerd op marktverwachtingen.² Voor de overige variabelen in de raming baseren we ons op een combinatie van CPB-expertise en modeluitkomsten.

Internationale handel

Het wereld-bbp neemt in 2024 en 2025 toe met 3,2%. De geraamde groei van het wereld-bbp is hiermee in lijn met het gemiddelde van het afgelopen decennium. Vooral de verbetering van de reële inkomens in 2024 en 2025 heeft een positief effect. Relatief hoge rentes hebben een negatief effect.³ Onderliggend verwachten we regionale verschillen (zie figuur 1.2, links). In de VS vertraagt de groei van 2,6% in 2024 naar 1,9% in 2025. Vorig jaar groeide de consumptie van huishoudens in de VS nog sterk, doordat huishoudens opgebouwde spaartegoeden konden aanspreken. Deze ‘overbesparingen’ uit de tijd van de coronapandemie zijn vanaf dit jaar vermoedelijk grotendeels op.⁴ Hierdoor neemt de consumptiegroei af. De economische groei voor de eurozone versnelt van 0,9% in 2024 naar 1,5% in 2025. Dat is met name het gevolg van een toenemende consumptie doordat reële inkomens zijn gestegen.

De wereldhandel groeit in 2024 en 2025 respectievelijk met 2,3% en 3,1%. In 2023 was er nog een vraagverschuiving van goederen naar (vooral lokaal-geproduceerde) diensten, nadat tijdens de coronapandemie de vraag naar diensten juist fors was afgenomen. Hierdoor nam de wereldhandel zeer beperkt toe. Het herstel van de wereldhandel vanaf 2024 komt voornamelijk door een toenemende handel van opkomende economieën. Vanaf 2025 groeit de wereldhandel ongeveer even sterk als de mondiale bbp-groei en is die min of meer in lijn met het gemiddelde over de afgelopen tien jaar (zie figuur 1.2, rechts). De relevante wereldhandel, een proxy voor de marktvaart voor de Nederlandse uitvoer, herstelt minder snel. Dit komt onder andere door een relatief zwakke economische groei in de eurozone, voornamelijk bij de belangrijke handelspartners Duitsland en België. Naar verwachting groeit de relevante wereldhandel met 1,1% in 2024 en 2,8% in 2025.

Figuur 1.2 De bbp-groei in de eurozone neemt toe vanaf 2024, ook de relevante wereldhandel gaat weer groeien



Bron: CBS en CPB ([link](#))

² Zie CPB Achtergronddocumenten Lukkezen, J. et al., 2015, *Beoordeling van technische veronderstellingen over wisselkoersen, olieprijsen en rentes* ([link](#)) en Ji, K. & D. Kingma (2018), *Forecasting long-term interest rates* ([link](#)).

³ Voor een uitgebreidere analyse over rentes, zie CPB, 2024, *Risicorapportage Financiële Markten 2024* ([link](#)).

⁴ Zie bijvoorbeeld Europese Commissie, *European Economic Forecast, Spring 2024*, Institutional Paper 286, May 2024.

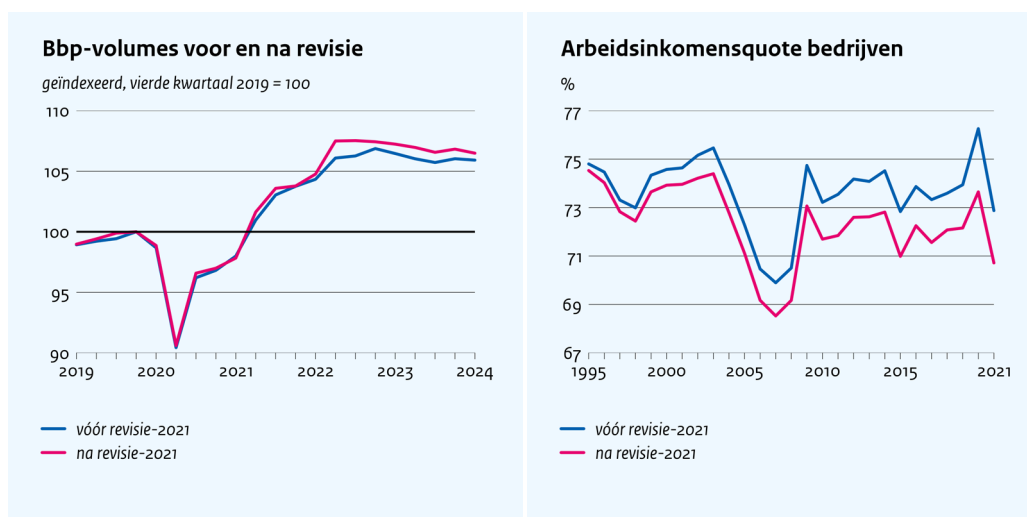
Impact van revisie nationale rekeningen

Door de revisie van de nationale rekeningen is het niveau of de ontwikkeling van een aantal belangrijke macro-economische statisteken in het verleden veranderd. Eens in de vijf jaar voeren alle Europese statistiekbureaus een revisie van de nationale rekeningen uit. Ook historische reeksen worden aangepast aan nieuwe databronnen en methoden. Hierdoor liggen enkele belangrijke macro-economische variabelen op een ander niveau dan eerder of is de ontwikkeling veranderd. Voor de jaren 2022 en 2023 heeft, naast de revisie van de nationale rekeningen, ook de inzet van nieuwe broninformatie geleid tot een bijstelling, aangezien deze jaren nog niet definitief waren vastgesteld door het CBS.

Uit de nieuwe cijfers blijkt dat het herstel na de coronapandemie sterker is geweest, maar de Nederlandse economie stagneert ook al langer dan eerder gedacht. Voor de jaren 2019 tot en met 2022 viel de groei na de revisie hoger uit (zie figuur, links). Vooral in 2022 (0,7%-punt hoger) was de bijstelling substantieel. Uit de nieuwe cijfers blijkt dat de economie halverwege 2022 al piekte. Sinds de piek is de economie met 1% gekrompen. Voor de herziening piekte de economie eind 2022 pas.

Een aantal andere reeksen is van niveau veranderd. Zo is de arbeidsinkomensquote (aiq) door de revisie van de nationale rekeningen met ongeveer 2%-punt gedaald, van 72,9% naar 70,7% in 2021 (zie figuur, rechts). Dit komt vooral door een bijstelling van het exploitatieoverschot in de bedrijfstakken zakelijke dienstverlening en financiële dienstverlening, terwijl de beloning van werknemers weinig is veranderd. De spaarquote van huishoudens (CPB-definitie) is voor 2021 bijgesteld van 11,2% naar 6,9%. Dit komt doordat de consumptie van huishoudens omhoog is bijgesteld, met name de consumptie van vervoermiddelen en verzekerings- en financiële diensten.

Door de revisie van de nationale rekeningen komt het bbp hoger uit, maar de arbeidsinkomensquote valt lager uit



Noot: Een overzicht van alle bijstellingen is te vinden in de volgende publicatie van het CBS ([link](#)).
Bron: CBS

Tabel 1.1 Internationale kerngegevens en kerngegevens Nederlandse in- en uitvoer, 2023-2025

	2023	2023	2024	2025
	waarde in mld euro	mutaties per jaar in %		
Internationale kerngegevens				
Volume bbp wereld		3,3	3,2	3,2
Volume bbp eurozone		0,4	0,9	1,5
Wereldhandelsvolume goederen en diensten		0,4	2,3	3,1
Relevant wereldhandelsvolume goederen en diensten		-0,4	1,1	2,8
Eurokoers (niveau in dollar per euro)		1,08	1,08	1,10
Olieprijs (niveau in dollar per vat)		82,5	83,0	77,2
Lange rente Duitsland (niveau in (%))		2,4	2,4	2,4
Kerngegevens Nederlandse in- en uitvoer				
Invoervolume goederen en diensten	826,0	-1,8	-0,7	3,7
Invoerprijs goederen en diensten		-3,4	-0,7	1,4
w.o. binnenlandse markt	425,8	1,9	1,2	1,1
Uitvoervolume goederen en diensten	945,2	-0,5	-0,4	2,4
w.o. binnenlands geproduceerd	548,4	-1,2	-0,5	1,8
wederuitvoer	290,2	-0,4	2,6	3,3
Uitvoerprijs goederen en diensten		-0,9	1,0	1,7
w.o. binnenlands geproduceerd		3,6	3,1	1,8
Uitvoerprijs goederen en diensten exclusief energie	838,6	1,8	1,7	1,7
Marktprestatie (a)		-0,7	-1,6	-1,0
Concurrentenprijs (b)		-1,9	1,1	1,6
Prijsconcurrentiepositie (c)		-3,7	-0,6	-0,1
Saldo lopende rekening (niveau in % bbp)		9,9	10,8	10,0
(a) Binnenlands geproduceerd uitvoervolume goederen en diensten minus relevant wereldhandelsvolume goederen en diensten. (b) Goederen en diensten, exclusief grond- en brandstoffen. (c) Concurrentenprijs minus uitvoerprijs goederen en diensten exclusief energie.				

De Nederlandse uitvoer groeit minder sterk dan de relevante wereldhandel. Vanwege de aantrekkende groei van de relevante wereldhandel verwachten we dat ook de Nederlandse uitvoer gaat toenemen. De uitvoer van binnenlands geproduceerde goederen en diensten blijft wel achter bij de relevante wereldhandel; de wederuitvoer groeit juist harder (zie figuur 1.2, rechts). Recentelijk is de uitvoer van goederen van Nederlandse makelij, vooral de energie-intensieve tak, relatief hard gedaald.⁵ Het producentenvertrouwen in deze bedrijfstakken blijft negatief. Tegelijkertijd blijft de uitvoer van diensten wel groeien. Op jaarbasis is het aantrekken van de groei van de Nederlandse uitvoer pas zichtbaar in 2025. Door overloop uit 2023 en het eerste kwartaal van dit jaar laat 2024 een licht negatief jaarcijfer zien.

⁵ Zie het kader "Vooral energie-intensieve uitvoer valt terug" op pagina 6 van CPB, 2024, Concept-Macro Economische Verkenning 2025 ([link](#)).

Investerings

De bedrijfsinvesteringen krabbelen op doordat de productie weer aantrekt. Bij een aantrekkende productie zijn bedrijven meer geneigd om hun productiecapaciteit uit te breiden. Er is sprake van een geleidelijk herstel, na een flinke daling van de bedrijfsinvesteringen in de tweede helft van 2023.⁶ Door overloop leidt deze daling tot een negatief jaarcijfer in 2024. In 2025 groeien de bedrijfsinvesteringen op jaarbasis naar verwachting met 1,7%. Vanaf 2025 nemen de overheidsinvesteringen sterk toe, met name door investeringen in defensie en infrastructuur.

In 2025 trekken ook de woninginvesteringen naar verwachting weer aan (+4,0%), na een lichte daling in 2024 (-0,9%). De daling in 2024 komt voornamelijk door afgenomen investeringen in nieuwbouw, veroorzaakt door een lagere vergunningsafgifte in 2022 en 2023. In 2024 verwachten we daarentegen wel een hoger aantal woningtransacties, waardoor verbouwingsactiviteiten en de afdracht van overdrachtsbelasting toenemen. Voor 2025 is het beeld aanmerkelijk positiever omdat vooral het aantal verleende vergunningen toeneemt. De woningbouwintensivering in het hoofdlijnenakkoord dragen hieraan naar verwachting bij. De raming van de woninginvesteringen is echter met meer onzekerheid omgeven dan gebruikelijk, met name door de onzekere ontwikkeling van het aantal transacties. Zo kunnen verkopen van (particuliere) huurwoningen door investeerders als reactie op de middenhuurregulering leiden tot een sterkere stijging van het aantal transacties. Daarnaast kan een krimp van de voorraad te koop staande woningen leiden tot een zwakkere groei van het aantal woningtransacties doordat zoektijden langer worden.

In de afgelopen periode hebben bedrijven relatief grote voorraden opgebouwd, die niet gauw weggewerkt zijn. De naweeën van de coronacrisis, gevolgd door een lage groei in de afgelopen anderhalf jaar, hebben tot relatief grote voorraadvorming geleid, bijvoorbeeld bij industriële bedrijven. De voorraden namen in 2021 en 2022 respectievelijk met 13,4 en 23,8 mld euro toe. In 2023 begonnen bedrijven met het interen op hun bestaande voorraden en bedroeg de voorraadvorming -1,5 mld euro. Deze verandering in de voorraadvorming had een negatief effect op de bbp-groei van 2023. We verwachten dat bedrijven nog een aantal jaar interen op de bestaande voorraden, voordat de voorraadvorming terugkeert naar een meer regulier niveau van 2 à 4 mld euro per jaar. In 2024 heeft de voorraadonttrekking nog een beperkt drukkend effect op de bbp-groei.

Huishoudens

De consumptie van huishoudens groeit, maar de spaarquote loopt ook op. Het reëel beschikbaar inkomen neemt in 2024 en 2025 fors toe doordat de lonen en uitkeringen harder stijgen dan de prijzen. Huishoudens passen hun consumptiepatroon echter niet meteen (volledig) aan na een toename van hun bestedingsruimte, waardoor de spaarquote in beide jaren stijgt.⁷ In dat licht is het noemenswaardig dat de consumptiegroei in het tweede kwartaal van 2024 zelfs nog negatief was. Tezamen leidt dit ertoe dat de geraamde groei van de consumptie in 2024 op jaarbasis slechts 0,7% bedraagt en de spaarquote vooral dit jaar behoorlijk toeneemt. In 2025 komt de raming van de consumptiegroei, dankzij de vertraagde aanpassing van het gedrag van huishoudens, met 2,7% wel hoger uit (zie figuur 1.3, links).

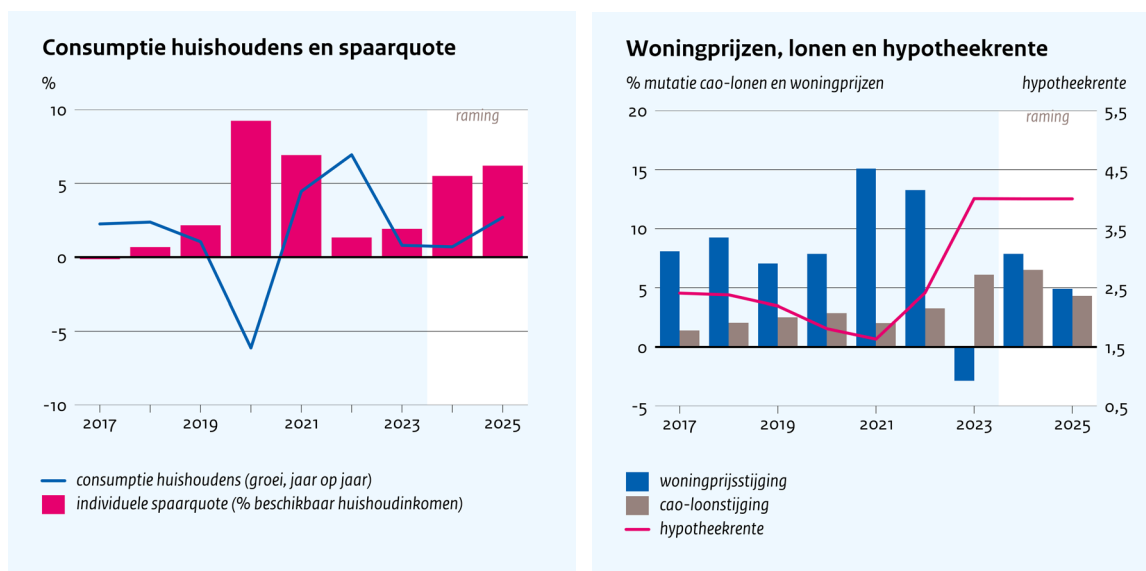
Door de toename van de besteedbare inkomens van huishoudens stijgen woningprijzen in 2024 en 2025. De woningprijzen stijgen sinds de tweede helft van 2023 weer. Het nominale prijsniveau ligt inmiddels 4,6% boven de piek van juli 2022. In 2024 stijgen woningprijzen op jaarbasis naar verwachting met 7,9% (zie figuur 1.3, rechts). Dit komt voornamelijk door een lichte afname van de hypotheekrente en de sterke inhaalslag van

⁶ Zie p. 6 van CPB, 2024, Verantwoordingsdocument Centraal Economisch Plan 2024 ([link](#)).

⁷ Het niveau van de spaarquote is overigens met enkele procentpunten neerwaarts bijgesteld als gevolg van de revisie van de nationale rekeningen (zie het kader "Impact van revisie nationale rekeningen" en CBS ([link](#)), par. 5.2.1).

(reëel) besteedbare inkomens. Ook in 2025 zorgt de inkomstenstijging voor toenemende woningprijzen (4,9%).

