



Startnotitie Keuzes in Kaart 2025-2028





Het CPB biedt politieke partijen, net als bij de voorgaande verkiezingen, de mogelijkheid om de budgettaire en economische gevolgen van verkiezingsprogramma's te laten doorrekenen.

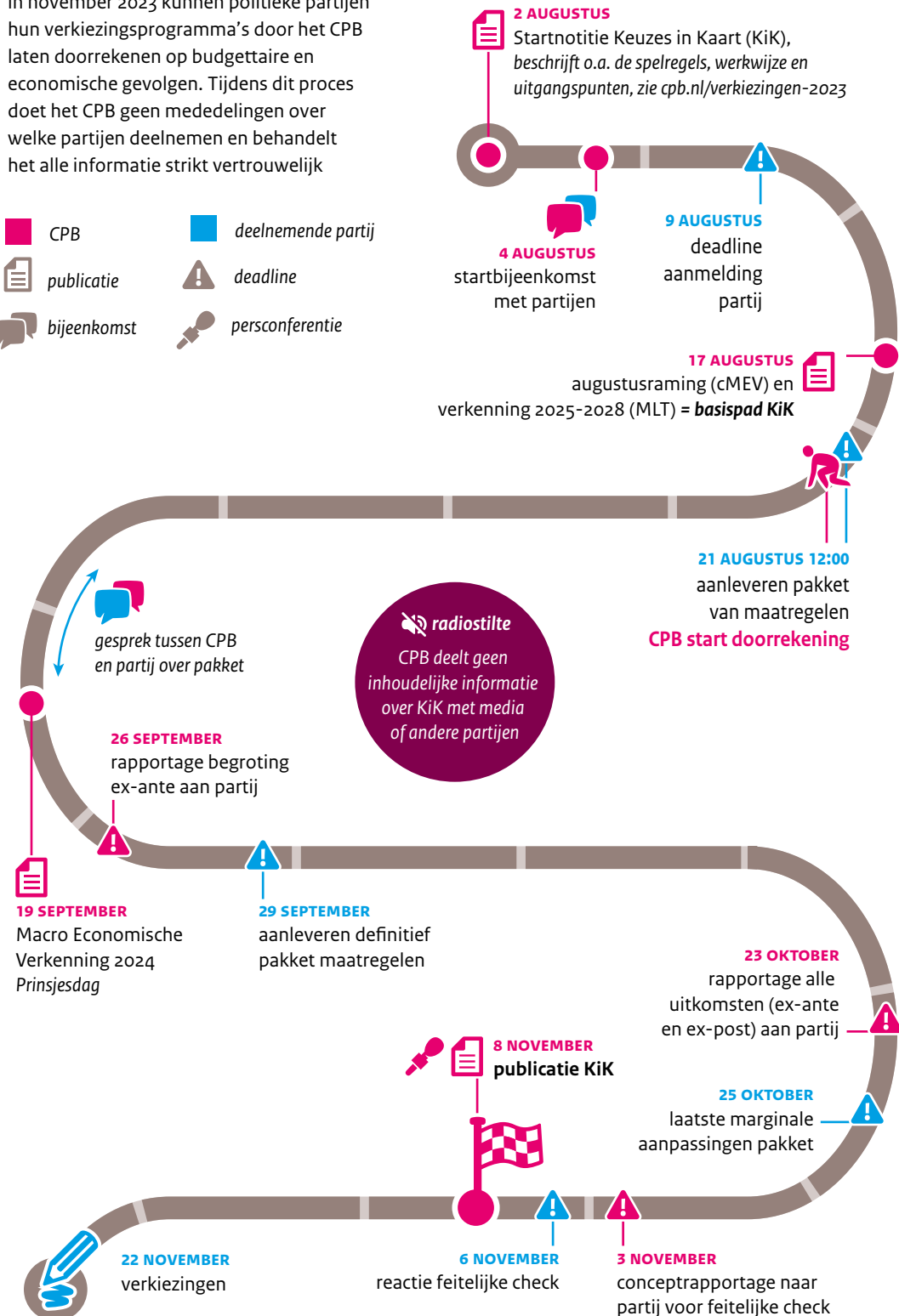
De elfde editie van Keuzes in Kaart verschijnt op 8 november 2023.

Deze editie van Keuzes in Kaart kent enkele wijzigingen ten opzichte van de vorige keer, vanwege de korte doorlooptijd naar de eerder dan geplande verkiezingen. Deze notitie geeft meer informatie over het proces en de wijze van doorrekening.

Routekaart Keuzes in Kaart

In aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen in november 2023 kunnen politieke partijen hun verkiezingsprogramma's door het CPB laten doorrekenen op budgettaire en economische gevolgen. Tijdens dit proces doet het CPB geen mededelingen over welke partijen deelnemen en behandelt het alle informatie strikt vertrouwelijk

- CPB
- deelnemende partij
-  publicatie
-  deadline
-  bijeenkomst
-  persconferentie



1 Inleiding

Het CPB biedt politieke partijen de mogelijkheid om de economische gevolgen van verkiezingsprogramma's door te laten rekenen.¹ De doorrekening van verkiezingsprogramma's, 'Keuzes in Kaart' (KiK), staat inmiddels in een langjarige traditie, die ook internationaal navolging heeft gekregen. Het betreft een doorrekening van budgettaire en macro-economische gevolgen van beleid. Deze gevolgen vormen een belangrijk, maar zeker niet het enige element in de brede welvaartsafweging die bij verkiezingen voorligt.² De doorrekening beoogt geen stemwijzer te zijn, het is een hulpmiddel om de economische gevolgen van beleidskeuzes van partijen consistent, in onderlinge samenhang en in vergelijking tot anderen te overzien en te presenteren. Deze notitie geeft meer informatie over het proces en de wijze van doorrekening in de elfde editie van Keuzes in Kaart, die zal verschijnen ten behoeve van de Tweede Kamerverkiezingen van 22 november 2023.

Een ad-hoc editie van KiK vergt enkele scherpe keuzes. Deze editie van KiK verschijnt niet bij regulier geplande verkiezingen, maar naar aanleiding van de val van het kabinet Rutte-IV, en komt dus sneller dan verwacht. Dat betekent dat er zowel bij politieke partijen als bij het CPB geen uitgebreide voorbereiding heeft kunnen plaatsvinden. Deze omstandigheid zet meer druk op het toch al intensieve proces. Om dit werkbaar te houden en de kwaliteit te bewaken, kiest het CPB ervoor om op enkele punten de analyse te versimpelen.³ De belangrijkste wijzigingen zijn het weglaten van de langetermijnindicatoren en de verhoging van de budgettaire ondergrens naar 200 mln euro. Daarnaast zal er (nog) minder ruimte dan gebruikelijk zijn om nieuwe complexe maatregelen te beoordelen. Deze aanpassingen worden later in deze publicatie nader toegelicht.

Deze publicatie is als volgt opgebouwd. Paragraaf 2 beschrijft de spelregels rond het accepteren van maatregelen en bevat verwijzingen naar bronmateriaal. Paragraaf 3 beschrijft het proces van de doorrekening. Paragraaf 4 gaat in op de onderliggende economische en beleidsmatige veronderstellingen waartegen maatregelen worden afgezet (het 'basispad') en de wijze waarop de uitkomsten worden gepresenteerd. Paragraaf 5 gaat meer gedetailleerd in op de wijze waarop de budgettaire effecten van maatregelen ('ex ante') worden doorgerekend. In aanvulling verschijnt gelijktijdig de CPB-publicatie 'Macro-economische en budgettaire effecten van beleidsvarianten met Saffier 3.0', waarin de macro-economische effecten op middellange termijn wordt getoond van beleidsimpulsen.⁴

¹ Dit aanbod geldt voor alle partijen die bij de vorige verkiezingen zetels in de Tweede Kamer hebben behaald.

² Het PBL doet partijen een aanbod om effecten voor de leefomgeving van verkiezingsprogramma's in beeld te brengen.

³ Een toevoeging ten opzichte van de vorige keer betreft de opname van de armoede-indicator, die het CPB sinds zomer 2022 standaard meeneemt in de ramingen.

⁴ CPB, 2023, Macro-economische en budgettaire effecten van beleidsvarianten met Saffier 3.0, CPB Publicatie ([link](#)).

2 Maatregelen

2.1 Voorwaarden voor het meenemen van maatregelen

Maatregelen moeten aan een aantal criteria voldoen voordat het CPB ze meeneemt in de doorrekening. Alleen maatregelen die de rijksoverheid zelf kan nemen, worden in de analyse betrokken. Er geldt een beperkte uitzondering voor bestuurlijke akkoorden, zie hiervoor paragraaf 5.6 en 5.7.1. De maatregel moet in de komende kabinetsperiode worden doorgevoerd. Dit houdt de focus op beleid dat de komende kabinetsperiode wordt ondernomen. Het CPB zal in de doorrekening veronderstellen dat de maatregelen in de verkiezingsprogramma's geleidelijk tijdens de kabinetsperiode zullen worden ingevoerd.⁵ Dit is een technische veronderstelling waarbij – anders dan bij ramingen en de analyse van een regeerakkoord - geen rekening wordt gehouden met wanneer het binnen de kabinetsperiode mogelijk is om de maatregel uitvoeringstechnisch in te voeren. De analyse heeft daarmee een enigszins gestileerd karakter, waardoor de keuzes van partijen zo goed mogelijk vergelijkbaar zijn.

Het CPB toetst op hoofdlijnen of een maatregel juridisch houdbaar en uitvoeringstechnisch haalbaar is. Deze toetsing heeft niet de zwaarte van een formele juridische of uitvoeringstechnische analyse zoals de Belastingdienst of andere uitvoeringsorganisaties die uitvoeren bij wetsvoorstellen. Sterker nog: het CPB zal doorgaans veronderstellen dat een maatregel wel houdbaar of uitvoerbaar is, ook als dat gezien uitvoeringsproblemen onwaarschijnlijk is, of als er juridische risico's zijn, dit om te voorkomen dat het oordeel van het CPB te zeer leidend wordt over welke maatregelen worden voorgesteld.⁶ Maatregelen die uitvoeringstechnisch en juridisch echt onmogelijk zijn binnen de kabinetsperiode⁷, worden niet meegenomen in de doorrekening. Tot slot rapporteert het CPB de juridische of uitvoeringstechnische knelpunten of risico's expliciet wanneer deze aanzienlijk zijn als de maatregel wordt meegenomen.

De budgettaire doorrekening richt zich op de grote lijnen van het beleid voor de komende kabinetsperiode. Daarom, en om doorrekening in korte periode behapbaar te houden, zal het CPB geen maatregelen opnemen die een ex ante budgettair effect hebben dat kleiner is dan 200 mln euro. Bij de uitgaven is één verzamelpost van 200 mln euro aan taakstellende intensiveringen mogelijk. Deze post zal worden geboekt bij overige uitgaven,

⁵ Wel wordt met te verwachten anticipatie-effecten – bijvoorbeeld bij tariefsaanpassingen in box 2 – rekening gehouden.

⁶ Dat laat onverlet dat er zeer serieuze beperkingen zijn aan wat er haalbaar is. Bij stapeling van maatregelen verergeren deze risico's bovendien. Voor waarschuwingen en aanbevelingen ten aanzien van uitvoeringscapaciteit, zie bijvoorbeeld Algemene Rekenkamer (2023). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2022 Ministerie van Financiën en Nationale Schuldbank (link). De Staat van de Uitvoering 2022 (link). Van der Vlist, H., en D. Heerschop (2020). Werk aan Uitvoering, Fase 1: Probleemanalyse (link). Heerschop, D. en H. van der Vlist (2020). Werk aan Uitvoering, Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse (link).

⁷ Zoals complexe infrastructurele werken, of maatregelen waarbij duidelijke Europese competenties van kracht zijn.

of bij een van de functies indien alle intensiveringen op dezelfde functie betrekking hebben.

2.2 Eerdere studies naar beleidsopties

De planbureaus en verschillende ambtelijke werkgroepen hebben de afgelopen jaren op verschillende terreinen (effecten van) beleidsopties in kaart gebracht.⁸ Er zijn de afgelopen jaren diverse studies van (ambtelijke) werkgroepen en commissies verschenen die inzicht geven in verschillende beleidsopties. Deze studies kunnen als input dienen voor politieke partijen bij het opstellen van hun verkiezingsprogramma, uiteraard staat het partijen vrij om ook andere beleidsopties in te dienen. Het ministerie van Financiën heeft daarnaast onlangs een vernieuwd overzicht uitgebracht van budgettaire effecten van diverse ombuigingsopties en fiscale maatregelen.⁹ Ook de planbureaus hebben met regelmaat gepubliceerd over beleidsopties. In het bijzonder verdient de (voor het laatst in 2020 geactualiseerde) reeks Kansrijk Beleid vermelding. Deze reeks biedt inzicht in beleidsopties op het gebied van: arbeidsmarktbeleid, armoedebelid, belastingbeleid, innovatiebeleid, mobiliteitsbeleid, onderwijsbeleid, woonbeleid en integratiebeleid.¹⁰ Zorgkeuzes in Kaart (ZiK)¹¹ 2020 inventariseert een breed scala aan beleidsopties voor de zorg. Deze analyse is uitgevoerd door het CPB en ambtenaren van de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Financiën.

