
Vergaderjaar 2024–2025

36 600

Nota over de toestand van 's rijks financiën

Nr. 1

SOLIDE BEGROTEN VOOR WELVAART EN STABILITEIT
Ontvangen 17 september 2024

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	3
Visuele samenvatting	5
1 Overheidsfinanciën, economie en samenleving	12
1.1 Begrotingsdiscipline belangrijk voor Nederlandse burgers en bedrijven	12
1.2 Brede ontwikkelingen in de samenleving	16
1.3 Macro-economie	21
1.4 Overheidsfinanciën	31
2 Startnota en ontwikkeling van uitgaven en inkomsten	36
2.1 Budgettaire kerngegevens	36
2.2 Uitgavenkader	37
2.3 Inkomstenkader en lasten- en koopkrachtbesluitvorming	46
2.4 Verticale toelichting EMU-saldo	57
2.5 Horizontale ontwikkeling uitgaven	59
2.6 Horizontale ontwikkeling inkomsten en lasten	62
2.7 Overige ontwikkeling binnen de Rijksbegroting	64
3 Keuzes voor een sterke Nederlandse economie	66
3.1 Ontwikkeling van de Nederlandse economie	66
3.2 Keuzes zijn nodig om concurrerend te blijven	71
3.3 De overheid stelt randvoorwaarden voor een duurzame en concurrerende economie	75
3.4 Versterking van instituties en vertrouwen draagt bij aan een sterke economie	80
Lijst van gebruikte afkortingen en hun betekenis	83

VOORWOORD

We leven in Nederland in welvaart, in veiligheid en in vrijheid. We zijn een van de gelukkigste landen ter wereld. Onze welvaart is geen toeval of natuurwet. We hebben het zelf verworven, door hard te werken, zuinig te zijn met geld en de juiste keuzes te maken. Dit kabinet wil spaarzaam omgaan met schaarse middelen zodat we ons kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden, en generaties na ons er ook van kunnen genieten. Zodat er ook in de toekomst genoeg geld is om ons land veilig te houden, voor goede zorg en goed onderwijs.

Een open economie en florerende bedrijven zijn belangrijke voorwaarden voor welvaart. Daarom investeert dit kabinet in ondernemerschap en een beter vestigingsklimaat. Dit zorgt voor economische groei, die cruciaal is om problemen te kunnen oplossen. Geld moet immers eerst verdienbaar worden voordat je het kunt uitgeven. Daarnaast versterken we de economie door werken lonender te maken en meer werken aantrekkelijker.

Het is goed om te beseffen dat ranglijstjes, internationale vergelijkingen en cijfermatige trends niet zoveel zeggen als je je zorgen maakt over een betaalbare woonruimte of het betalen van rekeningen. In een welvarend land als Nederland mogen we niet accepteren dat mensen daar ongerust over zijn. Daarom investeert het kabinet in betaalbare woningen en koopkracht, en helpt het mensen die in de knel zitten.

Ook zorgen over migratie nemen we serieus. We willen meer grip krijgen op migratie en de instroom van migranten naar Nederland moet omlaag. We houden daarbij oog voor het verdienvermogen van Nederland. Kennismigranten blijven belangrijk voor ons land.

De wereld om ons heen verandert snel. We wapenen ons daarom ook tegen gevaren van buiten, tegen vijandige regimes die onze veiligheid en welvaart direct bedreigen. Daarom investeren we fors in veiligheid en defensie. Ook de klimaatdoelstellingen blijven staan, zodat we schoner gaan produceren en minder afhankelijk worden van energie uit andere landen. Groene groei is een belangrijke voorwaarde voor toekomstige welvaart. Kernenergie hoort daarbij.

Dit kabinet wil bovendien rekeningen niet doorschuiven naar toekomstige generaties. Daarom staan tegenover investeringen ook bezuinigingen. Want gratis geld bestaat niet. Dit vraagt soms om moeilijke keuzes, die niet altijd leuk maar wel noodzakelijk zijn.

Solide begrotingsbeleid zorgt ook voor een buffer wanneer we dat nodig hebben. We zagen tijdens de corona- en de energiecrisis hoe belangrijk zulke reserves zijn. Die maakten het de overheid mogelijk om burgers en bedrijven te helpen die in de problemen kwamen. De begrotingsdiscipline is daarbij wel uit het zicht geraakt. Het is belangrijk deze discipline de komende jaren weer te herstellen. Dit betekent dat er duidelijke afspraken zijn over de begrotingsregels en dat die afspraken ook worden nageleefd.

Want hoewel de overheidsschuld nu nog laag lijkt, loopt deze snel op door aanhoudende begrotingstekorten die het gevolg zijn van stijgende uitgaven. We zullen daarom kritisch moeten kijken naar de overheidsuitgaven. Ook in het licht van noodzakelijke investeringen in onze veiligheid, energievoorziening en infrastructuur in de toekomst.

Met deze Miljoenennota maken we een belangrijke slag in het verbeteren van de overheidsfinanciën en het herstellen van de begrotingsdiscipline. Daarmee zijn we er nog niet. Er zal meer nodig zijn. Maar we doen het stap voor stap, en de eerste belangrijke stap zetten we nu.

De minister van Financiën,

Eelco Heinen

Samenvatting Miljoenennota 2025

Solide begroten voor welvaart en stabiliteit

Nederland is een van de welvarendste landen ter wereld. Ons welzijn is hoog en Nederlanders zijn over het algemeen tevreden over het leven.

De economie groeit, het werkloosheidspercentage is laag en de koopkracht van huishoudens verbetert. Tegelijkertijd vragen hardwerkende Nederlanders zich af of ze hun rekeningen nog kunnen betalen, anderen kunnen geen huis vinden en maken zich zorgen over de asielinstroom of hun veiligheid. Ondernemers vragen zich af of risico nemen nog wel loont. Ook heeft Nederland te maken met schaarste: er is een tekort aan personeel, ruimte, en de overheidsfinanciën verslechteren. Het kabinet pakt de problemen in ons land aan, stimuleert middeninkomens

en ondernemers en helpt mensen die in de knel zitten. Het kabinet zet een eerste stap in de beheersing van de overheidsfinanciën.

Zo stimuleert het kabinet een concurrerende economie en groene groei. Dit is nodig om de welvaart nu en in de toekomst te waarborgen.

Ontwikkeling overheidsfinanciën

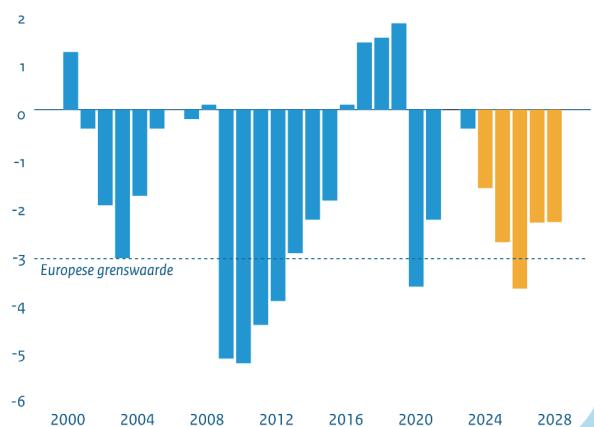
De afgelopen jaren zijn de overheidsuitgaven gestegen als percentage van het bbp. Het kabinet gaat de overheidsuitgaven vanaf 2027 verminderen om te voorkomen dat rekeningen worden doorgeschoven naar toekomstige generaties.

Het overheidssaldo in 2025 wordt geraamd op -2,8% bbp. In 2026 valt het begrotingstekort negatiever uit door een eenmalige kostenpost van 8,5 miljard euro voor militaire pensioenen. In 2027 verbetert het geraamde begrotingssaldo.

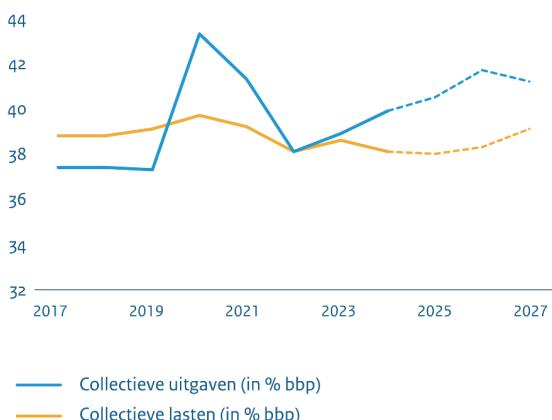
Voor 2025 is de schuldquote geraamd op 46,6% bbp. Binnen de gehele kabinetperiode blijft de schuld onder de Europese referentiewaarde van 60% bbp, maar loopt wel langzaam op.

Ontwikkeling overheidssaldo (in %bbp)

Realisatie en raming (in geel)

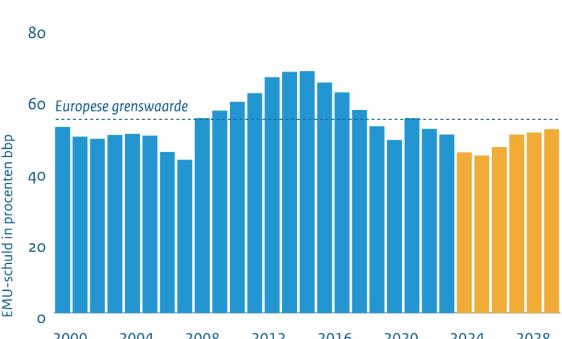


Collectieve uitgaven en lasten , raming en realisatie



Ontwikkeling overheidsschuld (in %bbp)

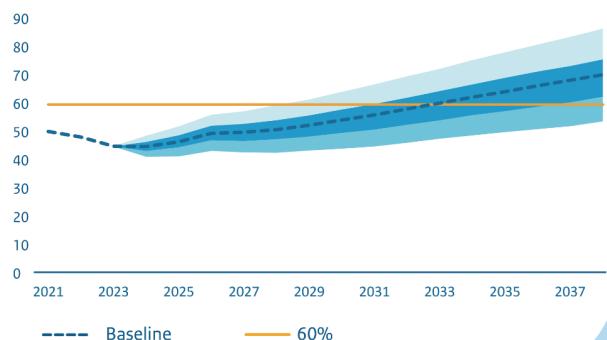
Realisatie en raming (in geel)



Terugkeer naar begrotingsdiscipline

Het Centraal Planbureau voorspelt dat de overheids-schuld gaat groeien. Dit vraagt om beheersing van de overheidsuitgaven. Het kabinet keert terug naar begrotingsdiscipline. Het is niet alleen belangrijk goede voorzieningen te realiseren voor de burgers en bedrijven van nu, maar ook die van de toekomst. Solide financieel beleid is een belangrijke voorwaarde om dat te waarborgen.

Schuldprojectie middellange termijn



Wat is begrotingsdiscipline?

- ➔ Trendmatig begrotingsbeleid: een uitgavenkader en een inkomstenkader.
- ➔ Een duidelijke set begrotingsregels.
- ➔ Een ordelijk begrotingsproces, zoals een vast moment voor besluitvorming.
- ➔ Het begrotingstekort mag niet groter zijn dan 3% van het bbp.
- ➔ De staatsschuld mag niet hoger worden dan 60% van het bbp.

Waarom begrotingsdiscipline?

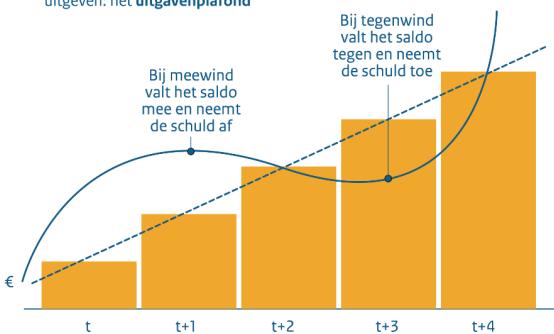
- ➔ Geen rekeningen doorschuiven naar volgende generaties.
- ➔ Behoud financiële buffers om de economie te stabiliseren bij crises.
- ➔ Nederlandse burgers en ondernemers weten waar ze van op aan kunnen.
- ➔ Bedrijven voelen zekerheid om beslissingen te nemen voor de langere termijn.

Trendmatig begrotingsbeleid en automatische stabilisatie

Het kabinet spreekt af:

- hoeveel belastingen en premies zij per jaar gaan heffen: het **inkomenenkader**
- hoeveel geld zij maximaal per jaar gaan uitgeven: het **uitgavenplafond**

De uiteindelijke inkomsten zijn afhankelijk van de economie

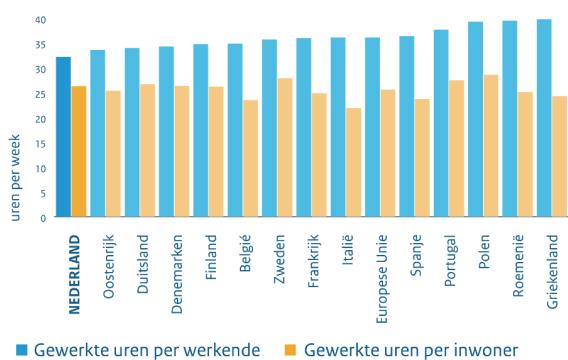


Ontwikkelingen in de samenleving

Nederlanders zijn over het algemeen tevreden met hun leven, werken vaker en hebben een hoger inkomen dan mensen in andere Europese landen. Daar staat tegenover dat wonen duur is en dat Nederlanders gemiddeld korter in goede gezondheid leven. Ook de oorlog in Oekraïne zorgt voor onzekerheid. Het kabinet houdt bij het samenstellen van de begroting rekening met deze brede ontwikkelingen in de samenleving.

Arbeidsparticipatie en arbeidsduur

Werken is voor veel mensen de belangrijkste bron van bestaanszekerheid. Werk en het benutten van je talent vergroot de eigenwaarde en het sociale netwerk. Er zijn op dit moment meer banen en meer mensen aan het werk dan ooit.



Internationale veiligheid

Veiligheid en stabiliteit zijn belangrijke randvoorwaarden voor economische groei. Nederland blijft daarom een constructieve partner in de NAVO en de EU.

Verwachte groei van de woningbouw

De grafiek laat de groei van de woningvoorraad zien op basis van bestaand beleid. De groei gaat te langzaam. Het kabinet gaat het woningtekort aanpakken. Meer woningen verbetert de bestaanszekerheid. Het kabinet streeft ernaar structureel 100.000 woningen per jaar te bouwen.



Migratie

Bevolkingsgroei door migratie (arbeids-, asiel, studie-, gezins- en kennismigratie) zorgt voor druk op sociale voorzieningen, zoals de woningmarkt, zorg en het onderwijs. Het is noodzakelijk voor nu en de toekomst om grip te krijgen op migratie naar Nederland en de omvang ervan te beperken.

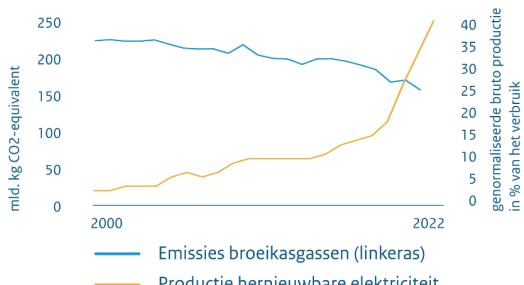
Vestigingsklimaat

Het kabinet wil dat Nederland weer in de top 5 landen met het beste vestigingsklimaat komt. Dit vergroot de welvaart in Nederland.



Energietransitie en leveringszekerheid

Het kabinet bevordert de groene groei en vermindert afhankelijkheid van energie uit het buitenland. Dit houdt de economie op de lange termijn concurrerend en biedt kansen voor innovatieve bedrijven.



Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 600, nr. 1

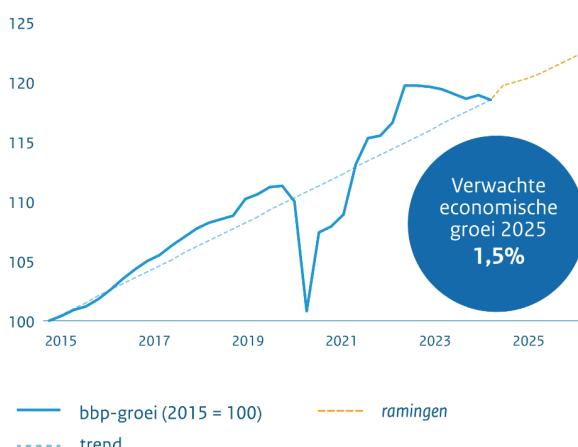


Ontwikkelingen in de economie

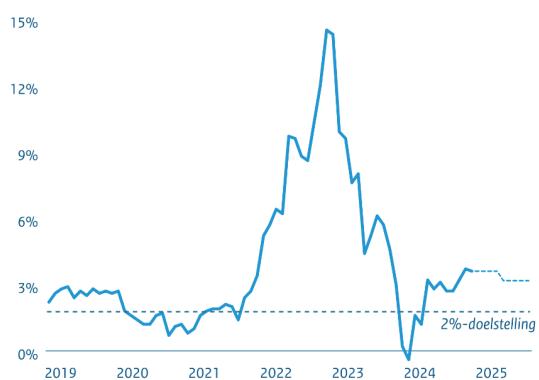
Naar verwachting groeit de economie in 2024 met 0,6% en in 2025 met 1,5%. Huishoudens hebben meer te besteden vanwege lastenverlichtingen, afnemende inflatie en een inhaalgroei van de lonen. De lonen maken een inhaalgroei vanwege de arbeidsmarktkrapte en de vertraagde doorwerking van inflatie in de lonen. Voor het vertrouwen in de economie blijft het van belang dat de inflatie wordt beperkt.

Naar verwachting zal ook de herstellende wereldhandel positief bijdragen aan economische groei. Voor het toekomstig verdienvermogen van Nederland is productiviteitsgroei belangrijk. Deze daalt echter al jaren, net als in andere landen met een hoog inkomen per hoofd van de bevolking. De vergrijzing zal de komende jaren echt op gang komen en de overheidsfinanciën onder druk zetten.

