



Centraal Planbureau

Keuzes in Kaart 2025-2028

Economische analyse van
verkiezingsprogramma's

VVD | D66 | GroenLinks-PvdA | CDA | ChristenUnie | Volt | JA21 | SGP

→ Hoofdstuk 1

→ De hoofdlijnen van de
verkiezingsprogramma's

1 De hoofdlijnen van de verkiezingsprogramma's

1.1 Inleiding

Dit is de elfde editie van Keuzes in Kaart, de doorrekening van verkiezingsprogramma's. Het doorrekenen van verkiezingsprogramma's is inmiddels een lange traditie. Voor u ligt de elfde editie, waaraan dit keer acht partijen deelnemen. We verwelkomen daarbij twee nieuwe deelnemers: Volt en JA21. GroenLinks en de PvdA doen ditmaal als gecombineerde partij mee.

Keuzes in Kaart beoogt de budgettaire keuzes van partijen concreet en vergelijkbaar te maken, en bepaalt vervolgens economische effecten zodat afruilen zichtbaar worden. Het doorrekenen dient twee doelen. Ten eerste worden voornemens van partijen geconcretiseerd in specifieke beleidsmaatregelen. Zo ontstaat een integraal en vergelijkbaar beeld van de budgettaire prioriteiten van partijen: waaraan willen ze geld uitgeven, willen ze de belastingen verhogen? Ten tweede worden de effecten bepaald op een aantal economische terreinen. Hiermee komen afruilen in beeld: elke partij kiest een andere balans tussen verschillende prioriteiten, zoals koopkracht, werkgelegenheid en de overheidsbegroting.

Brede welvaart is veel meer dan de budgettaire en economische gevolgen van beleid. Niet alles is in economische termen te vangen. De effecten in deze doorrekening vormen een belangrijk, maar zeker niet het enige element in de bredewelvaartsafweging die bij verkiezingen voorligt. De Analyse Leefomgevingseffecten Verkiezingsprogramma's (ALV) van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is daarom een waardevolle aanvulling op deze doorrekening.¹

Doordat de uitkomsten onzeker zijn, ligt de waarde van de doorrekening vooral in de onderlinge vergelijking van partijen. Hoe de economie zich in de kabinetsperiode gaat ontwikkelen, is misschien wel de voornaamste onzekerheid. De analyse van beleidseffecten is over het algemeen minder onzeker. Dat betekent dat aan de relatieve verschillen tussen de effecten van partijen meer waarde moet worden gehecht dan aan de precieze getallen achter de komma.

De uitvoering van veel beleidswijzigingen is weerbarstig; het zal uitdagend en in sommige gevallen onmogelijk zijn om de plannen binnen vier jaar te realiseren. Dit geldt in het bijzonder voor veel plannen in het belastingstelsel. In de doorrekening is er in de regel van uitgegaan dat hervormingen toch binnen vier jaar tot stand kunnen komen, om een goed beeld te geven van de consequenties van de beleidsrichting.

Deze publicatie is als volgt opgebouwd. Dit hoofdstuk vergelijkt de partijen op hoofdlijnen, tenzij anders vermeld, *inclusief het basispad*.² De navolgende hoofdstukken 2-9 gaan nader in op de verschillende partijen, daar zijn de effecten steeds *ten opzichte van het basispad* beschreven, omdat dit een beter beeld geeft van de accenten die de partij aanbrengt. Hoofdstuk 10 geeft een verantwoording, en hoofdstuk 11 geeft nadere toelichting op enkele specifieke onderwerpen. Hoofdstuk 12 bevat per partij alle doorgerekende maatregelen.

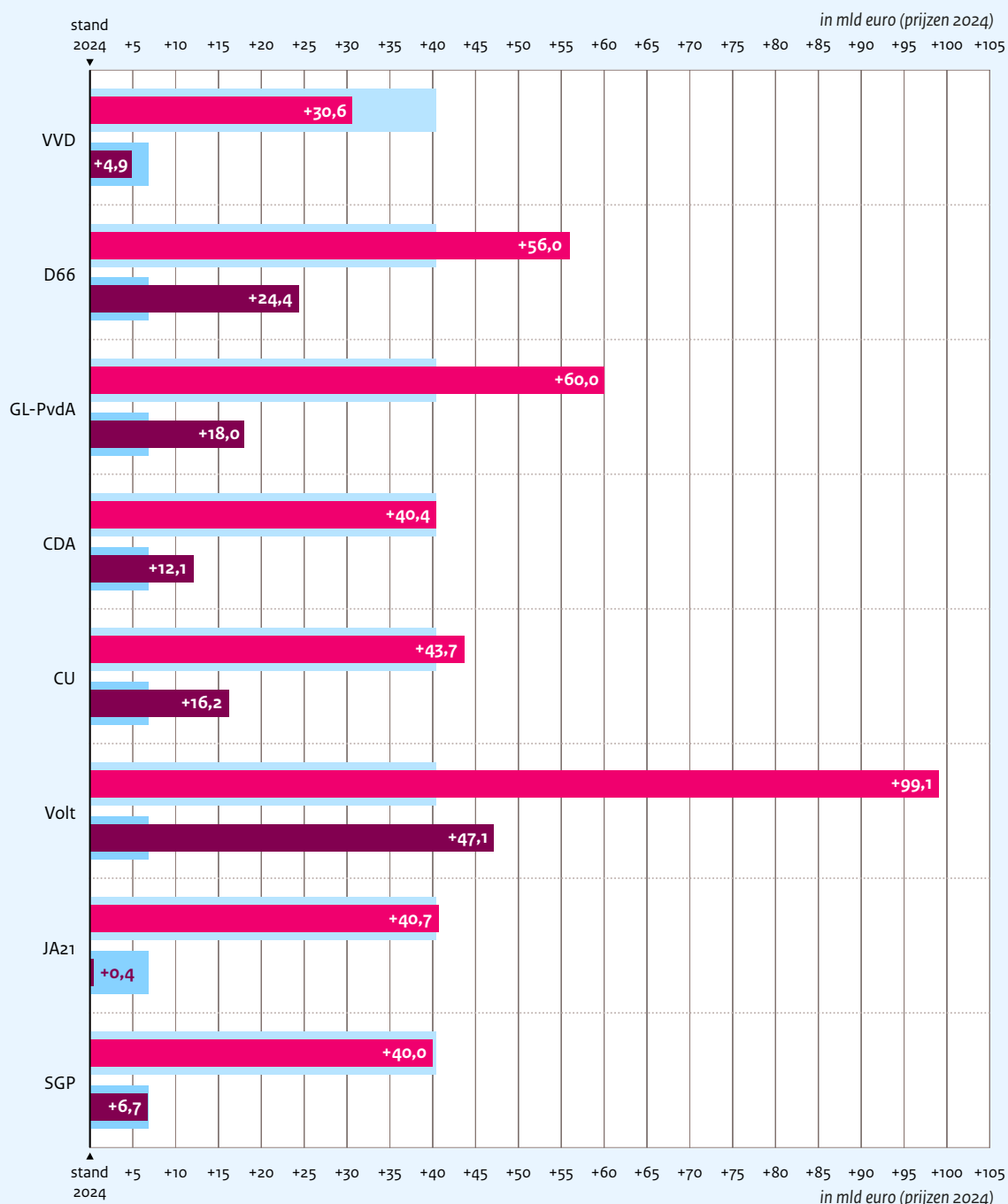
¹ Vijf partijen (VVD, D66, GL-PvdA, CU en Volt) hebben eveneens deelgenomen aan de ALV. Zie PBL, 2023, Analyse Leefomgevingseffecten Verkiezingsprogramma's 2023-2027 - Hoofdrapport. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving ([link](#)).

² Het basispad is de uitkomst bij ongewijzigd beleid, uitgangspunt daarbij is de cMEV-raming. Zie voor nadere toelichting 10.4 en de Startnotitie Keuzes in Kaart 2025 – 2028 ([link](#)).

Totaaloverzicht uitgaven en lasten

Verandering totale uitgaven en lasten (ontwikkeling van het basispad
+ effect van het beleidspakket van de partij) in 2028 ten opzichte van 2024

- verandering overheidsuitgaven, inclusief basispad
- verandering overheidsinkomsten (beleidsmatige lasten), inclusief basispad
- verandering basispad uitgaven
- verandering basispad inkomsten



Het basispad is de verwachte ontwikkeling bij ongewijzigd beleid, zie hoofdstuk 10. Partijen zijn geordend naar het aantal Tweede Kamerzetels dat zij bij de vorige verkiezingen hebben behaald. De data van de figuren kunt u downloaden via deze link: [databestand Keuzes in Kaart 2025-2028](#)

1.2 Algemeen beeld

In deze editie van Keuzes in Kaart valt op dat er duidelijke verschillen zijn in zowel de richting als in de mate waarin partijen wijzigingen aanbrengen in het beleid. Partijen zijn er ondanks de korte voorbereidingstijd in geslaagd om gevarieerde beleidspakketten samen te stellen, met herkenbare prioriteiten. Waar sommige partijen grote hervormingen willen doorvoeren, willen anderen vooral aan bestaande beleidsknoppen draaien. Ook de mate waarin en op welk terrein partijen dit doen verschilt, afhankelijk van hun prioriteiten. Er valt dus echt iets te kiezen.

De meeste partijen kiezen ervoor de overheidsfinanciën in de komende kabinetsperiode niet verder te laten verslechteren ten opzichte van het basispad. Dit staat in contrast met het expansieve begrotingsbeleid van de afgelopen jaren, dat ook in het basispad besloten ligt. Bij ongewijzigd beleid loopt het overheidstekort in 2028 op tot 3,6% bbp. De SGP houdt het tekort stabiel en bij JA21 loopt het iets op. Bij de overige partijen verbeteren de overheidsfinanciën ten opzichte van het basispad, waarbij de meeste partijen het tekort beperken tot rond de 3% bbp. Bij Volt verbetert het saldo tot -2,2% bbp, voor een belangrijk deel als gevolg van de afschaffing van de aftrekbaarheid van pensioenpremies, waardoor belastingopbrengsten uit de toekomst naar voren worden gehaald.

