



Budgettaire analyse Voorjaarsnota 2025

Op verzoek van het ministerie van Financiën heeft het CPB een analyse gemaakt van het beleid uit de Voorjaarsnota 2025. Ten opzichte van het CEP verslechtert het EMU-saldo in 2025 met 0,5%-punt bbp. Dat is gedeeltelijk het gevolg van beleid uit de Voorjaarsnota, maar voor een groter deel gevolg van het verwerken van de nieuwste cijfers van het CBS.

De analyse is beperkt tot de budgettaire effecten van het beleid (ex ante), de mogelijke doorwerking via macro-economische effecten blijft buiten beschouwing.

Samenvatting

Door de Voorjaarsnota 2025 wijzigt het EMU-saldo met –0,5% bbp ten opzichte van de raming in het Centraal Economisch Plan 2025 (CEP) van het Centraal Planbureau. De verslechtering is voor ruim de helft het gevolg van het verwerken van de nieuwste cijfers over de overheidsfinanciën, de zogeheten realisaties van het Centraal Bureau voor de Statistiek, de rest komt door het beleid in de Voorjaarsnota. De extra uitgaven in de Voorjaarsnota zijn deels gedekt door onderuitputting en kasschuiven. Omdat het CPB in het CEP reeds rekening hield met lagere uitgaven door onderuitputting, leiden de intensiveringen tot een beperkte verslechtering van het EMU-saldo ten opzichte van de stand in het CEP.

Het CPB heeft deze ex-ante analyse van de voorjaarsbesluitvorming gemaakt op verzoek van het ministerie van Financiën. De analyse is beperkt tot de budgettaire effecten (ex ante), de mogelijke doorwerking via macro-economische effecten blijft buiten beschouwing. De Raad van State baseert zijn advies mede op deze budgettaire analyse. Ook maken de resultaten van deze budgettaire analyse deel uit van het Annual Progress Report, dat het kabinet voor 1 mei naar de Europese Commissie stuurt.

1 Inleiding

Op verzoek van het ministerie van Financiën heeft het CPB een ex-ante analyse gemaakt van het beleid uit de Voorjaarsnota 2025. In deze publicatie laten we de ex-ante (dat wil zeggen: zonder rekening te houden met macro-economische doorwerking) budgettaire effecten zien van het nieuwe beleid uit de Voorjaarsnota. De Raad van State baseert zijn advisering mede op deze budgettaire analyse. Ook maken de resultaten van deze budgettaire analyse deel uit van het Annual Progress Report, dat het kabinet naar de Europese Commissie stuurt.

Voorafgaand aan de analyse zijn de CBS-realiseringscijfers over 2024 verwerkt, zonder een nieuwe macro-economische raming te maken. In het CEP 2025 werd het EMU-saldo voor 2024 op -0,6% bbp geraamd, eind maart kwam het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in zijn eerste inschatting van de overheidsfinanciën over 2024 uit op een EMU-saldo van -0,9% bbp.¹ Deze nieuwe informatie is op hoofdlijnen verwerkt, en werkt ook door op het EMU-saldo voor de jaren 2025-2029. De macro-economische raming is niet aangepast aan het nieuwe beleid. Zowel de raming van het ministerie van Financiën als de CPB-analyse van de voorjaarsbesluitvorming is gebaseerd op de macro-economische raming uit het CEP 2025.

Deze publicatie is toegesneden op de uitkomsten die nodig zijn voor advisering door de Raad van State en het Annual Progress Report. Deze publicatie bevat een beperkt aantal tabellen. Omdat het economisch beeld niet is geactualiseerd en er geen analyse is gemaakt van de macro-economische doorwerking van de voorjaarsbesluitvorming, dient de analyse niet te worden opgevat als een nieuwe raming.

¹ CBS 2025, Tekort overheid opgelopen, 0,9 procent bbp over 2024, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/13/tekort-overheid-opgelopen-0-9-procent-bbp-over-2024>

2 Nieuwe realisaties en beleid

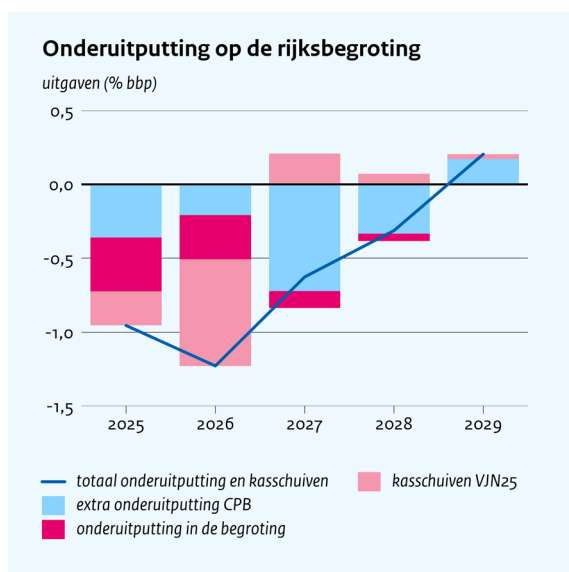
In deze publicatie zijn zowel nieuwe CBS-realisaties verwerkt als het beleid uit de Voorjaarsnota 2025. De nieuwe realisaties zijn verwerkt, inclusief een inschatting van het effect op de overheidsfinanciën voor de jaren 2025-2029. Vervolgens is het beleid uit de Voorjaarsnota 2025 budgettair verwerkt. De macro-economische raming uit het CEP 2025 vormde de basis van de besluitvorming en is niet geüpdatet. In deze publicatie is ook geen rekening gehouden met de macro-economische doorwerking van de realisaties en het nieuwe beleid.