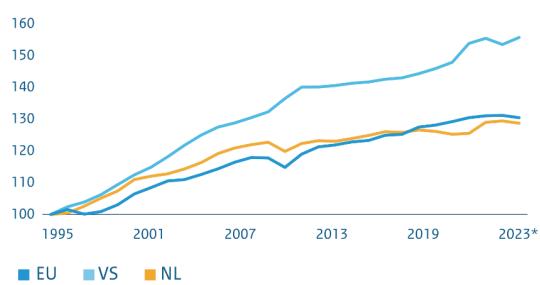
Economische groei



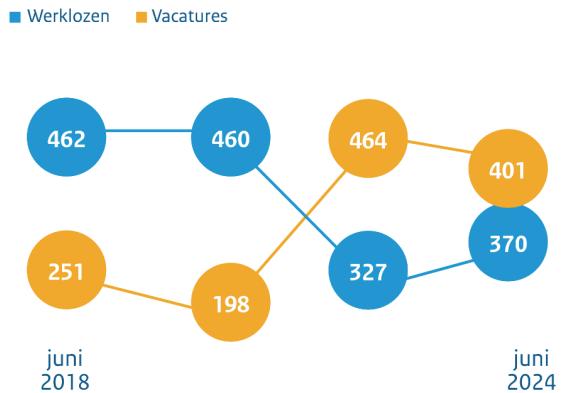
Inflatie



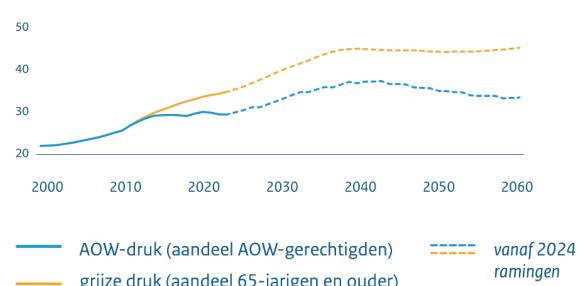
Productiviteit



Werkloosheid en vacatures (aantal x1000)



Vergrijzing



Augustusbesluitvorming en Startnota

Deze Miljoenennota is tevens de Startnota van het nieuwe kabinet. De Startnota gaat over welke doelen en prioriteiten het kabinet stelt en is de eerste officiële presentatie van de budgettaire weergave van de plannen van het kabinet. Het kabinet investeert de komende jaren in lastenverlichting, ondernemerschap en veiligheid en hecht aan begrotingsdiscipline en gezonde overheidsfinanciën.



Het kabinet beheert de overheidsfinanciën door:

- Een kleinere overheid
- Minder ontwikkelingssamenwerking
- Verminderen subsidies
- Gerichte keuzes in de zorg
- Gerichte keuzes in de sociale zekerheid
- Beperken asielinstroom
- Verlagen budget fondsen
- Afschaffen verlaagd btw-tarief op culturele goederen en diensten en logies



Problemen die we aanpakken

- Lastenverlichting voor werkende middeninkomens
- Steun aan groepen in de knel en tegengaan (kinder)armoede
- Halveren eigen risico in de zorg
- Verbeteren vestigingsklimaat
- Grote impuls in woningbouw en infrastructuur
- Energietransitie en meer kerncentrales
- Veiligheid: extra geld voor Defensie en steun aan Oekraïne

Augustusbesluitvorming

De augustusbesluitvorming gaat over uitgaven, lasten en koopkracht. De belangrijkste uitkomsten van deze besluitvorming staan in dit overzicht.



Koopkracht

- Lastenverlichting voor werkende middeninkomens
- Meer werken gaat meer lonen (marginale druk)
- Koopkrachtverbetering in balans tussen groepen



Veiligheid

- Defensie-uitgaven op de 2% NAVO-norm
- Extra geld KMar voor grensbewaking
- Extra geld voor de politie bovenop het hoofdlijnenakkoord



Mensen in de knel en armoede

- Het kabinet zorgt dat armoede niet toeneemt
- Extra geld om groepen in de knel te helpen
- Mensen met schulden krijgen meer hulp



Maatschappelijke knelpunten

- Het programma voor schoolmaaltijden wordt voortgezet
- Compensatie scholen voor de btw-verhoging op schoolboeken
- Giftenaftrek blijft bestaan voor particuliere giften



Solide begrotingsbeleid

- Inkomsten- en uitgavenkader zijn vastgesteld
- Extra uitgaven Herstel Toeslagen en de tegenvaller in box 3 worden gedekt
- Begrotingen zijn aangepast door uitgaven realistischer in te plannen

Voorwaarden voor een duurzame en concurrerende economie

Het kabinet werkt aan duurzame welvaartsgroei in Nederland. De Nederlandse economie is concurrerend en innovatief. Dat is een goede uitgangspositie. Maar het kan altijd beter. Het kabinet wil dat Nederland weer gaat behoren tot de top 5 van landen met de beste concurrentiepositie. Tegelijkertijd heeft Nederland te maken met schaarste, zoals een tekort aan personeel en ruimte. Dit kan de welvaartsgroei in brede zin onder druk zetten. Overheid en markt spelen allebei een rol in de context van deze schaarste. De overheid stelt doelen, prioriteiten en randvoorwaarden waarbinnen mensen werken en ondernemen. De markt verdeelt de schaarse middelen via het prijsmechanisme. Een gezonde economie en florerende bedrijven zijn noodzakelijk voor de welvaart. Het kabinet zal in zijn beleidskeuzes dan ook zoveel mogelijk ruimte geven aan ondernemerschap en innovatieve bedrijven.

Schaarste



Personnel



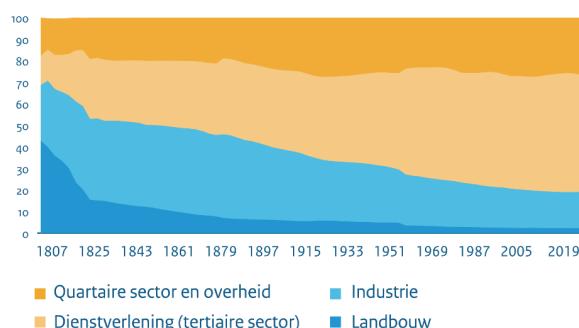
Ruimte



Geld

Dynamiek in de economie

Door de tijd heen is de Nederlandse economie veranderd. Lange tijd bood landbouw de meeste werkgelegenheid, toen de industrie en nu de dienstensector. Aanpassing aan wisselende (markt)omstandigheden door ondernemerschap en innovatie vormt een belangrijke bron van welvaart.



Economische randvoorwaarden

Het kabinet stelt economische randvoorwaarden. Eerlijke concurrentie en innovatie zijn belangrijk voor de welvaartsgroei en betaalbare producten en diensten. Economische veiligheid is van belang vanwege de veranderende geopolitieke context. Groene groei is van belang voor de welvaart van toekomstige generaties. Binnen deze randvoorwaarden zijn burgers, ondernemers en bedrijven vrij om te handelen. Zo faciliteert de overheid een duurzame en concurrerende economie.



Eerlijke concurrentie en innovatie

Economische veiligheid en voldoende strategische autonomie

Groene groei

Maatschappelijke voorwaarden

Om ervoor te zorgen dat iedereen mee kan doen in een duurzame en concurrerende economie, zijn maatschappelijke voorwaarden van belang:



Toegang tot publieke voorzieningen

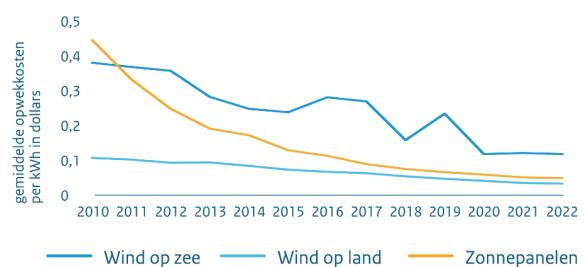
Vertrouwen in overheidsinstituties

Voldoende bestaanszekerheid

Lagere kosten elektriciteitsproductie



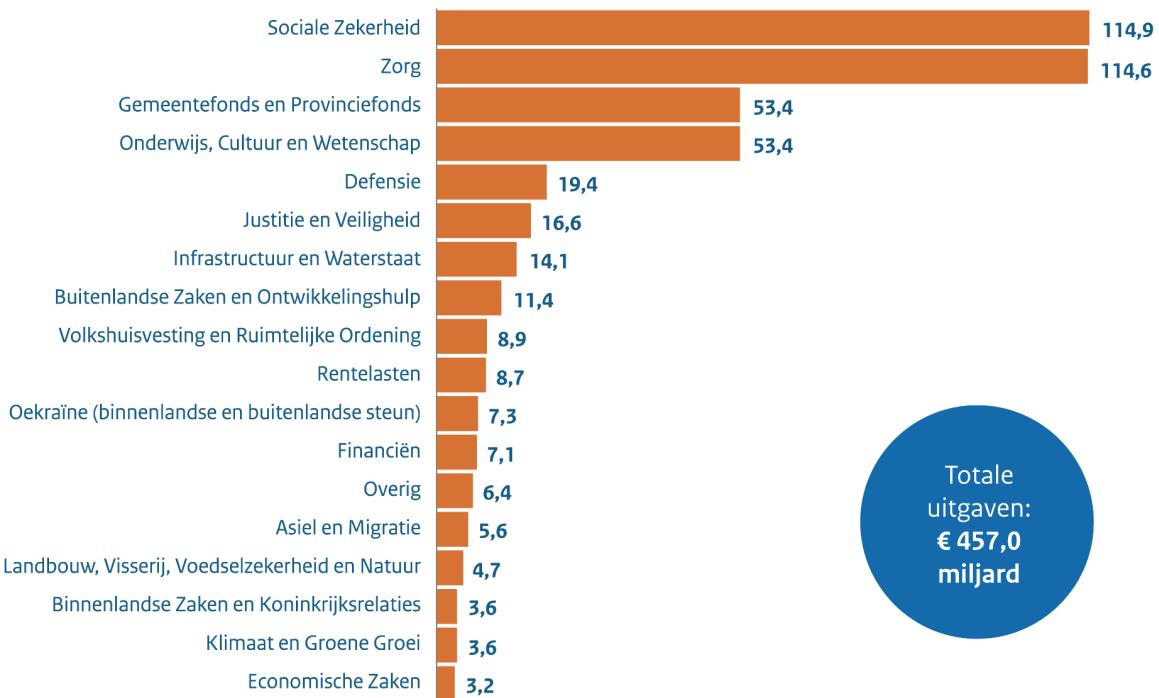
Innovatie heeft gezorgd voor lagere kosten van hernieuwbare energiebronnen. Deze zijn nodig voor groene groei.



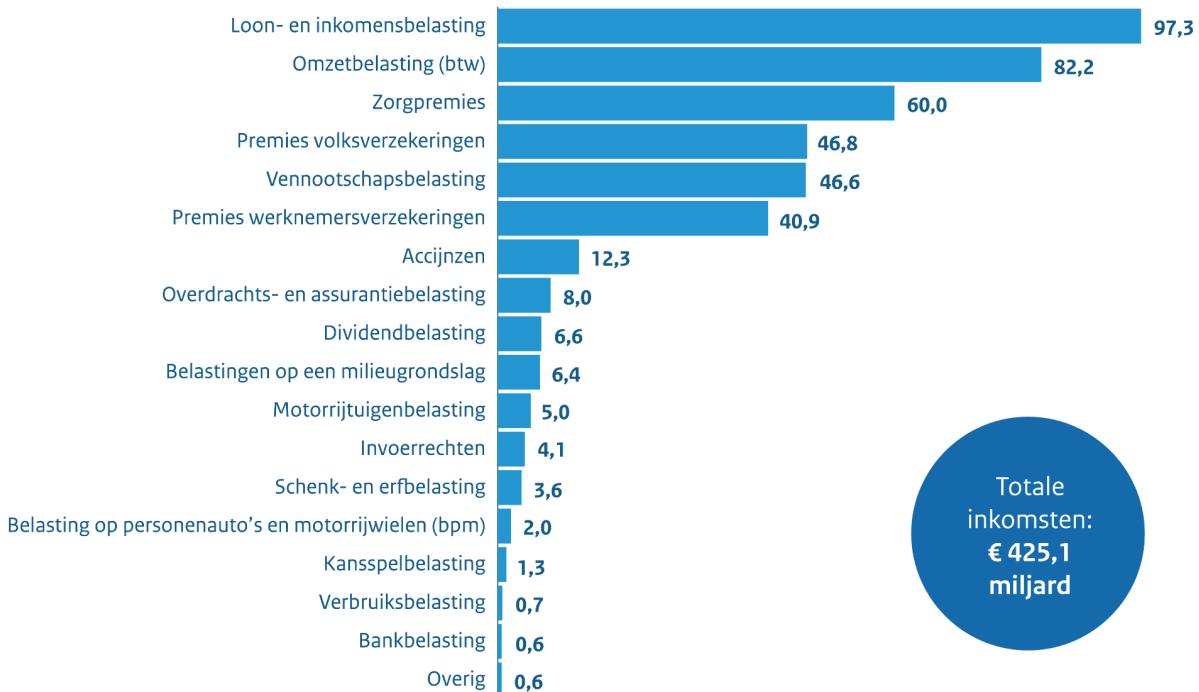
Uitgaven en inkomsten Rijksbegroting 2025



Uitgaven (in miljarden euro's)



Inkomsten (in miljarden euro's)



1 OVERHEIDSFINANCIËN, ECONOMIE EN SAMENLEVING

De voorliggende Miljoenennota richt zich op de financiële en economische situatie van Nederland. Naast de Miljoenennota heeft het kabinet zijn regeerprogramma gepubliceerd. Daarin is aangegeven hoe de vakministers de afspraken uit het hoofdlijnenakkoord deze kabinetsperiode verder zullen uitwerken. De tien hoofdpunten uit het hoofdlijnenakkoord zijn in het regeerprogramma nader uitgewerkt; deze budgettaire nota richt zich met name op de begroting van volgend jaar en de economische situatie in Nederland.

Een sterke economie en gezonde overheidsfinanciën zijn belangrijk voor onze toekomstige welvaart. Hoofdstuk 1 beschrijft het belang van begrotingsdiscipline, ontwikkelingen in de samenleving en de stand van de economie en financiën. Paragraaf 1.1 zet het begrotingsbeleid van dit kabinet uiteen als randvoorwaarde om de hoofdpunten uit het hoofdlijnenakkoord te realiseren. Vervolgens beschrijft paragraaf 1.2 een aantal ontwikkelingen in de samenleving op het gebied van werk, internationale veiligheid, het vestigingsklimaat, de woningmarkt, migratie en groene groei. In paragraaf 1.3 volgt een analyse van de macro-economische ontwikkelingen, zowel in Nederland als vanuit internationaal perspectief, omdat de internationale ontwikkelingen van groot belang zijn voor Nederland als open handelsland. Tot slot volgt in 1.4 een overzicht van de stand van de Nederlandse overheidsfinanciën met de doorwerking van het hoofdlijnenakkoord.

1.1 Begrotingsdiscipline belangrijk voor Nederlandse burgers en bedrijven

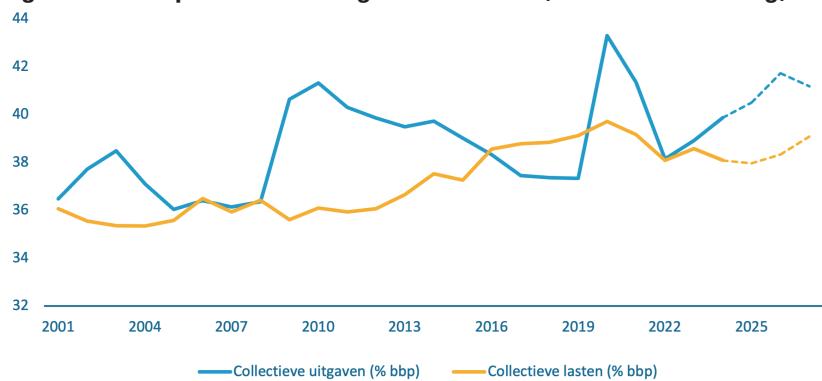
Terugkeer naar begrotingsdiscipline is belangrijk voor de Nederlandse samenleving als geheel: het geraamde tekort is te hoog. De Nederlandse overheidsschuld is met 44% van het bruto binnenlands product (bbp) in internationaal perspectief weliswaar laag, maar het geraamde begrotingstekort vraagt om sturing. Dit kabinet wil een omslag maken in het denken over overheidsgeld: rekeningen doorschuiven naar volgende generaties is onwenselijk. Het is niet alleen belangrijk goede voorzieningen te realiseren voor de burgers en bedrijven van nu, maar ook die van de toekomst. Solide financieel beleid is een belangrijke voorwaarde om dat te waarborgen. Hoewel er recent door onderuitputting meevalters zijn geweest in het saldo, komen deze middelen vroeg of laat een keer tot besteding en dus tot uiting in de overheidsfinanciën. De langetermijnindicatoren van het Centraal Planbureau (CPB) wijzen op een oplopende schuld op de lange termijn: de schuldboete komt met circa 70% bbp in 2038 zonder aanvullende beleidsmaatregelen ruim boven de 60% op de middellangetermijn (zie paragraaf 1.4.2). Het is daarbij belangrijk dat de overheid financiële buffers behoudt, om de economie te stabiliseren als dit noodzakelijk is, zoals in tijden van crisis. Een goed voorbeeld hiervan is de ondersteuning die de overheid heeft geboden aan huishoudens en bedrijven, en daarmee aan de economie als geheel, tijdens de corona- en energiecrisis.

Het kabinet hecht aan begrotingsdiscipline en gezonde overheidsfinanciën. Het trendmatig begrotingsbeleid biedt houvast aan Nederlandse burgers en bedrijven. Stabiel beleid betekent dat mensen en bedrijven weten waar ze van op aan kunnen en de zekerheid voelen om beslissingen te kunnen nemen voor de langere termijn. Begrotingsbeleid werkt idealiter anticyclisch. Hiermee wordt in beginsel voorkomen dat bezuinigingen nodig zijn in economisch slechte tijden. Deze stabiliteit bereiken we door uitgaven

en de ontwikkeling van de lasten voor de rest van de kabinettsperiode bij de start van een kabinet vast te stellen en deze vervolgens strak te handhaven. In deze Miljoenennota staan de inkomsten- en uitgavenkaders voor de komende kabinettsperiode. Wensen voor extra uitgaven zullen moeten worden ingepast onder het uitgavenkader. Hetzelfde geldt voor verzoeken tot beleidmatige belastingverlaging: die moeten worden gedeckt aan de inkomstenkant. Dit succesvolle raamwerk staat ook wel bekend als de Zalmnorm. Dit systeem zorgt sinds 1994 voor de voorspelbaarheid en beheersing van de overheidsfinanciën. Het kabinet wil de waarde van dit stelsel graag benadrukken. In het hoofdlijnenakkoord is daarnaast opgenomen dat het kabinet bij een dreigende overschrijding van de 3%-norm maatregelen neemt. Hierbij hecht het kabinet aan een ordentelijk besluitvormingsproces.