Vraagstukken als de toekomst van het toeslagenstelsel en het thema bestaanszekerheid zijn bij alle partijen terug te zien in hun keuzes, hoewel er grote verschillen zijn in de wijze waarop ze aan de oplossingen gestalte willen geven. Een deel van de partijen hervormt de sociale zekerheid door een verzilverbare heffingskorting (D66, CU) of een huishoudtoelage (Volt, JA21) in te voeren, en gelijktijdig (een deel van) de toeslagen af te schaffen. Veel partijen voeren beleid dat aangrijpt op de laagste inkomens, zoals een lager tarief in de eerste schijf in box 1 van de inkomstenbelasting, of het verhogen van het minimumloon, al dan niet gekoppeld aan sociale uitkeringen en/of toeslagen. Ook wordt er gericht inkomensbeleid gevoerd op huishoudens met kinderen. Hierdoor daalt bij alle partijen de kinderarmoede in meer of mindere mate ten opzichte van het basispad.

De meeste partijen maken keuzes om Nederland minder aantrekkelijk te maken voor immigranten, hoewel ze een verschillende aanpak voorstaan voor asielmigranten, internationale studenten en expats. De VVD, het CDA en JA21 nemen maatregelen om de asielinstroom te beperken, waardoor de kosten van asielopvang en het aantal uitkeringen lager uitkomen. De VVD, het CDA en de SGP richten zich op lagere studiemigratie, mede door het verplichtstellen van Nederlands in (de meeste) bacheloropleidingen. Fiscale regelingen voor expats, zoals de 30%-regeling, worden versoerd of afgeschaft door de meerderheid van de partijen (GL-PvdA, CDA, CU, Volt, SGP).

Veel partijen willen wijzigingen doorvoeren in het woonbeleid, maar de contrasten tussen partijen zijn groot. Een aantal partijen brengt wijzigingen aan in de fiscale behandeling van de eigen woning. Vier partijen (D66, GL-PvdA, CU en Volt) beperken de hypotheekrenteaftrek. De ChristenUnie en Volt beperken het eigenwoningforfait (EWF). Volt voert een belasting in op de winst bij verkoop van woningen en verhoogt de overdrachtsbelasting, JA21 schaft de overdrachtsbelasting juist af. GroenLinks-PvdA en de ChristenUnie willen een vpb-vrijstelling voor woningcorporaties invoeren, JA21 voert een verhuurderheffing voor woningcorporaties in. JA21 wil daarnaast afspraken maken met woningcorporaties om de huren te verlagen, de VVD bevriest de huren van sociale huurwoningen. GroenLinks-PvdA breidt de huurregulering uit en maximeert de huurstijging voor alle huurwoningen.

Verschillende partijen nemen maatregelen om de fiscale ruimte voor pensioensparen te beperken. Volt schaft de omkeerregeling voor nieuwe opbouw volledig af, GroenLinks-PvdA, de ChristenUnie en de SGP

verlagen de aftoppingsgrens en D66 en de VVD beperken de verplichte opbouw van pensioenpremies. Deze maatregelen leiden op korte termijn tot lagere pensioenpremies en meer overheidsinkomsten, maar in de toekomst tot lagere pensioenuitkeringen en minder belastinginkomsten. Hiernaast kiest een aantal partijen voor een flexibele AOW-leeftijd tot drie (D66, CDA, SGP) of vijf (VVD) jaar later.

1.3 Budgettaire keuzes - uitgaven

Het basispad bevat een forse stijging van de overheidsuitgaven in de komende kabinetsperiode, de helft van de partijen verhoogt deze verder. De VVD verlaagt de overheidsuitgaven ten opzichte van het basispad, maar per saldo stijgen de uitgaven ook bij deze partij. Het CDA, JA21 en de SGP houden de uitgavenstijging min of meer gelijk aan het basispad. In de verschillen tussen uitgavencategorieën worden de prioriteiten van partijen zichtbaar. Een deel van de partijen verhoogt de uitgaven aan sociale zekerheid, zorg en openbaar bestuur verder, terwijl andere partijen die uitgavenstijgingen juist willen beperken. Dit geldt ook voor onderwijs en internationale samenwerking. Veel partijen schrappen het resterende budget van het Nationaal Groeifonds, terwijl vrijwel alle partijen meer geld dan in het basispad willen uitgeven aan veiligheid en bereikbaarheid. De enige uitgavencategorie waarover echt overeenstemming bestaat, is defensie; alle partijen verhogen de defensie-uitgaven ten opzichte van het basispad.

Alle partijen laten de uitgaven aan sociale zekerheid oplopen. In het basispad stijgen deze uitgaven met bijna 14 mld euro vanwege een toename van het aantal AOW'ers door vergrijzing, een oplopende werkloosheid en stijgende lonen, die resulteren in hogere uitkeringen. De VVD, GroenLinks-PvdA, D66, de ChristenUnie en Volt verhogen het wettelijke minimumloon, waarbij de meeste partijen hier ook de uitkeringen en/of toeslagen aan koppelen. D66, de ChristenUnie, Volt en JA21 kiezen voor (stelsel)wijzigingen, die gevolgen hebben voor zowel de uitgaven als de lasten. Volt intensiveert het meest in de sociale zekerheid, door de introductie van een inkomensafhankelijke huishoudtoelage en een verhoging van de AOW, maar de partij schaft ook de zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderbijslag en het kindgebonden budget af. JA21 intensiveert ook door een inkomensafhankelijke huishoudtoelage. Deze partij schaft verder de zorgtoeslag, kinderbijslag en het kindgebonden budget af, en vervangt de huurtoeslag door een inkomensafhankelijke huurtoelage. D66 en de ChristenUnie voeren een verzilverbare heffingskorting in. Doordat de ChristenUnie de zorgtoeslag, kinderbijslag en het kindgebonden budget afschaft, buigt de partij per saldo om op uitgaven aan sociale zekerheid. D66 intensiveert per saldo in sociale zekerheid. Van de partijen zonder stelselwijziging intensiveren GroenLinks-PvdA en de SGP in de sociale zekerheid en buigen de VVD en het CDA erop om.

Ook de uitgaven aan zorg nemen bij alle partijen toe. In het basispad stijgen de zorguitgaven met 13 mld euro. Enkele partijen laten de zorguitgaven meer toenemen dan in het basispad, GroenLinks-PvdA het meest. Deze partij verlaagt het verplichte eigen risico met honderd euro per persoon. De VVD, D66, het CDA en de ChristenUnie bevriezen het eigen risico op het niveau uit 2024. GroenLinks-PvdA, de ChristenUnie en Volt breiden het basispakket in de zorgverzekeringswet (Zvw) uit. De VVD bevriest de inhoud van het basispakket, zodat deze niet langer automatisch meegroeit met de stand van wetenschap en praktijk. Alle partijen, behalve JA21, willen een hoofdlijnenakkoord afsluiten om de groei van de Zvw-uitgaven te dempen.

Partijen maken verschillende keuzes voor de financiën van de medeoverheden. D66, GroenLinks-PvdA, het CDA, de ChristenUnie en de SGP intensiveren in het gemeente- en provinciefonds. Daarmee beogen ze verschillende zaken, maar uiteindelijk hebben gemeenten en provincies vrijheid bij het besteden van deze middelen. We veronderstellen dat de netto-uitgaven aan medeoverheden vallen onder de functies openbaar bestuur en zorg. JA21 buigt om op het gemeente- en provinciefonds, de VVD alleen op het provinciefonds.

Ontwikkeling overheidsuitgaven 2025-2028

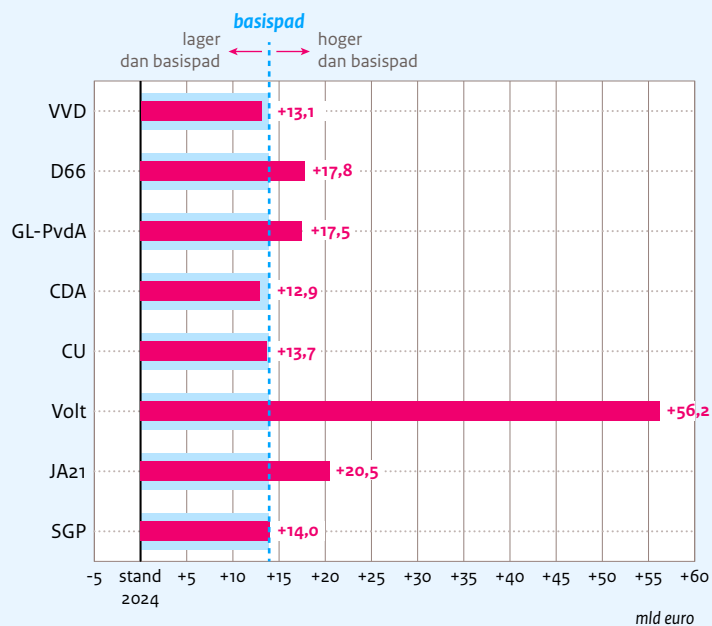
Verandering per uitgavecategorie 2028 ten opzichte van 2024, in mld euro (prijzen 2024)

