



# Verantwoordingsdocument Centraal Economisch Plan 2024

## Bevat:

- Analyses van onder andere inflatie, arbeidsmarkt, koopkracht en armoede
- Overheidsfinanciën op korte en middellange termijn (2024-2032)
- Toelichting op onderliggende aannames



# Inhoudsopgave

Dit verantwoordingsdocument hoort bij het Centraal Economisch Plan 2024 ([link](#)). Het bevat een nadere onderbouwing van de raming op het vlak van de Nederlandse economie, de overheidsfinanciën, koopkracht en armoede.

1	De Nederlandse economie, 2024-2025 .....	3
1.1	Terugkeer naar gematigde economische groei .....	3
1.2	Krappe arbeidsmarkt houdt aan terwijl arbeidsaanbod en werkgelegenheid minder groeien dan voorheen .....	10
1.3	Inflatie daalt; loongroei met name dit jaar nog hoog.....	11
1.3.1	Prijzen.....	11
1.3.2	Lonen.....	13
2	Overheidsfinanciën .....	15
2.1	Overheidsuitgaven nemen toe .....	15
2.2	Dalende collectievelastendruk in 2024 van tijdelijke aard.....	18
2.3	Overheidstekort vanaf 2028 boven 3%.....	21
3	Koopkracht en armoede.....	24
3.1	Koopkracht verbetert in 2024 en stabiliseert in 2025.....	24
3.2	Armoede daalt in 2024, maar neemt daarna weer licht toe .....	30
	Verschillen meerjarencijfers CPB en departementen .....	32

# 1 De Nederlandse economie, 2024-2025

## 1.1 Terugkeer naar gematigde economische groei

Kort

- Na een jaar van stagnatie, keert de economie in 2024 en 2025 terug naar gematigde groei.
- In lijn met de wereldeconomie trekt ook de Nederlandse uitvoer weer aan.
- Een stijging van het besteedbaar inkomen leidt tot hogere consumptie.

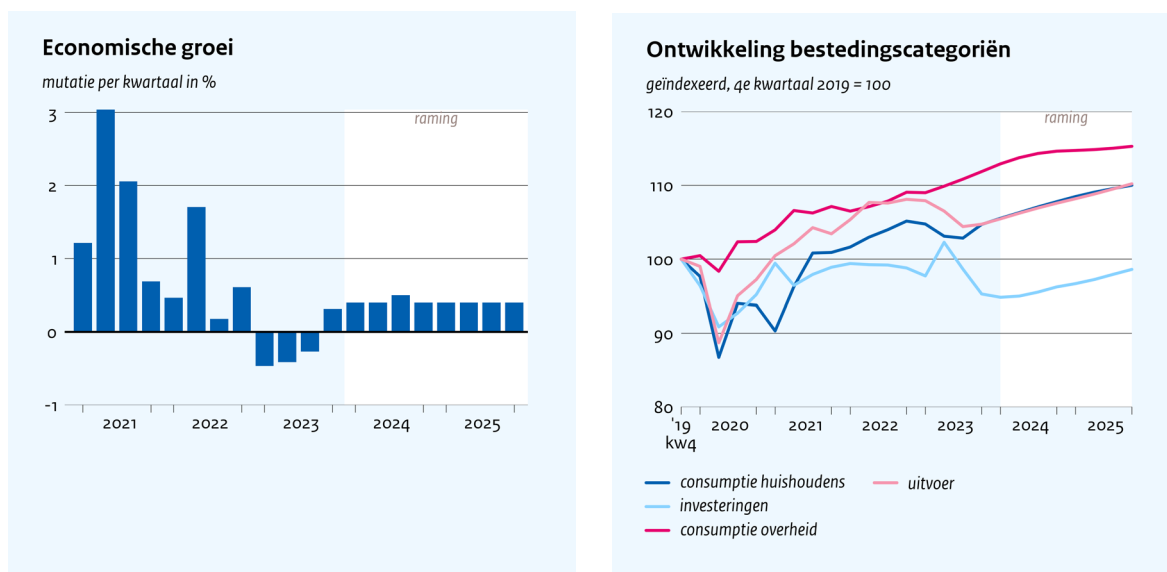
**Vooraf de consumptie van huishoudens en de overheidsbestedingen dragen de groei in 2024 en 2025.** De consumptie van huishoudens groeit in 2024 met 2,7%, nadat deze in 2023 vrijwel tot stilstand kwam. De groei van de particuliere consumptie blijft in 2025 hoog. Ook de overheidsconsumptie en -investeringen groeien door expansief beleid (zie hoofdstuk 2). De uitvoer neemt gedurende de hele ramingsperiode toe, maar door negatieve overloop wordt het groeicijfer van 2024 wat gedrukt ten opzichte van dat van 2025. De bedrijfsinvesteringen trekken pas aan vanaf de tweede helft van 2024 (zie figuur 1.1, rechts), waardoor we in 2024 nog een negatieve jaargroei zien.

**Het bbp-groeicijfer voor 2024 is iets lager dan dat voor 2025, maar dat komt voornamelijk door overloop vanuit 2023.** Zowel in 2024 als in 2025 ligt de geraamde bbp-groei tussen de 0,3% en de 0,5% per kwartaal (zie figuur 1.1, links); in beide jaren spreken we daarom van gematigde economische groei. In 2024 ligt de kwartaalgroei marginaal hoger dan in 2025. Dat desondanks de jaarlijkse bbp-groei in 2024 uitkomt op 1,1%, versus 1,6% in 2025, komt doordat het bbp in de eerste drie kwartalen van 2023 licht kromp. Door het statistische fenomeen 'overloop' leidt deze negatieve kwartaalgroei in 2023 tot een enigszins gedempt jaarcijfer over 2024.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Voor meer uitleg over dit statistische fenomeen, zie de toelichting op pagina 5 van de Verdieping bij het CEP van 2022 ([link](#)).

**Figuur 1.1 Gematigde kwartaalgroei van bbp en bestedingscategorieën in 2024 en 2025**



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

**De raming van rentes en energieprijzen is gebaseerd op marktprijzen.** Voor de raming van de rentes en de energieprijzen baseren wij ons op marktprijzen en *-futures*; dit zijn zogeheten “technische ramingen”.<sup>2</sup> De prijzen op financiële markten bevatten in principe alle relevante informatie en geven daarom een gemiddelde weer van wat marktdeelnemers verwachten. Voor de overige variabelen in de raming baseren we ons op een combinatie van expertise en modeluitkomsten.

### Internationale handel

**Het wereld-bbp neemt in 2024 en 2025 minder toe dan in voorgaande jaren, maar in de eurozone versnelt de groei.** De geraamde groei van het wereld-bbp komt in 2024 uit op 2,8%; voor volgend jaar ramen we deze op 3,0%. De groei wordt in 2024 geremd doordat er mondiaal nog steeds sprake is van krap monetair beleid als gevolg van de relatief hoge (maar wel dalende) inflatie. Tegelijkertijd leidt de dalende inflatie in combinatie met robuuste loongroei tot een geleidelijke verbetering van de reële inkomens van huishoudens. De economische groei voor de eurozone is met 0,9% voor 2024 gematigd, maar hoger dan in 2023 (0,6%). De relatief zwakke prestatie in 2023 hangt onder andere samen met relatief laag consumentenvertrouwen, vertraagde effecten van de energiecrisis en zwakte bij de bedrijfsinvesteringen. Voor 2025 wordt een groei van 1,6% verwacht. De Amerikaanse economie deed het in 2023 onverwacht goed met een bbp-groei van 2,4%, ondanks het verkrappende monetair beleid en de hoge inflatie. Dat was het gevolg van ruim budgettair beleid en doordat Amerikaanse huishoudens hun consumptie verhoogden, vanuit de tijdens de COVID-19-crisis opgebouwde extra besparingen. Nu die positieve impulsen geleidelijk eindigen, komt de economische groei in de V.S. de komende twee jaar lager uit.

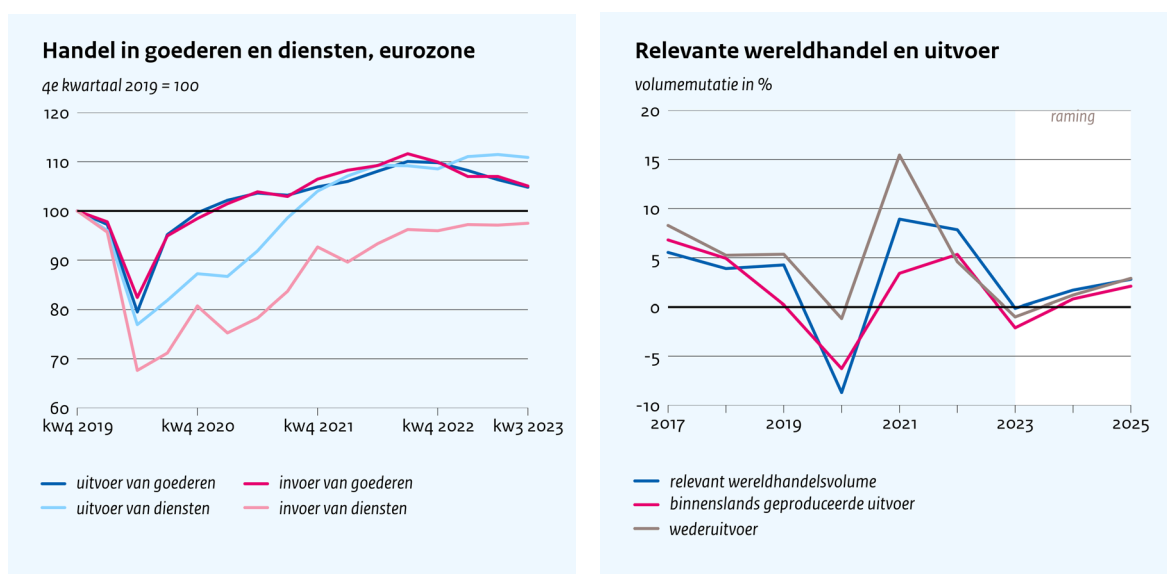
**Voor 2024 en 2025 verwachten we een ontwikkeling van de wereldhandel die grofweg in lijn is met de bbp-ontwikkeling.** De wereldhandel trekt in 2024 weer aan, na een zeer matige ontwikkeling in 2023. In 2023 heeft de vraagverschuiving van goederen naar (internationaal verhandelde maar vooral ook lokaal-geproduceerde) diensten de handel in goederen gedrukt. Ten tijde van de COVID-19-crisis nam door de vele lockdowns de vraag naar goederen fors toe, en die naar diensten sterk af. Sinds de heropening van de economie is de vraag naar goederen en diensten echter weer geleidelijk genormaliseerd. Hierdoor zijn de

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



handel in goederen en de handel van diensten als percentage van het bbp eind 2023 weer min of meer gelijk aan die van voor de pandemie.<sup>3</sup> De voor Nederland relevante wereldhandel heeft gedurende 2023 minder gepresteerd dan de algehele wereldhandel, en liet zelfs een beperkte krimp zien. Dit kwam door de relatief zwakke economische ontwikkeling in de eurozone – Nederlands belangrijkste handelspartner (zie figuur 1.2, links). Voor 2024 en 2025 verwachten we dat met het aantrekken van de Europese economie ook de relevante wereldhandel weer verder toeneemt.

**Figuur 1.2 Handel trekt geleidelijk aan tijdens de ramingsperiode**



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

**De Nederlandse uitvoer groeit in 2024 bescheiden, maar is in 2025 weer in lijn met de groei van de relevante wereldhandel.** Dat geldt voor zowel de uitvoer van binnenlands geproduceerde goederen en diensten als de wederuitvoer. In 2024 blijft de uitvoer met name achter vanwege overloop vanuit 2023 en doordat de groei van de relevante wereldhandel vooral in goederen zit. Het gewicht van dat laatste is in onze binnenlands geproduceerde uitvoer kleiner. De wederuitvoer groeit op kwartaalbasis juist harder dan de relevante wereldhandel, omdat die volledig goederen betreft. Het verschil tussen de Nederlandse uitvoer en de relevante wereldhandel in 2023 kan verschillende oorzaken hebben. Een mogelijke verklaring hiervoor is een verslechtering van de prijsconcurrentiepositie van de Nederlandse uitvoer in 2023: dat betekent dat Nederlandse producten relatief duurder worden ten opzichte van andere landen. Dit lijkt echter geen sluitende verklaring, omdat de verslechtering van de prijsconcurrentiepositie in 2023 ongeveer gelijk is aan de verbetering van de prijsconcurrentiepositie in de jaren daarvoor. Over meerdere jaren bezien zijn in Nederland geproduceerde goederen en diensten gemiddeld genomen dus niet veel duurder geworden ten opzichte van het buitenland. In de loop van 2024 gaat de binnenlands geproduceerde uitvoer weer meegroeien met de wereldhandel, maar ook niet zoveel als nodig zou zijn om het ontstane gat met de wereldhandel te dichten. In 2023 is het saldo op de lopende rekening sterk verbeterd, vooral omdat de daling van energieprijzen sterker doorwerkt in de invoer- dan in de uitvoerprijzen; in 2024 zet dit effect in mindere mate door. De ruilvoet herstelt hierdoor van de daling in 2021 en 2022.

<sup>3</sup> Zie ook figuur 1.8a in de OECD Economic outlook, Volume 2023, Issue 2 ([link](#)).

## Investerings

**In de loop van 2024 herstellen de bedrijfsinvesteringen langzaam van een flinke daling in de tweede helft van 2023.** Omdat bedrijven minder produceerden, zijn ook de investeringen in de tweede helft van 2023 verminderd, met name in machines en ICT-middelen. Producenten zijn momenteel relatief pessimistisch gestemd over de verwachte bedrijvigheid. Bovendien zorgen de gestegen rentes voor hogere kapitaalkosten, dat drukt de investeringen. De industriële productie trekt de komende jaren echter weer aan, waardoor bedrijven meer geneigd zijn om te investeren in uitbreidingen. De overheidsinvesteringen nemen sterk toe in 2024 en 2025 door investeringen in defensie, infrastructuur, klimaat en stikstof.

**Vanaf 2025 neemt de groei van de woninginvesteringen weer toe.** De woninginvesteringen dalen met 0,7% in 2024 voordat ze toenemen met 1,3% in 2025. De daling in 2024 kan worden verklaard door overloop uit 2023, door een negatieve marktdynamiek die doorwerkt vanaf 2023 en door een scherpe daling van de bouwvergunningen in 2023, wat duidt op minder bouwactiviteiten in de nabije toekomst. Positieve impulsen komen van een verwachte toename van het aantal transacties (veel mensen verbouwen immers bij het betrekken van een nieuwe woning), nadat het aantal woningtransacties in 2023 een historisch dieptepunt bereikte, en doordat de economie groeit. Deze positieve impulsen overheersen vanaf 2025.

