



# Verantwoording Centraal Economisch Plan 2025

## Bevat:

- Onderbouwing van de raming op het vlak van de Nederlandse economie, de overheidsfinanciën, en koopkracht en armoede
- Toelichting op actualisatie van de cijfers op de middellange termijn (2027-2033)



# Inhoudsopgave

1	Economische ontwikkeling, 2025-2033 .....	4
1.1	Economische groei trekt aan .....	4
1.2	De arbeidsmarkt koelt licht af maar blijft krap .....	12
1.3	De groei van lonen en prijzen neemt geleidelijk af .....	14
1.4	Bbp-groei neemt af op de middellange termijn .....	17
2	Overheidsfinanciën .....	21
2.1	Overheidsuitgaven nemen toe .....	21
2.2	Dalende collectieve lastendruk in 2025 van tijdelijke aard .....	24
2.3	Overheidstekort loopt op .....	29
3	Koopkracht en armoede .....	32
3.1	Koopkracht verbetert in 2025 en 2026 .....	32
3.2	Armoede daalt komende jaren .....	37

# Leeswijzer

Dit verantwoordingsdocument hoort bij het **Centraal Economisch Plan 2025** ([link](#)). Het bevat een nadere onderbouwing van de raming van de Nederlandse economie, de overheidsfinanciën, koopkracht en armoede.

**Het Centraal Planbureau kijkt dit CEP naast de ramingshorizon van 2026 uitgebreider naar de middellange termijn.** Dit volgt uit een periodieke herziening van de ramingsuitgangspunten op de middellange termijn. De laatste herziening was in het najaar van 2019.<sup>1</sup> De ramingsperiode in dit CEP is 2025 en 2026. De middellange termijn loopt van 2027 tot en met 2033. Per onderwerp bespreken we naast de korte termijn ook de middellange termijn.

**In hoofdstuk 1 ligt de focus op de raming van de macro-economie.** We staan eerst stil bij de vraag- en aanbodzijde van de economie. We kijken bijvoorbeeld naar de toename van de investeringen als gevolg van het klimaatbeleid (zie sectie 1.1). Of hoe de lonen zich ontwikkelen op de middellange termijn (zie sectie 1.3). In de laatste sectie verleggen we de aandacht naar de aanbodzijde van de economie, aangezien die de totale bbp-groei op de middellange termijn bepaalt. We staan stil bij de ontwikkelingen van de structurele bbp-groei en de onderliggende factoren: het structureel arbeidsaanbod, de evenwichtswerkloosheid en de productiviteit.

**In hoofdstuk 2 duiden wij onze raming van de overheidsfinanciën.** In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de uitgaven van de overheid. Vervolgens kijken we naar de collectieve lasten. Daarna geven we meer uitleg over onze raming van het begrotingstekort en overheidsschuld.

**In hoofdstuk 3 gaan we in op de raming van armoede en koopkracht.** Allereerst kijken we naar koopkracht. Vervolgens duiden we onze raming van armoede en leggen we uit hoe we een nieuwe definitie hebben gebruikt.

---

<sup>1</sup> Zie CPB (2019). *Middellangetermijnverkenning 2022-2025*. Centraal Planbureau ([link](#)).

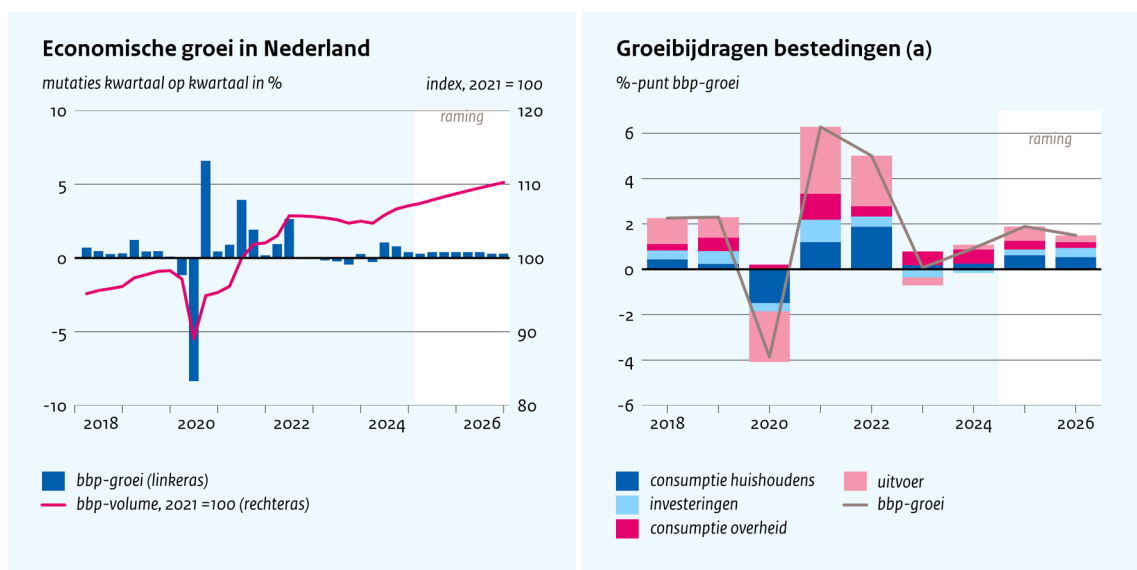
# 1 Economische ontwikkeling, 2025-2033

## 1.1 Economische groei trekt aan

**De economische groei trekt aan in 2025 en 2026.** De laatste drie kwartalen van 2024 hadden een positieve bbp-groei tussen de 0,4% en 1,1% (zie figuur 1.1, links). Door een krimp in het eerste kwartaal kwam de bbp-groei over heel 2024 uit op 0,9%. Overloop uit 2024 heeft een opwaarts effect op de jaargroei in 2025 (1,9%). Overloop ontstaat doordat we het gemiddelde van een jaar vergelijken met het gemiddelde van het jaar daarvoor. Daardoor zijn niet alleen de groeicijfers in het jaar zelf van belang, maar ook het bbp-niveau aan het eind van het voorgaande jaar.<sup>2</sup> In 2026 komt de groei op jaarbasis uit op 1,5%.

**Vooraf binnenlandse bestedingen dragen de groei van het bbp de komende jaren.** De consumptie van huishoudens neemt in 2025 toe met 2,6% en in 2026 met 2,4% (zie tabel 1.1). Dit komt vooral doordat het reëel beschikbaar inkomen van huishoudens de afgelopen jaren sterk is toegenomen en blijft doorgroeien. In 2024 was de consumptiegroei nog 1%. Ook de overheidsconsumptie blijft bijdragen aan de groei (zie figuur 1.1, rechts). Investerings trekken ook aan, hoewel deze dit jaar gedrukt worden door de invoering van bpm-heffing op niet-elektrische bestelbusjes. De ontwikkeling van de investeringen is onzeker, onder andere door de stikstofproblematiek. Nog grotere onzekerheid bestaat over het buitenlandbeeld, onder meer door de ontwikkelingen in de VS. In deze raming stijgen de relevante wereldhandel – een benadering voor de marktvrage voor Nederlandse goederen en diensten in het buitenland – met 2,4% in 2025 en 2026. De uitvoer groeit met 2,0% en 1,8%. Dit volgt op een jaar met beperkte groei van de wereldhandel (0,6%) en uitvoer (0,1%).

**Figuur 1.1 De economie groeit door, vooral door toename binnenlandse bestedingen**



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

<sup>2</sup> Voor meer uitleg, zie pagina 5 CPB (2022), *Verdieping Centraal Economisch Plan 2022*. Centraal Planbureau ([link](#))

**Op de middellange termijn neemt de bbp-groei af.** De gemiddelde stijging op de middellange termijn (2027 tot en met 2033) ligt rond de 1,1% en is hiermee lager dan de afgelopen decennia. Vooral de lagere toename van het arbeidsaanbod zorgt voor een daling van de bbp-groei.<sup>3</sup> Door toenemende vergrijzing neemt de groei van de beroepsbevolking af. Ook vlakt de groei van de arbeidsparticipatie af. In de afgelopen decennia steeg de participatiegraad van vrouwen, ouderen en jongeren. Deze toename daalt de komende jaren.

**In 2033 is de omvang van de Nederlandse economie groter dan eerder geraamd.** We gaan uit van een hogere structurele werkgelegenheid dan in vorige ramingen, wat de economie harder doet groeien. Dit komt doordat we het arbeidsaanbodmodel herschat hebben op basis van nieuwe data, wat resulteert in een hogere raming van het structureel arbeidsaanbod. Ook ligt de structurele werkloosheid lager dan in eerdere ramingen. Tegelijkertijd is de raming van de structurele productiviteitsgroei op middellange termijn neerwaarts aangepast, net als de raming van de gewerkte uren per persoon. Bovendien zorgt een hoger prijsniveau voor een hoger bbp. Het nominale bbp komt ongeveer 7% hoger uit dan in het CEP24. Bijna de helft van deze bijstelling is het gevolg van de revisie van de Nationale rekeningen en was derhalve in de MEV25 al verwerkt. Zie paragraaf 1.4 voor een uitgebreidere toelichting op alle onderdelen die de groei op de middellange termijn bepalen.

### Ramingen van rentes en energieprijzen

**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 olie- en gasprijzen op marktdata van week 2 van 2025. Voor de lange rente hanteren we een *random walk* vanaf het gemiddelde van de lange rente in week 2. Uit eerder onderzoek is gebleken dat de *random walk* net iets beter voorspelt dan een raming gebaseerd op marktverwachtingen.<sup>4</sup> Voor de overige variabelen in de raming baseren we ons op een combinatie van CPB-expertise en modeluitkomsten.

### Internationale handel en uitvoer groeien, maar zijn meer onzeker dan gebruikelijk

**Het wereld-bbp neemt in 2025 toe met 3,2% en in 2026 met 3,0%.** De geraamde groei van het wereld-bbp is hiermee min of meer in lijn met het gemiddelde van het afgelopen decennium.<sup>5</sup> Deze groei is met meer dan de gebruikelijke onzekerheid omgeven, vanwege verschillende geopolitieke ontwikkelingen zoals de plannen van regering-Trump, de oorlog in Oekraïne en het conflict in het Midden-Oosten. De toename van het wereld- en eurozone-bbp in de ramingsperiode komt met name door een toenemende consumptie als gevolg van gestegen reële inkomens. Wel wordt de mondiale groei naar verwachting gedrukt doordat het handelsbeleid van de VS met grote onzekerheid is omgeven. Vooral de mogelijke invoering van forse handelstarieven vergroten de onzekerheid.<sup>6</sup> De economische groei voor de eurozone komt in 2025 uit op 1,3% en in 2026 op 1,2% (zie figuur 1.2, links). Daarbij is verondersteld dat de nieuwe Europese begrotingsregels worden nageleefd. Dat heeft een neerwaarts effect op het bbp in de eurozone van ongeveer 0,1% per jaar in 2025 en 2026 (zie kader 'Gevolgen bezuinigingen in Europa' in [het CEP \(link\)](#)).

**De wereldhandel groeit in 2025 en 2026 respectievelijk met 3,1% en 3,0%.** De groei van de wereldhandel komt voornamelijk door een toenemende handel van opkomende economieën. In 2025 en 2026 groeit de

<sup>3</sup> Zie Ebregt, J., Scheer, B., & Verlaat, T. (2025). *Structureel arbeidsaanbod in het CEP 2025*. Centraal Planbureau ([link](#)).

<sup>4</sup> Zie CPB Achtergronddocumenten Lukkezen, J., Ciocyte, O., Kingma, D., Biesenbeek, C., & Zhang, Y. (2015). *Beoordeling van technische veronderstellingen over wisselkoersen, olieprijsen en rentes*. Centraal Planbureau ([link](#)) en Ji, K. & D. Kingma (2018). *Forecasting long-term interest rates*. Centraal Planbureau ([link](#)).

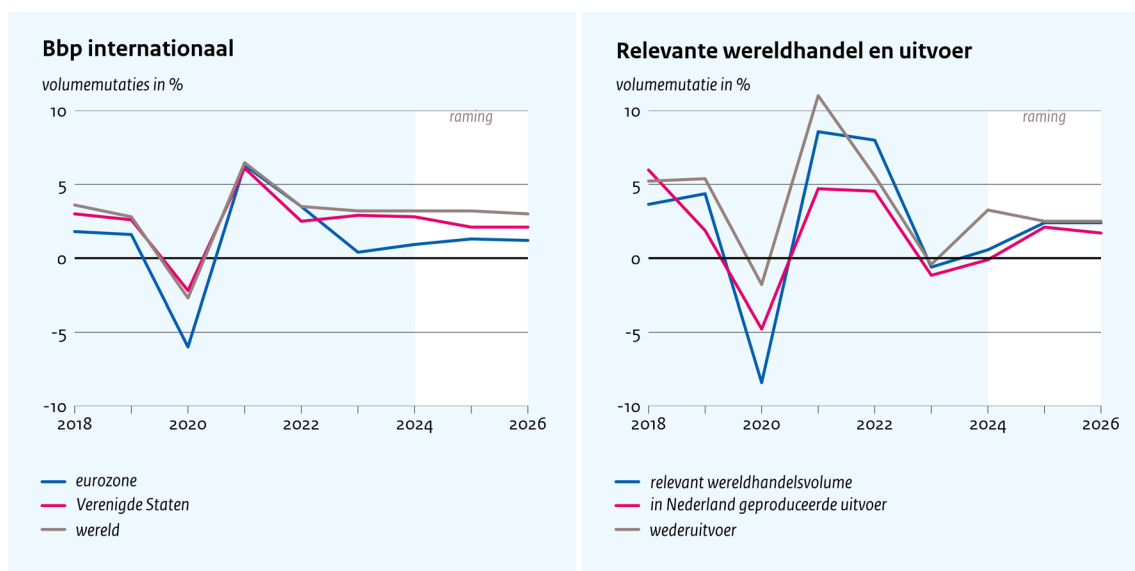
<sup>5</sup> De raming met betrekking tot het internationale beeld is met meer onzekerheid omgeven. In het CEP 2025 hebben we enkele passages met risico's opgenomen. Zie CPB (2025). *Centraal Economisch Plan 2025*. Centraal Planbureau ([link](#)).

<sup>6</sup> Zie Financial Times (2025). *European companies warn of uncertainty from Donald Trump's tariff threats*. *Financial Times* ([link](#)) en CPB (2025). *Centraal Economisch Plan 2025*. Centraal Planbureau ([link](#)).

wereldhandel ongeveer even sterk als het mondiale bbp. Net als het bbp staat ook de handel onder druk door de onzekerheid, vooral die met betrekking tot de invoering van de handelstarieven. De relevante wereldhandel neemt in zowel 2025 als 2026 toe met 2,4% (zie figuur 1.2, rechts).

**De Nederlandse uitvoer van goederen en diensten trekt aan in 2025 en 2026.** De uitvoergroei was de afgelopen kwartalen weer positief. We verwachten dat dit herstel doorzet in de ramingsperiode, omdat de relevante wereldhandel ook aantrekt. De groei van de uitvoer van binnenlands geproduceerde goederen en diensten blijft wel achter bij de toename van de relevante wereldhandel. Dit komt mede door de relatief sterke prijsstijgingen in Nederland van de afgelopen jaren: de Nederlandse uitvoerprijs is harder gestegen dan die van andere landen, wat nadelig is voor de concurrentiepositie. Industriële ondernemers zijn recentelijk dan ook negatief gestemd over hun concurrentiepositie.<sup>7</sup> De wederuitvoer neemt juist iets harder toe dan de relevante wereldhandel (zie figuur 1.2, rechts). Per saldo komt de geraamde groei van de totale Nederlandse uitvoer in 2025 (2,0%) en 2026 (1,8%) wat lager uit dan de groei van de relevante wereldhandel.

**Figuur 1.2 Het bbp voor belangrijke handelspartners stijgt, ook de relevante wereldhandel neemt toe vanaf 2025**



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

**Tussen 2027 en 2033 groeit het wereld-bbp naar verwachting gemiddeld met 2,8% per jaar, dat van de eurozone groeit minder hard.** Met name in de opkomende economieën neemt het bbp toe. In andere regio's is de toename van het bbp bescheidener. In ontwikkelde economieën zoals de eurozone neemt naar verwachting het bbp minder sterk toe dan in het verleden. Dat komt met name doordat de werkgelegenheid minder groeit als gevolg van een vergrijzende beroepsbevolking.<sup>8</sup> Ook de groei in China neemt naar verwachting in de loop van de tijd geleidelijk verder af. Dat is zowel het gevolg van een afnemende productiviteitsgroei als een krimp van de beroepsbevolking door vergrijzing.<sup>9</sup> Verder is er ook in deze periode een negatief effect op het bbp in de eurozone vanwege naleving van de Europese begrotingsregels en een

<sup>7</sup> Zie CBS ([link](#)).

<sup>8</sup> Zie Europese Commissie (2024). *Ageing Report. Underlying Assumptions and Projection Methodologies*. Europese Commissie, directoraat-generaal economische en financiële zaken ([link](#)).

<sup>9</sup> Zie OESO (2024). *Economic Outlook, Volume 2024 Issue 2*. Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling ([link](#)) en Muir, D. V., Novta, N., Oeking, A. (2024). *China's Path to Sustainable and Balanced Growth* (IMF Working Paper No. 2024/238). International Monetary Fund ([link](#)).

positief effect van het *Recovery and Resilience Facility* fonds.<sup>10</sup> Per saldo komt de gemiddelde groei van het bbp voor de eurozone voor de periode 2027-2033 op ongeveer 0,9% per jaar.

**Ook de wereldhandel groeit op de middellange termijn met 2,8% per jaar.** Daarbij is verondersteld dat de handel弹asticiteit op de middellange termijn gelijk is aan 1. Dit is gelijk aan de gemiddelde handel弹asticiteit vanaf 2011. Sindsdien is de groei van de wereldhandel gemiddeld genomen in lijn met de ontwikkeling van het mondiale bbp. In de jaren daarvoor kwam de handel弹asticiteit gemiddeld genomen beduidend hoger uit.<sup>11</sup> De groei van de wereldhandel komt vooral door groei in opkomende economieën. De groei van de relevante wereldhandel bedraagt gemiddeld 2,2% per jaar op de middellange termijn.

**De uitvoer van in Nederland geproduceerde goederen en diensten groeit op de middellange termijn met gemiddeld 1,7% per jaar.** Dat is iets trager dan de afgelopen tien jaar, toen de uitvoer met meer dan 3% per jaar gemiddeld groeide. Dit heeft verschillende oorzaken. De groei van de relevante wereldhandel is lager, met name omdat de Europese economie trager groeit. Ook is er een einde gekomen aan de gestage verbetering van de prijsconcurrentiepositie in de jaren 10, wat destijds een positief effect op de uitvoergroei had. Voor de middellange termijn verwachten we een gelijke ontwikkeling van de Nederlandse uitvoerprijs en de prijzen van concurrenten.

**De wederuitvoer blijft op de middellange termijn sterker groeien dan de binnenlands geproduceerde uitvoer.** Het prijsconcurrentie-effect speelt vooral bij de binnenlands geproduceerde uitvoer. De wederuitvoer groeit echter in lijn met de relevante wereldhandel, en groeit dus sterker. Dit is een ontwikkeling die we al langer zien.<sup>12</sup> Ook de uitvoer van energie blijft achter bij de relevante wereldhandel. Deze bestaat vooral uit handel in olie(producten), die door de energietransitie kleiner zal worden. Omdat de invoer daalt, leidt dit niet tot een verslechtering van de handelsbalans.