Figuur 1.3 Consumptie en besparingen nemen beide toe; woningprijzen in de lift in navolging van inkomens



Bron: CBS en CPB ([link](#))

Tabel 1.2 Consumptie, inkomen en besparingen van huishoudens, 2023-2025

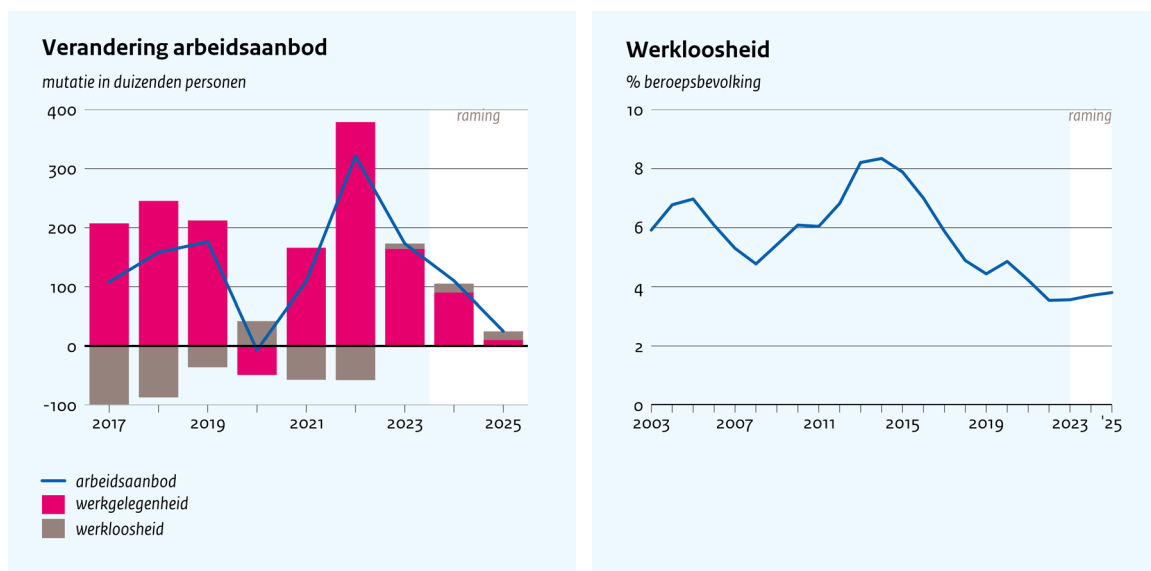
	2023	2023	2024	2025
	waarde in mld euro		mutaties per jaar in %	
Kerngegevens consumptie				
Totale consumptie huishoudens (volume)	471,2	0,8	0,7	2,7
Totaal reëel beschikbaar huishoudinkomen (volume)	480,9	1,4	4,8	3,5
Huizenprijs		-2,9	7,9	4,9
Overheidsconsumptie	264,1	2,9	2,5	1,3
Individuele besparingen (% beschikbaar huishoudinkomen (a))		1,9	5,5	6,2
Kerngegevens investeringen				
Bedrijfsinvesteringen (exclusief woningen en voorraden)	125,4	2,4	-1,7	1,7
Investeringen in woningen	55,6	-1,5	-0,9	4,0
Overheidsinvesteringen	33,6	2,0	-1,1	4,3

(a) Inclusief collectieve besparingen (saldo pensioenpremies en pensioenuitkeringen).

1.2 Krapte op de arbeidsmarkt houdt aan

Het arbeidsaanbod blijft hoog, maar neemt vanaf 2025 nauwelijks toe. In 2023 steeg het arbeidsaanbod met 2%. Ook begin 2024 is het arbeidsaanbod weer licht toegenomen. Deze trend, veroorzaakt door migratie, zet zich in 2024 door, met een toename van 110 dzd personen over heel 2024 (oftewel 1% van de beroepsbevolking). In 2025 vlagt de groei af en blijft het arbeidsaanbod nagenoeg onveranderd (zie tabel 1.3 en figuur 1.4, links). De stabilisatie wordt vooral veroorzaakt door vergrijzing en een afvlakking van het migratiesaldo. De bruto arbeidsparticipatie (het aandeel van werklozen en werkzame personen in de beroepsbevolking) ligt met meer dan 76% op een hoog niveau. Nederland is dan ook koploper in Europa wat betreft de participatiegraad. Vanaf 2025 vlagt de groei van de arbeidsparticipatie af, omdat een steeds kleiner wordend deel van de bevolking overblijft dat kan worden aangezet tot structurele arbeidsdeelname.

Figuur 1.4 Arbeidsaanbod en werkloosheid stijgen licht, de werkloosheid is nog altijd historisch laag



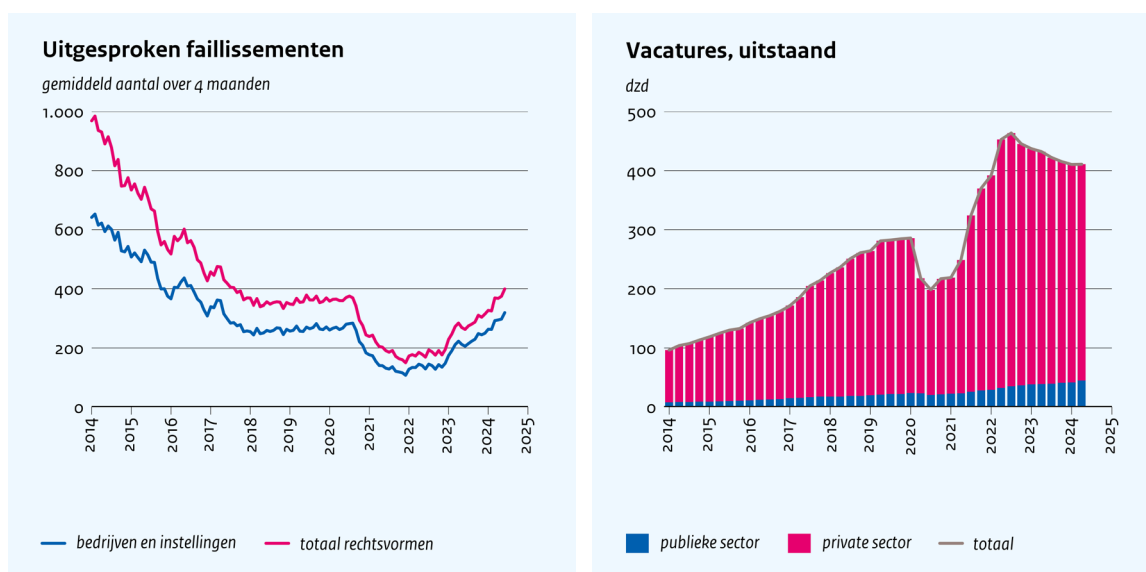
Bron: CBS en CPB ([link](#))

De werkgelegenheid neemt in 2024 en 2025 verder toe, maar minder dan in de voorgaande jaren. In 2024 stijgt de werkgelegenheid met 0,7%, maar de groei vlagt in 2025 af naar 0,2% (zie tabel 1.3). De stijging in 2025 komt voornamelijk door een toename van de werkgelegenheid in de zorgsector van 2,0%. De werkgelegenheid in de marktsector blijft nagenoeg onveranderd. In de publieke sector (overheid en onderwijs) daalt de werkgelegenheid met 0,3%. Het niveau van faillissementen ligt nog steeds laag, maar wel op een stijgende trend sinds 2023 (figuur 1.5, links). In hoeverre dit een aanwijzing is voor een dalende vraag naar arbeid is echter nog onduidelijk. Bij de overheid bepaalt beleid en tijdelijke dalende uitgaven de vraag naar arbeid. Echter, ook hier is het aantal uitstaande vacatures nog op historisch hoog niveau (figuur 1.5, rechts).

De werkloosheid blijft laag en de arbeidsmarkt historisch krap, ondanks een lichte stijging van het aantal werklozen. De afvlakking van de werkgelegenheidsgroei verklaart de lichte stijging van de werkloosheid. Deze loopt licht op naar 3,7% in 2024 en 3,8% in 2025 (figuur 1.4, rechts). In 2024 bleef de arbeidsmarkt echter krap: per werkloze was er ruim meer dan een vacature in juni 2024. Een hogere werkloosheid leidt tot een minder krappe arbeidsmarkt.⁸

⁸ Zie ook Hasekamp, P. & Scheer, B. (2024). *Krappe arbeidsmarkt vraagt om keuzes*. CPB ([link](#))

Figuur 1.5 Faillissementen lopen op, er blijven veel vacatures openstaan



Bron: CBS en CPB ([link](#))

Tabel 1.3 Kerngegevens arbeidsmarkt, 2023-2025 (a)

	2023	2023	2024	2025
	aantal	mutatie		
Arbeidsaanbod (dzt personen) (b)	10.592	173	110	25
		mutatie in %		
Beroepsbevolking 15 tot 75 jaar (dzt personen)	10.096	2,0	1,0	0,6
Werkzame beroepsbevolking (dzt personen)	9737	2,0	0,9	0,4
Werkgelegenheid (mln gewerkte uren)	14.723	1,4	0,7	0,2
w.v. marktsector	10.969	1,2	0,4	-0,1
gezondheidszorg en welzijnszorg	1925	1,4	2,1	2,0
overheid en onderwijs	1829	2,3	1,4	-0,3
		niveau		
Werkloosheid (dzt personen)		359	375	390
Werkloosheid (% van beroepsbevolking)		3,6	3,7	3,8

(a) Beroepsbevolking en werkloosheid volgens internationale definitie.
 (b) Arbeidsaanbod is gedefinieerd als de som van werkzame personen volgens de nationale rekeningen en de werkloze beroepsbevolking volgens de Enquête Beroepsbevolking.

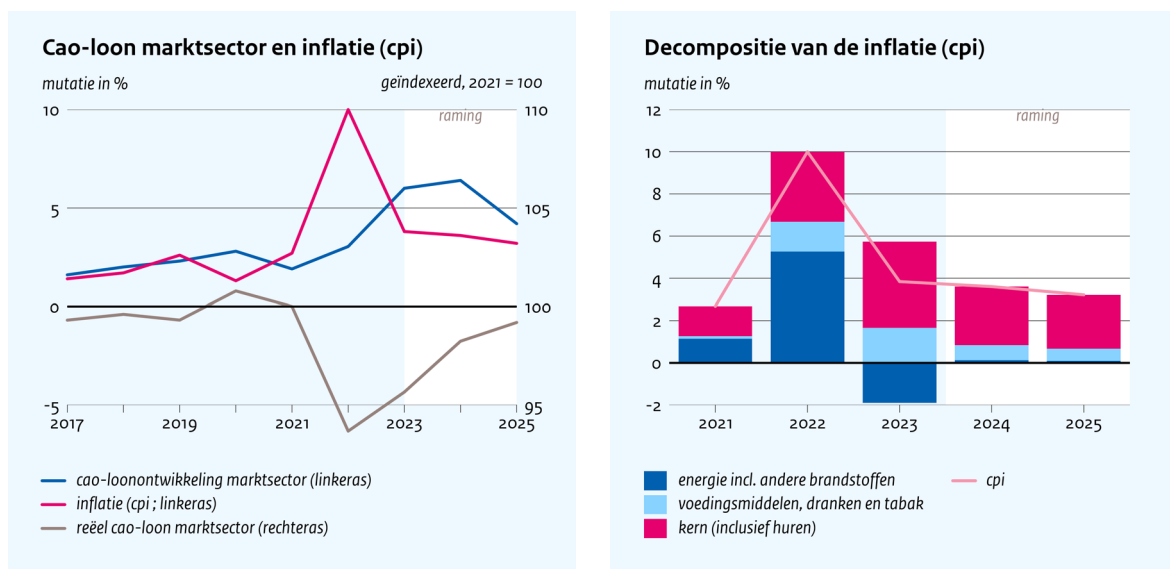
1.3 Lonen en prijzen

Lonen

De nominale cao-loongroei in 2024 en 2025 blijft hoog, maar de stijging neemt af. Na de hoge inflatie in 2022 is in veel bedrijfstakken de cao-loongroei in 2023 toegenomen om werknemers te compenseren voor de daling van hun reële lonen. Dit geldt echter niet voor alle bedrijfstakken. In deze bedrijfstakken is de cao-loongroei daarom nog steeds relatief hoog. De inflatie daalt echter in 2024 en 2025, waardoor de rol van inflatiecompensatie in de loononderhandelingen kleiner wordt. Dit drukt de loongroei in 2025. Tegelijkertijd blijft de arbeidsmarkt nog wel krap. Ook heeft de invoering van het wettelijk minimumuurloon per 1 januari 2024 een opwaarts effect op de cao-loongroei in de marktsector van ongeveer 0,2%-punt in 2024. Door deze factoren komt de raming van de cao-loongroei in de marktsector uit op 6,4% in 2024 en 4,2% in 2025 (zie figuur 1.6, links). Met deze extra loongroei zijn de reële lonen in 2025 weer bijna op hetzelfde niveau als in 2021.

De bijdrage van het incidenteel loon aan de brutoloonontwikkeling blijft de komende jaren positief door aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt. Omdat de arbeidsmarkt krap is, moeten bedrijven hun best doen om hun vacatures te vullen door bijvoorbeeld het aanbieden van promoties, bonussen en extra periodieken aan (potentiële) werknemers (incidenteel loon). Aan de andere kant drukt de afnemende cpi-inflatie de positieve incidentele loongroei. Per saldo ramen we echter een positief netto-effect van het incidenteel loon op de brutoloonontwikkeling.

Figuur 1.6 De cao-loongroei blijft hoog, kerninflatie levert de belangrijkste bijdrage aan de cpi



Bron: CBS en CPB ([link](#))

Prijzen

De cpi-inflatie blijft relatief hoog met 3,6% in 2024 en 3,2% in 2025. De kerninflatie – gedefinieerd als de prijsontwikkeling exclusief energie, voedingsmiddelen, alcoholhoudende dranken en tabak – levert de belangrijkste bijdrage aan de cpi (zie figuur 1.6, rechts). Wel is er een groot verschil tussen de inflatie van diensten en goederen. Voor goederen zijn de prijzen het afgelopen jaar gemiddeld genomen licht gedaald. De oorzaak hiervan ligt voornamelijk in een groter aanbod door opgebouwde voorraden en relatief lagere kosten door de stabilisatie van energieprijzen. De verwachting is echter dat de goederenprijzen in 2025 weer licht gaan oplopen. Bij diensten is de laatste maanden daarentegen nog steeds sprake van relatief hoge

prijsstijgingen, waarschijnlijk door de loongroei. Aangezien de loongroei in 2024 en 2025 aanhoudt, blijven de prijzen van diensten ook stijgen. Daarnaast hebben huren een relatief grote bijdrage aan de kerninflatie. Vergeleken met de rest van de eurozone is de Nederlandse inflatie relatief hoog. Dit komt voornamelijk door prijsstijgingen van diensten en huren. De risico's voor de Nederlandse concurrentiepositie zijn dus beperkt.

Huurprijzen stijgen flink in navolging van hogere cao-lonen en inflatie. Na jaren van huurmatiging zullen huurprijzen in 2024 en 2025 aanzienlijk stijgen binnen de kaders van bestaande afspraken; de maximaal toegestane huurverhoging op de gereguleerde markt is gekoppeld aan de cao-loonontwikkeling, terwijl die van de geliberaliseerde markt is gekoppeld aan de inflatie. De gemiddelde huurverhoging per 1 juli bedraagt in 2024 5,4% en in 2025 naar verwachting 5,0%. In 2025 loopt de huurontwikkeling tussen corporatie- en commerciële woningen meer uiteen, omdat de inflatie in 2024 lager uitkomt dan de cao-loongroei. Daarnaast is per 1 juli 2024 de Wet Betaalbare huur ingevoerd. Deze wet heeft naar verwachting een drukkend effect op aanvangshuren in de commerciële sector. Mogelijke veranderingen in de omvang en samenstelling van dit segment door verkoop van huurwoningen zorgen echter voor een onzekere ontwikkeling van de huurprijzen.

Ook voedselprijzen dragen relatief veel bij aan de hoge inflatie, terwijl de energie-inflatie is genormaliseerd. De voedselprijzen stijgen in 2024 en 2025 relatief hard met respectievelijk 4,9% en 4,0%. Een belangrijke oorzaak van deze stijging is de hoge inflatie voor tabak na de accijnsverhoging van dit voorjaar. Verder zijn de producentenprijzen voor voedsel in het afgelopen jaar gestegen. Deze stijging wordt met vertraging doorberekend aan consumenten. De energie-inflatie daarentegen lijkt te zijn genormaliseerd en speelt in de ramingsperiode geen belangrijke rol in de totale prijsontwikkeling.