Tabel 1.1: Kerngegevens internationale economie en handel, 2022-2025

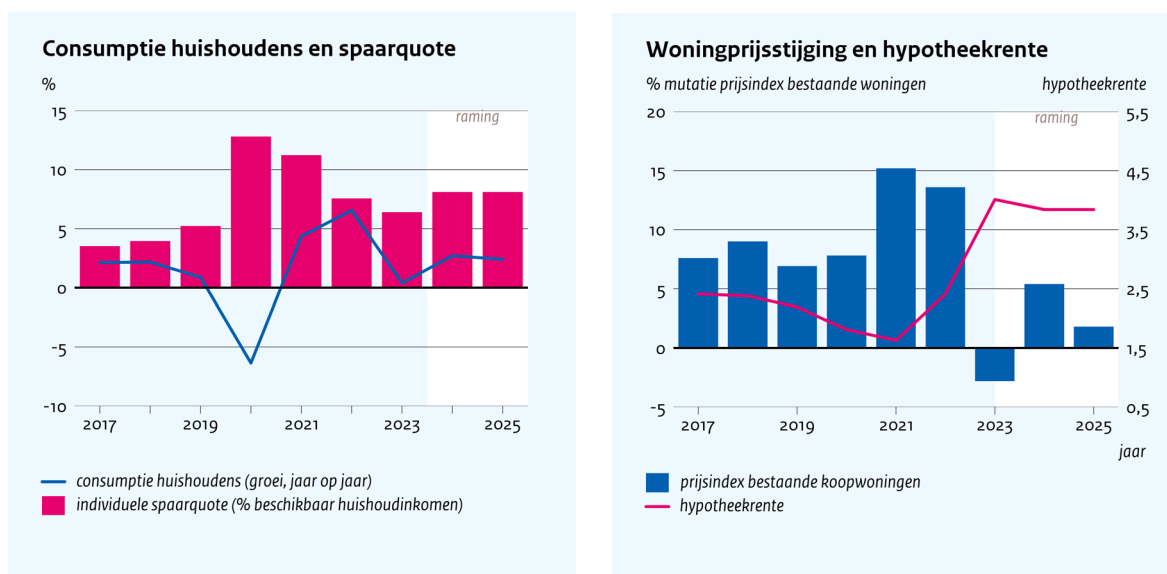
	2022	2023	2024	2025
	waarde in mld euro	mutaties per jaar in %		
<b>Internationale kerngegevens</b>				
Volume bbp wereld		3,1	2,8	3,0
Volume bbp eurozone		0,6	0,9	1,6
Wereldhandelsvolume goederen en diensten		1,0	2,8	3,0
Relevant wereldhandelsvolume goederen en dienst		-0,1	1,7	2,8
Eurokoers (niveau in dollar per euro)		1,08	1,10	1,11
Olieprijs (niveau in dollar per vat)		82,6	76,4	73,2
<b>Kerngegevens Nederlandse in- en uitvoer</b>				
Invoervolume goederen en diensten	795,2	-0,7	1,1	3,0
Invoerprijs goederen en diensten		-3,2	-0,1	1,4
W.O. binnenlandse markt	369,7	-0,1	3,5	2,0
Uitvoervolume goederen en diensten	898,7	-1,2	0,6	2,5
W.O. binnenslands geproduceerd	460,9	-2,1	0,8	2,1
Wederuitvoer	319,0	-1,0	1,2	2,9
Uitvoerprijs goederen en diensten		-0,7	1,1	1,5
w.o. binnenslands geproduceerd		2,6	3,8	2,0
Uitvoerprijs goederen en diensten exclusief energie	779,9	1,8	3,0	2,0
Marktprestatie (a)		-2,0	-0,9	-0,6
Concurrentenprijs (b)		-2,4	3,6	2,0
Prijsconcurrentiepositie (c)		-4,2	0,6	0,0
Saldo lopende rekening (niveau in % bbp)		10,1	10,3	10,1
<p>(a) Binnenslands geproduceerde uitvoervolume goederen en diensten minus relevant wereldhandelsvolumen goederen en diensten.                      (b) Goederen en diensten, exclusief grond- en brandstoffen.                      (c) Concurrentenprijs minus uitvoerprijs goederen en diensten exclusief energie.</p>				

## Huishoudens

**Het beschikbaar inkomen van huishoudens neemt fors toe, maar dit leidt slechts gedeeltelijk tot een stijging van de consumptie.** In 2024 en 2025 neemt het reëel beschikbaar inkomen fors toe doordat de lonen en uitkeringen meer stijgen dan de prijzen. Daarnaast geeft de lichte stijging van de woningprijzen de consumptie een klein extra zetje: huiseigenaren zien hun vermogen stijgen en zullen een deel hiervan voor consumptie aanwenden. Bij elkaar leidt dit tot een consumptiegroei van respectievelijk 2,7% en 2,4% in 2024 en 2025. De inkomensstijging leidt ook tot een toename van de besparingen: de spaarquote loopt in 2024 op naar 8,1%. Alhoewel dit aanzienlijk hoger ligt dan in de pre-coronajaren, lijkt een verdere toename van de consumptie niet aannemelijk, onder meer vanwege het nog altijd sterk negatieve consumentenvertrouwen.

**Huizenprijzen stijgen naar verwachting in 2024 om in 2025 af te vlakken.** De onrust op de woningmarkt lijkt voorbij: na een korte periode van dalende woningprijzen (juli 2022–mei 2023) zitten prijzen van bestaande koopwoningen weer in de lift. In 2024 zet deze stijging naar verwachting door, onder invloed van een licht dalende hypotheekrente en stijgende inkomens. Het jaargemiddelde van de prijsindex komt naar verwachting 5,4% hoger uit dan in 2023. Prijzen zijn daarmee weer op het niveau van de (voorlopige) piek in 2022, terwijl de rentestand substantieel hoger is dan toen. De betaalbaarheid van wonen staat voor nieuwe kopers daardoor behoorlijk onder druk. Dit leidt er naar verwachting toe dat woningprijzen in 2025 nog maar beperkt toenemen (1,8%), ondanks verdere inkomensgroei.

**Figuur 1.3** Consumptie en besparingen nemen beide toe, terwijl woningprijzen een plateau bereiken



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

Tabel 1.2: Kerngegevens bestedingscategorieën, 2022-2025

	2022	2023	2024	2025
	waarde in mld euro	mutaties per jaar in %		
<b>Kerngegevens consumptie</b>				
Totale consumptie huishoudens (volume)	411,1	0,4	2,7	2,4
Totaal reëel beschikbaar huishoudinkomen (volume)	446,7	-1,0	4,7	2,4
Huizenprijs		-2,8	5,4	1,8
Overheidsconsumptie (volume)	240,5	2,6	3,2	0,9
Individuele besparingen (% beschikbaar huishoudinkomen) (a)		6,4	8,1	8,1
volumemutaties per jaar in %				
<b>Kerngegevens investeringen</b>				
Bedrijfsinvesteringen (exclusief woningen en voorraden)	117,8	3,4	-5,3	2,3
Investeringen in woningen	51,9	-1,3	-0,7	1,3
Overheidsinvesteringen	30,3	0,3	3,6	5,4
(a) Inclusief collectieve besparingen (saldo pensioenpremies en pensioenuitkeringen).				

## 1.2 Krappe arbeidsmarkt houdt aan terwijl arbeidsaanbod en werkgelegenheid minder groeien dan voorheen

Kort

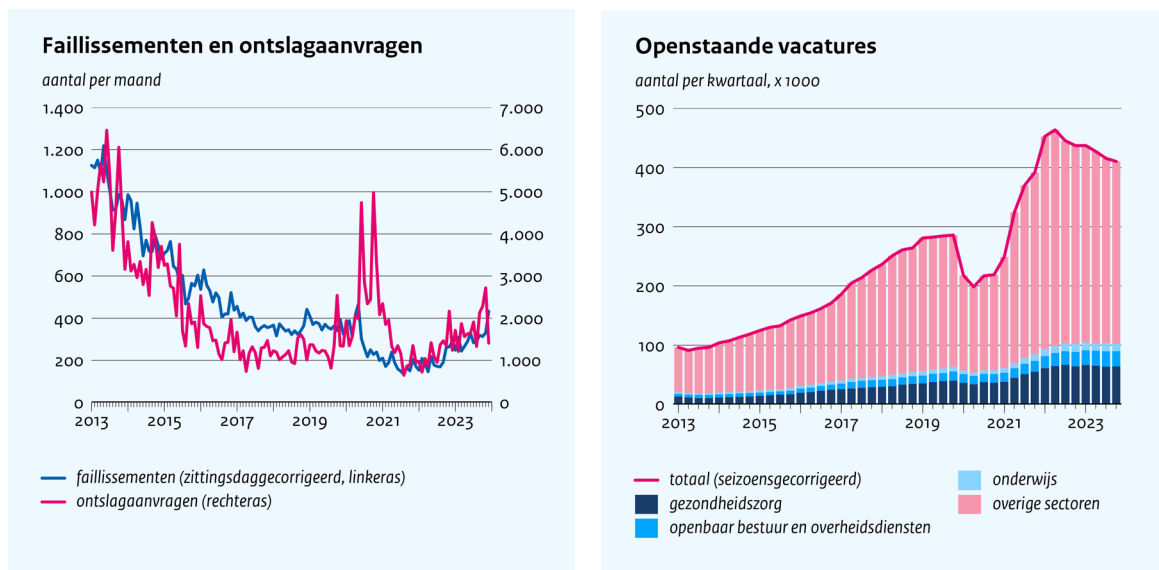
- De groei van de werkgelegenheid vertraagt.
- Ook het arbeidsaanbod groeit in de ramingsperiode minder hard dan de afgelopen jaren.
- De arbeidsmarkt blijft krap, alhoewel de dynamiek weer wat toeneemt.

**De werkgelegenheid groeit in de komende twee jaar gematigd.** De economische stagnatie in 2023 heeft de werkgelegenheidsgroei in de marktsector geremd. In de komende twee jaar trekt de groei weer wat aan, maar door overloop wordt dit pas zichtbaar in het jaarcijfer van 2025 (zie tabel 1.3). Terwijl de baangroei in de marktsector laag is, blijft de baangroei bij de overheid en in de zorg sterk, door hoge overheidsconsumptie.

**De groei van het arbeidsaanbod vlakt af in 2024 en 2025.** Het arbeidsaanbod is in de jaren na de coronapandemie sterk gegroeid. De arbeidsmarktkrapte heeft voor nieuwe toetreders op de arbeidsmarkt gezorgd. Daarnaast was in 2022 en 2023 sprake van hoge immigratie. In de komende twee jaar vertraagt de groei van het arbeidsaanbod (zie tabel 1.3). Dit komt ten eerste doordat de bevolkingsgroei geleidelijk afneemt: het geraamde migratiesaldo ligt in 2024 en 2025 lager dan de afgelopen twee jaar. Ten tweede stijgt de participatiegraad minder hard dan voorheen, omdat er steeds minder mensen overblijven die nog structureel tot arbeidsdeelname kunnen worden aangezet.

**De krapte op de arbeidsmarkt houdt aan, ook al loopt de werkloosheid in 2024 en 2025 licht op.** Het aantal faillissementen en ontslaanvragen neemt toe, waardoor de arbeidsmarkt weer wat dynamischer wordt (zie figuur 1.4, links). We verwachten dat deze trend doorzet. Tegelijkertijd blijft de arbeidsvraag naar verwachting hoog: de werkgelegenheid groeit licht en er zijn nog steeds veel vacatures te vullen (zie figuur 1.4, rechts). Mensen die hun baan verliezen, kunnen vermoedelijk snel nieuw werk vinden. De werkloosheid loopt dan ook licht op naar 3,7% in 2024 en 3,9% in 2025.

**Figuur 1.4 De dynamiek op de arbeidsmarkt stijgt; de arbeidsvraag blijft hoog**



Bron: CBS en UWV ([link](#)).

Tabel 1.3: Kerngegevens arbeidsmarkt (a)

	2023	2023	2024	2025
	niveau	mutatie		
Arbeidsaanbod (dzd personen) (b)	10.666	159	80	50
		mutatie in %		
Beroepsbevolking 15 tot 75 jaar (dzd personen)	10.095	2,0	1,0	0,7
Werkzame beroepsbevolking (dzd personen)	9.737	2,0	0,9	0,5
		mutatie in %		
Werkgelegenheid (mln gewerkte uren)	14.370	0,5	0,6	0,6
W.V. Marktsector (c)	10.846	0,3	0,0	0,6
Gezondheidszorg en welzijnszorg	1.897	1,2	2,8	1,3
Overheid en onderwijs	1.626	1,2	1,8	-0,5
		niveau		
Werkloosheid (dzd personen)		358	380	405
Werkloosheid (% van beroepsbevolking)		3,5	3,7	3,9

(a) Beroepsbevolking en werkloosheid volgens internationale definitie.

(b) Arbeidsaanbod is gedefinieerd als de som van werkzame personen volgens de Nationale Rekeningen en de werkloze beroepsbevolking volgens de Enquête Beroepsbevolking.

(c) Marktsector: bedrijven exclusief zorg.

## 1.3 Inflatie daalt; loongroei met name dit jaar nog hoog

### 1.3.1 Prijzen

Kort

- De inflatie van de meeste cpi-componenten keert weer terug naar lagere niveaus.
- De huren nemen meer toe dan in de afgelopen jaren.
- De loongroei blijft nog wat langer hoog, waardoor reële lonen vooral in 2024 stijgen.