Onder andere zijn verschenen:

- IBO Vermogensverdeling
- IBO Klimaat
- IBO Ouderenzorg
- IBO Sturing op onderwijskwaliteit
- IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid
- Ministerie van Financiën, 2023, Ambtelijk rapport Aanpak Fiscale Regelingen
- Ministerie van Financiën, 2020, Brede Maatschappelijke Heroverwegingen
- Ministerie van Financiën, 2020, Bouwstenen voor een beter belastingstelsel
- Commissie Regulering van Werk (Commissie-Borstlap), 2020, In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk
- Commissie Sociaal minimum, 2023, Een zeker bestaan – Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum

⁸ Bij de interpretatie van deze maatregelen is het goed te bedenken dat de budgettaire effecten inmiddels gedeeltelijk achterhaald kunnen zijn, doordat bedragen niet geïndexeerd zijn, of doordat er inmiddels beleid is gevoerd dat interacteert met de beleidsoptie.

⁹ Ministerie van Financiën, 2023, Ombuigingslijst 2023 ([link](#)).

¹⁰ Niet alle beleidseffecten die in Kansrijk worden genoemd, worden in Kik meegenomen, de zogenoemde 'programmaeffecten' blijven net als afgelopen keren buiten beschouwing. Zie voor een toelichting CPB (2018), Evaluatie Keuzes in Kaart 2018-2021 ([link](#)).

¹¹ Centraal Planbureau, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Ministerie van Financiën, 2020, Zorgkeuzes in Kaart: Analyse van beleidsopties van politieke partijen voor de zorg ([link](#)).

- Commissie Draagkracht, 2021, Rapport Commissie Draagkracht

De volgende publicatie moet nog verschijnen:

- Studiegroep Begrotingsruimte, 2023, 17^e studiegroeprapport

3 Proces

3.1 Werkafspraken

Iedere partij heeft binnen het CPB een contactpersoon voor de doorrekening van het verkiezingsprogramma. Vragen van de politieke partij aan het CPB worden door de contactpersoon beantwoord, in de regel na raadpleging van CPB-experts. Eventuele vragen van CPB-experts aan een politieke partij verlopen ook via de CPB-contactpersoon. Partijen die hun verkiezingsprogramma laten doorrekenen, ontvangen aanvullende praktische informatie over de wijze van aanlevering van hun pakket van maatregelen.

Vertrouwelijkheid is essentieel bij de doorrekening. Wij behandelen de informatie die wij krijgen van politieke partijen strikt vertrouwelijk en het is essentieel dat ook politieke partijen dit doen met de informatie die zij van het CPB krijgen, tot de persconferentie bij publicatie. Het CPB doet ook geen mededeling over welke politieke partijen hun verkiezingsprogramma laten doorrekenen. Indien partijen onverhoopt zelf informatie over proces of inhoud van de doorrekening naar buiten brengen, behoudt het CPB zich het recht voor om daarop te reageren. Voor partijen die zich tevens melden bij het PBL voor een analyse, geldt dat partijen verantwoordelijk zijn voor het bewaken van de consistentie tussen aanleveringen bij CPB en PBL. Het CPB behoudt zich wel het recht voor om maatregelen met het PBL uit te wisselen, om de consistentie te beoordelen. Het CPB legt waar nodig maatregelen voor aan derden (bijv. de Belastingdienst) om informatie in te winnen en de uitvoeringstechnische en juridische haalbaarheid te bespreken, maar doet dit altijd op geanonimiseerde wijze.

3.2 Tijdschema

Het tijdschema biedt weinig speling, de doorrekening vraagt een serieuze inspanning van zowel de partijen als het CPB. Het proces van doorrekening vraagt van het CPB een maximale inspanning. Er is een beperkt aantal iteraties mogelijk om tot een definitieve set maatregelen te komen. Het proces bevat daartoe een aantal deadlines, die gerespecteerd dienen te worden om tijdige oplevering van het rapport niet in gevaar te brengen. Het is belangrijk dat deelnemende partijen er in hun planning rekening mee houden dat er op een aantal momenten, ook buiten werktijd, snel geschakeld moet kunnen worden. Hoewel we in onze planning zoveel mogelijk flexibiliteit en achtervang proberen te organiseren, is het denkbaar dat we gedurende het proces vanwege capaciteitsproblemen moeten besluiten

om de doorrekening in te perken. Bij een dergelijke beslissing zullen we steeds in overleg met de deelnemende partijen handelen. Het staat partijen te allen tijde vrij om hun deelname te heroverwegen.

Door de vervroegde verkiezingen is de tijdsplanning erg krap. Om de analyse te kunnen verrichten vraagt het CPB partijen uiterlijk 21 augustus een lijst met concrete maatregelen voor de periode 2025 – 2028 aan te leveren. We realiseren ons dat de lijst van maatregelen op dat moment nog niet volledig stil kan staan, bijvoorbeeld omdat er nog partijcongressen zullen plaatsvinden. In het vervolgproces proberen we dit zo goed mogelijk te accommoderen, tegelijkertijd is het om de doorrekening op tijd klaar te hebben noodzakelijk om bijtijds te kunnen starten met het overgrote deel van de analyse.

Het CPB kan tijdens de verkiezingsdoorrekening geen nieuwe ingrijpende voorstellen analyseren. Politieke partijen hebben het aanbod ontvangen om in een vroegtijdig stadium (buiten het verkiezingsseizoen) grote, niet eerder doorgerekende, hervormingen te laten analyseren.¹² Het CPB behoudt zich daarom, mede door de krappe planning, het recht voor om zeer ingrijpende, niet eerder doorgerekende voorstellen voor dit moment af te wijzen.

Tabel 1 Tijdschema

Actie	Periode	Inhoud
CPB en partij	4 augustus	Startbijeenkomst
Partij	9 augustus	Partij geeft aan of een doorrekening gewenst is
CPB	17 augustus	Publicatie cMEV, inclusief MLT (basispad)
Partij	21 augustus, 12 uur	Aanleveren pakket van maatregelen
CPB en partij	14-18 september	Gesprekken over pakket
CPB	26 september	Rapportage budgettaire effecten (ex ante)
Partij	29 september	Aanleveren definitieve pakket
Partij	5 oktober	Marginale wijzigingen nav rapportage PBL
CPB	23 oktober	Rapportage volledige uitkomsten (ex ante en ex post)
Partij	25 oktober	Laatste marginale aanpassingen
CPB	3 november	Conceptrapportage voor feitelijke check
Partij	6 november	Reactie feitelijke check
CPB	8 november	Publicatie

¹² CPB, 2013, Vernieuwing doorrekening verkiezingsprogramma's, Evaluatie 'Keuzes in Kaart 2013-2017', CPB Notitie [\(link\)](#).

Voor partijen die zich ook bij het PBL melden is getracht om het proces zoveel mogelijk synchroon te laten lopen. Op 5 oktober is het voor deze partijen mogelijk om marginale wijzigingen bij het CPB aan te leveren naar aanleiding van de concept-rapportage van het PBL van 2 oktober. Dit geldt enkel voor maatregelen die betrekking hebben op de PBL-analyse en kan alleen om beperkte aanpassingen gaan, want het CPB is in dit stadium niet in staat om nieuwe maatregelen of ingrijpende wijzigingen mee te nemen.

4 Basispad, uitkomstmaten en presentatie

4.1 Het basispad

Het basispad vormt de achtergrond waartegen maatregelen worden doorgerekend. Op 17 augustus publiceert het CPB de concept-Macro Economische Verkenning (cMEV) met daarin tevens een verkenning voor de jaren 2025-2028. Dit meerjarenbeeld vormt het basispad voor Keuzes in Kaart. Het basispad geeft de economische ontwikkeling in de komende kabinetsperiode weer bij ongewijzigd beleid. De economische en budgettaire ontwikkelingen worden wel beïnvloed door eerder genomen maatregelen die pas op termijn hun volledige beslag krijgen of afgebouwd worden. Voor de overheidsbegroting wordt gebruik gemaakt van de meerjarencijfers uit de Voorjaarsnota 2023 en aangeleverde beleidsuitgangspunten. Op een beperkt aantal punten wijkt het basispad af van deze meerjarencijfers, deze uitzonderingen worden samen met de beleidsuitgangspunten toegelicht in de bijlage. Voor de zorg wordt in het basispad aangesloten bij de methodiek die is aanbevolen door de technische werkgroep Zorgkeuzes in Kaart 2015,¹³ en die ook gebruikt is in de MLT-zorg uit 2019.

De basispaden van CPB en PBL verschillen van elkaar. Bij de analyse van het PBL is het basispad gebaseerd op de Klimaat en Energieverkenning 2022, dit bevat dus niet het beleid dat daarna is vastgesteld.¹⁴ Partijen die zowel bij CPB als bij PBL deelnemen, dienen zich hiervan bij hun aanlevering bewust te zijn. Meer informatie over de inhoud en uitgangspunten van het basispad van PBL is te vinden in de Startnotitie Analyse Leefomgevingseffecten Verkiezingsprogramma's 2023.

De augustusbesluitvorming en de lijst met controversiële onderwerpen zullen geen invloed hebben op het basispad van KiK. Het nieuwe beleid van het demissionaire kabinet dat in de Miljoenennota 2024 gepubliceerd wordt, zal niet meegenomen worden in het basispad. Wel zal er de mogelijkheid zijn voor partijen om (een selectie van) deze

¹³ Zeilstra A. e.a. (2019), Middellange termijnverkenning Zorg 2022-2025. CPB Notitie ([link](#)).

¹⁴ Zie PBL, Klimaat- en energieverkenning 2022 ([link](#)).

maatregelen over te nemen. Het basispad wordt ook niet meer aangepast voor beleid dat controversieel verklaard wordt door de Tweede Kamer. Hierbij is het goed te bedenken dat de analyse in KiK ziet op de jaren 2025 – 2028. Alleen nieuw beleid dat over de kabinetsperiode heen nog effect heeft, interfereert dus met de doorgerekende partijprogramma's. De gepresenteerde effecten in KiK kunnen zodoende worden gelezen als een alternatief voor de Miljoenennota 2024, voor zover deze doorwerkt op 2025 en verder.

Net als bij de vorige editie worden zowel mutaties ten opzichte van het basispad, als mutaties inclusief het effect van het basispad gerapporteerd. Om verwarring te voorkomen, zal in de doorrekening bij vergelijkingen *tussen* partijen het effect inclusief de mutatie van het basispad getoond worden, waarbij ook de mutatie van het basispad wordt uitgesplitst (zie paragraaf 4.4). In de afzonderlijke partijhoofdstukken wordt het partijeffect ten opzichte van het basispad getoond, omdat dit inzichtelijker maakt waar de partij accenten legt.

4.2 Uitkomstmaten op middellange termijn

4.2.1 Macro-economische effecten

De macro-economische doorwerking van de beleidspakketten wordt gepresenteerd op de middellange termijn. De middellange termijn (hier gedefinieerd als 2028, het einde van de volgende kabinetsperiode) is de relevante horizon voor veel van de macro-economische ('ex post') effecten van partijprogramma's. De voornaamste uitkomstmaten die we hanteren zijn het bbp-volume, de werkgelegenheid (uitgesplitst naar markt, overheid en zorg), de werkloosheid, het EMU-saldo en de overheidsschuld. Een beschrijving van de doorrekening en enkele voorbeelden van de macro-economische doorwerking van maatregelen zijn te vinden in de gelijktijdig met deze notitie gepubliceerde CPB publicatie 'Macro-economische en budgettaire effecten van beleidsvarianten met Saffier 3.0'.¹⁵ Daarnaast rapporteren we de koopkrachtmutatie en armoede op middellange termijn, zie hieronder.