Tabel 1.4 Prijs- en loonontwikkeling, 2023-2025

	2023	2024	2025
	mutaties per jaar in %		
Inflatie			
Nationale consumentenprijsindex (cpi)	3,8	3,6	3,2
Alternatieve cpi (koopkracht- en armoedecijfers)	7,8	3,4	3,2
Huren	4,3	3,8	5,3
Lonen			
Cao-loon marktsector	6,0	6,4	4,2

1.4 Onzekerheden rondom de raming

Geopolitieke spanningen lopen in de ramingsperiode mogelijk verder op. Deze spanningen kunnen toenemen door de uitslag van de presidentsverkiezingen in de VS. De uitkomst ervan is van invloed op het toekomstig handelsbeleid van de VS en zorgt daarom voor onzekerheid rondom de raming. Los van wie er gekozen wordt: geopolitiek wordt steeds belangrijker en de druk om handelsrestricties in te voeren, neemt steeds meer toe.

Ook een verdere opleving van andere (gewapende) conflicten kan leiden tot een toename in onzekerheid. Een verdere escalatie van bijvoorbeeld de oorlogen in Oekraïne en Gaza kan gepaard gaan met toenemende mondiale onzekerheid, hogere (energie)prijzen en lagere groei van wereldhandel. Ook vormen de toenemende militaire acties van China in de Zuid-Chinese zee een risico. Taiwan kent bijvoorbeeld een aanzienlijk aandeel in de productie van de meest geavanceerde chips die wereldwijd worden gebruikt.

De onzekerheid rondom inflatie en rente is afgenomen, maar blijft aanwezig. De inflatie neemt in de centrale raming langzaam af richting de doelstelling van 2%. Als de loonstijging in Europa toch sterker blijft dan nu geraamd, kan het langer duren voordat de Europese inflatie rond de doelstelling uitkomt. Onzekerheid rondom de ontwikkeling van de beleidsrente hangt samen met de inflatieverwachtingen. De ECB kan de rente langer hoog houden dan verwacht als de inflatie hardnekkiger blijkt, maar kan ook sneller tot verruiming overgaan als zij lagere inflatie verwacht, bijvoorbeeld door een somberdere inschatting van de macro-economische omstandigheden.

Een verdere bron van onzekerheid komt voort uit de (naleving van) de Europese begrotingsregels. Frankrijk, Spanje en Italië zitten momenteel boven de tekortnorm van 3%. Als deze landen bezuinigen om onder de tekortnorm te komen, kunnen de macro-economische gevolgen ook doorwerken naar de Nederlandse economie. Doen de landen dat niet, dan kunnen de risico's op de houdbaarheid van hun schuld toenemen, met mogelijke repercussies op financiële markten.⁹

⁹ In paragraaf 2.4 gaan we verder in op de Europese begrotingsregels.

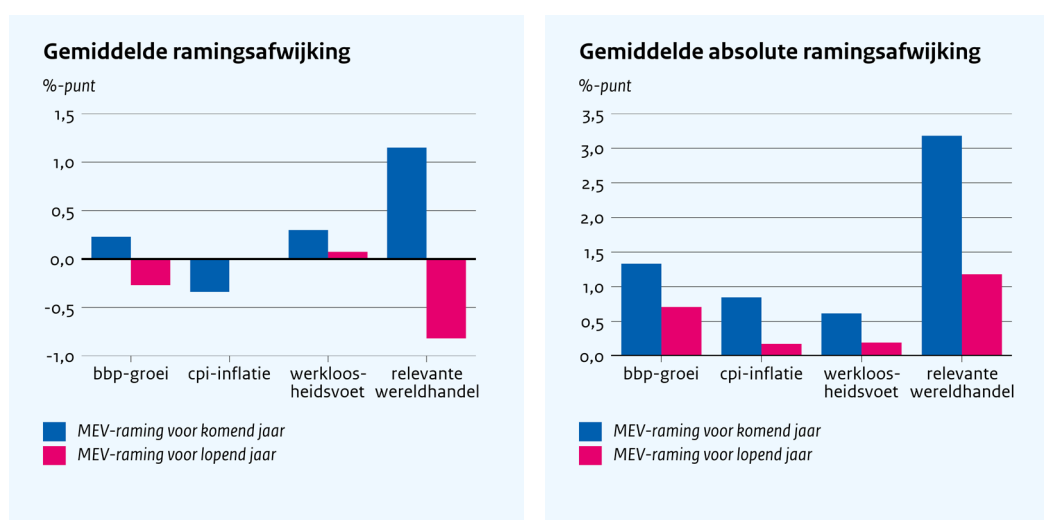
Trefzekerheid in onzekere tijden

Het CPB publiceert met enige regelmaat een analyse van de gemiddelde en absolute ramingsafwijkingen. De gemiddelde ramingsafwijking voor bbp (figuur 2, links) laat zien dat het CPB de ontwikkeling van de economie niet systematisch heeft over- of onderschat. De MEV-raming voor bbp-groei is bijvoorbeeld iets te pessimistisch voor het lopende jaar, maar iets te optimistisch voor het komende jaar. Voor het komende jaar wordt de inflatie gemiddeld iets onderschat.

Onzekerheid in de economische ontwikkeling wordt gereflecteerd in de hoogte van de absolute ramingsafwijkingen. De absolute ramingsafwijkingen geven de totale afwijkingen van de CPB-ramingen weer, ongeacht of het nu gaat om een over- of onderschatting. Bij de MEV-raming voor het komend jaar, waarbij meer dan een jaar vooruit wordt gekeken, is de absolute ramingsafwijking voor bijvoorbeeld bbp-groei gemiddeld 1,3%-punt (zie figuur 2, rechts). De relevante wereldhandel is sterk volatiel, waardoor de ramingsafwijkingen groter zijn dan voor de andere macro-economische grootheden. De gemiddelde absolute ramingsafwijking neemt af naarmate de ramingshorizon korter wordt, en wordt aanzienlijk kleiner bij de MEV-raming voor het lopende jaar. Er is dan namelijk al meer bekend over de economische situatie, zeker in het geval van een crisis maakt dat een groot verschil.

De Nederlandse economie heeft sinds 2020 een aantal uitzonderlijke jaren doorgemaakt. Als we inzoomen op afzonderlijke jaren, dan zijn voor alle grootheden de absolute ramingsafwijkingen sinds 2020 groter dan het langjarig gemiddelde uit normalere tijden. Economische grootheden laten zich de laatste jaren lastiger meten en ramen, dat komt onder andere door de coronapandemie, de oorlog in Oekraïne en de energiecrisis. De werkloosheidsraming is echter nauwelijks verslechterd in de afgelopen jaren. Dat komt doordat de werkloosheid tijdens de pandemie relatief stabiel is gebleven, onder andere door de steunmaatregelen.

Gemiddelde MEV-ramingsafwijkingen 1991-2023 (links); gemiddelde absolute MEV-ramingsafwijkingen 1991-2023 (rechts)



Bron: CPB

Noot: Meer informatie over de ramingsafwijking voor de verschillende CEP- en MEV-ramingen tot en met 2020 is terug te vinden in het CPB Achtergronddocument 'Trefzekerheid CPB-ramingen 1991-2020' (L. Versteegen, 2021) ([link](#)).

2 Overheidsfinanciën

2.1 Uitgaven

De bruto collectieve uitgavenquote stijgt in de komende jaren, van 44,1% in 2024 tot 45,5% bbp in 2028.¹⁰ Dit komt met name door stijgende zorguitgaven en door oplopende rente-uitgaven. Daarnaast nemen ook de uitgaven aan defensie en sociale zekerheid toe. Ondanks bezuinigingen uit het hoofdlijnenakkoord nemen de uitgaven toch verder toe. Een deel van de oploop is al onder eerdere kabinetten ingezet, bijvoorbeeld op het gebied van defensie, infrastructuur en klimaat. De stijging van de uitgavenquote vanaf 2027 is daarnaast mede te verklaren door een terugloop van onderuitputting (zie pagina 15).

Tabel 2.1 Ontwikkeling van de uitgaven naar functie, 2023-2028

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
	%bbp					
Openbaar bestuur	9,4	8,6	8,7	8,8	8,6	8,6
Veiligheid	1,5	1,9	1,8	1,7	1,7	1,7
Defensie	1,0	1,5	1,5	1,5	1,6	1,7
Infrastructuur	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3
Onderwijs	5,1	5,1	5,2	5,0	5,0	4,9
Zorg	9,1	9,4	9,6	9,7	10,1	10,4
Sociale Zekerheid	11,5	12,5	12,5	13,2	12,7	12,7
Overdrachten aan bedrijven	2,0	1,6	2,0	1,9	1,7	1,6
Internationale samenwerking	1,8	1,6	1,6	1,8	1,5	1,6
Rente	0,7	0,7	0,9	0,9	1,0	1,1
Bruto collectieve uitgaven	43,4	44,1	44,8	45,8	45,2	45,5

De collectieve zorguitgaven nemen toe van 9,4 procent bbp in 2024 tot 10,4 procent bbp in 2028.

De collectieve zorguitgaven als percentage van het bbp stijgen in 2024 en 2025 met name doordat de lonen en prijzen in de zorg sterker stijgen dan de algemene inflatie. Ook nemen de zorguitgaven toe als gevolg van ontwikkelingen in de bevolkingsomvang en vergrijzing. In 2027 is beleid de belangrijkste oorzaak van de stijging van de collectieve zorguitgaven. Dit komt vooral door de verlaging van het verplicht eigen risico en de maximale eigen bijdrage per diagnose-behandelcombinatie (dbc) in de medisch specialistische zorg.¹¹ Naast

¹⁰ Vanwege de revisie van de nationale rekeningen zijn er een aantal lasten- en uitgavenstromen gebruteerd. Hierdoor neemt zowel de inkomsten- als de uitgavenquote toe. Zo wordt onder andere de vermindering van de energiebelasting niet meer netto geboekt binnen de collectieve lasten, maar wordt de teruggave aan gezinnen en bedrijven geboekt aan de uitgavenkant. Dit leidt in de cijfers tot zowel hogere inkomsten als hogere uitgaven. Dit heeft geen effect op het EMU-saldo.

¹¹ In 2026 blijft het eigen risico bevroren op het huidige niveau van 385 euro. Per 2027 wordt het eigen risico verlaagd naar 165 euro. Daarnaast geldt er vanaf 2027 in de medisch specialistische zorg een maximale eigen bijdrage van 50 euro per diagnose-behandelcombinatie.

het verlagen van het eigen risico heeft een taakstellende intensivering in de ouderenzorg een opwaarts effect op de uitgavenraming. De intentie om voort te bouwen op het bestaande hoofdlijnenakkoord binnen de Zvw (IZA) heeft een dempend effect op de uitgavenraming. De geraamde budgettaire effecten van de intensivering in de ouderenzorg en het voortbouwen op het huidige hoofdlijnenakkoord van de Zvw kunnen in de toekomst anders uitpakken, omdat de precieze invulling nog niet bekend is.

Ten opzichte van het CEP stijgen de Zvw-premies met name in 2027 en 2028 als gevolg van de beleidsmaatregelen. Door het verlagen van het verplicht eigen risico zullen sommige verzekerden meer zorg gebruiken. Dit leidt tot een stijging van de collectieve Zvw-uitgaven. De gestegen uitgaven leiden tot een hogere nominale premie en inkomensafhankelijke Zvw-premie (IAB).¹² De nominale premie stijgt ook doordat een deel van de zorg die momenteel via eigen betalingen privaat wordt gefinancierd, als gevolg van de maatregel collectief wordt gefinancierd. Ten opzichte van het CEP stijgt de nominale premie in 2027 met 188 naar 2262 euro. In 2028 is de nominale premie 2377 euro, een stijging van 225 euro ten opzichte van het CEP. De stijging komt hoofdzakelijk door het verlagen van het eigen risico. In de raming wordt ervan uitgegaan dat een gedeelte van de uitgavenstijging in 2027 als gevolg van de verlaging het eigen risico door verzekeraars zal worden doorberekend in de premies van daaropvolgende jaren.

De uitgaven aan de sociale zekerheid¹³ als percentage van het bbp nemen toe van 12,5% in 2024 tot 12,7% in 2028. De hoogte van de uitkeringen, die gekoppeld is aan de ontwikkeling van het wettelijk minimumloon, stijgt harder dan de prijsontwikkeling van het bbp. Daarnaast neemt het aantal uitkeringen toe door vergrijzing en toenemende werkloosheid. Vergrijzing heeft vooral een opwaarts effect op het aantal AOW- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Door de stijgende werkloosheid neemt het aantal WW- en bijstandsuitkeringen toe. In de volumeraming van de WW en bijstand voor 2024 en 2025 veronderstellen we dat de ontwikkeling van de werkloze beroepsbevolking wordt gevolgd. De realisaties van de bijstandsuitkeringen in de eerste helft van 2024 liggen wel wat lager dan op grond van deze rekenregel zou worden verwacht, maar het verschil ligt binnen de onzekerheidsmarge.

De maatregelen uit het hoofdlijnenakkoord hebben in de sociale zekerheid in 2028 budgettair een drukkend effect van ongeveer 1 mld euro. In 2025 en 2026 wordt er beleidsmatig meer geld uitgegeven, vooral door een verhoging van het kindgebonden budget. De maatregelen om de asielinstroom te beperken drukken naar verwachting het bijstandsvolume met ongeveer 5 dzd personen per jaar in de periode 2026-2028, resulterend in een budgettair effect van 0,3 mld euro in 2028. Deze schattingen zijn met grote onzekerheden omgeven omdat de maatregelen nog weinig concreet zijn ingevuld, juridisch kwetsbaar zijn en asielstromen zeer sterk fluctueren.

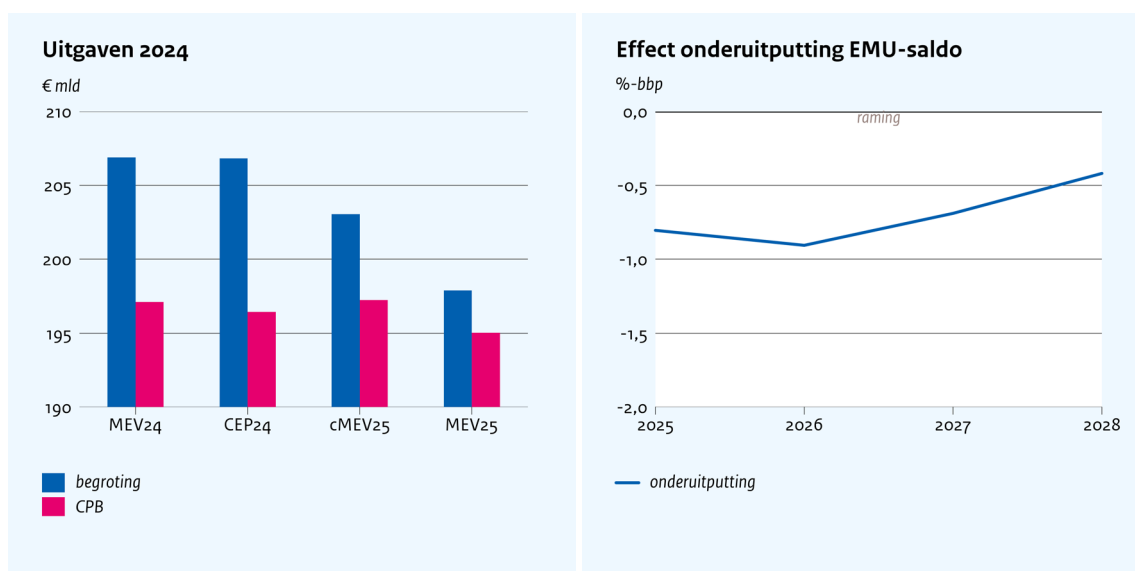
Naast zorg en sociale zekerheid nemen ook de overige overheidsuitgaven verder toe. Zo stijgen op de korte termijn de uitgaven vanwege de oorlog in Oekraïne, onder meer door militaire steun en de opvang van vluchtelingen. In 2024 stijgen de uitgaven incidenteel met 4,4 mld euro door de uitspraak van de Hoge Raad over box 3 voor belastingherstel van de periode 2017-2023 (zie ook paragraaf 2.2). Op de middellange termijn nemen met name de uitgaven aan defensie, infrastructuur en klimaat verder toe. Dit komt onder andere door aanvullende intensiveringen uit het hoofdlijnenakkoord (waarvan de nadere invulling nog onbekend is), maar ook doordat op deze terreinen al expansief begrotingsbeleid werd gevoerd door het vorige kabinet.

¹² Bij deze MEV is besloten om de IAB-premie van 2025 aan te passen ten opzichte van de cMEV. Normaliter wijzigt deze premie niet tussen de cMEV en MEV. Mede vanwege uitkomsten van de mid-term review van het IZA valt de geraamde IAB-premie voor 2025 een stuk lager uit dan werd geraamd bij de cMEV. Het effect van de actualisatie op de koopkracht is beperkt.