Dit kabinet zet een eerste stap in de beheersing van overheidsuitgaven door het uitgavenniveau structureel te beperken. De afgelopen jaren zijn de overheidsuitgaven sterk gestegen als percentage van het bbp-volume. De maatregelen uit het hoofdlijnenakkoord verminderen de overheidsuitgaven (raming in figuur 1). Het kabinet maakt structureel een begin met het beperken van het uitgavenniveau om zo te voorkomen dat rekeningen worden doorgeschoven. Deze structurele vermindering van de uitgaven – die nader wordt getoond in hoofdstuk 2 – is een eerste stap. In de daaropvolgende jaren is nog meer nodig om de schuldquote te stabiliseren bij een toenemende vergrijzing (zie 1.4).

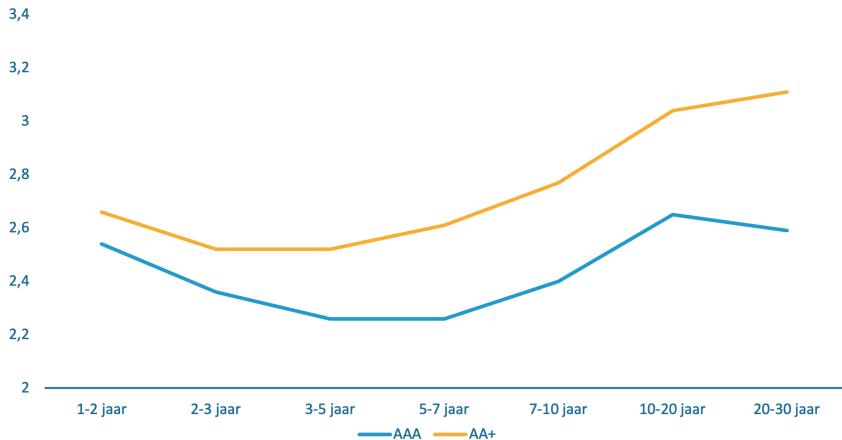
Figuur 1 Verloop collectieve uitgaven en lasten (realisatie en raming)



Bron: CBS en CPB

Gezonde overheidsfinanciën leiden tot lagere rentes. Goed begrotingsbeleid bespaart ook daadwerkelijk geld, en draagt daarmee dus bij aan lagere belastingen voor Nederlandse burgers en bedrijven. De Nederlandse overheid heeft sinds 2015 de hoogste kredietwaardigheid met een AAA-beoordeling bij de grootste kredietbeoordelaars. Een hoge kredietwaardigheid zorgt voor lagere rentepercentages. Zo ligt het rentepercentage op 10-jaars staatsobligaties van Nederland circa 40 basispunten lager dan leningen met een iets minder goede kredietbeoordeling (figuur 2). Een lagere rente op Nederlandse leningen werkt uiteindelijk ook positief door naar de private sector: een lagere rente op staatsobligaties leidt doorgaans tot lagere financieringskosten voor Nederlandse banken, waardoor banken goedkopere leningen kunnen bieden aan bedrijven en consumenten.

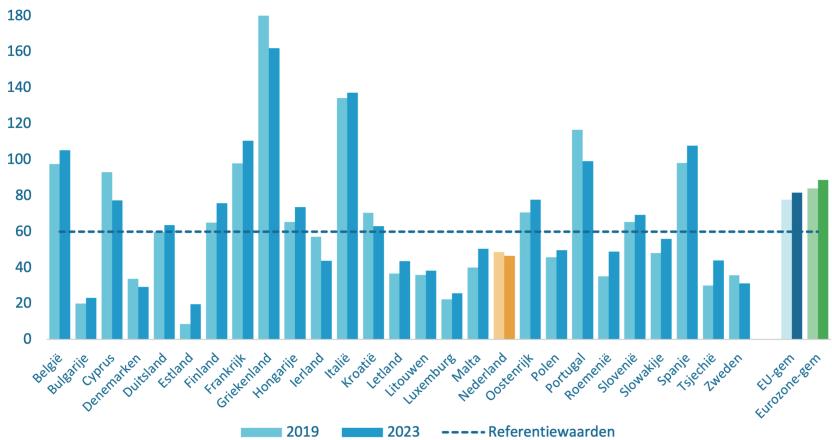
Figuur 2 Lagere rente bij betere kredietbeoordeling



Bron: Bloomberg en ministerie van Financiën

De overheidsschuld is in veel EU-landen te hoog. Nederland dankt als open economie een groot deel van zijn welvaart aan handel. Van die handel vindt een groot deel plaats binnen de Europese Unie (EU) en met name binnen de eurozone. Een stabiele eurozone is dan ook goed voor ons land. Een instabiele eurozone zou Nederland daarentegen juist schaden. De Europese schulden van veel landen zijn momenteel boven de afgesproken norm van 60% bbp uit het Verdrag van Maastricht: de totale schuld in de EU ligt boven 80% bbp en is circa 90% bbp voor de eurozone (figuur 3). Dit kan uiteindelijk ook negatieve gevolgen hebben voor Nederland. Lagere Europese schulden dragen bij aan de stabiliteit van Europa en zijn daarmee ook goed voor de Nederlandse economie.

Figuur 3 Schuldquotes EU-landen in % bbp



Bron: Eurostat, bewerking ministerie van Financiën

Het trendmatig begrotingsbeleid functioneert binnen de Europese begrotingsregels. In de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof) is dan ook explicet opgenomen dat ons trendmatige begrotingsbeleid wordt gevoerd met inachtneming van de Europese grenswaarden: een begrotingstekort van 3% bbp en een schuldquote van 60% bbp. Voldoen aan de Europese normen betekent dat Nederland zonder sturing vanuit Brussel zelf gaat over de beslissingen die raken aan de overheidsfinanciën,

waarmee ad-hocingrepes worden voorkomen. Dat maakt het mogelijk besluitvorming te voeren gericht op de lange termijn en op stabiliteit. Wel varen we momenteel met een begrotingstekort van nabij de 3% scherp aan de wind. Bij een begrotingstekort nabij de 3% of een schuld van 60% ontstaat per definitie spanning tussen trendmatig begrotingsbeleid enerzijds en de Europese grenswaarden anderzijds. In de Wet Hof is geformuleerd dat we trendmatig begrotingsbeleid voeren, mét in achtneming van de Europese normen. Daarom werkt het kabinet aan het geleidelijk reduceren van de groei van de overheidsuitgaven.

Het Nederlandse begrotingssysteem is uniek en wordt internationaal geprezen.¹ De Europese Commissie en het Internationaal Monetair Fonds (IMF) roemen vooral de reputatie en onafhankelijkheid van het CPB en het onafhankelijke advies van de Raad van State.² De onafhankelijke positie van het CPB en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zorgen voor betrouwbare en onafhankelijke informatie die als basis dient voor het begrotingsproces. Ook het meerjarige karakter van de begrotingsinformatie en de uitgavenkaders die voor de hele kabinetsperiode gelden, zijn best practices van het Nederlandse begrotingsbeleid. Het kabinet bestendigt graag deze werkwijze.

Het trendmatig begrotingsbeleid is gestoeld op drie principes: 1) efficiënte allocatie van publieke middelen, 2) beheersen van de overheidsfinanciën en 3) stabilisatie van de economie. Efficiënte allocatie van publieke middelen betekent dat het begrotingsbeleid eraan bijdraagt dat elke euro zo doelmatig mogelijk wordt uitgegeven. Daarbij weegt het kabinet verschillende beleidsmaatregelen zorgvuldig tegen elkaar af op één hoofdbesluitvormingsmoment. Het beheersen van de overheidsfinanciën houdt in dat het kabinet de overheidsfinanciën gedurende de rit beheert en beleidskeuzes voorziet van dekking, om te voorkomen dat de rekening wordt doorgeschoven naar volgende generaties. Aan het begin van een kabinetsperiode worden duidelijke afspraken gemaakt over wat in één jaar maximaal mag worden uitgegeven (het uitgavenkader). Daarnaast wordt afgesproken hoe hoog de beleidsmatige aanpassing van de belastingen en premies per jaar is (het inkomstenkader). Stabilisatie van de economie is een essentieel onderdeel van trendmatig begrotingsbeleid (zie figuur 4). Om dit te bewerkstelligen kunnen de inkomsten meebewegen met de economie: inkomstenmeevallers komen ten gunste van het overheidssaldo, inkomstengenvallers belasten het overheidssaldo. De conjunctuurgevoelige uitgaven zoals de WW, bijstand en rente zijn buiten de uitgavenkaders gezet. Daardoor hoeft er tijdens de kabinetsperiode niet te worden bezuinigd als die uitgaven onverhooppt zouden oplopen, bijvoorbeeld door een economische recessie of crisis.

¹ Zie onder meer EC (2017). *The Dutch Budgetary Framework and the European fiscal rules*. OESO (2013), Strengthening budget institutions in OECD countries, results of the 2012 OECD budget practices and procedures survey en IMF (2015). Can fiscal policy stabilize output?, Chapter 2 in IMF Fiscal Monitor.

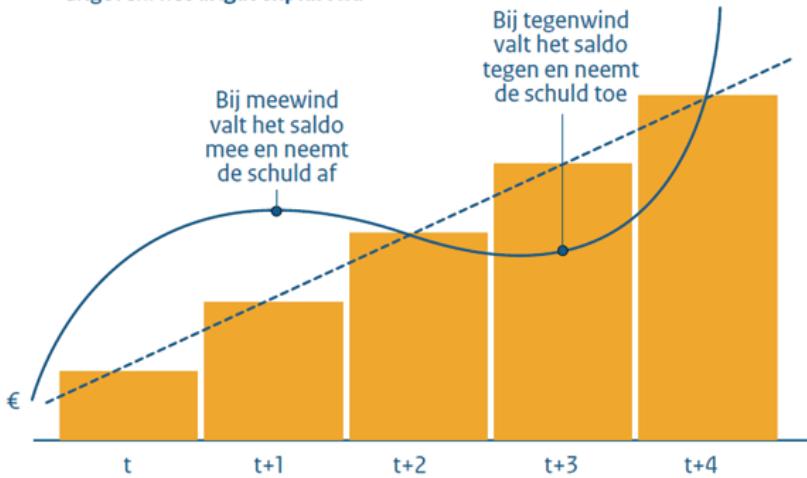
² EC (2023). *Reviewing the National Budgetary Frameworks: An Opportunity to Strengthen IFIs - European Commission (europa.eu)*, IMF (2008). *The Dutch Fiscal Framework: Unique, or Transferable to Other Countries? (imf.org)* en IMF (2006). Kingdom of the Netherlands-Netherlands: Report on the Observance of Standards and Codes--Fiscal Transparency Module, and the Aide-Mémoire Regarding the Fiscal Framework; IMF Country Report 06/124; March 13, 2006

Figuur 4 Trendmatig begrotingsbeleid en automatische stabilisatie

Het kabinet spreekt af:

- hoeveel belastingen en premies zij per jaar gaat heffen: het **inkomstenkader**
- hoeveel geld zij maximaal per jaar gaat uitgeven: het **uitgavenplafond**

De uiteindelijke inkomsten zijn afhankelijk van de economie



Bron: ministerie van Financiën

Het kabinet staat voor een stabiel en voorspelbaar begrotings- en besluitvormingsproces met duidelijke begrotingsregels. Het kabinet houdt vast aan het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar. In augustus volgt besluitvorming over koopkracht en afronding van de lastenbesluitvorming. Het kabinet hecht aan een ordentelijk begrotings- en besluitvormingsproces, wat ook goed is voor Nederlandse burgers en bedrijven. De set begrotingsregels waarin de spelregels zijn vastgelegd, is te vinden in bijlage 1 bij deze Miljoenennota. Met deze begrotingsregels en afspraken staat het kabinet de komende jaren voor een solide begrotingsbeleid.

Het kabinet werkt aan realistisch begroten als onderdeel van terugkeer naar begrotingsdiscipline. De afgelopen jaren hebben aangetoond dat geld alleen niet altijd voldoende is om beleidsdoelstellingen te realiseren. Het is niet altijd mogelijk gebleken om alle begrote middelen daadwerkelijk uit te geven; dit noemen we onderuitputting. In de afgelopen jaren is de onderuitputting toegenomen van circa 1% van de totale begroting naar bijna 4%. Dit houdt onder meer verband met de krappe arbeidsmarkt. Om te werken naar een meer realistische begroting zijn door middel van kasschuiven budgetten in een meer realistisch bestedingsritme geplaatst (zie nadere analyse in paragraaf 2.2.1). Hiermee komt de kabinetsraming meer in de buurt van de raming van het CPB (zie verschilanalyse in paragraaf 2.4) en wordt voorkomen dat meevalters leiden tot extra uitgaven.

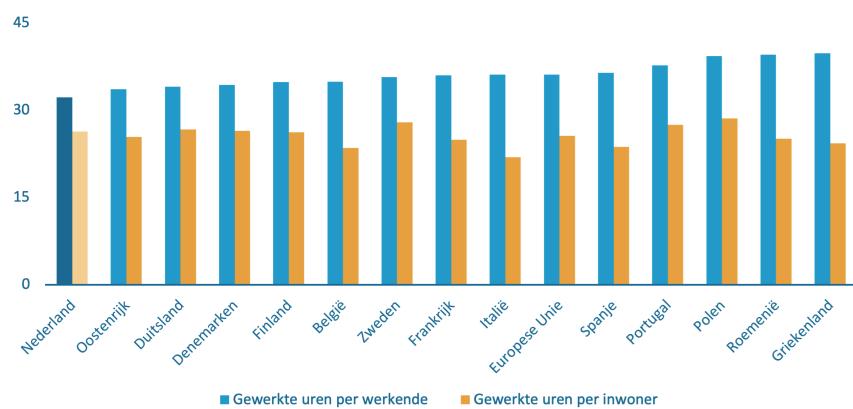
1.2 Brede ontwikkelingen in de samenleving

Het kabinet houdt bij het samenstellen van de begroting rekening met de brede ontwikkelingen in de samenleving. De Nederlandse samenleving bestaat uit meer dan alleen de economie. Deze brede blik op de samenleving wordt ook wel brede welvaart genoemd. De Monitor Brede Welvaart en Sustainable Development Goals van het CBS biedt belangrijke beleidsinformatie. Uit deze monitor blijkt dat de Nederlandse samenleving er op

veel onderdelen goed voorstaat, maar dat er ook onderdelen zijn waar het minder goed gaat. Nederlanders zijn over het algemeen tevreden met hun leven, hebben vaker werk en ontvangen een relatief hoog inkomen ten opzichte van andere inwoners van Europese landen.³ Nederland scoort minder goed op een aantal andere indicatoren. Zo zijn Nederlanders een relatief groot deel van hun inkomen kwijt aan wonen en leven we in Nederland gemiddeld korter in goede gezondheid. Ook de bedreiging van de veiligheid vanwege de Russische agressieoorlog in Oekraïne raakt onze welvaart in brede zin.

Werken is de basis van bestaanszekerheid. Door te werken verdienen mensen een inkomen. Werk en het benutten van je talent vergroot de eigenwaarde, biedt zingeving en vergroot het sociale netwerk. Verschillende mensen in Nederland maken zich zorgen over hun inkomen. Bijvoorbeeld omdat ze onvoldoende werk- en inkomenszekerheid hebben, of hun werk niet voldoende loont. Om werken voor de middeninkomens meer lonend te maken, worden de tarieven van de schijven in de inkomstenbelasting aangepast en wordt de huurtoeslag vereenvoudigd (zie paragraaf 2.3). De vereenvoudiging in de huurtoeslag vlakt de huidige pieken in de marginale druk af. Werken lonender maken kan ook een positief effect hebben op het arbeidsaanbod, en dat is gezien de krappe arbeidsmarkt en de aanstaande vergrijzing belangrijk voor de economische groei. De arbeidsparticipatie in Nederland is in vergelijking met het Europees gemiddelde al hoog en Nederlanders werken relatief lang door. Daar staat wel tegenover dat in Nederland veel mensen in deeltijd werken waardoor het aantal gewerkte uren per werkende laag is (zie figuur 5). Voltijd of deeltijd werken is natuurlijk een private afweging, maar het is belangrijk dat het stelsel mensen niet ontmoedigt om meer te gaan werken, en het is belangrijk dat het werken loont. Zorgen over bestaanszekerheid zijn echter breder dan zorgen over een baan. Het gaat bijvoorbeeld ook over de vraag of mensen de boodschappen en de huur kunnen betalen, of over hun kansen op de woningmarkt. Daarnaast is het belangrijk om de kijken naar specifieke groepen, zoals de koopkracht van gepensioneerden, kwetsbare jongeren of (langdurig) bijstandsgerechtigden.

Figuur 5 Gewerkte uren per week per werkende en per inwoner in Europese landen



Bron: Eurostat

³ CBS (2024). Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals 2024.

Voor de economische weerbaarheid en (inter)nationale veiligheid is politieke en militaire samenwerking met andere gelijkgestemde landen van groot belang. (Inter)nationale veiligheid en stabiliteit zijn belangrijke randvoorwaarden voor economische groei, vooral voor een open economie zoals Nederland. Gezonde overheidsfinanciën en een innovatieve economie dragen bij aan weerbaarheid. Nederland blijft een constructieve partner in de EU en de NAVO. Samen met andere landen zet Nederland in op meer strategische zelfstandigheid en samenwerking op het terrein van defensie. Nederland blijft Oekraïne politiek, militair, financieel en moreel steunen tegen de Russische agressie. Om dit te bereiken brengt het kabinet de defensie-uitgaven in lijn met de NAVO-doelstelling. Spanningen in het Midden-Oosten en Oekraïne kunnen, naast het onbeschrijfelijke menselijk leed daar, grote gevolgen hebben voor de mondiale economische stabiliteit, zoals decennia geleden via de olieprijs of kortgeleden via de stijgende gasprijs. China ontwikkelt zich laatste decennia steeds nadrukkelijker als economische en politieke grootmacht. Tegelijkertijd neemt de onzekerheid over de Chinese economische ontwikkeling toe. Mondiale waardeketens zijn sterk verweven en er is een groeiend besef dat economische veiligheidsbelangen moeten worden geborgd. Het kabinet streeft naar een samenleving die beter voorbereid is op verstoringen. Veiligheid en weerbaarheid vereisen dat Nederland de publieke belangen beschermt, bijvoorbeeld door vitale infrastructuur veilig te stellen.