**In de raming voor 2024 en 2025 blijven de energietarieven voor consumenten stabiel, waardoor de bijdrage van de energieprijzen aan het totale inflatiecijfer beperkt is.** Sinds maart 2023 is de marktprijs voor gas gestabiliseerd en volgens de TTF-futures van week 2 (8 januari tot en met 12 januari) blijft de gasprijs ook in de ramingsperiode stabiel: gemiddeld 32 euro per MWh in 2024 en 34 euro per MWh in 2025. Onder de veronderstelling dat de prijsontwikkelingen op de gasmarkt vertraagd doorwerken op de variabele leveringstarieven voor consumenten, blijft het consumententarief voor gas (exclusief belastingen) dan ook stabiel gedurende de ramingsperiode (zie figuur 1.5, links).<sup>4</sup> Mede hierdoor is de bijdrage van energie aan de totale inflatieraming – ondanks het wegvallen van het prijsplafond – dit jaar vrijwel nihil (zie figuur 1.5,

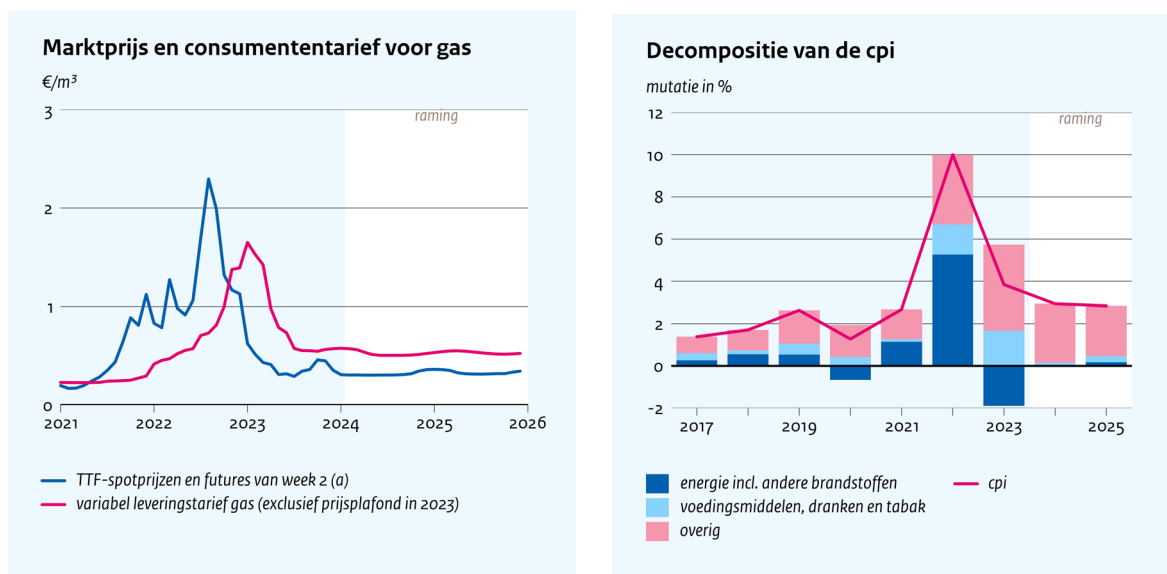
<sup>4</sup> De elektriciteitstarieven voor consumenten zijn in deze raming een vaste fractie van de gastarieven voor consumenten en blijven dus ook stabiel.

rechts). De uitgestelde verhoging van de brandstofaccijns zorgt ervoor dat de brandstofprijzen pas in 2025 (in plaats van dit jaar) de energie-inflatie enigszins verhogen.

**De voedselinflatie is fors lager dan afgelopen jaar, hoewel de voedselprijzen in de ramingsperiode weer langzaam zullen oplopen.** Doordat de grootste stijgingen van de producenten- en consumentenprijzen voor voedsel alweer enige tijd achter de rug zijn, zal de voedselinflatie in de ramingsperiode fors lager uitkomen. We veronderstellen dat de producentenprijzen voor voedsel in de ramingsperiode wel weer zullen oplopen, in lijn met de gemiddelde ontwikkeling die we vóór 2022 hebben gezien. Deze prijzen worden met vertraging doorberekend aan consumenten. Hierdoor is de geraamde voedselinflatie voor consumenten in 2024 licht positief en ligt deze in 2025 rond het langjarig gemiddelde.

**Ook de kerninflatie – gedefinieerd als de prijsontwikkeling exclusief energie, voedingsmiddelen, alcoholhoudende dranken en tabak – loopt terug, maar blijft wel relatief hoog.** Voor 2024 verwachten we dat de in 2023 ingezette daling van de kerninflatie aanhoudt en dus zal resulteren in een lager jaarcijfer. De kerninflatie blijft in 2024 echter boven het langjarig gemiddelde liggen. De hoge loongroei heeft een opwaarts effect op de kerninflatie, wat voornamelijk tot uiting komt in de diensteninflatie. Voor 2025 veronderstellen we dat de kerninflatie verder terugloopt omdat de geraamde loongroei daalt, en deze ook steeds meer ten koste gaat van winstmarges bij bedrijven. Toch komt de raming van de kerninflatie ook volgend jaar nog boven de 2% uit. Dit is mede het resultaat van de verwachte huurstijgingen (zie onder), die hoofdzakelijk in 2025 merkbaar zullen zijn in de kerninflatie.

**Figuur 1.5 De energieprijzen blijven stabiel terwijl de inflatie daalt**



(a) De marktprijs voor gas is omgerekend van een prijs per MWh naar een prijs per m<sup>3</sup>.  
Bron: CBS, CPB en Refinitiv ([link](#)).

**Na jaren van huurmatiging zullen huurprijzen weer meer verhoogd worden.** De gemiddelde huur stijgt in 2024 en 2025 naar verwachting met respectievelijk 3,8% en 5,0%.<sup>5</sup> Dit komt doordat de huren momenteel gekoppeld zijn aan de cao-loonstijging in het voorgaande jaar (voor zowel corporatiewoningen als gereguleerde huurwoningen in particulier bezit). Naar verwachting zullen verhuurders gebruikmaken van de ruimte die hun wordt geboden omdat de huren in de afgelopen jaren door gerichte huurverlagingen en -bevriezingen zijn achtergebleven bij het algemene prijspeil. Verder zijn wij bij deze raming uitgegaan van

<sup>5</sup> Dit is de huurstijging op jaarbasis; de huurstijging per 1 juli bedraagt 5,5% in 2024 en 4,5% in 2025.



invoering van de 'Wet betaalbare huur' per 1 juli 2024, volgens het wetsvoorstel van het (demissionaire) kabinet. Voor de komende jaren zorgt deze wet (via de middenhuurregulering) voor een matiging van de geraamde aanvangshuren in de particuliere huursector. Het effect hiervan op de gemiddelde jaarlijkse huurprijsstijging is echter klein gezien de beperkte omvang van dit segment.

**Als gevolg van de aanvallen van de Houthi-rebellen op de schepen in de Rode Zee varen veel schepen nu om via Kaap de Goede Hoop, wat een (beperkt) opwaarts effect op de inflatie heeft.** De route langs Kaap de Goede Hoop is circa tien dagen langer dan die via het Suezkanaal, waarmee de totale duur van de vaarroute van China naar Noord-Europa met circa een kwart tot een derde wordt verlengd. In reactie op de onrust zijn de vrachttarieven flink omhooggegaan; zo wordt er nu grofweg het drievoudige betaald voor een vracht vanaf Shanghai naar de Middellandse Zee en Noord-Europa. De hogere vervoerstarieven leiden via hogere invoerprijzen tot hogere consumentenprijzen. Omdat dit effect slechts betrekking heeft op geïmporteerde goederen, is onze inschatting dat het effect op de Nederlandse inflatie beperkt zal zijn: tussen de 0,1%-punt en 0,2%-punt over de ramingshorizon bezien. Hierbij nemen we aan dat de recentelijk ingezette dalende trend van de vervoerstarieven wordt voortgezet, zodat die halverwege het jaar op ongeveer 150% van het niveau liggen van vóór de aanvallen (dat zijn ongeveer de kosten van de langere vaartijd en extra inhuur). In het scenario dat de vervoerstarieven gelijk blijven aan de huidige niveaus, komen wij tot een effect van +0,4% op de inflatie, in plaats van de eerdergenoemde +0,1%-punt à +0,2%-punt.

**Het verschil tussen de officiële cpi-inflatie en de inflatie volgens de alternatieve cpi verdwijnt in de ramingsperiode.** Het CBS is in juni 2023 overgestapt op een nieuwe methode voor het meten en verwerken van energieprijzen.<sup>6</sup> Sindsdien worden de prijzen van zowel nieuwe als bestaande energiecontracten waargenomen in de officiële cpi. Met de alternatieve cpi, die wordt gebruikt voor de berekening van de koopkracht- en armoedecijfers, benaderen we wat de inflatie zou zijn geweest als het CBS de nieuwe meetmethode van de energieprijzen al vanaf 2020 had toegepast. Hiertoe maken we voor de periode tot en met mei 2023 gebruik van de cpi-onderzoeksreeks van het CBS.<sup>7</sup> Door de overstap op de nieuwe meetmethode hebben de indexreeksen van de officiële cpi en de alternatieve cpi vanaf juni 2023 (per definitie) weer hetzelfde verloop. Als gevolg hiervan wijkt de geraamde jaarinflatie in 2024 volgens de alternatieve cpi (2,7%) nog maar beperkt af van de raming van de officiële cpi-inflatie (2,9%)<sup>8</sup> en is er vanaf 2025 geen verschil meer tussen beide inflatiestatistieken.

### 1.3.2 Lonen

**In de raming blijft de nominale cao-loongroei dit jaar hoog; volgend jaar normaliseert deze weer enigszins.** De cao-loongroei in de marktsector is vorig jaar fors opgelopen. Verschillen tussen de onderliggende bedrijfstakken wijzen er echter op dat sommige cao's sinds de inflatieschok nog een relatief beperkte cao-loongroei hebben doorgemaakt.<sup>9</sup> Daarom gaan we er in de raming van uit dat de gemiddelde cao-loongroei ook dit jaar nog hoog zal zijn. Vanwege de lagere inflatie in de ramingsperiode verwachten we dat inflatiecompensatie een minder grote rol zal spelen in de loononderhandelingen voor 2025 en verder. Hierdoor is de geraamde cao-loongroei volgend jaar een stuk lager dan in 2023 en 2024, maar door de aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt is deze nog steeds hoger dan voorheen. Daarnaast hebben de invoering van het wettelijk minimumuurloon per 1 januari 2024 en de extra verhoging van het wettelijk minimumloon (wml) per 1 juli 2024 een opwaarts effect op de raming van de cao-loongroei. Het effect van deze beleidswijzigingen op de totale cao-loongroei in de marktsector is voor 2024 becijferd op ongeveer 0,3%-punt; vanwege overloop levert de wml-verhoging halverwege dit jaar ook een beperkte positieve bijdrage aan

---

<sup>6</sup> Zie CBS (2023), CBS stapt over op nieuwe methode voor energieprijzen in de CPI ([link](#)).

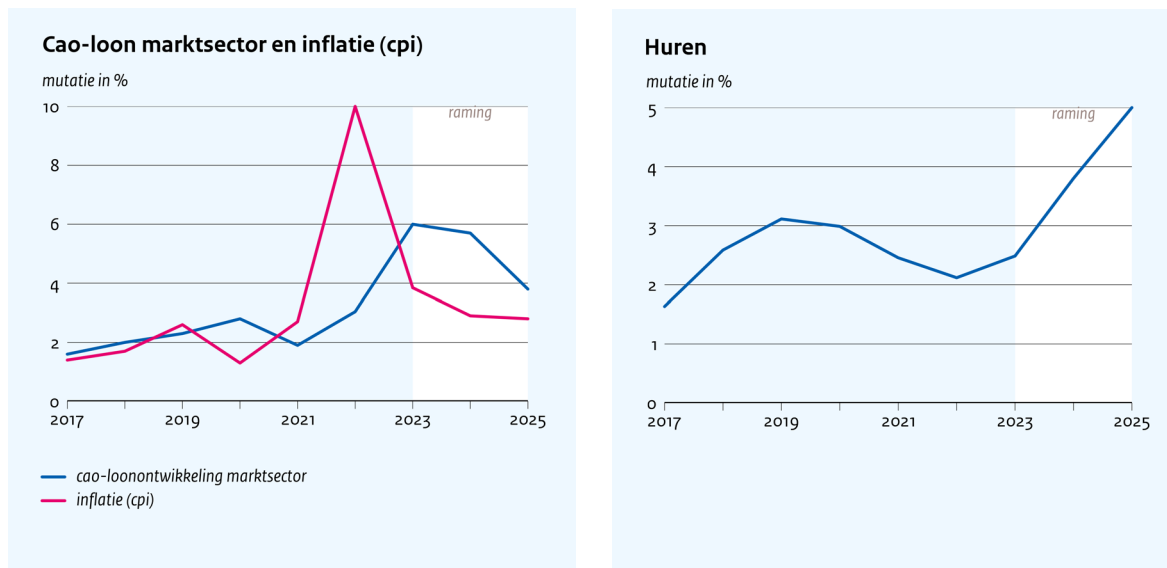
<sup>7</sup> Zie CBS (2023), Onderzoeksreeks met nieuwe waarneming energieprijzen voor de consumentenprijsindex ([link](#)).

<sup>8</sup> Dit is een 'noemereffect', volgend uit de afwijkende indexcijfers tussen januari 2023 en mei 2023.

<sup>9</sup> Zie CBS ([link](#)).

het cijfer voor 2025.<sup>10</sup> Al met al komt de raming van de cao-loongroei in de marktsector hiermee uit op 5,7% in 2024 en 3,8% in 2025.

**Figuur 1.6 De reële lonen trekken weer aan; huren lopen op na inflatie in voorgaande jaren**



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

**We veronderstellen dat de bijdrage van het incidenteel loon aan de brutoloonontwikkeling de komende jaren afneemt, maar positief blijft vanwege de aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt.** Bij een krappe arbeidsmarkt en hoge consumentenprijzen kunnen bedrijven ervoor kiezen om werk aantrekkelijk te maken/houden door werknemers te belonen met gunstige baanwisselingen, bonussen en extra periodieken, wat tot uiting komt in een positieve bijdrage van het incidenteel loon. In de raming nemen we aan dat de incidentele loongroei, die in 2023 behoorlijk hoog was, afneemt omdat de cpi-inflatie stabiliseert. Dit betekent dat de brutoloonontwikkeling vanaf dit jaar weer meer gerealiseerd zal worden via de cao-lonen. Desondanks ramen we nog wel een positieve bijdrage van het incidenteel loon, zowel in 2024 als in 2025, vanwege de krappe arbeidsmarkt.

**Tabel 1.4: Prijs- en loonontwikkeling, 2022-2025**

	2022	2023	2024	2025
mutaties per jaar in %				
<b>Inflatie</b>				
Nationale consumentenprijsindex (cpi)	10,0	3,8	2,9	2,8
Alternatieve cpi (koopkracht- en armoedecijfers)	6,8	7,8	2,7	2,8
Huren	2,1	2,5	3,8	5,0
<b>Lonen</b>				
Cao-loon marktsector	3,0	6,0	5,7	3,8

<sup>10</sup> De inschatting van deze effecten is gebaseerd op CPB, 2020, Effecten verhogen minimumloon ([link](#)).