¹³ Door de revisie van de nationale rekeningen van het CBS ([link](#)) zijn de uitgaven van de sociale zekerheid in 2021 met 2,9 mld euro in vergelijking met het CEP 2024 opwaarts aangepast door een andere boeking van de betaalde sociale premies door UWV en SVB. Tegenover deze stijging staat een even grote toename van de premie-inkomsten. Uitkeringsinstanties betalen premies over uitkeringen die worden gebruikt om dezelfde uitkering te financieren. In het verleden werden de premiebetalingen en premie-inkomsten over deze uitkeringen gesaldeerd, maar met ingang van deze revisie worden de bruto-stromen opgenomen.

Ten opzichte van het CEP zorgt het beleid uit het hoofdlijnenakkoord en de miljoenennota echter vooral voor ombuigingen. In het hoofdlijnenakkoord buigt het kabinet met name om op onderwijs, internationale samenwerking, asiel, subsidies en de apparaatsuitgaven. Daarnaast wordt er ook gekort op verschillende fondsen (Klimaatfonds, Transitiefonds, Nationaal Groeifonds). Het is echter onzeker of de beoogde ombuigingen (volledig) behaald kunnen worden, omdat voor veel maatregelen de invulling onbekend is, of omdat het onzeker is of de beoogde maatregel (volledig) uitgevoerd kan worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de beoogde korting op de EU-afdrachten en het ambtenarenapparaat, maar ook op de besparing op asieluitgaven. Naast de maatregelen uit het hoofdlijnenakkoord wordt er meer geld uitgetrokken voor Herstel Toeslagen (2,3 mld euro in 2024-2027). In de miljoenennota worden met name middelen uit 2024 en 2025 naar latere jaren geschoven (zie volgende alinea's voor meer toelichting hierop). Vanaf 2026 wordt er aanvullend op het hoofdlijnenakkoord geïntensiveerd in defensie (ca. 0,7 mld euro per jaar). Daarnaast worden er ook in 2026 en 2027 aanvullende middelen gereserveerd voor de opvang van Oekraïense vluchtelingen (respectievelijk 3,0 en 1,2 mld euro).

Figuur 2.1 Door het inboeken van realistischere kasritmes ligt de uitgavenraming van het kabinet in 2024 dichter bij de CPB-raming (links), maar in de komende jaren raamt het CPB aanvullende onderuitputting (rechts)



Bron: Ministerie van Financiën en CPB ([link](#))

De onderuitputting op korte termijn blijft fors vanwege arbeidsmarktkrapte en expansief

begrotingsbeleid. In het basispad veronderstelt het CPB onderuitputting (niet-uitgegeven begrote middelen). Met name de afgelopen twee jaar is gebleken dat door arbeidsmarktkrapte en uitvoeringsproblemen niet alle voorgenomen uitgaven gerealiseerd kunnen worden in het begrote boekjaar. Het ministerie van Financiën boekt ook zelf taakstellende onderuitputting in de begroting in van 3,5 mld in 2024, 2,3 mld in 2025 en 2,3 mld in 2026. Daarbovenop raamt het CPB nog eens respectievelijk 3,5 mld euro in 2024, 5,8 mld in 2025 en 8,8 mld in 2026 (zie figuur 2.1, rechts). In 2024 ramen we nog onderuitputting bij defensie (2,1 mld euro) en infrastructuur (1,4 mld euro). Ook voor 2025 en 2026 ramen we onderuitputting bij deze uitgavencategorieën, van respectievelijk 3,0 en 1,4 mld bij defensie, en 1,4 en 1,3 mld bij infrastructuur. Daarbovenop ramen we in 2025 en 2026 generieke onderuitputting van 1,4 mld en 6,0 mld euro. Na 2026 verwachten we dat de onderuitputting langzaam afneemt, en dat sommige uitgaven alsnog gedaan kunnen worden. Dit geldt met name voor begrotingsfondsen, waarvoor geldt dat middelen die niet besteed zijn, volledig meegenomen mogen worden naar latere jaren. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor defensie en infrastructuur. Mede doordat de veronderstelde onderuitputting in de raming afloopt, en gerealiseerde onderuitputting toch tot besteding komt, verslechtert het EMU-saldo op de middellange termijn.

Bij de miljoenennota kondigt het kabinet kasschuiven aan in 2024, waardoor de uitgaven dalen ten opzichte van de cMEV. Op verschillende begrotingen worden middelen naar een later moment geschoven, om zo voor een realistischer uitgavenpatroon in de begroting te zorgen. Bij de cMEV raamde het CPB ca. 6 mld euro aanvullende onderuitputting ten opzichte van Financiën. Doordat de uitgaven nu in een realistischer kasritme zijn geplaatst, is de geraamde onderuitputting ten opzichte van de begrotingscijfers afgenomen tot 3,5 mld euro in 2024. In figuur 2.1 (links) is te zien hoe de begrote en geraamde uitgaven onder het uitgavenplafond (excl. uitgaven aan zorg en sociale zekerheid) zijn veranderd sinds de miljoenennota van 2023. Sinds de cMEV dalen de uitgaven in de begroting van Financiën als gevolg van de kasschuiven. Bij de MEV dalen de geraamde uitgaven ook, maar minder hard dan in de begroting van het kabinet. Dit komt doordat het CPB bij de cMEV al hogere onderuitputting raamde dan het kabinet, en de kasschuiven maar beperkt neerslaan bij defensie en infrastructuur.

2.2 Lasten

Per saldo stijgen de beleidsmatige lasten voor gezinnen de komende jaren. In 2024 stijgen de lasten voor gezinnen door beleid met 1,5 mld euro (zie tabel 2.2). Dit is met name het gevolg van beleidsmaatregelen in de loon- en inkomensheffing, zoals een beperking van de indexatie van de hoogste tariefschijf in box 1 en een tariefsverhoging in box 3. In 2025 worden de beleidsmatige lasten voor gezinnen per saldo verlicht met 0,2 mld euro. Zo wordt er een extra tariefschijf in de loonbelasting geïntroduceerd, en wordt de energiebelasting op aardgas verlaagd. Hier staat echter een lastenverzwaring tegenover door een stijging van de Zvw-premies en een verlaging van de algemene heffingskorting. Op de middellange termijn nemen de beleidsmatige lasten voor gezinnen fors toe met cumulatief 10,0 mld euro in de periode 2026-2028. Met name de Zvw-premies stijgen doordat een groter deel van de zorguitgaven collectief gefinancierd wordt door het verlagen van het eigen risico.¹⁴ Verder nemen de lasten onder andere toe door een verhoging van de btw op logiesverstrekking en cultuur en het aflopen van de accijnskorting op brandstoffen. Daarnaast zorgt ook de invoering van een nieuw stelsel in box 3 voor een lastenverzwaring in 2027, zie ook hieronder.

Voor bedrijven stijgen de beleidsmatige lasten ook de komende jaren. Per saldo stijgen de lasten voor bedrijven met 1,2 mld euro in 2024, onder andere door een verhoging van de Aof-premie en een beperking van de zelfstandigenaftrek voor ib-ondernemers. In 2025 stijgen de beleidsmatige lasten voor bedrijven verder met 0,4 mld euro, onder meer door de afschaffing van de bpm-vrijstelling voor bestelauto's en tariefverhogingen in de energiebelasting. De lastenstijging wordt echter beperkt doordat de renteaftrekbeperking in de vpb wordt verruimd. Op de middellange termijn lopen de beleidsmatige lasten verder op met cumulatief 2,8 mld euro in de periode 2026-2028. Dit komt met name door de invoering van een vrachtwagenheffing en een plastic-heffing.

¹⁴ De verlaging van het eigen risico zelf valt niet onder de beleidsmatige lastenontwikkeling, omdat dit geen beleidswijziging in een belasting of premie is.

Tabel 2.2 Beleidsmatige lastenontwikkeling

	2024	2025	2026	2027	2028	Cumulatief 2025-2028
	mld euro					
Totaal	2,7	0,3	5,5	6,4	1,5	13,7
w.v. gezinnen	1,5	-0,2	3,5	5,8	0,7	9,9
w.v. bedrijven	1,2	0,4	1,5	0,5	0,7	3,2
w.v. buitenland	0,0	0,0	0,4	0,1	0,0	0,5

De collectieve lastendruk daalt wel licht in 2024 en 2025, voornamelijk doordat incidentele ontvangsten uit eerdere jaren wegvallen. In 2023 waren er hoge incidentele ontvangsten in de dividendbelasting door anticipatie-effecten op een tariefswijziging in box 2. Hierdoor dalen de opbrengsten van de dividendbelasting in 2024 ten opzichte van het vorige jaar, zie tabel 2.3. In de inkomensheffing komt dit anticipatie-effect in 2024 tot uiting in de ontvangsten, waardoor deze dit jaar eenmalig ongeveer 0,4% bbp euro hoger zijn. Ook in de vennootschapsbelasting waren er in 2023 incidentele ontvangsten, door de hoge winsten uit de fossiele sector. Doordat deze inkomsten wegvallen, blijft de groei van de opbrengst in 2024 achter bij het bbp. Per saldo daalt de collectieve lastendruk in 2024 met 0,5%-punt naar 38,1%. In 2025 daalt de collectieve lastendruk verder naar 38,0%, met name doordat de ontvangsten uit de inkomensheffing dalen. De opbrengst van de loonheffing blijft in 2025 nagenoeg gelijk, ondanks een forse lastenverlichting voor gezinnen, doordat de contractlonen stijgen. In de jaren daarna stijgt de collectieve lastendruk tot 39,1% in 2028, met name door lastenverzwaringen in de Zvw-premies en de btw.

Tabel 2.3 Na een lichte daling in 2024 en 2025, loopt de collectieve lastendruk weer op

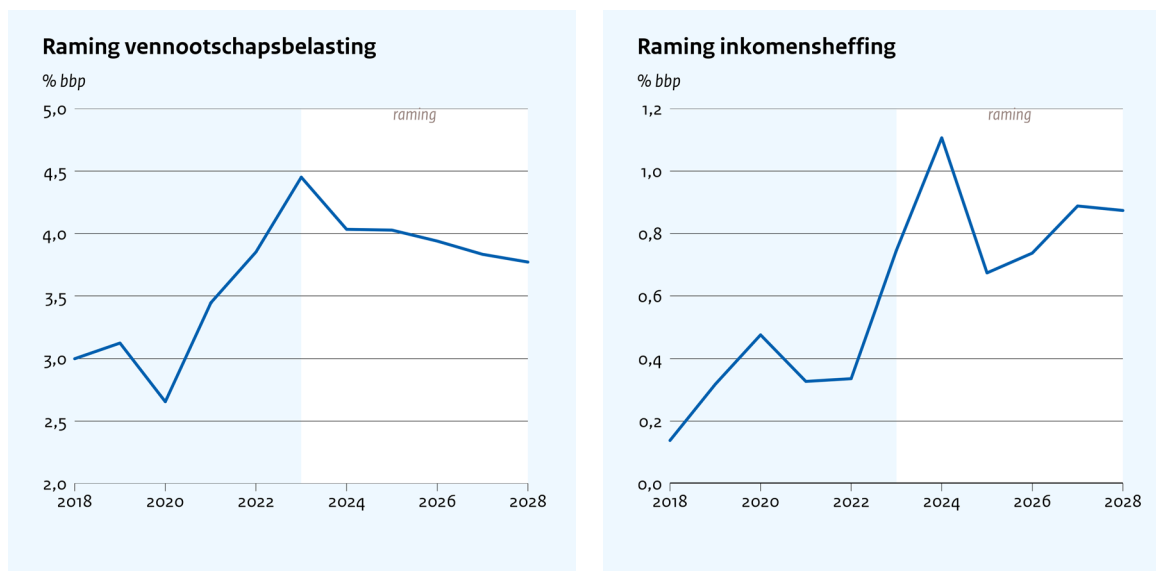
	2023	2024	2025	2026	2027	2028
	% bbp					
Collectieve lastendruk	38,6	38,1	38,0	38,3	39,1	39,1
w.v. loon- en inkomensheffing	12,0	12,4	12,2	12,3	12,5	12,6
w.v. belasting op productie en invoer	11,5	11,4	11,3	11,6	11,9	11,8
w.v. vennootschapsbelasting	4,5	4,0	4,0	3,9	3,8	3,8
w.v. Zvw-premies	5,0	5,0	5,1	5,2	5,5	5,6
w.v. premies werknemersverzekeringen	3,4	3,5	3,6	3,6	3,7	3,7
w.v. overige lasten	2,2	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6

De stijging van de opbrengst van de vennootschapsbelasting van de afgelopen jaren zet niet verder door. De opbrengst van de vennootschapsbelasting is sinds 2020 fors toegenomen. Onder andere beleidsmaatregelen en economische ontwikkelingen droegen bij aan de hogere opbrengsten. In 2024 nemen de ontvangsten echter af, zie ook figuur 2.2. Dit komt mede doordat verschillende bedrijven, met name in de fossiele sector, hun winst over 2022 en 2023 te hoog ingeschat hebben, waardoor er nu terugbetalingen plaatsvinden. Daarnaast zullen er dit jaar herstelbetalingen plaatsvinden naar aanleiding van de Hoge Raad-uitspraak dat een Duitse vastgoedbelegger niet belastingplichtig was in Nederland voor de vennootschapsbelasting. Naar verwachting bedraagt de compensatie ongeveer 0,8 mld euro in 2024.¹⁵ Hier staat tegenover dat de aanslagen over het huidige belastingjaar hoger zijn dan vorig jaar. Ook is er sprake van hogere ontvangsten uit de financiële sector over de winsten van vorig jaar, omdat deze door de gestegen rente

¹⁵ Daarnaast moet er ongeveer 0,2 mld euro aan heffingsrente over de te veel betaalde belastingen gecompenseerd worden. Dit wordt in de raming aan de uitgavenkant van de begroting geboekt.

hoger waren dan verwacht. Per saldo daalt de opbrengst van de vpb hierdoor naar 4,0% bbp in 2024. Naar verwachting zal ook de komende jaren de opbrengst licht blijven dalen als percentage bbp, doordat de bedrijfswinsten achterblijven bij de stijging van de lonen. Wel blijft het niveau beduidend hoger dan in voorgaande jaren.

Figuur 2.2 De opbrengst van de vennootschapsbelasting en inkomensheffing kennen een piek



Bron: CBS en CPB ([link](#))

In 2024 piekt de opbrengst van de inkomensheffing tot 1,1% bbp. De inkomensheffing bestaat uit ontvangsten uit box 2 en 3 en een naheffing op box 1. In de eerste helft van 2024 waren de opgelegde aanslagen inkomensheffing over 2023 ongeveer 0,5% bbp hoger dan een jaar eerder. Dit wordt voor een groot deel verklaard door anticipatie-effecten op een tariefverandering in box 2. Per 1 januari 2024 is er een tweede tariefschijf in box 2 geïntroduceerd met een tarief van 33%. In anticipatie hierop heeft een deel van de directeuren-groootaandeelhouders extra dividenden uitgekeerd in 2023 om deze belastingverhoging te ontlopen. Dit leidde in 2023 tot eenmalig ongeveer 5 mld euro hogere ontvangsten in de dividendbelasting. In de inkomensheffing komt dit effect in 2024 tot uiting in ongeveer 4 mld euro hogere ontvangsten. Daarnaast zijn in 2024 ook de aanslagen van ib-ondernemers hoger dan voorgaande jaren. De raming is echter met onzekerheid omgeven, doordat de kasontvangsten dit jaar in een ander patroon binnenkomen dan in voorgaande jaren. Een deel van de directeuren-groootaandeelhouders die vorig jaar extra dividenden uitgekeerd hebben, heeft alvast een voorlopige aangifte gedaan, waardoor de ontvangsten eerder binnenkomen dan andere jaren. Tegelijkertijd is sinds dit jaar de betalingskorting in de inkomstenbelasting afgeschaft. Burgers die hun voorlopige aanslag in één keer betalen, ontvangen geen belastingkorting meer, waardoor de ontvangsten meer verspreid over het jaar binnenkomen.