Het kabinet wil meer grip krijgen op migratie. Bevolkingsgroei door migratie, zowel arbeids-, asiel-, gezins-, kennis- als studiemigratie, zorgt voor meer druk op sociale voorzieningen zoals de woningmarkt, zorg en onderwijs en heeft ook gevolgen voor de overheidsfinanciën. Mensen maken zich zorgen over migratie naar Nederland en de invloed ervan op de sociale samenhang in het land. In het hoofdlijnenakkoord is daarom de noodzaak aangegeven om de omvang van migratie naar Nederland te verlagen en de grip hierop te versterken. Het hele asiel- en migratiestelsel wordt hervormd, de instroom gericht en maximaal teruggedrongen, zodat het draagvlak voor opvang van echte vluchtelingen behouden blijft. Daarbij wordt ingezet op beheersing van de Nederlandse taal, zodat migranten kunnen meedoen in de maatschappij. Arbeidsmigratie is nodig voor onze economie en ondernemers, maar het is ook belangrijk om kritisch te blijven. Gericht arbeidsmigratiebeleid beperkt arbeidsmigratie tegen lage lonen en slechte omstandigheden. Hiertegen worden maatregelen genomen. Er is tegelijkertijd oog voor het verdienvermogen en de concurrentiepositie van Nederland. Ook studie- en kennismigratie zijn van belang voor de Nederlandse economie. De omvang hiervan moet in verhouding staan tot wat gemeenten kunnen dragen en tot de druk op voorzieningen als woningen, zorg en onderwijs.

Het kabinet streeft naar een gezonde economie met florerende bedrijven en een goed vestigingsklimaat. Een stabiele Nederlandse economie, welvaart en gezonde bedrijven kunnen niet zonder een goed vestigingsklimaat. Nieuwe bedrijven, waar talentvolle mensen innovatief werk verrichten, brengen welvaart die verder reikt dan alleen economische groei. Zo dragen ze ook bij aan de innovatieve oplossingen voor de uitdagingen waar de samenleving voor staat gesteld: duurzame en goedkopere energiebronnen of arbeidsbesparende technologie. In het hoofdlijnenakkoord is opgenomen dat Nederland ernaar streeft om te behoren tot de top 5 van de landen met een goede concurrentiepositie. Nederland bevond zich een aantal jaar in de top 5, maar de recentste trend is negatief (zie figuur 6). De daling op de IMD-ranglijst (van 5 naar 9) is vooral te relateren aan indicatoren

die gemeten zijn met de zogenoemde Executive Opinion Survey.⁴ Dit is een enquête die gehouden wordt onder leidinggevenden in het bedrijfsleven. Hoewel veel van de ‘harde datapunten’ ongewijzigd zijn sinds vorig jaar, zijn er bij deze leidinggevenden in toenemende mate zorgen over de energie en technologie, infrastructuur, de beschikbaarheid van personeel en het maatschappelijk sentiment. Bedrijven moeten zich in Nederland willen vestigen en willen blijven. Zo blijft Nederland een land waar bedrijvigheid ontkent, bloeit en groeit. Het kabinet heeft het vestigingsklimaat opgenomen als een van de tien hoofdpunten van het hoofdlijnenakkoord om zo het belang ervan te onderstrepen. Belangrijk voor een goed vestigingsklimaat zijn het versterken van de kenniseconomie, (arbeids)mobiliteit en het oplossen van netcongestie.

Figuur 6 Positie Nederland op landenlijsten over vestigingsklimaat



Bron: WEF, IMD, WIPO met bewerking ministerie van Financiën

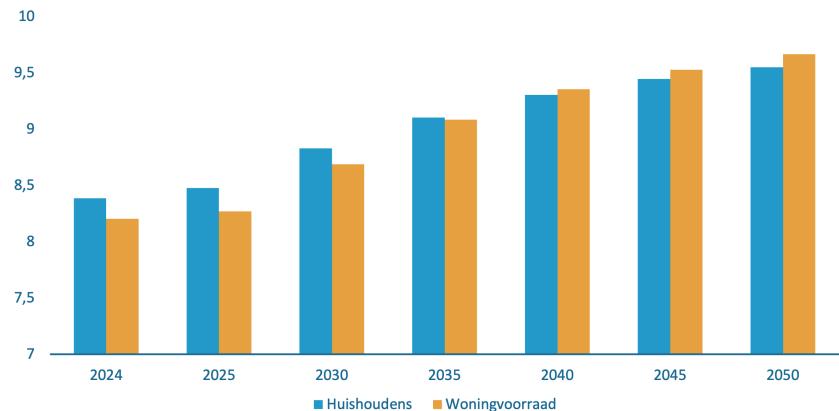
Ook zal het kabinet stappen zetten om het woningtekort aan te pakken. Een voldoende en passend aanbod van woningen is een belangrijke factor voor mensen in de waardering van hun leven en ervaren welvaart. Aanhoudende schaarste op de woningmarkt kan leiden tot een verdere stijging van de huizenprijzen en een verminderde arbeidsmobiliteit omdat het moeilijker is om te verhuizen. Ook kan het de consumentenbestedingen beperken vanwege hoge huurprijzen voor voornamelijk huurders in de vrije sector. Langer thuis wonen dan wenselijk raakt de welvaart van Nederlanders in brede zin. Het woningtekort is de afgelopen jaren toegenomen van 262.000 woningen in 2018 naar circa 400.000 in 2024.⁵ De afgelopen jaren is de vergunningsverlening van nieuwbouwwoningen vertraagd door de snel gestegen bouwkosten en rente. Voor nieuwe woningbouwprojecten geldt dat de markt zich aanpast aan nieuwe prijzen: door stabilisatie van de hypotheekrente stijgen de huizenprijzen en neemt de verkoop van nieuwbouwwoningen toe. Het Nederlandse woningaanbod reageert in vergelijking met het woningaanbod in andere Europese landen relatief

⁴ IMD World Competitiveness Center (2024). IMD World Competitiveness Ranking.

⁵ ABF Research (2024). Primos-prognose woningtekort Nederland.

beperkt op de stijging in prijzen.⁶ Dit wordt onder meer veroorzaakt door lange doorlooptijden van woningbouwprojecten, de rigide wet- en regelgeving over grondgebruik en bouwvereisten. Het tekort is hierdoor op de korte termijn niet verholpen (figuur 7). De inzet van het kabinet is om structureel 100.000 woningen per jaar te bouwen, passend bij de demografische en ruimtelijke ontwikkelingen de komende jaren. Hiervoor is de komende vijf jaar 5 miljard euro vrijgemaakt voor woningbouw en 2,5 miljard euro voor infrastructurele ontsluiting.

Figuur 7 Prognose groei huishoudens en woningvoorraad (x 1.000.000)



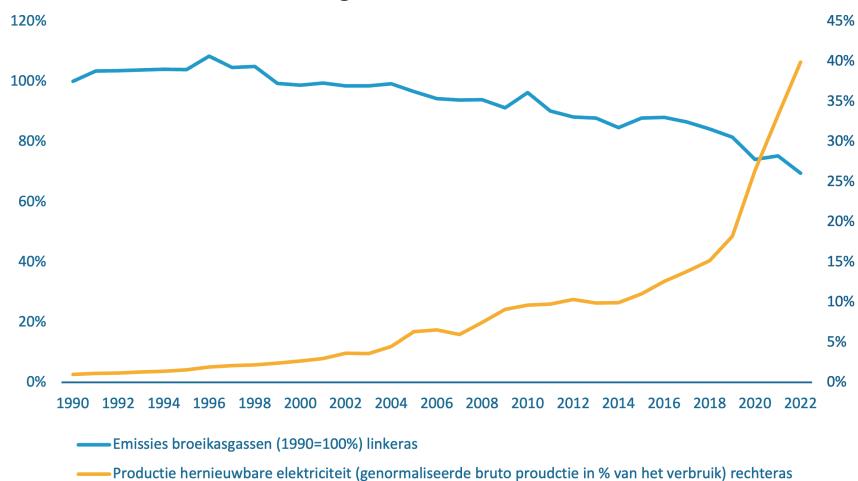
Bron: ABF-Primos

Het kabinet houdt vast aan de klimaatdoelen en vermindert daarmee de afhankelijkheid van energie uit het buitenland. Groene groei is belangrijk voor het borgen van een concurrerende economie op de lange termijn en de kwaliteit van de leefomgeving. Dit houdt in dat we duurzaam omgaan met natuurlijke hulpbronnen en geen rekening doorschuiven naar volgende generaties. Bovendien vermindert de energietransitie de strategische afhankelijkheid van landen waarvan Nederland niet afhankelijk wil zijn voor energie. De CO₂-uitstoot neemt gestaag af in Nederland en de hoeveelheid duurzame energie neemt toe (zie figuur 8). Stabiel beleid is belangrijk: burgers en bedrijven moeten weten waar ze aan toe zijn. We nemen alleen maatregelen als uit de doorrekeningen blijkt dat we de doelen niet halen. Over het algemeen bestaat klimaatbeleid uit een instrumentenmix van publieke investeringen, subsidies, normering en beprijzing. Tegelijkertijd zal Nederland zich verder moeten aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering. De klimaat- en energietransitie biedt tegelijkertijd ook nieuwe mogelijkheden en economische kansen. Zo zijn de kosten van bepaalde duurzame energietechnieken de afgelopen decennia sterk gedaald. Ook biedt de transitie kansen op mondiale markten waar Nederland door zijn uitstekende kennisinfrastructuur en innovatieve bedrijven een sterke positie heeft, zoals technologieën op het raakvlak tussen elektriciteitsmarkt en digitalisering, bijvoorbeeld laadoplossingen, zogeheten ‘smart grids’ (die slim omgaan met het energienetwerk), nieuwe soorten batterijen en circulaire hoog-rendements-zonnepanelen.⁷

⁶ CPB (2017). Prijselasticiteit van het woningaanbod.

⁷ International Renewable Energy Agency (2023). Renewable power generation costs in 2022.

Figuur 8 Emissies broeikasgassen in Nederland en aandeel productie hernieuwbare elektriciteit in genormaliseerd verbruik



Bron: CBS

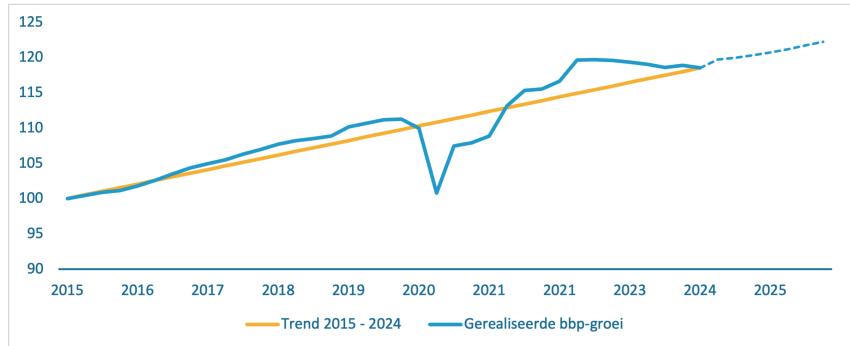
1.3 Macro-economie

1.3.1 Stand van zaken

De Nederlandse economie groeit weer na een turbulente periode. Na een flinke economische krimp in 2020 en een sterk herstel in 2021, gaf de economie tekenen van oververhitting in 2022. Het bbp-volume piekte in het tweede kwartaal van 2022. Sindsdien is er sprake geweest van een stagnerende economie en in een aantal kwartalen was er sprake van krimp. Dit kwam door de tegenvallende groei in consumptie en investeringen vanwege onder meer de hoge inflatie en de renteverhogingen van centrale banken. Daarnaast krompen de wereldhandel en de Nederlandse uitvoer. De economie groeit nu weer, met naar verwachting 0,6% in 2024 en 1,5% in 2025 volgens het CPB.⁸ Voornamelijk de toenemende binnenlandse consumptie draagt bij aan deze ontwikkeling. Naar verwachting herstelt ook de wereldhandel, waardoor deze positief bijdraagt aan de economische groei in Nederland. De inflatiegroei neemt de komende jaren af ten opzichte van voorgaande jaren, maar blijft wel hoog in 2024 met naar verwachting 3,6%. De lonen maken in 2024 en 2025 een inhaalgroei door onder andere de arbeidsmarktkrapte en de vertraagde doorwerking van inflatie in de lonen. Door de loongroei en dankzij de koopkrachtmaatregelen hebben huishoudens meer te besteden. Het blijft wel belangrijk dat de hoge inflatie wordt afgeremd om een verslechtering van de koopkracht te voorkomen en het vertrouwen van huishoudens en bedrijven in de economie te behouden.

⁸ CPB (2024). Macro Economische Verkenning 2025.

Figuur 9 Bbp-groei (realisatie en raming)



Bron: CBS, CPB

De druk op de koopkracht na 2021 is afgenumen door lastenverlichting en loonstijging in combinatie met afnemende inflatie. Als reactie op de inflatie van de afgelopen jaren heeft de overheid maatregelen genomen om de koopkracht van Nederlandse huishoudens te ondersteunen. Gerichte maatregelen ter ondersteuning van het inkomen kunnen op gespannen voet staan met het uitgangspunt dat werken moet lonen, bijvoorbeeld doordat de hoogte van toeslagen en heffingskortingen afneemt bij een hoger inkomen. Het kabinet heeft tijdens de augustusbesluitvorming de lasten voor middeninkomens verlaagd via de inkomstenbelasting, zodat werken meer gaat lonen, en ondersteunt daarnaast kwetsbare huishoudens met een verhoging van een aantal toeslagen (zie ook paragraaf 2.3). Beide maatregelen dragen bij aan de koopkracht, evenals de hogere loongroei. De nominale lonen nemen dit jaar naar verwachting met 6,6% toe en volgend jaar met 4,3%, na de afgelopen jaren achtergebleven te zijn bij de inflatie.⁹ Hierdoor neemt de druk op de koopkracht af in 2024. De koopkracht valt dit jaar nog wel lager uit dan in 2021, de periode voor de inflatiepiek. De lonen zijn over de gehele periode 2021 tot en met 2024 ook minder hard gestegen dan de prijzen; in reële termen zijn de lonen dus nog niet op het niveau van voor de inflatiepiek.¹⁰ In 2025 is de koopkracht voor het doorsnee huishouden naar verwachting wel weer op het niveau van 2021. Het kabinet raamt een koopkrachtstijging in 2025 van 0,7%.

Er gaat minder van ons nationale inkomen naar werkenden, zo blijkt uit de arbeidsinkomensquote (aiq). De aiq beschrijft welk deel van het nationale inkomen terechtkomt bij werkenden. Deze indicator is, ondanks de recente loonstijgingen, onder de langjarige dalende trend (1995-2023) gezakt.¹¹ Dit betekent dat de winsten van bedrijven sneller zijn gestegen dan het deel van het nationale inkomen dat terechtkomt bij werkenden. Door vaste cao-afspraken reageren lonen vertraagd op de stand van de conjunctuur; winsten zijn daarentegen erg volatil. Ten tijde van hoogconjunctuur stijgen de winsten snel terwijl de lonen achterblijven, resulterend in een dalende aiq. Ten tijde van een laagconjunctuur zijn de winsten snel geneigd te dalen terwijl de lonen stabiel blijven, resulterend in een hogere aiq. Voor de afgelopen jaren zijn er signalen dat bedrijven de hogere kosten voor energie en andere productiemiddelen grotendeels hebben doorberekend aan hun klanten. Dit leidt in veel sectoren tot gelijkblijvende of hogere

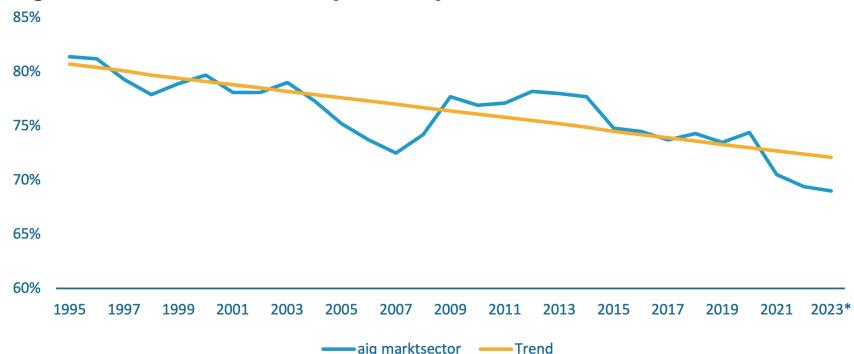
⁹ Idem.

¹⁰ CPB (2024). Macro Economische Verkenning 2025.

¹¹ CBS (2024). Aandeel arbeid in de economie verder gedaald in 2023.

winsten.¹² Hierdoor is het collectief welvaartsverlies als gevolg van de gestegen energieprijzen in grotere mate terechtgekomen bij werkenden dan bij aandeelhouders. Diverse overheidsmaatregelen hebben de afgelopen jaren geholpen om het koopkrachtverlies te dempen. Het CPB verwacht dat de aiq tot 2028 licht zal stijgen.¹⁰

Figuur 10 Arbeidsinkomensquote (aiq)



Bron: CBS

Figuur 11 Winstquote



Bron: CBS

De inflatie daalt langzaam richting de 2%-doelstelling, maar houdt langer aan dan eerder verwacht. De huidige daling van de inflatie ten opzichte van voorgaande jaren komt vooral doordat de prijzen van energie, voedsel en andere goederen minder sterk stijgen dan voorheen. Het CPB raamt dat de inflatie de komende jaren boven de 2% blijft (in 2028: 2,3%). Naar verwachting van de Europese Centrale Bank (ECB) en De Nederlandsche Bank (DNB) daalt de inflatie exclusief voedsel- en energieprijzen de komende jaren wel richting de 2%. De mondiale ontwikkeling van de inflatie blijft echter onzeker en de hardnekkigheid van inflatie wordt historisch vaak onderschat.¹¹ Het feit dat de inflatiедaling de afgelopen tijd stagniert, wijst erop dat de zogenoemde *last mile* in de bestrijding van de hoge inflatie voor centrale banken uitdagend kan zijn. Zo blijft de inflatie van de dienstensector tot dusver hardnekkig en de stabilisering daarvan is afhankelijk van het samenspel tussen de (inhaal)groei van de lonen en prijsverhogingen van

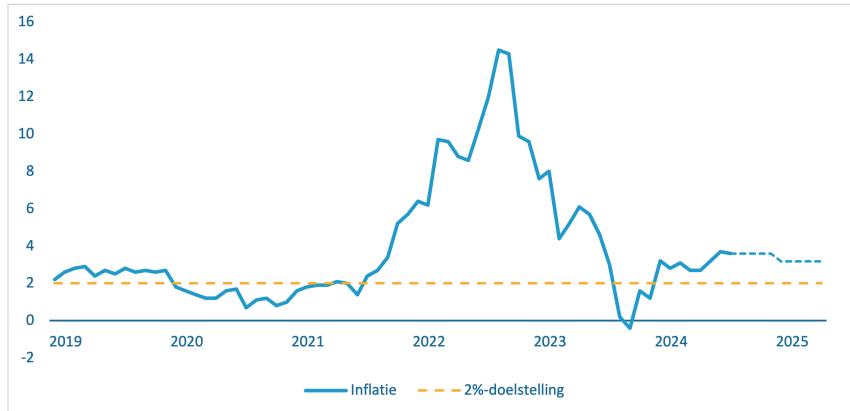
¹² Kingma, A. & Wersch, B. van (2024). *Tijdens de energiecrisis heeft marktmacht de winstmarges verhoogd*. ESB 109(4829), 16-19.