Het overheidstekort voor 2024 was groter dan geraamd bij het CEP 2025. In het Centraal Economisch Plan 2025 werd het EMU-saldo voor 2024 op -0,6% bbp geraamd. Eind maart publiceerde het CBS de eerste inschatting van de realisaties van de overheidsfinanciën over 2024. Daarin komt het EMU-saldo voor 2024 uit op -0,9% bbp. Het verschil met de CEP-raming komt met name doordat het CPB de overheidsuitgaven lager had geraamd dan uiteindelijk is gerealiseerd. Er is dus meer geld uitgegeven. Dit zat met name bij intermediair verbruik, investeringen en beloning van werknemers. We veronderstellen dat een deel van deze extra uitgaven structureel doorwerken, bijvoorbeeld de beloning van werknemers en subsidies. Dit zorgt voor een structurele verslechtering van het EMU-saldo in 2025-2028 van ca. 0,3% bbp.

Beleidswijzigingen uitgaven

Het kabinet heeft bij de Voorjaarsnota besloten om kasschuiven en taakstellende onderuitputting in te boeken. Het kabinet schuift met name middelen van 2025 en 2026 naar 2027 en verder, omdat het niet waarschijnlijk is dat die middelen op korte termijn kunnen worden besteed. Het CPB hield bij de raming van het Centraal Economisch Plan 2025 al rekening met onderuitputting (begrote middelen die niet uitgegeven worden). Om die reden zorgen de kasschuiven en de aanvullende onderuitputting uit de Voorjaarsnota niet voor een verbetering van het EMU-saldo ten opzichte van de stand in het CEP. Ze zorgen er wel voor dat de raming van het CPB en het ministerie dichter bij elkaar komen te liggen. De extra geboekte onderuitputting door het CPB neemt dus af ten opzichte van het CEP. In figuur 2.1 is te zien met hoeveel onderuitputting het CPB de komende jaren rekening houdt, en wat het verschil is ten opzichte van de inschatting van het ministerie van Financiën. Ook wordt inzichtelijk dat kasschuiven zorgen voor lagere uitgaven in 2025 en 2026, maar voor hogere uitgaven in 2027 en later.

Figuur 2.1. Meer onderuitputting en kasschuiven op rijksbegroting, onderuitputting daalt vanaf 2026



Per saldo stijgen de collectieve uitgaven als gevolg van de besluitvorming. Het kabinet heeft voor de komende jaren aanvullende middelen begroot voor onder andere Oekraïne (zowel voor opvang van ontheemden als voor militaire steun), het gemeente- en provinciefonds, subsidies voor Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE) en asiel. Het kabinet dekt de uitgaven vooral door een generieke korting op de prijsbijstelling aan departementen, taakstellende onderuitputting en door kasschuiven. Doordat het CPB de onderuitputting al in de CEP-raming had opgenomen, nemen per saldo de uitgaven in de kabinetsperiode toe, waardoor het EMU-saldo verslechtert.

Beleidswijzigingen inkomsten

De collectieve lasten wijzigen slechts beperkt door de besluitvorming bij de Voorjaarsnota. De grootste wijziging is dat de btw-verhoging in 2026 op cultuur, media en sport wordt teruggedraaid en dat hier tegenover een verhoging van de loon- en inkomensheffing staat. De schijfgrenzen groeien in 2026 beperkt mee met de inflatie, waardoor men eerder in een hogere schijf valt. Met beide maatregelen is zo'n 1,3 mld euro gemoeid. Daarnaast worden de arbeidsongeschiktheidspremies verhoogd, waardoor de inkomsten vanaf 2026 met 0,4 mld euro stijgen. De lasten worden verlicht doordat de energiebelastingvermindering in de periode 2026-2028 tijdelijk wordt verhoogd.² Het kabinet heeft de stelpost voor afbouw van fiscale regelingen en constructies slechts ten dele ingevuld. Daarnaast wordt er een nieuwe fiscale regeling voor startups en scale-ups geïntroduceerd. Per saldo stijgen de inkomsten beperkt ten opzichte van het CEP.

² In de begrotingsopstelling wordt de energiebelastingvermindering tot de inkomstenkant gerekend, maar volgens de nationale rekeningen wordt deze als een uitgave beschouwd.