**Investeringsgroei, maar extra onzekerheid door stikstofproblematiek en energietransitie**  
**De bedrijfsinvesteringen groeien, hoewel de afschaffing van de bpm-vrijstelling voor niet-elektrische bestelauto's leidt tot verschuivingen over de tijd.** Doordat de productie van bedrijven stijgt, zullen naar verwachting ook hun investeringen oplopen. De investeringsgroei valt dit jaar echter relatief laag uit. Sinds de jaarwisseling is namelijk de ondernemersvrijstelling vervallen voor bestelauto's met een datum eerste toelating van 1 januari 2025 of later. Over nieuw aangeschafte bestelauto's die op benzine, diesel of gas rijden moet bpm worden betaald.<sup>13</sup> Vooruitlopend op deze maatregel werden er eind 2024 veel extra bestelauto's gekocht.<sup>14</sup> Naar verwachting zullen er dit jaar daarom veel minder bedrijfswagens worden aangeschaft. Dit heeft een drukkend effect op de geraamde groei van de totale bedrijfsinvesteringen in 2025, die 1,6% bedraagt. Aangenomen is dat de verkoop van bestelauto's zich vanaf de tweede helft van dit jaar geleidelijk zal herstellen, waardoor de investeringsgroei in 2026 (deels via overloop) weer hoger uitvalt. Ook los van dit gedragseffect verwachten we dat de bedrijfsinvesteringen volgend jaar blijven groeien, omdat het bbp op de korte termijn gestaag groeit (zie figuur 1.1, links). Al met al komt de geraamde groei van de bedrijfsinvesteringen in 2026 uit op 2,7%. De overheidsinvesteringen nemen vanaf dit jaar sterk toe, met name door investeringen in defensie en infrastructuur.

---

<sup>10</sup> Zie kader over de gevolgen van bezuinigingen in Europa in CPB (2025). *Centraal Economisch Plan 2025*. Centraal Planbureau ([link](#)). Zie ook Bąnkowski, K., et al. (2024). *Four years into NextGenerationEU: what impact on the euro area economy?* (Occasional Paper No 362). Europese Centrale Bank ([link](#)).

<sup>11</sup> Zie Timmer, M. P., Los, B., Stehrer, R., & de Vries, G. J. (2021). Supply chain fragmentation and the global trade elasticity: A new accounting framework. *IMF Economic Review*, 69(4), 656. ([link](#))

<sup>12</sup> Zie van der Wal, E. R., Ligthart, M. P. D., Wache, B. (2023). *Wederuitvoer motor achter stijging Nederlandse export*. Centraal Planbureau ([link](#)).

<sup>13</sup> Bovendien mogen nieuwe bestelauto's en vrachtauto's met een datum eerste toelating van 1 januari 2025 of later alleen nog maar een zero-emissiezone in als ze uitstootvrij zijn.

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld CBS (2025). *Investeringen groeien met bijna 4 procent in november*. Centraal Bureau voor de Statistiek ([link](#)).

Tabel 1.1 Kerngegevens internationale economie en handel, 2023-2033

	2023	2024	2025	2026	2026- 2029	2030- 2033
mutaties per jaar in %						
<b>Internationale kerngegevens</b>						
Volume bbp wereld	3,2	3,2	3,2	3,0	2,9	2,7
Volume bbp eurozone	0,4	0,9	1,3	1,2	1,0	0,9
Wereldhandelsvolume goederen en diensten	1,0	2,3	3,1	3,0	2,9	2,7
Relevant wereldhandelsvolume goederen en diensten	-0,6	0,6	2,4	2,4	2,3	2,2
			niveaus		niveaus eindjaar	
Eurokoers (dollar per euro)	1,08	1,08	1,03	1,03	1,09	1,19
Olieprijs (dollar per vat)	80,5	78,6	73,6	69,9	66,6	65,8
Lange rente Duitsland (%)	2,4	2,3	2,5	2,5	2,5	2,5
mutaties per jaar in %						
<b>Kerngegevens Nederlandse in- en uitvoer</b>						
Invoervolume goederen en diensten	-1,8	-0,2	2,8	3,2	2,4	1,9
Invoerprijs goederen en diensten	-3,4	-1,4	1,7	0,8	1,0	1,5
w.o. binnenlandse markt	1,9	0,6	0,6	1,9	1,7	1,7
Uitvoervolume goederen en diensten	-0,5	0,1	2,0	1,8	1,7	1,7
w.o. binnenslands geproduceerd	-1,2	-0,1	2,1	1,7	1,7	1,8
wederuitvoer	-0,4	3,3	2,5	2,5	2,3	2,2
Uitvoerprijs goederen en diensten	-0,9	0,4	2,3	1,2	1,2	1,6
w.o. binnenslands geproduceerd	3,6	2,4	1,5	2,2	1,8	1,7
Uitvoerprijs goederen en diensten exclusief energie	1,8	1,7	2,6	2,1	1,8	1,7
Marktprestatie (a)	-0,6	-0,7	-0,4	-0,7	-0,5	-0,4
Concurrentenprijs (b)	-1,1	0,8	2,2	2,0	1,8	1,7
Prijsconcurrentiepositie (c)	-2,9	-0,9	-0,3	-0,1	0,0	0,0
			niveaus		niveaus eindjaar	
Saldo lopende rekening (% bbp)	9,9	10,6	10,4	9,5	9,0	8,6
(a) Binnenslands geproduceerde uitvoervolume goederen en diensten minus relevant wereldhandelsvolumen goederen en diensten. (b) Goederen en diensten, exclusief grond- en brandstoffen. (c) Concurrentenprijs minus uitvoerprijs goederen en diensten exclusief energie.						

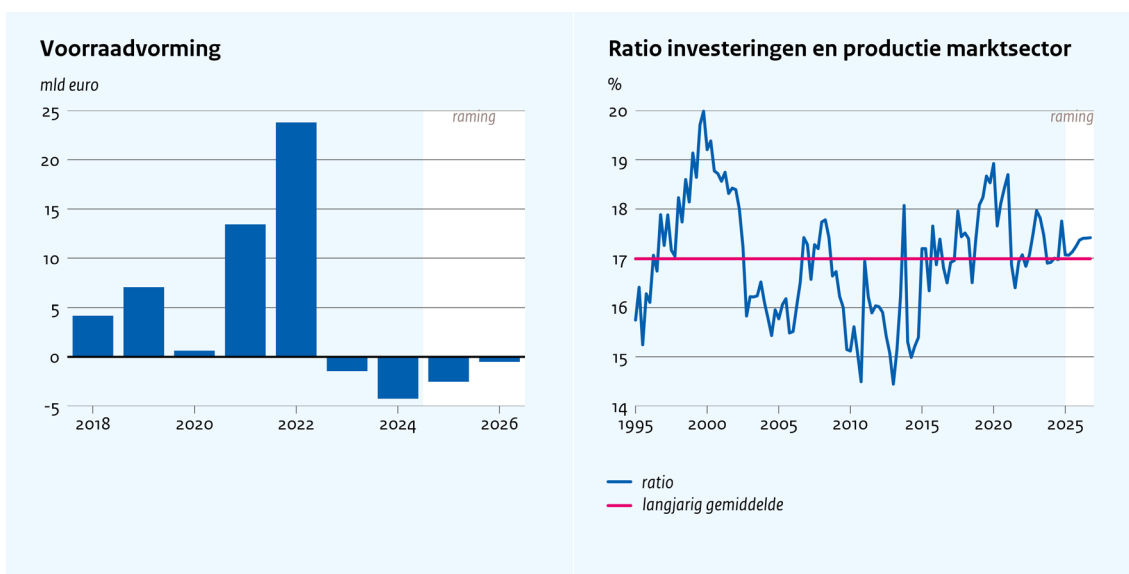
**Er blijft veel onzekerheid bestaan rondom de voorraadvorming.** De afgelopen twee jaar hebben bedrijven hun voorraden afgebouwd. Ondanks deze afbouw blijft het niveau van de voorraden hoog. Dit komt doordat bedrijven tussen 2021 en 2022 hun voorraden sterk hebben vergroot (zie figuur 1.3, links). Voor 2025 verwachten we dat de afbouw van voorraden aanhoudt, maar wel afzwakt. De onttrekking uit de gasvoorraden van eind 2024 zet ook in het eerste kwartaal van 2025 door. Tegelijkertijd oordelen bedrijven ondertussen redelijk neutraal over de voorraden.<sup>15</sup> Zij vinden deze dus niet te groot, maar ook niet te klein. Voor 2026 verwachten we een vrijwel neutrale voorraadontwikkeling. Dat betekent dat er geen opbouw of afbouw plaatsvindt.

<sup>15</sup> Bron: COEN Conjunctuurenquête (CBS, MKB Nederland, VNO-NCW, EIB en KVK).



**De woninginvesteringen nemen toe in 2025 (+3,6%) en 2026 (+5,4%), maar de stikstofproblematiek vormt een risico.** Dit jaar wordt de toename vooral verklaard door het aantrekken van de nieuwbouw, in navolging van meer afgegeven woningbouwvergunningen in 2024. De verdere stijging in 2026 komt door de groei van het aantal woningtransacties, waardoor verbouwingsactiviteiten en de afdracht van overdrachtsbelasting toenemen. Daartegenover staat naar verwachting een lichte daling van de investeringen in nieuwbouw, doordat de beperkte mogelijkheid tot ‘intern salderen’ van stikstofuitstoot de vergunningsverlening van sommige bouwprojecten zal vertragen. Doordat het momenteel nog onduidelijk is hoe verstrekkend de gevolgen van deze recente Raad van State-uitspraak voor nieuwbouw zullen zijn, is de raming voor 2026 met meer onzekerheid omgeven dan gebruikelijk.<sup>16</sup>

**Figuur 1.3 Voorraadvorming blijft de komende jaren negatief, investeringen groeien**



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

**De energietransitie heeft de komende acht jaar een positief effect op de bedrijfsinvesteringen.** We verwachten hogere investeringen vanwege de energietransitie, omdat hiervoor veel kapitaalgoederen nodig zijn. De literatuur schat de benodigde investeringen in op ongeveer 1,5% bbp. Hiervan is ongeveer 75% bedrijfsinvesteringen, zoals investeringen in windmolens, energienetwerken en elektrische transportmiddelen. De rest valt voornamelijk onder investeringen van huishoudens (bijv. warmtepompen, zonnepanelen). We verwachten niet dat alle benodigde investeringen zullen plaatsvinden, omdat het klimaatbeleid momenteel niet voldoende wordt geacht om de klimaatdoelen te halen.<sup>17</sup> Daarnaast nemen we aan dat 25% van de investeringen vanwege de energietransitie in de plaats komen van andere investeringen. Tegelijkertijd zijn de investeringen ten opzichte van de productie marktsector momenteel relatief hoog (zie figuur 1.3, rechts). Het verleden laat zien dat investeringen relatief snel naar de gemiddelde verhouding terugkeren. Dit heeft juist een drukkend effect op de investeringsgroei.<sup>18</sup>

**Op de middellange termijn gaan we uit van een toename van de woninginvesteringen in lijn met de groei van het bbp (exclusief woninginvesteringen).** Op langere termijn blijkt bbp-groei een goede indicator voor

<sup>16</sup> Zie Raad van State (2024). *Rechtspraak over intern salderen wijzigt*. Raad van State ([link](#)).

<sup>17</sup> Dit is gebaseerd op de laatste raming van het PBL. PBL (2024), *Klimaat- en Energieverkenning 2024*. Planbureau voor de Leefomgeving ([link](#)).

<sup>18</sup> Lees over de onderbouwing van de raming van de investeringen op de middellange termijn meer in Soederhuizen, B., Elbourne, A., Olijslagers, S., & van der Wal, E. (2025). *Impact energietransitie op middellangetermijneraming van investeringen*. Centraal Planbureau ([link](#)).

de groei in woningbouwinvesteringen te zijn. Vanaf 2027 tot en met 2033 komt de groei in woningbouwinvesteringen gemiddeld uit op 1,1%.

## Huishoudens

**De consumptie van huishoudens groeit sterk in 2025 en 2026.** Het reëel beschikbaar inkomen neemt met name dit jaar fors toe doordat de lonen en uitkeringen harder stijgen dan de prijzen.<sup>19</sup> Dankzij de grotere bestedingsruimte komt de geraamde consumptiegroei zowel in 2025 (2,6%) als in 2026 (2,4%) hoog uit. Huishoudens passen hun consumptiepatroon niet meteen (volledig) aan na een toename van hun inkomen. Hierdoor stijgt de consumptie in 2025 minder hard dan het reëel beschikbaar inkomen, terwijl de consumptiegroei in 2026 juist iets hoger is dan de groei van het beschikbaar inkomen. Daarmee loopt de spaarquote dit jaar op, om volgend jaar licht te dalen (zie figuur 1.4, links).

**Woningprijzen stijgen door in 2025, daarna zwakt de groei af.** Door toenemende beschikbare huishoudinkomens bij een gelijkblijvende hypotheekrente stijgen de woningprijzen in 2025 met 8,3% (zie figuur 1.4, rechts). Een deel van deze forse prijsstijging betreft echter 'overloop' uit 2024 doordat de prijsindex in december al ruim boven het jaargemiddelde stond. Voor 2026 verwachten we beperktere groei van de woningprijzen (+3,4%), door een afname van de inkomensstijging en een remmende werking van hoge woonlasten voor nieuwe kopers.

**Ook op de middellange termijn neemt de consumptie minder toe dan het inkomen; de spaarquote neemt tussen 2027 en 2033 toe.** De consumptie groeit gedurende de gehele MLT-periode omdat het beschikbaar inkomen toeneemt. Vooral de positieve reële loonontwikkeling draagt hieraan bij. De consumptiegroei blijft wel achter bij die van het inkomen: ook de spaarquote neemt toe met ruim 1%-punt. Het toenemen van de spaarquote is al een langdurige trend, voornamelijk omdat huishoudens steeds meer aflossen op hun hypotheek.<sup>20</sup> Dit zal waarschijnlijk verder toenemen, omdat er nog oudere aflossingsvrije hypotheeklen zijn, die langzaam uit de markt verdwijnen. De snelheid waarmee dit gebeurt, is wel onzeker. Mocht de spaarquote minder stijgen dan geraamd, zal de consumptiegroei hoger zijn.

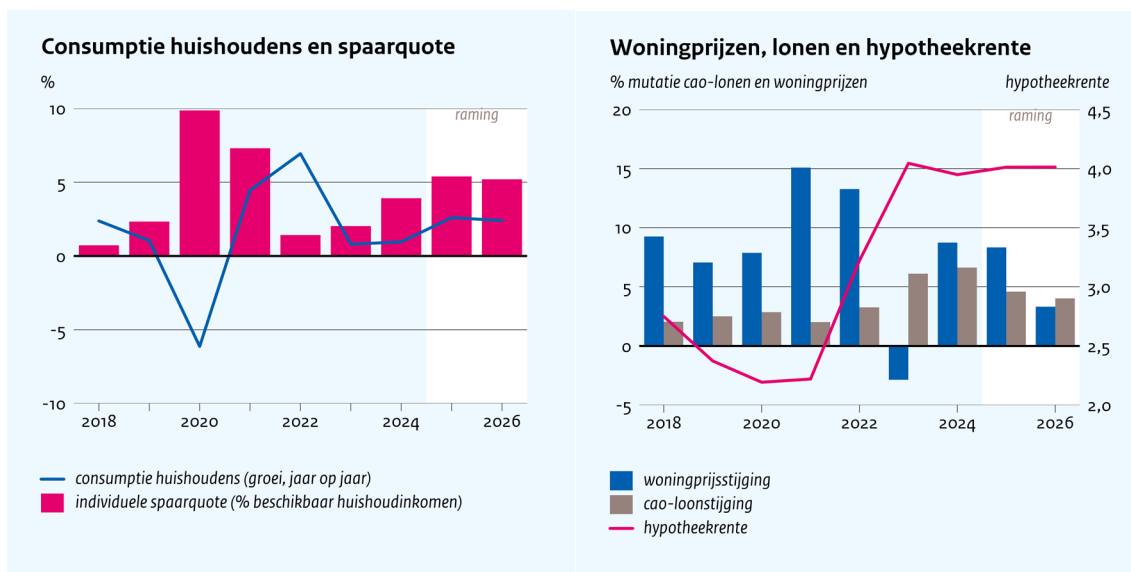
**Op de middellange termijn verwachten we een gematigde stijging van woningprijzen.** De remmende werking van de hoge woonlasten zorgt ervoor dat deze geleidelijk meer in lijn komen met de beschikbare inkomens van huishoudens. Vanaf 2027 tot en met 2033 bedraagt de prijsgroei gemiddeld +0,9% per jaar. Een dalende hypotheekrente en/of een verder oplopend woningtekort in de komende jaren kan leiden tot sterkere prijsgroei dan in deze raming voorzien wordt.

---

<sup>19</sup> Zie CBS ([link](#)) voor een toelichting op dit begrip.

<sup>20</sup> Zie van der Wal, E. R., Ciurila, N., Luginbuhl, R. (2024). *Besparingen van Nederlandse huishoudens*. Centraal Planbureau ([link](#)).

**Figuur 1.4 Consumptie neemt toe, woningprijzen stijgen**



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

**Tabel 1.2 Consumptie, inkomen en besparingen van huishoudens, 2023-2033**

	2023	2024	2025	2026	2026-2029	2030-2033
mutaties per jaar in %						
<b>Kerngegevens consumptie</b>						
Totale consumptie huishoudens (volume)	0,8	1,0	2,6	2,4	1,4	0,8
Totaal reëel beschikbaar huishoudinkomen (volume)	1,4	2,9	4,2	2,2	1,7	1,0
Huizenprijs	-2,9	8,7	8,3	3,4	1,7	0,8
Overheidsconsumptie	2,9	3,1	1,9	1,3	1,5	1,0
niveaus						
Individuele besparingen (% beschikbaar huishoudinkomen)	2,0	3,9	5,4	5,2	6,4	7,3
mutaties per jaar in %						
<b>Kerngegevens investeringen</b>						
Bedrijfsinvesteringen (exclusief voorraden en woningen)	2,4	0,1	1,6	2,7	1,7	1,4
Investeringen in woningen	-1,5	-0,8	3,6	5,4	2,4	0,9
Overheidsinvesteringen	2,0	-1,3	3,2	6,3	5,9	0,8

## 1.2 De arbeidsmarkt koelt licht af maar blijft krap

**De werkgelegenheid groeit de komende twee jaar nauwelijks.** In 2024 steeg de werkgelegenheid in uren nog met 0,6%, terwijl er in de tweede helft van dat jaar al een stabilisatie zichtbaar was. In de komende twee jaar vlakt de groei af tot 0,3% (zie tabel 1.3). In de marktsector zorgen gestegen loonkosten voor een lagere werkgelegenheids groei. De groei stagneert hier zelfs in 2026. Terwijl de baangroei in de zorg aanhoudend sterk is, krimpt het aantal banen bij de overheid tijdelijk in 2025.

**Ook de groei van het arbeidsaanbod vlakt af in 2025 en 2026.** In 2024 steeg het arbeidsaanbod nog met circa 1%, door een gestegen arbeidsparticipatie, maar ook door immigratie. In de komende twee jaar halveert de groei van het arbeidsaanbod (zie tabel 1.3). Dit komt doordat de bevolking en de participatiegraad (het aandeel van werklozen en werkzame personen in de bevolking) minder sterk groeien. De participatiegraad ligt historisch gezien en in vergelijking met andere Europese landen echter al op een hoog niveau.

**De werkloosheid loopt licht op in 2025 en 2026.** Hogere loonkosten zorgen ervoor dat minder rendabele bedrijven failliet gaan of vrijwillig stoppen. Tegelijkertijd blijft de arbeidsmarkt naar verwachting krap, er zijn nog steeds veel openstaande vacatures. Baanverliezers kunnen hierdoor vermoedelijk snel weer aan het werk. De werkloosheid stijgt hierdoor maar licht naar 3,8% in 2025 en 4,0% in 2026.