¹⁰ CPB (2024). Macro Economische Verkenning 2025.

¹¹ IMF (2023). One Hundred Inflation Shocks: Seven Stylized Facts.

bedrijven. De inflatie kan langer aanhouden, als de loongroei hoger blijft dan verwacht en bedrijven hogere loonkosten doorberekenen. Daarnaast laat de ontwikkeling van de energieprijzen een wisselend patroon zien. Dit is grotendeels afhankelijk van de ontwikkeling van de geopolitieke situatie en het risico op nieuwe aanbodschokken. Andersom kan het sentiment ook plotseling kantelen, als de doorwerking van het monetaire beleid naar de reële economie sterker blijkt dan gedacht. Bovendien kan door oplopende werkloosheid de inflatie sneller afnemen. Dit maakt de ontwikkeling van de inflatie in de komende kwartalen relatief onzeker.

Figuur 12 Inflatie (realisatie en raming)



Bron: CBS, CBP

Het verloop van het rentepad hangt af van inflatieontwikkelingen, waarbij met name diensteninflatie persistenter is dan gedacht. Om de hoge inflatie te dempen, heeft de ECB de afgelopen jaren de beleidsrente verhoogd. Daarnaast bouwt de ECB de omvang van de balans af door niet te herinvesteren in aflopende obligaties en langlopende leningen door banken terug te betalen. Nu de inflatie behoorlijk is gedaald ten opzichte van de inflatiepiek eind-2022, hebben sommige centrale banken de beleidsrente verlaagd. De ECB heeft diens beleidsrente voor het eerst sinds 2019 verlaagd met 25 basispunten. Het zogenoemde disinflatiepad is echter hobbeliger dan verwacht, waardoor meerdere centrale banken de rente nog niet hebben verlaagd. De ontwikkeling van de beleidsrente blijft afhankelijk van het verloop van de inflatie.

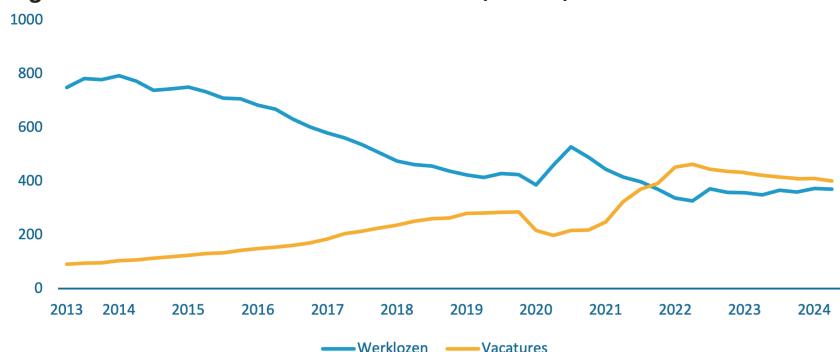
Buitenlandse ontwikkelingen hebben geleid tot verminderde export en economische krimp. De Russische agressie in Oekraïne houdt aan, net als het conflict in het Midden-Oosten. Ook nemen spanningen tussen grootmachten toe. Deze ontwikkelingen kunnen leiden tot prijsstijgingen en afnemende handel. Als open economie profiteert Nederland sterk van de wereldhandel, maar ons land is daardoor ook gevoelig voor (globale) schokken. Door de huidige geo-economische fragmentatie stijgen de kostprijzen en dalen de exportvolumes.¹³ De tegenvallende export verklaart de economische krimp in het eerste kwartaal van 2024. Ook in 2023 droeg de export negatief bij aan de groei. Ondanks bovenstaande factoren blijft Nederland een overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans houden (+47 miljard euro in 2022), wat betekent dat Nederland nog steeds meer geld ontvangt van het buitenland dan er geld uitgaat naar andere

¹³ De Nederlandsche Bank (2023). Geo-economic fragmentation: economics and financial stability implications.

landen. De wereldhandel herstelt de komende jaren met 1,1% in 2024 en 2,8% in 2025. Naar verwachting groeit de Nederlandse uitvoer weer met 2,4% in 2025.¹⁴ In paragraaf 1.3.2. staat een nadere beschrijving van de ontwikkelingen in de internationale economie.

De krapte op de arbeidsmarkt houdt aan, er zijn nog steeds meer vacatures dan werklozen. De werkloosheid ligt nu ver beneden het langjarige gemiddelde. In 2023 was 3,6% van de beroepsbevolking werkloos.¹⁵ Naar verwachting neemt de werkloosheid slechts beperkt toe tot 3,7% in 2024 en 3,8% in 2025.¹⁴ In het tweede kwartaal van 2024 hadden 9,8 miljoen mensen betaald werk.¹⁶ Dat is ruim 73% van de bevolking van 15 tot 75 jaar. Ondanks de al hoge participatiegraad in Nederland, neemt het arbeidsaanbod naar verwachting toe. De arbeidsvraag blijft voorlopig wel hoger dan het arbeidsaanbod, net zoals in voorgaande jaren (figuur 13).¹⁷ In het tweede kwartaal van 2024 waren er 108 vacatures per 100 werklozen; dit was het elfde achtereenvolgende kwartaal waarin er meer vacatures waren dan werklozen. Daarmee blijft de arbeidsmarkt krap, wat de economische groei onder druk kan zetten (zie ook paragraaf 3.1.). Via loonstijgingen of productiviteitswinst kan de arbeidsvraag afnemen en ook de arbeidskrapte verminderen. Het CPB verwacht dat de loonstijgingen in 2024 en 2025 hoger zijn dan de inflatie.¹⁴

Figuur 13 Aantal werklozen en vacatures (x 1000)



Bron: CBS

Op langere termijn blijft de beperkte groei van het arbeidsaanbod een belangrijke uitdaging voor de economische groei. De krapte heeft impact op de economie; niet alle producten en diensten kunnen meer geleverd worden vanwege personeelstekorten. Ook kan de krapte de toegankelijkheid en kwaliteit van (publieke) voorzieningen beïnvloeden. Het CPB verwacht dat het arbeidsaanbod steeds minder hard zal groeien, voornamelijk door vergrijzing en dalende geboortecijfers in voorgaande jaren.¹⁸ De ruimte voor een hogere arbeidsparticipatie is bovendien beperkt; de Nederlandse werkgelegenheid is nog nooit zo hoog geweest. Tegelijkertijd blijft er veel vraag naar arbeid in bepaalde sectoren, waaronder de zorg, vanwege bijvoorbeeld vergrijzing. En die vraag neemt in de toekomst alleen maar

¹⁴ CPB (2024). Macro Economische Verkenning 2025.

¹⁵ CBS (2024). Economisch beeld nagenoeg even negatief.

¹⁶ CBS (2024) Arbeidsdeelname; kerncijfers. Statline.

¹⁷ CBS (2024). Spanning op de arbeidsmarkt.

¹⁸ Ebregt, J., Jongen, E., & Scheer, B. (2022). Groei beroepsbevolking gaat sterk afvlakken. Economisch Statistische Berichten.

toe. Zo verwacht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) dat het aandeel van de beroepsbevolking dat werkt in de zorg bij ongewijzigd beleid zou moeten stijgen van 16% in 2019 tot 36,5% in 2060.¹⁹

Na een periode van krimp nemen de bedrijfsinvesteringen volgend jaar weer toe. De investeren zijn in 2023 en 2024 afgangen ten opzichte van het voorgaande jaar. Vooral het aandeel uitbreidingsinvesteringen nam af. Dit komt mede door de lage bezettingsgraad vanwege minder vraag, de gestegen rentes op bedrijfskredieten en het tekort aan personeel. In 2025 nemen de investeringen weer toe met 3,7%.²⁰ Producenten verwachten in 2024 tot circa 30% meer te investeren in materiële vaste activa dan in 2023.²¹ De arbeidsmarktkrapte kan bedrijven stimuleren om te investeren in arbeidsbesparende technologie en innovatie.²² Anderzijds vragen investeringen in nieuwe technologie ook om investeringen in werknemers zodat zij de nieuwe machines of software kunnen gebruiken.²³ Deze aanpassingen kosten tijd. De arbeidsmarktkrapte kan het bovendien op korte termijn moeilijk maken voor bedrijven om personeel te vinden dat de arbeidsbesparende technologieën kan implementeren. Daarnaast kunnen personeelstekorten zorgen voor toenemende kosten, bijvoorbeeld door stijgende lonen of een hogere prijs van alternatieve productiemiddelen, met impact op de capaciteit voor nieuwe investeringen.²⁴ Bedrijfsinvesteringen zijn van belang voor de productiviteitsgroei van Nederland (zie ook box: de productiviteitspuzzel).

Voor het toekomstige verdienvermogen is een hogere productiviteitsgroei belangrijk, deze daalt echter al jaren. Voor vrijwel alle ontwikkelde economieën, landen met een hoog inkomen per hoofd van de bevolking, geldt dat de productiviteitsgroei lager ligt dan in de decennia na de Tweede Wereldoorlog.²⁵ In Nederland bedroeg de productiviteitsgroei tussen 1995 en 2023 28% (zie ook figuur 14). Dat is iets lager dan het Europese gemiddelde van 30%. Dat terwijl de productiviteitsgroei in de Verenigde Staten in dezelfde periode ruim 55% bedroeg. Daarbij valt op dat de groei in Nederland relatief sterk is teruggevallen vanaf het begin van de jaren tien. Zo was de productiviteitsgroei gemiddeld 1,5% per jaar in de jaren negentig, terwijl de afgelopen 10 jaar de gemiddelde productiviteitsgroei 0,4% per jaar was (zie ook box: de productiviteitspuzzel).²⁶ Als de productiviteit groeit, kunnen met dezelfde hoeveelheid werk meer goederen en diensten worden geproduceerd. Bovendien is de economische groei van de afgelopen tien jaar met name behaald door een toename van de gewerkte uren in plaats van de arbeidsproductiviteit. Dat terwijl het arbeidsoaanbod de komende jaren steeds minder zal groeien. Productiviteitsgroei is daarom een belangrijk onderdeel van de economische groei en het toekomstig verdienvermogen van Nederland.

¹⁹ WRR (2021). Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak.

²⁰ CPB (2024). Macro Economische Verkenning 2025.

²¹ CBS (2024). Industrie verwacht 30 procent meer te investeren.

²² DNB (2024) Arbeidsmarktkrapte: het nieuwe normaal?

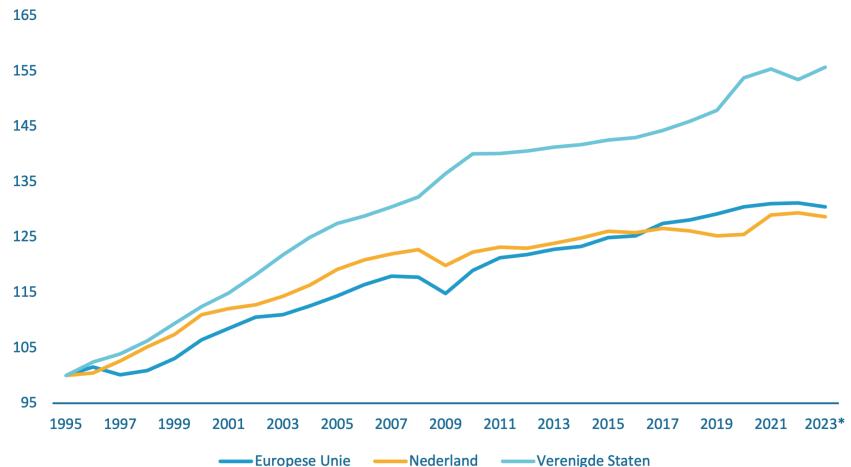
²³ Kesteren, J. van et al. (2023). Arbeidsmarktkrapte, een integraal beeld van aard, omvang en oplossingen. SEO Economisch Onderzoek

²⁴ CPB (2023). Krappe arbeidsmarkt vraagt om keuze. Beschouwing Centraal Economisch Plan 2024.

²⁵ CPB (2023). De Nederlandse economie in historisch perspectief.

²⁶ CBS (2024). Arbeidsproductiviteit neemt steeds minder toe in afgelopen 50 jaar.

Figuur 14 Productiviteitsgroei (1995 = 100)



Bron: Ameco

Box: de productiviteitspuzzel

De productiviteitsgroei in ontwikkelde economieën neemt steeds verder af.

De productiviteit is in Nederland hoog, maar de groei ervan neemt al jaren af waardoor Nederland sinds 2014 is gezakt van de zesde naar de tiende plaats op de internationale ranglijst.²⁷ Dit gebeurt ondanks de introductie van nieuwe technologieën, groot-schalig gebruik van ICT-middelen en een sterk geïnternationaliseerde economie. De oorzaken van de dalende productiviteitsgroei zijn moeilijk vast te stellen. De sectorstructuur verklaart een deel van het verhaal. De economische literatuur wijst ook naar andere verklarende factoren voor de beperkte stijging van de productiviteit.

Er heeft een verschuiving plaatsgevonden in de economie van hoogproductieve naar laagproductieve sectoren. Door de werkgelegenheidsgroei in laagproductieve sectoren ten opzichte van hoogproductieve sectoren is de gemiddelde productiviteitsgroei in Nederland afgangen. In de periode 2010-2019 was de jaarlijkse productiviteitsgroei 0,4%-punt per jaar lager door de verschuiving van werkgelegenheid naar minder productieve sectoren. Dit geldt voornamelijk voor dienstensectoren.²⁸ Het aandeel van de Nederlandse diensten-sector in de totale economie is geleidelijk aan toegenomen, terwijl sommige sectoren binnen de dienstensector weinig productief zijn. Waar in 1970 61% van werkzame personen actief was in de diensten-sector, is dat gegroeid naar 84% in 2021. Hierbij is de kanttekening dat de productiviteit van de dienstensector moeilijker is te meten dan die van bijvoorbeeld de industrie. De productiviteit van de publieke sector is nog moeilijker vast te stellen doordat marktprijzen en omzetten ontbreken. De laagproductieve sectoren zijn vaak arbeids-intensief en hebben beperktere mogelijkheden voor productiviteitsgroei. Hieronder vallen normaliter ook een aantal publieke sectoren, zoals de zorg en het onderwijs. Volgens de zogenoemde wet van Baumol nemen hierdoor de uitgaven aan de collectieve sector als het

²⁷ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2023). Arbeidsproductiviteit | Kernindicatoren | Bedrijfsbeleid in beeld

²⁸ Erken, H. (2024). Lage groei productiviteit mede door ongunstige structuur economie. Economisch Statistische Berichten.

onderdeel van het bbp toe. Als het aandeel van de arbeidsintensieve sectoren in een economie groter wordt, kan dit de productiviteitsgroei drukken. Loonmatiging en de toename van het aantal zzp'ers heeft de afgelopen decennia mogelijk bijgedragen aan de verschuiving van werkgelegenheid naar laagproductieve sectoren.²⁹ Daar staat tegenover dat in een aantal hoogproductieve sectoren de werkgelegenheid is toegenomen.²⁸

De private research and development (R&D)-uitgaven in Nederland zijn laag vergeleken met andere landen, terwijl bedrijfsinvesteringen en specifiek investeringen in R&D bijdragen aan productiviteitsverhogende innovaties. De Nederlandse R&D-uitgaven bedragen momenteel 2,3% van het bbp, waarvan 1,5% door de private sector. Uit onderzoek blijkt dat investeringen in R&D, naast investeringen in menselijk kapitaal, een sterk positief effect hebben op de productiviteit.³⁰ Volgens een studie van het CPB is de kredietverlening aan bedrijven de afgelopen twintig jaar gestagneerd, wat blijkt uit de afgенomen schuldratio's van bedrijven.³¹ Dit betekent enerzijds dat bedrijven financieel weerbaarder zijn geworden en hun financiers minder risico lopen. Anderzijds zetten bedrijven minder vreemd vermogen in om investeringen te doen, wat de totale hoeveelheid investeringen en de productiviteitsgroei kan verminderen.

De kwaliteit van arbeid is een zorg van nu en een bepalende factor van de productiviteitsgroei. Goede scholing van toekomstige en huidige werkenden is essentieel voor de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit.³² Goed onderwijs is van groot belang voor de toekomst van kinderen en voor de toekomst van Nederland. Het moet beter en het kan beter: voor bijvoorbeeld leesvaardigheid scoort Nederland het een-na-laagst van alle veertien EU-landen die deelnemen aan het PISA-onderzoek hiernaar.³³ Om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen, werkt het kabinet aan een Herstelplan kwaliteit onderwijs. Daarmee brengen we focus op lezen, schrijven en rekenen, en op andere zaken die randvoorwaardelijk zijn om de kwaliteit van het onderwijs sterk te verbeteren.

Nieuwe technologie, zoals artificial intelligence (kunstmatige intelligentie; AI), zou in de toekomst een positief effect op de groei van de productiviteit kunnen hebben, maar de rol blijft voorlopig onzeker. Volgens McKinsey zou AI tussen de 2600 en 4400 miljard dollar kunnen opleveren aan productiviteitswinst voor de gehele wereldconomie.³⁴ De daadwerkelijke implementatie van AI door bedrijven en organisaties blijft echter onzeker. Het is de vraag welke taken AI kan automatiseren en welke werkgelegenheid daarvoor in de plaats komt.

²⁹ Kleinknecht, A. (2024). Productiviteitsmisère staat niet los van lonen en flexibel werk. Economisch Statistische Berichten.

²⁸ Erken, H. (2024). Lage groei productiviteit mede door ongunstige structuur economie. Economisch Statistische Berichten.

³⁰ Dyèvre, A. (2023). Public R&D spillovers and productivity growth. London School of Economics, 22 januari.

³¹ CPB (2024). Een analyse van Nederlandse bedrijfsschulden

³² Baarsma, B. & F. d'Orey Neves (2024). Economisch Statistische Berichten.