## 2 Overheidsfinanciën

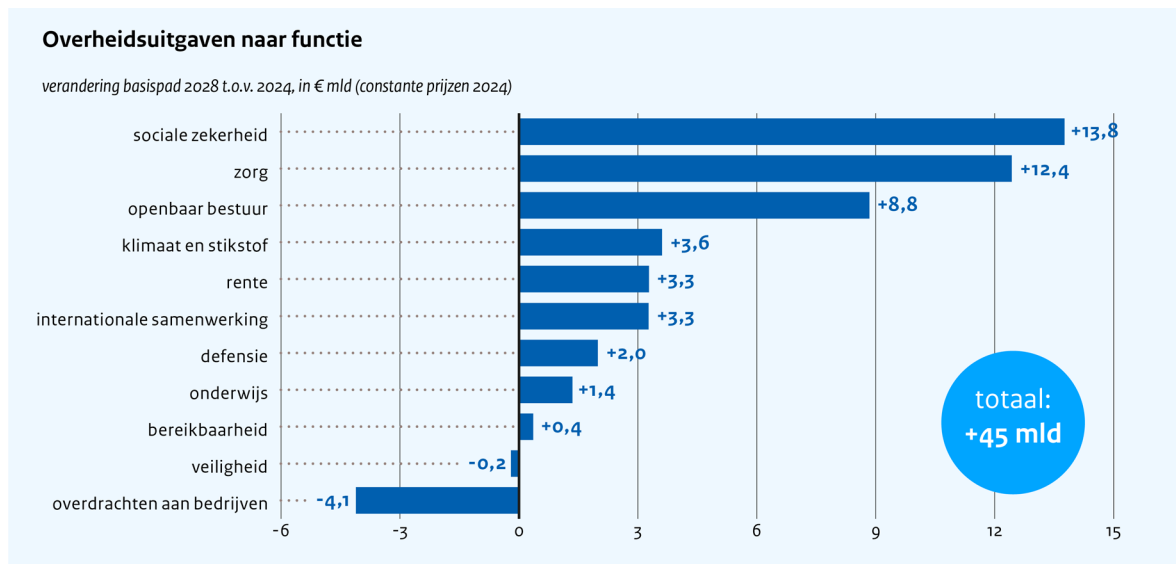
### 2.1 Overheidsuitgaven nemen toe

Kort

- De overheidsuitgaven nemen toe tussen 2024 en 2032, met name door expansief begrotingsbeleid en rente
- De komende jaren blijft er sprake van onderuitputting, maar deze neemt in de loop van de ramingsperiode af
- Ondanks recente overschotten, verslechtert het saldo lokale overheden in de komende jaren

**De overheidsuitgaven nemen in 2024 en 2025 toe, ondanks het aflopen van energiemaatregelen.** Dit komt voornamelijk doordat de uitgaven aan sociale zekerheid en zorg (zie tabel 2.1) toenemen. Binnen de sociale zekerheid stijgen de uitgaven door hogere lonen, en als gevolg van een toename van de werkloze beroepsbevolking (zie toelichting verderop in deze paragraaf). De zorgkosten stijgen met name door de hogere lonen en prijzen binnen de sector. De overheidsuitgaven nemen ook toe vanwege expansief begrotingsbeleid van het huidige demissionaire kabinet.<sup>11</sup> Dit zien we met name op het gebied van defensie, klimaat en stikstof en migratie.<sup>12</sup> De collectieve uitgaven (gecorrigeerd voor inflatie) stijgen met 45 mld euro in de komende kabinetsperiode (zie figuur 2.1).

**Figuur 2.1 De collectieve uitgaven nemen toe**



Bron: CPB ([link](#))

<sup>11</sup> Bij dit CEP is nieuw beleid ten opzichte van de MEV verwerkt dat voor 19 januari is aangekondigd.

<sup>12</sup> De extra kosten voor asielopvang in 2024 van 0,6 miljard euro zoals omschreven in de tweede Nota van Wijziging van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (26 januari 2024) is bij deze raming nog buiten beschouwing gelaten.

Tabel 2.1: Collectieve uitgaven, 2022-2025

	2022	2023	2024	2025
	% bbp			
Openbaar bestuur	9,1	8,8	8,4	8,3
Veiligheid	1,6	1,6	1,8	1,7
Defensie	1,1	1,1	1,5	1,5
Infrastructuur	1,1	1,1	1,1	1,2
Onderwijs	5,0	5,0	5,1	5,2
Zorg	9,4	9,5	9,9	10,0
w.v. AWBZ/Wlz	2,9	3,0	3,1	3,1
Zvw	5,1	5,1	5,3	5,4
Overig (o.a. Wmo)	1,4	1,3	1,4	1,4
Sociale Zekerheid	11,2	11,6	11,9	12,0
w.v. AOW/ANW	4,6	4,7	4,8	4,9
WW en bijstand	1,0	1,0	1,1	1,1
Arbeidsongeschiktheid	1,8	1,9	2,1	2,1
Overig (o.a. zorgtoeslag)	3,7	3,9	3,9	3,9
Overdrachten aan bedrijven	2,4	2,3	2,2	2,1
Internationale samenwerking	1,9	1,9	1,8	1,8
Rente	0,5	0,7	0,7	0,8
Bruto collectieve uitgaven	43,7	43,5	44,4	44,6

**De uitgaven aan sociale zekerheid nemen vooral toe door hogere lonen en in mindere mate door een toename van de werkloosheid** (zie tabel 2.1). Een verhoging van de cao-lonen is via het minimumloon gekoppeld aan de hoogte van de uitkeringen. Bij de AOW heeft naast het effect van de hogere lonen ook de vergrijzing een opwaarts effect op de uitgaven. Dit geldt vooral voor de jaren na 2025. In 2023 volgden de WW-uitkeringen niet volledig de ontwikkeling van de werkloze beroepsbevolking. Het aantal WW-uitkeringen is in 2023 en 2024 laag in vergelijking met de omvang van de werkloze beroepsbevolking. De daaropvolgende jaren wordt verondersteld dat het aantal WW-uitkeringen weer meer in lijn komt met de werkloosheid. Ook het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen neemt toe in 2024 en 2025.<sup>13</sup>

**De collectieve zorguitgaven stijgen met respectievelijk 0,4%-punt bbp en 0,1%-punt bbp in 2024 en 2025.** De collectieve zorguitgaven bedragen in 2024 9,9% bbp (zie tabel 2.1) en in 2025 10,0% bbp. De belangrijkste factor voor de stijging in 2024 zijn de gestegen lonen en prijzen in de zorg, die harder stijgen dan de algemene inflatie. Ook nemen de uitgaven toe als gevolg van demografische ontwikkelingen. De stijging in zorguitgaven in 2025 is kleiner dan in 2024, omdat de lonen en prijzen minder hard stijgen en omdat beleidsmaatregelen in 2025 een dempend effect hebben op de uitgaven terwijl er in 2024 juist sprake was van een opwaarts effect. Het afgesloten Integraal Zorgakkoord (IZA) in combinatie met het macrobeheersingsinstrument heeft in de

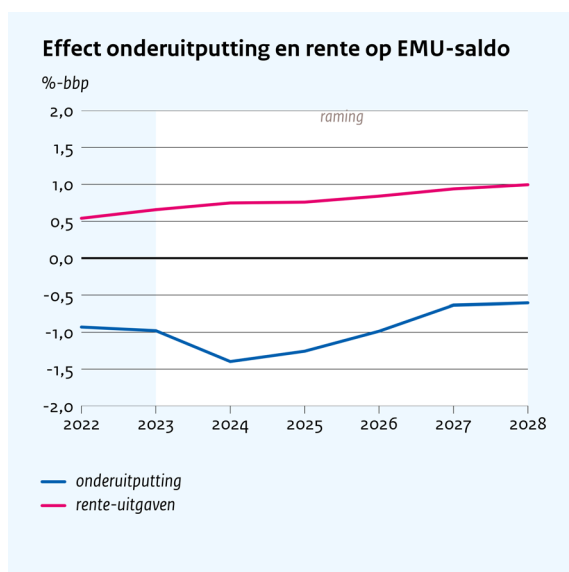
<sup>13</sup> Dit komt enerzijds door belemmeringen in de uitvoering vanwege een tekort aan keuringsartsen; anderzijds zorgt de vereenvoudigde claimbeoordeling voor mensen vanaf 60 jaar voor een opwaarts effect. De vergrijzing heeft ook een opwaarts effect doordat ouderen relatief vaker arbeidsongeschikt zijn.

raming, in tegenstelling tot het CEP 2023, geen neerwaarts effect op de Zvw-uitgaven.<sup>14</sup>

**De overheidsuitgaven nemen toe vanwege expansief begrotingsbeleid.** De uitgaven nemen op de korte termijn onder andere toe door de oorlog in Oekraïne, bijvoorbeeld voor de opvang van vluchtelingen en voor militaire steun. Daarnaast nemen de uitgaven vanuit verscheidene begrotingsfondsen de komende jaren toe. Dit gaat bijvoorbeeld om het Klimaatfonds, het Transitiefonds en het Nationaal Groeifonds. Ook stijgen de rente-uitgaven, doordat de rentetarieven de afgelopen jaren zijn gestegen (zie figuur 2.2). Tot slot stijgen de lonen in de overheidssector mee met die in de marktsector en nemen de prijzen voor aankopen en investeringen toe.

**Vanwege de krapte op de arbeidsmarkt en expansief begrotingsbeleid blijft er sprake van onderuitputting.** In 2024 en 2025 wordt de onderuitputting (begrote middelen die niet tot besteding komen) respectievelijk op 1,4% bbp en 1,3% bbp geraamd (zie figuur 2.2). De krapte op de arbeidsmarkt in combinatie met expansief begrotingsbeleid, zorgt ervoor dat de onderuitputting op de korte termijn toeneemt. De krapte op de arbeidsmarkt bemoeilijkt het vinden van personeel, waardoor uitvoeringsproblemen ontstaan en begrote middelen niet altijd uitgegeven kunnen worden. De onderuitputting piekt in 2024 waarna we een geleidelijke afloop veronderstellen, omdat de arbeidsmarkt minder krap wordt en er meer tijd is voor het uitwerken en uitvoeren van plannen. Specifieke onderuitputting is geraamd bij infrastructuur, onderwijs en defensie, maar het grootste deel bestaat uit generieke onderuitputting.

**Figuur 2.2 Negatief effect onderuitputting op EMU-saldo grootst in 2024, loopt daarna terug; rentelasten nemen toe**



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

<sup>14</sup> Dit komt omdat het totale macrokader van het IZA voor alle jaren niet bindend is. Voor de verwerking van het IZA bij het CEP 2023 is de uitgavenraming van de IZA-sectoren afgezet tegen het totale macrokader. In tegenstelling tot de eerste jaren lag de uitgavenraming voor latere jaren boven het macrokader en daarmee was het kader voor deze jaren bindend bij het CEP 2023. In de huidige raming is het macrokader ook niet meer bindend in de latere jaren. Daarmee heeft het IZA met het macrobeheersingsinstrument geen neerwaarts effect meer op de uitgaven.

## 2.2 Dalende collectievelastendruk in 2024 van tijdelijke aard

Kort

- De beleidsmatige lasten stijgen in 2024 en 2025 voor zowel gezinnen als bedrijven
- Desondanks daalt de collectievelastendruk in 2024 t.o.v. 2023 als gevolg van economische ontwikkelingen en tijdelijke factoren in 2023
- De vennootschaps- en dividendbelasting pieken in 2023; daarna wordt een daling naar een lager niveau verwacht

**De beleidsmatige lasten voor gezinnen stijgen in zowel 2024 als 2025.** In 2024 stijgen de lasten per saldo met 2,2 mld euro (zie tabel 2.2). Dit is met name het gevolg van maatregelen in de loon- en inkomensheffing. Zo wordt het aanvangspunt van de hoogste tariefschijf in box 1 beperkt geïndexeerd voor de inflatie, waardoor men eerder in de hoogste schijf belandt. Daarnaast wordt in box 3 de vermogensgrens voor heffingsvrij vermogen bevroren en het tarief verhoogd. Daarnaast wordt in 2025 ook de tijdelijke verlaging van de brandstofaccijns teruggedraaid. Per saldo zorgt dit voor een verdere stijging van de lasten in 2025 van 3,6 mld euro.

**Ook de beleidsmatige lasten voor bedrijven stijgen in 2024 en 2025.** In 2024 wordt de minimumbelasting voor multinationals volgens Pijler 2 ingevoerd. Verder stijgt de AOF-premie en nemen de lasten toe voor IB-ondernemers door een beperking van de mkb-winstvrijstelling en de zelfstandigenaftrek. Daarnaast wordt in box 2 een tweeschijvenstelsel ingevoerd met een hoger tarief in de tweede schijf. Per saldo stijgen de lasten voor bedrijven in 2024 met 1,1 mld euro. In 2025 nemen de lasten voor bedrijven verder toe met 1,3 mld euro. Dit komt onder andere door het afschaffen van de vrijstelling in de dividendbelasting voor de inkoop van eigen aandelen, het afschaffen van de bpm-vrijstelling voor bestelauto's en versoberende maatregelen voor IB-ondernemers.

Tabel 2.2: Beleidsmatige lasten stijgen in 2024 en 2025

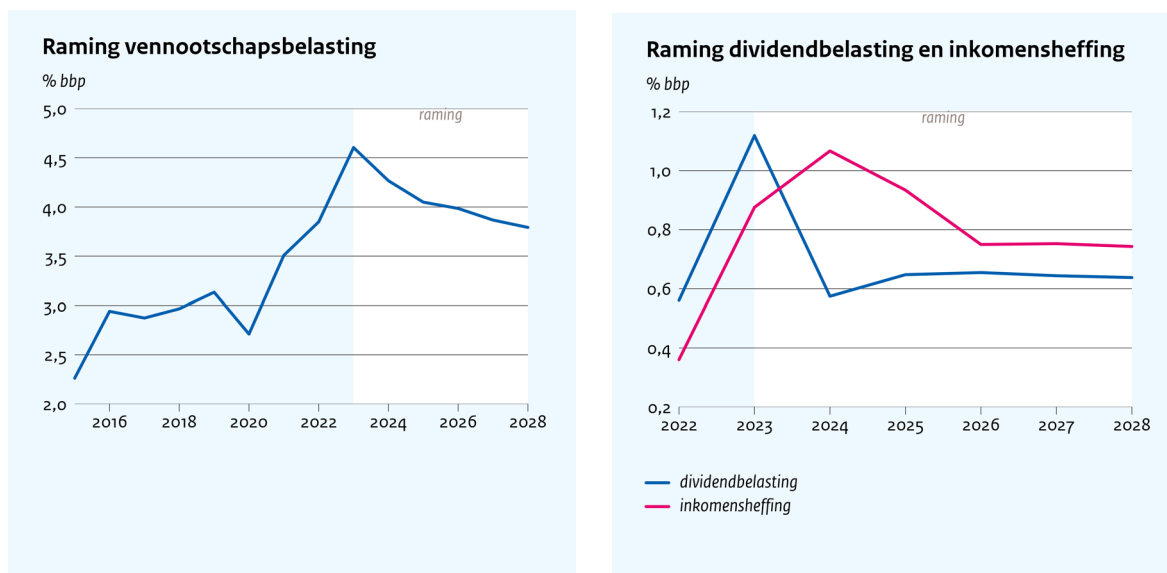
	2024	2025
	mld euro	
<b>Totaal</b>	<b>3,4</b>	<b>4,9</b>
w.v. gezinnen	2,2	3,6
w.v. bedrijven	1,1	1,3
w.v. buitenland	0,0	0,0

**Ondanks beleidsmatige lastenverzwaringen stijgen de ontvangsten in 2024 minder hard dan het bbp; in 2025 neemt de lastenquote wel weer toe** (zie figuur 2.4). In 2024 dalen de collectieve lasten in verhouding tot het bbp met 0,5% naar 38,7%. Met name in de loon- en inkomensheffing zorgt indexatie van de schijfgrenzen ervoor dat de ontvangsten achterblijven bij de economische groei. De schijfgrenzen en de heffingskortingen worden met 9,5% geïndexeerd.<sup>15</sup> Hierdoor valt een groter deel van de loonsom in lagere schijven, wat de opbrengst drukt, ondanks stijgende lonen. Daarnaast daalt naar verwachting de opbrengst van de vennootschapsbelasting en de dividendbelasting (zie figuur 2.3). In 2025 stijgt de lastendruk naar 38,9%, met

<sup>15</sup> De indexatie van het aanvangspunt van de hoogste schijf wordt beleidsmatig beperkt tot 3,55%.

name door hogere inkomsten uit loonheffing. In de jaren daarna neemt de collectievelastendruk geleidelijk verder toe. De invoering van ETS-II, waarbij het emissiehandelssysteem wordt uitgebreid naar nieuwe sectoren, zorgt in 2027 voor een toename van de lasten. In latere jaren wordt de stijging gedreven door hogere Zvw-premies en een stijging in de loon- en inkomensheffing.