**Het aandeel zelfstandigen in de werkzame bevolking daalt naar verwachting door de verscherpte controle op schijnzelfstandigheid.** Sinds 1 januari 2025 kunnen bedrijven en organisaties een naheffing krijgen als zij zzp'ers inhuren die juridisch als werknemers worden gezien. We schatten op basis van CBS-cijfers over het aantal opdrachtgevers van zzp'ers die hun eigen arbeid of diensten verkopen dat het gaat om zo'n 260 dzd werkenden (zie figuur 1.5, links).<sup>21</sup> Dat is 21% van alle zzp'ers en 15% van alle zelfstandigen. We gaan ervan uit dat de helft van deze groep zelfstandig blijft en de andere helft uiteindelijk werknemer wordt, direct bij een bedrijf of bij een uitzend- of detacheringsbureau. We nemen aan dat de verschuiving voor de helft in 2025 optreedt en voor de andere helft pas in 2026, omdat er in 2025 nog geen zogeheten verzuim- en vergrijpboetes worden opgelegd. Het aandeel zelfstandigen in de werkzame bevolking daalt hierdoor van 17,6% in 2024 naar 16,4% in 2026 (zie figuur 1.5, rechts).

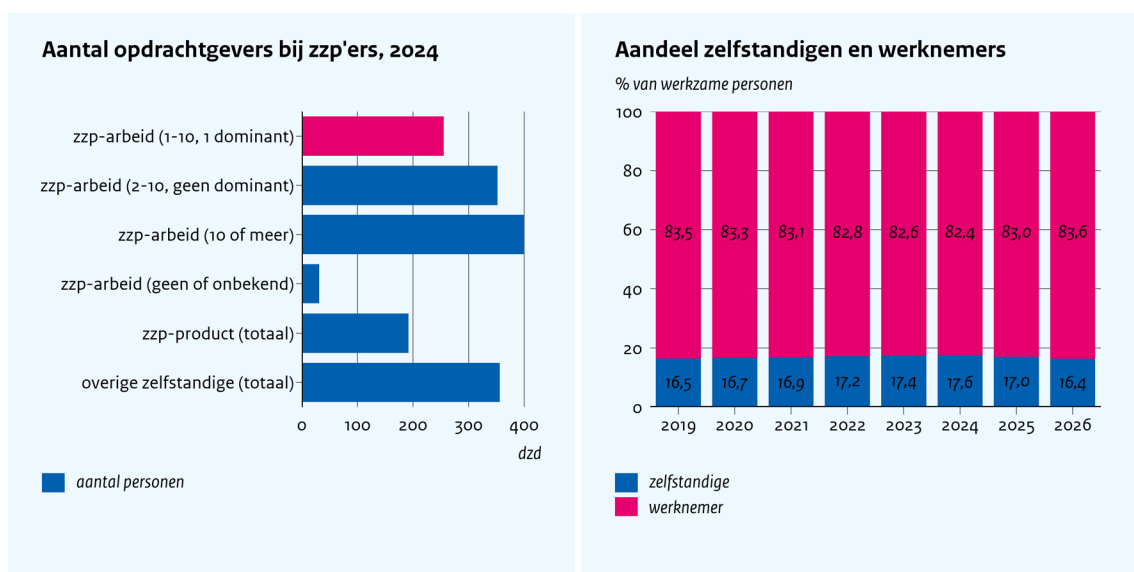
**Op de middellange termijn vlakt de groei van het arbeidsaanbod en de werkgelegenheid af en loopt de werkloosheid licht op.** Onderdeel van deze raming is een geactualiseerde projectie van het structurele arbeidsaanbod.<sup>22</sup> In de periode 2026-2033 neemt de groei van het arbeidsaanbod af tot gemiddeld 0,4% per jaar. De werkgelegenheid in uren groeit tussen 2026 en 2033 gemiddeld iets minder dan het arbeidsaanbod, met jaarlijks 0,2%. In personen ligt de groei een fractie hoger, omdat de uren per persoon dalen. Op de middellange termijn nadert de werkloosheid hierdoor de structurele werkloosheid van 4,5%. In de zorg groeit de werkgelegenheid in de periode 2026-2033 wel sterk. In hoofdstuk 1.4 beschrijven we de ontwikkeling van de arbeidsmarkt kerncijfers tot en met 2033 in meer detail.

---

<sup>21</sup> Voor onze inschatting gaan we uit van hoofdbaan zzp'ers. Zie CBS (2024). *Hoeveel opdrachtgevers hebben zzp'ers?* Centraal Bureau voor de Statistiek ([link](#)).

<sup>22</sup> Zie Ebregt, J., Scheer, B., & Verlaet, T. (2025). *Structureel arbeidsaanbod in het CEP 2025*. Centraal Planbureau ([link](#)).

**Figuur 1.5 Het aandeel zelfstandigen neemt af door de verscherpte controle op schijnzelfstandigheid**



Noot: Zzp-arbeid: Zzp'ers die arbeid of diensten aanbieden. Zzp-product: Zzp'ers die producten of grondstoffen verkopen aan klanten. Aantal opdrachtgevers tussen haakjes. Een dominante opdrachtgever is verantwoordelijk voor minimaal 75% van het inkomen. Bron: CBS ([link](#)) en CPB ([link](#)).

**Tabel 1.3 Kerngegevens arbeidsmarkt, 2024-2033**

	2024	2024	2025	2026	2026-2029	2030-2033
	niveaus in dzd personen		mutaties in dzd personen			
Arbeidsaanbod (a)	10707	115	50	55	255	90
	mutaties per jaar in %					
Beroepsbevolking 15 tot 75 jaar	10190	0,9	0,5	0,8	0,8	0,2
Werkzame beroepsbevolking	9818	0,8	0,3	0,6	0,7	0,2
	niveaus in mln uren					
Werkgelegenheid (in gewerkte uren)	14817	0,6	0,3	0,3	0,4	0,0
w.v. marktsector	10948	-0,2	0,2	0,0	0,1	-0,3
gezondheids- en welzijnszorg	1978	2,8	1,7	1,4	2,1	2,0
overheid en onderwijs	1891	3,4	-0,4	1,0	-0,2	-0,4
	niveaus			niveaus eindjaar		
Werkloosheid (dzd personen)		373	390	415	455	480
Werkloosheid (% beroepsbevolking)		3,7	3,8	4,0	4,3	4,5
(a) Het arbeidsaanbod is gedefinieerd als de som van werkzame personen volgens de Nationale Rekeningen en de werkloze beroepsbevolking volgens de Enquête Beroepsbevolking..						

## 1.3 De groei van lonen en prijzen neemt geleidelijk af

### Loongroei blijft hoog, maar neemt geleidelijk af

**De nominale cao-loongroei is in 2025 en 2026 nog relatief hoog, maar vlakt wel af.** De aanhoudende arbeidsmarktkrapte heeft een opwaarts effect op de loonontwikkeling. Tegelijkertijd lijkt de arbeidsmarkt niet verder te verkrappen. Ook neemt de inflatie verder af in 2025 en 2026, waardoor de rol van inflatiecompensatie in de loononderhandelingen kleiner wordt. Hierdoor komt de raming van de cao-loongroei in de marktsector uit op 4,8% in 2025 en 4,1% in 2026 (zie figuur 1.6, links). Het gemiddelde reële cao-loon komt daardoor in 2026 voor het eerst weer uit boven het niveau van 2020.

**De bijdrage van het incidenteel loon aan de brutoloonontwikkeling is licht positief in 2025 en 2026.** Bij een krappe arbeidsmarkt en hoge consumentenprijzen kunnen bedrijven ervoor kiezen om werk aantrekkelijk te maken/houden door werknemers te belonen met promoties, bonussen en extra periodieken, wat tot uiting komt in een positieve bijdrage van het incidenteel loon. Op macroniveau wordt het incidenteel loon gedempt door samenstellingseffecten, zoals de toename van werknemers in nieuwe banen met een gemiddeld lager loonniveau. Na een aantal jaren waarin de incidentele loongroei relatief hoog was, werd in 2024 de brutoloonontwikkeling vooral gerealiseerd via de cao-loongroei. We veronderstellen dat dit ook in 2025 en 2026 het geval zal zijn. Vanwege de nog steeds krappe arbeidsmarkt en bovengemiddeld hoge inflatie, verwachten we wel dat de incidentele loonontwikkeling positief is, met een bijdrage van om en nabij 0,3%.

**Op de middellange termijn verwachten we een cao-loongroei van 3,0%.** We veronderstellen dat ook op de middellange termijn werknemers gecompenseerd zullen worden voor de inflatie van de consumentenprijzen van goederen en diensten, die in Nederland doorgaans wordt gemeten met de consumentenprijsindex (cpi), zie de volgende paragraaf. Daarnaast verwachten we dat werknemers beloond worden voor de arbeidsproductiviteitsgroei. Deze ontwikkeling draagt bij aan een stijging van de arbeidsinkomensquote van bedrijven, die op de middellange termijn weer boven de 70% uitkomt.

### De inflatie daalt vanaf 2025

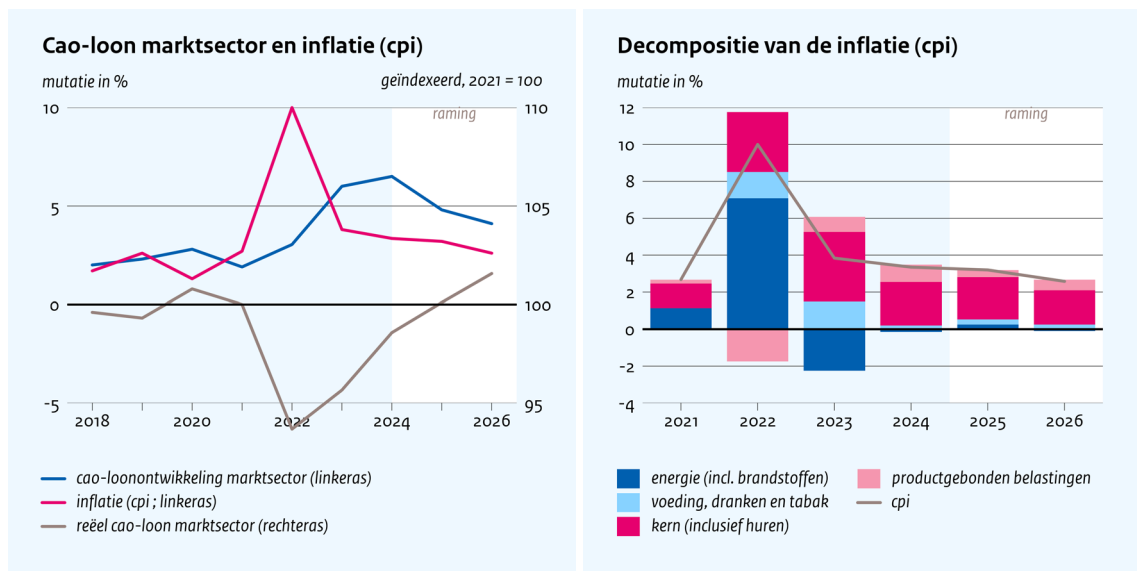
**De cpi-inflatie is voor 2025 met 3,2% iets lager dan in 2024 en daalt in 2026 naar 2,6%.** De kerninflatie (de prijsontwikkeling exclusief energie, voedingsmiddelen, alcoholhoudende dranken en tabak) levert in 2025 en 2026 de belangrijkste bijdrage aan het totale cpi-inflatiecijfer (zie figuur 1.6, rechts). Dit komt met name door de aanhoudende, hoge loongroei (zie kader 'Goederen- versus diensteninflatie'). Wel neemt de kerninflatie gedurende de ramingsperiode af. De relatief forse huurtoeslagen voor 2025 en 2026 leveren ook een belangrijke bijdrage. Verder zijn de gasprijzen de afgelopen tijd weer iets gestegen. Dit leidt tot een positieve energie-inflatie in 2025. Omdat de huidige marktverwachting is dat deze prijsstijgingen van korte duur zijn, is de energie-inflatie in 2026 licht negatief. De hicp-inflatie ligt een fractie lager dan die van de cpi, maar blijft de komende jaren boven het Europese gemiddelde.

**Wijzigingen in de productgebonden belastingen hebben de komende twee jaar een opwaarts effect op de inflatie.** In 2024 leverden beleidswijzigingen -zoals de verhoging van de tabaksaccijnzen- een relatief grote bijdrage aan de inflatie, namelijk 0,9%-punt. Dit effect is nog zichtbaar in de inflatiecijfers van begin 2025 en bedraagt dan 0,4%-punt. Voorgenomen beleidsaanpassingen zoals bijvoorbeeld het verhogen van de btw op cultuur en logies en het aflopen van de verlaagde brandstofaccijnstarieven hebben in 2026 ook een opwaarts effect op de inflatie van 0,6%-punt.

**De gemiddelde huurprijzen stijgen in per 1 juli 2025 (+4,3%) en 2026 (+3,4%) minder snel dan vorig jaar door nieuwe regels.** In de private sector is de lagere huurtoeslag met name het gevolg van lagere aanvangshuren voor sommige woningen door de invoering van de middenhuurregulering. In de sociale sector

heeft de minister voor 2025 een maximale huurstijging opgelegd die lager ligt dan de nu gebruikelijke koppeling aan de cao-loonstijging. Vanaf 2026 wordt de maximale huurverhoging van woningen in het lagere segment gekoppeld aan de gemiddelde inflatie van de drie voorgaande jaren. Dit leidt tot een stabielere huurontwikkeling gedurende de MLT-periode. De huurprijzen (gemiddeld over alle segmenten, inclusief nieuwe contracten) stijgen met gemiddeld +2,9% per jaar voor de periode 2027-2033.

**Figuur 1.6 Stijging van cao-lonen neemt af, kerninflatie stuwt de inflatie**



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

**Op de middellange termijn daalt de inflatie naar 2%, in lijn met de verwachtingen voor de gehele eurozone.** Anders dan op de korte termijn, zien we op de middellange termijn geen redenen voor hogere inflatie in Nederland dan in de eurozone. De verwachting is dat de doorberekening van de loongroei in de consumentenprijzen afzwakt. Dit betekent dat de winstmarges wat zullen dalen, maar deze zijn in Nederland de afgelopen jaren ook sterker gestegen dan in de rest van de eurozone. De Nederlandse hicp-inflatie blijft dan niet langdurig hoger dan het Europees gemiddelde. Wel hebben voorgenomen btw- en accijnsaanpassingen tot en met 2027 nog een positief effect op inflatie.

**Tabel 1.4 Prijs- en loonontwikkeling, 2023-2033**

	2023	2024	2025	2026	2026-2029	2030-2033
mutaties per jaar in %						
<b>Inflatie</b>						
Nationale consumentenprijsindex (cpi)	3,8	3,3	3,2	2,6	2,3	2,1
Afgeleide nationale consumentenprijsindex (afgeleide cpi)	3,0	2,4	2,8	2,0	2,1	2,1
Huren	4,3	3,7	4,8	3,8	3,2	2,9
<b>Lonen</b>						
Cao-loon marktsector	6,0	6,5	4,8	4,1	3,6	3,0

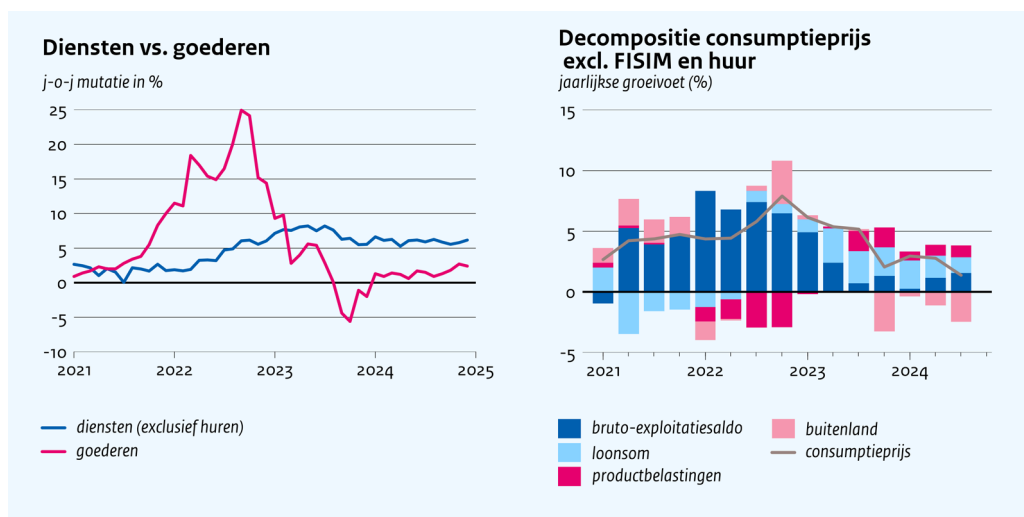
# Goederen- versus diensteninflatie

**In de afgelopen jaren laten goederen- en diensteninflatie een ander patroon zien.** In 2021 en 2022 stijgen de prijzen van goederen harder dan die van diensten. Dit komt omdat gasprijzen en daarna voedselprijzen sterk zijn gestegen. Halverwege 2022 slaat het beeld om: de goedereninflatie ligt in 2024 rond de 2% terwijl de diensteninflatie boven de 5% ligt. Een potentiële verklaring hiervoor is dat diensten arbeidsintensiever zijn en goederen meer beïnvloed worden door buitenlandse prijsontwikkelingen.

**Dit komt overeen met veranderingen van lonen, winsten, invoerprijzen en belastingen.** De figuur rechts laat de consumptieprijsinflatie zien, onderverdeeld naar het bruto-exploitatiesaldo (waaronder bedrijfswinsten vallen), lonen, buitenland (invoerprijzen) en productgebonden belastingen. In 2021 en 2022 dragen voornamelijk de verbetering van het exploitatiesaldo en het buitenland bij aan de inflatie. Het grootste deel van deze bijdrage is afkomstig van de bedrijfstakken die energie produceren. In 2024 leveren de lonen de grootste bijdrage - afkomstig van dienstensectoren handel, vervoer, horeca en zorg en wordt de bijdrage van het buitenland juist negatief.

**Over de gehele periode (2021-2024) gezien heeft het exploitatiesaldo de grootste bijdrage gehad.** De bijdrage van het exploitatiesaldo is wel afgenomen, maar niet negatief geworden. Dit komt ook tot uiting in de stijging van de winstquote sinds 2020 (zie bijvoorbeeld ook CBS, [link](#)) en een lagere aiq (zie ook het kader 'Daling van de aiq nader belicht' in het CEP ([link](#))).

**De laatste tijd hoge inflatie van diensten, lonen hebben sindsdien ook een grotere bijdrage**



Noot: de consumptieprijs is geschoond voor de effecten van het FISIM en huren. De bedrijfstakken financiële dienstverlening en verhuur en handel in onroerend goed zijn uit de analyse gelaten. De decompositie houdt rekening met de aandelen van bedrijfstakken in de consumptie van huishoudens, maar kan geen onderscheid maken tussen de stijging van afzetprijzen van verschillende goederen en diensten per bedrijfstak. Buitenland vormt in deze analyse de restpost. De bijdrage van buitenland is kleiner dan gevonden in Soederhuizen et al ([link](#)). Dit komt door een update van de data na de revisie van de Nationale Rekeningen en het hanteren van andere gewichten dan in de toen gebruikte methode van IMF ([link](#)).  
Bron: CBS en CPB ([link](#))





## 1.4 Bbp-groei neemt af op de middellange termijn

**Bij het ramen van de economie op de middellange termijn veronderstellen we dat de economie zich in 2033 op haar volledige potentieel bevindt.** Dat betekent dat productiemiddelen zoals arbeid en kapitaalgoederen in de economie efficiënt en volledig benut worden. Denk aan een bedrijf waar de werknemers altijd genoeg te doen hebben, zonder te hoeven overwerken. In technische termen: we veronderstellen dat de economie in acht jaar naar een evenwichtssituatie beweegt waarbij de economie haar potentiële productieniveau bereikt. In de tussentijd kan de economie boven of onder potentieel liggen. Dit verschil wordt weergegeven met de *output gap*. Als het bbp onder het potentieel ligt spreken we van een negatieve *output gap* en is het bbp hoger dan het potentieel, dan is er sprake van een positieve *output gap*.