3 Budgettaire effecten

Zowel de realisaties over 2024 als het beleid uit de Voorjaarsnota 2025 (VJN) werken door op het EMU-saldo in de komende jaren. Deze analyse is beperkt tot de budgettaire effecten (ex ante). De mogelijke doorwerking via macro-economische effecten blijft buiten beschouwing.

Tabel 3.1 Ex-ante effecten van realisaties en Voorjaarsnota op EMU-saldo, in % bbp

	in % bbp	2024	2025	2026	2027	2028	2029
EMU-saldo CEP2025		-0,6	-1,8	-2,4	-1,5	-1,7	-2,2
Effecten op saldo door ...							
bijstelling n.a.v. realisaties		-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
mutaties uitgaven ² door VJN		0,0	-0,2	-0,1	-0,3	-0,2	-0,0
mutaties lasten door VJN		0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
EMU-saldo na VJN		-0,9	-2,3	-2,8	-2,0	-2,2	-2,5

Ten opzichte van de raming van het CEP verslechtert het EMU-saldo in 2025 met -0,5%-punt, en in 2026 met -0,4%-punt bbp. Dit komt doordat de realisatie over 2024 structureel doorwerkt in de ramingsperiode. Hierdoor verslechtert het EMU-saldo met 0,3%-punt bbp per jaar. Daarnaast verslechtert het EMU-saldo door de intensiveringen uit de Voorjaarsnota. In de Voorjaarsnota zijn de intensiveringen gedekt door kasschuiven en onderuitputting in de begroting. Deze onderuitputting werd al geraamd in de CPB-raming, waardoor de kasschuiven geen saldoverbetering opleveren, maar de intensiveringen wel het saldo belasten ten opzichte van de stand van het CEP. De belastingopbrengsten nemen beperkt toe door nieuw beleid.

Tabel 3.2 Beleidsmatige lastenontwikkeling (blo) na verwerking Voorjaarsnota 2025

	2025	2026	2027	2028	2029
	in mld euro				
Verandering blo t.o.v. CEP	0,3	-0,2	0,4	0,2	-0,1
Totale blo	0,7	5,1	5,1	2,7	0,5
w.v. gezinnen	0,2	3,8	4,3	1,8	0,5
w.v. bedrijven	0,5	0,9	0,7	0,9	0
w.v. buitenland	0	0,4	0,1	0	0

Door de maatregelen uit de Voorjaarsnota nemen de beleidsmatige lasten in de periode 2025-2029 cumulatief met 0,7 mld euro toe ten opzichte van het CEP. Een deel van het beleid uit de Voorjaarsnota was al in het CEP opgenomen. Dit betreft voornamelijk het uitstel van het nieuwe box 3-stelsel naar 2028 en de dekking hiervoor in 2026 en 2027. Door een bijstelling van de raming van de terugbetalingen in verband met de Hoge Raad-uitspraak over box 3 nemen de beleidsmatige lasten in 2025 met 0,3 mld euro toe. In 2026 dalen de beleidsmatige lasten voor gezinnen met 0,3 mld euro door een verhoging van de belastingvermindering in de energiebelasting en door Zwv-premies die minder hard stijgen, beide worden in latere jaren tenietgedaan. Daarnaast is er een lastenverzwaring voor bedrijven van 0,4 mld euro, doordat de Aof-premie wordt verhoogd. In het verantwoordingsdocument bij het CEP is dieper ingegaan op de ontwikkeling van de beleidsmatige lasten in 2025 en 2026. In 2027 nemen de beleidsmatige lasten toe door een stijging van de Zwv-premies. Het effect van het beleid uit de Voorjaarsnota op de blo voor latere jaren is beperkt.

Tabel 3,3 Kerngegevens overheidsfinanciën, standen inclusief nieuw beleid, in % bbp

	in % bbp	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Brutocollectieve uitgaven		43,9	44,4	45,5	45,3	45,3	45,6
Collectieve lasten		38,4	37,8	38,4	38,9	38,9	38,8
Niet-belastingmiddelen		4,6	4,2	4,3	4,3	4,3	4,2
EMU-saldo		-0,9	-2,3	-2,8	-2,0	-2,2	-2,5
w.v. EMU-saldo lokale overheid		-0,3	-0,2	-0,3	-0,2	-0,3	-0,3
EMU-saldo structureel (EC-methode)		-0,3	-1,9	-1,6	-1,5	-1,6	-2,0
EMU-schuld		43,3	45,0	47,8	48,5	49,2	50,2