**Figuur 2.3** Vennootschaps- en dividendbelasting pieken in 2023; de inkomensheffing in 2024



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

**De opbrengst van de vennootschapsbelasting was opvallend hoog in 2022 en 2023, het is onzeker hoe zich dit verder ontwikkelt** (zie figuur 2.3, links). Sinds 2020 zien we een sterke stijging in de ontvangsten van de vennootschapsbelasting. Deels is dit het gevolg van beleidsmaatregelen; zo zijn in 2022 de renteaftrek- en verliesverrekeningsmogelijkheden (zogenoemde earningsstripping en carryback/carryforward) beperkt en is in 2023 het lage tarief verhoogd. Ook de economische ontwikkeling droeg bij aan hogere opbrengsten en de inkomsten vanuit de gassector waren in 2022 en 2023 door de hoge energieprijzen uitzonderlijk hoog. Toch verklaren deze factoren slechts ten dele de toename van de ontvangsten in 2022 en 2023. Het is dan ook onzeker hoe de opbrengst van de vennootschapsbelasting zich in de komende jaren zal ontwikkelen. Wel is het aannemelijk dat de stijging niet volledig door zal zetten. Zo vallen de gestegen opbrengsten uit de gassector weg en blijft de geraamde ontwikkeling van bedrijfswinsten achter bij de economische groei. We ramen een lichte daling van de opbrengsten naar 4,3% bbp in 2024 en 4,0% bbp in 2025. Ondanks de daling blijft het niveau duidelijk hoger dan in de jaren tot en met 2020 (zie figuur 2.3, links).

**Door anticipatie-effecten vindt er een verschuiving over de tijd plaats in de opbrengsten van de dividendbelasting en inkomensheffing.** Waar in eerdere jaren de ontvangsten in de dividendbelasting zo'n 0,6% bbp waren, was dit in 2023 1,1% bbp (zie figuur 2.3, rechts). Dit is met name het gevolg van anticipatie-effecten op de introductie van een tweede tariefschijf in box 2 van de inkomensheffing per 2024. Een deel van de directeuren-groottaandeelhouders heeft extra dividenden uitgekeerd in 2023 om deze belastingverhoging te ontlopen, wat leidt tot hogere ontvangsten in de dividendbelasting. Deze eenmalige hogere ontvangsten gaan ten koste van de ontvangsten in latere jaren, omdat een deel van de grondslag in de tijd naar voren is geschoven. We veronderstellen dat dit leidt tot lagere dividendumkeringen in de komende twintig jaar, waarbij we verwachten dat de grootste daling in de komende jaren valt. Naar verwachting brengt de dividendbelasting

in 2024 dan ook fors minder op dan in 2023, namelijk 0,6% bbp. In de jaren daarna blijven de opbrengsten stabiel. In de inkomensheffing wordt dit anticipatie-effect pas in 2024 en 2025 in de ontvangsten zichtbaar.<sup>16</sup>

**De ontwikkeling van de opbrengst van de inkomensheffing voor 2024 en 2025 is onzeker.** De opbrengst van de inkomensheffing is volatiel, omdat deze bestaat uit een saldo van positieve en negatieve posten, vanwege respectievelijk verschuldigde belasting en teruggaaf. Dit heeft zijn weerslag op de raming die daardoor ook relatief veel kan fluctueren. In 2023 was er sprake van een stijging van 0,5%-punt bbp naar 0,9% bbp. Sommige factoren lijken specifiek voor 2023 te gelden, zoals uitgestelde betalingen in box 3. Voor andere factoren is onduidelijk of deze structureel of incidenteel zijn, zoals de hoge ontvangsten uit aanslagen van ondernemers. Wel is te verwachten dat de hierboven beschreven anticipatie-effecten op de tariefsverhoging in box 2 een opwaarts effect zullen hebben op de geraamde ontvangsten in 2024 en 2025. In de jaren daarna veronderstellen we een lager niveau voor deze ontvangsten doordat het anticipatie-effect ervoor zorgde dat toekomstige uitkeringen naar voren zijn gehaald. Ook de periode na 2025 is met onzekerheid omgeven. Zo is in de raming de derving uit de overbruggingswetgeving in box 3 structureel doorgetrokken na 2027. Het is echter onzeker in welke mate het rechtsherstel naar aanleiding van het Kerstarrest en de huidige vormgeving van de overbruggingswetgeving juridisch houdbaar zijn. Als uit de uitspraak van de Hoge Raad blijkt dat dit niet het geval is, kan dit tot een derving leiden die kan oplopen tot enkele miljarden euro's. Hier is in de raming geen rekening mee gehouden.

---

<sup>16</sup> Deze ontwikkeling komt niet tot uiting in de beleidsmatige lastenontwikkeling (blo), omdat hierin wordt gecorrigeerd voor anticipatie-effecten. Zie Van Kempen en Badir, 2020 [Herdefiniëring beleidsmatige lastenontwikkeling \(cpb.nl\)](#)



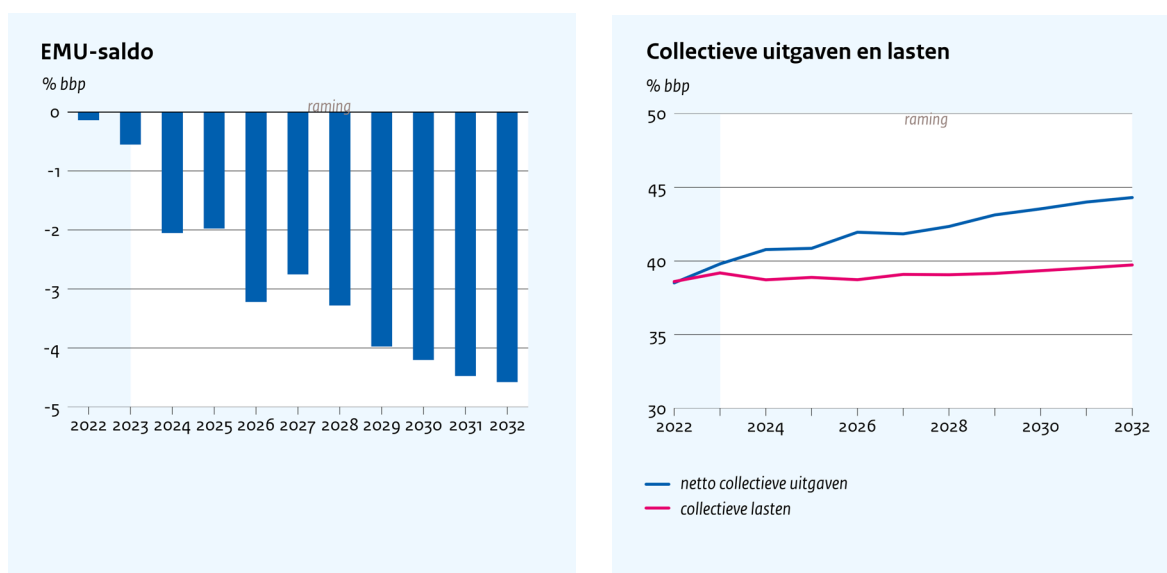
## 2.3 Overheidstekort vanaf 2028 boven 3%

Kort

- Het overheidstekort loopt vanaf 2028 structureel op tot boven de 3% bbp
- Vanaf 2031 vertaalt zich dat ook in een staatsschuld boven de 60% bbp
- Daarmee voldoet Nederland op de middellange termijn niet meer aan de Europese begrotingsnormen

Het begrotingstekort komt in 2024 uit op 2,1% bbp, en ligt vanaf 2028 structureel boven de 3% bbp (zie figuur 2.4, links). In 2025 verbetert de primaire balans met name door de lagere uitgaven aan Oekraïnemiddelen, zoals uitgaven voor de opvang van Oekraïense vluchtelingen en militaire steun aan Oekraïne. In 2026 stijgt het tekort eenmalig fors door een incidentele pensioenherziening bij defensie. Richting 2032 nemen de collectieve uitgaven toe terwijl inkomsten achterblijven (zie figuur 2.4, rechts). Vanaf 2028 ramen we tekorten boven de 3% bbp die daarna verder oplopen tot boven de 4%.

Figuur 2.4 Bij huidige beleid loopt het overheidstekort op doordat uitgaven stijgen en inkomsten stabiliseren

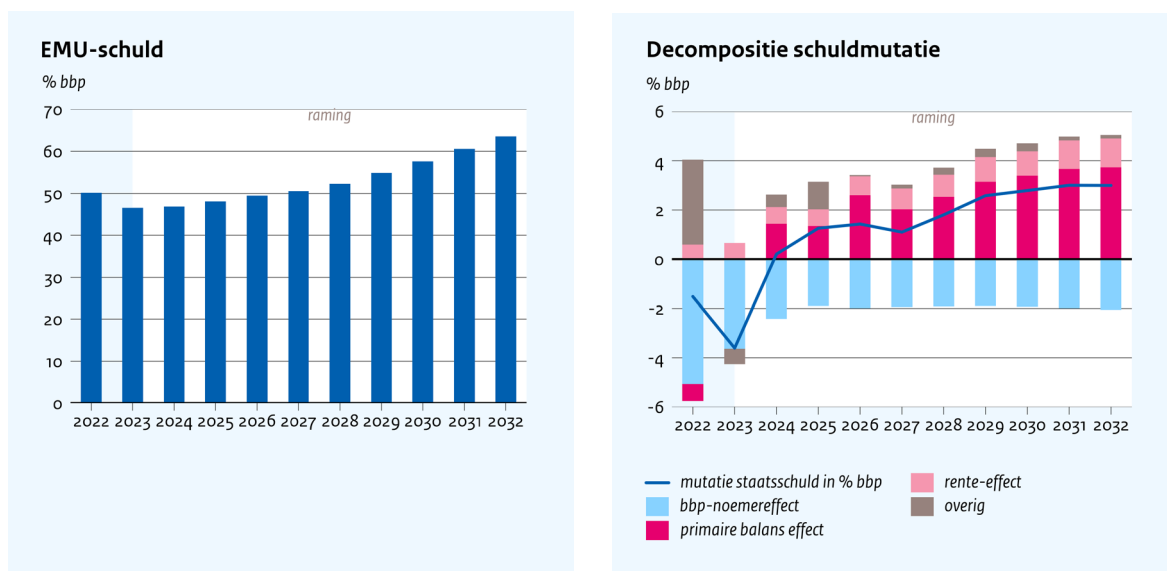


Bron: CBS en CPB ([link](#)).

Vanaf 2024 zal de staatsschuld stijgen, tot boven de 60% vanaf 2031 (zie figuur 2.5, links). In 2023 is de staatsschuld tot onder de 50% bbp gedaald, voornamelijk door een hoge nominale bbp-groei en een positieve primaire balans (zie figuur 2.5, rechts).<sup>17</sup> De uitgangspositie van de staatsschuld is daarmee gunstig. De rentebetalingen en primaire tekorten nemen vervolgens toe waardoor de staatsschuld oploopt tot boven de 60% in 2031 en 2032.

<sup>17</sup> In 2024 en 2025 is de relatief grote overige post te verklaren door een lening van 25 miljard euro aan TenneT

**Figuur 2.5 Bij huidig beleid loopt de schuld op, ondanks bbp-groei**



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

**In de nieuwe EU-begrotingsregels blijven de grenzen van 60% schuldquote en een tekort van 3% bbp een belangrijke rol spelen.** De komende jaren zal zowel de staatsschuld als het tekort onder de grenzen blijven. In de raming is het tekort vanaf 2028 groter dan 3% bbp, wat zich op termijn ook kan gaan vertalen in een staatsschuld boven de 60% bbp. Voor landen die de 3%-tekortnorm of 60%-schuldnorm overschrijden, stelt de Europese Commissie een pad voor de netto-primaire uitgaven op. In dit pad zal de staatsschuld geloofwaardig moeten dalen of op een prudent niveau blijven en het tekort permanent onder de 3% blijven. De implementatie en precieze invulling van de nieuwe regels is nog gaande.

**Voor het saldo van de lokale overheden veronderstellen we kleine tekorten in 2024 en 2025, daarna lopen de tekorten op.** In 2023 lijkt er nog een klein overschot te zijn voor lokale overheden. De resterende gelden uit het Nationaal Programma Onderwijs worden voornamelijk in 2024 en 2025 besteed, waardoor het tekort licht oploopt in 2024 en 2025. Ook blijven de kosten voor WMO en Jeugdzorg toenemen. Vanaf 2026 ramen we daarnaast een structureel lagere rijksbijdrage aan het Gemeente- en Provinciefonds. De financieringssysteem van deze fondsen verandert; vanaf 2027 zal de verhoging van de budgetten meegroeien met het bbp. Bij de huidige vormgeving is er echter een afname van de budgetten in 2026, zelfs zonder de oploop van de opschalingskorting.<sup>18</sup> Wij verwachten dat lokale overheden deels anticiperen op deze inkomstenontwikkeling door nu al minder uitgaven te doen. Desalniettemin verwachten we tekorten die oplopen tot 0,4% bbp vanaf 2026.

<sup>18</sup> De opschalingskorting is een verlaging van het gemeentefonds, waarbij aangenomen wordt dat gemeenten door op te schalen kosten kunnen besparen. Deze is voor de periode 2022-2025 stilgezet, maar staat in de huidige kabinetsplannen weer gepland vanaf 2026. Dit zou een jaarlijkse structurele verslechtering van het GPF van 715 miljoen betekenen vanaf 2026.