■ verandering basispad

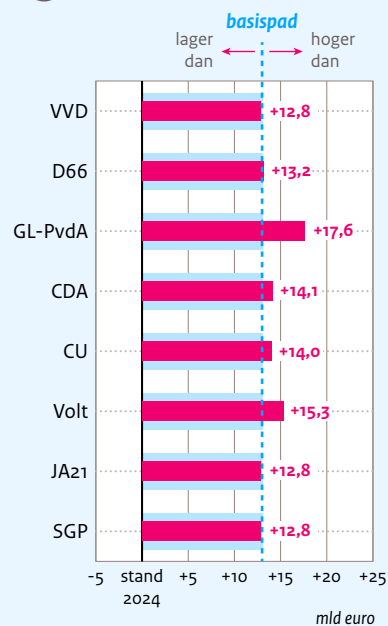
■ totale verandering (basispad + beleidspakket)



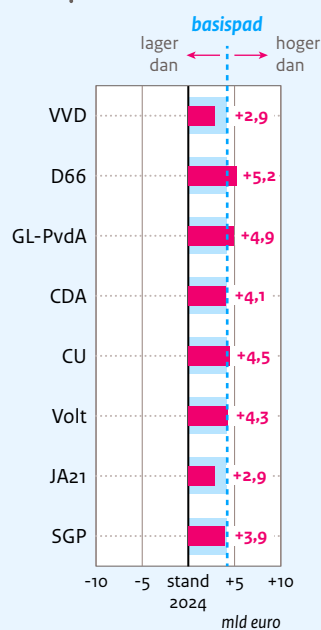
Sociale zekerheid



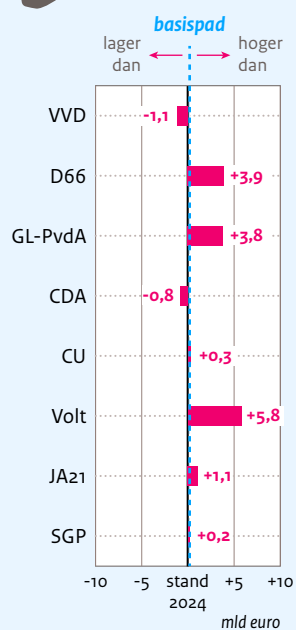
Zorg



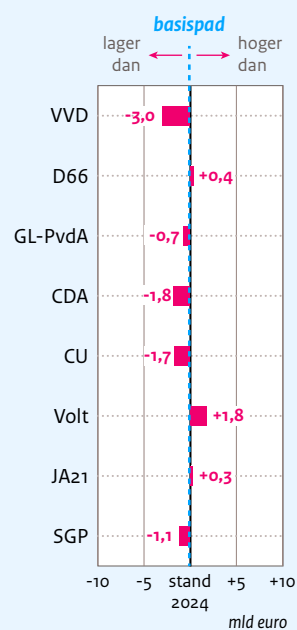
Openbaar bestuur



Onderwijs



Overdr. bedrijven



Het basispad is de verwachte ontwikkeling bij ongewijzigd beleid, zie hoofdstuk 10. Partijen zijn geordend naar het aantal Tweede Kamerzetels dat zij bij de vorige verkiezingen hebben behaald. De data van de figuren kunt u downloaden via deze link: [databestand Keuzes in Kaart 2025-2028](#)

Ontwikkeling overheidsuitgaven 2025-2028

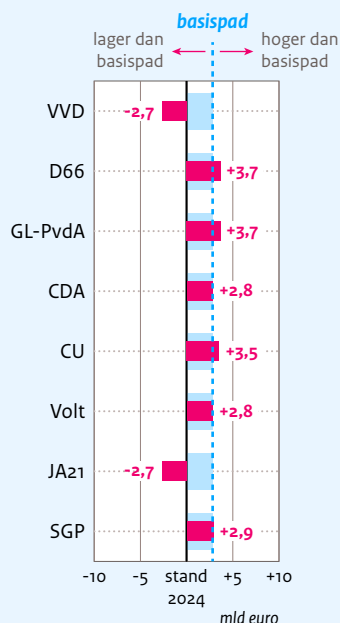
Verandering per uitgavecategorie 2028 ten opzichte van 2024, in mld euro (prijzen 2024)

verandering basispad

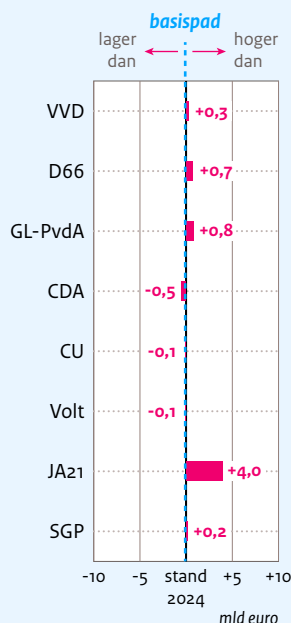
totale verandering (basispad + beleidspakket)



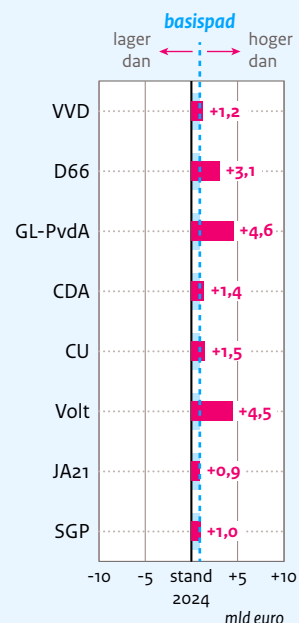
Int. samenwerking



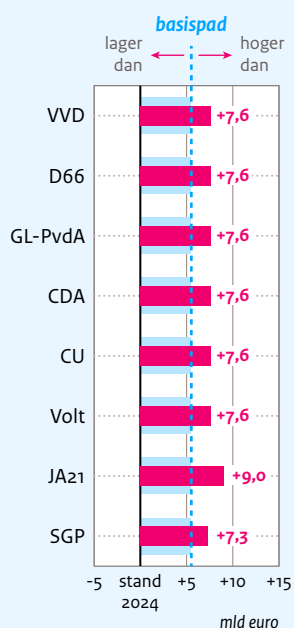
Veiligheid



Bereikbaarheid

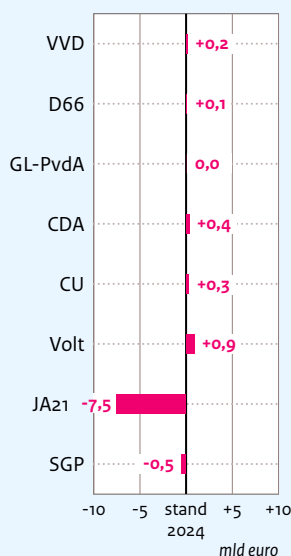


Defensie

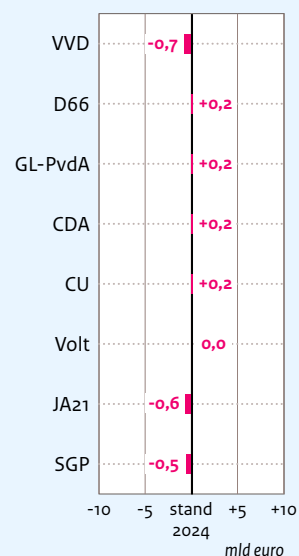


Klimaat en milieu

de categorieën Klimaat en milieu en Overig hebben geen basispad



Overig



Het basispad is de verwachte ontwikkeling bij ongewijzigd beleid, zie hoofdstuk 10. Partijen zijn geordend naar het aantal Tweede Kamerzetels dat zij bij de vorige verkiezingen hebben behaald. De data van de figuren kunt u downloaden via deze link: [databestand Keuzes in Kaart 2025-2028](#)

D66, GroenLinks-PvdA, het CDA, de ChristenUnie en Volt verruimen de belastingmogelijkheden van medeoverheden door het invoeren van extra heffingen (zoals een planbatenheffing, of nieuwe heffingen op basis van de onroerendezaakbelasting). De extra opbrengsten worden dan weer teruggesluisd naar de rijksbegroting.

Veel partijen schrappen het resterende budget van het Nationaal Groeifonds. De VVD, GroenLinks-PvdA, het CDA, de ChristenUnie en JA21 buigen het resterende budget van het groeifonds volledig om. De SGP laat minder dan de helft van het budget over. Volt en D66 laten het groeifonds ongemoeid. De uitgaven aan het groeifonds zijn geboekt onder de functie openbaar bestuur en overdrachten aan bedrijven.

De onderwijsuitgaven nemen bij veel partijen toe. Volt, D66, GroenLinks-PvdA intensiveren het meest. Bij de VVD en het CDA nemen de onderwijsuitgaven af. Meerdere partijen verhogen de beurzen voor studenten of de compensatie voor studenten onder het studievoorschotstelsel (D66, GL-PvdA, Volt). De VVD en het CDA buigen om op het fonds voor onderzoek en wetenschap, Volt intensificeert in de budgetten voor onderzoek en ontwikkeling.

Alle partijen verhogen de uitgaven aan defensie, bij internationale samenwerking lopen de keuzes uiteen. Alle partijen laten de uitgaven aan defensie meer toenemen dan in het basispad, JA21 het meest. Vooral D66, GroenLinks-PvdA en de ChristenUnie verhogen de uitgaven aan internationale samenwerking. De VVD en JA21 beperken ontwikkelingssamenwerking tot het verlenen van noodhulp, verplichte internationale bijdragen en opvang van vluchtelingen in de regio. Het CDA en Volt laten de uitgaven aan internationale samenwerking ongewijzigd ten opzichte van het basispad.

De meeste partijen intensiveren in veiligheid. JA21 intensificeert het meest in de binnenlandse veiligheid. Ook de VVD, D66, GroenLinks-PvdA en de SGP willen meer geld uitgeven aan veiligheid, alhoewel de invulling verschilt. Bij de ChristenUnie en Volt blijven de uitgaven aan veiligheid per saldo nagenoeg ongewijzigd. Het CDA buigt per saldo om op veiligheid.