**We ramen het potentiële bbp op basis van het structureel arbeidsaanbod, structurele werkloosheid, gewerkte uren per persoon en de productiviteit.** We conceptualiseren de economie vanuit de productiezijde. Het potentiële bbp staat gelijk aan de totale, potentiële toegevoegde waarde of potentiële productie van de economie. Eerst berekenen we de structurele werkgelegenheid met het structureel arbeidsaanbod, de evenwichtswerkloosheid en het aantal gewerkte uren per persoon (u/p-ratio). Het structureel arbeidsaanbod en de structurele werkloosheid staan gelijk aan het arbeidsaanbod en de werkloosheid wanneer de economie haar volledige potentieel heeft bereikt. Vervolgens vermenigvuldigen we dit met de productiviteit om tot de totale toegevoegde waarde te komen. We meten de productiviteit als de waarde die een uur arbeid toevoegt. Veranderingen in deze vier factoren beïnvloeden dus de potentiële groei van de economie.

**In 2026 ligt het feitelijk bbp-niveau dicht bij het potentiële niveau.**<sup>23</sup> Op de arbeidsmarkt zien we nog tekenen van krapte: de werkloosheid ligt onder de structurele waarde en het arbeidsaanbod en de u/p-ratio hoger dan hun structurele niveaus. De huidige arbeidsproductiviteit ligt juist lager dan de structurele waarde. Aangezien we veronderstellen dat de *output gap* op alle onderdelen sluit in 2033, ligt de feitelijke productiviteitsgroei vanaf 2026 iets hoger dan de structurele. In dezelfde periode bewegen de werkloosheid, u/p-ratio en het arbeidsaanbod naar hun structurele waarden, waardoor de werkloosheid iets toeneemt en de groei van het arbeidsaanbod achterblijft bij de structurele groei. De bbp-groei ligt in de buurt van de groei van het potentiële bbp.

### Ontwikkeling van de potentiële bbp-groei en onderliggende factoren

**De potentiële bbp-groei is in de komende acht jaar lager dan in de afgelopen decennia.** In de periode 2027-2033 komt de potentiële groei uit op gemiddeld iets meer dan 1% per jaar (zie figuur 1.7, links). In de afgelopen 25 jaar lag de potentiële groei rond of boven de 1,5% per jaar. De afnemende groei komt voornamelijk doordat de groei van het structureel arbeidsaanbod de komende jaren stagneert (zie figuur 1.7, rechts).

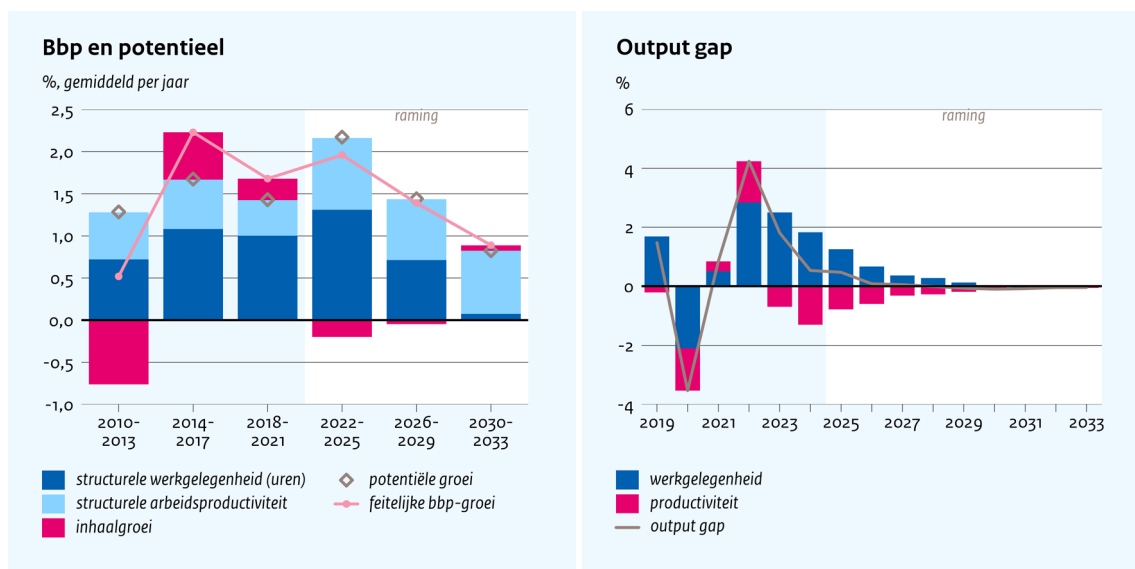
**De groei van het structureel arbeidsaanbod neemt de komende acht jaar geleidelijk in hoogte af.** In 2024 was de groei van het structureel arbeidsaanbod nog 1,7%. Dit neemt naar verwachting af tot 0,5% in 2029 en een stagnatie in 2033. Het arbeidsaanbod groeit minder doordat de groei van de beroepsbevolking en de groei in de participatiegraad afnemen (zie figuur 1.8, links). De afvlakkende groei in de participatiegraad is vooral terug te zien bij vrouwen. De participatie van vrouwen groeide in de afgelopen 25 jaar nog sterk, vooral onder

---

<sup>23</sup> De *output gap* van de Europese Commissie wordt op een andere manier berekend. Deze is in 2026 negatief. Het verschil wordt met name veroorzaakt door een lagere evenwichtswerkloosheid. De *output gap* van de Europese Commissie wordt gebruikt voor de raming van het structurele saldo.

30-plussers, maar deze groei neemt af wanneer de participatiegraad zich beweegt richting die van mannelijke leeftijdsgenoten.

**Figuur 1.7 Bbp-groei neemt af op de middellange termijn, terwijl de output gap sluit**



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

**Ten opzichte van de vorige raming is de groei van het structureel arbeidsaanbod in de ramingsperiode hoger.** Hiervoor zijn twee redenen. Ten eerste is voor deze raming het arbeidsaanbodmodel herschat; dat doen we periodiek. Hierbij maken we gebruik van data tot en met 2021 in plaats van tot en met 2018. Met deze extra informatie hebben we de trends die we in het arbeidsaanbodmodel schatten geactualiseerd en verlengd. Daarnaast is de databron voor het model, de enquête beroepsbevolking (EBB) van het CBS, gerevisieerd. De vragenlijst is op meerderde punten sterk gewijzigd. Daardoor is zowel het niveau als de trend van de arbeidsparticipatie veranderd. De EBB-revisie hebben we in het voorgaande CEP al wel verwerkt op macroniveau. Met de herschatting van het arbeidsaanbodmodel zijn nu ook de trendmatige veranderingen meegenomen.<sup>24</sup>

**Voor een aantal specifieke groepen zien we een sterkere groei van de structurele participatiegraad dan in eerdere ramingen.** De structurele participatiegraad van jongeren van 15 tot 25 jaar ligt hoger en vertoont een positieve trendmatige ontwikkeling. Ook voor 65- tot 75-jarigen geldt dat de hogere trendmatige ontwikkeling heeft geleid tot de positieve bijstelling in de raming. We observeerden in eerdere ramingen al een positieve trendmatige ontwikkeling in de structurele participatiegraad van deze groep, onder andere door de verhoogde AOW-leeftijd en normveranderingen. De geactualiseerde trend is echter hoger dan voorheen, waardoor de structurele participatiegraad in de huidige prognose hoger uitkomt.

**Het CPB gaat momenteel uit van een structurele werkloosheid van 4,5%.** De evenwichtswerkloosheid is de werkloosheid waar de aanpassingsprocessen op de arbeidsmarkt naartoe bewegen in een conjunctuurneutrale situatie. Dat de economie in een neutrale positie is, betekent niet dat er geen werkloosheid meer is. Er zijn altijd mensen die van baan wisselen en tijdelijk werkloos zijn (frictiewerkloosheid). Ook komen de vaardigheden van sommige mensen niet overeen met de beschikbare banen waardoor ze werkloos zijn. Het

<sup>24</sup> Zie Ebregt, J., Scheer, B., & Verlaat, T. (2025). *Structureel arbeidsaanbod in het CEP 2025*. Centraal Planbureau ([link](#)).

niveau van de evenwichtswerkloosheid volgt uit een berekening van de trend van de Nederlandse werkloosheidsgraad tussen 1983 en 2024 met behulp van een bandfilter.<sup>25</sup>

**In de vorige MLT gingen we uit van een evenwichtswerkloosheid van 5,3%.** De daling van de evenwichtswerkloosheid is onder andere te verklaren door een daling van de wig. De wig is het verschil tussen wat de werkgever aan loonkosten betaalt en wat de werknemer ontvangt. Door de daling van de wig stijgt het netto-arbeidsinkomen van werknemers, waardoor de druk op de loongroei afneemt. Hierdoor stijgt de vraag naar arbeid bij een gegeven arbeidsproductiviteit en daalt de evenwichtswerkloosheid.

**We gaan de komende jaren uit van een structurele productiviteitsgroei op macroniveau van 0,7% per jaar.** Deze groei komt overeen met de gemiddelde structurele arbeidsproductiviteitsgroei in de laatste twee decennia. Om een aantal redenen verwachten we dat de productiviteitsgroei de komende MLT-periode niet afwijkt van dit meerjaarsgemiddelde. Globalisering heeft in het verleden voor productiviteitsgroei gezorgd,<sup>26</sup> maar het tempo hiervan is afgenomen. Het aantal innovatieve investeringen is gedaald. Kunstmatige intelligentie zou deze trend kunnen keren, maar het is onzeker in welke mate en op welke termijn.<sup>27</sup> Daarnaast is de groei van scholingsgraad van de beroepsbevolking afgenomen, omdat bij een hoge scholingsgraad een verhoging hiervan steeds moeilijker wordt. Als laatste zet de verdienstelijking van de Nederlandse economie door, waarmee het aandeel van de dienstensector in de Nederlandse economie toeneemt. Een verschuiving naar laagproductieve bedrijfstakken drukt de productiviteitsgroei op macro-niveau. Een mogelijk positief effect gaat uit van investeringen in arbeidsbesparende technologie, omdat de arbeidsmarkt krap blijft.

**De werkgelegenheid van de marktsector neemt op de middellange termijn af.** De werkgelegenheid in de zorg groeit harder dan het arbeidsaanbod. De werkgelegenheid van de overheid blijft ongeveer constant (zie figuur 1.8, rechts). Omdat in onze raming de groei van de totale werkgelegenheid gegeven is door de ontwikkeling van het structurele arbeidsaanbod, neemt de groei van de werkgelegenheid in de marktsector af. Het aandeel van de marktsector in het bbp neemt daardoor af, ondanks dat de productiviteitsgroei hoger ligt dan bij de zorg en overheid.<sup>28</sup>

---

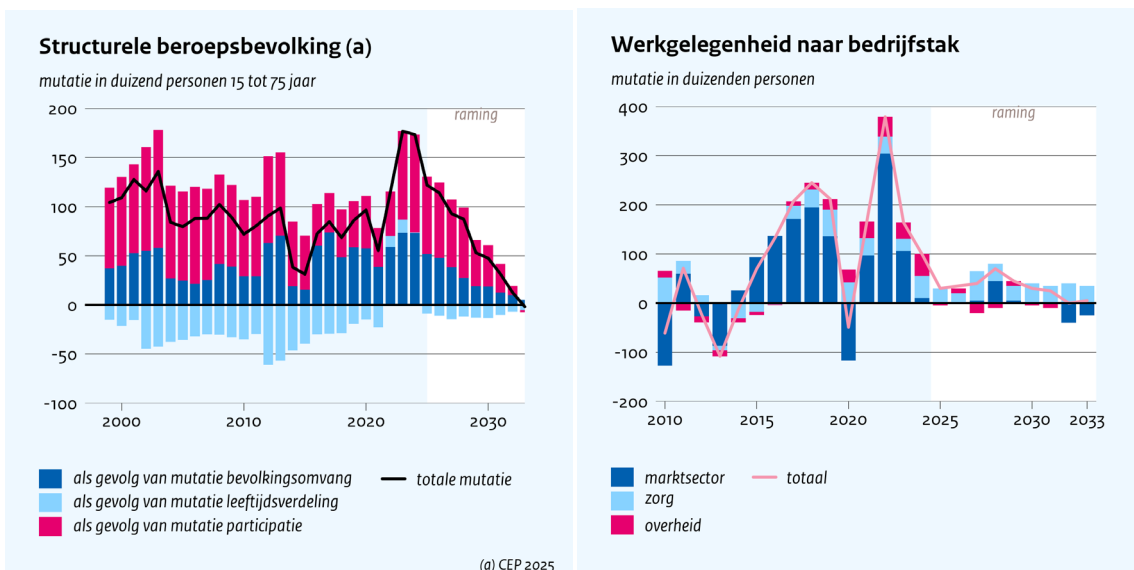
<sup>25</sup> Een bandfilter kan gebruikt worden om economische data te schonen voor conjuncturele schommelingen: wij gebruiken zo'n bandfilter om langetermijnveranderingen in de werkloosheid te onderscheiden van veranderingen die veroorzaakt worden door de conjunctuurcyclus.

<sup>26</sup> Goldin, I., Koutroumpis, P., Lafond, F., Winkler, J. (2024). *Why Is Productivity Slowing Down?* Journal of Economic Literature 2024, 62(1), 196–268 ([link](#)).

<sup>27</sup> Acemoglu, D. (2024). *The Simple Macroeconomics of AI* (No. w32487). National Bureau of Economic Research ([link](#)).

<sup>28</sup> Voor de productiviteitsgroei bij de overheid nemen we 0,2% per jaar aan, in de zorg 0,8% en in de markt 0,9%.

**Figuur 1.8 Groei van het structureel arbeidsaanbod en aandeel werkgelegenheid marktsector nemen af**



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

## 2 Overheidsfinanciën

### 2.1 Overheidsuitgaven nemen toe

**De bruto collectieve uitgavenquote stijgt in 2025 en 2026 tot respectievelijk 44,0% en 45,2% bbp.**

Zo lopen de uitgaven aan zorg, sociale zekerheid en rente op. In 2026 is er een eenmalige hoge uitgave bij de sociale zekerheid door de affinanciering van defensiepensioenen (8,5 mld euro). Daarnaast stijgen de overdrachten aan bedrijven, onder meer door toenemende uitgaven uit het Klimaatfonds. De uitgaven aan internationale samenwerking nemen toe door hogere afdrachten aan de EU, terwijl de uitgaven aan ontwikkelingshulp dalen.<sup>29</sup> Daarnaast nemen ook de uitgaven aan openbaar bestuur incidenteel toe in 2026.<sup>30</sup> Vanaf 2027 nemen de uitgaven aan openbaar bestuur ook af door ombuigingen uit het Hoofdlijnenakkoord.

**Op de middellange termijn stijgt de bruto collectieve uitgavenquote verder van 44,8% in 2027 tot 46,3% in 2033.** Dit komt met name door een verdere stijging van de zorguitgaven en de uitgaven aan sociale zekerheid. Daarnaast lopen de rente-uitgaven verder op, nemen de uitgaven aan defensie toe door intensiveringen van het huidige en vorige kabinet, en zorgt de terugloop van de onderuitputting vanaf 2026 voor stijgende uitgaven op de middellange termijn (zie toelichting verderop over onderuitputting).

**De collectieve zorguitgaven nemen toe van 9,4% bbp in 2025 tot 10,9% bbp in 2033.**

In 2025 en 2026 zijn demografische ontwikkelingen en stijgende lonen belangrijke verklaringen van de reële groei van de zorguitgaven. De demografische groei volgt uit de ontwikkeling van de bevolkingsomvang en bevolkingssamenstelling. Door bevolkingsgroei en vergrijzing neemt de vraag naar zorg toe, met name in de langdurige zorg. Daarmee is demografie over de gehele ramingsperiode een belangrijke oorzaak voor de groei van de uitkeringen in de Wlz, die met 0,7% bbp stijgen. Ook de groei van de uitkeringen in de Zvw is gelijk aan 0,7% bbp. Met name in 2027 stijgen de uitkeringen in de Zvw (0,3% bbp). De verlaging van het eigen risico is hier belangrijke oorzaak van.

**In dit CEP zijn de uitkomsten van de nieuwe middellangetermijnraming zorg (MLT-zorg) in de raming van de zorguitgaven verwerkt.** Deze MLT-zorg is gelijktijdig met het CEP gepubliceerd.<sup>31</sup> Hierin wordt voor de periode 2027-2033 de groei van de reële zorguitgaven voor de hoofdsectoren Zvw, Wlz, Wmo en Jeugdwet uitgesplitst naar verschillende groeicomponenten: demografische ontwikkeling, inkomensgroei per hoofd, reële loon- en prijsontwikkeling en overige groei.<sup>32</sup>

**De uitgaven aan sociale zekerheid nemen toe van 12,3% bbp in 2025 tot 13,1% bbp in 2033** (zie tabel 2.1).

De uitgaven aan sociale zekerheid bestaan in belangrijke mate uit de AOW en verder grotendeels uit de WIA, toeslagen, bijstand, WW en overige uitkeringen bij arbeidsongeschiktheid en ziekte. De toename in uitgaven aan sociale zekerheid komt met name door hogere lonen, maar een hogere werkloosheid, beleid en vergrijzing spelen ook een rol. Deze factoren spelen zowel op de korte termijn als op de middellange termijn. De cao-loonontwikkeling verklaart, via de koppeling aan het wettelijk minimumloon, grotendeels de stijging

<sup>29</sup> In 2026 is er een nabetaaling van de EU-afdrachten van 674 mln euro (zie brief aan de kamer "Nacalculatie EU-afdrachten", 10 februari 2025 ([link](#))).

<sup>30</sup> In 2026 verwachten we een positief exploitatiesaldo voor zorgverzekeraars door incidentele hoge uitkeringen uit het zorgverzekeringsfonds aan verzekeraars, ter compensatie van overschotten bij het fonds in eerdere jaren. Dit leidt samen met een stijging van een aantal andere uitgaven tot een piek in de functie 'openbaar bestuur' in 2026.

<sup>31</sup> Zie Van Elk et al., 2025, ([link](#)) voor de middellangetermijnraming zorg 2027-2033.

<sup>32</sup> Voor het eerst wordt er in deze MLT-zorg onderscheid gemaakt tussen de sectoren Wmo en Jeugdwet.

van de uitgaven aan de AOW en de bijstand. Verder zorgt vergrijzing voor oplopende uitgaven aan de AOW en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Een oplopende werkloosheid resulteert in hogere uitgaven aan WW- en bijstandsuitkeringen. Voorts zorgt een beleidswijziging bij de kinderopvangtoeslag, waardoor de toeslag inkomensonafhankelijk wordt voor werkende ouders, voor een toename in de uitgaven.