Waar de maatvoering of aard van de maatregelen de grenzen van Saffier 3.0 overschrijden, is afwijking mogelijk. De effecten zoals beschreven in de beleidsvarianten zijn tot op zekere hoogte lineair en symmetrisch: de effecten bewegen mee met de gekozen maatvoering. Het model is echter vooral geschikt voor beperkte aanpassingen ten opzichte van het huidige beleid. Wanneer de gekozen (stapelings) omvang van maatregelen dusdanig is dat de modeluitkomsten naar het oordeel van het CPB minder betrouwbaar zijn, kan er gekozen worden op basis van expert judgement af te wijken van deze uitkomsten, of het model aanvullende restricties op te leggen. Indien maatregelen (door aard of maatvoering) gepaard gaan met significante onzekerheden of effecten die het model

¹⁵ CPB, 2023, Macro-economische en budgettaire effecten van beleidsvarianten met Saffier 3.0, CPB Publicatie ([link](#)).

niet goed kan vangen, kan ervoor gekozen worden om hiervan kwalitatief melding te maken.

4.2.2 Koopkracht en armoede

De berekening en presentatie van de koopkrachteffecten op de middellange termijn is grotendeels vergelijkbaar met de koopkrachtberekening in de reguliere CPB-ramingen.

We gaan uit van de statische koopkrachtdefinitie,¹⁶ de effecten worden berekend met microsimulatiemodel Mimosi. Ook de presentatie van de koopkrachteffecten is grotendeels vergelijkbaar met die in de reguliere ramingen.¹⁷ Per partij wordt een boxplot opgenomen met de statische koopkrachtontwikkeling over de periode 2025-2028. De boxplot toont de mediane koopkrachtontwikkeling en de spreiding hieromheen. Met een puntenwolk wordt de spreiding van de koopkrachtontwikkeling tevens nog een laag dieper in kaart gebracht.

Een verschil met de reguliere ramingen is dat niet het jaareffect, maar het gemiddelde effect per jaar in de periode 2025-2028 wordt getoond. Dit geldt zowel voor de boxplot als de puntenwolk. In de presentatie wordt zowel het koopkrachteffect van het pakket sec getoond, als het koopkrachteffect van het pakket inclusief de koopkrachtontwikkeling in het basispad. Voor iedere partij worden dus twee boxplots gepresenteerd. Deze presentatie is ook toegepast bij de vorige editie.

De verdelingseffecten van subsidies en indirecte belastingen worden niet meegenomen in de koopkrachtberekening. De koopkrachteffecten van onder meer klimaat- en energiemaatregelen kunnen aanzienlijk verschillen tussen huishoudens. Het gaat dan om subsidiemaatregelen voor bijvoorbeeld woningisolatie, warmtepompen of elektrische auto's en belastingmaatregelen zoals aanpassing van de energiebelasting, autobelastingen of btw. Het directe effect van subsidies voor huishoudens blijft bij de koopkrachtontwikkeling geheel buiten beschouwing. Het effect van indirecte belastingen wordt wel meegenomen via het algemene prijsniveau, maar niet op het niveau van individuele huishoudens. Waar dergelijke verdelingseffecten naar verwachting aanzienlijk zijn, kan hiervan kwalitatief melding worden gemaakt. Voor dergelijke maatregelen geldt ook dat er (beoogde) dynamische effecten spelen, die per definitie buiten het statische koopkrachtbegrip vallen (zoals het feit dat steeds minder huishoudens geconfronteerd zullen worden met maatregelen in de benzineaccijns, naarmate elektrisch rijden toeneemt). Hoewel dit een beperking aan de analyse is, is dit effect binnen de getoonde periode naar verwachting relatief beperkt.

In deze editie van Keuzes in Kaart zullen voor het eerst de gevolgen voor de omvang van de armoede worden doorgerekend. Daarbij wordt de aanpak zoals gebruikt in het Centraal Economisch Plan (CEP) en de MEV gevolgd en berekend met het microsimulatiemodel Mimosi.¹⁸ We presenteren de armoedecijfers aan het einde van de kabinetsperiode in

¹⁶ Zie Koot et al (2016): MIMOSI: Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht ([link](#)).

¹⁷ Zie Koot en Vlekke (2018): Toelichting aanpassingen-presentatie-koopkrachtramingen-CPB ([link](#)).

¹⁸ Zie Deinum en Griffioen, 2022, Ramingsmethodiek armoederaming ([link](#)).

percentages: zowel als verschil in procentpunten ten opzichte van het basispad alsook inclusief het basispad. We maken daarbij een onderscheid tussen het totaal aandeel mensen met een inkomen onder de armoedegrens en het totaal aandeel kinderen van wie het huishouden een inkomen onder de armoedegrens heeft.

4.3 Uitkomstmaten op lange termijn

Gegeven de korte voorbereidings- en doorlooptijd vindt er in deze editie geen rapportage plaats op langetermijnindicatoren. In de vorige editie werd gerapporteerd over de lasten voor toekomstige generaties, de structurele werkgelegenheid, en de inkomensgelijkheid op lange termijn. Deze editie zullen relevante effecten die pas na 2028 zichtbaar worden, zoals een significante verschuiving van lasten naar toekomstige generaties of verdere doorwerking van een bestedingsimpuls of lastenverzwaring, waar mogelijk kwalitatief worden benoemd.

Ook worden er geen structurele budgettaire effecten van afzonderlijke maatregelen gerapporteerd. De budgettaire bedragen zullen 2028 betreffen. Wanneer er grote verschillen zijn tussen het effect in 2028 en de structurele waarde, is het mogelijk dat dit in de beschrijving van de maatregel benoemd wordt.

4.4 Voorbeeldfiguren en tabellen

De voorbeeldtabellen en figuren in deze paragraaf geven een voorlopige indruk van de presentatie van de belangrijkste uitkomsten.

Tabel 2 Vergelijkende tabel begrotingsmutaties

	stand 2024	partij 1	partij 2	partij 3	partij 4	partij 5	partij 6	partij 7	partij 8	partij 9	partij 10	partij 11	waarvan mutatie basispad 2025- 2028
	mld euro	mutatie t.o.v. 2024 (effect beleidspakket + mutatie in basispad) in mld euro											
Overheidsuitgaven													
Sociale zekerheid	101,5	6,2	14,5	17,1	8,2	10,6	11,3	9,7	13,1	8,0	8,8	10,4	9,9
Zorg	84,9	18,3	15,5	11,2	20,0	13,3	16,0	12,5	15,0	15,5	12,3	13,1	13,2
Openbaar bestuur	83,6	3,4	4,6	4,1	4,3	5,5	6,4	4,3	4,9	5,0	4,4	4,2	4,7
Onderwijs	41,9	3,7	1,0	6,3	1,5	4,2	2,8	4,6	3,9	2,8	7,9	5,5	3,6
Overdrachten bedrijven	31,1	-15,5	-11,4	-16,9	-18,4	-15,0	-15,5	-21,1	-15,9	-16,0	-15,6	-16,5	-15,9
Internat. samenwerking	15,8	-4,1	0,6	-0,9	-5,6	-0,3	-0,4	0,7	-1,2	0,7	-1,2	-1,6	-1,4
Veiligheid	13,1	0,8	0,5	1,4	1,1	0,4	0,2	0,3	0,6	-0,3	0,5	0,0	0,1

Bereikbaarheid	12,2	3,7	3,1	1,7	7,7	3,2	4,7	2,7	5,7	1,0	4,8	1,5	2,7
Defensie	8,9	0,3	2,8	1,4	-3,9	4,0	0,8	-6,6	0,4	1,1	0,4	-0,1	0,2
Klimaat en milieu (a)		-0,3	4,0	4,1	0,1	-0,3	0,7	8,6	0,8	4,2	0,9	4,5	
Overig (a)		-1,0	-0,5	-0,5	-0,2	-1,2	-0,8	-0,8	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	
Totale uitgaven	396,7	15,3	39,7	37,5	15,0	27,2	31,1	16,9	31,6	23,0	21,7	22,0	17,8
Beleidsmatige lastenontwikkeling		-5,6	16,4	12,0	3,4	3,0	2,5	9,9	1,3	15,7	-0,1	15,5	6,4
... waarvan gezinnen		-10,5	-3,7	-3,4	4,2	-3,2	-1,4	0,3	-1,6	9,2	-1,5	-4,1	4,2
... waarvan bedrijven		4,8	19,5	14,7	-0,9	5,9	3,3	8,2	2,1	5,9	1,3	19,5	2,1
... waarvan buitenland		0,1	0,6	0,7	0,1	0,3	0,6	1,4	0,8	0,6	0,1	0,1	0,1

(a) Voor de functies Klimaat en milieu en Overig is geen basispad gespecificeerd, enkel de effecten van het beleidspakket worden gerapporteerd.

Tabel 3 Vergelijkende tabel macro-economische doorwerking

	basispad	partij 1	partij 2	partij 3	partij 4	partij 5	partij 6	partij 7	partij 8	partij 9	partij 10	partij 11
<i>totaaleffect 2028 (beleidspakket + basispad)</i>												
Bbp-volume (% a)	1,6	2,0	1,9	1,9	1,8	1,9	1,8	1,7	1,8	1,8	1,7	2,0
Werkgelegenheid (in uren)	1,0	1,0	1,3	1,3	1,2	1,3	1,2	1,1	1,2	1,2	1,1	1,4
Werkloosheid (% b)	4,5	4,1	3,4	3,7	3,5	4,1	4,2	3,4	3,7	4,1	4,1	3,4
Koopkracht (mutatie mediaan in %, c)	-0,1	-0,1	1,1	1,0	0,9	0,6	0,7	0,9	1,2	0,9	0,1	1,1
Armoede, personen (% bevolking, d)	7,0	0,3	-2,0	-1,8	-1,7	-1,5	-1,3	-1,8	-1,9	-1,6	0,2	-2,5
Armoede, kinderen (% kinderen, d)	8,0	0,6	-1,9	-1,9	-1,6	-1,8	-1,5	-1,6	-3,0	-1,3	0,4	-2,2
EMU-saldo (% bbp)	-1,7	-0,8	-2,4	-2,6	-2,0	-2,4	-2,5	-2,1	-1,9	-2,0	-1,3	-2,5
EMU-schuld (% bbp)	66,8	70,4	68,6	68,7	66,0	68,3	67,6	67,0	66,0	66,3	65,7	68,4

a: gemiddelde % per jaar

b: in % van beroepsbevolking

c: mediaan alle huishoudens

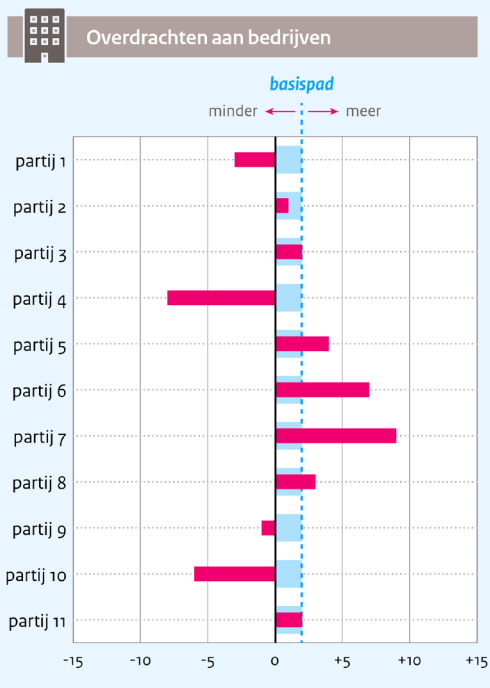
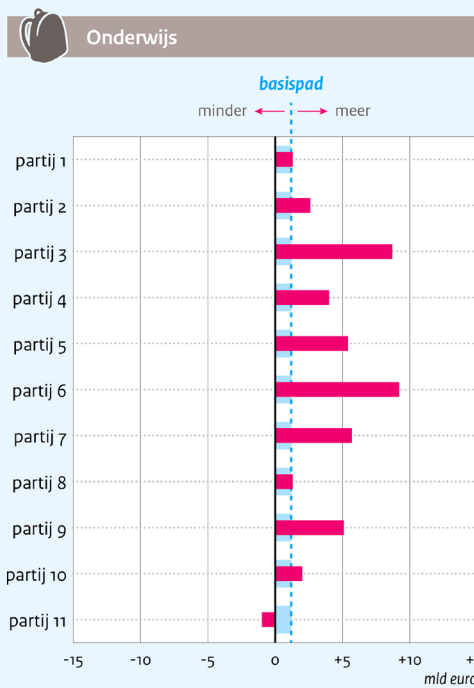
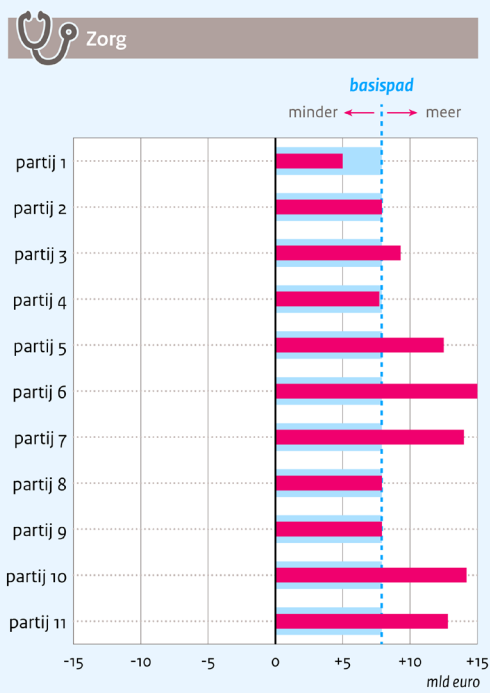
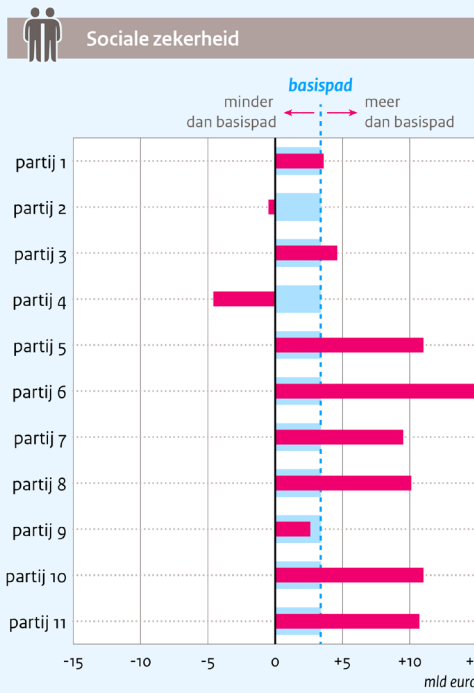
d: armoede houdt in dat het inkomen lager is dan het niet-veel-maar-toereikend criterium, dat is €1.772 per maand in 2028