## EMU-saldo 2023: CEP vs MEV

Het EMU-saldo voor 2023 is met 0,9% bbp bijgesteld; van -1,5% bbp bij de MEV naar -0,6% bbp in deze CEP-raming (zie tabel 1). Dit komt door een combinatie van hogere inkomsten en lagere uitgaven. De aanpassingen zijn grotendeels incidenteel van aard, waardoor dit niet automatisch tot een verbetering van het saldo in 2024 en verder leidt.

De premie- en belastingontvangsten zijn in 2023 5,8 mld euro hoger dan bij de MEV geraamd. De dividendbelasting is met 5,2 mld euro omhoog bijgesteld. Het betreft hier een incidentele stijging als gevolg van anticipatie op de introductie van een tweede tariefschijf in box 2 van de inkomensheffing per 2024 die ten tijde van de MEV nog niet bekend was. Ook de loon- en inkomensheffing en vennootschapsbelasting zijn met respectievelijk 3,6 en 1,2 mld euro omhoog bijgesteld sinds de MEV. Daarentegen zijn de ontvangsten uit indirecte belastingen met 4,2 mld euro naar beneden bijgesteld. Dit betreft met name de energiebelasting (lager verbruik) en de overdrachtsbelasting (afname aantal beleggingstransacties). Het nominale bbp is iets hoger dan bij de MEV geraamd, dit drukt de lastenquote (noemereffect).

De uitgaven zijn in 2023 3,3 mld euro lager dan bij de MEV voorzien. Aan de uitgavenkant verbetert het saldo lokale overheden met 1,1 mld. Daardoor wordt nu een overschot in plaats van een tekort geraamd. Daarnaast vallen de kosten voor het prijsplafond 1,8 mld lager uit dan verwacht, zowel door lagere prijzen als door lager verbruik dan eerder verwacht. De rente-uitgaven dalen met 0,4 mld euro. Ook bij de uitgavenquote is er een noemereffect dat ongeveer even groot is als bij de lasten.

Tabel 1: Verschillen tussen EMU-saldo 2023 bij de MEV en het CEP

	2023
	%bbp
<b>EMU-saldo bij MEV 2024</b>	<b>-1,5</b>
Bijstellingen door	
Mutatie door hogere lasten	0,4
Mutaties door lagere uitgaven	0,5
<b>EMU-saldo bij CEP 2024</b>	<b>-0,6</b>

De bijstellingen over 2023 hebben beperkt effect op de raming van het saldo voor 2024 en verder. De verbetering van het saldo van 2023 wordt vooral gedreven door incidentele factoren. De hoge eenmalige dividenden in 2023 gaan ten koste van uitkeringen in latere jaren. Ook de hogere vennootschapsbelastingontvangsten wordt niet structureel doorgetrokken (zie tekst). De meevaller bij het energieprijzplafond heeft geen effect in 2024, omdat het een tijdelijke maatregel betreft.

# 3 Koopkracht en armoede

## 3.1 Koopkracht verbetert in 2024 en stabiliseert in 2025

Kort

- Koopkracht neemt in 2024 toe door sterke cao-loongroei en lagere inflatie
- In 2025 blijft de koopkracht voor de meeste groepen stabiel, maar gaan lage inkomens en huishoudens met kinderen er iets op achteruit
- Door hoge inflatie is de koopkracht van huishoudens in doorsnee licht gedaald tussen 2021 en 2025, maar tussen groepen zijn er grote verschillen

**Door de cao-loongroei van 6,0% en een inflatie<sup>19</sup> van 2,7% is het koopkrachtbeeld in 2024 positief voor alle groepen (in doorsnee +2,7%)** (zie figuur 3.1). De middeninkomens gaan er meer op vooruit dan lage en hoge inkomens. Lage inkomens (in doorsnee +2,1%) profiteren van de verhoogde huurtoeslag, de bevroren afbouw van de bijstand, de verhoging van het minimumloon en bijbehorende uitkeringen met 1,2% per juli 2024 en, mits zij kinderen hebben, van het verhoogde kindgebonden budget. Tegelijkertijd verliezen zij de energietoeslag<sup>20</sup> van 800 euro, wordt de verhoging van de zorgtoeslag uit 2023 teruggedraaid en is de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget 750 euro lager. Het hangt af van de huishoudsamenstelling hoe deze combinatie van beleidsmaatregelen uitpakt. De puntenwolk (figuur 3.2) laat daarom veel spreiding en ook negatieve koopkrachteffecten zien bij lage inkomens. Hoge inkomens (in doorsnee +2,3%) komen eerder in het hoogste schijftarief terecht, omdat de aanvangsgrens hiervan slechts gedeeltelijk meestijgt met de tabelcorrectiefactor.<sup>21</sup> Daardoor gaan zij er minder op vooruit dan middeninkomens.

**Werkenden en huishoudens met kinderen gaan er het meest op vooruit in 2024** (zie figuur 3.1). Werkenden (+3,0%) gaan er in doorsnee meer op vooruit dan uitkeringsgerechtigden (+1,5%) en gepensioneerden (+2,0%). De puntenwolk laat zien dat werkenden met een laag inkomen er nog iets meer op vooruitgaan. Dit komt door de beleidsmatige wml-verhoging van 1,2% per juli 2024 en de verhoogde arbeidskorting op het tweede knikpunt (rondom een inkomen van 25.000 euro). Huishoudens met kinderen (in doorsnee +3,4%) profiteren van de verhoging van de kindbedragen in het kindgebonden budget. Voor uitkeringsgerechtigden geldt net als voor de laagste inkomensgroep dat zij – afhankelijk van hun huishoudsituatie – zowel voor- als nadeel kunnen hebben van de genomen beleidsmaatregelen voor 2024. In de puntenwolk (zie figuur 3.2) is te zien dat met name gepensioneerden met een wat hoger inkomen er minder op vooruitgaan dan de andere groepen. De indexatie<sup>22</sup> van aanvullende pensioenen (2,9%) ligt namelijk een stuk lager dan de cao-loongroei. Pensioenfondsen hebben in 2024 minder indexatieruimte omdat de indexatie van aanvullende pensioenen in het voorgaande jaar hoger was dan de inflatie en cao-loongroei. Hier staat tegenover dat de lasten voor

<sup>19</sup> Voor de berekening van de koopkracht- en armoedecijfers gebruiken we een raming van de inflatie volgens de nieuwe meetmethode omdat deze beter de gemiddelde ervaren inflatie van huishoudens weerspiegelt. Bij deze alternatieve cpi wordt rekening gehouden met prijzen van zowel nieuwe als bestaande energiecontracten.

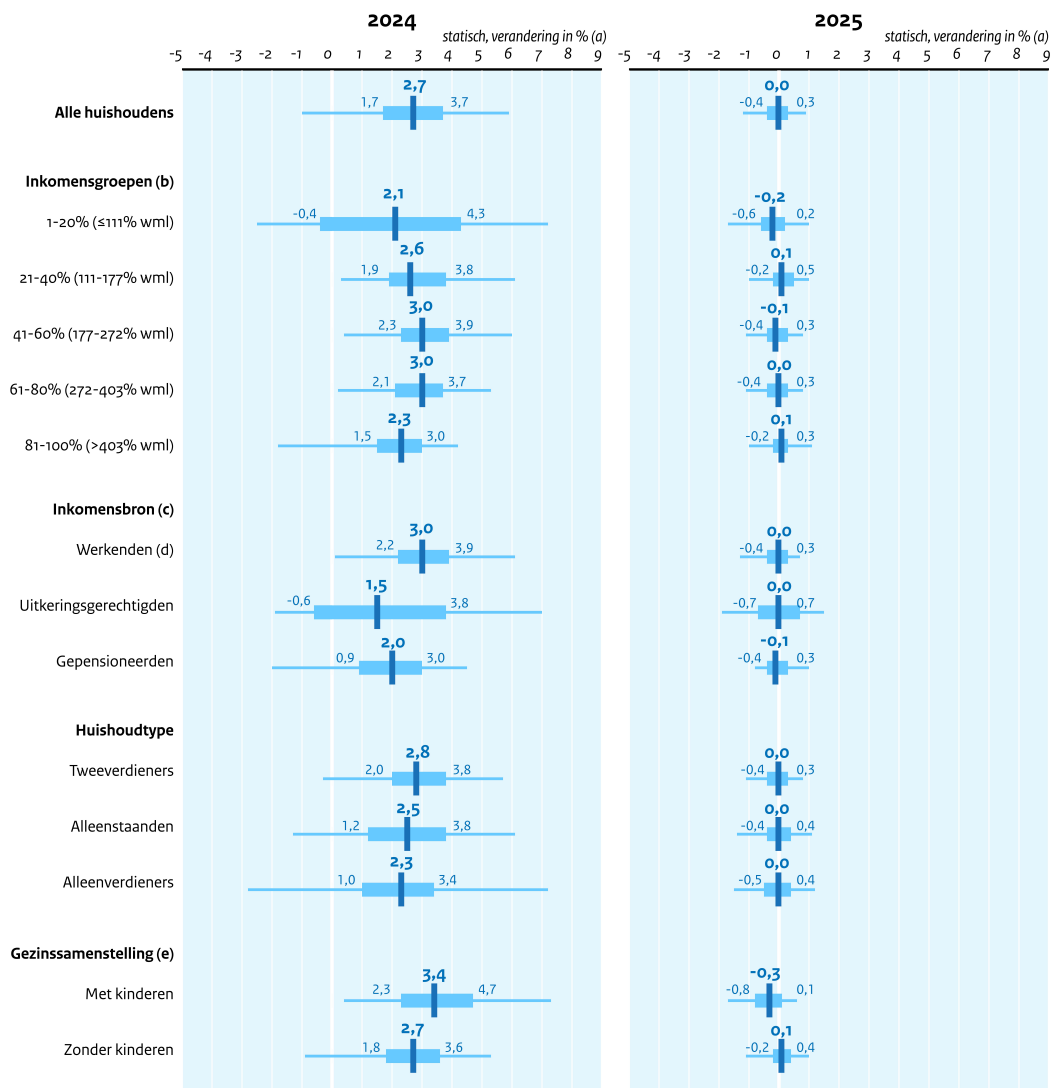
<sup>20</sup> Wij rekenen met een energietoeslag voor minima van 1800 euro in 2022 en 800 euro in 2023. Gemeentes mochten namelijk in 2022 al 500 euro van de energietoeslag uit 2023 uitkeren.

<sup>21</sup> Schijfgrenzen en heffingskortingen in de inkomstenbelasting stijgen vertraagd mee met de inflatie via de tabelcorrectiefactor (tcf). In 2024 is deze 9,9%, maar de aanvangsgrens van het toptarief en tweede schijf voor gepensioneerden stijgen slechts gedeeltelijk mee. Om precies te zijn stijgen beide met 3,37%. Hierdoor komen mensen sneller in deze schijven terecht dan wanneer de schijven met de volledige tcf waren geïndexeerd.

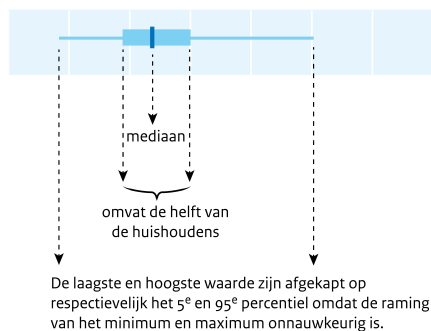
<sup>22</sup> De indexatie van aanvullende pensioenen (2,9%) is de gemiddelde indexatie van alle pensioenfondsen gewogen naar hun omvang.

aanvullende pensioenen, de pensioenpremies, gelijk blijven in afwachting van de overgang naar de nieuwe pensioenwet. De indexatie van aanvullende pensioenen verschilt wel sterk tussen pensioenfondsen. Vanwege verschillen in de referentieperiode die fondsen aanhouden om de recente prijsstijging te bepalen, kunnen sommige fondsen ruim indexeren en andere juist helemaal niet.

**Figuur 3.1 Koopkracht neemt toe in 2024 en blijft nagenoeg onveranderd in 2025**



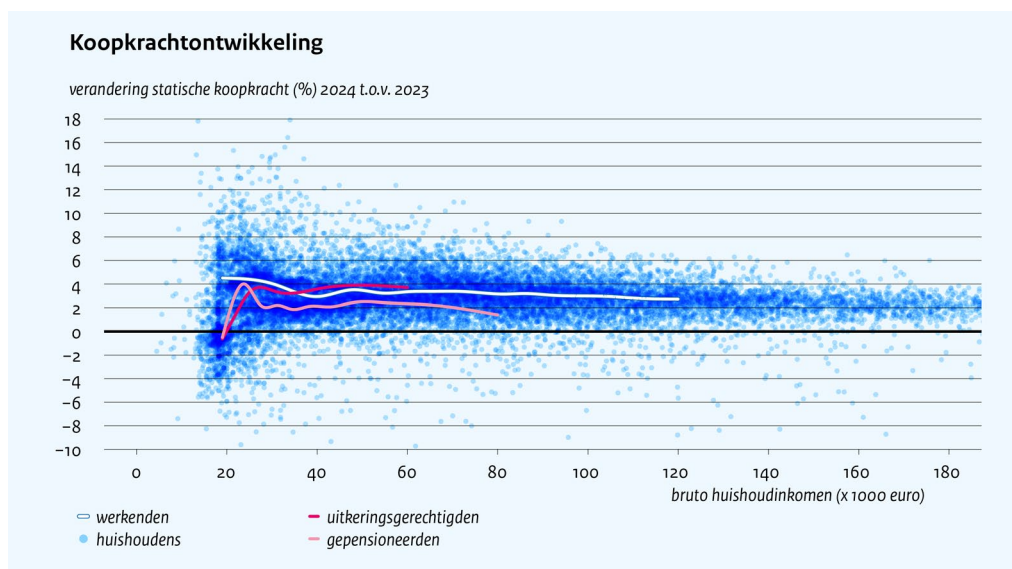
**Hoe af te lezen?**



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

- (a) Exclusief incidentele inkomensveranderingen.
- (b) Bruto inkomen uit arbeid of uitkering op huishoudniveau; het bruto minimumloon (wml) is in 2023 ongeveer 25.463 euro. De inkomensgroepen zijn verdeeld in vijf groepen van gelijke grootte in oplopende volgorde van inkomen, ieder 20% van alle huishoudens.
- (c) De indeling naar inkomensbron is op basis van de hoogste inkomensbron op huishoudniveau, waarbij een huishouden waarvan hoofd of partner winst-inkomen heeft, bij werkenden wordt ingedeeld. Huishoudens met vroegpensioen of studiefinanciering als hoogste inkomensbron zijn uitgezonderd.
- (d) Bij werkenden wordt geen rekening gehouden met incidentele verandering van het loon, zoals het ontvangen of wegvallen van bonussen.
- (e) De indeling naar gezinssamenstelling is op basis van de aanwezigheid van kinderen tot achttien jaar en is exclusief huishoudens van gepensioneerden.