Bij alle partijen stijgen de uitgaven aan bereikbaarheid. Enkele partijen kiezen voor duidelijk hogere uitgaven. D66, GroenLinks-PvdA en Volt kiezen voor zowel een kilometer- als een vrachtwagenheffing. Ook de ChristenUnie en de SGP voeren een vrachtwagenheffing in. Dit gaat gepaard met invoerings- en uitvoeringskosten. Het CDA voert een congestieheffing in. GroenLinks-PvdA, de ChristenUnie en Volt intensiveren in het openbaar vervoer, D66 en GroenLinks-PvdA maken het openbaar vervoer goedkoper in de daluren. De VVD, het CDA, de ChristenUnie en de SGP komen met beperkte intensiveringen in bereikbaarheid.

Bij de uitgaven aan klimaat en milieu zijn de uitgavenmutaties per saldo beperkt, alleen JA21 buigt hier veel om. GroenLinks-PvdA, JA21 en de SGP buigen een deel van het Klimaatfonds om. GroenLinks-PvdA intensificeert daarvoor in de plaats onder andere in verduurzaming van de gebouwde omgeving en energiebesparing, per saldo intensificeert de partij in het Klimaatfonds. De SGP voert een subsidie in voor innovatie in de opwekking van duurzame energie en intensificeert in verduurzaming van de gebouwde omgeving. JA21 buigt het meeste om op het Klimaatfonds, met uitzondering van de reserveringen voor kernenergie. GroenLinks-PvdA en JA21 schrappen het Transitiefonds landelijk gebied en natuur. Bij GroenLinks-PvdA staan daar een fonds voor de verduurzaming van de landbouw en andere intensiveringen tegenover. D66, de ChristenUnie, Volt en de SGP buigen om op het Transitiefonds; D66, Volt en de SGP stellen hier intensiveringen in natuur en milieu tegenover.

Ontwikkeling lasten per groep 2025-2028

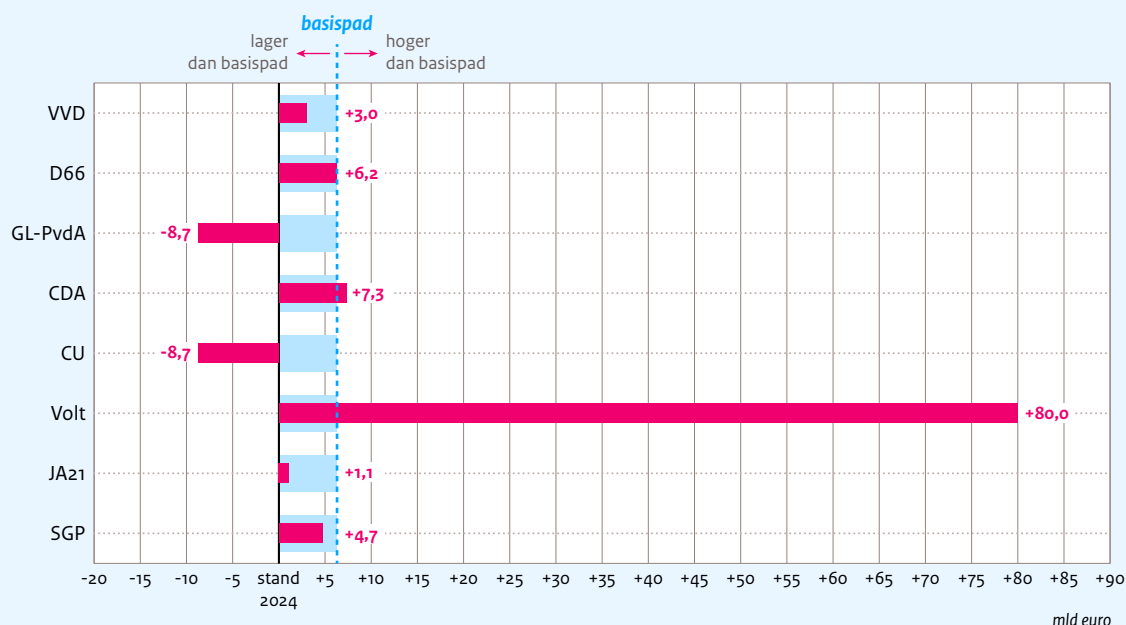
Verandering beleidsmatige lasten 2028 ten opzichte van 2024 naar groep, in mld euro (prijzen 2024)

■ verandering basispad

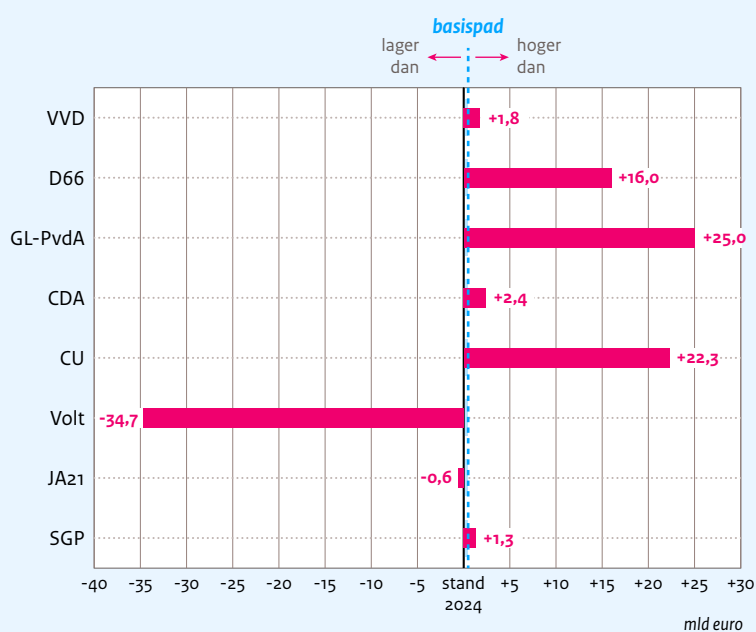
■ totale verandering (basispad + beleidspakket)



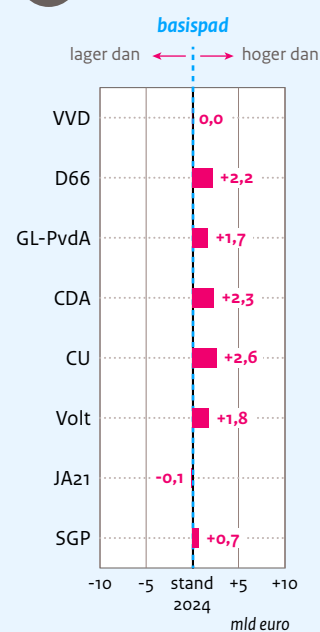
Lasten voor gezinnen



Lasten voor bedrijven



... buitenland



Het basispad is de verwachte ontwikkeling bij ongewijzigd beleid, zie hoofdstuk 10. Partijen zijn geordend naar het aantal Tweede Kamerzetels dat zij bij de vorige verkiezingen hebben behaald. De data van de figuren kunt u downloaden via deze link: [databestand Keuzes in Kaart 2025-2028](#)

Ontwikkeling lasten per categorie 2025-2028

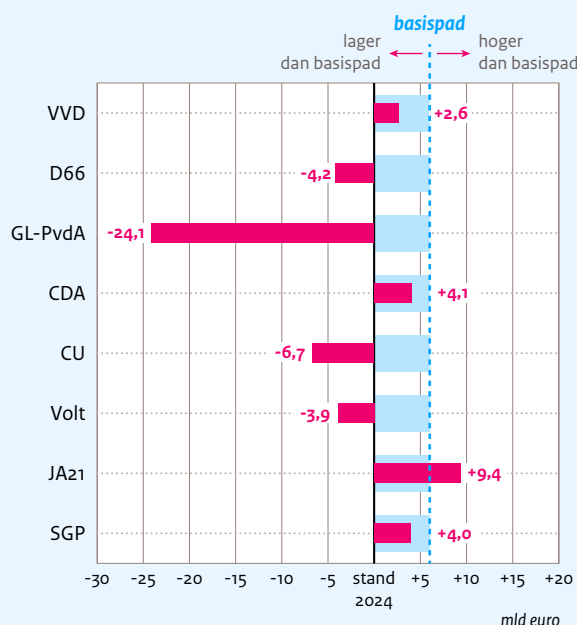
Verandering beleidsmatige lasten 2028 ten opzichte van 2024 naar categorie, in mld euro (prijzen 2024)

verandering basispad

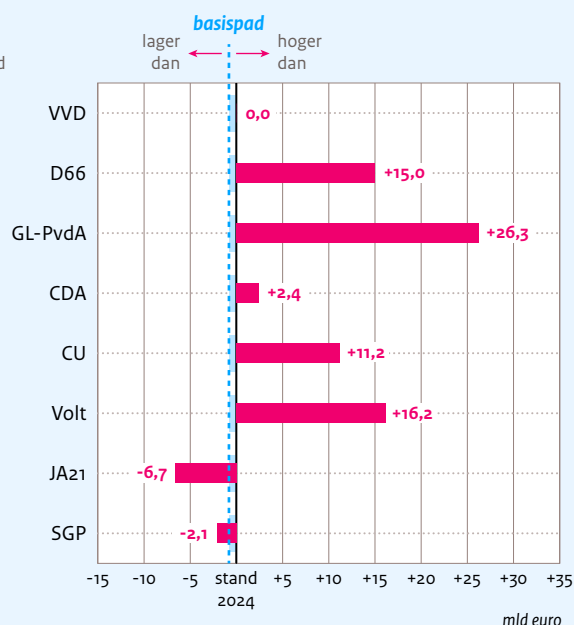
totale verandering (basispad + beleidspakket)