Figuur 1 Vergelijkende figuur budgettaire keuzes

Ontwikkeling overheidsuitgaven 2025-2028

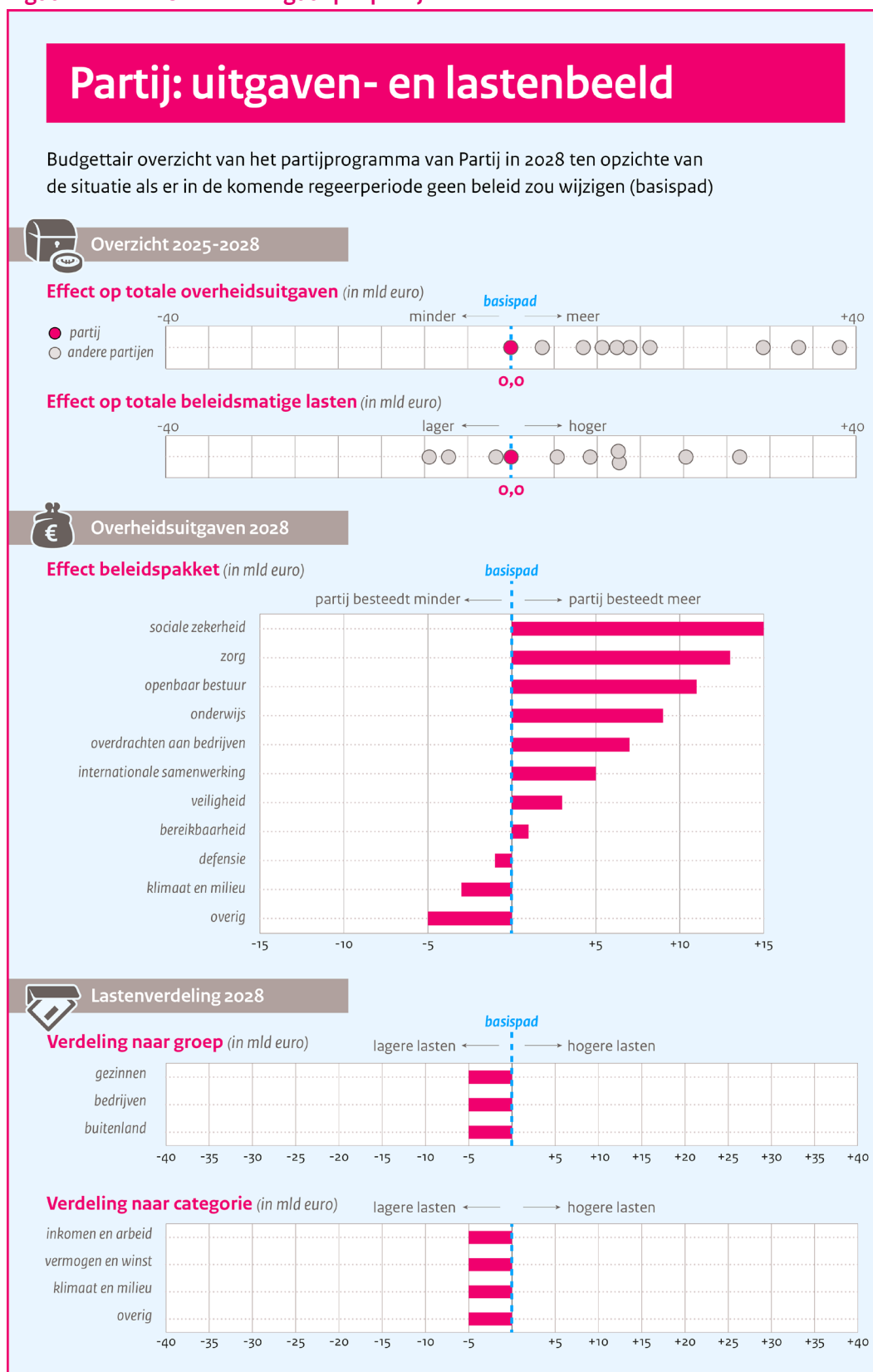
Verandering uitgaven 2028 ten opzichte van 2025, in mld euro (prijzen 2023)

■ verandering basispad
 ■ totale verandering (basispad + beleidspakket)



Het basispad is de verwachte ontwikkeling bij ongewijzigd beleid, zie hoofdstuk X. Partijen zijn geordend naar het aantal Tweede Kamerzetels dat zij hebben. De data van de figuren kunt u downloaden via cpb.nl of via deze link: [databestand Keuzes in Kaart 2025-2028](#)

Figuur 2 Overzichtsfiguur per partij



Partij: economische effecten

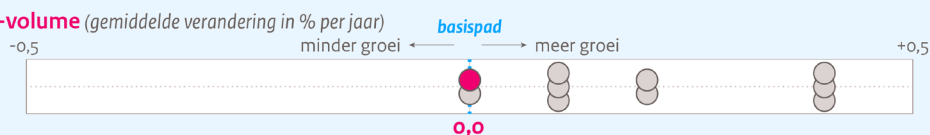
Overzicht van de effecten van het partijprogramma van Partij in 2025-2028



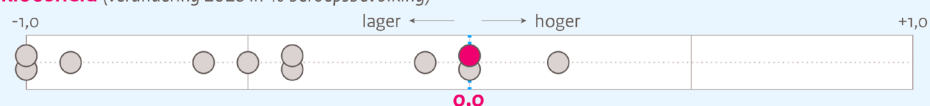
Macro-economische effecten

● partij ○ andere partijen

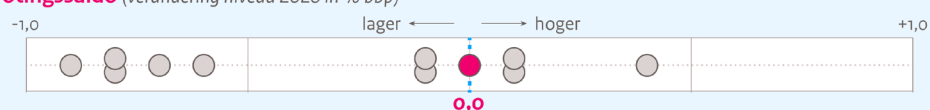
Bbp-volume (gemiddelde verandering in % per jaar)



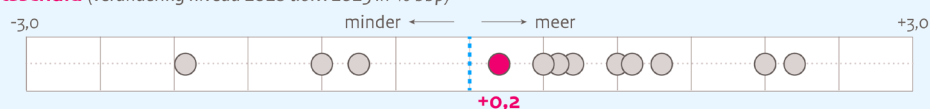
Werkloosheid (verandering 2028 in % beroepsbevolking)



Begrotingssaldo (verandering niveau 2028 in % bbp)

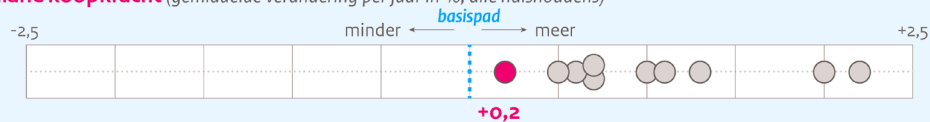


Staatsschuld (verandering niveau 2028 t.o.v. 2025 in % bbp)

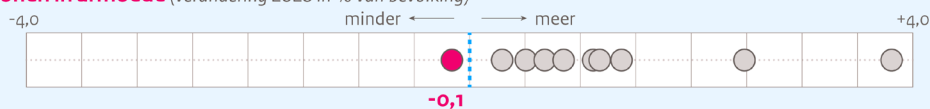


Koopkracht en armoede

Mediane koopkracht (gemiddelde verandering per jaar in %, alle huishoudens)



Personen in armoede (verandering 2028 in % van bevolking)



Armoede

Iemand leeft in armoede als diens inkomen onder het niet-veel-maar-toereikend-criterium van het Sociaal en Cultureel Planbureau valt. Voor 2028 ligt dat inkomen op €xxx euro per maand

Basispad

Het basispad is de ontwikkeling die het CPB verwacht bij ongewijzigd beleid. Voor meer uitleg over de basispaden, zie hoofdstuk X.

De data van de figuren kunt u downloaden via cpb.nl of via deze link: [databestand Keuzes in Kaart 2025-2028](#)

5 Budgettaire effecten

5.1 Ex-ante begrip

De ex-ante effecten zijn exclusief de budgettaire effecten als gevolg van de macro-economische doorwerking, maar inclusief de eerste-ordegedragseffecten. Dit sluit aan bij het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte 2016 over de budgettaire omgang met gedragseffecten.¹⁹ Het eerste-ordegedragseffect bij lastenmaatregelen is het directe effect van een beleidswijziging op de grondslag van de betreffende belastingsoort, voor zover deze niet reeds in de macro-economische doorwerking besloten ligt (zie paragraaf 4.2 en 5.10.1).²⁰ Denk aan een accijnsverhoging, waarvan bekend is dat een tariefswijziging een relatief sterk effect heeft op de grondslag. Aan de uitgavenkant gaat het om de statische budgettaire effecten, en de evidente doorwerking (denk aan aanzuigende werking die bijvoorbeeld optreedt in de zorg als gevolg van de toegenomen kwaliteit van zorg) voor zover deze niet reeds in de macro-economische doorwerking besloten ligt. Voor maatregelen met betrekking tot de sociale zekerheid is het ex-ante effect inclusief eerste-orde substitutie-effecten, zoals het stijgen van een toeslag uit de Toeslagenwet (TW) als de moederuitkering uit de WIA of WW daalt, maar exclusief de budgettaire doorwerking op fiscale toeslagen en kortingen. Voor lastenmaatregelen wordt de beleidsmatige lastenontwikkeling gerapporteerd (blo, zie paragraaf 5.10.8).

5.2 Intensiveringen op het overheidsapparaat

De haalbaarheid van extra uitgaven door de overheid is onzeker. Het gaat hierbij zowel om de onzekerheid over afzonderlijke maatregelen als om het gecombineerde effect van totale pakketten. In het recente verleden is gebleken dat het besteden van extra middelen weerbarstig kan zijn, zeker op de korte termijn. Op de krappe arbeidsmarkt is bijvoorbeeld geschikt personeel steeds moeilijker te vinden. Het CPB zal zowel voor afzonderlijke maatregelen als voor totale pakketten een inschatting maken welke intensiveringen haalbaar zijn.

5.3 Ombuigingen op het overheidsapparaat

Net als in voorgaande doorrekeningen worden bezuinigingen op het overheidsapparaat van het Rijk tot een bepaald maximum gehonoreerd. Grote

¹⁹ Studiegroep Begrotingsruimte, 2016, Van salдостuring naar stabilisatie, Rapport van de 15e Studiegroep Begrotingsruimte, 1 juli. ([link](#))

²⁰ Waar relevant wordt voor maatregelen aan de inkomstenkant ook rekening gehouden met het effect van een gedragsreactie op de grondslag van een andere belasting, dit ter beoordeling door het CPB.

ombuigingen op het overheidsapparaat bleken in het verleden te ambitieus. De maximale generieke korting op het overheidsapparaat bepaald op 0,5% per jaar.²¹ Voor het Rijk komt dit maximum neer op een ombuiging van 0,4 mld euro in 2028.²²

Evenzo worden grenzen gesteld aan de bezuinigingen op het overheidsapparaat van lokale overheden. Voor de lokale overheden komt de maximale korting neer op een ombuiging op het Gemeente- en Provinciefonds van 0,5 mld euro in 2028.²³ Dit zijn ombuigingen ten opzichte van het basispad. In het basispad is er geen sprake van een opschalingskorting, omdat verondersteld wordt dat het besluit van het kabinet de opschalingskorting op te schorten ook in het basispad van kracht blijft. De budgettaire meerjarencijfers van het Gemeente- en Provinciefonds zijn hiervoor gecorrigeerd. Mochten partijen de opschalingskorting willen voortzetten, dan wordt dit gezien als een invulling van de maximaal mogelijke korting.