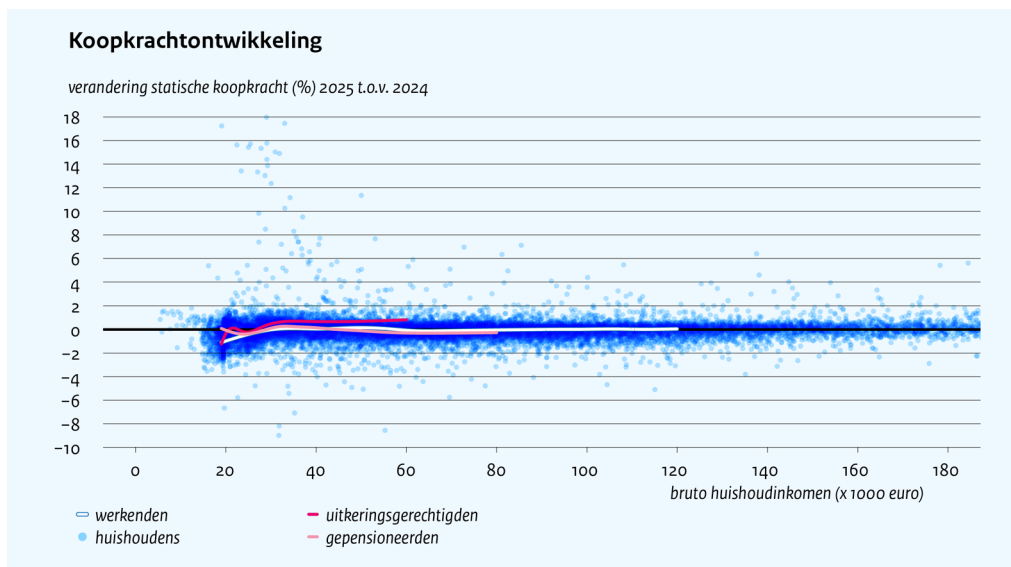
Figuur 3.2 Grote spreiding in koopkrachteffecten in 2024



**In 2025 is de doorsnee koopkrachtontwikkeling stabiel, maar gaan lage inkomens en huishoudens met kinderen er in doorsnee iets op achteruit** (zie figuur 3.1). De cao-loongroei (3,9%) ligt hoger dan de inflatie (2,8%), maar de tabelcorrectiefactor (1,3%) ligt juist lager.<sup>23</sup> Heffingskortingen stijgen daardoor minder snel dan de inflatie en dit heeft een negatief koopkrachteffect. Lage inkomens (in doorsnee -0,2%) gaan meer eigen bijdrage betalen in de huurtoeslag en de afbouw van de bijstand wordt hervat. De tweede helft van de wml-verhoging met 1,2% per juli 2024 heeft daarentegen een positief koopkrachteffect. Huishoudens met kinderen (in doorsnee -0,3%) hebben nadeel van de verlaagde kindbedragen en alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget. Gepensioneerden (in doorsnee -0,1%) zien de inkomensondersteuning AOW (ongeveer 66 euro per jaar) wegvallen, maar profiteren van de verhoogde AOW-uitkering vanwege de koppeling aan de (beleidsmatige) wml-verhoging. De puntenwolk in figuur 3.3 laat zien dat gepensioneerden met een hoger inkomen er meer op achteruitgaan. Dit komt doordat de indexatie van aanvullende pensioenen (2,6%) lager ligt dan de cao-loongroei van 3,9%. Pensioenfondsen gebruiken niet de volledige indexatieruimte, zodat een buffer overblijft voor de overgang naar het nieuwe pensioenstelsel.

<sup>23</sup> De tabelcorrectiefactor 2025 wordt afgeleid uit het verschil in de afgeleide cpi juli 2023-juli 2024 t.o.v. juli 2022-juli 2023. Omdat de groei van de afgeleide cpi in de tweede helft van 2023 sterk afnam, is dit verschil relatief beperkt.

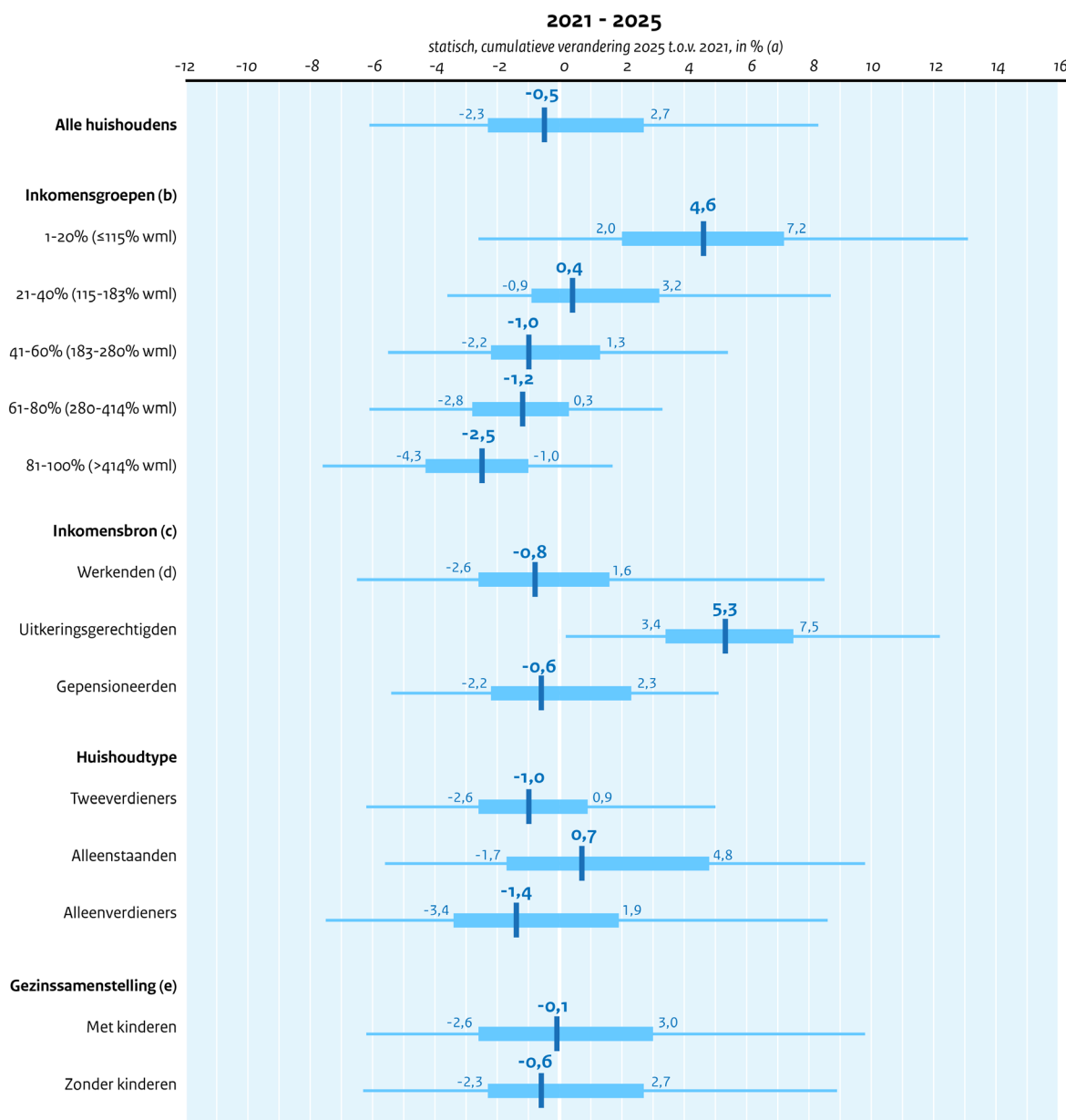
Figuur 3.3 Bepaalde spreiding in koopkrachtontwikkeling in 2025



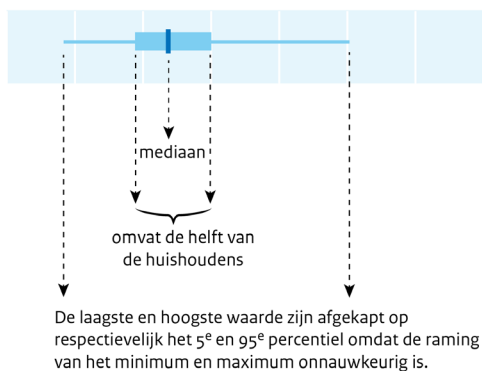
Vanwege de hoge inflatie van de afgelopen jaren is de koopkracht van huishoudens in doorsnee licht gedaald (-0,5%) tussen 2021 en 2025. Maar door beleidsmaatregelen zijn er wel grote verschillen tussen groepen (zie figuur 3.4). Over de gehele periode stegen de cao-lonen met 18,9% en de inflatie met 20,1%. Lage inkomens profiteren van de structurele inkomensondersteunende maatregelen die in deze periode genomen zijn: de verhoging van het wettelijk minimumloon (8,05% in 2023 en 1,2% per juli 2024), de arbeidskorting, de huurtoeslag en het kindgebonden budget. De lage inkomens zien deze periode daardoor een doorsnee koopkrachtverbetering van 4,6%. Omdat deze groep grotendeels overlapt met uitkeringsgerechtigden, is er bij uitkeringsgerechtigden een vergelijkbare koopkrachtplus (in doorsnee 5,3%) te zien. Middeninkomens profiteren in mindere mate van deze inkomensondersteunende maatregelen en zien een negatieve reële cao-loongroei, waardoor zij er veelal licht op achteruit gaan. De hoogste inkomensgroep gaat er het meest op achteruit (in doorsnee -2,5%). Naast het effect van de negatieve reële cao-loongroei komen zij eerder in het toptarief van box 1 terecht door de vertraagde indexatie van de bijbehorende aanvangsgrens. Werkenden (-0,8%) en gepensioneerden (-0,6%) gaan er in doorsnee iets op achteruit. De puntenwolk (figuur 3.5) laat zien dat ook binnen deze groepen lage inkomens erop vooruitgaan door de inkomensondersteuning. In de periode 2021 tot en met 2025 is geen rekening gehouden met inflatie-ongelijkheid.<sup>24</sup> In hoeverre dat het beeld zou veranderen is moeilijk precies in te schatten. De energieprijzen zijn weliswaar harder gestegen dan de gemiddelde inflatie, maar voor huren is dit juist andersom. De prijsstijgingen die huishoudens ervaren kunnen wel anders zijn dan de gemiddelde inflatie waarmee de koopkrachtberekeningen gemaakt worden. Een huishouden met een hoog energieverbruik (bijvoorbeeld door het aantal bewoners of een lage energiezuinigheid van de woning) zal bijvoorbeeld sterker geraakt worden door een energieprijsschok.

<sup>24</sup> Zie hoofdstuk 2 van CEP 2022 ([link](#)) voor nadere toelichting over inflatie-ongelijkheid.

**Figuur 3.4 Grote verschillen in koopkrachtontwikkeling tussen 2021-2025**



**Hoe af te lezen?**

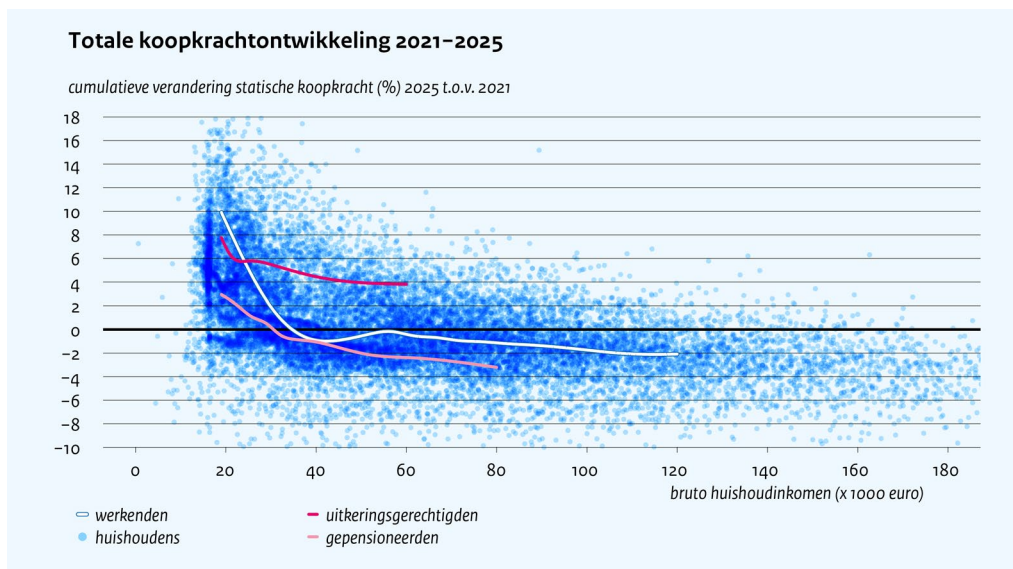


Een mediaan is de middelste waarde van een verdeling van cijfers, geordend van laag naar hoog. Een mediane koopkrachtontwikkeling van 1,3% voor alle huishoudens betekent dat de helft van de huishoudens een koopkrachtontwikkeling van 1,3% of lager heeft, en de andere helft 1,3% of hoger. Voor de helft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

- (a) Exclusief incidentele inkomensveranderingen.
- (b) Bruto inkomen uit arbeid of uitkering op huishoudniveau; het bruto minimumloon (wml) is in 2021 ongeveer 21.940 euro. De inkomensgroepen zijn verdeeld in vijf groepen van gelijke grootte in oplopende volgorde van inkomen, ieder 20% van alle huishoudens.
- (c) De indeling naar inkomensbron is op basis van de hoogste inkomensbron op huishoudniveau, waarbij een huishouden waarvan hoofd of partner winstinkomen heeft, bij werkenden wordt ingedeeld. Huishoudens met vroegpensioen of studiefinanciering als hoogste inkomensbron zijn uitgezonderd.
- (d) Bij werkenden wordt geen rekening gehouden met incidentele verandering van het loon, zoals het ontvangen of wegvallen van bonussen.
- (e) De indeling naar gezinsamenstelling is op basis van de aanwezigheid van kinderen tot achttien jaar en is exclusief huishoudens van gepensioneerden.



**Figuur 3.5 Lagere inkomens profiteren van inkomensondersteuning**



**Over de periode 2025-2028 neemt de koopkracht van een doorsnee huishouden gemiddeld met 0,6% per jaar toe.** De cao-loongroei ligt in alle jaren boven de inflatie, waardoor alle groepen in doorsnee een koopkrachtplus tegemoet zien. Lage inkomens en uitkeringsgerechtigden gaan er iets minder op vooruit. De verhogingen van de huurtoeslag en het kindgebonden budget worden namelijk gedeeltelijk afgebouwd en de afbouw van de bijstand wordt hervat. Gepensioneerden gaan er iets minder op vooruit, omdat de indexatie van de aanvullende pensioenen minder hoog is dan de cao-loongroei.