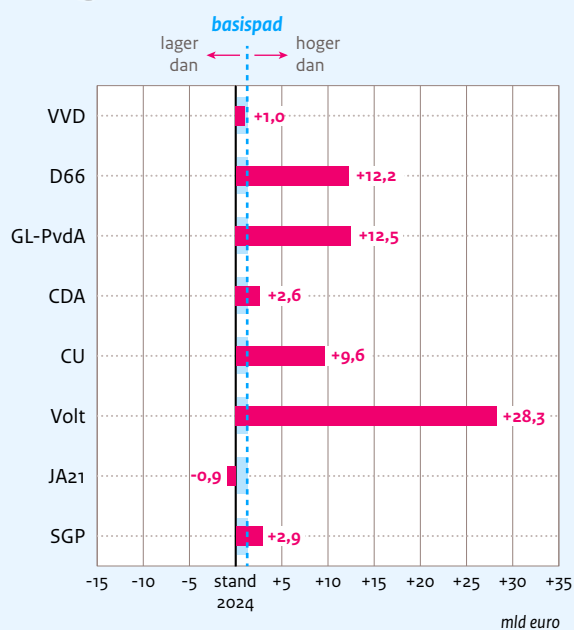
Lasten op inkomen en arbeid



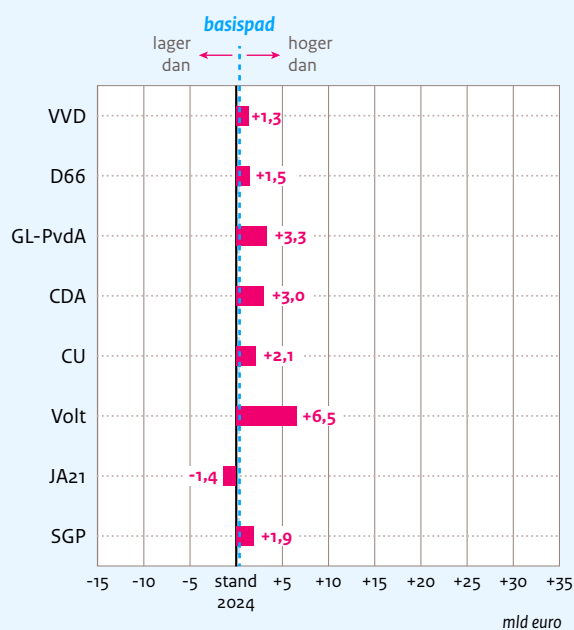
Lasten op vermogen en winst



Lasten op klimaat en milieu



Overige beleidsmatige lasten



Het basispad is de verwachte ontwikkeling bij ongewijzigd beleid, zie hoofdstuk 10. Partijen zijn geordend naar het aantal Tweede Kamerzetels dat zij bij de vorige verkiezingen hebben behaald. De data van de figuren kunt u downloaden via deze link: [databestand Keuzes in Kaart 2025-2028](#)

1.4 Budgettaire keuzes - lasten

Alle partijen verhogen de lasten.³ De verschillen zijn groot als wordt ingezoomd op wie de lasten betaalt (gezinnen, bedrijven, buitenland) of op de categorie waarop lasten worden geheven (arbeid en inkomen, winst en vermogen, klimaat en milieu). De meeste partijen (behalve JA21) verlagen de lasten op inkomen en arbeid ten opzichte van het basispad, terwijl ze de lasten op vermogen en winst (behalve JA21 en SGP) en klimaat en milieu (behalve VVD en JA21) verhogen.

De meeste partijen verlagen de lasten voor gezinnen ten opzichte van het basispad. In het basispad nemen de lasten voor gezinnen toe, onder meer door hogere Zvw-premies. In box 1 voeren partijen verschillende wijzigingen door, in de meeste gevallen maakt dit de inkomstenbelasting progressiever. D66 en de ChristenUnie voegen een extra tarief toe aan box 1. Het CDA kiest voor een vierschijvenstelsel, GroenLinks-PvdA voor een zesschijvenstelsel en Volt voert een zevenschijvenstelsel in met verschillende tarieven voor alleenstaanden, de meestverdiener en de minstverdiener in een paar. De SGP introduceert een splitsingsstelsel, waarin belastingheffing plaatsvindt door de belastbare inkomens van beide partners in een huishouden op te tellen en vervolgens aan elk van de partners de helft toe te kennen. Per saldo verlagen GroenLinks-PvdA en de ChristenUnie de lasten voor gezinnen het meest. De VVD, D66, JA21 en de SGP verlagen de lasten ook, maar minder dan de stijging uit het basispad. Volt verhoogt de lasten voor gezinnen fors, onder andere door hogere belastingtarieven en het afschaffen van aftrekposten. Daar staat een inkomensonafhankelijke toeslag tegenover aan de uitgavenkant.

Bij bijna alle partijen nemen de lasten voor bedrijven toe, alleen Volt en in mindere mate JA21 verlagen deze. D66, GroenLinks-PvdA en de ChristenUnie verhogen de lasten voor bedrijven het meest. D66 en GroenLinks-PvdA schaffen de maximumpremiegrens voor de IAB en de werknemersverzekeringen af. De ChristenUnie verschuift een groot deel van de zorgpremies van gezinnen naar bedrijven. Volt schaft de premies voor werknemersverzekeringen af, dit resulteert in een forse lastenverlichting voor bedrijven. Daarnaast voeren alle partijen wijzigingen in de vennootschapsbelasting (vpb) door, onder andere in tarieven en aftrekposten. Per saldo wordt de vpb verhoogd bij de VVD, D66, GroenLinks-PvdA, de ChristenUnie en Volt, terwijl de vpb bij het CDA, de SGP en JA21 wordt verlaagd.

De balans tussen lasten op inkomen en arbeid enerzijds en vermogen en winst anderzijds verschilt sterk tussen de partijen. D66, GroenLinks-PvdA, de ChristenUnie en Volt verlagen de lasten op inkomen en arbeid, Volt doet dat vooral via het afschaffen van de premies voor werknemersverzekeringen. Deze partijen verhogen tegelijkertijd de lasten op vermogen en winsten, onder andere door een vermogensbelasting in te voeren (naast een box 3-heffing op basis van werkelijk rendement). Ook verhogen deze partijen (en in mindere mate het CDA) de erf- en schenkbelasting, JA21 verlaagt deze juist. JA21 en de SGP verlagen per saldo de lasten op vermogen en winst.

Bij alle partijen, behalve bij JA21, nemen de lasten in de categorie klimaat en milieu toe. D66, GroenLinks-PvdA en Volt voeren een kilometerheffing in, deze partijen voeren daarnaast, net als de ChristenUnie en de SGP, een vrachtwagenheffing in. Het CDA introduceert een wegenvignet en een congestieheffing. De VVD, D66, GroenLinks-PvdA, de ChristenUnie, Volt en de SGP voeren een circulaire plastic-heffing in, daarnaast introduceren GroenLinks-PvdA en de ChristenUnie een verpakkingenbelasting. De energiebelasting wordt door alle partijen aangepast, het verschilt welke keuzes worden gemaakt op het gebied van tarieven en vrijstellingen. Veel partijen (D66, GL-PvdA, CDA, CU, Volt en SGP) verhogen de vliegbelasting. JA21 verlaagt de vliegbelasting juist.

³ Dit wil zeggen de lastenontwikkeling voor gezinnen, bedrijven en het buitenland die door beleid wordt veroorzaakt. Zie paragraaf 10.7 voor een toelichting.

1.5 De economische effecten in de kabinetsperiode

De effecten op economische groei zijn voor enkele partijen positief, bij de pakketten van andere partijen blijft de bbp-groei ongewijzigd of daalt deze licht ten opzichte van het basispad. Bij GroenLinks-PvdA nemen zowel de overheidsbestedingen als de consumptie van huishoudens toe, waardoor het gemiddelde effect op de bbp-groei op 0,4% per jaar uitkomt. Andere partijen met een positief effect op economische groei zijn de VVD, Volt en JA21, omdat de consumptie van huishoudens meer toeneemt dan in het basispad. Bij D66 en de ChristenUnie stijgen de overheidsbestedingen, maar vanwege een daling van de consumptie van huishoudens en de investeringen blijft de bbp-groei gelijk aan het basispad. Bij het CDA en de SGP is de economische groei licht lager dan in het basispad, bij het CDA is dat het gevolg van een negatief effect op consumptie, bij de SGP wordt dit veroorzaakt door een daling van de overheidsbestedingen.

De reële lonen dalen bij meeste partijen, en stijgen bij andere partijen ten opzichte van het basispad. De cao-lonen dalen ten opzichte van het basispad bij de VVD, D66, de ChristenUnie, JA21 en de SGP, omdat de lasten voor werknemers afnemen en dit in de loononderhandelingen een drukkend effect heeft op de loongroei. Bij GroenLinks-PvdA en het CDA blijven de cao-lonen gelijk aan het basispad. Alleen bij Volt nemen de cao-lonen met 2,1%-punt per jaar fors toe ten opzichte van het basispad, als gevolg van het afschaffen van de werkgeverspremies en de verbeterde terugvalpositie voor werknemers in het geval van werkloosheid. Bij de meeste partijen (D66, CU, Volt, JA21 en SGP) bewegen de reële lonen (gecorrigeerd voor inflatie zoals gemeten in de cpi) in dezelfde richting als de cao-lonen. Bij de VVD en GroenLinks-PvdA stijgen de reële lonen ondanks gelijkblijvende of dalende cao-lonen. Dat komt doordat de cpi minder stijgt dan in het basispad vanwege lagere huren.