Deze ombuigingen zijn alleen haalbaar onder strikte voorwaarden ten aanzien van politieke en ambtelijke sturing en kunnen leiden tot kwaliteitsverlies en minder dienstverlening. Mogelijk negatieve effecten van deze ombuiging op onder meer de kwaliteit van de dienstverlening worden in de doorrekening niet in beeld gebracht. Maatregelen boven op deze maximale ombuigingen zullen niet worden gehonoreerd.

Kortingen en intensiveringen op het Gemeente- en Provinciefonds worden naar rato van de uitgaven in het fonds verdeeld over de uitgavenfuncties. Dit komt doordat middelen in het Gemeente- en Provinciefonds niet geoormerkt zijn. Verder is het niet mogelijk om tegelijkertijd een generieke korting op te leggen aan het fonds en middelen toe te voegen aan het fonds.

Het overhevelen van taken van het Rijk naar lokale overheden is mogelijk, maar efficiencykortingen worden niet gehonoreerd, tenzij er overtuigend empirisch bewijs is dat deze behaald zullen worden. Stelselherzieningen gaan op korte tot middellange termijn gepaard met transitiekosten van jaarlijks 1,5% van de budgettaire grondslag.²⁴ Het overhevelen van de bekostiging van taken van de algemene uitkering naar een specifieke uitkering gaat daarnaast gepaard met structureel hogere kosten van 10% van de budgettaire grondslag vanwege administratieve lasten die gepaard gaan met de specifieke uitkering

²¹ Zie Mellens M., C. Deijl en S. van Veldhuizen, 2020, Kan de Nederlandse overheid Baumol verslaan?, CPB Notitie 14 oktober 2020. ([link](#)) en Mellens M. en M. Stoel, 2017, Productiviteitsontwikkeling Nederlandse overheid, CPB Notitie 8 november 2017 ([link](#)), en Mellens, M., A. Trommelen en E. Verkade, 2018, Productiviteitsgroei Nederlandse overheid 2012-2015, CPB Notitie 7 december 2018. ([link](#))

²² De bedragen in het hoofdstuk zijn gebaseerd op de meest recente cijfers en omgezet in prijspeil 2024 (tenzij anders vermeld). Indien de bedragen significant wijzigen als gevolg van de publicatie van de cMEV op 17 augustus zal een update van die bedragen worden gepubliceerd.

²³ Via een vaste verdeelsleutel leidt deze korting tot lagere uitgaven aan Wmo/jeugd en de functie openbaar bestuur.

²⁴ Hierbij hanteren we dezelfde rekenregels als in ZiK: transitiekosten bedragen jaarlijks 1,5% van de budgettaire grondslag. Afhankelijk van de transitieduur (2, 5, of 8 jaar) zijn de (transitie)kosten dus 3%, 7,5% of 12%. Zie Centraal Planbureau, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Ministerie van Financiën, 2020, Zorgkeuzes in Kaart: Analyse van beleidsopties van politieke partijen voor de zorg. ([link](#)).

alsmede het wegvallen van een doelmatigheidsprikkel.

In deze doorrekening beweegt het Gemeente- en Provinciefonds mee met de wijziging van de normeringssystematiek vanaf 2026. In het basispad wordt het Gemeentefonds tot en met 2025 geïndexeerd op basis van mutaties in de loon- en prijsontwikkeling. Hierbij wordt de hoogte van het fonds van het voorgaande jaar als grondslag genomen. Daarnaast ontvangen gemeentes een vooraf vastgelegd volume-acces op basis van de Voorjaarsnota 2022. Vanaf 2026 wijzigt de systematiek in twee fases. In 2026 vindt nog steeds indexatie plaats op basis van loon- en prijsontwikkeling, maar dit keer op basis van de grondslag van hetzelfde jaar. Vanaf 2027 vindt indexatie plaats op basis van de ontwikkeling van het bbp. Voor het Provinciefonds geldt tot en met 2025 nog de indexatie volgens de oude ‘trap-op-trap-af-systematiek’. Daarna zullen dezelfde wijzigingen als voor het Gemeentefonds ingevoerd worden. De partij kan ervoor kiezen om het Gemeente- en Provinciefonds niet te laten meebewegen met de veranderingen in de acces-relevante rijksuitgaven, mits dit niet leidt tot het overschrijden van de maximale korting op de lokale overheden (zie bijlage voor de reeks van het GFPPF zoals deze in het basispad is opgenomen).

5.4 Omgang met begrotingsfondsen

In de meerjarencijfers zit een aantal fondsen met niet altijd een concrete invulling.

Voor het klimaat-, transitie- en groeifonds zijn reserveringen gemaakt in de begroting. In het basispad zijn deze reserveringen met vaste verdeelsleutels verdeeld. Het is mogelijk te bezuinigen en te intensiveren op deze fondsen. Hieronder is een overzicht te zien van de geraamde uitgaven van de middelen uit het groei-, klimaat- en transitiefonds (in prijspeil 2024).

	2025	2026	2027	2028
in standen, in mld euro in prijzen 2024. + is saldooverslechterend (uitgavenverhogend)				
Middelen Klimaatfonds	3,9	6,7	5,3	4,7
Middelen Transitiefonds	1,5	3,4	3,4	3,4
Middelen Nationaal Groeifonds	1,5	1,8	2,1	3,4

5.5 Businesscase toezicht en inspectie

Versterken van toezicht of inspectie door uitvoeringsorganisaties is begrensd en leidt in Keuzes in Kaart niet tot netto-opbrengsten. De bedoelde maatregelen zijn bijvoorbeeld intensiveringen in uitvoeringsorganisaties met het oog op het versterken van de controle van aangiften, extra controles bij bedrijven die fiscaal ongewenst gedrag vertonen en capaciteitsvergroting voor de invordering. De maximale intensivering ten

behoefte van dit doel is telkens 20% van het huidige budget van de uitvoeringsorganisatie.²⁵ De maatregel is geen lastenverzwaring, omdat de fiscale regelgeving niet wordt aangescherpt. De verwachte opbrengst van dergelijke maatregelen is maximaal de helft van de intensivering. Het CPB houdt bij een (netto-) apparaatskorting op de Belastingdienst en andere instituten voor fraudebestrijding geen rekening met een negatief effect op de inkomsten, wel gelden uiteraard de algemene regels ten aanzien van apparaatskortingen (zie paragraaf 5.3).

5.6 Bestuurlijke akkoorden en lonen in de publieke sector

Bestuurlijke akkoorden die een intensivering bevatten, staan we toe in alle sectoren, mits de verhoging redelijkerwijs aansluit op het doel waaraan het bedrag besteed wordt. Of het doel behaald wordt is onzeker, omdat het Rijk afhankelijk is van de medewerking van derden. We doen geen uitspraak over de haalbaarheid of de uitkomst van het bestuurlijk akkoord. Dit betekent dat maatregelen als een taakstellende intensivering worden ingeboekt, waarbij we aannemen dat de algemene uitgaven worden verhoogd. Uitzonderingen hierop zijn specifieke zorgmaatregelen en loonsverhogingen.

Bij bestuurlijke akkoorden over loonsverhogingen gaan we ervan uit dat deze daadwerkelijk tot hogere lonen leiden. Het gaat hierbij om loononderhandelingen in organisaties waar de overheid geen onderhandelingspartner aan de cao-tafel is, zoals defensie, onderwijs, politie en zorg. De overheid kan de hogere lonen niet opleggen, want bij cao-onderhandelingen geldt het principe van contractvrijheid. Wel zou de overheid voorwaardelijk aan de uitkomst van cao-onderhandelingen geld ter beschikking kunnen stellen.

Bij een bestuurlijk akkoord dat beoogt de uitgaven te verlagen wordt alleen een budgettaire korting toegekend als het Rijk een eenzijdige maatregel kan nemen om het budgettaire doel te realiseren. In het geval dat het beoogde bestuurlijke akkoord niet tot de gewenste besparing leidt, kan het Rijk hiermee het budgettaire doel alsnog behalen. Een voorbeeld hiervan is het macrobeheersinstrument voor hoofdlijnakkoorden in de Zorgverzekeringswet (Zvw). De ombuigingen die verbonden zijn aan bestuurlijke akkoorden maken deel uit van de maxima die op verschillende terreinen gelden voor toegestane kortingen (zie paragraaf 5.3 en 5.7.1).

Bezuinigingen op salarissen van ambtenaren of in de zorg, zoals een nullijn, hebben geen effect op het EMU-saldo. Op middellange termijn volgt de contractloonontwikkeling van de overheid die van de marktsector, omdat er sprake is van één arbeidsmarkt. Ervaringen uit de periode 2010-2014, toen een nullijn van kracht was, leren dat lagere

²⁵ Ook hierbij geldt de voorwaarde dat het budgettaire belang minstens 200 mln euro moet behelzen.

contractlonen gecompenseerd worden door hogere incidentele lonen, zodat de totale loonkosten niet dalen.²⁶ In de zorg is een lagere loonontwikkeling enkel mogelijk via een loonmaatregel door de minister van SZW. Aan de criteria van artikel 10 van de Wet op de Loonvorming wordt in de huidige economische situatie niet voldaan.

5.7 Zorg

5.7.1 Budgetmaatregelen en bestuurlijke akkoorden in de zorg

Een bestuurlijk akkoord dat leidt tot een verhoging van de collectieve zorguitgaven wordt onder voorwaarden gehonoreerd. In specifieke gevallen wordt afgeweken van de aanname dat de algemene uitgaven worden verhoogd. Een voorbeeld zijn loonsverhogingen in de zorg (zie paragraaf 5.6).

Intensiveren op WMO/jeugd kan langs twee routes. De eerste route is via intensivering op het gemeentefonds, die via een vaste verdeelsleutel tot hogere uitgaven aan Wmo/jeugd leiden (zie paragraaf 5.3). De tweede optie is het oormerken van alle Wmo/jeugd-middelen binnen het gemeentefonds.²⁷ Omdat oormerken de doelmatigheidsprikkel vermindert en leidt tot extra administratieve lasten, wordt gerekend met een stijging van 10% van de totale uitgaven aan Wmo/jeugd-uitkeringen als gevolg van het oormerken, oftewel 1,5 mld euro (in 2028, prijspeil 2024).

Het CPB hanteert maxima voor budgetkortingen in de zorg, die niet gepaard gaan met corresponderende beperking van de aanspraken of maatregelen die de doelmatigheid verbeteren. Zo'n generieke korting verbetert namelijk op zichzelf niet de doelmatigheid in de zorg en leidt daarom tot minder zorg en/of kwaliteitsverlies. Dit is mogelijk strijdig met het recht op zorg. De maxima in deze paragraaf zijn gebaseerd op de meest recente cijfers en omgezet in prijspeil 2024. Voor Keuzes in Kaart hanteert het CPB maxima op basis van de MLT van de cMEV (waarin ook het basispad wordt vastgesteld). De maximaal mogelijke kortingen ten opzichte van het basispad zijn, net als bij de vorige doorrekening van verkiezingsprogramma's, over het algemeen bepaald door de helft te nemen van de groeicomponenten inkomen per hoofd en overige groei. De maxima gelden ook voor bestuurlijke akkoorden die beogen de zorguitgaven te verlagen (zie paragraaf 5.6).

Voor respectievelijk de Wlz en Wmo/jeugd hanteert het CPB in KiK ook maxima voor kortingen zonder corresponderende beperking van de aanspraken.²⁸ De kortingen gaan gepaard met minder werkgelegenheid in de zorg. Bij Wlz gaat het om een korting van maximaal 1,0 mld euro in 2028 (prijspeil 2024). Bij Wmo/jeugd betreft het een onderdeel

²⁶ Zie kader 'Verschil in loonontwikkeling markt en overheid klein ondanks nullijn' in de Macro Economische Verkenningen 2017. ([link](#))

²⁷ Zie ook ZiK-maatregel 14: Centraal Planbureau, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Ministerie van Financiën, 2020, Zorgkeuzes in Kaart: Analyse van beleidsopties van politieke partijen voor de zorg ([link](#)).