De Raad van State beoordeelt hoe het Nederlandse begrotingsbeleid zich verhoudt tot de Europese begrotingsregels. EU-lidstaten hebben gezamenlijk afgesproken dat hun overheidsfinanciën aan bepaalde eisen moeten voldoen. Afgelopen najaar dienden de lidstaten hun eerste *Medium Term Fiscal Structural Plan (FSP)* in, waarin staat hoe zij op middellange termijn aan de eisen willen voldoen. Het Nederlandse plan is afgekeurd, omdat de geraamde netto-uitgavengroei³ zou leiden tot een overtreding van de begrotingsregels op de middellange termijn (2038). Daarom heeft de Europese Raad Nederland een netto-uitgavenpad opgelegd op basis van de *European Commission Spring Forecast 2024*: de Nederlandse netto-uitgaven mogen niet sneller groeien dan voorgeschreven in dit pad. In 2025 en 2026 zouden de Nederlandse netto-uitgaven volgens het opgelegde pad mogen groeien met 3,5% en 3,3%. Volgens de ramingen van de Europese Commissie zou Nederland op deze manier wel aan de eisen voldoen tot en met 2038. Elk voorjaar moeten lidstaten een *Annual Progress Report* indienen om te laten zien hoe hun overheidsfinanciën zich ontwikkelen ten opzichte van hun netto-uitgavenpad. Na de Voorjaarsnota verwacht het CPB dat de Nederlandse netto-uitgaven in 2025 en 2026 met respectievelijk 8,9% en 3,5% groeien (zie tabel 3.5).

Tabel 3,4 Gegevens voor Europese begrotingsregels

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
	% bbp					
EMU-saldo	-0,4	-0,9	-2,3	-2,8	-2,0	-2,2
EMU-saldo structureel, EC-methode	-0,9	-0,3	-1,9	-1,6	-1,5	-1,6
Structureel primair saldo, EC-methode	-0,2	0,4	-1,1	-0,7	-0,5	-0,6

De netto gecorrigeerde nominale overheidsuitgaven groeien met ruim 28% tussen 2023 en 2028. Volgens de Commissie zouden de netto-uitgaven cumulatief met 21% mogen stijgen om aan de regels te voldoen. De cumulatieve netto-uitgavengroei valt hoger uit dan bij de MEV 2025. Dit komt onder andere door onder andere door hogere inflatie en nieuwe realisaties voor 2024. De uitgavenverhogingen uit de Voorjaarsnota leiden tot een hogere cumulatieve uitgavengroei. Per saldo hebben de ingevoerde beleidsmatige lastenverlichtingen sinds de MEV 2025 cumulatief een opwaarts effect op de uitgavengroei tussen 2023 en 2028. Lastenverlichtingen zorgen namelijk voor minder toegestane ruimte bij de uitgaven in de Europese

³ De netto-uitgavengroei houdt rekening met zowel de begrotingsaanpassingen om aan de regels te voldoen, als met de verwachte bbp-groei en inflatie.

begrotingsregels. Daarnaast zorgen deze beleidsmatige inkomstenmaatregelen voor een eenmalig lagere groei in 2024 en eenmalig hoge groei in 2025.

Tabel 3.5 Groei van de netto gecorrigeerde overheidsuitgaven en de toegestane netto-uitgavengroei t/m 2028

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
	% mutatie					
Netto-uitgavengroei VJN25	6,3	5,8	8,9	3,5	3,2	4,2
Toegestane netto-uitgavengroei conform EC		6,9	3,5	3,3	3,0	3,0
Cumulatieve netto-uitgavengroei VJN25	0	5,8	15,3	19,2	23,1	28,3
Cumulatieve toegestane netto-uitgavengroei conform EC	0	6,9	10,4	14,0	17,5	21,0

4 Analyse kaders

4.1 Toetsing uitgavenkader

Volgens de nationale begrotingsregels dienen de uitgaven binnen een van tevoren bepaald kader te blijven. Aan het begin van de regeerperiode spreekt het kabinet af hoe hoog de jaarlijkse uitgaven gedurende de kabinetsperiode maximaal mogen zijn. Deze afspraken over het uitgavenkader zijn onderdeel van de nationale begrotingsregels. Tabel 4.1 laat zien hoe de geraamde uitgaven zich verhouden tot het door het kabinet vastgestelde uitgavenkader.

Tabel 4.5: Toetsing uitgavenkader 2025-2028

	2025	2026	2027	2028
<i>mld euro</i>				
Uitgavenkader begin kabinetsperiode (a)	427,0	455,0	476,9	494,2
Aanpassing uitgavenkader sinds Startnota (b)	-1,0	-4,9	5,6	4,0
w,v, door loon- en prijsontwikkeling	1,3	2,5	3,1	2,7
w,v, door conjuncturele ontwikkeling	-0,4	-0,5	-0,6	-0,7
w,v, door statistische correcties	0,0	0,0	0,0	0,0
w,v, door overige kadercorrecties	-1,8	-6,9	3,1	2,0
Geactualiseerd uitgavenkader (c = a + b)	426,0	450,2	482,5	498,2
Actuele raming uitgaven onder het kader (d)	423,3	448,8	474,0	495,8
Kaderoverschrijding (e = d - c)	-2,8	-1,4	-8,5	-2,4