**De WIA-raming is op korte- en middellange termijn met onzekerheid omgeven.** Het UWV inventariseert op dit moment de benodigde corrigeeracties voor de WIA door mogelijk verkeerd vastgestelde uitkeringen in het verleden.<sup>33</sup> Omdat onvoldoende bekend is over de omvang van de corrigeeracties, kunnen wij nog geen budgettaire inschatting maken. Op de middellange termijn neemt het aantal voorschotten, dat wordt verstrekt in afwachting van een WIA-keuring, fors toe. Dit komt door beëindiging van de maatregel “vereenvoudigd beoordelen van personen boven 60-jaar” en een tekort aan verzekeringsartsen.<sup>34</sup>

**Verder nemen de uitgaven aan rente, defensie, infrastructuur, en klimaat toe.** De uitgaven aan defensie stijgen de komende jaren door intensiveringen van het huidige en het vorige kabinet. Dit zorgt voor een oploop van 1,5% bbp in 2025 tot 1,7% bbp in 2033.<sup>35</sup> Het is nog onzeker in hoeverre de sterke oploop van de defensie-uitgaven te realiseren is, of leidt tot een toename van de onderuitputting. De uitgaven aan infrastructuur nemen gedurende de ramingsperiode toe door expansief begrotingsbeleid van het huidige en vorige kabinet, bijvoorbeeld door de extra investeringen in woningbouw. Ook de rente-uitgaven stijgen van 0,8% bbp in 2025 tot 1,3% bbp in 2033. Dit komt met name doordat een steeds groter deel van de overheidsschuld tegen een hoger rentetarief gefinancierd moet worden. Tot slot nemen de uitgaven verder toe door stijgende uitgaven uit het klimaatfonds. Het is nog onzeker wat de effecten van de recente gerechtelijke stikstofuitspraken<sup>36</sup> op de overheidsgaven in de komende jaren zullen zijn. Mogelijk leiden deze tot vertraging van infrastructuurprojecten en woningbouw.

**Tegenover de groeiende uitgaven staan ook ombuigingen uit het hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Schoof.** De uitgaven aan onderwijs nemen af door deze ombuigingen, en ook door een terugloop van de leerlingaantallen door demografische ontwikkelingen (ontgroening). De ombuigingen op onderwijs zijn wel lager dan tijdens de MEV, omdat het kabinet heeft besloten om een deel van de ombuigingen terug te draaien en te dekken met andere bezuinigingen. Het CPB heeft de alternatieve dekking gedeeltelijk overgenomen, omdat de uitvoerbaarheid van de nieuwe bezuinigingen grotendeels onzeker is (zie de beleidsmatige verschillen aan het einde van dit document). Naast dalende onderwijsuitgaven nemen ook de uitgaven aan internationale samenwerking af. Dit komt onder meer door ombuigingen op ontwikkelingssamenwerking en door de inzet op een daling van de EU-afdrachten.<sup>37</sup> Onder andere een terugloop in de kosten van de opvang van Oekraïners<sup>38</sup> en ombuigingen op het ambtelijk apparaat zorgt voor een daling van de uitgaven aan de functies veiligheid en openbaar bestuur.

---

<sup>33</sup> UWV. (2025). *Januarinota 2025* ([link](#))

<sup>34</sup> UWV. (2025). *Januarinota 2025* ([link](#)), SEOR. (2023) *Afgewezen voor een WIA-uitkering: Tussen wal en schip?* ([link](#))

<sup>35</sup> De definitie voor de defensie-uitgaven wijkt hier af van de NAVO-norm, omdat de NAVO-norm op kasbasis is en de uitgavenposten die als defensie-uitgaven meetellen afwijken.

<sup>36</sup> Onder meer de uitspraken van de Raad van State waaruit de conclusie is dat ook voor intern salderen vergunningen nodig zijn. ([link](#))

<sup>37</sup> In 2026 is er echter ook een eenmalige tegenvaller op de EU-afdrachten door een nacalculatie van de BNI-afdrachten over de periode 2018-2023 van 0,7 mld.

<sup>38</sup> Er wordt verwacht dat het aantal Oekraïense asielzoekers in de ramingsperiode zal afnemen.

**Tabel 2.1 Ontwikkeling overheidsuitgaven naar functie, % bbp**

	2024	2025	2026	2029	2033
	% bbp				
Openbaar bestuur	8,7	8,8	9,0	8,8	8,6
Veiligheid	1,8	1,8	1,7	1,7	1,6
Defensie <sup>39</sup>	1,4	1,5	1,5	1,7	1,7
Infrastructuur	1,2	1,1	1,1	1,4	1,4
Onderwijs	5,1	5,1	5,0	4,8	4,8
Zorg	9,4	9,4	9,6	10,2	10,9
w.v. Wlz	3,0	3,0	3,0	3,3	3,7
Zvw	5,0	5,1	5,2	5,5	5,7
Jeugdwet	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
Wmo	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8
overig	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Sociale zekerheid	12,3	12,3	13,0	12,6	13,1
w.v. AOW/Anw	4,6	4,7	4,7	4,9	5,3
WW en bijstand	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2
arbeidsongeschiktheid	2,2	2,3	2,3	2,4	2,5
overig (o.a. zorgtoeslag)	4,3	4,2	4,8	4,1	4,1
Overdrachten aan bedrijven	1,4	1,6	1,5	1,6	1,3
Internationale samenwerking	1,6	1,7	1,9	1,6	1,5
Rente	0,7	0,8	0,9	1,1	1,3
<b>Bruto collectieve uitgaven</b>	<b>43,5</b>	<b>44,0</b>	<b>45,2</b>	<b>45,4</b>	<b>46,3</b>

**De onderuitputting blijft op korte termijn fors vanwege arbeidsmarktkrapte, onvoldoende uitgewerkte plannen en expansief begrotingsbeleid.** Voor de komende jaren ramen we onder meer onderuitputting bij defensie en infrastructuur, maar het grootste deel is generiek ingeboekt, wat betekent dat het niet toegeschreven wordt aan een specifieke begroting.<sup>40</sup> Na 2026 verwacht het CPB dat de onderuitputting geleidelijk weer zal afnemen. Dit zorgt op de middellange termijn voor een ophoop van de uitgaven, en een verslechtering van het EMU-saldo omdat de begrote middelen dan tot besteding komen. Deze terugloop is onzeker en afhankelijk van onder meer de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Op basis van realisaties van de eerste drie kwartalen valt de raming van de onderuitputting in 2024 hoger uit dan bij de MEV.<sup>41</sup> Dit werkt deels structureel door, waardoor de onderuitputting ook in latere jaren hoger uitvalt.

**Bij het klimaatfonds is er deze raming voor gekozen om een meer geleidelijke opbouw in de uitgaven in te zetten.** Bij de MEV is ervoor gekozen aan te sluiten bij de reeks uit de Miljoenennota. In de Najaarsnota zijn

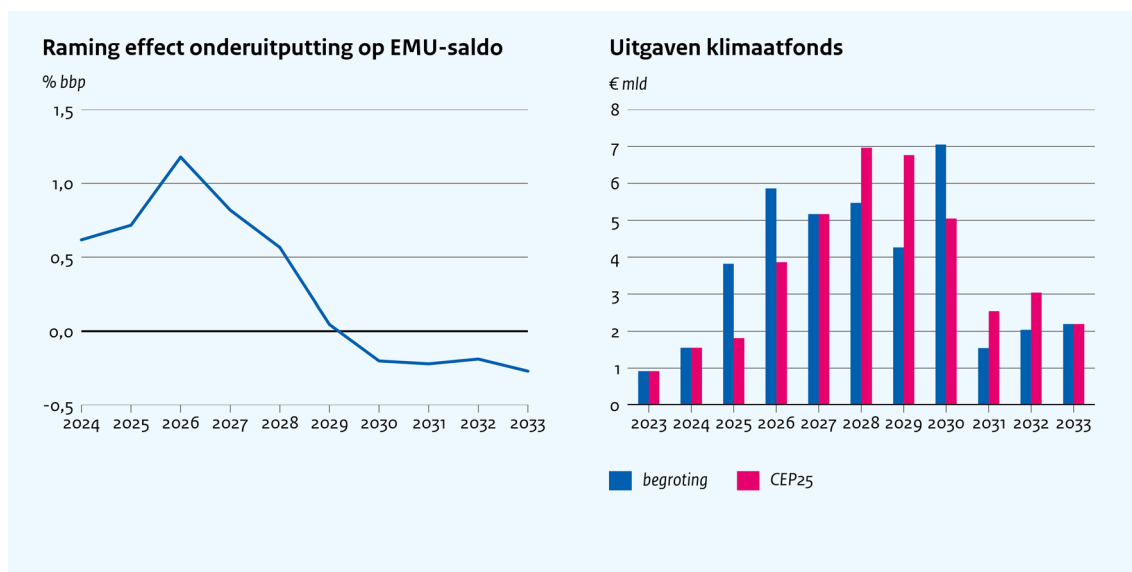
<sup>39</sup> Wijkt af van NAVO-norm, zie voetnoot 35.

<sup>40</sup> De generieke onderuitputting wordt wel toegerekend aan uitgavencategorieën in tabel 2.1. Hierin landt de generieke onderuitputting grotendeels in de functie Openbaar bestuur.

<sup>41</sup> Daarnaast is er bij de Najaarsnota een kasschuif van 0,8 mld op defensie en verlaging van de BNI-afdrachten aan de EU van 0,6 mld bekendgemaakt.

daar geen wijzigingen op gemaakt.<sup>42</sup> Bij het CEP is er nu voor gekozen toch een meer geleidelijke oploop in de uitgaven te zetten. Dit sluit beter aan bij de oploop van subsidie-uitgaven in het verleden. In de nieuwe raming lopen de uitgaven binnen het fonds op tot 7 mld euro in 2028, om in de jaren daarna geleidelijk af te lopen. Het inzetten van een geleidelijke opbouw leidt tot verschillen ten opzichte van de begroting, waardoor de raming van de onderuitputting op kort termijn oploopt. Op langere termijn worden er in de raming juist meer uitgaven ten opzichte van de begroting verwacht.

**Figuur 2.1 Onderuitputting ten opzichte van de begroting daalt op termijn, opbouw uitgaven klimaatfonds in CEP25 meer geleidelijk verondersteld**



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

## 2.2 Dalende collectieve lastendruk in 2025 van tijdelijke aard

**In 2025 daalt de collectieve lastendruk met 0,6%-punt naar 37,9%, met name door incidentele ontwikkelingen in de inkomensheffing.** Door anticipatie-effecten waren de box 2-ontvangsten in 2024 eenmalig zo'n 5,5 mld euro hoger dan gebruikelijk. Verder liggen de ontvangsten vanaf 2025 lager vanwege rechtsherstel in box 3 (zie alinea verderop over de inkomensheffing). In totaal daalt de opbrengst van de inkomensheffing in 2025 hierdoor met ruim 8 mld euro. Daarnaast verlaagt de introductie van een extra belastingschijf in box 1 de lastendruk. De daling wordt enigszins gedempt door de doorwerking van de flinke loonstijgingen op de loonheffing en werknemerspremies.

**De lastendruk loopt in 2026 weer op naar 38,4% als gevolg van beleid.** Zo loopt in 2026 de accijnskorting op brandstoffen af en worden de verlaagde btw-tarieven op cultuur en logies afgeschaft.<sup>43</sup> Daarnaast wordt een vrachtwagenheffing ingevoerd en worden er dekkingsmaatregelen in box 3 getroffen. De invoering van het nieuwe stelsel in box 3 is met een jaar uitgesteld naar 2028, wat tot een derving in 2027 leidt. Het kabinet heeft ervoor gekozen om deze extra derving te dekken door een verlaging van het heffingsvrij vermogen en een verhoging van het forfait op overige bezittingen in 2026 en 2027.

<sup>42</sup> Inmiddels is wel bekend dat de bouw van tenminste 2 kerncentrales vertraging oploopt. De effecten hiervan zijn niet meegenomen in het CEP, maar zullen waarschijnlijk bij de Voorjaarsnota meegenomen worden.

<sup>43</sup> De btw-verhoging op cultuur is met onzekerheid omgeven. Het CPB doet geen aannames over een alternatieve invulling.



**Tabel 2.2 Collectieve lastendruk**

	2024	2025	2026	2029	2033
% bbp					
Collectieve lastendruk	38,5	37,9	38,4	38,9	39,1
w.v. loon- en inkomensheffing	12,8	12,1	12,3	12,6	13,0
w.v. belasting op productie en invoer	11,5	11,3	11,7	11,7	11,4
w.v. vennootschapsbelasting	4,0	3,9	3,9	3,7	3,6
w.v. Zvw-premies	5,0	5,1	5,1	5,4	5,7
w.v. premies werknemersverzekering	3,5	3,6	3,6	3,7	3,7
w.v. overige lasten	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8

**Op middellange termijn blijft de collectieve lastenquote redelijk stabiel.** In 2027 stijgt de collectieve lastendruk vooral door hogere Zvw-premies (0,3%-punt) en de invoering van ETS-2 (0,3%-punt).<sup>44</sup> Daarna blijft de collectieve lastendruk redelijk stabiel. Hierbij werken ontwikkelingen in verschillende belastingsoorten in tegengestelde richtingen. Enerzijds stijgen de opbrengsten van de loon- en inkomensheffing door hogere lonen en meer werkgelegenheid. Ook de opbrengsten van de Zvw-premies lopen op. Daarentegen blijven de bedrijfswinsten, en daarmee de opbrengst van de vennootschapsbelasting, achter bij de economische groei. Bovendien dalen de inkomsten uit belasting op productie en invoer ten opzichte van het bbp. De btw blijft achter door afnemende consumptiegroei als gevolg van de hogere spaarquote. Grondslagerosie zorgt voor dalende opbrengsten in de bpm, motorrijtuigenbelasting (mrb) en brandstofaccijnzen.

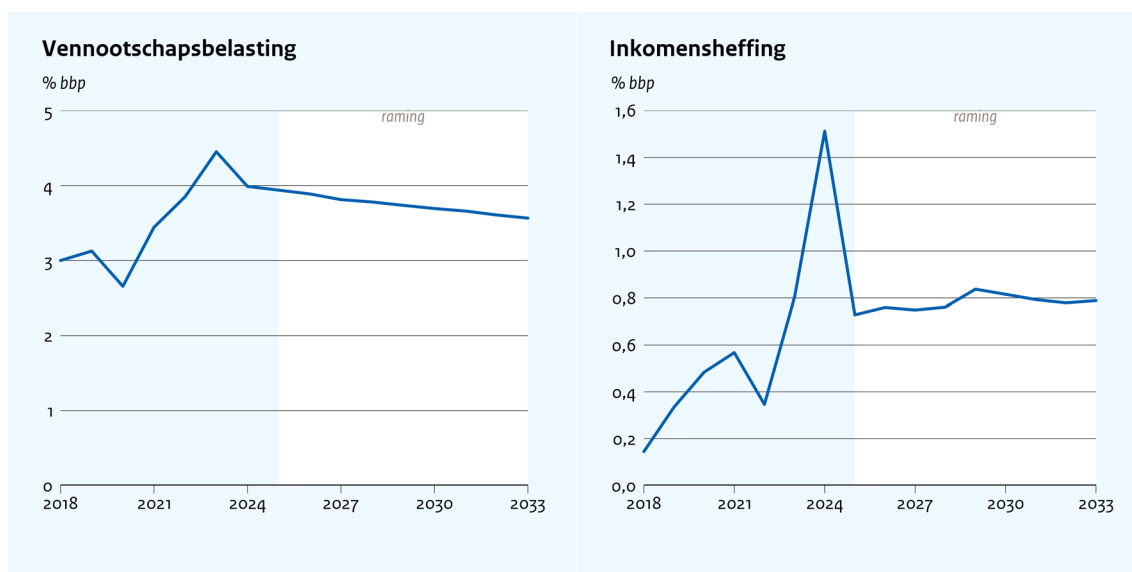
**De opbrengsten van de vennootschapsbelasting (vpb) stijgen de komende jaren minder snel dan de afgelopen jaren.** De inkomsten uit de vpb zijn recent behoorlijk gestegen, tot een recordhoogte van 4,5% bbp in 2023. Naast algehele winstgroei en beleidsmatige aanpassingen, spelen incidentele factoren hierin een rol. Opeenvolgende jaren van buitengewoon hoge winsten uit verschillende sectoren, met name de energiesector in 2022 en de financiële sector in 2023, hebben geleid tot hogere, maar niet structurele, inkomsten. In de ramingsperiode dalen de opbrengsten van 4,0% bbp in 2024 naar 3,6% bbp in 2033. Dit komt voornamelijk doordat de bedrijfswinsten minder snel stijgen dan de lonen, waardoor de vpb-opbrengsten achterblijven bij de bbp-groei (zie paragraaf Lonen en prijzen). De raming van de vpb is echter omgeven met onzekerheid. De mogelijkheid tot verliescompensatie, het feit dat winsten pas na enkele jaren worden vastgesteld, en dat meen- en tegenvallers bij een aantal grote bedrijven een groot effect kunnen hebben op de totale inkomsten, maken de opbrengst van de vpb volatiel en daarmee lastig te ramen.

<sup>44</sup> Het Europese emissiehandelsstelsel ETS wordt uitgebreid naar sectoren die hier nog niet onder vielen, zoals de gebouwde omgeving en transport. Dit zal leiden tot hogere inkomsten.

**Na een piek in 2024, stabiliseert de opbrengst van de inkomensheffing (IH) de komende jaren.** De IH-ontvangsten stegen van 8,6 mld euro in 2023 naar 17,1 mld euro in 2024. Dit kwam voor een groot deel door eenmalige anticipatie-effecten in box 2. De tariefverhoging per 2024 leidde tot meer dividenduitkeringen en verkopen in 2023, waarover belasting is afgedragen in 2024. In 2025 verdwijnt dit effect en worden de IH-ontvangsten geraamd op 8,7 mld euro. De piek in 2024 ligt 4,6 mld euro hoger dan in de MEV-raming. Dat kan deels verklaard worden doordat het anticipatie-effect in box 2 groter was dan geraamd. Daarnaast kan zo'n 2 mld euro van het verschil verklaard worden doordat het rechtsherstel in box 3 over 2024 in de MEV was geboekt in 2024 en in het CEP is geboekt in 2025. Het rechtsherstel over transactie jaren 2024 en later belasten het saldo in het daaropvolgende jaar.<sup>45</sup> De terugbetalingen over eerdere jaren belasten het saldo van 2024 aan de uitgavenkant en zijn dus niet zichtbaar in de belastingontvangsten.

**Het nieuwe box 3-stelsel laat langer op zich wachten dan oorspronkelijk gepland.** Waar bij de MEV nog werd uitgegaan van invoering in 2027, gebeurt dat nu naar verwachting in 2028. Het kabinet heeft in een Kamerbrief aangegeven dat dit leidt tot een extra derving van naar schatting 2,4 mld euro en dat dit voorlopig technisch gedekt wordt door een combinatie van een verlaging van het heffingsvrije vermogen en een verhoging van het forfaitair rendement.<sup>46</sup> De raming van de derving in box 3 is zeer onzeker, omdat niet bekend is in welke mate de werkelijke rendementen van individuele huishoudens afwijken van het gemiddelde rendement en omdat voor de ramingsjaren ook de gemiddelde rendementen nog niet bekend zijn.

**Figuur 2.2 Ontwikkeling vennootschapsbelasting en inkomensheffing in %bbp**



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

**De beleidsmatige lasten stijgen de komende jaren.**<sup>47</sup> Zowel op de korte als de middellange termijn dragen de Zwv-premies voor een belangrijk deel bij aan de beleidsmatige lastenontwikkeling. Doordat de zorgpremies meestijgen met de oplopende uitgaven, vertaalt dit zich in hogere lasten. Ondanks een substantiële lastenverlichting in de inkomstenbelasting en de verruiming van de renteaftrek in de vpb, stijgen de

<sup>45</sup> De boeking van het rechtsherstel is aangepast sinds afgelopen MEV: Eerder werd ervan uitgegaan dat dit geboekt zou worden in hetzelfde jaar als waar het herstel betrekking op had. Omdat de kasontvangsten in box 3 normaalgesproken echter pas in het daaropvolgende jaar binnenkomen, wordt dit door het CBS nu met een jaar vertraging geboekt.