## 3.2 Armoede daalt in 2024, maar neemt daarna weer licht toe

Kort

- Armoede daalt in 2024 naar 4,7% van de bevolking en 4,9% van de kinderen
- Na 2024 loopt de armoede weer op, omdat de bijstand, de verhoogde huurtoeslag en het verhoogde kindgebonden budget gedeeltelijk worden afgebouwd
- De oploop van armoede vindt vooral plaats onder uitkeringsgerechtigden

**Armoede<sup>25</sup> daalt in 2024 licht (met 0,1%-punt) naar 4,7% van de bevolking; kinderarmoede met 1,2%-punt tot 4,9% van de kinderen.** De cao-loongroei van 6,0% ligt een stuk hoger dan de stijging van de armoedegrens<sup>26</sup> (3,5%) waardoor lonen en uitkeringen<sup>27</sup> harder groeien dan de armoedegrens. Lage inkomens ontvangen in 2024 meer huurtoeslag en een hoger kindgebonden budget, maar raken ook de energietoeslag (van 800 euro) en de tijdelijke verhoging van de zorgtoeslag kwijt. Dit resulteert in een lichte daling van het aantal personen onder de armoedegrens. Het aantal kinderen in armoede daalt sterker, omdat zij meer profiteren van het verhoogde kindgebonden budget. De kabinetsdoelstelling om kinderarmoede te halveren tot maximaal 4,5% van de kinderen wordt daarmee in 2024 bijna behaald. De belangrijkste structurele maatregelen, die voor de daling van armoede sinds 2021 zorgen, zijn: de beleidsmatige verhoging van het wettelijk minimumloon met 8,05% in 2023 en 1,2% per juli 2024, de verhoging van de arbeidskorting in 2023 en 2024, jaarlijkse verhogingen van de kindbedragen<sup>28</sup> in het kindgebonden budget en de verlaging van de eigen bijdrage in de huurtoeslag in 2023 en 2024. Wel worden de verhoging van de huurtoeslag en het kindgebonden budget gedeeltelijk afgebouwd vanaf 2025.

**Armoede (4,9%) en kinderarmoede (5,3%) lopen in 2025 en daarna weer op** (zie figuur 3.6, links). De cao-loongroei (3,9%) ligt wel hoger dan de stijging van de armoedegrens (3,7%), maar beleidsmaatregelen en een relatief lage tabelcorrectiefactor<sup>29</sup> (1,3%) zorgen toch voor een toename van armoede. In 2025 neemt de eigen bijdrage in de huurtoeslag met ongeveer 55 euro toe en worden de kindbedragen en de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget met ruim 130 euro verlaagd. Ook wordt de afbouw van de bijstand (via de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon) weer hervat na de bevrozing in 2024. Na 2025 lopen de armoede in personen en kinderarmoede verder op. Enerzijds komt dit door verdere versobering van maatregelen die ook in 2025 tot een toename in armoede leiden. Anderzijds ligt de tabelcorrectiefactor structureel lager dan de stijging van de armoedegrens, waardoor de armoedegrens sneller groeit dan de hoogte van heffingskortingen. De tabelcorrectiefactor groeit namelijk vertraagd mee met de inflatie, terwijl de armoedegrens toeneemt met inflatie en de reële consumptiegroei.

<sup>25</sup> Een beschrijving van de methodiek van de armoederaming is te vinden in Deinum & Griffioen (2022) ([link](#)). De indexatie van de referentiehuren waarmee de huurtoeslag wordt berekend, is gecorrigeerd in 2022 en 2023. In de oorspronkelijke indexatie van de referentiehuren (CPI plus vijfjaarsgemiddelde reële consumptiegroei per huishouden; gelijk aan de indexatie van de armoedegrens) is de CPI in 2022 en 2023 vervangen door de gerealiseerde huurstijging sociale huursector (respectievelijk 2,6% en 0,1%).

<sup>26</sup> De in deze raming gebruikte armoedegrens is het niet-veel-maar-toereikendcriterium van het Sociaal en Cultureel Planbureau: een armoedegrens die is opgebouwd met referentiebudgetten voor bestedingen die noodzakelijk zijn om aan de samenleving deel te nemen. De armoedegrens neemt elk jaar toe met de hoogte van de inflatie plus het vijfjaarsgemiddelde van de reële consumptiegroei per huishouden.

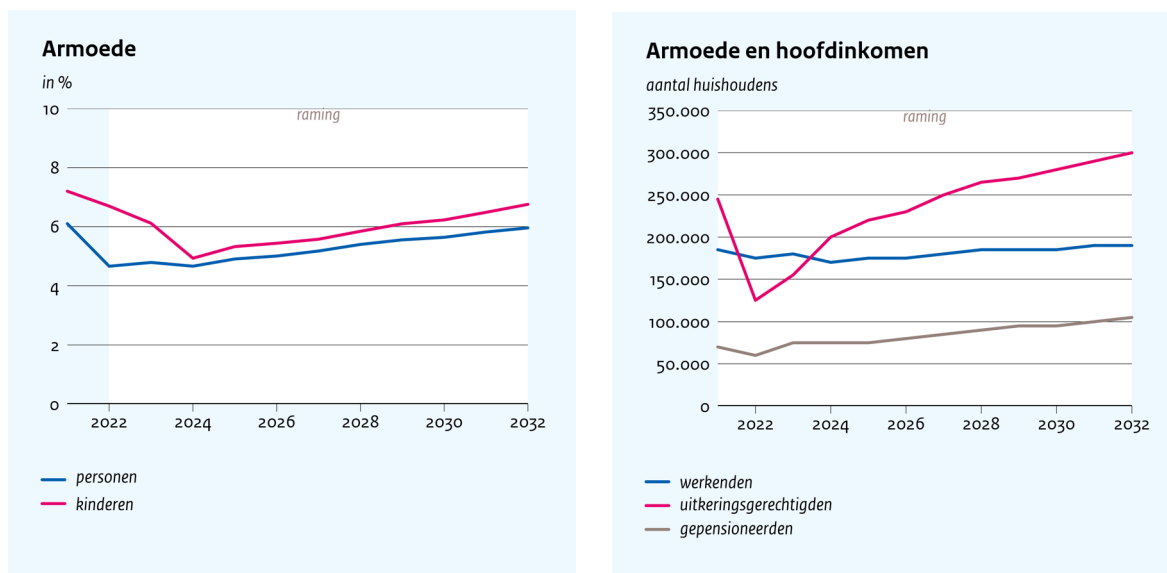
<sup>27</sup> De hoogte van uitkeringen is gekoppeld aan de verhoging van het wettelijk minimumloon. Het wettelijk minimumloon stijgt in principe elk jaar mee met de cao-loongroei, dus uitkeringen zijn indirect aan de cao-loongroei gekoppeld. Het wettelijk minimumloon is in 2023 en 2024 beleidsmatig extra verhoogd, waardoor de uitkeringen extra toenemen ten opzichte van de cao-lonen.

<sup>28</sup> In 2020 was het kindbedrag van het derde kind en latere kinderen 297 euro, dit bedrag is 2436 euro in 2024. Omdat kinderarmoede vaak voorkomt in grote gezinnen, heeft deze verhoging een sterk effect op kinderarmoede gehad.

<sup>29</sup> Zie voetnoot 21.

**Richting 2032 neemt het aantal huishoudens onder de armoedegrens met een uitkering als belangrijkste inkomensbron toe** (zie roze lijn figuur 3.6, rechts<sup>30</sup>). De stijging van armoede op langere termijn vindt vooral plaats bij huishoudens die afhankelijk zijn van een uitkering. Het grootste deel van deze stijging is te verklaren door de afbouw van de bijstand, die deze groep het hardst raakt. Het aantal huishoudens in armoede met arbeidsinkomen als belangrijkste inkomensbron blijft vrij stabiel. De groep werkende armen bevat relatief vaak zelfstandigen en mensen die relatief weinig uren werken.<sup>31</sup> De beleidsmatige verhoging van het minimumloon heeft geen groot effect op armoede onder werkenden, omdat deze het zelfstandigeninkomen niet beïnvloedt en mensen met weinig gewerkte uren er in euro's minder van profiteren. Voor huishoudens met pensioen als belangrijkste inkomensbron is er een lichte oploop richting 2032. De armoede onder gepensioneerden zit vooral bij personen met een onvolledige<sup>32</sup> AOW-uitkering of mensen met hoge niet-vergoede zorgkosten.<sup>33</sup> De afbouw van de bijstand raakt ook personen met een onvolledige AOW-uitkering, omdat deze wordt aangevuld tot bijstandsniveau.

**Figuur 3.6 Armoede daalt in 2024 en stijgt daarna, vooral in de groep uitkeringsgerechtigden**



Bron: SCP en CPB ([link](#)).

<sup>30</sup> De armoedecijfers voor personen en kinderen zijn vanaf 2022 gebaseerd op een raming en voor eerdere jaren op realisaties berekend door het SCP ([link](#)). Voor de uitsplitsing naar hoogste inkomensbron zijn er geen realisaties berekend door het SCP, dus daar zijn de cijfers vanaf 2021 gebaseerd op ramingen.

<sup>31</sup> Zie Vroman et al (2018) ([link](#))

<sup>32</sup> De AOW-uitkering wordt opgebouwd als iemand in de vijftig jaar tot de AOW-leeftijd in Nederland woont. Mensen die op latere leeftijd in Nederland zijn gaan wonen of een tijd in het buitenland hebben gewoond, bouwen dus geen volledige AOW-uitkering op.

<sup>33</sup> Niet-vergoede zorgkosten worden direct van het besteedbaar inkomen afgehaald, omdat deze kosten niet te vermijden zijn voor huishoudens.

# Verschillen meerjarencijfers CPB en departementen

Voor onze raming van de beleidsmatige effecten zijn de ramingen van de departementen het uitgangspunt. Deze beleidsuitgangspunten zijn aangeleverd ten behoeve van deze CEP-raming tot en met 19 januari. We wijken op een aantal beleidspunten van de departementale ramingen af. Deze gevallen worden gemotiveerd hieronder beschreven. De departementen hebben recent overzichten gestuurd naar de informateur met mogelijke financiële risico's. Een aantal beleidsmatige tegenvallers uit deze overzichten hadden wij al in ons beeld van de begroting staan (zie tabel 1 hieronder). Deze tegenvallers zijn ook nader toegelicht in de overzichten van de informateur. Andere mogelijke risico's en tegenvallers uit de brieven zouden kunnen leiden tot aangepaste ramingen en beleidswijzigingen, maar zullen eerst integraal beoordeeld moeten worden in de Voorjaarsnota. Eind april publiceert het CPB een analyse van de budgettaire effecten van de Voorjaarsnota.

## Verschillen in overheidsuitgaven – kwantitatief

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

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
	in standen, in mld euro in prijzen 2024					
Omvorming ProRail		-8,8				
Opschorten opschalingskorting			0,7	0,7	0,7	0,7
Terugloop beschikbare middelen jeugdhulp			0,5	0,6	0,6	0,6
Intensivering asieluitgaven				1,4	1,4	1,4

### Omvorming ProRail

De omvorming van ProRail tot zbo is niet meegenomen. Het kabinet is voornemens om ProRail in 2025 om te vormen tot zelfstandig bestuursorgaan (zbo). De omvorming leidt eenmalig tot een verhoging van de inkomsten en de uitgaven van het Rijk, maar belast het EMU-saldo niet. Deze maatregel is in de huidige raming niet meegenomen, omdat de implementatie onzeker is.

### Opschalingskorting

In de huidige raming wordt verondersteld dat de opschorting van de opschalingskorting (zie voetnoot 18) van kracht blijft.

### Terugloop beschikbare middelen jeugdhulp

Er wordt geen terugloop verondersteld van beschikbare middelen aan jeugdhulp en overige medeoverheden na 2025. Deze gebudgetteerde middelen worden vanaf 2025 structureel doorgetrokken.

## **Intensivering asieluitgaven**

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

## **Verschillen in overheidsuitgaven – kwalitatief**

### **Overgang naar nieuwe financieringsstelsel kinderopvang**

De voorgenomen verhoging van de vergoeding voor kinderopvang naar 96 procent is naar 2027 uitgesteld. Dit wordt meegenomen in het basispad. Aanvullend is in de Voorjaarsnota 2023 aangekondigd om 1,6 mld euro (0,4 mld euro in 2025 en 1,2 mld euro in 2026) 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.

### **Scheiden wonen en zorg**

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

### **Passende zorg als norm**

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

### **Integraal Zorgakkoord in combinatie met een macrobeheersingsinstrument**

Bij de verwerking van het IZA is een raming van de totale zorguitgaven van de IZA-sectoren<sup>34</sup> vergeleken met een vastgesteld uitgavenplafond, 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 in de raming is daarmee nihil, zie paragraaf 2.1 voor een toelichting.

### **Schrappen integrale vergelijking verpleeghuiszorg**

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

---

<sup>34</sup> De deelsectoren van het IZA betreffen ziekenhuiszorg, geestelijke gezondheidszorg, wijkverpleging, multidisciplinaire zorg en huisartsenzorg.

## Verschillen in lasten

Tabel 2: Beleidsmatige verschillen in raming CPB en departementen, per maatregel

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
	in standen, in mld euro in prijzen 2024					
Omvorming ProRail		-8,8				
Overbruggingswetgeving box 3				-0,4	-0,4	-0,4
Afschaffen vrijstellingen mrb en bpm			-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Afbouwen salderingsregeling		-0,2	-0,3	-0,3	-0,4	-0,5
Overige maatregelen na Rutte IV				0,0	-0,1	-0,1

### Omvorming ProRail

Zie hierboven onder kopje 'Verschillen in overheidsuitgaven - kwantitatief'.

### Overbruggingswetgeving box 3 inkomstenbelasting

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

### Afschaffen vrijstellingen mrb en bpm

Een zevental vrijstellingen en verlaagde tarieven in de mrb en bpm die beperkt of afgeschaft worden zijn niet overgenomen. Het gaat onder andere om een verhoging van de mrb voor kampeerauto's naar halftarief per 2025 en het afschaffen van de vrijstelling voor auto's die rijden op CNG, LNG en LPG per 2026. Deze maatregelen gaan in na de huidige kabinetsperiode en zijn daarom geen onderdeel van het basispad.

### Afbouw salderingsregeling

De Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel voor de afbouw van de salderingsregeling op 13 februari verworpen. Daarom is de afbouw van de salderingsregeling niet langer meegenomen in het basispad van het CPB.

### Overige maatregelen na Rutte IV

De verhoging van het budget van de MIA per 2027 is niet overgenomen, omdat deze maatregel ingaat na het einde van de kabinetsperiode van Rutte IV. Daarnaast zijn ook de maatregelen rondom de alleenverdienersproblematiek vanaf 2028 niet opgenomen in het basispad. Deze maatregelen zijn nog niet voldoende uitgewerkt en gaan pas in na het einde van de kabinetsperiode van Rutte IV.