Het uitgavenkader wordt geactualiseerd voor loon- en prijsontwikkelingen. Het uitgavenkader aan het begin van de kabinetsperiode (reeks a) is vastgesteld bij de Miljoenennota 2025 (de startnota van het huidige kabinet). Volgens de begrotingsregels moet het uitgavenkader gecorrigeerd worden voor loon- en prijsontwikkeling sinds de startnota, bijvoorbeeld omdat de inflatie of loonruimte hoger is dan waarmee toentertijd rekening werd gehouden. Dit loopt op van 1,3 mld euro in 2025, tot 2,7 mld euro in 2028. Dit komt met name doordat de prijs van investeringen en de loonruimte zijn toegenomen sinds de startnota.⁴

Het uitgavenkader wordt tevens gecorrigeerd voor conjuncturele ontwikkelingen en kasschuiven. Met het oog op trendmatig begrotingsbeleid moet het kader gecorrigeerd worden voor de ontwikkeling van de conjuncturele uitgaven aan de WW en de bijstand, wat in dit geval zorgt voor een neerwaartse bijstelling van het uitgavenkader. Tot slot heeft het kabinet het uitgavenkader aangepast voor kasschuiven, die in tabel 4.1 geboekt zijn als onderdeel van de overige kadercorrecties. Het kader is aangepast voor de kasschuiven uit de Voorjaarsnota om zo de begroting in een realistischer kasritme te plaatsen. Hierdoor nemen de toegestane uitgaven onder het kader op korte termijn af en nemen ze op langere termijn juist toe. Naast de kasschuiven zijn er nog een paar kleinere kadercorrecties in de categorie overig, namelijk voor het afschaffen van het

⁴ De bijstelling voor de prijsontwikkeling bestaat voor een deel uit een kadercorrectie voor de uitgaven aan sociale zekerheid. Het CPB heeft onvoldoende informatie gekregen om dit deel van de kadercorrectie te kunnen narekenen; in tabel 4.1 is uitgegaan van de cijfers van het ministerie.

criterium samengestelde gezinnen, en voor amendementen bij de begrotingsbehandelingen van OCW. Deze overige correcties zijn gelijk aan ca. 0,3 mld euro.⁵

In alle jaren geeft het kabinet minder uit dan het afgesproken (geactualiseerde) uitgavenkader. Dit komt met name doordat het CPB onderuitputting veronderstelt voor de komende jaren, waardoor begrote uitgaven niet gerealiseerd worden.

4.2 Toetsing inkomstenkader

Het inkomstenkader legt vast wat het totaal van beleidsmatige aanpassingen in de lastenontwikkeling moet bedragen over de kabinetsperiode. De budgettaire gevolgen van aanvullende beleidsmaatregelen moeten in hetzelfde jaar gecompenseerd worden, zowel tijdens de kabinetsperiode als structureel. Voor het inkomstenkader tellen, op enkele uitzonderingen na, alle lastenmaatregelen mee die onder de definitie vallen van de beleidsmatige lastenontwikkeling.

Tabel 4.2: Toetsing inkomstenkader 2025-2028

	2025	2026	2027	2028	struc.	cum., 2025-2028
	mld euro					
Afwijking inkomstenkader	0,2	1,7	-0,4	0,5	0,3	2,0
w.v. beleidsmutaties (m.u.v. zorg)	0,2	1,0	-1,2	0,0	0,3	0,0
w.v. zorg incl. compensatie	0,0	0,7	0,7	0,6	0,1	2,0

Het deel van het inkomstenkader dat geen betrekking heeft op de zorgpremies sluit cumulatief over de kabinetsperiode. Structureel is er wel sprake van een beperkte overschrijding. Ook sluit het inkomstenkader niet jaar-op-jaar, doordat het uitstel van de invoering van de wet werkelijk rendement in 2027 gedekt is door aanpassing aan de overbruggingswetgeving in 2026 en 2027.

Onder bepaalde voorwaarden is het mogelijk om het inkomstenkader gedurende de kabinetsperiode aan te passen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer inkomsten en uitgaven niet goed gescheiden kunnen worden, zoals bijvoorbeeld het geval is bij de aanpassing van het partnerbegrip in de toeslagen.⁶ Het kabinet kiest er ook voor om de opbrengst uit de aanpassing van de samenvoegbepaling in de arbeidskorting in te zetten aan de uitgavenkant door middel van een kadercorrectie.

Het inkomstenkader sluit op basis van de CPB-inschatting niet voor de beleidsmutaties met betrekking tot de zorgpremies. Hieronder vallen de ontwikkeling van de zorgpremies en de dekking hiervoor via de inkomstenbelasting en Aof-premie. Voor de zorgpremies geldt dat er compensatie dient plaats te vinden als er sprake is van een tegenvaller in de Zwv-uitgaven of als er een meevaller is die ingezet wordt om tegenvallers elders op de VWS-begroting op te vangen. In de begrotingsregels is niet duidelijk omschreven wat mee-of tegenvallers in de Zwv zijn. Navraag leert dat het gaat om de mutatie van de totale Zwv-uitgaven. In deze

⁵ De overige correcties zijn niet meegenomen in de berekening van het uitgavenkader in de Voorjaarsnota 2025. Hierdoor wijkt het uitgavenkader volgens het CPB ongeveer 0,3 mld af van het uitgavenkader zoals gepubliceerd in de Voorjaarsnota 2025.