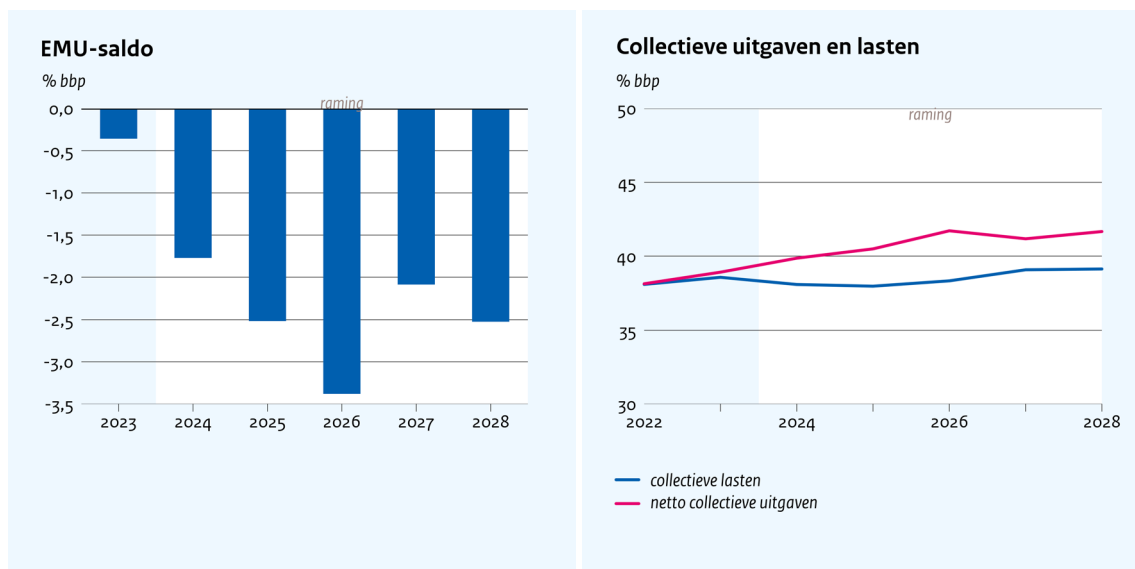
De uitspraken van de Hoge Raad over de overbruggingswetgeving in box 3 leiden tot een aanzienlijke derving in de inkomensheffing. In juni heeft de Hoge Raad in verschillende uitspraken geoordeeld dat het rechtsherstel in box 3 naar aanleiding van het Kerstarrest en de overbruggingswetgeving in strijd zijn met het Europees recht. Op basis van een eerste inschatting bedraagt de totale budgettaire derving die hierdoor ontstaat ongeveer 9,8 mld euro. Deze inschatting is met onzekerheid omgeven. In de raming wordt – in tegenstelling tot het kabinet – de compensatie van 4,4 mld euro over de periode 2017-2023 geboekt aan de

uitgavenkant van de begroting.¹⁶ De derving van 5,4 mld euro in 2024-2026 werkt door aan de lastenkant van de begroting op het EMU-saldo in 2024 tot 2026. Het kabinet heeft bij de augustusbesluitvorming besloten de tegenvaller in box 3 enkel vanaf 2025 te dekken, onder andere door de lastenverlichting voor middeninkomens in te faseren en het tarief in box 3 niet te verlagen. In de raming gaan we ervan uit dat er vanaf 2027 een nieuwe vermogensrendementsheffing wordt geïmplementeerd, waarbij wordt uitgegaan van een budgetneutrale vormgeving ten opzichte van het stelsel voor 2021. Dit leidt in 2027 tot een toename van de beleidsmatige lasten. Het tijdsfad tot implementatie en de invulling van de parameters zijn echter onzeker.

2.3 Saldo en schuld

Het overheidstekort verslechtert gedurende de ramingsperiode doordat de uitgaven harder groeien dan de inkomsten. Zo loopt in de raming de onderuitputting af na 2026, nemen de rente-uitgaven toe en wordt er expansief begrotingsbeleid gevoerd. Vanaf 2027 vinden er ombuigingen plaats, waardoor het begrotingstekort tijdelijk verbetert. Vanaf 2028 verslechtert het saldo echter weer. In 2026 is er een eenmalige saldoverslechtering door incidentele uitgaven aan de defensiepensioenen (8,5 mld euro). Ook bij lokale overheden treedt een verslechtering op tot -0.4% bbp vanaf 2026, met name door een terugval in de financiering uit het Gemeente- en Provinciefonds (GFPP), en doordat de uitgaven aan Wmo/jeugdzorg sneller stijgen dan de financiering uit het GFPP.

Figuur 2.1 Het EMU-tekort loopt op, met name door een toename van de collectieve uitgaven.



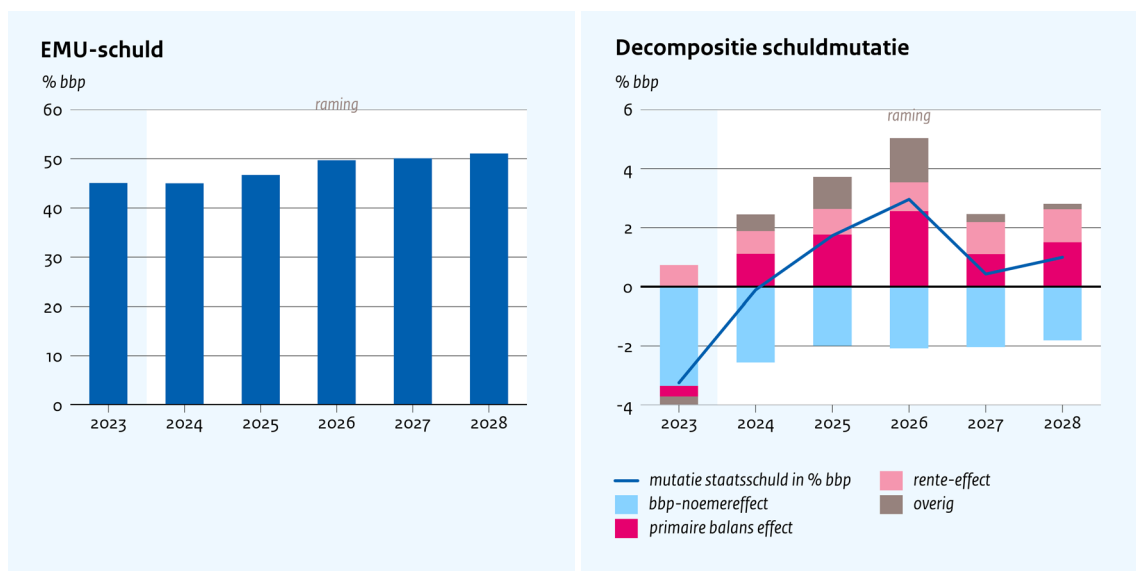
Bron: CBS en CPB ([link](#))

Het voorgenomen beleid uit het hoofdlijnenakkoord en de miljoenennota zorgt per saldo voor een verslechtering van het saldo in 2025, en een verbetering van het saldo in 2027 en 2028 ten opzichte van het CEP. In 2025 verslechtert het saldo voornamelijk als gevolg van voorgenomen lastenverlichtingen uit het hoofdlijnenakkoord. In 2027 en 2028 is juist sprake van een verbetering, met name als gevolg door de aangekondigde ombuigingen van het kabinet. Desondanks blijft het begrotingstekort wel oplopen, met name na 2028.

¹⁶ In de raming wordt aangenomen dat dit effect heeft op het EMU-saldo in 2024. In de beleidsmatige lastenontwikkeling wordt, conform de definitie, de lastenverlichting over de periode 2017-2023 wel geregistreerd en dit gebeurt in het jaar waarop de compensatie betrekking heeft.

De overheidsschuld blijft de komende jaren oplopen, door toenemende primaire tekorten en oplopende rente-uitgaven. De schuld blijft gedurende de hele ramingsperiode wel onder de 60% bbp (zie figuur 2.4). De staatsschuld groeit met iets minder dan 2%-punt bbp per jaar, behalve in 2027 waar het primair saldo iets lager uitvalt door ombuigingen uit het hoofdlijnenakkoord. In 2024, 2025 en 2026 zorgt de beoogde lening aan TenneT van cumulatief ruim 44 mld juist voor een aanvullende toename in de schuld.

Figuur 2.4 De EMU-schuld loopt op door toenemende primaire tekorten en rente-uitgaven.



Bron: CBS en CPB ([link](#))

2.4 Europese begrotingsregels

EU-lidstaten moeten voldoen aan de regels van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), die in 2024 zijn veranderd. Deze regels garanderen de stabiliteit binnen de unie, gezien de nauwe economische banden tussen EU-lidstaten. Er was de afgelopen jaren veel kritiek op de regels, onder andere op het gebrek aan handhaving waardoor een aantal lidstaten constant hoge tekorten kon behouden. Bovendien werden tijdens de coronapandemie en de energiecrisis de vereisten tijdelijk opgeschort. Om ervoor te zorgen dat de regels worden nageleefd en om bezuinigingsdoelen realistischer te maken voor landen met een hoge schuld, zijn de SGP-regels in april 2024 herzien. De oude referentiewaarden uit het SGP voor het begrotingstekort van 3% bbp en de schuld onder 60% bbp zijn ongewijzigd gebleven. Echter, er zijn ook belangrijke aanpassingen gedaan. Zo houdt de Europese Commissie bij de beoordeling van de begrotingen rekening met verschillende scenario's van de ontwikkeling van de macro-economie. Ook ontstaat meer ruimte voor investeringen naast de benodigde bezuinigingen en de ramingshorizon wordt verlengd van de korte naar de middellange termijn.

Lidstaten moeten dit najaar voor het eerst een *Medium-term Fiscal Structural Plan (FSP)* bij de Europese Commissie indienen waarin ze hun financiële plannen voor de komende jaren toelichten. Het plan bevat de uitgaven- en inkomstenschetsen van lidstaten tijdens een aanpassingsperiode van standaard vier jaar. In het geval dat lidstaten toezeggen groeiversterkende investeringen te doen, mogen zij een aanpassingsperiode van zeven jaar aanvragen om hun schulden terug te dringen. Bovendien moeten lidstaten de overheidsfinanciën ramen voor de tien jaar na de aanpassingsperiode om te laten zien dat de begroting ook op de lange termijn aan de regels voldoet. De Commissie beoordeelt de plannen en baseert zich op haar eigen berekening van het benodigde structureel primair saldo (SPS) om de begrotingsregels te volgen. Het SPS vormt dus een kernindicator van naleving en geeft het begrotingstekort van een lidstaat weer na correctie voor conjuncturele factoren en rentebetalingen. De SPS-doelstelling wordt vertaald naar een netto-uitgavenpad dat

het jaarlijkse uitgavenniveau voor elk land bepaalt, rekening houdend met inkomsten, potentiële economische groei, EU-gefinancierde uitgaven en inflatie.¹⁷

De plannen van alle lidstaten moeten ervoor zorgen dat het SPS-doel aan het einde van de aanpassingsperiode bereikt is, maar er zijn ook aanvullende eisen voor lidstaten met een te hoge schuldquote. Het FSP moet aantonen dat de schuldquote op een geloofwaardig neerwaarts pad naar de 60% bbp-norm wordt gebracht. Voor landen met een schuld boven de norm wordt dit getoetst via een stochastische schuldprojectie (*debt sustainability analysis* of DSA), waarbij de schuld in 70% van de gevallen moet dalen, in de eerste vijf jaar na de aanpassingsperiode. Als landen een schuld onder de 60% hebben, moet de schuld ook tot tien jaar na de aanpassingsperiode onder de norm blijven. Dit moet ook gelden onder ongunstige aannames over rentetarieven, bbp-ontwikkeling en vergrijzingskosten. Naast de stochastische, landspecifieke vereisten moeten lidstaten met een hoge schuld ook voldoen aan een aantal algemene voorwaarden (*safeguards*). Het gaat hierbij om algemene regels voor zowel de timing als de minimale jaarlijkse doelstelling van de bezuinigingen. Hierdoor kunnen de *safeguards* leiden tot strengere bezuinigingen dan noodzakelijk om de begroting binnen de grenswaarden te brengen. Bovendien kunnen boetes worden opgelegd als lidstaten in een *Excessive Deficit Procedure* (EDP) onvoldoende bezuinigen om hun SPS-doelstelling te halen.¹⁸ Dit is niet van toepassing op landen die op dit moment aan de normen voor het begrotingstekort en de schuldquote voldoen. Hoewel Nederland niet verplicht is om een DSA te maken, maakt een DSA-analyse wel deel uit van de MEV2025, omdat deze inzicht geeft in de onzekerheid over de overheidsfinanciën op de lange termijn (zie hoofdstuk 2.5)

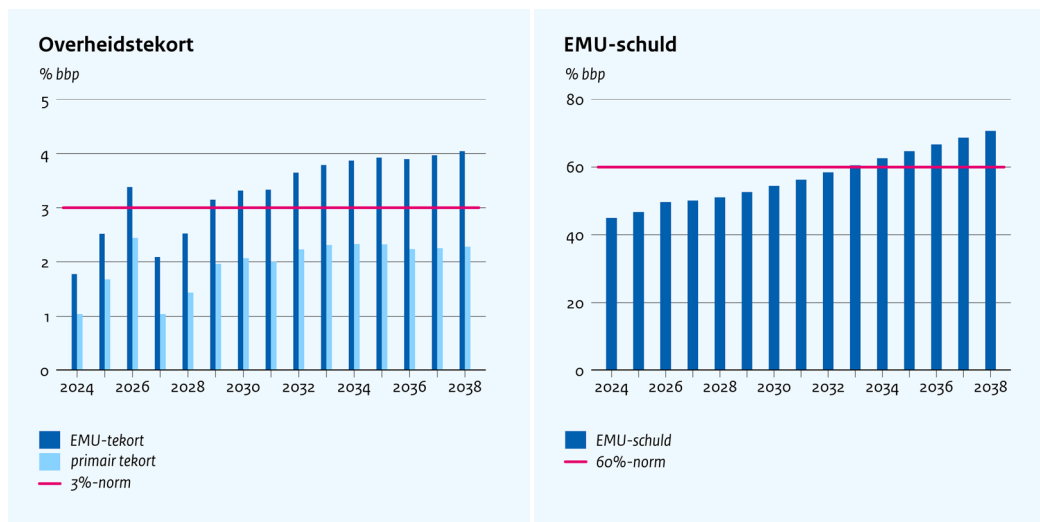
Volgens de MEV2025 raming zal Nederland de EU-normen voor 2038 (t+14) overschrijden. Tijdens de kabinetsperiode zal Nederland zich naar verwachting van het CPB aan de SGP-regels houden, afgezien van een tijdelijke overtreding in 2026 (zie paragraaf 2.3). Nederland zal echter vanaf 2029 structureel de 3%-norm overschrijden en vanaf 2033 de 60%-norm (zie figuur 2.5). Volgens technische informatie van de Europese Commissie zouden de nieuwe Europese regels ertoe leiden dat Nederland het SPS van -0,6% bbp naar 0,1% bbp moet corrigeren.¹⁹ Dit betekent dat Nederland jaarlijks zijn SPS met 0,18% bbp moet aanpassen over vier jaar of met 0,10% wanneer Nederland voor een aanpassingsperiode van zeven jaar kiest. Tabel 2.4 laat zien dat de netto-uitgaven met cumulatief 17,7% stijgen tussen 2025 en 2028. Volgens de technische informatie van de Commissie zouden de netto-uitgaven met 13,4% mogen stijgen om aan de nieuwe regels te voldoen. De Commissie kan echter nog geen *Excessive Deficit Procedure* (EDP) opstarten voor Nederland. Er kan alleen een EDP worden opgestart als de realisaties voor het lopende jaar laten zien dat een lidstaat de EU-normen overtreedt. Nederland krijgt dus geen boetes of sancties opgelegd als het onvoldoende bezuinigt.

¹⁷ De vergelijking voor de berekening van de nominale toegestane netto-uitgaven is = jaarlijkse potentieel bbp groei + inflatie – SPB aanpassing doelstelling

¹⁸ De Commissie kan een *Excessive Deficit Procedure* (EDP), of buitensporigetekortenprocedure, starten als een lidstaat EU-normen overschrijdt. Dit is echter niet altijd bij alle overtredingen van lidstaten gebeurd. Als de Commissie een EDP opstart voor een land, wordt het gedwongen om fors te bezuinigen en loopt het risico op boetes als het land niet genoeg bezuinigt. De boetes kunnen oplopen tot een maximaal van 0,05% van het bbp van het voorgaande jaar.

¹⁹ De begrotingsopgaven volgens de Commissie zijn gedeeld in de Geannoteerde agenda Eurogroep en Ecofinraad 15-16 juli 2024 ([link](#)).

Figuur 2.5 Het tekort overschrijdt vanaf 2029 de 3%-norm en de schuld is vanaf 2033 hoger dan 60% bbp.