Alle partijen zorgen voor een verlaging van de werkloosheid ten opzichte van de oploep in het basispad, maar de mate waarin dit gebeurt verschilt sterk. De grootste verschillen zijn het gevolg van de creatie van extra werkgelegenheid, vooral bij de overheid en in de zorg. Bijna alle partijen verlagen de reële arbeidskosten ten opzichte van het basispad. Daardoor neemt de werkgelegenheid in de marktsector toe bij de meeste partijen, hoewel de mate waarin per partij verschilt. Bij sommige partijen is de reden voor een lagere werkloosheid een daling van het arbeidsaanbod. Dit komt doordat (meer) werken financieel minder aantrekkelijk wordt, bijvoorbeeld doordat het verschil tussen inkomen uit werk en inkomen uit een uitkering kleiner wordt.

De macro-economische doorwerkingseffecten op de overheidsfinanciën zijn voor de meeste partijen beperkt, waarbij de samenstelling van het beleidspakket een belangrijke rol speelt. Als de overheid meer uitgeeft, leidt dit tot hogere werkgelegenheid en dito inkomens. Daardoor stijgen ook de belastinginkomsten en dalen de uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen. Dit noemen we doorwerkingseffecten. GroenLinks-PvdA, Volt en JA21 hebben per saldo een expansief pakket (het initiële tekort, voor doorwerkingseffecten, wordt groter), waardoor inverdieneffecten uit extra belastingopbrengsten ontstaan. Bij de andere partijen wordt het initiële tekort (voor doorwerkingseffecten) kleiner, maar is er toch geen sprake van grote negatieve doorwerkingseffecten, en bij sommige partijen (D66, CU) is er zelfs een licht positief doorwerkingseffect. Dit is het gevolg van de samenstelling van het pakket, omdat sommige lastenverzwaringen kleinere doorwerkingseffecten hebben dan andere lastenverlichtingen of intensiveringen.

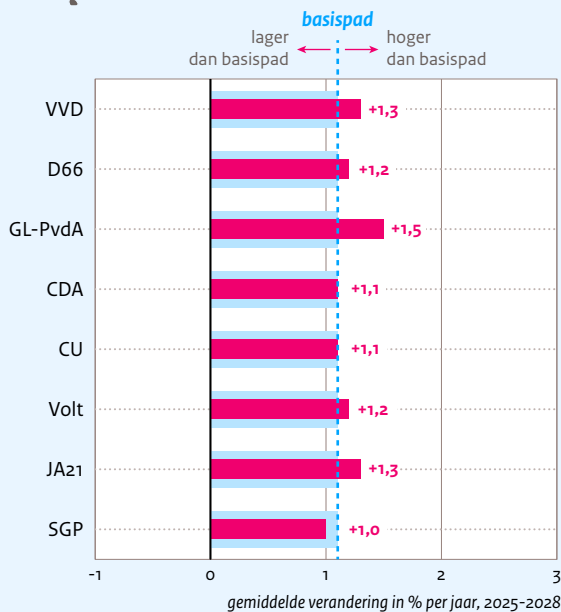
Macro-economische effecten 2025-2028

verandering basispad

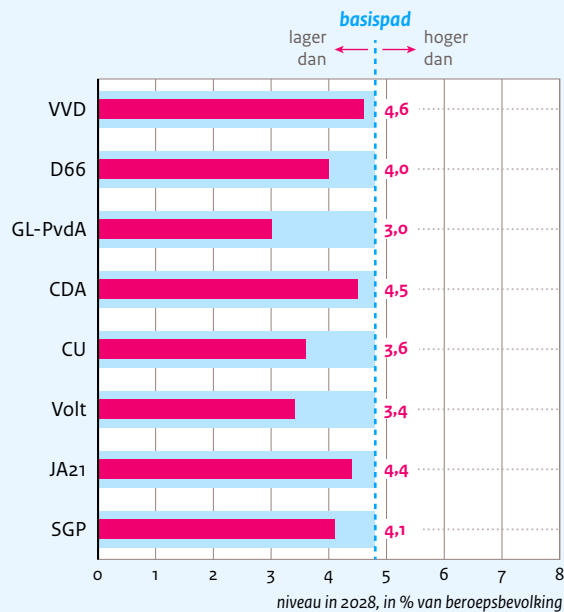
totale verandering (basispad + beleidspakket)



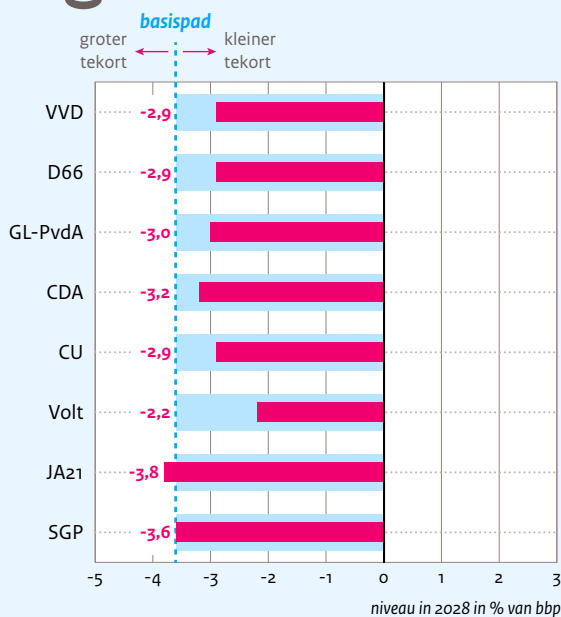
Economische groei



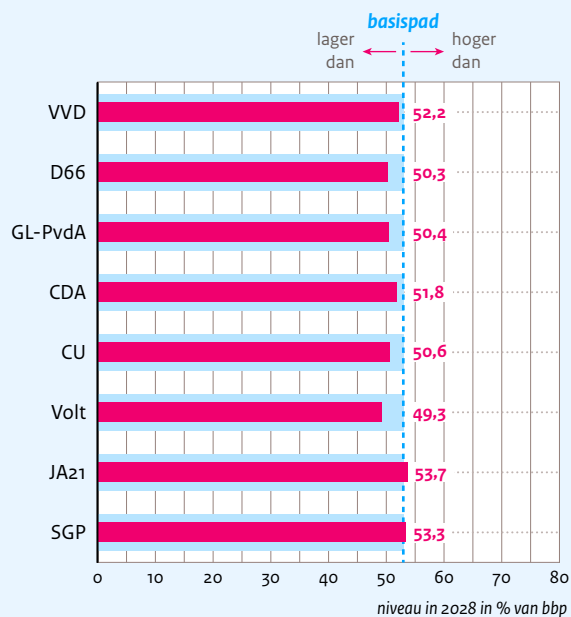
Werkloosheid



Begrotingssaldo



Overheidsschuld



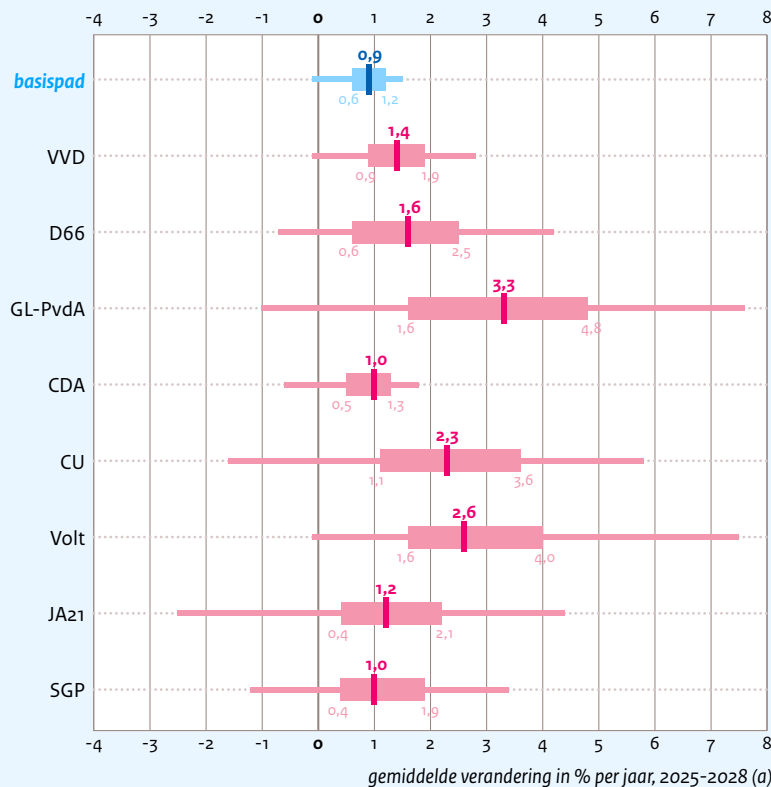
Het basispad is de verwachte ontwikkeling bij ongewijzigd beleid, zie hoofdstuk 10. Partijen zijn geordend naar het aantal Tweede Kamerzetels dat zij bij de vorige verkiezingen hebben behaald. De data van de figuren kunt u downloaden via deze link: [databestand Keuzes in Kaart 2025-2028](#)

Koopkracht en armoede 2025-2028

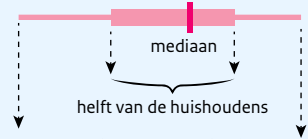


Koopkracht

statische koopkrachtontwikkeling (a) alle huishoudens (basispad + beleidspakket), gemiddelde verandering in % per jaar, 2025-2028



Hoe af te lezen?