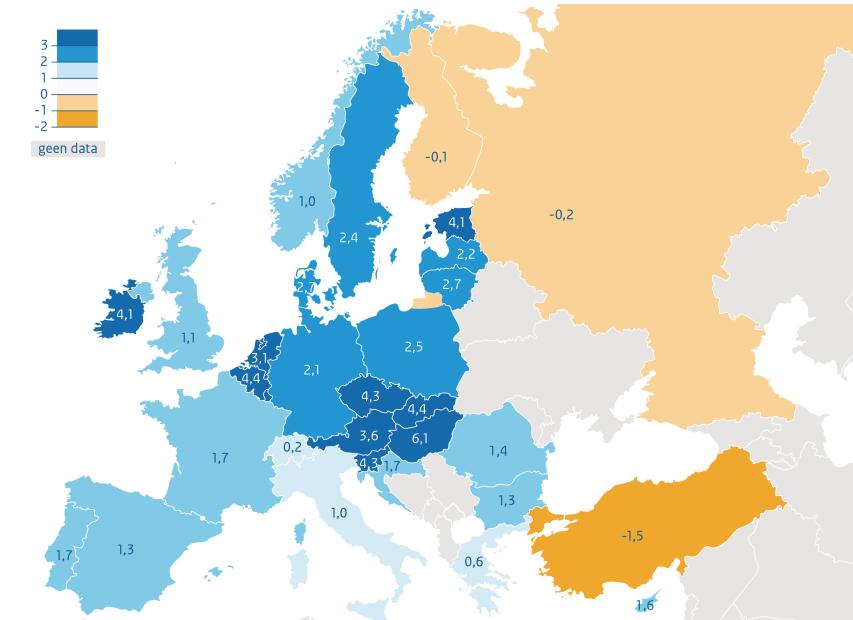
³³ PISA Nederland (2023). Rapport Resultaten PISA-2022 in vogelvlucht.

³⁴ Chui, M., Hazan, E., Roberts, R., Singla, A., Smaje, K., Sukharevsky, A., Yee, L., & Zemmel, R. (2023). The economic potential of generative AI: The next productivity frontier. McKinsey & Company.

1.3.2 Internationale economie en Europese samenwerking

Als open economie en handelsland profiteert Nederland van Europese en internationale economische samenwerkingen en handel. De Nederlandse economie is sterk verweven met de rest van de wereld, onder andere via handel en investeringsstromen. Door de EU zijn de handelskosten tussen lidstaten lager, waardoor meer handel ontstaat. De handelsvoordelen van de EU voor Nederland bedragen 3,1% van het bbp.³⁵ Deze economische baten zijn voor Nederland relatief hoog vergeleken met andere landen, omdat Nederland een open economie is (zie figuur 15). De positieve impact van Europese economische integratie op de Nederlandse welvaart is toegenomen over tijd.³⁶ Volgens cijfers van het CBS zijn de verdiensten aan de Nederlandse export naar andere Europese landen en de rest van de wereld goed voor ongeveer een derde van de economie en meer dan 30% van de werkgelegenheid.³⁷ Nederland staat volgens gegevens van de Wereldbank op plaats 18 van alle landen als het gaat om het aandeel van handel ten opzichte van de hele economie, namelijk 177% van het bbp in 2022.³⁸

Figuur 15 Handelsbaten van de EU (als % van het bbp)



Bron: CPB

De mondiale economie is weerbaar gebleken na een turbulente periode van verstoringen in handel, hoge inflatie en toenemende rentes. Na de economische schokken zoals de pandemie en de Russische agressieoorlog tegen Oekraïne en de daarop volgende mondiale verkrapping van het monetaire beleid, is de mondiale economie veerkrachtig gebleken. Zo is een mondiale recessie uitgebleven en voor de komende jaren verwacht het IMF dat de economie wereldwijd blijft groeien en dat de inflatie verder daalt, oftewel een ‘zachte landing’ voor de mondiale economie.³⁹ Figuur 16 geeft

³⁵ CPB (2022), Handelsbaten van de EU en de interne markt.

³⁶ Idem.

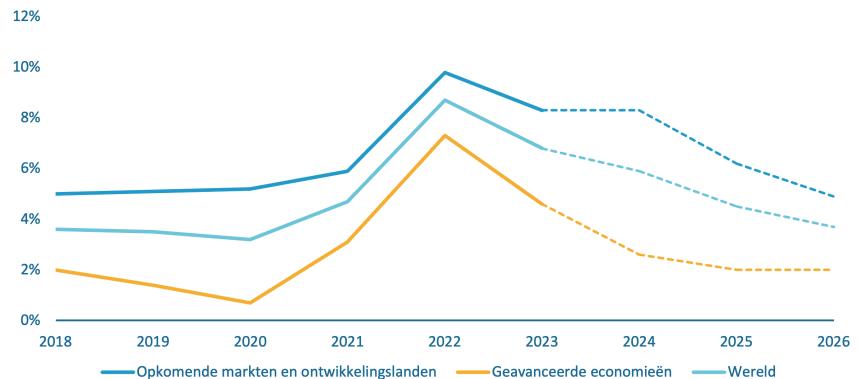
³⁷ CBS (2023). Nederland Handelsland 2023, Nederlandse verdiensten aan de export.

³⁸ World bank Group (2023). Trade indicators. UNCTAD Handbook of Statistics 2023.

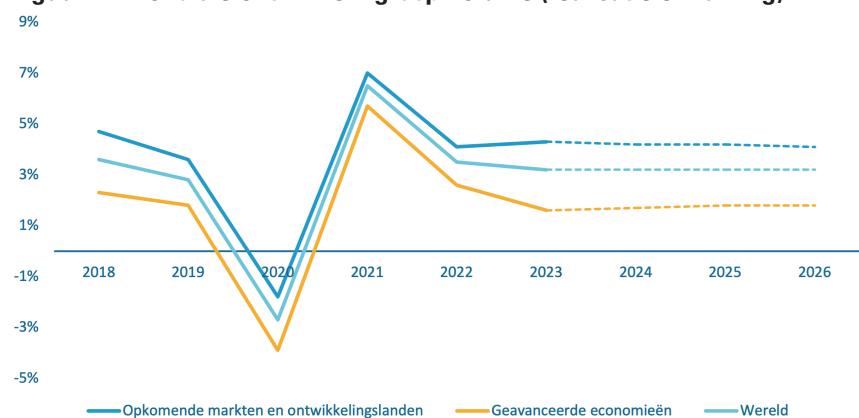
³⁹ International Monetary Fund (2024). World Economic Outlook, april 2024.

aan hoe de gemiddelde inflatie voor de wereld, ontwikkelde economieën en ontwikkelingslanden gestaag verder daalt. De jaar-op-jaar inflatie in Nederland lag in juli 2024 nog wel boven het Europees gemiddelde. Het IMF noemt verschillende redenen voor relatieve positieve verwachtingen. Huishoudens hebben opgebouwde buffers kunnen inzetten om de hogere inflatie op te vangen. Onder andere de huizenmarkt en financiële markten zijn stabiel gebleven. Tegelijkertijd blijven de groeivooruitzichten mondiaal achter bij de groeivoet van de afgelopen decennia, zwakt de productiviteitsgroei wereldwijd af en zijn er hoge staatsschulden.

Figuur 16 Mondiale inflatie (realisatie en raming)



Figuur 17 Mondiale ontwikkeling bbp-volume (realisatie en raming)



Bron: IMF

Internationale ontwikkelingen zorgen voor toenemende onzekerheid over inflatie en rente. Een scenario met oplopende geopolitieke conflicten en daaraan gerelateerde economische fragmentatie vormt een nadrukkelijk risico voor de mondiale groei en de inflatie. Daarnaast bevinden centrale banken zich in een delicate balans. Enerzijds willen ze niet te snel het monetaire beleid versoepelen en willen ze een hernieuwde prijsdruk voorkomen, omdat die een sterkere en meer ingrijpende beleidscorrectie nadien noodzaakt. Anderzijds is er de wens om niet te lang te verkrappen en zo de economische activiteit onnodig af te remmen. Daarbij bestaat het risico dat de inflatie in de eurozone hardnekkiger blijkt dan nu verwacht. Dit kan het geval zijn als de (inhaal)groei van de lonen sterker uitpakt en bedrijven hogere loonkosten op hun beurt doorberekenen in de prijzen, waardoor de inflatie van diensten langer hoog blijft. Ook vormen aan-

klimaatverandering gerelateerde risico's, zoals droogte of regenval, een risico voor de (mondiale) voedselprijsontwikkeling door de invloed die ze kunnen hebben op de oogsten.

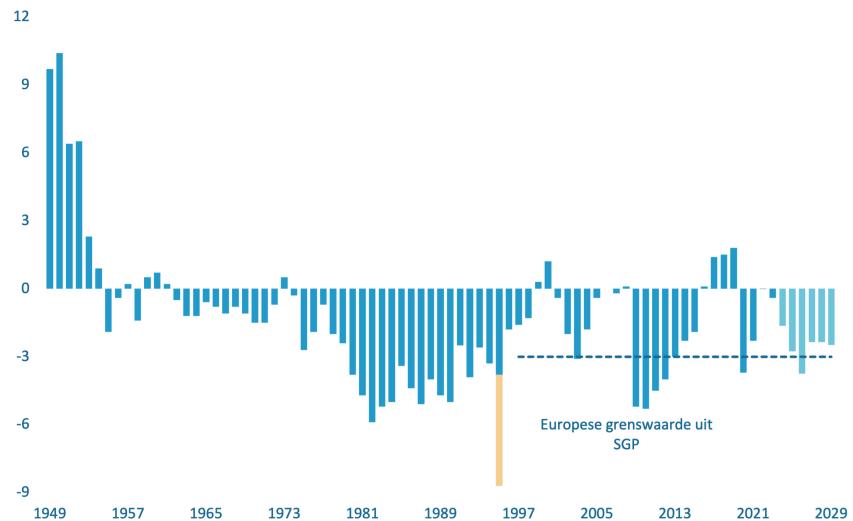
Het is cruciaal dat Oekraïne zich succesvol tegen de agressie van Rusland kan blijven verdedigen. Nederland speelt een actieve rol in het oplossen van internationale conflicten en spanningen. Voor internationale veiligheid staat politieke en militaire samenwerking met de NAVO voorop. Nederland blijft Oekraïne steunen tegen de Russische agressie op alle mogelijke vlakken. De Russische agressieoorlog heeft immers niet alleen voor Oekraïne desastreuze humanitaire en financieel-economische gevolgen, maar vormt ook een serieuze bedreiging voor de veiligheid en de macro-economische stabiliteit in Europa, en voor de ontwikkeling van mondiale energie- en voedselprijzen.

1.4 Overheidsfinanciën

1.4.1 Actuele stand van de overheidsfinanciën

Het hoofdlijnenakkoord dempt het begrotingstekort in de kabinetssperiode tot onder de 3% bbp. Op korte termijn neemt het kabinet noodzakelijke maatregelen om het vestigingsklimaat in Nederland te verbeteren. Deze maatregelen en de investeringen in de lastenverlichting verslechteren het begrotingstekort in 2025. Incidenteel is het begrotingstekort 3,7% bbp in 2026, voornamelijk door het omzetten van de begrotingsgefinancierde militaire pensioenen naar kapitaaldekking (affinancieren). Dit leidt tot een eenmalige kostenpost van 8,5 miljard euro. Vanaf 2027 beperkt het kabinet de toename van de overheidsuitgaven om de overheidsfinanciën in de toekomst stabiel te houden. Het geraamde begrotingssaldo verbetert vanaf 2027 en komt door het beperken van de overheidsuitgaven op – 2,4% bbp (zie figuur 18).

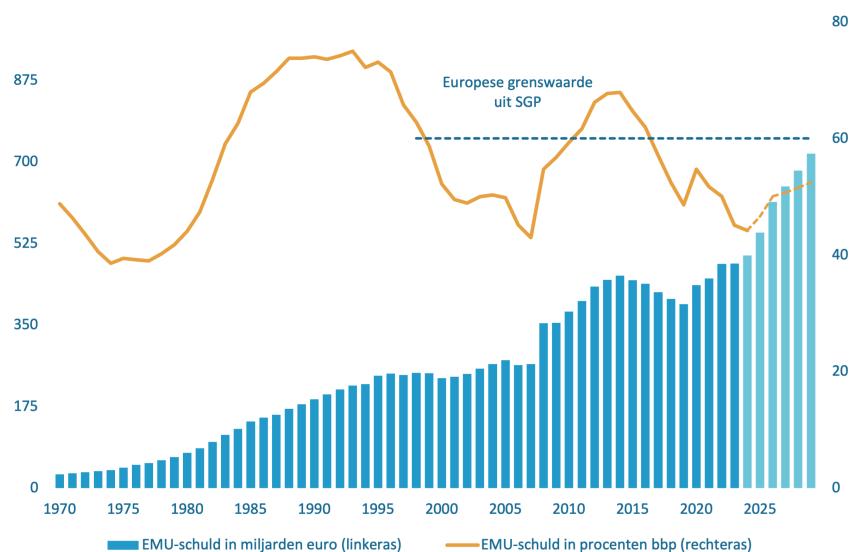
Figuur 18 Ontwikkeling overheidssaldo (% bbp), inclusief Europese grenswaarde



Bron: CBS en ministerie van Financiën

Het niveau van de overheidsschuld is nog relatief laag, maar zal op termijn verslechteren als we niets doen. Voor 2024 en 2025 is de schuldquote geraamd op een niveau van respectievelijk 44,2% en 46,6% bbp en blijft ook binnen de kabinetsperiode onder de Europese referentiewaarde van 60% bbp (figuur 19). Wel zal de schuld verslechteren als het kabinet niets doet. De schulddoploop komt door de begrotingstekorten en uitdagingen op lange termijn, zoals de toenemende investeringen voor internationale veiligheid, energie-infrastructuur en de kosten van vergrijzing. Het kabinet acht de Europese referentiewaarden van belang en spant zich in voor een gezonde schuldquote – nu en in de toekomst – die in staat is om schokken op te vangen. In bijlage 8 van deze Miljoenennota staat een nader overzicht van de schuldonderwikkeling.

Figuur 19 Ontwikkeling overheidsschuld en raming tot en met 2029

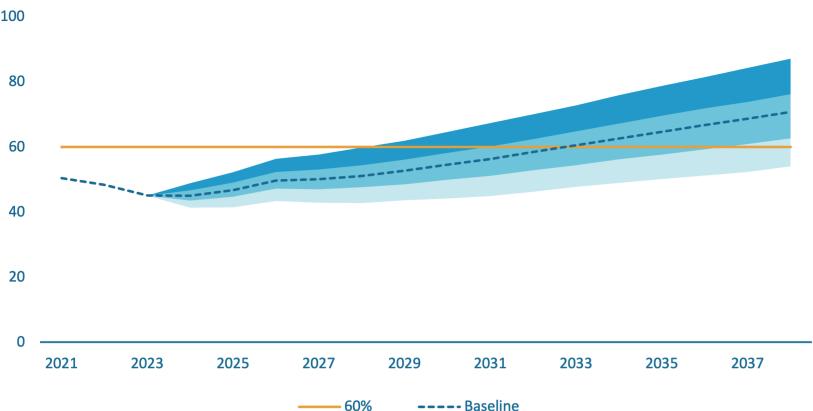


Bron: CBS en ministerie van Financiën

1.4.2 Overheidsfinanciën middellange termijn

Het CPB voorziet een oplopende schuldquote naar ruim 70% in het jaar 2038. Het CPB maakt een langetermijnprojectie van de overheidsschuld. Dit wordt gedaan aan de hand van een schuldhoudbaarheidsanalyse (Debt Sustainability Analysis, DSA). De DSA is een instrument om de (lange termijn) schuldhoudbaarheid van een land te beoordelen en risico's in kaart te brengen. Dit gebeurt met een zogenoemd stochastisch model dat uitkomsten van het schuldniveau simuleert op basis van verschillende variabelen en aannamen, zoals economische groei en rente. Met de uitkomsten kan een indicatie worden gegeven van de kans op een bepaald schuldniveau in de toekomst. Door de uitkomsten in een waaier te presenteren wordt inzichtelijk in hoeveel van deze scenario's de statusschuld zich binnen een bepaalde bandbreedte beweegt. Vooruitkijkend naar 2038 is een oplopend pad van de schuld te zien door de begrotingstekorten (figuur 20).

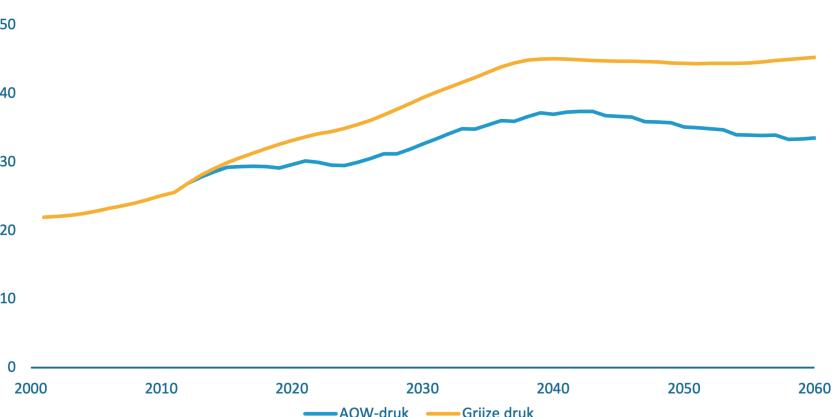
Figuur 20 Schuldprojectie Nederland tot en met 2038 CPB (% bbp)



Bron: CPB

Het kabinet wil de stijgende uitgaventrend een halt toeroepen en voorkomen dat toekomstige generaties de rekening gaan betalen. Een belangrijke oorzaak van de geraamde oploop van de uitgaven is de toekomstige vergrijzing, zoals getoond in figuur 21. Ook zullen de benodigde investeringen in energie-infrastructuur en defensie een uitdaging vormen (zie paragraaf 3.3). De maatregelen uit het hoofdlijnenakkoord beperken structureel de stijgende collectieve uitgaven.