Bron: CPB ([link](#))

Tabel 2.4 De geraamde netto-uitgavengroei en de toegestane netto-uitgavengroei t/m 2028

	2025	2026	2027	2028
	%			
Netto-uitgavengroei MEV25 raming	6,7	3,5	2,1	4,3
Cumulatieve netto-uitgavengroei MEV25 raming	6,7	10,5	12,9	17,7
Toegestane netto-uitgavengroei volgens technische informatie EC	3,2	3,2	3,2	3,2
Cumulatieve toegestane netto-uitgavengroei volgens technische informatie EC	3,2	6,5	9,9	13,4

De nieuwe regels zullen in verschillende EU-lidstaten om ingrijpende bezuinigingen vragen. Volgens de voorjaarsraming van de Europese Commissie overtreden zeventien lidstaten in 2024 één of beide grenswaarden voor de schuldquote en het begrotingstekort. De exacte budgettaire aanpassingen die van elke lidstaat worden gevraagd, zijn nog niet openbaar gemaakt. Uit een studie van de Europese denktank Bruegel blijkt echter dat veel lidstaten fors zullen moeten bezuinigen. Geschat wordt dat Italië, Frankrijk, Spanje en Finland hun structureel primair saldo jaarlijks met meer dan 0,7% bbp moeten aanpassen, zelfs als ze de aanpassingen over zeven jaar uitsmeren.²⁰

Het is onzeker hoe de nieuwe regels zullen worden gehandhaafd, gezien de strenge bezuinigingen die van lidstaten worden gevraagd. De begrotingsregels zijn bedoeld om ervoor te zorgen dat de lidstaten op de lange termijn niet met hoge schulden blijven zitten die een risico vormen voor de eurozone. De Commissie streeft daarom naar een nalevingscultuur die ze ondersteunt door onder andere lagere bezuinigingen te vragen met de nieuwe regels dan de oude regels zouden hebben vereïst.²⁰ Desondanks zijn de gevraagde bezuinigingen nog steeds aanzienlijk om de schuld op een plausibel neerwaarts pad te brengen. Er blijft dus onzekerheid bestaan over de handhaving van de regels. Als lidstaten plannen indienen die niet aan de regels

²⁰ Dit volgt uit een onderzoek van Europese denktank Bruegel. Zie Darvas et al. (2024). *The implications of the European Union's new fiscal rules* ([link](#)).

voldoen, kan de Commissie deze afkeuren. Bovendien kunnen boetes worden opgelegd als lidstaten met een EDP niet voldoende bezuinigen. Dit gebeurde echter nooit onder de oude regels.

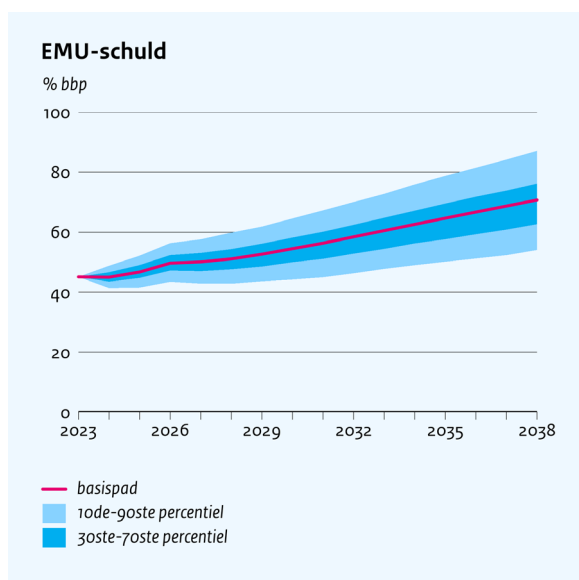
2.5 Stochastische schuldprojectie

Hoe de staatsschuld zich op lange termijn ontwikkelt, is onzeker. Binnen de nieuwe Europese begrotingsregels wordt deze onzekerheid in beeld gebracht met drie sets ongunstige aannamen over rentetarieven, bbp-ontwikkeling en vergrijzingskosten, maar ook met behulp van een stochastische schuldprojectie (*debt sustainability analysis* of DSA). Landen moeten laten zien dat hun schuld in 70% van de scenario's daalt, in de vijf jaar na de aanpassingsperiode. Nederland hoeft op dit moment geen stochastische schuldprojectie uit te voeren, omdat het een huidige schuld onder 60% bbp en huidig tekort kleiner dan 3% bbp heeft.

Een stochastische schuldprojectie tot en met 2038 geeft echter inzicht in de onzekerheid rond de ontwikkeling van de overheidsschuld. Om deze schuldprojectie uit te voeren, is een methode gebruikt die vergelijkbaar is met die in de Debt Sustainability Monitor 2023, zoals voorgeschreven in de Europese begrotingsregels.^{21, 22} De stochastische schuldprojectie gaat uit van de schuld in 2023 en de rente, groei en het saldo uit de schuldprojectie tot en met 2038. De schokken op de rente, groei en het saldo starten in 2024. We laten de onzekerheid in de schuld zien tot en met 2038.

De kans dat de schuld in de periode tot en met 2038 onhoudbaar wordt, is klein. De resultaten zijn samengevat in figuur 2.6, waarbij om het pad uit de schuldprojectie tot en met 2038 een waaier met 3000 schuldprojecties ligt. In 2038 komt de overheidsschuld in ruim 70% van de gevallen boven 60% bbp uit. In 10% van de gevallen is de schuld hoger dan 87% bbp. De waaier in de figuur laat verder zien dat de onzekerheid groter wordt naarmate men verder vooruitkijkt.

Figuur 2.6 De schuld ligt in 2038 in ruim 70% van de gevallen boven 60% bbp.



Bron: CPB ([link](#))

²¹ Debt Sustainability Monitor 2023 ([link](#))

²² Eerder heeft het CPB ook stochastische schuldprojecties gepubliceerd die gebaseerd waren op het *Debt sustainability Framework for Market Access Countries* van het IMF, zie Van Toor en Kuijpers, september 2022, Stochastische schuldprojectie 2030, CPB Publicatie, ([link](#)).

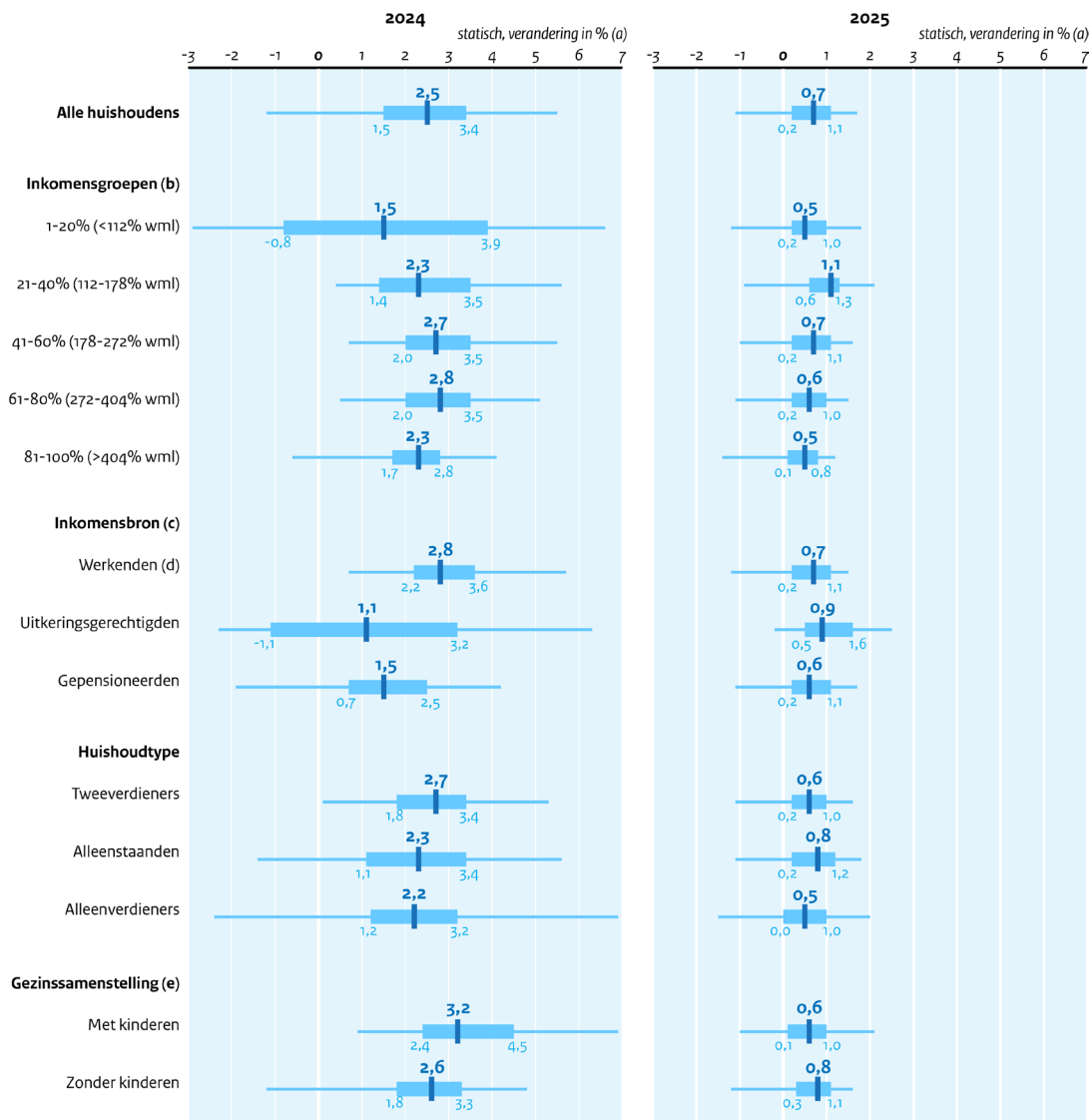
3 Koopkracht en armoede

3.1 Koopkracht

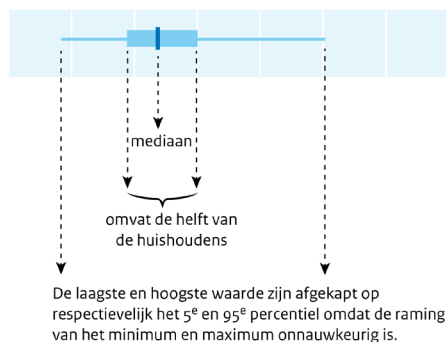
In 2024 gaan huishoudens er in doorsnee 2,5% op vooruit (figuren 3.1 en 3.2). Vooral werkenden krijgen te maken met een positieve koopkrachtontwikkeling (2,8%). De loongroei van 6,6% ligt ruim boven de inflatie van 3,6% waardoor deze groep profiteert van een hoge reële loongroei. De koopkracht van gepensioneerden (in doorsnee 1,5%) stijgt iets minder hard. Dit komt doordat de indexatie van aanvullende pensioenen onder het inflatieniveau ligt en door de vertraagde indexatie van de tweede schijfgrens voor gepensioneerden. Uitkeringsgerechtigden gaan er het minste op vooruit (1,1%) door het wegvallen van zowel de verhoogde zorgtoeslag als de 800 euro energietoeslag voor minima²³. Daarnaast stijgen de uitkeringen die gekoppeld zijn aan het wettelijk minimumloon minder hard dan eerder geraamd, doordat de extra stijging voor juli 2024 is geschrapt. Dit is een ander beeld dan de afgelopen jaren, toen deze groep er dankzij inkomensondersteunende maatregelen juist het meest op vooruitging. Daarnaast is er in 2024 sprake van een zeer hoge tabelcorrectiefactor (tcf) van 9,9%. Schijfgrenzen en heffingskortingen in de inkomstenbelasting stijgen vertraagd mee met de inflatie via de tcf. De hoge tcf in 2024 zorgt ervoor dat schijfgrenzen dit jaar bijna 10% omhoog gaan en heffingskortingen behoorlijk stijgen. Dit heeft een positief effect op de koopkrachtontwikkeling van alle groepen.

²³ Wij rekenen met een energietoeslag voor minima van 1800 euro in 2022 en 800 euro in 2023. Gemeentes mochten namelijk in 2022 al 500 euro van de energietoeslag uit 2023 uitkeren.

Figuur 3.1 Koopkracht neemt in 2024 meer toe dan in 2025



Hoe af te lezen?

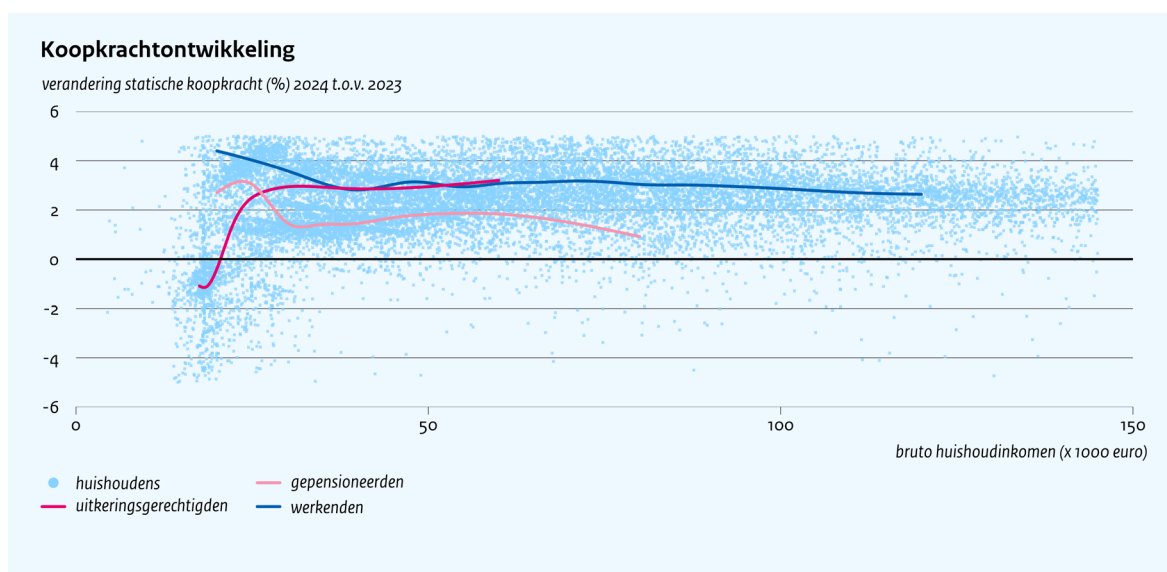


Een mediaan is de middelste waarde van een verdeling van cijfers, geordend van laag naar hoog. Een mediane koopkrachtontwikkeling van 1,3% voor alle huishoudens betekent dat de helft van de huishoudens een koopkrachtontwikkeling van 1,3% of lager heeft, en de andere helft 1,3% of hoger. Voor de helft van de huishoudens valt de koopkrachtontwikkeling binnen het blauwe balkje, met een kwart boven en een kwart onder de mediaan. De andere helft van de huishoudens heeft een koopkrachtontwikkeling die hier buiten valt. De staarten van de boxplot laten de laagste en hoogste koopkrachtontwikkeling zien.

- (a) Exclusief incidentele inkomensveranderingen.
- (b) Bruto inkomen uit arbeid of uitkering op huishoudniveau; het bruto minimumloon (wml) is in 2024 ongeveer 27.235 euro. De inkomensgroepen zijn verdeeld in vijf groepen van gelijke grootte in oplopende volgorde van inkomen, ieder 20% van alle huishoudens.
- (c) De indeling naar inkomensbron is op basis van de hoogste inkomensbron op huishoudniveau, waarbij een huishouden waarvan hoofd of partner winstinkomen heeft, bij werkenden wordt ingedeeld. Huishoudens met vroegpensioen of studiefinanciering als hoogste inkomensbron zijn uitgezonderd.
- (d) Bij werkenden wordt geen rekening gehouden met incidentele verandering van het loon, zoals het ontvangen of wegvallen van bonussen.
- (e) De indeling naar gezinssamenstelling is op basis van de aanwezigheid van kinderen tot achttien jaar en is exclusief huishoudens van gepensioneerden.

Bron: CPB o.b.v. CBS microdata ([link](#))

Figuur 3.2 Behoorlijke spreiding in koopkrachteffecten 2024



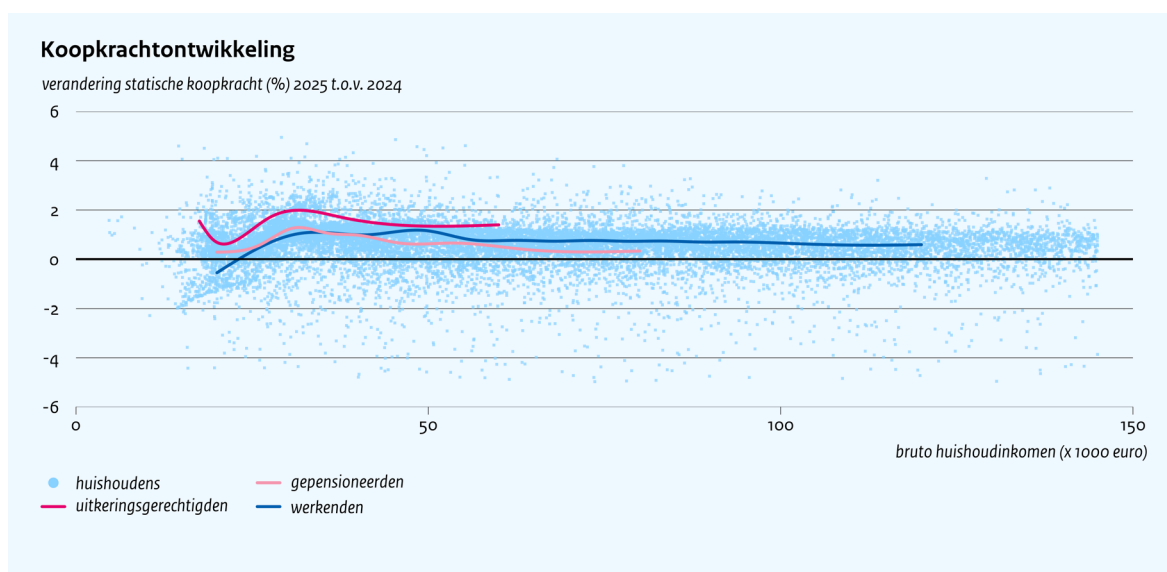
Bron: CPB o.b.v. CBS microdata ([link](#))

In 2025 verbetert de koopkracht vooral door de introductie van gerichte lastenverlichting via het tarief van de eerste schijf in box 1 (figuren 3.1 en 3.3). Van deze beleidsmaatregel uit het hoofdlijnenakkoord profiteren alle huishoudens, al is het effect voor sommige huishoudens met lage inkomens beperkter. Deze groep betaalt niet altijd belasting, omdat het inkomen dusdanig laag is dat er na aftrek van alle heffingskortingen waarop zij recht hebben, geen inkomen meer overblijft waarover belasting betaald kan worden. Om die reden profiteren alleenverdieners wat minder van deze maatregel. De laagste inkomens, en dan vooral uitkeringsgerechtigden, profiteren wel van het uitstel van de wet vereenvoudiging huurtoeslag.²⁴ Een positieve reële loongroei van 1,1 % zorgt, naast diverse beleidsmaatregelen, voor een stijging van de koopkracht van werkenden.