⁶ De aanpassing van het partnerbegrip heeft zowel effect op de zorgtoeslag aan de inkomstenkant als op het kindgebonden budget aan de uitgavenkant. Ook de dekking hiervoor door een verlaging van de vermogensgrens raakt beide, maar in verschillende mate, waardoor een inkomstenkadercorrectie hier logisch is.

analyse hebben we hier een ruwe inschatting van gemaakt op basis van ontwikkeling van de Zvw-uitgaven in de CPB-raming ten opzichte van de MEV2025. Er is een overschrijding van het inkomstenkader voor het zorgdeel van cumulatief 2,0 mld euro over de kabinetsperiode. Dit komt met name door een andere doorwerking van realisaties en door verschillen in uitgangspositie bij de vaststelling van het inkomstenkader. Hierdoor is er sprake van een stijging van de uitgaven ten opzichte van de MEV.

Bijlage beleidsmatige verschillen

Het CPB maakt op een aantal punten een andere inschatting dan het kabinet ten aanzien van de budgettaire effecten van beleid. De budgettaire impact van deze verschillen is te vinden in Tabel 1, gevolgd door een onderbouwing per maatregel.

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
Effect asielmaatregelen op uitgaven bijstand (HLA 37)					-0,1	0,2
Asiel opvang (VJN25 15)				2,3	1,9	1,9
Prijsrisicobuffer 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
SZW Octas (VJN25 34)						

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 effecten zijn van voorgenomen maatregelen 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 ingroeipad 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.

Asielopvang (VJN25 15)

Net als in de Voorjaarsnota 2024 zijn naar aanleiding van de meest recente prognose van asielinstroom intensiveringen op asieluitgaven aangekondigd in de Voorjaarsnota 2025. Deze prognose loopt tot en met 2026. Het CPB veronderstelt dat er ook in 2027 nog hogere asieluitgaven zijn en trekt de intensivering van 2026 door naar 2027. De intensivering in de Voorjaarsnota 2024 is structureel doorgetrokken. Hierdoor veronderstelt het CPB een geleidelijke afloop van de asieluitgaven.

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

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

Generieke taakstelling subsidies (HLA 40)

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

Noodremprocedure MFK en eigenmiddelenbesluit (HLA 36)

Het verlagen van de Nederlandse EU-afrachten door met de EU-lidstaten een nieuw Meerjarig Financieel Kader (MFK) overeen te komen met gunstige afspraken voor Nederland is niet unilateraal afdwingbaar. De in het hoofdlijnenakkoord voorgestelde noodremafpraak voor de uitgaven heeft het CPB niet overgenomen. Het is wel mogelijk om een veto uit te spreken over een volgend MFK en eigenmiddelenbesluit. Per saldo vallen de geschatte EU-afrachten dan met 0,5 mld euro lager uit dan in het basispad, het verschil met het hoofdlijnenakkoord bedraagt 1,1 mld euro. Het uitspreken van een veto heeft mogelijk negatieve consequenties op andere beleidsterreinen 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 uitgaven aan woningbouw in 2026 en 2027 door de recente stikstofuitspraken. Er wordt verwacht dat deze uitspraken leiden tot een vertraging in de oplevering van nieuwbouwwoningen. Dit wordt in latere jaren ingehaald.

SZW OCTAS (VJN25 34)

In de Voorjaarsnota 2025 zijn naar aanleiding van de aanbevelingen uit de Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS) middelen gereserveerd voor maatregelen. Omdat de reservering budgettair nagenoeg volledig buiten de kabinetsperiode valt en er geen concrete invulling is, wordt de reservering niet overgenomen.

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 worden bepaald 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-sectoren⁷ 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 het 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.⁸

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.

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.

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.

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

⁷ De deelsectoren van het IZA betreffen medische specialistische zorg, geestelijke gezondheidszorg, wijkverpleging, multidisciplinaire zorg en huisartsenzorg.

⁸ 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.

Maatregelen jeugdzorg

De uitgavenraming van de Jeugdwet wordt alleen beleidsmatig aangepast wanneer maatregelen voldoende zijn ingevuld. Zo is bij Voorjaarsnota 2025 de invloed van de eigen bijdrage in de jeugdzorg wel meegenomen in de uitgavenraming van de Jeugdwet, maar is de uitgavenraming niet bijgesteld vanwege de hervormingsagenda jeugd omdat deze niet voldoende is ingevuld.