²⁸ Een generieke korting in de Wlz en Wmo/jeugd valt niet te combineren met een gelijktijdige generieke intensivering. Per (hoofd)sector is alleen de netto intensivering of ombuiging te zien.

van de korting op het gemeentefonds, die via een vaste verdeelsleutel onder meer tot lagere uitgaven aan Wmo/jeugd leidt. De maximale korting van het Gemeente- en Provinciefonds bedraagt 0,5 mld euro in 2028. Hiervan slaat 0,3 mld euro in 2028 (prijsspeil 2024) neer bij Wmo/jeugd.

In de Zvw hanteert het CPB voor de sectoren ziekenhuiszorg, huisartsenzorg, geestelijke gezondheidszorg en wijkverpleging een korting van maximaal 0,4 mld euro in 2028 (prijsspeil 2024) ten opzichte van het basispad. Bij deze berekening is rekening gehouden met de kortingen die al voortvloeien uit het Integrale Zorgakkoord (IZA), dat tot en met 2026 loopt. Voorwaarde voor een korting is wel dat partijen van plan zijn een bestuurlijk akkoord af te sluiten, met een generiek macrobeheersingsinstrument (MBI) als stok achter de deur. De kortingen gaan gepaard met minder werkgelegenheid in de zorg. Er kan worden gekozen om niet op alle vier sectoren om te buigen, maar bijvoorbeeld op drie van de vier of op maar één sector. Op alle sectoren waarop wordt gekort wordt hetzelfde kortingspercentage toegepast.²⁹

Tijdens Keuzes in Kaart leiden preventiemaatregelen alleen tot besparingen in de Zvw als ze onderdeel zijn van een bestuurlijk akkoord. Hiermee wordt voorkomen dat de lagere zorgvraag door de productieprikkel van zorgaanbieders teniet wordt gedaan. Ook voor preventiemaatregelen gelden de maxima voor generieke kortingen die hierboven zijn opgenomen.

5.7.2 Lastendekkende premies

In het basispad is gerekend met lastendekkende Zvw-premies. Zowel de nominale Zvw-premie als de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw stijgen in de jaren 2025-2028 om de stijgende zorguitgaven te financieren. Bijgevolg stijgt ook de zorgtoeslag in het basispad. Bij de analyse van verkiezingsprogramma's wordt vastgehouden aan het huidige premiebeeld. Uitgavenmaatregelen in de Zvw hebben daarmee geen automatisch effect op de Zvw-premies en de zorgtoeslag. Ze hebben wel een effect op het exploitatiesaldo Zvf (zorgverzekeringsfonds), en bij definitie dus op het EMU-saldo.

Partijen kunnen wel een maatregel indienen om de Zvw-premies te verlagen of verhogen ten opzichte van het basispad.³⁰ De zorgtoeslag stijgt of daalt dan automatisch mee met de hoogte van de nominale premies en het eigen risico.

5.7.3 Actualisering ZiK

Zorgkeuzes in Kaart (ZiK) vormt de basis voor de inschatting van de budgettaire effecten van zorgmaatregelen tijdens Keuzes in Kaart.³¹ Deze budgettaire effecten

²⁹ Zie ook CEP2023, blz. 42.

³⁰ Als door de maatregel verzekeraars minder dan 50% van de gelden via de nominale premie gaan innen, dan kan dat bezwaren vanuit de Europese Commissie oproepen vanwege mogelijke staatssteunaspecten.

³¹ Centraal Planbureau, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Ministerie van Financiën, 2020, Zorgkeuzes in Kaart: Analyse van beleidsopties van politieke partijen voor de zorg ([link](#)).

worden aangepast aan het basispad voor Keuzes in Kaart, de cMEV. De budgettaire effecten worden getoond voor het jaar 2028 (in prijzen 2024). In tegenstelling tot ZiK wordt er bij KiK wel rekening gehouden met de reële stijging van de zorguitgaven tussen 2021 en 2028, waardoor de budgettaire effecten veelal groter zijn dan bij ZiK.

Nieuwe informatie sinds de publicatie van ZiK kan leiden tot aanpassing van de budgettaire effecten van maatregelen. Voorbeelden hiervan zijn beleidsmaatregelen die na de publicatie van ZiK al (deels) zijn genomen of andere veranderingen in het basispad.

5.7.4 Instrument voor beperken groei zorgkosten in Zvw

Tijdens KiK 2021 kregen partijen de mogelijkheid om het fiche ‘Instrument voor beperken groei zorgkosten in Zvw’ op te nemen in het maatregelenpakket.³² Het CPB honoreerde daarmee een budgettaire besparing voor het invoeren van een kostenbeheersingsinstrument waarbij een onafhankelijke pakketautoriteit de wettelijk opdracht krijgt om de groei van de zorgkosten te beperken tot x% per jaar.

Er zijn twijfels over de juridische haalbaarheid binnen een kabinetsperiode van een dergelijk maatregel. De budgettaire besparing van deze maatregel zal daarom niet worden gehonoreerd. Merk op dat het doel van het fiche (het beperken van de uitgavenontwikkeling op korte en/of middellange termijn) ook met andere instrumenten kan worden bereikt, zoals pakketverkleining, verhogen van de eigen betalingen en een bestuurlijk akkoord. Net als bij de onafhankelijke pakketautoriteit geldt dat deze (of andere beheersings-)maatregelen ten koste kunnen gaan van de hoeveelheid en de kwaliteit van geleverde zorg.

5.8 Restricties vanuit milieu- en klimaatverplichtingen

Het behalen van milieu- en klimaatdoelen is in het basispad al onzeker, wanneer partijen deze onzekerheid vergroten zal hiervan melding worden gemaakt. Nederland is via eigen wetgeving en Europese verplichtingen gebonden aan diverse klimaat- en milieupgaven, bijvoorbeeld in het kader van de Vogel- en Habitatrictlijn, de klimaatdoelen en de Kaderrichtlijn Water. Hoewel deze doelen meestal voorbij het zichtjaar 2028 zijn geformuleerd, geldt tegelijkertijd dat het behalen van deze doelen langjarige transitie vergen die tijdig dienen te worden ingezet. In het basispad is het behalen van deze doelen al onzeker³³, indien een partij deze onzekerheid vergroot (bijvoorbeeld door maatregelen op het gebied van stikstof of CO₂ in het basispad terug te draaien zonder substantiële vervangende maatregelen aan te dragen), zal dit kwalitatief worden benoemd. Daarnaast kunnen fysieke intensiveringen, zoals in infrastructuur, mogelijk geen doorgang

³² Zie CPB, 2021, Keuzes in Kaart 2022-2025 ([link](#)), blz. 203.

³³ Zie bijvoorbeeld PBL, Klimaat- en energieverkenning 2022 ([link](#)), PBL, Geraamde ontwikkelingen in nationale emissies van luchtverontreinigende stoffen 2023 ([link](#)) en RLI, Goed water goed geregeld ([link](#)).

vinden doordat verplichtingen rond klimaat en milieu niet worden gehaald.³⁴ Bij evidente risico's wordt dit benoemd.

5.9 Herstel- en Veerkrachtplan

Een aantal maatregelen in het basispad maakt onderdeel uit van het Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan (HVP). Het HVP is door Nederland ingediend om aanspraak te maken op de middelen uit NextGenerationEU, het Europese initiatief om lidstaten te helpen na de coronacrisis. Met het HVP beoogt Nederland in totaal € 4,7 miljard euro aan beschikbare Europese middelen te ontvangen. Het HVP bevat onder andere maatregelen in de klimaat- en digitale transitie en maatregelen op de arbeids- en woningmarkt, zoals investeringen in wind op zee, de Investeringssubsidie Duurzame Energie (ISDE) en het nieuwe pensioenstelsel.

Indien partijen maatregelen uit het HVP terugdraaien, kan dit budgettaire gevolgen hebben. De Europese Commissie keert middelen uit zodra er een set aan vooraf afgesproken mijlpalen en doelstellingen is behaald. Wanneer een mijlpaal en/of doelstelling niet wordt behaald, kan dit leiden tot een (potentieel forse) korting op het te ontvangen bedrag. Indien partijen maatregelen terugdraaien die deel uitmaken van het HVP, kan dit dus tot (eenmalige) budgettaire derving leiden. Dit risico wordt niet in de doorrekening gekwantificeerd, waar relevant kan dit wel worden benoemd.

5.10 Belastingen

Net als in de vorige Keuzes in Kaart zijn de ex-ante budgettaire effecten van belastingmaatregelen exclusief macro-economische doorwerking. Wel wordt rekening gehouden met eerste-ordegedragseffecten voor zover deze niet in de macro-economische doorwerking zitten.

De eerste paragraaf hieronder gaat voor een aantal belastingsoorten in op de omvang van die correctie. In de daaropvolgende paragrafen wordt ingegaan op enkele specifieke belastingen: belasting op vliegverkeer, prijsbeleid wegverkeer, een financiële transactiebelasting, de bankenbelasting, en vermogensbelastingen. Tot slot wordt de verhouding met de beleidsmatige lastenontwikkeling toegelicht.

5.10.1 Gedragseffecten

Eerste-ordegedragseffecten maken onderdeel uit van de ex ante budgettaire doorrekening. Het gaat hierbij om het directe effect van een belastingmaatregel op de relevante belastinggrondslagen voor zover deze effecten niet in de macro-economische doorwerking besloten zitten.

³⁴ Zie CPB Centraal Economisch Plan 2023 ([link](#)).

Het CPB beoordeelt in beginsel per belastingmaatregel of set van maatregelen of een eerste-ordegedragseffect van toepassing is. In tabel 5 is de omvang opgenomen van relatief eenvoudige aanpassingen van een aantal standaardtarieven. Bij meer specifieke maatregelen (bijvoorbeeld in de energiebelasting, de vpb of ten aanzien van innovatiebox), of omvangrijke wijziging van de tarieven kunnen gedragseffecten aanzienlijk groter zijn en hangen zij af van de vormgeving van de maatregel. In dat geval kan het CPB afwijken van de standaard gedragseffecten in de tabel. Dit geldt ook voor het introduceren of afschaffen van fiscale maatregelen gericht op specifieke huishoudens, bedrijven of producten. Bij taakstellende maatregelen veronderstellen we dat het gedragseffect onderdeel uitmaakt van het ex-ante budgettaire effect. Getoetst wordt of het budgettaire effect, gegeven de gedragseffecten, realistisch is.

Tabel 5 Eerste-ordegedragseffecten van enkele belastingen

Belasting	Eerste-ordegedragseffect
Dieselaccijns (in kabinetsperiode) (a)	-20%
Benzineaccijns (in kabinetsperiode) (b)	-20%
Tabaksaccijns (c)	-40% (standaard) en -65% (bij substantiële verhogingen)
Accijnzen op alcoholhoudende dranken	-20%
Tarieven energiebelasting (in kabinetsperiode) (d)	prijselasticiteit van -0,08
Tarief vennootschapsbelasting (vanaf 500 dzd euro) (e)	-20% (bij tarief tot 40%) en -50% (bij tarief vanaf 40%)
Vrijstelling dividendbelasting inkoop eigen aandelen (f)	circa -70%
Schijftarieven energiebelasting (in kabinetsperiode) (d)	prijselasticiteit van -0,08
Kansspelbelasting	-20%
Tarief vennootschapsbelasting (vanaf circa 600 dzd euro) (e)	-20% (bij tarief tot 40%) en -50% (bij tarief vanaf 40%)
Toptarief box 1 (inkomens boven circa 120 dzd euro) (g)	-50%
Tarieven box 2 (h)	afhankelijk van tariefstructuur
Tarief box 3 (vermogens vanaf circa 120 dzd euro) (i)	-20%
(a)	Het gedragseffect neemt toe na de kabinetsperiode, structureel -50%.
(b)	Het gedragseffect neemt toe na de kabinetsperiode.
(c)	Een tabaksaccijnsverhoging leidt vaak tot kaseffecten tussen jaren als gevolg van hamsteren. Hiervoor wordt gecorrigeerd.
(d)	Deze elasticiteit betekent dat als de totale energieprijis inclusief belastingen met 10% stijgt, de bijbehorende grondslag met 0,8% daalt. Het gedragseffect neemt toe na de kabinetsperiode, het uitgangspunt is een prijselasticiteit van -0,2 met ingroei over 10 jaar. Deze elasticiteit geldt niet per se voor verlaagde tarieven in de energiebelasting.