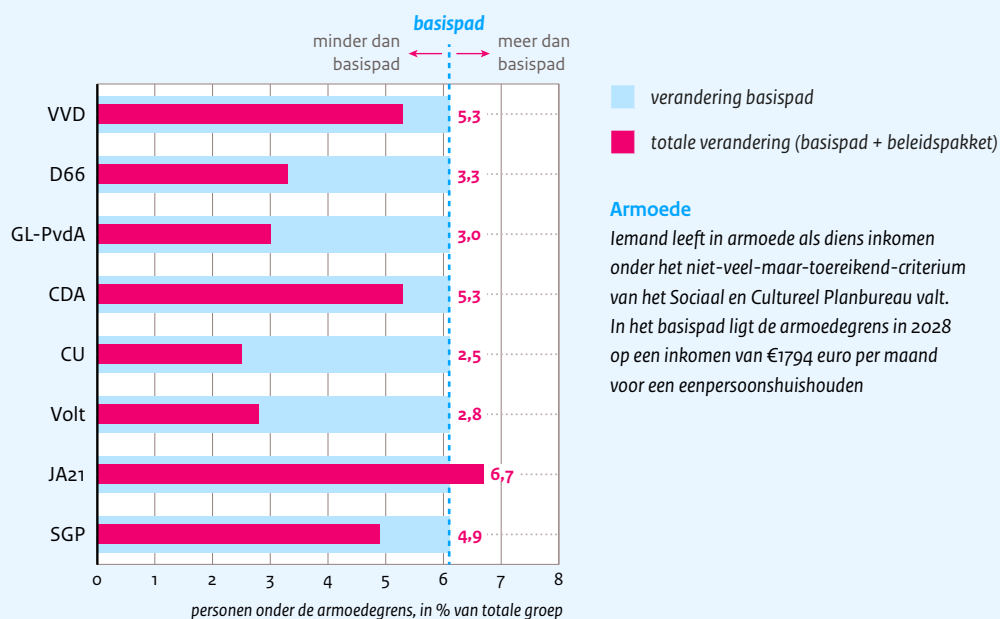
Laagste en hoogste waarde zijn afgekapt, de raming van het minimum en maximum is onnauwkeurig.

Een mediane koopkrachtontwikkeling van 1,3% voor alle huishoudens betekent dat de helft van de huishoudens een koopkrachtontwikkeling van 1,3% of lager heeft, en de andere helft 1,3% of hoger. Voor de helft van de huishoudens valt de koopkrachtontwikkeling binnen het roze balkje, met een kwart boven en een kwart onder de mediaan. De staarten van de boxplot laten de laagste en hoogste verandering zien.

(a) Statische koopkracht is exclusief incidentele inkomensveranderingen. Veranderingen als een andere baan vinden, werkloos raken, trouwen, scheiden of kinderen krijgen zitten niet in deze cijfers. De cijfers geven alleen inzicht in de directe gevolgen van beleidskeuzes



Armoede



Armoede

Iemand leeft in armoede als diens inkomen onder het niet-veel-maar-toereikend-criterium van het Sociaal en Cultureel Planbureau valt. In het basispad ligt de armoedegrens in 2028 op een inkomen van €1794 euro per maand voor een eenpersoonshuishouden

Het basispad is de verwachte ontwikkeling bij ongewijzigd beleid, zie hoofdstuk 10. Partijen zijn geordend naar het aantal Tweede Kamerzetels dat zij bij de vorige verkiezingen hebben behaald. De data van de figuren kunt u downloaden via deze link: [databestand Keuzes in Kaart 2025-2028](#)

Bij alle partijen stijgt de koopkracht in de komende kabinetsperiode, de spreiding tussen huishoudens is zeker bij stelselwijzigingen groot. In het basispad stijgt de koopkracht in doorsnee gemiddeld 0,9% per jaar, alle partijen zorgen in meer of mindere mate voor een verdere toename. Hoewel de koopkracht in doorsnee toeneemt, zijn de verschillen op huishoudniveau soms aanzienlijk. Dat laatste geldt in het bijzonder voor de ChristenUnie en Volt, die kiezen voor een stelselwijziging. Dit komt doordat in het basispad huishoudens met hetzelfde inkomen maar andere arbeids-, woon-, of huishoudenkenmerken in verschillende mate recht hebben op toeslagen, heffingskortingen of aftrekposten. Met het nieuwe stelsel vervalt dit onderscheid grotendeels, waardoor sommige huishoudens profiteren, en andere juist niet. Ook bij GroenLinks-PvdA is de spreiding groot, daar gaan vooral huishoudens met hoge vermogens er op achteruit.

Bij een deel van de partijen lopen de koopkrachteffecten voor verschillende groepen sterk uit elkaar. GroenLinks-PvdA, de ChristenUnie en Volt kiezen er het meest voor om de inkomensverschillen te verkleinen. Bij het CDA en de SGP verandert de inkomensverdeling uit het basispad niet wezenlijk, bij JA21 gaan de laagste inkomens er relatief wat op achteruit ten opzichte van het basispad. Bij een aantal partijen zijn er opvallende verschillen tussen inkomensbron of huishoudtype. Bij vrijwel alle partijen gaan uitkeringsgerechtigden er ten opzichte van het basispad meer op vooruit dan werkenden, dit verschil is het grootst bij GroenLinks-PvdA, de ChristenUnie en Volt. Bij JA21 leveren uitkeringsgerechtigden juist in ten opzichte van werkenden. Bij de SGP hebben alleenverdieners duidelijk een gunstigere koopkrachtontwikkeling dan tweeverdieners.

Bij de meeste partijen daalt de armoede. In het basispad leeft in 2028 6,1% van de bevolking in armoede. Alleen bij JA21 neemt de armoede toe, bij de overige partijen daalt de armoede, hoewel de mate waarin verschilt. Bij D66, GroenLinks-PvdA, de ChristenUnie en Volt wordt de armoede ongeveer gehalveerd in de komende kabinetsperiode. Als gevolg van gericht beleid is de daling van de kinderarmoede bij alle partijen groter dan de daling van de algemene armoede.

1.6 Effecten na de kabinetsperiode

In deze editie zijn geen langetermijnindicatoren opgenomen. De gerapporteerde effecten hebben, tenzij anders vermeld, betrekking op 2028, het einde van de komende kabinetsperiode. Waar effecten op de langere termijn duidelijk verschillen van de stand in 2028, wordt hiervan bij maatregelen wel melding gemaakt.

Voor sommige maatregelen geldt dat de budgettaire effecten op langere termijn afwijken van het bedrag in 2028. Voor een aantal maatregelen geldt dat ze structureel minder opleveren dan in 2028: ombuigingen op het Transitiefonds, het Nationaal Groeifonds en de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) hebben bijvoorbeeld structureel geen budgettair effect omdat de middelen alleen tijdelijk zijn begroot. Er zijn ook enkele maatregelen die op termijn juist budgettair meer opleveren dan in 2028, zoals de verplichting om alle artsen in loondienst te nemen (waarvoor initieel goodwill dient te worden afgekocht), of bepaalde maatregelen in de winst- en vermogenssfeer waar sprake is van aankondigingseffecten. Bij andere maatregelen kan er sprake zijn van grondslagerosie, zoals bij veel lasten op klimaat en milieu. Bij de partijen die kiezen voor beperking van de hypotheekrenteaftrek wordt een pad ingezet dat bij logische voortzetting uitmondt in volledige afschaffing, en dus een grotere besparing.

De effecten op de arbeidsmarkt zijn op lange termijn ook vaak anders dan in 2028. Veel partijen (GL-PvdA, CU, Volt, en in mindere mate D66, CDA en SGP) nemen maatregelen die (meer) werken financieel minder aantrekkelijk maken, waardoor het arbeidsaanbod structureel daalt ten opzichte van het basispad. Op langere termijn leidt een lager arbeidsaanbod tot minder werkgelegenheid. Daarnaast geldt dat positieve werkgelegenheidseffecten die worden veroorzaakt door extra banen in de collectieve sector op termijn verdwijnen doordat verdringing optreedt van banen in de marktsector.

Sommige partijen vergroten met hun beleid de inspanning om de nationale broeikasgasemissies te reduceren ten opzichte van het basispad. Het klimaatbeleid in het basispad is nagenoeg gelijk aan dat in de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2023 van het PBL. Uit de KEV blijkt dat het onzeker is of de klimaatdoelen gehaald worden.⁴ Naarmate partijen minder inspanning doen ten opzichte van het basispad nemen de risico's voor de leefomgeving toe. Overigens zijn niet alleen financiële maatregelen relevant voor reductie van broeikasgasemissies, ook normering kan een belangrijke rol spelen. Bij partijen die niet deelnemen aan de analyse van het PBL (CDA, JA21, SGP) bestaat daarop geen goed zicht. Sommige partijen (D66, GL-PvdA, CU, Volt) vergroten de inspanning om nationale broeikasgasemissies te reduceren ten opzichte van het basispad, met aanvullende middelen, beprijzing en/of normering. Voor de VVD, het CDA en de SGP geldt dat ze met hun maatregelen de inspanning ongeveer gelijk houden aan het basispad. JA21 verlaagt de inspanning ten opzichte van het basispad.

Op het gebied van stikstofreductie maken partijen verschillende keuzes. Het behalen van de stikstofdoelen is in het basispad onzeker, ook omdat het beleid op veel punten nog niet concreet is ingevuld. Net als voor klimaatbeleid brengt een lagere inspanning dan in het basispad risico's voor de leefomgeving met zich mee. Daarnaast neemt het risico toe dat economische activiteiten in het gedrang komen. Ook hier geldt dat naast financiële beleidsinstrumenten ook normering een rol kan spelen bij het behalen van reductie van stikstofemissies. Partijen maken verschillende keuzes ten opzichte van het basispad. Sommige partijen (D66, GL-PvdA, CU, Volt en in mindere mate de SGP) zetten daarbij meer in op beprijzing dan in het basispad. De VVD en het CDA nemen geen aanvullende budgettaire maatregelen op het gebied van stikstof, JA21 schrapt het Transitiefonds.

⁴ Zie PBL, 2023, Klimaat- en energieverkenning 2023 ([link](#)).