De wijzigingen in de algemene heffingskorting zorgen voor een negatief koopkrachteffect bij veel huishoudens. Het maximale bedrag wordt in 2025 met 335 euro verlaagd en dit wordt slechts deels gecompenseerd door het opschuiven van het afbouwpunt. Huishoudens die al volledig recht hebben op de algemene heffingskorting, hebben enkel te maken met het nadeel van het verlaagde bedrag, maar niet met het voordeel van het opschuiven van het afbouwpunt. Bijstandsontvangers ondervinden daarnaast nog extra nadeel, omdat in de bijstand de algemene heffingskorting dubbel meegenomen wordt. Gepensioneerden krijgen bovendien te maken met een pensioenindexatie die onder het inflatieniveau ligt. Ook de tcf ligt onder het inflatieniveau waardoor heffingskortingen minder snel stijgen dan de inflatie en dat leidt tot een negatief koopkrachteffect. Alles bij elkaar leidt dit ertoe dat huishoudens er in 2025 in doorsnee 0,7% op vooruitgaan.

²⁴ In de wet vereenvoudiging huurtoeslag is bepaald dat de minimumleeftijd daalt van 23 naar 21 jaar, dat servicekosten niet meer meegerekend mogen worden en de maximale huurgrens vervalt. Invoering van deze wet is uitgesteld naar 2026 en schuift daarmee op in de raming. Bij de cMEV is nog uitgegaan van invoering in 2025. In de armoederaming wordt geen rekening gehouden met de servicekosten, waardoor er wel een koopkrachteffect, maar geen armoede-effect is door de verschuiving van deze wet naar 2026.

Figuur 3.3 Beperkte spreiding in koopkrachtontwikkeling in 2025; uitkeringsgerechtigden gaan er het meest op vooruit

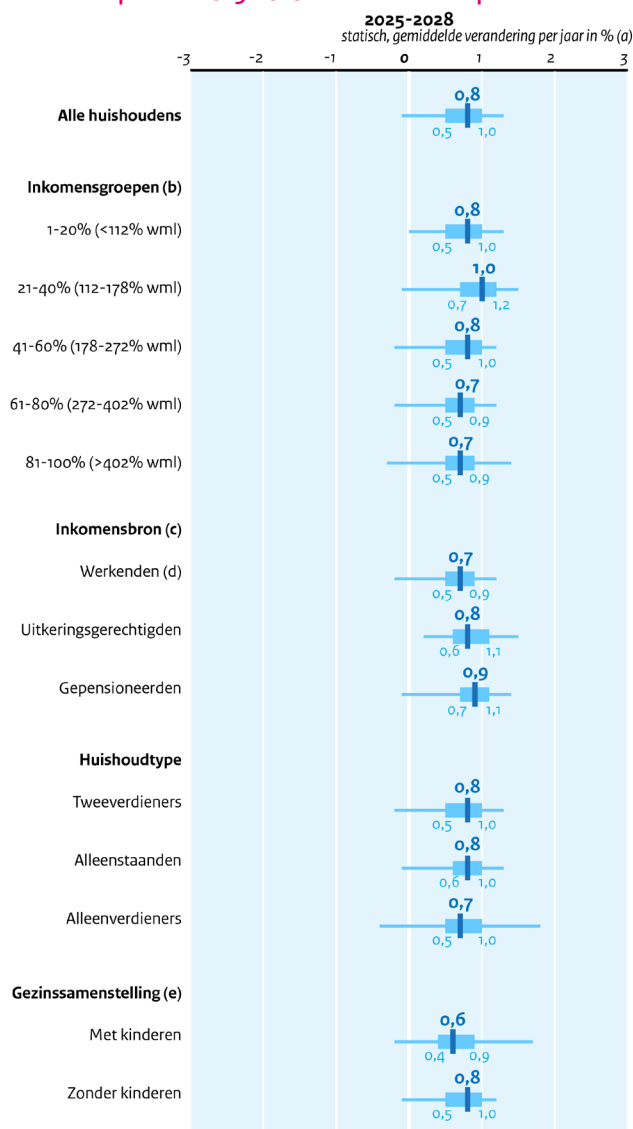


Bron: CPB o.b.v. CBS microdata ([link](#))

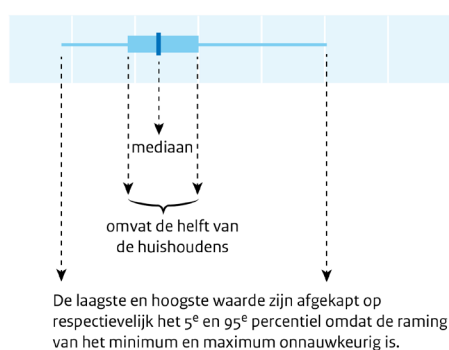
Over de periode 2025-2028 ontwikkelt de koopkracht zich over de hele linie positief en is er weinig spreiding (figuren 3.4 en 3.5). De mediane koopkrachtverbetering voor alle huishoudens is in deze periode gemiddeld per jaar 0,8%, voornamelijk gedreven door de positieve reële loongroei van 1,0% gemiddeld per jaar en een pensioenindexatie hoger dan de inflatie. De lagere inkomens en uitkeringsgerechtigden profiteren van de hogere huurtoeslag vanaf 2026. Het herstel in box 3 (zie hieronder) heeft ook een positief koopkrachteffect bij vooral de wat lagere inkomens, omdat de uitspraak van de Hoge Raad het meeste in het voordeel van kleine spaarders werkt. Hogere inkomens hebben minder baat bij deze uitspraak, omdat zij over het algemeen vaker beleggen.

De hogere zorgpremies die het gevolg zijn van de verlaging van het eigen risico in 2027, worden budgettair volledig gecompenseerd via een verlaging van de tarieven in de eerste schijf. Niet ieder huishouden kan precies gecompenseerd worden: er is spreiding aanwezig. Niet elke verzekeraar houdt dezelfde premiestijging aan en daarnaast profiteert niet elk huishouden in dezelfde mate van de tariefverlaging. Daarnaast vindt er voor de lagere inkomens ook compensatie plaats via een hogere zorgtoeslag.

Figuur 3.4 Koopkracht ontwikkelt zich in de periode 2025-2028 over de hele linie positief



Hoe af te lezen?

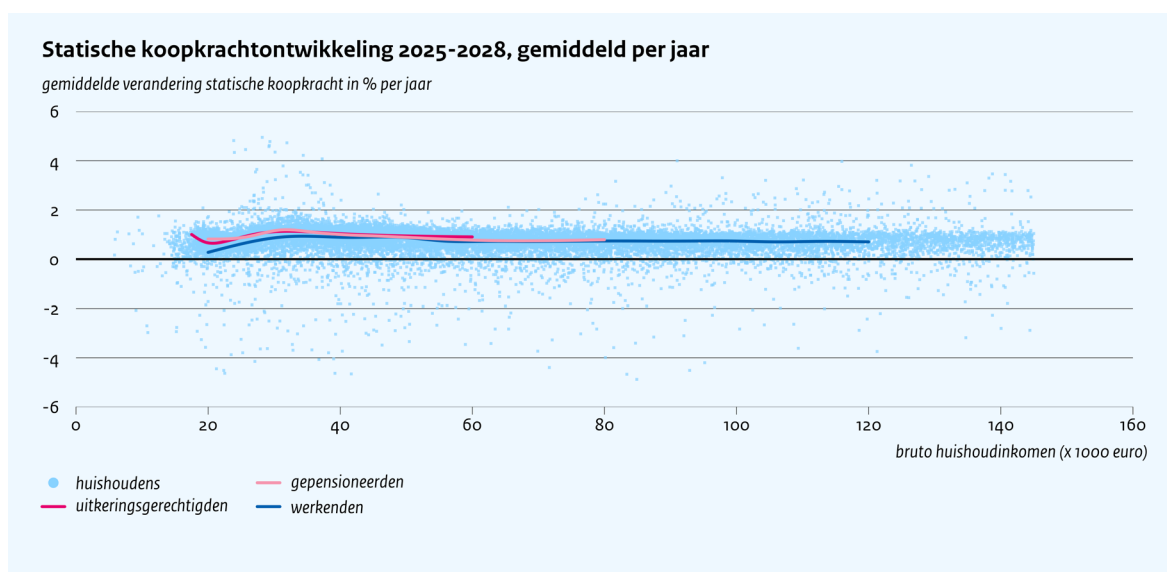


Een mediaan is de middelste waarde van een verdeling van cijfers, geordend van laag naar hoog. Een mediane koopkrachtontwikkeling van 1,3% voor alle huishoudens betekent dat de helft van de huishoudens een koopkrachtontwikkeling van 1,3% of lager heeft, en de andere helft 1,3% of hoger. Voor de helft van de huishoudens valt de koopkrachtontwikkeling binnen het blauwe balkje, met een kwart boven en een kwart onder de mediaan. De andere helft van de huishoudens heeft een koopkrachtontwikkeling die hier buiten valt. De staarten van de boxplot laten de laagste en hoogste koopkrachtontwikkeling zien.

- (a) Exclusief incidentele inkomensveranderingen.
- (b) Bruto inkomen uit arbeid of uitkering op huishoudniveau; het bruto minimumloon (wml) is in 2025 ongeveer 28.713 euro. De inkomensgroepen zijn verdeeld in vijf groepen van gelijke grootte in oplopende volgorde van inkomen, ieder 20% van alle huishoudens.
- (c) De indeling naar inkomensbron is op basis van de hoogste inkomensbron op huishoudniveau, waarbij een huishouden waarvan hoofd of partner winstinkomen heeft, bij werkenden wordt ingedeeld. Huishoudens met vroegpensioen of studiefinanciering als hoogste inkomensbron zijn uitgezonderd.
- (d) Bij werkenden wordt geen rekening gehouden met incidentele verandering van het loon, zoals het ontvangen of wegvallen van bonussen.
- (e) De indeling naar gezinsamenstelling is op basis van de aanwezigheid van kinderen tot achttien jaar en is exclusief huishoudens van gepensioneerden.

Bron: CPB o.b.v. CBS microdata ([link](#))

Figuur 3.5 Beperkte spreiding in de koopkrachtontwikkeling 2025-2028



Bron: CPB o.b.v. CBS microdata ([link](#))

Over de periode 2021-2026 is er in de koopkracht rekening gehouden met de uitspraak van de Hoge Raad over het rechtsherstel in box 3. Omdat de groep bezwaarmakers tot 2021 relatief klein en niet te identificeren was in de CBS microdata, is destijds besloten om het rechtsherstel (2017 t/m 2020) niet mee te nemen in de koopkrachtberekeningen. Nu de groep vanaf 2021 niet meer beperkt is tot bezwaarmakers, is deze groter en minder moeilijk te identificeren. Daarom is besloten om het rechtsherstel vanaf 2021 wél mee te nemen in de koopkrachtberekeningen. Het rechtsherstel houdt in dat de heffing in box 3 wordt bepaald aan de hand van het minimum van het werkelijke en het forfaitaire rendement. Degenen die een rendement hoger dan het forfaitaire rendement halen, betalen heffing over het forfaitaire rendement; zij die een rendement lager dan het forfaitaire rendement halen, betalen heffing over hun werkelijke rendement. In de koopkrachtraming wordt uitgegaan van gemiddelde rendementen, uitgesplitst naar vermogensbestanddeel (spaartegoeden, beleggingen en schulden). Het rendement op beleggingen kan verschillen tussen huishoudens, omdat dit afhankelijk is van hun vermogensmix. Voor de hoogte van deze rendementen is aangesloten bij de percentages die het ministerie van Financiën aanhoudt.

De koopkracht van gepensioneerden stijgt relatief sterk door een pensioenverhoging van gemiddeld 4,1% per jaar. Tot aan het invaren naar het nieuwe pensioenstelsel zijn pensioenfondsen terughoudend met indexeren. Op het moment van invaren wordt een eenmalige invaarindexatie toegekend. Eenmaal in het nieuwe pensioenstelsel ontwikkelen de aanvullende pensioenen zich met de inflatie. In 2026 is de verhoging het grootst, 5,3%, wat resulteert in een bijdrage van 0,7%-punt aan de koopkrachtontwikkeling voor gepensioneerden. De pensioenpremies blijven gelijk rondom de overgang naar het nieuwe pensioenstelsel. Kader 3 'Pensioenverhoging bij invaren' legt uit hoe de omvang van de invaarindexatie afhangt van de dekkingsgraad en sterk verschilt tussen pensioenfondsen.

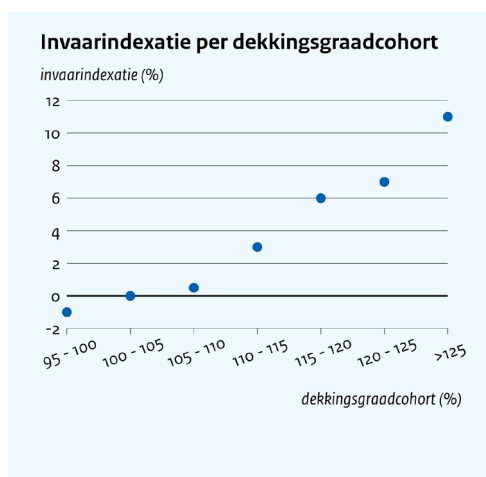
Pensioenverhoging bij invaren

In deze ramingsperiode, van 2025 tot en met 2028, zal het gros van de pensioenfondsen overgaan op het nieuwe pensioenstelsel. Het nieuwe stelsel zorgt voor veel veranderingen, maar ook de transitie van het ene naar het andere stelsel – het invaren – zorgt voor merkbare effecten. Wanneer een pensioenfonds invaart, wordt het vermogen opnieuw toegewezen. Bij een voldoende hoge dekkingsgraad kan een deel van het vermogen gebruikt worden om de pensioenen eenmalig te verhogen. Deze invaarindexatie zal in de jaren 2025 tot en met 2028 merkbaar zijn. Hoe hoog de invaarindexatie is, hangt af van de dekkingsgraad van een fonds op het moment van invaren, en is dus onderhevig aan verandering.

In de koopkrachtberekeningen voor de periode 2025-2028 wordt een gemiddelde verhoging van de pensioenuitkeringen meegenomen. Hier zit de invaarindexatie in, maar die is uitgemiddeld over fondsen met grote onderlinge verschillen. Afhankelijk van bij welk(e) fonds(en) iemand pensioen heeft opgebouwd kan de eenmalige invaarindexatie variëren van 0% tot wel 12%. Helaas is het niet mogelijk om deze onderlinge verschillen terug te laten komen in de koopkrachtcijfers, omdat er geen data beschikbaar zijn over bij welke fondsen mensen pensioen hebben opgebouwd of hoeveel. Het CPB beschrijft in [deze notitie](#) waarom dit niet kan.

Pensioenfondsen hebben transitieplannen gepubliceerd waarin staat hoe het vermogen wordt toegewezen gegeven de dekkingsgraad op het moment van invaren. Op basis hiervan is een inschatting gemaakt van de relatie tussen invaarindexatie en dekkingsgraadcohort, zie onderstaande figuur. Naast verschil in dekkingsgraad is er ook sprake van verschil in wanneer de invaarindexatie plaatsvindt. De grootste fondsen, ABP en PFZW, gaan respectievelijk in 2027 en 2026 over op het nieuwe stelsel. De invaardatum van de rest van de fondsen is verdeeld over de jaren 2025-2028.