- (e) Afhankelijk van de schijflengte en het tariefverschil is een aanvullend gedragseffect van toepassing vanwege tariefarbitrage.
- (f) Gemiddelde effect van verschillende gedragsreacties.
- (g) Het gedragseffect wordt toegepast bij een belastbaar inkomen vóór aftrekposten van 100 dzd euro en meer, voor zover het marginale tarief boven de 40% ligt, en geldt ook voor enkele andere wijzigingen in het marginale tarief (mkb-winstvrijstelling, IAB-Zvw, etc.)
- (h) Bij herinvoering van een uniform tarief, aanpassing van de schijfgrens of invoering van een extra tariefschijf wordt rekening gehouden met een substitutie-effect bij de verdeling van dividenduitkeringen over jaren en tussen partners. Daarnaast is bij alle box-2 tariefaanpassingen sprake van een anticipatie-effect vanwege het naar voren halen of uitstellen van dividenduitkeringen.
- (i) Dit gedragseffect is ook van toepassing bij een tariefwijziging na overgang op een vermogensaanwasbelasting.

5.10.2 Vliegbelasting

Het overheidsbeleid in het basispad voorziet in een vliegbelasting voor vertrekkende passagiers en een maximum van 440.000 vluchten per jaar. Voor 2023 bedraagt het belastingtarief 26,43 euro per vertrekkende passagier, ongeacht de bestemming. Transferpassagiers en kinderen jonger dan twee jaar vallen buiten de heffing. Ook vliegtuigen onder een startgewicht van 8616 kilogram zijn vrijgesteld van de belasting. Een sterke verhoging van de tarieven kan leiden tot een duidelijke afname van het aantal vertrekkende passagiers en een duidelijke toename van passagiers die uitwijken naar buitenlandse luchthavens. Een hoger tarief leidt dan niet meer of nauwelijks tot een hogere jaarlijkse opbrengst van de belasting. Het effect van een tariefstijging op de ex-ante budgettaire opbrengst is dus niet lineair.

5.10.3 Prijsbeleid wegverkeer

De (beoogde) invoering van de vrachtwagenheffing en betalen naar gebruik zijn geen onderdeel van het basispad. De (budgettaire) uitwerking van beide kabinetsvoornemens is op dit moment nog ongewis. Wel geeft de raming van de vrachtwagenheffing inzicht in de budgettaire omvang van de maatregel voor verschillen belastingsoorten.³⁵ Kansrijk Mobiliteitsbeleid 2020 bespreekt meerdere varianten van prijsbeleid voor personenauto's. De publicatie maakt naast de effecten op bereikbaarheid en leefomgeving ook een inschatting van de eenmalige investerings- en aanloopkosten van de verschillende maatregelen en de structurele afschrijvings- en exploitatiekosten. De opbrengsten van prijsbeleidsmaatregelen variëren met de exacte tariefstelling. Zie Kansrijk Mobiliteitsbeleid 2020 voor verdere informatie over de kosten en de jaarlijkse opbrengsten.

5.10.4 Vermogensinkomstenbelasting en vermogensbelasting

Het CPB beziet de voorstellen in Keuzes in Kaart ten opzichte van het basispad met daarin de aanpassingen van box 3. Het kabinet was voornemens over te gaan naar een

³⁵ Zie [Certificering budgettaire raming Wet vrachtwagenheffing \(cpb.nl\)](#)

vermogensaanwasbelasting, maar heeft nog geen definitieve invulling van dat plan aangekondigd. Daarom zijn de overbruggingswetgeving³⁶ en verfijningen daarop structureel in het basispad opgenomen (zie bijlage). Daarnaast zijn er ten opzichte van Kansrijk Belastingbeleid verschillende wijzigingen geweest waardoor de effecten zullen afwijken van de daarin gerapporteerde effecten. Het gaat bijvoorbeeld om het hogere tarief van 34% en het hogere heffingsvrij vermogen van circa 68.000 euro in 2028.

Het CPB veronderstelt een eerste-ordegedragseffect bij aanpassingen aan box 3 als door de aanpassing het effectieve marginale tarief wijzigt voor vermogens boven de circa 120 duizend euro. In de huidige systematiek, met vastgestelde rendementspercentages voor schulden en bezittingen op basis van de werkelijke verdeling, wordt een standaard gedragseffect van 20% toegepast. In *Kansrijk Belastingbeleid* was ook een maatregel doorgerekend waarbij schulden niet langer verrekend worden met brutobezit. In de huidige systematiek zou een dergelijke maatregel anders uitpakken omdat de berekening van het belastbaar rendement is gewijzigd.

De budgettaire effecten van een heffing op werkelijk rendement kunnen bij een vermogensaanwasbelasting wel doorgerekend worden, bij vermogenswinstbelasting niet. De vermogensaanwasbelasting en de vermogenswinstbelasting belasten het werkelijke rendement op bezittingen minus de werkelijke rentelasten. Bij een vermogensaanwasbelasting wordt zowel het gerealiseerde rendement als het ongerealiseerde rendement (door een verandering van de waarde van het bezit, zoals koerswinst of -verlies) belast. Voor het bepalen van het budgettaire effect van de vermogensaanwasbelasting kunnen we ons baseren op de geraamde macro-rendementen voor spaargeld, obligaties, aandelen en onroerend goed in het model Mimosi. Daarbij wordt uitgegaan van de werkelijke vermogenssamenstelling van huishoudens. Bij de vermogenswinstbelasting worden alleen de gerealiseerde rendementen belast. Dat betekent dat de verandering van de waarde van het bezit niet jaarlijks wordt belast, maar alleen bij verkoop. Een raming van het budgettaire effect van deze maatregel is niet mogelijk. Dat komt doordat er geen gegevens zijn over de frequentie waarmee huishoudens winsten of verliezen realiseren waarop we de doorrekening kunnen baseren.

Bij een vermogensbelasting wordt ook een gedragseffect verondersteld. Een additionele of alternatieve belasting betreft een vermogensbelasting, waarbij niet het veronderstelde of werkelijke rendement maar het vermogen zelf belast wordt. In *Kansrijk Belastingbeleid* heeft het CPB een variant doorgerekend waarbij 1% belasting wordt geheven op nettovermogens³⁷ van 1 mln euro of hoger. Bij deze en vergelijkbare varianten gaan we uit van een (gedrags)effect van 20%.

³⁶ Ministerie van Financiën, 15 april 2022. Contourennota box 3-heffing op basis van werkelijk rendement ([link](#)).

³⁷ Het vermogen na aftrek van het heffingsvrije vermogen.

5.10.5 Bankenbelasting

Een structurele verhoging van de bestaande bankenbelasting leidt tot negatieve bbp-effecten. De bankenbelasting beïnvloedt de kosten van het aantrekken van nieuwe financiering voor het verstrekken van nieuwe leningen aan de marge, wat doorberekend wordt in de rentetarieven. Met de tarieven van 4,4 basispunten (ofwel 0,044%) voor kortlopende financiering en 2,2 basispunten (ofwel 0,022%) voor langlopende financiering wordt in het basispad een opbrengst van 0,6 mld euro gegenereerd.

De opbrengsten en economische effecten hangen af van de keuze van de tarieven. Bij een opbrengst van 0,6 mld euro gaan we uit van een opslag op de leenrente voor bedrijven met 3,2 basispunten. Een hogere bankbelasting leidt tot een evenredig hogere renteopslag en lagere economische groei. Varianten van de bankenbelasting waarbij hybride vermogen (bijv. coco's) ook wordt belast, behandelen we op dezelfde manier. Prudentiële regelgeving schrijft de minimale kapitaalvereisten voor. De beslissing van banken om een deel daarvan in te vullen met hybride vermogen, wordt hierdoor naar verwachting nauwelijks beïnvloed.

5.10.6 Financiële transactiebelasting

De financiële transactiebelasting (FTT) betreft een belasting met als grondslag de waarde van bepaalde financiële transacties in de secundaire markt. Daarbij zijn verschillende varianten mogelijk. Bij voorstellen van de Europese Commissie uit 2011³⁸ en 2013³⁹ gaat het om een belasting van 0,01% op transacties in financiële derivaten (zoals opties) en van 0,1% op transacties in overige financiële instrumenten (zoals aandelen, obligaties en beleggingsfondsen). De belasting wordt geheven bij Nederlandse financiële instellingen die handelen in deze financiële instrumenten. Een andere variant is een heffing van 0,2% enkel op aandelentransacties van binnenlandse beursgenoteerde bedrijven met een marktkapitalisatie van minimaal 1 mld euro. Deze heffing geldt ook voor buitenlandse partijen. Frankrijk heeft een dergelijke heffing en hanteert sinds 2017 een tarief van 0,3%.

Het aantal transacties is sterk elastisch met betrekking tot transactiekosten. Bij unilaterale invoering door Nederland wordt een aanzienlijk deel van de handel in financiële instrumenten waarschijnlijk verplaatst naar andere landen. Mede hierdoor is de verwachte belastingopbrengst van een FIT bij unilaterale invoering met grote onzekerheid omgeven.

De belasting kan, afhankelijk van de vormgeving, tot negatieve bbp-effecten leiden. Doordat de financiële transactie wordt doorbelast aan eindgebruikers (bedrijven) door middel van een hogere rente of een hogere rendementseis, leidt de maatregel tot minder bedrijfsinvesteringen. Bij Europese invoering wordt het rente-effect geschat op tussen de 15

³⁸ Europese Commissie, 2011, Voorstel voor een RICHTLIJN VAN DE RAAD betreffende een gemeenschappelijk stelsel van belasting op financiële transacties en tot wijziging van Richtlijn 2008/7/EG, COM/2011/594 ([link](#)).

³⁹ Europese Commissie, 2011, Voorstel voor een RICHTLIJN VAN DE RAAD betreffende een gemeenschappelijk stelsel tot uitvoering van de nauwere samenwerking op het gebied van belasting op financiële transacties en tot wijziging van Richtlijn 2008/7/EG, COM/2011/071 ([link](#)).

en 30 basispunten (0,15 tot 0,30 %-punt).⁴⁰ Aangezien bedrijven voor hun financiering grotendeels afhankelijk zijn van in Nederland gevestigde banken, nemen we bij het EC-voorstel voor een FTT aan dat eenzelfde effect zal optreden bij unilaterale invoering, bij gelijke tariefstelling. Een verhoging van de rente voor bedrijven met 30 basispunten leidt dan tot een aanzienlijk negatief bbp-effect. Bij een FTT zoals in Frankrijk wordt verondersteld dat geen bbp-effect optreedt.⁴¹

5.10.7 Niet-EMU-lasten (NEL)

Niet-EMU-relevante lasten (NEL) zullen in deze editie niet worden gerapporteerd. NEL'en zijn lasten voor gezinnen en bedrijven om te voldoen aan nieuwe normen en voorschriften. Deze lasten spelen vooral op het terrein van mobiliteits-, natuur- en klimaatbeleid zoals bij brandstof(bijmeng)normen en verplichte verduurzaming van woningen. Gegeven de korte voorbereidings- en doorlooptijd wordt er, anders dan in de vorige editie, niet over deze lasten gerapporteerd. Bovendien is het niet mogelijk om zonder uitgebreide kwantitatieve doorrekening van het PBL alle NEL'en in beeld te brengen.

5.10.8 Verhouding tot beleidsmatige lastenontwikkeling (blo)

De lastenontwikkeling in Keuzes in Kaart wordt gerapporteerd volgens de definitie van beleidsmatige lasten.⁴² De beleidsmatige lastenontwikkeling (blo) beziet beleidswijzigingen aan de lastenkant, dat wil zeggen; in belastingen, wettelijke (zorg)premies en fiscale regelingen, maar niet in de wijzigingen in toeslagen en uitkeringen. De blo deelt lasten toe aan de betalende groep (gezinnen, bedrijven en het buitenland) en de belastingcategorie. Het voornaamste verschil met de definitie op EMU-basis is dat de blo-definitie corrigeert voor kasvertragingen, anticipatie-effecten of vooruitbetalingen. Dit maakt in het bijzonder uit bij fiscale maatregelen die anticipatiegedrag uitlokken, zoals het verhogen van de tabaksaccijns.⁴³

De blo-definitie staat toe dat maatregelen zoals wijzigingen in verzilverbare/uitkeerbare heffingskorting worden meegerekend als lastenverlichting of lastenverzwaring. In dat geval geldt:

- Het deel van de verzilverbare/uitkeerbare heffingskorting dat in aftrek op de belastingen komt, zal volledig als lastenverlichting gezien worden in de beleidsmatige lastenontwikkeling.
- Het deel van de verzilverbare/uitkeerbare heffingskorting dat de aftrek te boven gaat en dus tot uitkering leidt, zal niet meetellen in de beleidsmatige lastenontwikkeling.

⁴⁰ CPB, 2011, Evaluatie van de financiële transactiebelasting, CPB Notitie 21 ([link](#)).