Bijlage tabellen Europese Commissie

Tabel 3,6 Macroeconomic prospects

		2023	2023	2024	2025	2026	2027	2028
		level	rate of change %					
GDP								
1. Real GDP	B.1*g		0,1	0,9	1,9	1,5	1,4	1,4
2. GDP deflator			7,3	5,1	3,6	2,7	2,5	2,6
3. Nominal GDP		1.067,6	7,4	6,1	5,6	4,3	4,0	4,1
Components of real GDP								
4. Private consumption expenditure	P.3		0,8	1,0	2,6	2,4	1,3	1,2
5. Government consumption expenditure	P.3		2,9	3,1	1,9	1,3	1,9	0,8
6. Gross fixed capital formation	P.51		1,3	-0,4	2,3	4,0	2,0	2,4
7. Changes in inventories (% of GDP)	P.52+P.53		-2,3	-0,4	0,2	0,2	0,3	0,0
8. Exports of goods and services	P.6		-0,5	0,1	2,0	1,8	1,7	1,7
9. Imports of goods and services	P.7		-1,8	-0,2	2,8	3,2	2,3	1,7
Contribution to real GDP growth								
10. Final domestic demand			1,5	1,3	2,3	2,4	1,6	1,4
11. Changes in inventories and net acquisition of value	P.52 + P.53		-2,3	-0,4	0,2	0,2	0,3	0,0
12. External balance of goods and services	B.11		1,1	0,2	-0,3	-0,8	-0,3	0,2
Deflators and HICP								
13. Private consumption deflator			6,9	2,8	2,7	2,1	2,2	2,2
14. p,m, HICP			4,1	3,2	3,0	2,4	2,2	2,1
15. Government consumption deflator			6,4	5,4	4,2	3,1	2,8	3,2
16. Investment deflator			4,1	4,9	3,4	3,0	2,5	2,6
17. Export price deflator (goods and services)			-0,9	0,4	2,3	1,2	1,1	1,2
18. Import price deflator (goods and services)			-3,4	-1,4	1,7	0,8	0,8	1,0
Labour market								
19. Domestic employment (1000 persons, national accounts)		10.233	1,6	1,0	0,3	0,3	0,4	0,7
20. Average annual hours worked per person employed		1.439	-0,3	-0,4	0,0	0,0	-0,1	-0,1
21. Real GDP per person employed			-1,5	-0,1	1,6	1,2	1,0	0,8
22. Real GDP per hour worked			-1,2	0,2	1,4	1,0	1,1	0,8
23. Compensation of employees (bn NAC)	D.1	489,6	7,7	7,3	6,2	5,3	4,4	4,4
24. Compensation per employee (NAC) (= 23 / 19)		47,800	5,9	6,3	5,9	5,0	4,0	3,7
Unemployment rate (%)			3,6	3,7	3,8	4,0	4,1	4,2
Potential GDP and components								
26. Potential GDP			2,3	2,0	1,8	1,7	1,6	1,5
Contribution to potential growth								

27. Labour	1,2	1,0	0,7	0,6	0,5	0,4
28. Capital	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6
29. Total factor productivity	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
30. Output gap	0,1	-0,9	-0,8	-1,0	-0,9	-0,9

Tabel 3,7 External assumptions

		2023	2024	2025	2026	2027	2028
1.Short-term interest rate	(%, annual average)	3,40	3,60	2,3	2,1	2,3	2,4
2. Long-term interest rate	(%, annual average)	2,80	2,60	2,70	2,70	2,70	2,70
3. USD/EUR exchange rate	(annual average)	1,08	1,08	1,03	1,03	1,05	1,07
4. World real GDP (excluding EU)	(growth rate)	3,8	3,8	3,6	3,5	3,3	3,3
5. EU real GDP	(growth rate)	0,4	0,9	1,3	1,2	0,9	0,9
6. World import volumes, excluding EU	(growth rate)	2,2	3,2	3,5	3,6	3,4	3,3
7. Oil prices	(Brent, USD/barrel)	80,5	78,6	73,6	69,9	68,1	67,2

Tabel 3,7 Fiscal commitment and main variables

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
1. Net nationally financed primary expenditure (growth rate)	6,3	5,8	8,9	3,5	3,2	4,2
2. (cumulative growth)	0,0	5,8	15,3	19,2	23,1	28,3
1. Potential GDP	2,3	2,0	1,8	1,7	1,6	1,5
2. GDP deflator	7,3	5,1	3,6	2,7	2,5	2,6
% of GDP						
3. Net lending/borrowing	-0,4	-0,9	-2,3	-2,8	-2,0	-2,2
4. Structural balance	-0,9	-0,3	-1,9	-1,6	-1,5	-1,6
5. Structural primary balance	-0,2	0,4	-1,1	-0,7	-0,5	-0,6
6. Gross debt	45,2	43,4	45,0	47,8	48,5	49,2
7. Change in gross debt	-3,2	-1,8	1,6	2,8	0,6	0,7

Tabel 3,8 Budgetary projections

		2023	2023	2024	2025	2026	2027	2028
		level	% GDP					
Revenue								
1. Taxes on production and imports	D.2	118,8	11,1	11,1	10,9	11,2	11,5	11,3
2. Current taxes on income, wealth, etc	D.5	156,3	14,6	14,9	13,9	14,2	14,1	14,2
3. Social contributions	D.61	134,6	12,6	12,4	12,9	12,9	13,2	13,3