Invaarindexatie neemt toe bij hogere dekkingsgraad



Bron: CPB ([link](#))

3.2 Armoede

In 2024 leeft naar verwachting 4,5% van alle personen in armoede; de kinderarmoede is 4,7% (figuur 3.6).

De kinderarmoede neemt daarmee flink af ten opzichte van 2023; de armoede onder personen neemt slechts beperkt af. Hoewel er een bredere doelstelling ligt om het toeslagenstelsel af te bouwen, wordt deze afname voornamelijk bewerkstelligd met het verhogen van toeslagen. Belangrijke maatregelen die bijdragen aan de daling zijn namelijk het verhogen van de huurtoeslag en het kindgebonden budget. Daarnaast wordt de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon voor de bijstand bevroren. Buiten het beleid om zorgt de loongroei van 6,6% voor een stevige inkomensgroei, terwijl de armoedegrens een minder sterke groei kent (3,8%). Dat de daling van de kinderarmoede zo veel sterker is dan de daling van de armoede in personen, komt doordat verschillende huishoudtypes in verschillende mate profiteren van de beleidsmaatregelen en de loongroei. Uit figuur 3.6 blijkt bijvoorbeeld dat de groep uitkeringsgerechtigden onder de armoedegrens toeneemt, terwijl de groep werkenden afneemt in 2024. Veel uitkeringsgerechtigden verliezen de energietoeslag van 800 euro en de verhoogde zorgtoeslag die zij in 2023 nog wel ontvingen, maar hebben geen kinderen, waardoor ze niet profiteren van de verhoging van het kindgebonden budget.

In 2025 daalt het aandeel personen in armoede naar 4,4% en blijft de kinderarmoede constant (figuur 3.6). Het kabinet neemt een aantal maatregelen die bijdragen aan het afnemen van de armoede. Zo wordt het tarief van de eerste schijf in box 1 verlaagd, met als gevolg dat de uitkeringen toenemen. Ook wordt het afbouwpunt voor de algemene heffingskorting opgeschoven, waardoor meer mensen recht hebben op de maximale korting. Dit, in combinatie met een loongroei van 4,3% (ten opzichte van een stijging van de armoedegrens van 3,7%), zorgt ervoor dat de armoede in personen licht daalt in 2025 en de kinderarmoede onveranderd blijft. Een kanttekening bij deze cijfers betreft de verlaging van de algemene heffingskorting met 335 euro. Waar in de koopkrachtraming een duidelijk negatief effect van deze verlaging zichtbaar is, is dit in de armoederaming niet het geval. Veel mensen met een inkomen onder de armoedegrens hebben recht op de maximale heffingskorting. Door de verlaging van deze korting valt hun inkomen nog verder onder de armoedegrens. De armoede neemt dus toe in euro's, maar in mindere mate in aantal personen. Omdat de armoederaming alleen dat laatste meet, is het negatieve effect van de verlaging van de algemene heffingskorting slechts beperkt zichtbaar in de raming.

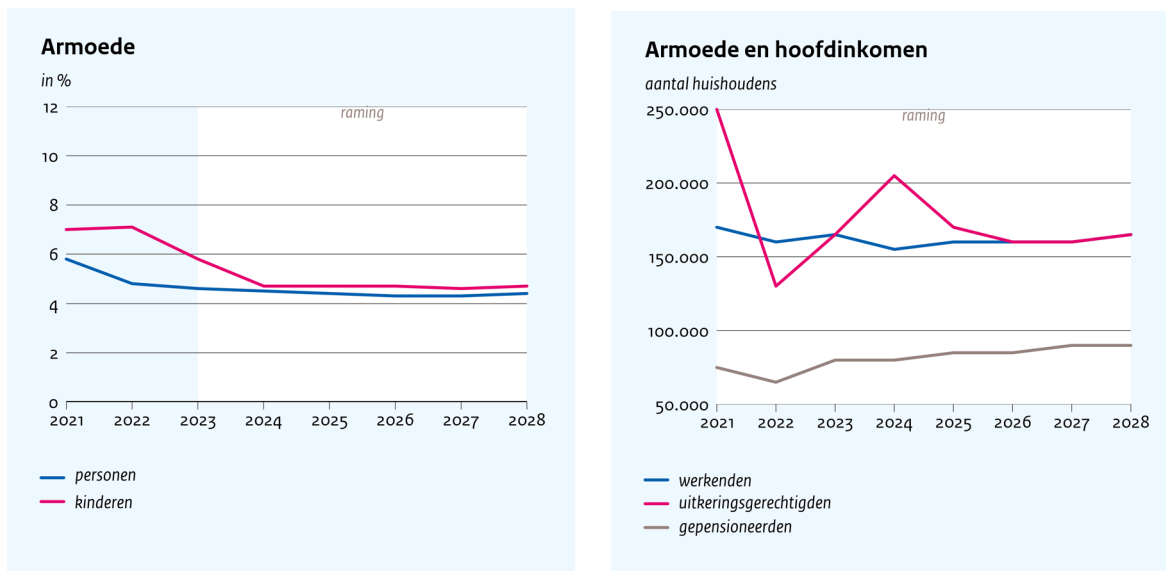
In de kabinetsperiode neemt het aantal personen onder de armoedegrens iets af ten opzichte van het niveau van 2024, en blijft de kinderarmoede constant (figuur 3.6). De armoede is 4,4% in 2028; de kinderarmoede is 4,7%. De doelstelling van het kabinet om de armoede niet uit te laten komen boven het niveau van 2024 (respectievelijk 4,5% en 4,7%), wordt met deze cijfers dus gehaald. De loongroei blijft in deze periode boven de groei van de armoedegrens, maar de tabelcorrectiefactor (de mate waarin de heffingskortingen en schijfgrenzen stijgen) blijft achter. Om te voorkomen dat de armoede gedurende de kabinetsperiode oploopt, neemt het kabinet een aantal maatregelen: de huurtoeslag wordt verhoogd in 2026 - het kindgebonden budget ook, in jaarlijkse stappen.²⁵ De afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon voor de bijstand wordt tot en met 2027 bevroren. Daarnaast neemt het kabinet ook maatregelen die niet in de armoederaming kunnen worden meegenomen, zoals het subsidiëren van gratis schoolmaaltijden.

Na deze raming stapt het CPB over op een nieuwe armoedefinitie. Sinds de introductie van de armoederaming in de MEV2023 werd het niet-veel-maar-toereikendcriterium van het Sociaal en Cultureel

²⁵ In 2024 is het jaarlijkse bedrag per kind 2436 euro; in 2028 is dit 2868 euro per kind.

Planbureau (SCP) gehanteerd als armoedegrens.²⁶ Sindsdien hebben het SCP, het CBS en het Nibud gewerkt aan de ontwikkeling van een nieuwe armoedegrens met bijbehorende meetmethode. Op 17 oktober 2024 publiceren zij hun eindrapport, waarin de nieuwe armoedegrens en meetmethode wordt uitgelegd.²⁷ Vanaf het CEP2025 wordt deze grens ook gehanteerd voor de armoederaming. Dat betekent dat de armoederamingen voor de jaren 2025 tot 2028 aan verandering onderhevig zullen zijn.

Figuur 3.6 Armoede en kinderarmoede vrijwel constant vanaf 2024



Bron: SCP en CPB o.b.v. CBS microdata ([link](#))

²⁶ Een uitgebreide beschrijving van de methodiek is te vinden in: Deinum en Griffioen, 2022, Ramingsmethodiek armoederaming, CPB-publicatie ([link](#)).

²⁷ Op de website van het CBS wordt het eindrapport aangekondigd ([link](#)).

Bijlage: Beleidsmatige verschillen meerjarencijfers CPB en departementen

Voor de raming van de beleidsmatige effecten vormen de begrotingscijfers van de departementen het uitgangspunt. Deze beleidsuitgangspunten zijn aangeleverd ten behoeve van deze raming tot en met 30 augustus 2024. Aan de uitgavenkant wijken we op een aantal beleidspunten van de departementale begrotingen af. Deze gevallen worden hieronder beschreven.

Verschillen in beleidsmatige overheidsuitgaven

Tabel 1: Beleidsmatige verschillen in uitgavenraming CPB en departementen, per maatregel

	2024	2025	2026	2027	2028
	in standen, in mld euro's in prijzen 2024				
Terugdraaien groei apparaat rijksoverheid (HLA 26)		0,1	0,3	0,4	0,5
Beperken asielinstroom (HLA 37)			-0,7	-0,2	0,3
Beperken asielinstroom, effect bijstand (HLA 37)			-0,1	-0,1	-0,2
Intensivering asieluitgaven				1,9	1,9
Prijsrisicobuffer 10% subsidies duurzame energie (SDE) (HLA 39)			-0,4	-0,7	-0,9
Generieke taakstelling subsidies (HLA 40)		0,1	0,1	0,1	0,1
Noodremprocedure MFK en eigenmiddelenbesluit (HLA 36)					1,1

Terugdraaien groei apparaat rijksoverheid (HLA 26)

De veronderstelde ombuiging van 22% op de kerndepartementen acht het CPB niet plausibel, zolang niet nader is ingevuld welke overheidstaken komen te vervallen. Er is uitgegaan van de bij KiK gehanteerde maximale generieke korting op het apparaat van 0,4 mld euro in 2028. Het is hierbij onzeker of de in het hoofdlijnenakkoord beoogde uitzonderingen op onder andere uitvoeringsorganisaties kunnen worden gerealiseerd. Het verschil tussen de gehonoreerde besparing op het basispad, en de beoogde besparing uit het hoofdlijnenakkoord, is gesaldeerd met reeds veronderstelde generieke onderuitputting.

Beperken asielinstroom (HLA 37)

De invulling van deze maatregel kent een ander ingroeipad dan in de begrotingscijfers. In de begroting is een nog nader in te vullen besparing opgenomen van 0,5 mld euro in 2027 en 1,0 mld euro in 2028. In de raming gaat het CPB ervan uit dat er in 2026 al maatregelen worden genomen om de asielinstroom te beperken. Conform de doorrekening van het hoofdlijnenakkoord nemen we aan dit om een besparing van 0,7 mld euro gaat vanaf 2026. Het bedrag is gebaseerd op een ingeschatte daling van de instroom van 10%, die met grote onzekerheid is omgeven. Afhankelijk van de precieze vormgeving kunnen deze maatregelen gepaard gaan met juridische risico's. In 2027 en 2028 gaat het CPB uit van hogere asieluitgaven dan het kabinet (zie alinea hieronder), waardoor de totale asieluitgaven hoger uitvallen voor die jaren.

Effect asielmaatregelen op uitgaven bijstand (HLA 37)

In deze raming is een inschatting gemaakt van het effect van de maatregelen om de instroom van asielzoekers te beperken. Dit effect is op eenzelfde wijze berekend als bij de doorrekening van het HLA en gebaseerd op het percentage asielzoekers dat bij verlening van een verblijfsstatus van een bijstandsuitkering afhankelijk is. Het neerwaartse effect op de bijstand is met 0,3 mld euro sterker dan het bedrag van 0,1 mld euro waarvan in het HLA wordt uitgegaan.

Intensivering asieluitgaven

In de Voorjaarsnota 2024 zijn naar aanleiding van de meest recente prognose van asielinstroom intensiveringen op asieluitgaven aangekondigd. Deze prognose loopt tot en met 2026. Het CPB veronderstelt dat er ook na 2027 nog met hogere instroom gepaard gaande asieluitgaven zijn en trekt het niveau van 2026 structureel door.

Prijrisicobuffer 10% subsidies duurzame energie (SDE) (HLA 39)

Het aanhouden van een prijsrisicobuffer heeft geen invloed op de daadwerkelijke SDE-uitgaven in een bepaald jaar. In de CPB-raming zit de prijsrisicobuffer niet in de uitgaven verwerkt, omdat dit een realistischer beeld geeft van de daadwerkelijk te verwachten uitgaven.

Generieke taakstelling subsidies (HLA 40)

De veronderstelde ombuiging van 1,0 mld euro op subsidies acht het CPB niet plausibel zolang niet nader is ingevuld welke subsidies komen te vervallen. Er is uitgegaan van de bij KiK gehanteerde maximale generieke ombuiging op subsidies van 0,9 mld euro in 2028.

Noodremprocedure MFK en eigenmiddelenbesluit (HLA 36)

Het verlagen van de Nederlandse EU-afrachten door met de EU-lidstaten een nieuw Meerjarig Financieel Kader (MFK) overeen te komen met gunstige afspraken voor Nederland is niet unilateraal afdwingbaar. De in het hoofdlijnenakkoord voorgestelde noodremafpraak voor de uitgaven heeft het CPB niet overgenomen. Het is wel mogelijk om een veto uit te spreken over een volgend MFK en eigenmiddelenbesluit. Per saldo vallen de geschatte EU-afrachten dan met 0,5 mld euro lager uit dan in het basispad, het verschil met het hoofdlijnenakkoord bedraagt 1,1 mld euro. Het uitspreken van een veto heeft mogelijk negatieve consequenties op andere beleidsterreinen waar Nederland afhankelijk is van Europese samenwerking.

Overgang naar nieuw financieringsstelsel kinderopvang

De voorgenomen verhoging van de vergoeding voor kinderopvang naar 96 procent is naar 2027 uitgesteld. Dit wordt meegenomen in het basispad. De invulling van het overgangsregime in 2026 is onbekend. Daarom hebben we dit niet meegenomen in het basispad. Hierdoor valt de raming van de uitgaven aan sociale zekerheid in 2026 lager uit dan in de begroting.

Verschillen in beleidsmatige zorguitgaven

Integraal Zorgakkoord in combinatie met een macrobeheersingsinstrument

Het Integraal Zorgakkoord (IZA) is een hoofdlijnenakkoord voor verschillende deelsectoren binnen de Zorgverzekeringswet (Zvw) en geldt voor de periode 2023-2026. Bij de verwerking van het IZA is een raming van de totale zorguitgaven van de IZA-sectoren²⁸ vergeleken met een uitgavenplafond dat is vastgesteld bij het ingaan van het IZA, het totale macrokader IZA. Het macrobeheersingsinstrument zorgt voor een neerwaartse bijstelling van de zorguitgaven als de uitgavenraming dit totale macrokader overschrijdt. Het CPB hanteert geen afzonderlijke uitgavenplafonds voor de deelsectoren. Daarmee is het effect van het Integraal Zorgakkoord met macrobeheersingsinstrument bij het geldende uitgavenplafond nihil.

Voortbouwen hoofdlijnenakkoord curatieve zorg

In de raming is een intentie tot het afsluiten een hoofdlijnenakkoord in combinatie met een macrobeheersingsinstrument in de Zvw opgenomen voor de jaren 2027 en 2028. Aangenomen is dat dezelfde sectoren onder dit hoofdlijnenakkoord vallen als bij het IZA. Voor de intentie tot het afsluiten van een

²⁸ De deelsectoren van het IZA betreffen medische specialistische zorg, geestelijke gezondheidszorg, wijkverpleging, multidisciplinaire zorg en huisartsenzorg.

hoofdlijnenakkoord binnen de Zvw hanteert het CPB een maximale generieke korting die 0,2 mld lager is dan de ombuiging uit de departementale raming.

Versnelling opschaling digitale zorg in de wijkverpleging

Het CPB acht een bestuurlijk akkoord voor de wijkverpleging als vereiste om een financiële besparing te realiseren dankzij productiviteitswinst als gevolg van opschaling in de digitale zorg. Aangenomen wordt dat de opschaling van digitale zorg onderdeel is van het bredere hoofdlijnenakkoord in de Zvw waarvan beoogd wordt die af te sluiten in 2027 en 2028. De maatregel levert hierom geen extra besparing op boven de maximale generieke korting die is berekend voor de maatregel 'Voortbouwen hoofdlijnenakkoord curatieve zorg'. Dit leidt tot een verschil van 0,1 mld in 2028 en 0,2 mld structureel ten opzichte van de departementale raming.

Scheiden wonen en zorg

De maatregel 'scheiden wonen en zorg' is taakstellend opgenomen. Deze ombuiging loopt niet op na 2025, omdat er door het CPB bij generieke taakstellingen geen oploop wordt meegenomen na een kabinetsperiode.

Passende zorg als norm

Er wordt voor het basispakket beoogd om 'wetenschappelijk bewezen effectiviteit van zorg' als toetsingscriterium op te nemen. Nadere maatregelen en randvoorwaarden zijn nodig om de beoogde besparing te realiseren. Hierom is de beoogde besparing niet overgenomen.

Schrappen integrale vergelijking verpleeghuiszorg

Voor het loslaten van de personeelsnorm in de verpleeghuiszorg houdt het CPB naast het directe effect door het verlies aan doelmatigheid ook rekening met het optreden van een indirect effect door het wegvallen van de korting op de overige groei en de inkomenscomponent voor het verpleeghuisdeel van de Wlz-uitgaven. In combinatie met de bijbehorende dekkingsmaatregel heeft het schrappen van de integrale vergelijking een netto-budgettair effect van nul.