⁴¹ Europese Commissie, 2014, Did the new French tax on financial transactions influence trading volumes, price levels and/or volatility on the taxed market segment? A trend analysis ([link](#)).

⁴² M. Badir en M. van Kempen, 2020, Herdefiniëring beleidsmatige lastenontwikkeling, CPB achtergronddocument. ([link](#))

⁴³ Een verhoging van tabaksaccijnzen op 1 januari 2023 leidt tot 'hamster'-effecten die in december 2022 zichtbaar zijn in het EMU-saldo. De daadwerkelijke beleidswijziging, en dus de lastenontwikkeling (blo) vindt echter plaats in 2023 en wordt daarom gecorrigeerd voor dit effect.

Bijlage: beleidsmaatregelen in het basispad

Deze bijlage bevat een overzicht van beleidsmaatregelen in het basispad, voor zover deze maatregelen (of de technische invulling daarvan) nadere toelichting behoeven of wanneer het CPB een afwijkende beoordeling van de meerjarencijfers bij deze maatregelen heeft. De ex-ante budgettaire bedragen in onderstaande tabellen zijn weergegeven in standen en in prijzen 2024.

Uitgaven

Tabel A Overzicht uitgavenmaatregelen

	2025	2026	2027	2028
in standen, in mld euro in prijzen 2024. + is saldooverslechterend (uitgavenverhogend)				
Omvorming ProRail	0,0			
Verkoop Staatsaandeel ABN AMRO	0,0	0,0	0,0	0,0
Overgang nieuw financieringsstelsel kinderopvang	0,0	0,0		
Defensie: intensiveringen CA en intensiveringen behalen NAVO-norm	2,8	3,7	4,6	5,8
Onderwijs: intensiveringen CA (excl. lonen, tegemoetkoming leenstelsel en invoering basisbeurs)	3,5	3,6	3,6	3,6
Ontsluiting nieuwe woningen CA	0,5	0,6	0,8	1,0
Intensivering asieluitgaven (VJN23)	1,4	1,4	1,4	1,4
Gemeente- en Provinciefonds (GFPF) (totaal)	44,8	44,2	46,1	47,7
Opschorting opschalingskorting (onderdeel van GFPF)	0,7	0,7	0,7	0,7
Jeugdhulp CA (onderdeel van GFPF)	0,9	0,9	0,9	0,9
Nationaal Programma Onderwijs	1,0	0,3	0,0	0,0
Modernisering geneesmiddelenvergoedingssysteem	0,0	0,0	0,0	0,0
Inkomensafhankelijke eigen bijdrage Wmo		-0,2	-0,2	-0,2
Maatregelen buiten IZA	0,0	0,0	0,0	0,0

Omvorming ProRail

Deze maatregel betreft de voorgenomen omvorming van ProRail van besloten vennootschap naar publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan in 2025. De omvorming leidt eenmalig tot een verhoging van de inkomsten en de uitgaven van het Rijk, maar belast het EMU-saldo niet. Deze beleidsmaatregel is niet opgenomen in het basispad.

Verkoop Staatsaandeel ABN AMRO

In tegenstelling tot het CEP2023, veronderstelt het CPB dat het Staatsaandeel in ABN AMRO niet wordt afgebouwd in het basispad.

Overgang naar nieuwe financieringsstelsel kinderopvang

De voorgenomen verhoging van de vergoeding voor kinderopvang naar 96 procent is van 2025 tot 2027 uitgesteld. Dit wordt meegenomen in het basispad. Aanvullend is in de Voorjaarsnota 2023 aangekondigd om 1,6 mld euro in te zetten om geleidelijk toe te groeien naar het nieuwe financieringsstelsel. De invulling van dit overgangsregime is niet bekend en niet meegenomen in het basispad.

Defensie-intensiveringen en intensiveringen behalen NAVO-norm

In het coalitieakkoord (CA) en de Voorjaarsnota 2022 zijn intensiveringen op defensie aangekondigd. Ook bevat de Voorjaarsnota 2022 intensiveringen voor het behalen van de 2% NAVO-norm. Het CPB veronderstelt in het basispad dat deze uitgaven met een vertraging ingroeien.

Onderwijsintensiveringen

Dit maatregelenpakket bestaat uit de intensiveringen op onderwijs uit het coalitieakkoord, exclusief het invoeren van de basisbeurs, de tegemoetkomingen voor het leenstelsel en intensiveringen op lonen. Het CPB veronderstelt in het basispad dat deze intensiveringen vertraagd ingroeien, met name vanwege krapte op de arbeidsmarkt.

Ontsluiting nieuwe woningen

In het coalitieakkoord zijn middelen gereserveerd voor infrastructuur ten behoeve van de bereikbaarheid van nieuwe woningbouwlocaties. In het basispad wordt verondersteld dat deze intensiveringen met een vertraagd pad zullen ingroeien.

Intensivering asieluitgaven

In de Voorjaarsnota 2023 zijn intensiveringen op asiel aangekondigd naar aanleiding van de meest recente prognose van asielinstroom. Deze prognose loopt tot en met 2026. Het CPB veronderstelt dat er zonder nader beleid ook na 2027 nog hogere asieluitgaven zijn en trekt het niveau van 2026 structureel door in het basispad.

Gemeente- en Provinciefonds (GFPF)

Deze reeks betreft de uitgaven aan het GFPF in het basispad op basis van de geraamde loon- en prijsbijstelling. Ten opzichte van de Voorjaarsnota 2023 bevat het GFPF in het basispad van het CPB ook de resterende gelden aan het GFPF op de Aanvullende Post. Daarnaast veronderstelt het CPB dat het besluit van het kabinet de opschalingskorting op te schorten ook in het basispad van kracht blijft. Tot slot wordt geen terugloop verondersteld van beschikbare middelen aan jeugdhulp en overige medeoverheden na 2025. Deze gebudgetteerde middelen worden vanaf 2025 structureel doorgetrokken.

Nationaal Programma Onderwijs (NPO)

Het CPB veronderstelt voor het basispad dat het gebudgetteerde geld voor het NPO met een vertraagd pad ingroeit. Daarnaast veronderstelt het CPB dat niet-uitgegeven middelen van het NPO uit 2021 en 2022 geleidelijk worden ingehaald in latere jaren. Deze uitgaven komen ten laste van het saldo lokale overheden.

Modernisering geneesmiddelenvergoedingssysteem

In de Kamerbrief over het 'afstel GVS-modernisering' (3588608-1047302-GMT) is aangekondigd de modernisering van het geneesmiddelenvergoedingssysteem af te stellen. Het CPB neemt het afstel in het basispad over, maar de dekking voor het structurele besparingsverlies van 0,1 mld euro niet. Deze dekkingsmaatregel is daarom niet in het basispad opgenomen.

Inkomensafhankelijke eigen bijdrage Wmo

In de Voorjaarsnota 2023 en de Kamerbrief 'Voortgangsbrief Wmo 2015 (3560473-1045642-DMO)' is aangekondigd het abonnementstarief voor alle Wmo-maatwerkvoorzieningen af te schaffen en te vervangen door een inkomensafhankelijke eigen bijdrage. Omdat deze maatregel nog niet volledig is uitgewerkt, is deze in het basispad opgenomen als taakstellende korting op de rijksbijdrage aan het Gemeentefonds met 0,2 mld euro per 2026.

Maatregelen buiten IZA

Aangekondigd is dat de volumegroei in Zvw-zorgsectoren die niet onder het Integraal Zorgakkoord (IZA) vallen te beperken tot de demografische groei. Omdat deze maatregelen nog niet zijn uitgewerkt, is deze taakstelling niet opgenomen in het basispad.

Lasten

Tabel B Overzicht lastenmaatregelen

	2025	2026	2027	2028
in standen, in mld euro in prijzen 2024. + is saldoverbeterend (lastenverhogend)				
Omvorming ProRail	0,0			
Aanpassingen vennootschapsbelasting	0,6	0,6	0,6	0,6
Verlagen AOF-premie met 0,09%-punt	-0,2	-0,2	-0,3	-0,2
Verhogen tarief eerste schijf	0,2	0,3	0,4	0,4
Overbruggingswetgeving box 3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Terugdraaien beperking energielijst EIA	0,0	0,0		
Maatregelen energiebelasting	0,4	0,9	0,8	1,0
Vrijstelling duaal verbruik kolen				0,0

Omvorming ProRail

Deze maatregel betreft de omvorming van ProRail van besloten vennootschap naar publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan in 2025. De omvorming leidt eenmalig tot een verhoging van de inkomsten en de uitgaven van het Rijk, maar belast het EMU-saldo niet. Deze beleidsmaatregel is niet opgenomen in het basispad.

Aanpassingen vennootschapsbelasting (vpb)

In de vpb worden per 2024 twee wijzigingen doorgevoerd:

- Verlagen schijfgrens van 200.000 euro naar 170.000 euro
- Verhogen laag vpb-tarief van 19% naar 19,7%

Deze aanpassingen zijn een (technische) invulling van de dekkingsopgave voor de 'lagere opbrengst van Pijler 2' uit de Voorjaarsnota.

Verlaging AOF-premie met 0,09%-punt

Vanaf 2025 gaat de AOF-premie met 0,09%-punt omlaag. Dit is een (technische) invulling van de resterende middelen uit de envelop loondoorbetaling bij ziekte uit het arbeidsmarktpakket.

Verhoging tarief eerste schijf

Het tarief in de eerste schijf van de loonheffing wordt verhoogd met 0,03%-punt naar 36,94% in 2024 oplopend tot een verhoging van 0,08%-punt naar 36,96% vanaf 2028. Dit is een (technische) invulling van de 'taakstelling aanpak belastingconstructies en fiscale regelingen'.

Overbruggingswetgeving en verfijningen box 3 inkomstenbelasting

In afwachting van de concrete vormgeving van het nieuwe box 3-stelsel wordt de derving die voortvloeit uit de overbruggingswetgeving box 3 structureel doorgetrokken na 2027 in het basispad. Ook de budgettaire gevolgen van verschillende verfijningen in de overbruggingswetgeving zijn structureel na 2027. Het gaat om de volgende verfijningen:

- Voorkomen dubbele belasting box 3

- Aandelen in vereniging van eigenaren (VvE) scharen onder spaargeld
- Derdenrekening notaris scharen onder spaargeld
- Defiscaliseren onderlinge vorderingen en schulden

Terugdraaien beperking energielijst EIA in 2023 en dekking

In de 'kabinetsreactie op de uitkomsten van de evaluatie Energie-investeringsaftrek (EIA)' is aangegeven dat de EIA in 2023 wordt verruimd door het wijzigen van de energielijst. Deze verruiming wordt gedekt door middel van het verlagen van het aftrekpercentage in de EIA van 45,5% naar 40% voor de jaren 2024 tot en met 2026. Deze dekking is opgenomen in het basispad.

Maatregelen energiebelasting

Binnen de energiebelasting zijn de volgende maatregelen niet opgenomen in het basispad:

Uit het coalitieakkoord

- Afschaffen vrijstellingen voor mineralogische en metallurgische procedés per 2025
- Beperken inputvrijstelling warmtekrachtkoppelingen (WKKs) per 2025
- Afschaffen verlaagd tarief glastuinbouw per 2025

De vrijstellingen uit het coalitieakkoord zijn destijds taakstellend in het basispad opgenomen, zonder rekening te houden met mogelijke interactie-effecten die volgen uit het afschaffen van meerdere vrijstellingen en tariefsaanpassingen (waaronder de integratie van de energiebelasting met de Opslag Duurzame Energie).

Uit het klimaatpakket bij de Voorjaarsnota

- Budgettaire reservering gefaseerde invoer beperken WKK-inputvrijstelling vanaf 2025
- Budgettaire reservering gefaseerde invoer afschaffen verlaagd energiebelastingtarief glastuinbouw vanaf 2025
- Inzet meeropbrengst raming structuuraanpassingen energiebelasting vanaf 2025
- Resterende meeropbrengst structuuraanpassingen energiebelasting vanaf 2025
- Technisch uitgangspunt aanpassing tarieven energiebelasting

Bij het klimaatpakket is aangekondigd om met verschillende tariefvarianten voor zowel gas, elektriciteit als waterstof een taakstellende uitstootreductie te halen bij een indicatieve budgettaire opbrengst. De precieze maatvoering en budgettaire omvang van bovengenoemde (individuele) beleidsmaatregelen is afhankelijk van de concrete uitwerking van de varianten, die op dit moment nog niet duidelijk genoeg is om op te nemen in het basispad.

Vrijstelling in kolenbelasting voor duaal verbruik

De afbouw van de vrijstelling in de kolenbelasting voor duaal verbruik vanaf 2028 is niet opgenomen in het basispad.