<sup>46</sup> Zie Kamerbrief "Stand van zaken wetvoorstel Wet werkelijk rendement box 3", 13 december 2024 ([link](#)).

<sup>47</sup> De beleidsmatige lastenontwikkeling betreft de ex-ante inschatting van beleidseffecten en wordt geschoond voor anticipatie-effecten zoals in box 2. Voor verdere toelichting over de definitie van de beleidsmatige lastenontwikkeling zie Van Kempen en Badir (2020), *Herdefiniëring beleidsmatige lastenontwikkeling* ([link](#)).

beleidsmatige lasten in 2025 per saldo licht door hogere Zvw-premies en de bpm-verhoging op bestelauto's. In 2026 zorgen het aflopen van de brandstofaccijnsverlaging, de afschaffing van het verlaagde btw-tarieven voor logies en cultuur, en de invoering van een vrachtwagenheffing voor stijgende lasten. Tot slot stijgen de lasten op de middellange termijn ook door de invoering van een nieuw box 3-stelsel. Daarnaast dragen ook de introductie van een plastic-heffing, de afschaffing van de salderingsregeling en het vervallen van de tariefkorting in de mrb voor emissievrije voertuigen bij aan stijgende lasten in de MLT.

**Tabel 2.3 Beleidsmatige lastenontwikkeling**

	2024	2025	2026	Cumulatief 2026-2029	Cumulatief 2030-2033
	mld euro				
<b>Totaal</b>	<b>2,6</b>	<b>0,4</b>	<b>5,3</b>	<b>13,0</b>	<b>6,4</b>
w.v. gezinnen	1,4	-0,2	4,1	10,2	5,5
w.v. bedrijven	1,2	0,5	0,8	2,3	0,9
w.v. buitenland	0,0	0,0	0,4	0,5	0,0

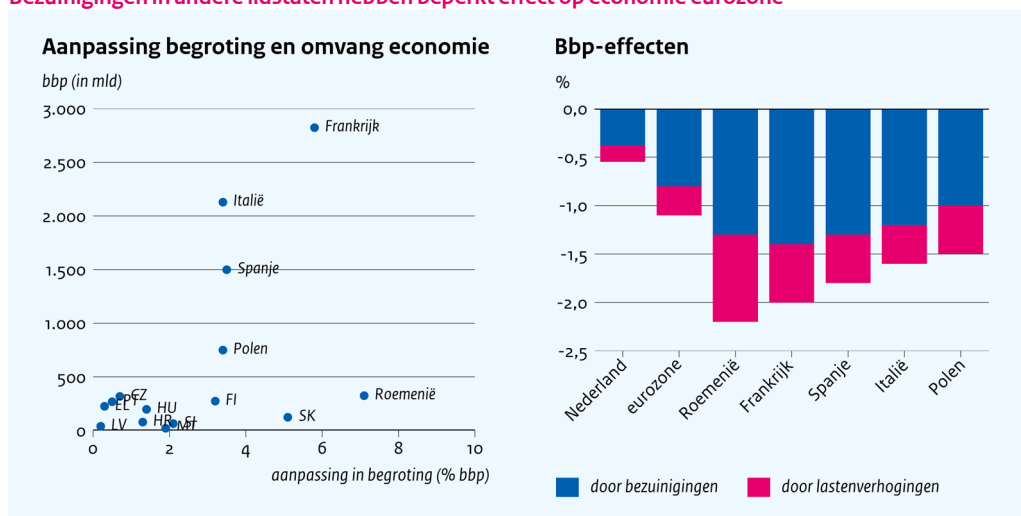
## Gevolgen bezuinigingen in Europa

**Frankrijk, Spanje en Italië hebben begrotingsaanpassingen toegezegd om te voldoen aan de nieuwe Europese begrotingsregels.** Deze regels vereisen dat lidstaten hun overheidssaldo op middellange termijn boven de -3% en hun schuld onder de 60% van het bbp houden. De Europese Commissie berekent het benodigde overheidssaldo dat een lidstaat tegen het einde van de aanpassingsperiode moet bereiken om aan de regels te voldoen. Aangezien meerdere grote economieën moeten bezuinigen of lasten verhogen, kan dit macro-economische effecten hebben op het eurogebied en ook doorwerken op de Nederlandse economie. Daarom kijken we wat de economische gevolgen zijn als vijf landen met de grootste opgaven – Frankrijk, Italië, Spanje, Roemenië en Polen – voldoen aan hun toezeggingen. Voor Nederland zijn geen extra begrotingsaanpassingen verondersteld.

**Door de begrotingsaanpassingen neemt de consumptie van huishoudens en de overheid af en komt het bbp lager uit.** De effecten hangen af van het type maatregelen dat gekozen wordt. Bezuinigingen hebben grotere effecten dan lastenverzwaringen. De begrotingsaanpassingen zijn geanalyseerd met NiGEM waarbij verondersteld is dat de aanpassingen in zeven jaar, en voor Polen in vier jaar worden ingevoerd. Aangenomen is dat de helft van de aanpassingen via uitgaven plaatsvindt en de andere helft via de lasten. De neerwaartse effecten op het bbp variëren van 1,5% tot 2,2% na zeven jaar (rechterfiguur). De werkloosheid neemt toe met ongeveer maximaal met 0,5%-punt. Het overheidssaldo verbetert uiteindelijk ongeveer 2,7%-punt voor Italië, Spanje en Polen. Voor Frankrijk verbetert het saldo met 4,5%-punt en voor Roemenië met 6,2%-punt.

**Voor Nederland en het eurogebied zijn de economische effecten van de aanpassingen beperkt.** Aanpassingen in een euroland hebben ook gevolgen voor andere landen, vooral via de handel. Het effect op het bbp van het eurogebied is beperkt tot -1,1% na zeven jaar. In de raming van de wereldhandel en het bbp van de eurozone is al rekening gehouden met het effect van begrotingsaanpassingen in andere Europese lidstaten.

### Bezuinigingen in andere lidstaten hebben beperkt effect op economie eurozone

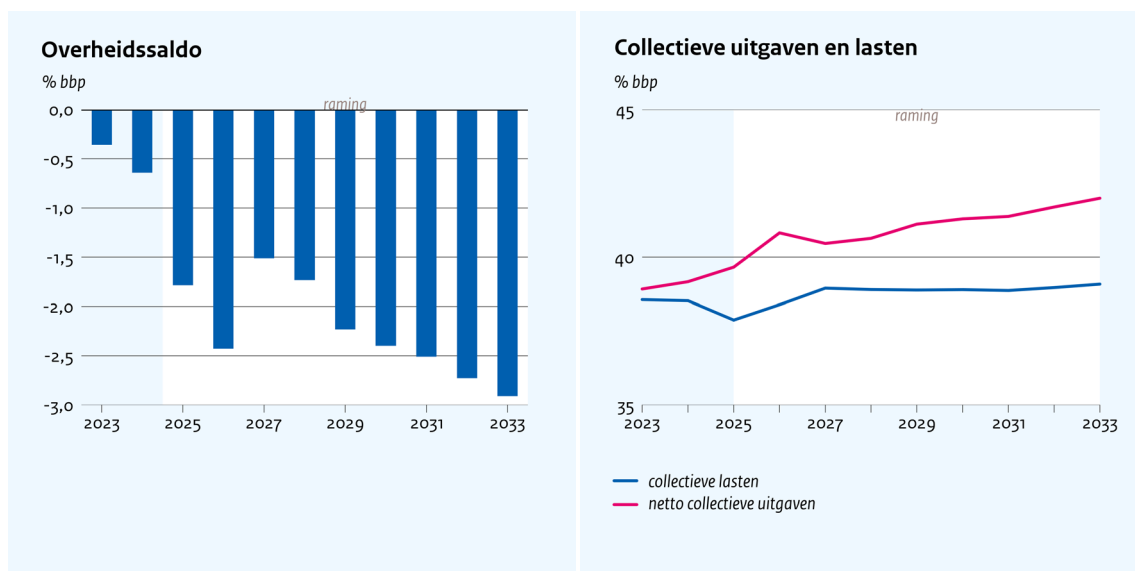


Bron: CPB en Europese Commissie ([link](#))

## 2.3 Overheidstekort loopt op

Het overheidstekort en de overheidsschuld vallen lager uit dan bij de MEV25-raming, met name door een hogere bbp-raming. De opwaartse bijstelling van het structurele arbeidsaanbod leidt tot een hogere verwachte bbp-groei. Het saldo valt hierdoor in 2028 1.2%-punt lager uit dan bij de MEV. Dit komt doordat de lasten vrijwel evenredig meestijgen met het hogere bbp, terwijl de hogere economische groei minder invloed op de netto collectieve uitgaven heeft. Dit komt doordat de overheidsuitgaven niet een op een meegroeien met het bbp. Daarnaast verbetert het saldo ook doordat de geraamde onderuitputting is toegenomen. De uitgaven in 2024 vielen lager uit dan aanvankelijk geraamd, waarvan we veronderstellen dat dit ook doorwerkt in de ramingsperiode. Dit heeft een neerwaarts effect op de uitgaven. Ook de overheidsschuld (% bbp) verbetert door bovenstaande factoren. In 2028 valt de schuld 2.6%-punt lager uit in 2028 ten opzichte van de MEV.

Figuur 2.3 Het overheidssaldo loopt op, dit komt met name door een stijging van de netto collectieve uitgaven



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

Het overheidstekort loopt op van 1,8% bbp in 2025 tot 2,9% bbp in 2033. Dit komt doordat de netto collectieve uitgaven<sup>48</sup> meer toenemen dan de collectieve lasten. Het tekort blijft gedurende de gehele ramingsperiode onder 3% bbp, maar de marge tot de 3%-norm is aan het eind van de ramingsperiode beperkt. De dalende lastenquote in 2025 zorgt voor een relatief hoog tekort in 2025, en is van tijdelijke aard.<sup>49</sup> In 2026 valt het saldo eenmalig negatiever uit door de affinanciering van pensioenen (8,5 mld euro). In 2027 vinden verschillende ombuigingen uit het hoofdlijnenakkoord plaats, en stijgt de lastenquote, waardoor het saldo verbetert. Desondanks loopt het tekort in de jaren daarna op door onder meer vergrijzing en oplopende rentelasten.

Het saldo van lokale overheden verslechtert van 0,1% bbp in 2025 tot -0,4% bbp in 2033. Het ministerie van Financiën en het CPB hanteren dezelfde basisraming, gebaseerd op het tienjarig gemiddelde tekort van lokale overheden. Bovenop deze basisraming neemt het CPB diverse afslagen, waardoor het tekort in de

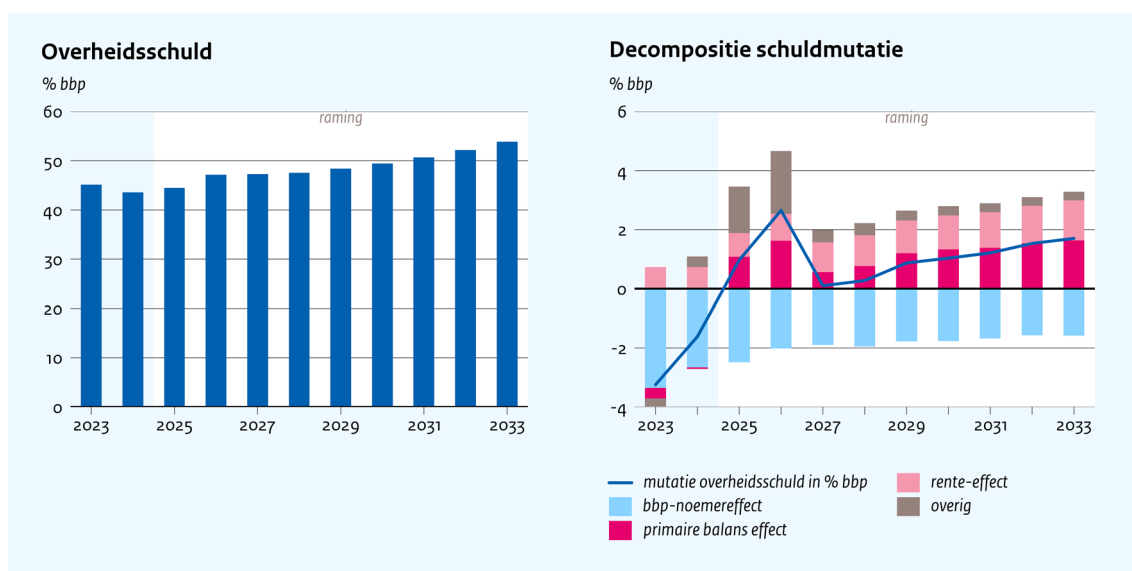
<sup>48</sup> Netto collectieve uitgaven zijn de collectieve uitgaven min de opbrengsten uit niet-belasting middelen. Hier vallen onder meer grondverkoop en winsten onder.

<sup>49</sup> Zie toelichting paragraaf 2.2

ramingsperiode oploopt. Dit komt met name door de terugval van de financiering uit het Gemeente- en Provinciefonds (GFPPF) vanaf 2026. We nemen in de raming wel aan dat gemeenten en provincies anticiperen op deze terugval, en ook een deel van de lagere inkomsten kunnen opvangen binnen de eigen begroting. Daarnaast verslechtert het saldo doordat de uitgaven aan Wmo en Jeugdzorg sneller stijgen dan het bbp. Tot slot zorgen de uitgaven in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) voor een verslechtering van het saldo met 1 mld euro in 2024 en 0,4 mld euro in 2025. Gemeenten hebben eerder geld ontvangen voor het verwerken van corona-achterstanden en onderwijsverbetering, maar deze gelden zijn nog niet volledig besteed. De NPO-gelden hebben pas invloed op het tekort als deze daadwerkelijk worden uitgegeven door scholen.

**De overheidsschuld loopt op van 44,5% bbp in 2025 tot 53,9% bbp in 2033.** Ondanks de sterkere verwachte bbp-groei blijft de schuld oplopen, door tekorten op de primaire balans<sup>50</sup> en oplopende rente-uitgaven. Op de korte termijn zorgen de leningen aan TenneT van cumulatief ruim 44 mld euro voor een aanvullende stijging van de schuld. Dit landt hieronder in de rechterfiguur in de post overig, waarin alle mutaties terechtkomen die het saldo niet belasten, maar wel een invloed hebben op de overheidsschuld. Deze overige schuldmutaties leiden met name tot een stijging van de overheidsschuld in 2025 en 2026 (linkerfiguur).

**Figuur 2.4 Overheidsschuld loopt op door oplopende renteuitgaven en tekorten op de primaire balans**



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

<sup>50</sup> De primaire balans zijn de collectieve inkomsten minus collectieve uitgaven exclusief rente.

## Overheidssaldo 2024: CEP vs MEV

**De raming van het overheidssaldo (EMU-saldo) voor 2024 is bijgesteld van -1,6% bbp bij de MEV naar -0,6% bbp in deze CEP-raming.** Dit komt met name doordat de realisaties van het CBS over de eerste drie kwartalen laten zien dat de uitgaven lager, en de inkomsten hoger uitvallen dan geraamd.

**De premie- en belastingontvangsten zijn in 2024 6,8 mld euro hoger dan bij de MEV geraamd.** De ontvangsten van de inkomensheffing zijn 4,7 mld euro hoger. In 2024 waren er extra ontvangsten door anticipatie-effecten rondom de tariefverhoging in box 2. Dit effect blijkt 2,4 mld groter dan eerder ingeschat. Daarnaast is er ongeveer 2 mld euro derving in box 3 verschoven van 2024 naar 2025 door een andere wijze van registratie door het CBS. Ook de dividendbelasting, Zvw-premies en opbrengsten uit verkoop van emissierechten zijn elk met ongeveer 0,6 mld omhoog bijgesteld. De inkomsten uit de vpb (-0,3 mld) en accijnzen (-0,3 mld) vallen juist lager uit. Daarnaast zijn er nog kleine bijstellingen van andere belastingsoorten.

**De netto-uitgaven vallen in 2024 6,1 mld euro lager uit dan bij de MEV geraamd.**

Op basis van de realisaties vallen vooral de de uitgaven aan subsidies (2,6 mld) en inkomensoverdrachten (1,4 mld) lager uit. Ook op de Europese begroting is er onderuitputting en zijn er hogere boeteopbrengsten, wat tot een verlaging van de Nederlandse BNI-afdrachten aan de EU leidt in 2024 (0,6 mld). Het intermediair verbruik van de Nederlandse overheid valt juist iets hoger uit (1,9 mld). Ook de niet-belastingmiddelen vallen hoger uit en drukken daarmee de netto-uitgaven. Dit komt name door hogere materiële verkopen (2,3 mld) en hoger inkomen uit vermogen (0,7 mld). Daarnaast wordt de uitgavenquote ook 0,1%-punt gedrukt door een iets hoger uitgevallen bbp. Het overige verschil wordt verklaard door een optelsom aan kleinere posten.