1.7 Tabellen⁵

Tabel 1.1 Overheidsfinanciën partijprogramma's

	Stand 2024	VVD	D66	GL-PvdA	CDA	CU	Volt	JA21	SGP	waarvan mutatie basispad 2025- 2028
	mld euro	totale verandering 2025-2028 in mld euro (beleidspakket + basispad)								mld euro
Overheidsuitgaven										
Sociale zekerheid	126,3	13,1	17,8	17,5	12,9	13,7	56,2	20,5	14,0	13,9
Zorg	106,4	12,8	13,2	17,6	14,1	14,0	15,3	12,8	12,8	13,0
Openbaar bestuur	93,9	2,9	5,2	4,9	4,1	4,5	4,3	2,9	3,9	4,2
Onderwijs	57,1	-1,1	3,9	3,8	-0,8	0,3	5,8	1,1	0,2	0,2
Overdracht bedrijven	22,9	-3,0	0,4	-0,7	-1,8	-1,7	1,8	0,3	-1,1	-0,1
Internat. samenwerking	20,0	-2,7	3,7	3,7	2,8	3,5	2,8	-2,7	2,9	2,8
Veiligheid	19,4	0,3	0,7	0,8	-0,5	-0,1	-0,1	4,0	0,2	-0,1
Bereikbaarheid	12,3	1,2	3,1	4,6	1,4	1,5	4,5	0,9	1,0	0,9
Defensie	13,5	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6	9,0	7,3	5,5
Klimaat en milieu		0,2	0,1	0,0	0,4	0,3	0,9	-7,5	-0,5	
Overig		-0,7	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	-0,6	-0,5	
Totale uitgaven	471,8	30,6	56,0	60,0	40,4	43,7	99,1	40,7	40,0	40,4

Tabel 1.2 Werkgelegenheid bij overheid en zorg

	basispad	VVD	D66	GL-PvdA	CDA	CU	Volt	JA21	SGP
	% per jaar	gemiddelde verandering in % per jaar, 2025-2028 (beleidspakket + basispad)							
Overheid	-0,1	-0,4	0,6	1,2	0,1	0,5	0,6	1,0	0,1
Zorg	1,8	1,5	1,8	2,9	1,9	2,1	1,8	1,8	1,9
Totaal	1,0	0,7	1,3	2,1	1,1	1,4	1,3	1,4	1,1

⁵ Door afronding kan de som van de cijfers in de tabellen afwijken van het totaal. De partijen worden gerapporteerd in volgorde van het aantal behaalde stemmen tijdens de vorige Tweede Kamerverkiezingen.

Tabel 1.3 Lastenontwikkeling partijprogramma's

	basispad	VVD	D66	GL-PvdA	CDA	CU	Volt	JA21	SGP
	mld euro	totale verandering 2025-2028 in mld euro (beleidspakket + basispad)							
Beleidsmatige lastenontwikkeling	6,8	4,9	24,4	18,0	12,1	16,2	47,1	0,4	6,7
... waarvan gezinnen	6,3	3,0	6,2	-8,7	7,3	-8,7	80,0	1,1	4,7
... waarvan bedrijven	0,5	1,8	16,0	25,0	2,4	22,3	-34,7	-0,6	1,3
... waarvan buitenland	0,0	0,0	2,2	1,7	2,3	2,6	1,8	-0,1	0,7
... waarvan inkomen en arbeid	6,0	2,6	-4,2	-24,1	4,1	-6,7	-3,9	9,4	4,0
... waarvan vermogen en winst	-0,8	0,0	15,0	26,3	2,4	11,2	16,2	-6,7	-2,1
... waarvan klimaat en milieu	1,3	1,0	12,2	12,5	2,6	9,6	28,3	-0,9	2,9
... waarvan overig	0,4	1,3	1,5	3,3	3,0	2,1	6,5	-1,4	1,9

Tabel 1.4 Belangrijkste indicatoren zorg

	Stand 2024	VVD	D66	GL-PvdA	CDA	CU	Volt	JA21	SGP	waarvan mutatie basispad 2025-2028
	mld euro	totale verandering 2025-2028 in mld euro (beleidspakket + basispad)								mld euro
Curatieve zorg (Zvw)										
Collectieve uitgaven (a)	58,1	5,6	5,6	1,1	6,0	5,4	7,2	5,8	7,1	5,8
Eigen betalingen (b) (in euro p.p.)	3,3 (222)	-0,4 (-28)	-0,4 (-28)	-0,3 (-20)	-0,4 (-28)	0,2 (14)	1,0 (65)	-0,1 (-9)	-0,4 (-26)	-0,1 (-9)
Langdurige zorg (Wlz)										
Collectieve uitgaven (a)	33,4	5,1	4,8	15,8	5,3	6,5	4,6	5,1	3,4	5,1
Overig (o.a. Wmo/Jeugd)	15,0	2,1	2,8	0,7	2,7	2,1	3,6	1,8	2,3	2,0
Collectieve zorguitgaven (a)	106,4	12,8	13,2	17,6	14,1	14,0	15,3	12,8	12,8	13,0

a) Nettobedragen

b) Dit betreft de eigen betalingen onder het verplicht eigen risico voor verzekerde curatieve zorg. In het basispad is het eigen risico 390 euro per persoon in 2028 (in prijzen 2024). In lopende prijzen is dit 435 euro. Merk daarbij op dat niet iedereen het eigen risico vol maakt.

Tabel 1.5 Macro-economische effecten 2025-2028

	mutatie basispad	VVD	D66	GL-PvdA	CDA	CU	Volt	JA21	SGP
	% per jaar	gemiddelde verandering in % per jaar, 2025-2028 (beleidspakket + basispad)							
Volume bestedingen en productie									
Bruto binnenlands product	1,1	1,3	1,2	1,5	1,1	1,1	1,2	1,3	1,0
Consumptie huishoudens	1,8	2,3	1,6	2,2	1,7	1,8	2,2	2,2	2,0
Overheidsbestedingen	2,1	1,9	2,7	3,2	2,1	2,4	2,3	2,3	1,5
Lonen en prijzen									
Cao-loon bedrijven	4,1	3,7	4,0	4,1	4,1	4,0	6,3	3,8	3,8
Inflatie (hicp, a)	2,2	1,9	2,5	2,3	2,4	2,4	3,1	2,0	2,2
Reële arbeidskosten bedrijven	1,8	1,7	1,6	1,6	1,8	1,7	1,0	1,5	1,5
Arbeidsmarkt									
Werkgelegenheid (gewerkte uren)	0,1	0,3	0,3	0,6	0,1	0,2	0,5	0,4	0,2
... waarvan marktsector	-0,2	0,1	0,0	0,0	-0,2	-0,2	0,2	0,1	-0,1
	2028, %	niveau in 2028 % (beleidspakket + basispad)							
Werkloze beroepsbevolking	4,8	4,6	4,0	3,0	4,5	3,6	3,4	4,4	4,1
Arbeidsinkomensquote bedrijven	73,2	73,6	73,8	73,9	73,7	74,1	73,1	73,0	73,4
a) geharmoniseerde consumentenprijsindex									

Tabel 1.6 Overheidstekort en overheidsschuld in 2028

	basispad	VVD	D66	GL-PvdA	CDA	CU	Volt	JA21	SGP
	% bbp	niveau 2028 in % bbp (beleidspakket + basispad)							
EMU-saldo	-3,6	-2,9	-2,9	-3,0	-3,2	-2,9	-2,2	-3,8	-3,6
Structureel EMU-saldo (a)	-3,0	-2,4	-2,3	-2,8	-2,5	-2,4	-1,7	-3,4	-3,0
EMU-schuld	53,0	52,2	50,3	50,4	51,8	50,6	49,3	53,7	53,3
a) feitelijk EMU-saldo gecorrigeerd voor de conjunctuur en bijzondere eenmalige factoren									

Tabel 1.7 Koopkracht uitgesplitst naar groepen en armoedecijfers

	basispad	VVD	D66	GL-PvdA	CDA	CU	Volt	JA21	SGP
	% per jaar	gemiddelde verandering in % per jaar, 2025-2028 (beleidspakket + basispad)							
Mediane koopkrachtontwikkeling (a)									
Alle huishoudens	0,9	1,4	1,6	3,3	1,0	2,3	2,6	1,2	1,0
Werkenden	1,1	1,6	1,9	3,1	1,1	2,2	2,4	1,4	1,4
Uitkeringsgerechtigden	0,6	1,6	2,5	7,1	1,1	4,6	6,5	0,7	1,3
Gepensioneerden	0,6	0,8	0,6	3,2	0,7	2,1	2,6	0,7	0,6
Naar inkomensgroepen (b)									
1-20% (<116% wml)	0,7	1,9	1,5	4,8	0,9	3,8	3,6	0,3	1,1
21-40% (116-184% wml)	0,8	1,4	1,6	4,3	1,0	2,9	2,9	1,2	0,9
41-60% (184-275% wml)	0,9	1,4	1,9	3,3	1,0	2,3	2,6	1,3	0,9
61-80% (275-405% wml)	1,0	1,4	1,7	2,8	1,1	1,8	2,5	1,3	0,8
81-100% (>405% wml)	1,1	1,3	0,9	1,2	1,0	1,2	2,1	1,6	1,2
		niveau in 2028 in % (beleidspakket + basispad)							
Personen in armoede	6,1	5,3	3,3	3,0	5,3	2,5	2,8	6,7	4,9
Kinderen in armoede	8,0	6,1	2,9	3,3	5,9	3,0	4,3	7,9	4,2
a) Een mediaan is de middelste waarde van een verdeling van cijfers, geordend van laag naar hoog. Een mediaan van 1,3% voor alle huishoudens betekent dat de helft van de huishoudens een effect van 1,3% of lager heeft, en de andere helft 1,3% of hoger. b) Bruto-inkomen uit arbeid of uitkering op huishoudniveau; het bruto minimumloon (wml) is in het basispad ongeveer 32.200 euro in 2028. De inkomensgroepen zijn verdeeld in vijf groepen van gelijke grootte in oplopende volgorde van inkomen, ieder 20% van alle huishoudens.									