Figuur 21 Sterke toename vergrijzing verwacht⁴⁰



Bron: CPB, bewerking ministerie van Financiën

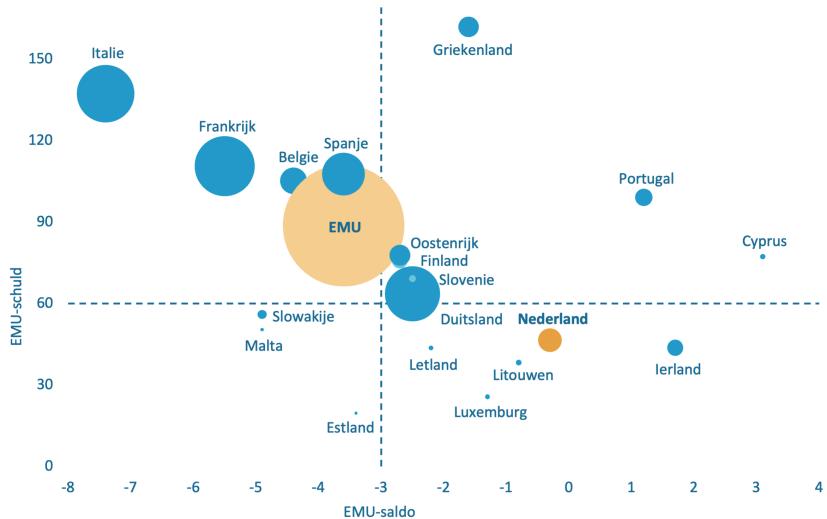
1.4.3 Overheidsfinanciën van de Europese Unie

De Europese Unie (EU) is belangrijk voor de economische stabiliteit, groei en concurrentievermogen van Nederland. De Nederlandse economie heeft een open karakter en heeft veel handelsactiviteiten op Europese en mondiale markten. Het borgen van de stabiliteit in de EU is daarom voor de Nederlandse welvaart van belang. Het afbouwen van de sterk toegenomen overheidsschulden van de lidstaten is een belangrijk element van de economische stabiliteit. Het herziene Stabiliteits- en Groeipact (SGP)

⁴⁰ Het aandeel van 65-plussers ten opzichte van het aantal inwoners tussen de 20 en 65 jaar.

biedt uitgangspunten om het schuldniveau van de EMU te laten dalen. Het kabinet zal zich daarom inzetten voor naleving en toepassing van het herziene SGP.

Figuur 22 Meerderheid van de lidstaten voldoet niet aan de Europese grenswaarden (% bbp)



Bron: Eurostat, bewerking ministerie van Financiën

De Commissie toetst jaarlijks of lidstaten zich houden aan de Europese begrotingsregels. Overschrijding van de 3%-tekortnorm en 60%-schuldregel kan voor de Commissie reden zijn om het bestaan van een buitensporig tekort te onderzoeken. De Raad van de Europese Unie kan vervolgens op voorstel van de Commissie vaststellen dat er sprake is van een buitensporig tekort en een corrigerend pad voor de uitgaven aanbevelen. De Raad heeft in juni 2024 buitensporige tekorten vastgesteld voor België, Frankrijk, Italië, Hongarije, Malta, Polen en Slowakije. Vanaf begin 2025 zal de Raad besluiten over de correctie van deze buitensporige tekorten.

Box: Herziening SGP

Het SGP is recent herzien met als doel vereenvoudiging en het bevorderen van schuldafbouw, anticyclisch begrotingsbeleid, en hervormingen en investeringen. De nieuwe regels zijn op 30 april 2024 in werking getreden. Het herziene raamwerk richt zich op de middellange termijn en op de schuldhoudbaarheidsrisico's van lidstaten. De referentiewaarden voor EMU-tekort (3% bbp) en EMU-schuld (60% bbp) blijven ongewijzigd. De middellangetermijndoelstelling voor het structureel begrotingssaldo uit de preventieve arm wordt vervangen door een landspecifiek uitgavenpad van de zogenoemde netto-primaire overheidsuitgaven voor in beginsel vier jaar. Dit uitgavenpad moet ervoor zorgen dat de overheidsschuld van lidstaten op de middellange termijn op een prudent niveau blijft – of indien hoger dan 60% bbp – geloofwaardig daalt. Ook moet het tekort onder de 3% bbp blijven of worden gebracht. Alle lidstaten stellen een zogenoemd budgetair-structureel plan op voor de middellange termijn bestaande uit het uitgavenpad, investeringen

en hervormingen. De Commissie beoordeelt de plannen van lidstaten waarna de Raad het uitgavenpad en waar relevant investeringen en hervormingen aan de lidstaat kan aanbevelen.

De EU kan geen handhavingsmaatregelen nemen zolang het gerealiseerde begrotingstekort kleiner is dan 3% bbp en de schuld lager is dan 60% bbp. Dit geldt ook voor het geval dat Nederland een plan zou indienen dat niet voldoet aan de eisen die volgens de verordening worden gesteld aan het uitgavenpad. Nederland zal, om een uitgavenpad in te dienen dat voldoet aan de eisen, een begrotingsaanpassing van circa 0,9% bbp moeten invullen in 2028 (aanvullend op deze Miljoenennota). Een conceptversie van het Nederlandse budgettair-structureel plan is tegelijk met deze Miljoenennota op 17 september 2024 (Prinsjesdag) aan het parlement verzonden. In bijlage 15 staat een nadere besprekking van de Europese begrotingsregels.

2 STARTNOTA EN ONTWIKKELING VAN UITGAVEN EN INKOMSTEN

In deze Miljoenennota worden de Startnota van dit kabinet en de begroting voor 2025 gepresenteerd. De Startnota is een vertaling van de financiële afspraken uit het hoofdlijnenakkoord. De inkomsten- en uitgavenkaders zijn met inachtneming van de augustusbesluitvorming vastgesteld. De begrotingsregels zijn ook onderdeel van de Startnota; deze staan in bijlage 1 van deze Miljoenennota. In paragraaf 2.1 worden de budgettaire kerngegevens weergegeven. Paragraaf 2.2 en 2.3 bevatten de begrotingsafspraken voor de komende kabinetsperiode en de uitkomsten van de besluitvorming over uitgaven, lasten en koopkracht. In paragraaf 2.4 staat de verticale toelichting van het EMU-saldo. Paragraaf 2.5 en 2.6 tonen de horizontale ontwikkeling van respectievelijk de uitgaven en lasten. Tot slot worden in paragraaf 2.7 de overige ontwikkelingen binnen de Rijksbegroting benoemd.

2.1 Budgettaire kerngegevens

De maatregelen uit het hoofdlijnenakkoord en de augustusbesluitvorming leiden tot een saldo dat onder de 3% van het bbp blijft. De extra uitgaven voor Herstel Toeslagen en de tegenvaller in box 3 worden gedeekt. De extra uitgaven voor Herstel Toeslagen worden gedekt door naar rato 1,4 miljard euro van de nog uit te keren eindejaarsmarge in 2025 in te houden en door 0,9 miljard euro te reserveren uit de prijsbijstelling tranche 2025. De tegenvaller in box 3 in 2025 en 2026 wordt gedekt door het geleidelijk infaseren van de koopkrachtenveloppen, het naar voren halen van de in het hoofdlijnenakkoord geplande verhoging van de Awf-premie, het terugdraaien van de in het hoofdlijnenakkoord geplande verlaging van het box 3-tarief en het verhogen van de premie Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof-premie). Het kabinet heeft door middel van kasschuiven uitgaven in een meer realistisch kasritme geplaatst (zie paragraaf 2.2.2). Overige mee-en tegenvallers zijn binnen de begroting verwerkt conform begrotingsafspraken. Verder volgt separaat aan deze Miljoenennota nog een brief waarin de Kamer wordt geïnformeerd over structurele oplossingen voor de kapitaalbehoefte van TenneT.

De uitgaven in 2025 zijn naar verwachting 457,0 miljard euro. Tabel 1 toont het overzicht van de verwachte uitgaven en inkomsten, inclusief de raming voor de komende jaren. Het EMU-saldo 2025 komt naar verwachting uit op – 2,8% bbp. In 2026 loopt het tekort incidenteel op door een eenmalige affinanciering van defensiepensioenen. De overheidsschuld komt in 2025 naar verwachting uit op 46,6% bbp en zal doorgroeien tot 52,5% bbp in 2029. Naar verwachting groeien de (nominale) rijksuitgaven van 2025 tot 2029 jaarlijks met circa 4,9%. De inkomsten groeien met gemiddeld 4,5% per jaar tot 2029.

Tabel 1 Budgettaire kerngegevens (in miljarden euro, tenzij anders aangegeven)	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Inkomsten (belastingen en sociale premies)	405,6	425,1	447,0	469,2	487,0	504,9
Reguliere netto-uitgaven binnen het uitgavenkader	396,0	427,0	455,0	476,9	494,2	512,7
Overige netto-uitgaven en correcties relevant voor het EMU-saldo	27,4	29,9	37,2	21,8	23,1	25,3
Totale netto-uitgaven relevant voor het EMU-saldo	423,4	457,0	492,2	498,6	517,4	538,0
EMU-saldo centrale overheid	– 17,9	– 31,9	– 45,2	– 29,4	– 30,4	– 33,1
EMU-saldo decentrale overheden	– 0,6	– 0,7	– 0,7	– 0,7	– 0,7	– 0,8
EMU-saldo collectieve sector	– 18,5	– 32,6	– 45,9	– 30,1	– 31,1	– 33,9
EMU-saldo collectieve sector (in procenten bbp)	– 1,6%	– 2,8%	– 3,7%	– 2,4%	– 2,4%	– 2,5%
EMU-schuld collectieve sector	498,8	548,4	613,8	646,8	681,0	717,3
EMU-schuld collectieve sector (in procenten bbp)	44,2%	46,6%	50,1%	50,7%	51,6%	52,5%
Bruto binnenlands product (bbp)	1.128	1.176	1.225	1.275	1.320	1.367

Bron: ministerie van Financiën

2.2 Uitgavenkader

Met deze Miljoenennota is het uitgavenkader definitief vastgesteld en ligt vast hoeveel er maximaal mag worden uitgegeven deze kabinetperiode. De feitelijke ontwikkeling van de uitgaven wordt in de komende jaren getoetst aan de hand van een uitgavenkader. Het uitgavenkader is in nominale termen opgesteld en wordt elk jaar geïndexeerd met de loon- en prijsontwikkeling. Op die manier zijn afspraken over de voorzieningen die de overheid aanbiedt onafhankelijk van de prijsontwikkeling van de uitgaven die hiermee samenhangen.

Het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte om te werken met één uitgavenkader is overgenomen in het hoofdlijnenakkoord. Hiermee zijn de deelkaders Investeringen, Zorg en Sociale Zekerheid afgeschaft. Conform de regels voor budgetdiscipline is en blijft iedere minister verantwoordelijk voor een goede beheersing van de departementale begroting. Dit betekent dat vakministers bij tegenvalders binnen de eigen begroting zelf dekking moeten aandragen. Dit geldt ook voor de premiegefincierde onderdelen van de begroting voor het terrein van de zorg en de sociale zekerheid. In de budgettaire nota's blijft het kabinet de horizontale ontwikkeling van de uitgaven tonen, waaronder die van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De hoogte van het uitgavenkader is berekend als som van de (netto)uitgavenramingen uit de Voorjaarsnota 2024, plus de budgettaire aanpassingen die sindsdien zijn verwerkt, waaronder de maatregelen uit het hoofdlijnenakkoord.

Conjunctuurgevoelige uitgaven worden buiten het uitgavenkader geplaatst. Dit betreft ontwikkelingen in de Werkloosheidswet (WW) en de bijstand. Daarnaast worden de rente-uitgaven buiten het kader geplaatst. Uitgaven aan militaire en humanitaire steun aan Oekraïne en de binnenlandse opvang van vluchtelingen uit Oekraïne vallen niet onder het uitgavenkader.

Een per saldo meevalter in de uitgaven aan de Zorgverzekeringswet wordt, na saldering met eventuele tegenvalters elders in de zorg en op de VWS-begroting, ingezet voor lastenverlichting via een verlaging van de premies. De Zvw-premies maken deel uit van het inkomstenkader. Bij een meevalter aan de uitgavenzijde, wordt tegenover de lagere zorgpremies geen compenserende lastenverhoging gesteld. In dat geval wordt een kadercorrectie toegepast. Als er sprake is van een kaderrelevante tegenvalter aan de uitgavenzijde, dan wordt die opgelost binnen het uitgavenkader en worden aan de inkomstenkant de lasten met hetzelfde bedrag verlaagd. In principe gebeurt dat met compenserende bijstellingen elders die zo goed mogelijk aansluiten bij de doelgroep. De compensatie in het inkomstenkader wordt in het voorjaar, tegelijkertijd met de uitgavenkant, gecommuniceerd.

Tabel 2 Kadertoets

(+ is tegenvalter, in miljarden euro)	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Kaderrelevante uitgaven bij Voorjaarsnota 2024	409,7	435,1	462,8	479,6	501,5	522,7
Nota's van wijziging	– 0,1	0,2	– 0,3	– 0,6	– 1,0	– 1,0
Nota van wijziging Toeslagen	0,3	1,0	0,7	0,3	0,0	0,0
Overige nota's van wijziging	– 0,4	– 0,8	– 1,0	– 0,9	– 1,0	– 1,0
Hoofdlijnenakkoord	0,0	1,2	– 1,8	– 1,3	– 5,5	– 6,3
Internationale veiligheid versterken t.b.v. NAVO-doelstelling	0,0	0,0	0,0	1,4	1,7	2,4
Nationale veiligheid versterken	0,0	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Beperken asielinstroom	0,0	0,0	0,0	– 0,5	– 1,0	– 1,0
Eigen risico verlagen	0,0	0,0	0,3	4,1	4,3	4,6
Prijsrisicobuffer 10% subsidies duurzame energie (SDE)	0,0	0,0	– 1,0	– 1,0	– 1,0	– 1,0
Gerichte keuzes ontwikkelingssamenwerking	0,0	– 0,3	– 0,5	– 2,4	– 2,4	– 2,4
Taakstelling apparaat Rijksoverheid	0,0	– 0,2	– 1,1	– 1,3	– 1,5	– 1,6
Taakstelling subsidies	0,0	– 0,3	– 0,6	– 0,8	– 1,0	– 1,0
Lagere EU-afdrachten	0,0	0,0	0,0	0,0	– 1,6	– 1,6
Overig Hoofdlijnenakkoord	0,0	1,8	0,8	– 1,1	– 3,3	– 5,0
Technische mutaties hoofdlijnenakkoord	– 8,1	– 7,8	– 8,8	– 10,3	– 11,6	– 12,7
Rente buiten het kader	– 7,5	– 7,4	– 8,8	– 10,6	– 11,8	– 13,4
Oekraïne buiten het kader	– 1,5	– 1,3	– 0,9	– 0,6	– 0,6	– 0,1
Verwerking Belasting- en Invorderingsrente	0,8	0,9	0,9	0,8	0,7	0,7
Mee- en tegenvalters	0,8	– 1,3	1,1	1,0	1,1	1,1
Gasbaten	– 0,5	– 0,6	– 0,2	– 0,2	– 0,1	– 0,1
EU-afdrachten	0,7	– 0,7	1,3	1,2	1,1	1,2
Asiel	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Afpakken	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Besluitvorming	– 0,7	– 0,6	1,0	1,1	1,5	1,6
Defensie aanvulling 2%	0,0	0,0	0,8	0,7	0,5	0,6
Grensbewaking KMar	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2
Politie	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Dekking Toeslagen	0,0	– 1,7	– 0,4	– 0,3	0,0	0,0
Besluitvorming en uitvoeringsinformatie VWS	– 0,9	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Dekkingsmaatregelen en uitvoeringsinformatie SZW	0,3	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5
Schoolmaaltijden en compensatie verhoging btw op leermiddelen	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Groepen in de knel	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Besluitvorming overig	– 0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0

(+ is tegenval, in miljarden euro)	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Realistisch ramen	- 7,1	- 3,3	- 3,0	2,9	2,5	0,7
Overige bijstellingen	1,6	3,6	4,1	4,5	5,7	6,8
Loon- en prijsbijstelling	0,2	3,4	3,6	3,6	4,4	5,8
Accres bijstelling gemeente- en provinciefonds	0,0	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0
TenneT	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CO2-heffing	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,0
Vrachtwagenheffing	0,0	0,0	0,4	0,8	0,7	0,7
Overige dossiers	- 0,1	0,0	- 0,2	- 0,2	0,3	0,3
Kaderrelevante uitgaven bij Miljoenennota 2025	396,0	427,0	455,0	476,9	494,2	512,7
Uitgavenkader bij Miljoenennota 2025	396,0	427,0	455,0	476,9	494,2	512,7
Over-/onderschrijding uitgavenkader bij Miljoenennota 2025	0	0	0	0	0	0

Bron: ministerie van Financiën

Nota van wijziging Toeslagen

In totaal is bij nota van wijziging (nvw) op de eerste suppleaire begroting 1,4 miljard euro extra voor aanvullende schaderoutes toegevoegd aan de Financiënbegroting (op de aanvullende post is 0,9 miljard euro gereserveerd).

Overige nota's van wijziging

De grootste post in de overige nota's van wijziging is het terugdraaien van de verhoging van het wettelijke minimumloon op de eerste suppleaire begrotingen van SZW en VWS. Daarnaast is ook een nvw op de eerste suppleaire begroting van IenW voor uitgaven aan het Programma Bescherming Noordzee Infrastructuur (PBNI) verstuurd en een nvw op de eerste suppleaire begroting van het ministerie Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) voor de subsidie Behoud Grasland.

Hoofdlijnenakkoord

De reeksen uit het hoofdlijnenakkoord die toezien op de uitgaven zijn verwerkt in de departementale begrotingen. In de verticale toelichting (zie bijlage 16) is per begroting te lezen welke maatregelen zijn verwerkt.

Technische mutaties hoofdlijnenakkoord

Bij de start van het huidige kabinet zijn onder andere de rente-uitgaven op de staatsschuld en Oekraïne-uitgaven buiten het uitgavenkader geplaatst. Verder is de belasting- en invorderingsrente overgeheveld naar het lastenkader.

Gasbaten

Er is een meevaler op de gasbaten. In de eerste jaren is die het gevolg van verwachte hogere winst bij GasTerra die via het gasgebouw⁴¹ tot hogere gasbaten leidt. In latere jaren nemen de kosten van de gaswinning naar verwachting af waardoor Energie Beheer Nederland (EBN) en de operators hogere winsten maken.

⁴¹ Dit betreft een samenwerking tussen de NAM, EBN, Maatschap Groningen en GasTerra.

EU-afdrachten

De raming van de Nederlandse afdracht aan de Europese Unie is op basis van de verwachte onderuitputting in de EU-begroting 2025 neerwaarts bijgesteld met 1,3 miljard euro in 2025. Een deel van hiervan schuift door naar 2026 en 2027. Daarnaast is er sprake van een structurele tegenvaller op de bni-afdracht van 0,9 miljard euro. Dat komt enerzijds doordat de ontvangsten van de invoerrechten op EU-niveau lager uitvallen en anderzijds doordat het Nederlandse bni hoger ligt dan verwacht ten opzichte van de EU als totaal.

Asiel

Vanwege het tekort aan reguliere asielopvangplaatsen moeten er naar verwachting meer crisisnoodopvanglocaties worden geopend. Dit levert een tegenvaller op van 350 miljoen euro 2024 bij het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA).