### Verschillen tussen EMU-saldo 2024 bij de MEV en het CEP

	2024
	%bbp
<b>EMU-saldo bij MEV 2025</b>	<b>-1,8</b>
Bijstellingen door	
Mutatie door hogere lasten	<b>0.5</b>
Mutaties door lagere uitgaven	<b>0.7</b>
<b>EMU-saldo bij CEP 2025</b>	<b>-0.6</b>
Voor de bijstellingen geldt + is EMU-saldo verbeterend, - is EMU-saldo verslechterend	

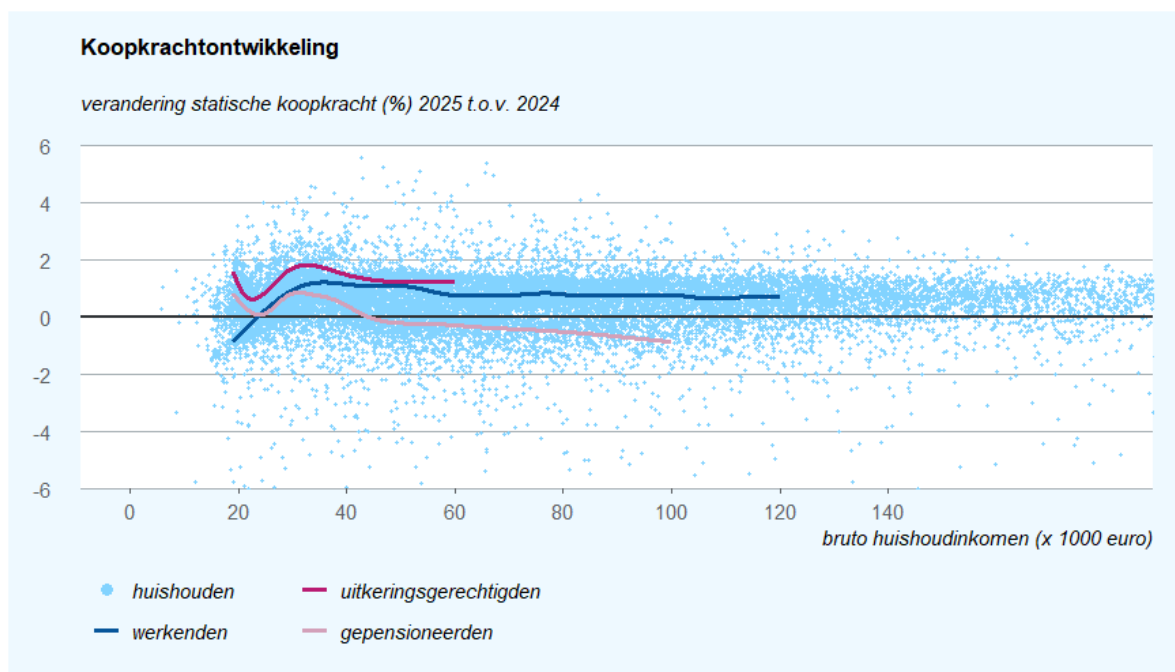
**De bijstellingen over 2024 hebben beperkt effect op de raming van het saldo voor 2025 en verder.** De opgelopen onderuitputting is deels incidenteel, onder meer de vertraging bij het Klimaatfonds zal in latere jaren ingehaald worden. Van een deel van de onderuitputting wordt verwacht dat ook in het beeld van latere jaren een overschatting van de uitgaven zat. Dit leidt tot een hogere verwachte onderuitputting in latere jaren. Aan de inkomstenkant zijn de hogere ontvangsten grotendeels incidenteel, met name vanwege de inkomensheffing. ■

# 3 Koopkracht en armoede

## 3.1 Koopkracht verbetert in 2025 en 2026

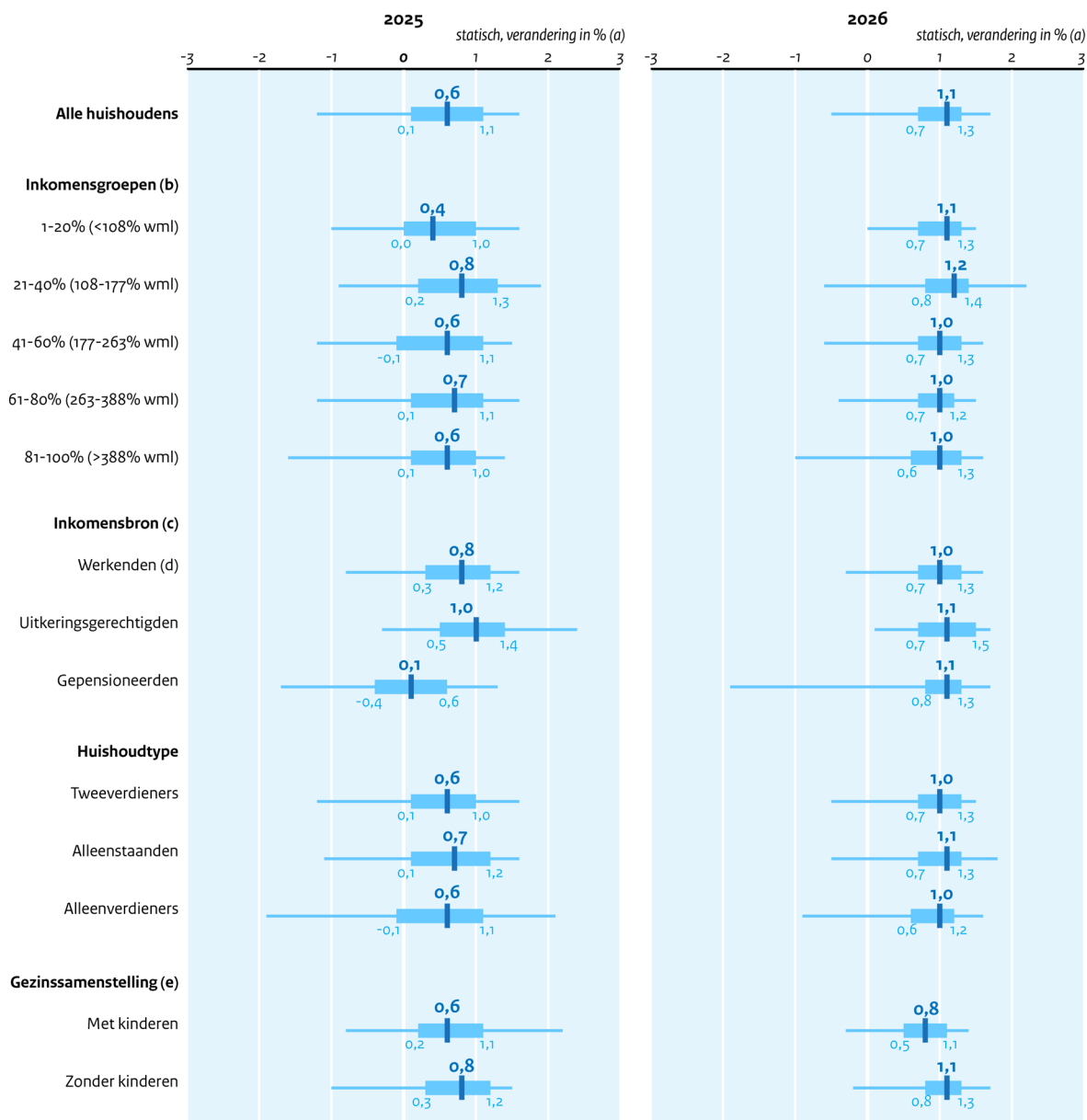
**Huishoudens gaan er in doorsnee 0,6% op vooruit in 2025.** Er wordt een extra schijf in box 1 geïntroduceerd en het tarief in de eerste schijf wordt verlaagd. Met name die tariefsverlaging draagt bij aan de positieve koopkrachtontwikkeling. Daarnaast stijgen de cao-lonen (4,6%) sneller dan de inflatie (3,2%). Ook dat beïnvloedt de koopkrachtontwikkeling in positieve zin. Omdat het afbouwpunt van de algemene heffingskorting wordt verlegd, hebben meer huishoudens recht op de maximale of een hoge algemene heffingskorting. Met name huishoudens in het tweede inkomenskintiel hebben hier profijt van (zie figuur 3.2). Uitkeringsgerechtigden gaan er het meest op vooruit (1,0%), voornamelijk door het lagere eerste schijftarief, al zijn de verschillen binnen de groepen groter dan de verschillen tussen de groepen. Gepensioneerden gaan er juist het minst op vooruit. Zij hebben geen baat bij de verhogingen van het kindgebonden budget en verliezen een deel van hun inkomen vanwege de afschaffing van de inkomensondersteuning AOW. Gepensioneerden met hogere inkomens gaan er veelal zelfs op achteruit in 2025 (zie figuur 3.1). Dit komt voornamelijk door de relatief lage gemiddelde indexatie van aanvullende pensioenen (1,3%). Deze ligt namelijk beneden de inflatie (3,2%).

**Figuur 3.1 Gepensioneerden met een hoger inkomen zien hun koopkracht afnemen in 2025**

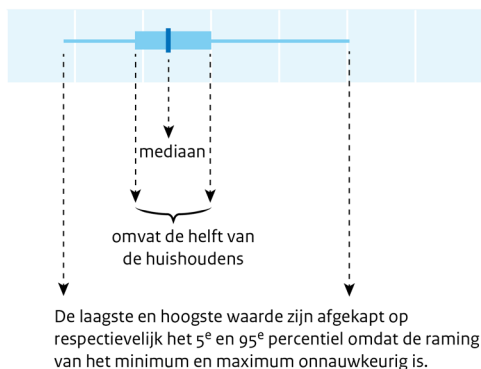




**Figuur 3.2** Koopkracht huishoudens gaat er in doorsnee op vooruit in 2025 en 2026



**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 28.756 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.

**De indexatie van aanvullende pensioenen is in 2025 lager dan verwacht bij de MEV afgelopen september.**

In de periode tussen september en november 2024 is de gemiddelde dekkingsgraad van pensioenfondsen gedaald van 116,8% naar 113,9%. Deze daling was het gevolg van lagere rentestanden. Pensioenfondsen namen hun jaarlijkse indexatiebesluit in diezelfde periode en hadden daarom minder indexatieruimte. Tegelijkertijd waren pensioenfondsen tot aan de overgang naar het nieuwe pensioenstelsel al terughoudend met indexeren. Het is voor pensioenfondsen namelijk belangrijk dat hun dekkingsgraad het voorgenomen niveau behoudt tot het moment van overgang. Anticipatie op het nieuwe pensioenstelsel zorgt ervoor dat pensioenfondsen extra voorzichtig handelen bij onverwachte ontwikkelingen in de komende tijd. Dankzij de voorzichtigheid nu is er bij de overgang naar het nieuwe stelsel later meer ruimte voor koopkrachtcorrectie.

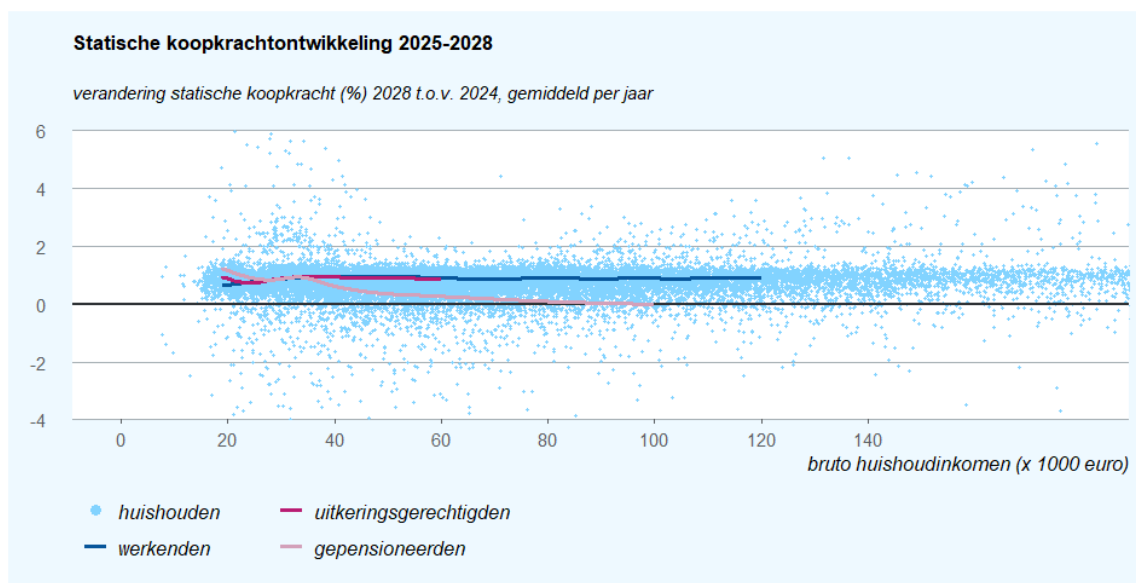
**In 2026 gaan huishoudens er in doorsnee 1,1% op vooruit.** Evenals in 2025 komt dit voor een groot deel door een verlaging van het tarief in de eerste schijf van box 1 en door de positieve reële loongroei (1,4%). Huishoudens die huurtoeslag ontvangen, profiteren van de verlaging van de eigen bijdrage in de huurtoeslag in 2026. Ook de wet vereenvoudiging huurtoeslag draagt voor een deel bij aan de koopkrachtontwikkeling van huurders. Zo vervalt bijvoorbeeld de maximale huurgrens, waardoor ook huurders die hogere huren betalen recht kunnen hebben op huurtoeslag.<sup>51</sup> Hier staat wel weer tegenover dat servicekosten niet langer worden meegenomen in de berekening van de huurtoeslag, waardoor huishoudens die al huurtoeslag ontvingen, nu mogelijk minder huurtoeslag zullen ontvangen. Wat vooral opvalt aan de koopkrachtontwikkeling in 2026, is de beperkte spreiding: na jaren grotere verschillen door koopkrachtpakketten gericht op specifieke groepen, gaan alle groepen er nu ongeveer evenveel op vooruit. Alleen huishoudens met kinderen gaan er iets minder op vooruit dan de rest. Waar zij de afgelopen jaren profiteerden van beleidsmatige verhogingen van het kindgebonden budget, wordt het kindgebonden budget in 2026 iets verlaagd. De koopkracht van huishoudens met kinderen kan mogelijk nog verbeteren wanneer de vergoedingspercentages in de kinderopvangtoeslag worden verhoogd, zoals eerder aangekondigd.<sup>52</sup> Gepensioneerden met een aanvullend pensioen zien hun pensioenindexatie weer toenemen in 2026, waardoor hun koopkrachtontwikkeling niet langer achterblijft bij de overige groepen. Dit geldt vooral voor gepensioneerden die in dat jaar overgaan naar het nieuwe pensioenstelsel.

---

<sup>51</sup> 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. Daarnaast zijn wijzigingen in de Wet verlaging eigen bijdrage huurtoeslag en de Wet op de huurtoeslag ook van invloed op de huurtoeslag in 2026. De belangrijkste wijzigingen voor de koopkracht van huurders in 2026 betreffen de verlaging van de eigen bijdrage met 11,58 euro per maand, het verhogen van de normhuren met 4,00 euro per maand en het invoeren van een lineaire inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag.

<sup>52</sup> Bij de voorjaarsbesluitvorming 2023 zijn middelen gereserveerd voor een geleidelijke verhoging van de vergoedingspercentages in de kinderopvangtoeslag in 2025 en 2026 (<https://www.rijksfinancien.nl/voorjaarsnota/2023/1731870>), in aanloop naar de hervorming van de financiering van de kinderopvang in 2027. Vooralsnog zijn deze percentages voor 2026 nog niet bekend, maar zeker is dat ze niet lager zullen liggen dan de vergoedingspercentages in 2025. In deze raming is daarom verondersteld dat de vergoedingspercentages uit 2025 ook gelden in 2026.

**Figuur 3.3** In de kabinetsperiode gaan gepensioneerden er in doorsnee op vooruit, maar minder dan de andere groepen



**In de gehele kabinetsperiode (2025-2028) neemt de koopkracht met gemiddeld 0,8% per jaar toe.**

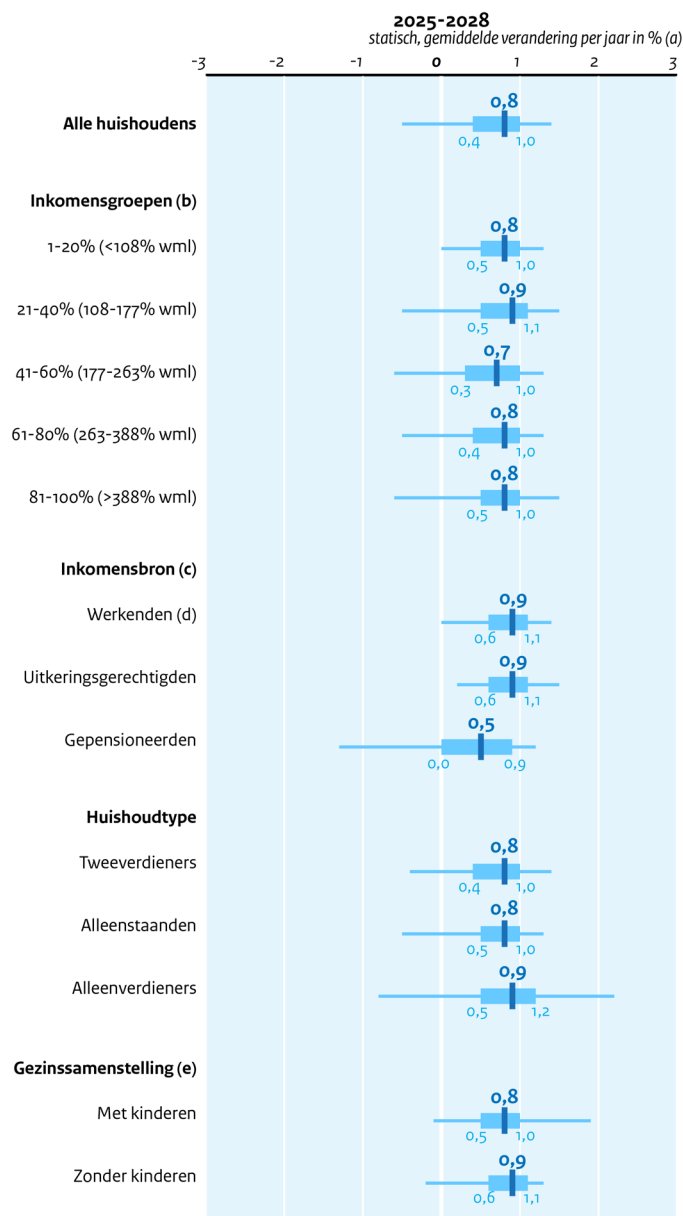
Gedurende de hele periode ligt de loongroei boven de inflatie. Niet alleen werkenden, maar ook uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden profiteren hiervan, omdat de groei van hun (AOW-)uitkeringen samenhangt met de loonontwikkeling. Daarnaast heeft het kabinet verscheidene maatregelen genomen die bijdragen aan de positieve koopkrachtontwikkeling. De voornaamste maatregel is de verlaging van het tarief in de eerste schijf van box 1; bijna iedereen heeft hier baat bij. Alleen een aanzienlijk deel van de mensen met een lager inkomen profiteert hier niet van, doordat ze – als gevolg van relatief hoge heffingskortingen - al geen belasting meer betaalden. Andere maatregelen die in positieve zin bijdragen aan de koopkrachtontwikkeling van specifieke groepen zijn, bijvoorbeeld, het stapsgewijs verhogen van het kindgebonden budget, en het overdraagbaar maken van de algemene heffingskorting. Gepensioneerden gaan er in deze periode het minst op vooruit. Dit komt voornamelijk door de lage pensioenindexatie in 2025. In de jaren daarna lopen de aanvullende pensioenen wel op, maar de koopkrachtontwikkeling van gepensioneerden blijft desalniettemin achter (zie figuur 3.3).

**Deze kabinetsperiode (2025-2028) verschilt de koopkrachtontwikkeling van gepensioneerden sterk per pensioenfonds en per jaar.** Bij de overgang naar het nieuwe pensioenstelsel wordt het collectieve pensioenvermogen omgezet in persoonlijke pensioenvermogens. Er is daarbij ruimte voor een eenmalige generieke pensioenverhoging mits de dekkingsgraad bij de overgang toereikend is. Deze verhoging varieert tussen pensioenfondsen van 0% tot wel 12%.<sup>53</sup> Omdat pensioenfondsen op verschillende momenten overgaan naar het nieuwe pensioenstelsel vinden deze verhogingen op verschillende momenten over de periode 2025-2028 plaats. In het nieuwe pensioenstelsel wordt veelal gekozen voor een collectieve uitkeringsfase met spreidingsvermogen. Dit spreidingsvermogen moet geleidelijk worden opgebouwd, waardoor de pensioenuitkeringen in de eerste jaren na de overgang beperkt kunnen stijgen. Op termijn benen de aanvullende pensioenen de inflatie voor gemiddeld twee derde bij en de kans op verlaging wordt klein gehouden.<sup>54</sup> De mate van verwachte koopkrachtbestendigheid en kans op verlaging hangt af van hoe het pensioencontract bij verschillende pensioenfondsen is ingericht. Tot slot blijven de pensioenpremies over de periode 2025-2028 gelijk.

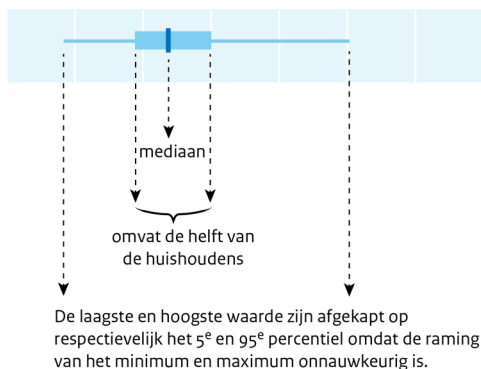
<sup>53</sup> Zie het kader "Pensioenverhoging bij invaren" op pagina 31 van CPB, 2024, MEV 2025 - verantwoording ([link](#)).