4. Other current revenue	(P.11+P.12+P.131) +D.39 + D.4 + D.7	44,0	4,1	4,3	4,0	3,9	4,0	4,0
5. Capital taxes	D.91	3,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
6. Other capital revenue	D.92+D.99	0,5	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
7. Total revenue (= 1+2+3+4+5+6)	TR	457,4	42,8	43,0	42,0	42,6	43,2	43,1
8. Of which: Transfers from the EU (accrued revenue, not cash)	D.7EU+D.9EU	0,5	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
9. Total revenue other than transfers from the EU (= 7-8)		456,9	42,8	42,9	42,0	42,5	43,1	43,1
10. p,m, Revenue measures (increments, excluding EU funded measures)		3,3	0,3	0,2	-0,4	0,5	0,7	0,0
11. p,m, One-off revenue included in the projections (levels, excluding EU funded measures)		5,4	0,5	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Expenditure		level	% of GDP					
12. Compensation of employees	D.1	88,8	8,3	8,6	8,7	8,6	8,5	8,4
13. Intermediate consumption	P.2	67,2	6,3	6,6	6,4	6,3	6,1	6,0
14. Interest expenditure	D.41	7,3	0,7	0,7	0,7	0,9	1,0	1,0
15. Social benefits other than social transfers in kind	D.62	109,9	10,3	10,4	10,8	10,9	11,0	11,0
16. Social transfers in kind via market producers	D.632	108,1	10,1	10,4	10,5	10,7	11,1	11,3
17. Subsidies	D.3	18,0	1,7	1,4	1,5	1,6	1,8	1,8
18. Other current expenditure	D.29 + (D.4-D.41) + D.5 + D.7 + D.8	21,6	2,0	1,7	1,9	2,1	1,8	1,9
19. Gross fixed capital formation	P.51	33,6	3,1	3,2	3,2	3,4	3,5	3,7
Of which: Nationally financed public investment		33,6	3,1	3,2	3,2	3,4	3,5	3,7
21. Capital transfers	D.9	8,0	0,8	1,0	0,6	1,1	0,5	0,3
22. Other capital expenditure	P.52+P.53+NP	-1,4	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1
23. Total expenditure (= 12+13+14+15+16+17+18+19+21+22)	TE	461,2	43,2	43,9	44,4	45,4	45,2	45,3
24. Of which: Expenditure funded by transfers from the EU (= 8)	D.7EU+D.9EU	0,5	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
25. Nationally financed expenditure (23-24)		460,7	43,2	43,8	44,3	45,4	45,2	45,2
26. p,m, National co-financing of programmes funded by the Union		1,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
27. p,m, Cyclical component of unemployment benefits		-0,5	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
28. p,m, One-off expenditure included in the projections (levels, excluding EU funded measures)		0,0	0,0	0,4	0,0	0,7	0,0	0,0
29. Net nationally financed primary expenditure (before revenue measures) (=25-26-27-28-14)		452,7	42,4	42,5	43,4	43,6	44,0	44,0
Net nationally financed primary expenditure		growth rate						
30. Net nationally financed primary expenditure growth		6,3	5,8	8,9	3,5	3,2	4,2	
Balances		level	% of GDP					
31. Net lending/borrowing (= 7-23)	B.9	-3,8	-0,4	-0,9	-2,3	-2,8	-2,0	-2,2
32. Primary balance (= 31-14)	B.9-D.41p	3,5	0,3	-0,2	-1,6	-2,0	-1,0	-1,1
Cyclical adjustment		% of GDP						
33. Structural balance		-0,9	-0,3	-1,9	-1,6	-1,5	-1,6	
34. Structural primary balance		-0,2	0,4	-1,1	-0,7	-0,5	-0,6	
Debt		level	% of GDP					

35. Gross debt		482,2	45,2	43,4	45,0	47,8	48,5	49,2
36. Change in gross debt		1,1	-3,2	-1,8	1,6	2,8	0,6	0,7
37. Contributions to changes in gross debt								
38. Primary balance (= minus 32)			-0,3	0,2	1,6	2,0	1,0	1,1
39. Snowball effect			-2,7	-1,9	-1,6	-1,0	-0,9	-0,9
40. Interest expenditure (= minus 14)			0,7	0,7	0,7	0,9	1,0	1,0
41. Growth			-3,3	-2,2	-1,5	-1,2	-1,2	-1,2
42. Inflation			0,0	-0,4	-0,8	-0,7	-0,7	-0,7
43. Stock-flow adjustment (= 36-38-39)			-0,3	0,0	1,6	1,8	0,4	0,5
			%					
44. p,m, Implicit interest rate on debt (= 14 / DEBT(t-1))			1,5	1,6	1,8	2,0	2,2	2,2
		level	% of GDP					
45. Totale defence expenditure	COFOG 2	14,4	1,3	1,8	2,1	2,0	2,1	2,2
46. Defence investment	COFOG 2. P.51g	1,8	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2