<sup>54</sup> Dit geldt alleen voor gepensioneerden. In het nieuwe pensioenstelsel groeit het pensioenvermogen van werkenden en gepensioneerden op een andere manier. Het pensioenvermogen van gepensioneerden heeft meer zekerheid in ruil voor een lager verwacht rendement, terwijl het pensioenvermogen van werkenden een hoger verwacht rendement heeft in ruil voor minder zekerheid.

**Figuur 3.4** In de kabinetsperiode gaat de koopkracht van huishoudens er ook in doorsnee op vooruit



**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.

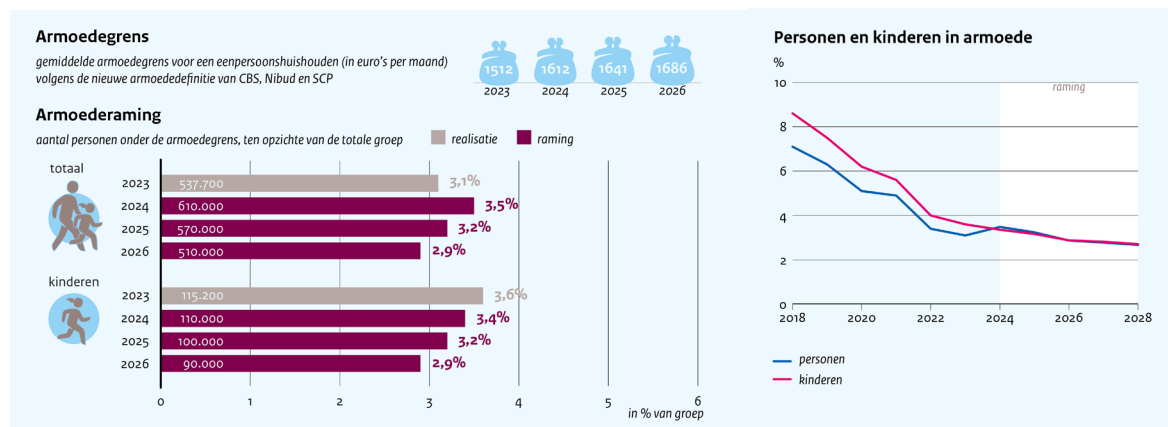
- (a) Exclusief incidentele inkomensveranderingen.
- (b) Bruto inkomen uit arbeid of uitkering op huishoudniveau; het bruto minimumloon (wml) is in 2025 ongeveer 28.756 euro. De inkomensgroepen zijn verdeeld in vijf groepen van gelijke grootte in oplopende volgorde van inkomen, ieder 20% van alle huishoudens.
- (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.

## 3.2 Armoede daalt komende jaren

**Het aandeel personen in armoede (3,2%) en kinderen in armoede (3,2%) daalt in 2025.** De gemiddelde cao-loongroei (4,6%) ligt hoger dan de gemiddelde stijging van de armoedegrens (2,3%<sup>55</sup>). De invoering van een extra schijf in box 1 met een verlaagd tarief heeft daarnaast een verlagend effect op armoede, omdat bijvoorbeeld de nettobijstandsuitkering hierdoor omhooggaat. De maximale algemene heffingskorting gaat in 2025 omlaag, maar het afbouwpunt verschuift naar het eindpunt van de (nieuwe) eerste schijf. De volledige heffingskorting is dus lager, maar wordt door meer mensen ontvangen, waardoor per saldo armoede afneemt. De armoede onder kinderen daalt, omdat de kindbedragen in het kindgebonden budget toenemen.

**In 2026 daalt het aantal mensen en kinderen onder de armoedegrens verder naar voor beide 2,9%.** De gemiddelde cao-loongroei (4,0%) ligt boven de gemiddelde stijging van de armoedegrens (2,7%). Uitkeringen groeien dus ook sneller dan de armoedegrens, omdat deze gekoppeld zijn aan de cao-loongroei. Ook gaat de eigen bijdrage in de huurtoeslag omlaag en daalt het tarief in de eerste schijf van box 1 met 0,19% punt. In de huurtoeslag wordt ook de maximale huurgrens afgeschaft, zodat ook mensen met een huur boven de sociale huurgrens deze toeslag kunnen aanvragen. Daarentegen tellen de servicekosten vanaf 2026 niet meer mee voor de huurtoeslag, waardoor armoede iets toeneemt. Afhankelijk van de hoogte van huur en inkomen kunnen de maatregelen per saldo een positief of negatief effect hebben voor mensen.

**Figuur 3.5 Het aantal mensen onder de armoedegrens daalt van 839.500 in 2021 naar 508.000 in 2026**



Bron: CPB, en CBS, SCP en Nibud ([link](#))

**Aan het eind van de kabinetsperiode (2028) daalt het aandeel personen in armoede en kinderarmoede tot voor beide 2,7%.** Dit betekent dat het kabinet – gegeven de huidige veronderstellingen - zijn doelstelling behaalt, want beide niveaus liggen in 2028 lager dan in 2024. De gemiddelde cao-loongroei ligt in alle jaren boven de gemiddelde stijging van de armoedegrens. De uitsplitsing op huishoudniveau naar hoogste inkomensbron (figuur 3.6a) laat zien dat de daling van armoede in de kabinetsperiode plaatsvindt onder werkenden en uitkeringsgerechtigden en niet onder gepensioneerden. Er zijn meerdere beleidsmaatregelen die bijdragen aan het dalen van (kinder)armoede in de kabinetsperiode, zoals de eerder genoemde verlaging van het tarief in de (nieuw geïntroduceerde) eerste schijf van box 1 en de eigen bijdrage in de huurtoeslag. Tevens wordt het kindgebonden budget in 2025, 2027 en 2028 verhoogd. De verlaging van het eigen risico in 2027 heeft een beperkt effect op armoede, omdat de zorgtoeslag hierdoor ook lager wordt. Het afschaffen van

<sup>55</sup> De armoedegrens stijgt minder hard dan de inflatie (3,3%), omdat de Nibud-voorbeeldbegrotingen van januari 2025 hiervoor zijn gebruikt. Het verschil ontstaat doordat de pakketsamenstelling van de voorbeeldbegrotingen en de cpi verschillen.

de tegemoetkoming arbeidsongeschiktheid in 2027 en de hervatting van de afbouw van de dubbele heffingskorting in de bijstand in 2028 leiden tot meer armoede.

### Verschillen tussen raming nieuwe en oude armoedefinitie

**CBS, SCP en Nibud hebben een gezamenlijke nieuwe armoedefinitie<sup>56</sup> ontwikkeld en het CPB heeft deze overgenomen voor de raming.** Eerder gebruikte het CPB het niet-veel-maar-toereikendcriterium (nvmt-criterium) van het SCP als armoedegrens. De nieuwe armoedegrens<sup>57</sup> is gebaseerd op de minimale uitgaven die noodzakelijk zijn om in de samenleving mee te draaien. Op basis van de huishoudsamenstelling (aantal volwassenen en aantal kinderen onder en boven de 13 jaar) is voor ieder huishouden een armoedegrens te berekenen. Daarnaast rekent de nieuwe methodiek met de werkelijke uitgaven aan huur, de kosten van de eigen woning en energie en houdt zij rekening met bezittingen<sup>58</sup> (exclusief de eigen woning) in de armoedebepaling. Als het besteedbaar inkomen en het totaal aan bezittingen beide lager zijn dan het jaarbedrag van de armoedegrens, dan leeft het huishouden in armoede. Als het besteedbaar inkomen of de bezittingen (of beide) hoger liggen dan het jaarbedrag, dan geldt dit niet. Meer informatie over de (ramings)methodiek is te vinden in het achtergronddocument ([link](#)) hierover.

**Het CPB presenteert voor het eerst een raming van armoede in 2024 op basis van de nieuwe armoedefinitie. De kabinetsdoelstelling om (kinder)armoede niet te laten toenemen in de kabinetsperiode is gebaseerd op het niveau van 2024.** De realisatiecijfers van CBS, SCP en Nibud zijn bekend tot en met 2023. In 2024 nam het aandeel personen in armoede volgens de nieuwe definitie met 0,4%-punt toe tot 3,5%; het aandeel kinderen in armoede nam met 0,2%-punt af tot 3,4%. De gemiddelde cao-loongroei ligt met 6,6% iets boven de stijging van de armoedegrens (gemiddeld 5,5%<sup>59</sup>). Beleidsmaatregelen zorgen ervoor dat het aandeel personen in armoede toeneemt, maar het aandeel kinderen in armoede juist afneemt. De afname van kinderarmoede komt vooral door de verhoging van het kindgebonden budget via de kindbedragen. Huishoudens zonder kinderen profiteren ook van de verhoogde huurtoeslag, maar hebben nadeel van het terugdraaien van de in 2023 verhoogde zorgtoeslag en het stoppen van de tijdelijke energietoeslag voor minima. Daarom neemt het aandeel personen in armoede toe.

**Het meenemen van bezittingen en werkelijke uitgaven zorgt ervoor dat de armoederaming met de nieuwe armoedefinitie lager ligt dan met de vorige definitie.** Ook het verloop over de kabinetsperiode verschilt tussen beide definities, zoals te zien in figuur 3.6b. Het lagere niveau van de armoederaming met de nieuwe definitie ontstaat voornamelijk door het meenemen van bezittingen in de armoedebepaling. De groep met een laag inkomen en totaal aan bezittingen boven de armoedegrens (die hierdoor niet langer als arm wordt beschouwd), bestaat vooral uit werknemers, zelfstandigen en gepensioneerden. Voor deze groep gaat het qua bezittingen meestal om spaargeld.

**Het aandeel personen in armoede daalt in de kabinetsperiode volgens de nieuwe definitie, maar onder de vorige definitie blijft deze vrijwel stabiel.** Voor het aandeel kinderen in armoede is het verloop over de kabinetsperiode vrijwel gelijk. Het verschil in verloop van 2021 tot 2028 tussen beide armoedefinities (te zien in figuur 3.6b) ontstaat door meerdere veranderingen in de methodiek, maar er is niet één duidelijke oorzaak. In 2024 neemt de nieuwe armoedegrens sneller toe dan het nvmt-criterium. Hierdoor stijgt armoede

---

<sup>56</sup> Het rapport over de nieuwe armoedefinitie en bijbehorende methodiek van CBS, SCP en Nibud is [hier](#) te vinden.

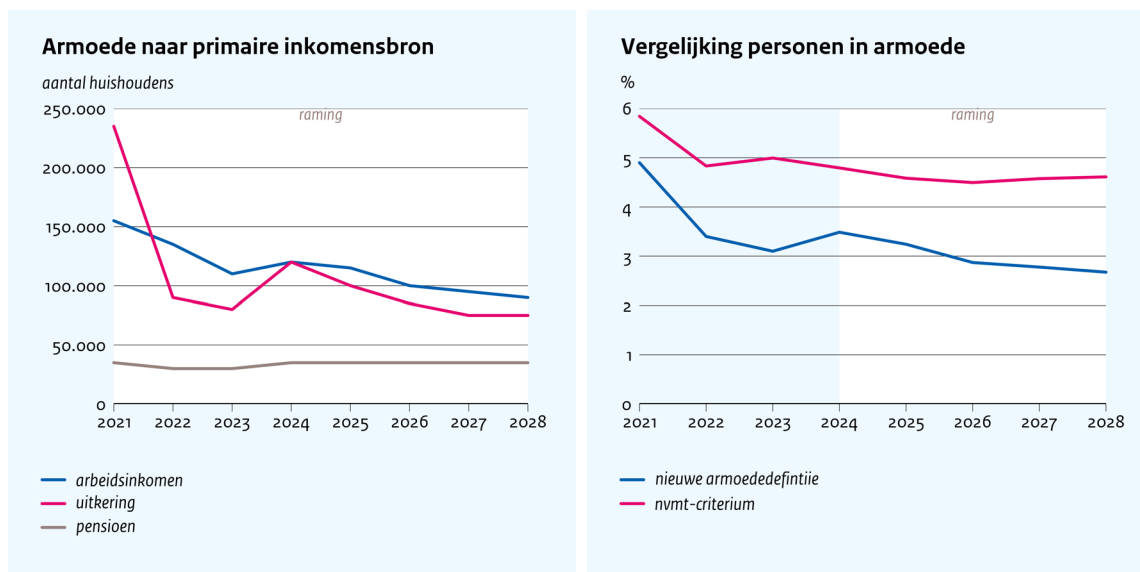
<sup>57</sup> De nieuwe armoedefinitie is niet hetzelfde als het sociaal minimum. De armoedefinitie is een statistisch begrip dat minimaal noodzakelijke uitgaven om deel te nemen aan de samenleving weergeeft, terwijl het sociaal minimum een door de overheid vastgesteld minimuminkomen is. Het sociaal minimum hangt af van de leeftijd en huishoudsituatie en is [hier](#) te vinden.

<sup>58</sup> Het gaat hierbij om alle bezittingen (bezittingen in box 3 (waaronder spaargeld, aandelen en een vakantiewoning), aanmerkelijk belang en ondernemingsvermogen). De eigen woning wordt niet meegenomen en schulden worden niet van de bezittingen afgehaald.

<sup>59</sup> Deze stijging wordt vooral veroorzaakt door de sterke prijsstijgingen van voeding en sociale participatie en hogere onderwijskosten per kind.

volgens de nieuwe definitie (die voor dat jaar op een Nibud-voorbeeldbegroting gebaseerd is), terwijl het voor het nvmt-criterium (dat elk jaar meebeweegt met inflatie plus vijfjaarsgemiddelde van groei basisbestedingen) daalt. Ook zorgt het meenemen van bezittingen in de armoedebepaling voor een samenstellingseffect: de groep mensen die als arm worden beschouwd, is hierdoor anders samengesteld en dit zorgt voor een dalend verloop.

**Figuur 3.6 (a) In de kabinetsperiode daalt armoede vooral onder huishoudens met als primaire inkomensbron arbeidsinkomen of een uitkering. (b) Het verloop van het aandeel personen in armoede verschilt tussen de nieuwe definitie en het nvmt-criterium.**



Bron: CPB, en CBS, SCP en Nibud ([link](#))

# Beleidsmatige verschillen meerjarencijfers CPB en departementen

Voor onze raming van de beleidsmatige effecten zijn de ramingen van de departementen het uitgangspunt. Deze beleidsuitgangspunten zijn aangeleverd ten behoeve van deze CEP-raming tot en met 29 januari. We wijken op een aantal beleidspunten van de departementale ramingen af. Deze gevallen worden hieronder beschreven.

## Verschillen in beleidsmatige overheidsuitgaven en -inkomsten

**Tabel 1: Beleidsmatige verschillen in inkomsten- en uitgavenraming CPB en departementen, per maatregel (+ is hogere uitgaven/inkomsten in CPB-raming)**

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
	in standen, in mld euro's in prijzen 2024					
Belasting op e-sigaretten						-0,1
Terugdraaien groei apparaat rijksoverheid (HLA 26)		0,1	0,3	0,4	0,5	0,5
Beperken asielinstroom (HLA 37)			-0,7	-0,2	0,3	0,3
Beperken asielinstroom, effect bijstand (HLA 37)					-0,1	-0,2
Intensivering asieluitgaven				1,9	1,9	1,9
Prijzrisicobuffer 10% subsidies duurzame energie (SDE) (HLA39)			-0,4	-0,7	-0,8	-0,8
Generieke taakstelling subsidies (HLA 40)		0,1	0,1	0,1	0,1	
Noodremprocedure MFK en eigenmiddelenbesluit (HLA 36)					1,1	1,1
Ombuiging op apparaat ter dekking gewijzigde OCW-begroting		0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Woningbouw (HLA 63+64)			-0,1	-0,2	0,2	0,2

### Belasting op e-sigaretten per 2029

Deze maatregel gaat in na de huidige kabinetsperiode en is daarom geen onderdeel van het basispad.

### 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 geraamde 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 en 2029. 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.

**Effect asielmaatregelen op uitgaven bijstand (HLA 37).** In deze raming is het ingroei-pad van de asielmaatregelen op de uitgaven aan de bijstand herijkt. In de huidige raming groeit het effect in vanaf 2027, in plaats van 2026. Hierdoor blijft het budgettaire verschil tussen het CPB en het departement bestaan, maar is deze in de tijd verschoven.

#### **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 prijrisicobuffer heeft geen invloed op de daadwerkelijke SDE-uitgaven in een bepaald jaar. In de CPB-raming zit de prijrisicobuffer 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-afdrachten 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-afdrachten 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 waarop Nederland afhankelijk is van Europese samenwerking.

#### **Ombuiging op apparaat ter dekking gewijzigde OCW-begroting**

De maximale apparaatskorting die het CPB honoreert wordt al overgeschreden door de apparaatskorting die bij het HLA is ingezet (zie ook bullet bij HLA 26).

#### **Woningbouw (HLA 63+64)**

Het CPB boekt enige vertraging in op de fondsen van woningbouw in 2026 en 2027 door de recente stikstofuitspraken. Er wordt verwacht dat deze uitspraken tot een vertraging in de oplevering van nieuwbouwwoningen leiden. Dit wordt in latere jaren ingehaald.

## Verschillen in beleidsmatige zorguitgaven

### Taakstelling beloning medisch specialisten

Deze maatregel is niet ingevuld. Het is niet mogelijk om zonder onderliggende maatregel taakstellend om te buigen in de Zvw, omdat de uitgaven daar bepaald worden door onderhandelingen tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders. De ombuiging van 0,2 mld is hierom niet in de raming verwerkt.

### Integraal Zorgakkoord in combinatie met een macrobeheersingsinstrument

Het Integraal Zorgakkoord (IZA) is een hoofdlijnenakkoord voor verschillende deelsectoren binnen de Zvw en geldt voor de periode 2023-2026. Bij de verwerking van het IZA is een raming van de totale zorguitgaven van de IZA-sectoren<sup>60</sup> 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. Het effect van Integraal Zorgakkoord met macrobeheersingsinstrument is bij het huidige uitgavenplafond nihil.

### Voortbouwen op hoofdlijnenakkoord curatieve zorg

In de raming is een intentie tot het afsluiten van 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 (zie 'Integraal Zorgakkoord in combinatie met een macrobeheersingsinstrument'). Voor de intentie tot het afsluiten van een hoofdlijnenakkoord binnen de Zvw hanteert het CPB een maximale generieke korting die in 2028 0,2 mld lager is dan de ombuiging uit de departementale raming.<sup>61</sup>

### Versnelling opschaling digitale zorg in de wijkverpleging

Het CPB acht een bestuurlijk akkoord voor de wijkverpleging een vereiste om een financiële besparing dankzij productiviteitswinst te realiseren als gevolg van opschaling in de digitale zorg. Aangenomen wordt dat de opschaling van digitale zorg deel uitmaakt van het bredere hoofdlijnenakkoord in de Zvw waarvan beoogd wordt die af te sluiten voor 2027 en 2028 (zie 'Voortbouwen op hoofdlijnenakkoord curatieve zorg'). De maatregel levert daarom geen extra besparing op boven de maximale generieke korting die is berekend voor de maatregel 'Voortbouwen op 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. Door het CPB wordt bij generieke taakstellingen geen oploop 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

---

<sup>60</sup> De deelsectoren van het IZA betreffen medische specialistische zorg, geestelijke gezondheidszorg, wijkverpleging, multidisciplinaire zorg en huisartsenzorg.

<sup>61</sup> De maximale generieke korting blijft, na de update van de MLT-zorg ([link](#)), op 0,4 mld.

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.