Afpakken

De ontvangsten door het afpakken van (crimineel) vermogen vallen naar verwachting ongeveer 250 miljoen euro lager uit dan geraamd. De lagere afpakopbrengsten worden verklaard doordat op dit moment geen grote schikkingen zijn voorzien.

Defensie aanvulling 2%

Nederland blijft een constructieve partner in de EU en de NAVO (zie nadere analyse in paragraaf 1.2). Om dit te bestendigen brengt het kabinet de defensie-uitgaven in lijn met de NAVO-doelstelling van 2% bbp. Het bedrag in tabel 2 betreft de aanvulling voor de periode 2026 tot en met 2029.

Grensbewaking KMar

Voor het intensiveren van de grensbewaking door de Koninklijke Marechaussee (KMar) wordt extra geld beschikbaar gesteld. Deze uitgaven aan de KMar tellen mee voor de 2% bbp NAVO-doelstelling.

Politie

Voor de politie wordt 50 miljoen euro in 2025, 75 miljoen euro in 2026 en vanaf 2026 100 miljoen euro per jaar beschikbaar gesteld. De bedragen komen bovenop de middelen die hiervoor zijn gereserveerd in het hoofdlijnenakkoord.

Dekking Toeslagen

Het voorgaande kabinet heeft 2,3 miljard euro aanvullend beschikbaar gesteld voor verbetering van de aanvullende schaderoutes van toeslagenouders. Hiervan is circa 1,4 miljard euro op 26 juni 2024 beschikbaar gesteld via een nota van wijziging op de eerste suppletaire begroting van Financiën.⁴² Tegelijkertijd is 0,9 miljard euro aanvullend gereserveerd op de Aanvullende Post. Dit is nog gebaseerd op een grofmazige raming, met grote onzekerheden rond het aantal gedupeerden per route en hun gemiddelde schade. Dit kabinet dekt deze aanvullende kosten voor schaderoutes.

De 1,4 miljard euro wordt gedeckt door naar rato een deel van de eindejaarsmarge 2025 in te houden. Met de eindejaarsmarge wordt een deel van de middelen die in het lopende jaar niet worden uitgegeven, meegenomen naar het volgende jaar. De eindejaarsmarge wordt bij Voorjaarsnota 2025

⁴² Kamerbrief over toelichting op Nota van Wijziging hersteloperatie toeslagen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

vastgesteld en uitgekeerd. De totaal uit te keren eindejaarsmarge wordt op dat moment verlaagd met 1,4 miljard euro. Tot die tijd zal deze verlaging worden gereserveerd op de Aanvullende Post. Het verlagen van de eindejaarsmarge zal effect hebben op alle begrotingen en begrotingsfondsen, met name waar sprake is van veel onderuitputting. Dit past bij de inzet van het kabinet om zo realistisch mogelijk te ramen in de begrotingen. Departementen zullen goed moeten afwegen waar ze de resterende eindejaarsmarge aan uitgeven. Dit betekent dat niet alles kan en dat keuzes noodzakelijk zijn.

Ter dekking van de 0,9 miljard euro reserveert het kabinet nu 0,9 miljard euro uit de prijsbijstelling tranche 2025. Bij Voorjaarsnota 2025 wordt bezien hoe de uitvoering van aanvullende schaderoutes verloopt en daarmee ook hoeveel van de prijsbijstelling daadwerkelijk nodig is.

Besluitvorming en uitvoeringsinformatie VWS

Het uitvoeringsbeeld laat in 2024 per saldo een meevaller zien, met name door onderschrijding in de wijkverpleging. Verder is er sprake van incidentele besparingsverliezen in 2025 en een structurele tegenvaller uit de uitvoeringsinformatie in de Wet langdurige zorg (Wlz) en de niet-akkoordsectoren in de Zvw. Deze worden gedekt door op basis van de uitvoeringsinformatie het kader voor de wijkverpleging te actualiseren.

Dekkingsmaatregelen en uitvoeringsinformatie SZW

Er is sprake van een structurele uitvoeringstegenvaller op de SZW-begroting. Deze is onder meer een gevolg van de verwerking van uitvoeringsinformatie van het UWV en de nieuwe macro-economische raming van het CPB. De grootste tegenvallers zijn op de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) en de Ziektewet. Bij de WIA is sprake van een tegenvaller van 252 miljoen euro structureel en bij de Ziektewet van 109 miljoen euro structureel. De uitvoeringstegenvaller in 2025 wordt intertemporeel gedekt op de SZW-begroting. Daarnaast gaat in het najaar van 2024 een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar de WIA van start.

Schoolmaaltijden en compensatie verhoging btw op leermiddelen

Het Programma Schoolmaaltijden wordt verlengd. Het totale bedrag voor verlenging bedraagt 135 miljoen euro structureel. Hiervan wordt 45 miljoen euro per jaar gedekt uit de envelop Groepen in de knel. Verder worden scholen in het primair en voortgezet onderwijs gecompenseerd voor de btw-verhoging op leermiddelen. Ook mbo-instellingen ontvangen een compensatie voor deze btw-verhoging voor leermiddelen voor basisvaardigheden voor studenten onder de 18 jaar.

Groepen in de knel

Voor de envelop Groepen in de knel wordt vanaf 2025 aanvullend 100 miljoen euro structureel per jaar beschikbaar gesteld.

Overige besluitvorming

Onder overige besluitvorming vallen de aanscherping van de taaleis, de stelpost voor de uitwerking van de asielmaatregelen uit het hoofdlijnenakkoord, funderingsproblematiek, het postennetwerk en geld voor Caribisch Nederland.

Realistisch ramen

Om gehoor te geven aan de oproep van de Kamer tot het verminderen van onderuitputting vindt het kabinet het belangrijk om oog te houden voor het realisme in de begroting. In deze Miljoenennota zijn opnieuw stappen gezet naar een meer realistische begroting door middel van kasschuiven budgetten in een meer realistisch bestedingsritme te plaatsen. Daarnaast heeft het kabinet gewogen of er meer aanvullende onderuitputting ingeboekt moet worden. Gezien de onderuitputting in de komende jaren naar verwachting hoger blijft, is er aanvullende onderuitputting ingeboekt voor 2026 voor dezelfde omvang als reeds voor 2025 in de begroting is verwerkt.

Loon- en prijsbijstelling

De loon- en prijsontwikkeling voor de komende jaren is structureel opwaarts bijgesteld ten opzichte van de Voorjaarsnota 2024. Deze bijstelling volgt uit de MEV 2025. Dit effect volgt grotendeels vanuit de hogere loonontwikkeling.

Accres Gemeente- en Provinciefonds

Het accres voor het Gemeente- en Provinciefonds (inclusief Btw-compensatiefonds) is bijgesteld op basis van de veranderde volume- en prijsontwikkeling van het bbp. De volumeontwikkeling van de fondsen wordt gebaseerd op een achtjaars historisch gemiddelde (t-9 tot en met t-2) van de ontwikkeling van het bbp, waardoor het fonds minder schommelt. De normering voor inflatie volgt de prijs bbp van het lopende jaar, waardoor de fondsen reëel 'op niveau' blijven. Zie de bijlage 12 *Accres Gemeentefonds en Provinciefonds* bij de Miljoenennota voor een uitgebreidere toelichting op deze mutaties.

TenneT

De Duitse staat heeft laten weten dat hij op dit moment geen volledige aankoop van TenneT Duitsland kan realiseren.⁴³ De verwachte meevaller van circa 1,6 miljard euro als gevolg van de terugontvangen kapitaalstorting uit 2023, manifesteert zich hierdoor niet. Dit levert een kaderrelevante tegenvaller op in 2024. Verder volgt separaat aan deze Miljoenennota nog een brief waarin de Kamer wordt geïnformeerd over structurele oplossingen voor de kapitaalbehoefte van TenneT.

CO2-heffing

In het coalitieakkoord van kabinet-Rutte IV is afgesproken dat een eventuele opbrengst van de CO2-heffing via het Klimaatfonds ten goede komt aan verduurzaming van bedrijven. Omdat er tot nu toe geen opbrengst was verondersteld, is dit niet eerder budgettair verwerkt. Nu worden er wel opbrengsten uit de CO2-heffing verwacht. Deze (ex ante) verwachte opbrengst wordt eenmalig toegevoegd aan het Klimaatfonds. De uitgavenruimte in het Klimaatfonds wordt hierna niet aangepast naar aanleiding van de daadwerkelijk gerealiseerde opbrengst uit de CO2-heffing. Indien gedurende de kabinetsperiode een beleidsmatige wijziging van de CO2-heffing leidt tot een lastenrelevante derving of opbrengst, dan wordt de uitgavenreeks hierop wel aangepast.

⁴³ Kamerbrief (20 juni 2024). Volledige verkoop TenneT Duitsland niet geslaagd II, 2023-2024, [28](#) [165, nr. 426](#).

Vrachtwagenheffing

Deze post omvat de uitgaven aan de vrachtwagenheffing. Dit betreft onder andere de exploitatiekosten, de personeelskosten en de terugbetaling aan het Mobiliteitsfonds. De uitgaven aan de vrachtwagenheffing belasten het uitgavenkader, maar worden gedeckt via de netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing, die onder het inkomstenkader vallen.

Overige dossiers

Deze post bevat de overige mutaties en besluitvorming zoals de aanvullende middelen voor groepen in de knel en de dekking van de verlaging van de overdrachtsbelasting vanuit woningbouwmiddelen.

2.2.1 Uitgaven Sociale Zekerheid, Zorg en Oekraïne

De uitgaven op de begrotingen van SZW en VWS lopen op tussen 2024 en 2029. In 2024 zijn de uitgaven voor SZW ongeveer 109 miljoen euro, en ze stijgen in 2029 naar 141 miljoen euro. De begrote uitgaven voor VWS zijn in 2024 100 miljoen euro en 133 miljoen euro in 2029.

De ramingen voor de diverse Oekraïne-uitgaven zijn aangepast, waaronder de toevoeging van 3 miljard euro in 2026 en 1,2 miljard euro in 2027 voor de opvang van Oekraïense ontheemden. Dit omdat de regelingen voor de opvang van Oekraïense ontheemden zijn verlengd tot maart 2027. Deze zijn verlengd omdat de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) is verlengd tot 5 maart 2026 en daarnaast de Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne is aangenomen, waardoor gemeenten tot een jaar na afloop van de RTB belast zijn met de opvang van Oekraïense ontheemden. Bij de niet-militaire steun is ruim 300 miljoen euro voor de Europese Vredesfaciliteit doorgeschoven naar latere jaren.

In bijlage 22 van deze Miljoenennota is een uitgavenoverzicht Oekraïne per maatregel per departement opgenomen.

Tabel 3 Uitgaven Sociale Zekerheid, Zorg en Oekraïne

(in miljoenen euro)	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid	109,3	114,9	122,0	128,0	134,0	140,9
w.v. begrotingsgefinancierde uitgaven	31,7	30,7	31,9	32,4	32,5	32,9
w.v. premiegefincierde uitgaven	77,6	82,9	87,8	92,3	97,0	102,4
w.v. nominale ontwikkeling uitkeringsregelingen	0,0	1,3	2,3	3,4	4,5	5,6
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	100,4	107,6	112,6	120,8	126,4	133,4
w.v. begrotingsgefinancierde uitgaven	6,9	6,9	6,0	5,4	5,0	4,7
w.v. premiegefincierde uitgaven	93,5	100,7	106,5	115,4	121,4	128,7
Oekraïne	7.936	7.292	6.693	1.407	425	- 4
w.v. mutaties tussen Voorjaarnota 2024 en Miljoenennota 2025	- 329	103	3.174	1.213	1	1

Bron: ministerie van Financiën

2.2.2 Realistisch ramen uitgaven

De afgelopen jaren hebben aangetoond dat geld alleen niet altijd voldoende is om beleidsdoelstellingen te realiseren. Het is niet altijd mogelijk gebleken om alle begrote middelen daadwerkelijk uit te geven; dit noemen we onderuitputting. Het is gebruikelijk dat een deel van de uitgaven niet tot besteding komt in het jaar waarin deze zijn begroot. Uit een analyse van de afgelopen vijftien jaar blijkt dat er onderuitputting optreedt in circa 1%

van de totale begroting.⁴⁴ Dit hoeft niet per definitie iets slechts te zijn; als een ministerie een beleidsdoel goedkoper realiseert, resulteert dit in een meevaller. Deze meevaller kan worden ingezet om de overheidsschuld af te lossen of een tegenvalller elders op de begroting te dekken.

De mate waarin de onderuitputting momenteel optreedt, is echter uitzonderlijk en is een teken dat het niet altijd mogelijk is om beleidsdoelen te realiseren. In 2022 en 2023 was de onderuitputting als percentage van de netto-ontwerpbegroting respectievelijk 3,7% en 3,8%.⁴⁵ Dit is een teken dat de uitvoeringskracht van de overheid aan haar grenzen zit, en dat geld niet langer het enige schaarse middel is dat goed verdeeld moet worden. Daardoor is het mogelijk dat resultaten achterblijven bij ambities. Het is belangrijk om het effect van schaarste op de overheidsuitgaven in samenhang te bezien, met als doel een efficiënter gebruik van de beschikbare middelen door een realistischere raming.

Om gehoor te geven aan de oproep van de Kamer tot het verminderen van onderuitputting vindt het kabinet het belangrijk om oog te houden voor het realisme in de begroting. In deze Miljoenennota zijn opnieuw stappen gezet naar een meer realistische begroting, door middel van kasschuiven budgetten in een meer realistisch bestedingsritme te plaatsen. Daarnaast heeft het kabinet gewogen of er meer aanvullende onderuitputting ingeboekt moet worden. Aangezien de onderuitputting in de komende jaren naar verwachting hoger blijft, is er aanvullende onderuitputting ingeboekt voor 2026 van dezelfde omvang als reeds voor 2025 in de begroting is verwerkt.

In onderstaande tabel 4 zijn de kasschuiven, bijstellingen op het hoofdlijnenakkoord en aanvullende onderuitputting weergegeven. De inhoudelijke toelichting bij deze posten is te vinden in de departementale begrotingen en bijlage 16 Verticale toelichting.

⁴⁴ Bijsturen met het oog op de toekomst. 17^e Studiegroep Begrotingsruimte
⁴⁵ Financieel Jaarverslag 2023

Tabel 4 Overzicht kasschuiven, bijstellingen hoofdlijnenakkoord en aanvullende onderuitputting

Kasschuiven	2024	2025	2026	2027	2028	2029
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Economische Zaken (inclusief Nationaal Groefonds)	– 2.643	– 544	708	671	540	161
Defensiematerieelbegrotingsfonds	– 1.550	– 500	0	686	687	676
Aanvullende Post	– 754	– 84	123	549	238	84
Financiën	– 554	154	119	281	0	0
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	– 456	222	– 31	176	67	23
Premiegefinancierd Budgettair Kader Zorg	– 400	– 400	– 100	300	600	0
Infrastructuur en Waterstaat (inclusief Mobiliteitsfonds en Deltafonds)	– 195	– 522	– 172	83	155	117
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	– 150	31	47	41	24	8
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	– 144	17	– 47	74	69	31
Defensie	– 75	17	0	0	40	18
Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur	– 65	– 277	0	279	49	14
Sociale Verzekeringen	– 50	50	0	0	0	0
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	– 18	5	1	6	– 2	8
Koninkrijksrelaties	– 12	– 1	1	7	1	3
Staten-Generaal	– 7	7	0	0	0	0
Gemeentefonds	– 4	0	0	4	0	0
Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten en de Kiesraad	– 3	4	2	0	– 1	– 2
Klimaatfonds	0	16	– 949	– 775	– 216	– 392
Klimaat en Groene Groei	0	4	15	– 14	8	2
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	0	– 74	9	36	13	16
Justitie en Veiligheid	3	– 15	– 27	8	1	30
Totaal	– 7.079	– 1.891	– 301	2.413	2.273	797
Bijstellingen Hoofdlijnenakkoord						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	0	– 653	– 105	152	– 24	– 56
Aanvullende Post	0	– 500	– 350	0	0	0
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	0	– 182	25	40	36	32
Economische Zaken	0	– 175	25	100	50	0
Klimaat en Groene Groei	0	– 107	– 61	– 21	– 3	– 3
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	0	– 55	4	42	8	0
Infrastructuur en Waterstaat	0	– 5	– 8	– 7	– 7	– 4
Klimaatfonds	0	240	20	194	210	– 89
Totaal	0	– 1.438	– 450	500	271	– 119
Aanvullende onderuitputting						
In miljoenen euro	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Aanvullende onderuitputting				– 2.300		

Bron: ministerie van Financiën

2.2.3 Herverkaveling en nieuwe begrotingen

Het kabinet heeft besloten tot de oprichting van drie nieuwe ministeries.

Dit betreft het ministerie van Asiel en Migratie, het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en het ministerie van Klimaat en Groene Groei. De beleidsbudgetten voor deze nieuwe ministeries zijn overgegaan van respectievelijk het ministerie van Justitie en Veiligheid, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Dit heet herverkaveling. De kosten van deze herverkaveling worden ingepast binnen het uitgavenkader.

Naast de oprichting van de drie nieuwe departementen, gaat het budget voor het beleidsterrein inburgering over van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het budget voor het beleidsterrein hersteloperatie Groningen gaat over van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In onderstaande tabel 5 zijn de herverkavelde budgetten opgenomen. In de bijlage van de nieuwe (ontvangende) begrotingen en de oude (latende) begrotingen is een conversietabel opgenomen. Daarin wordt op instrumentniveau inzichtelijk gemaakt welke budgetten zijn herverkaveld.

Tabel 5 Herverkaveling

Departement OUD <i>in miljoenen euro</i>	Departement NIEUW		2025	2026	2027	2028	2029
Asiel en Migratie							
Justitie en Veiligheid	Asiel en Migratie	Uitgaven	9.481	9.769	2.854	1.219	1.219
Justitie en Veiligheid	Asiel en Migratie	Ontvangsten	13	14	14	14	14
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening							
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	Uitgaven	9.387	9.275	9.490	9.293	9.384
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	Ontvangsten	484	479	467	468	464
Klimaat en Groene Groei							
Economische Zaken en Klimaat	Klimaat en Groene Groei	Uitgaven	4.509	5.550	5.589	5.646	5.326
Economische Zaken en Klimaat	Klimaat en Groene Groei	Ontvangsten	2.418	2.419	6.120	4.901	3.887
Hersteloperatie Groningen							
Economische Zaken en Klimaat	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Uitgaven	3.043	2.546	1.249	1.018	218
Economische Zaken en Klimaat	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Ontvangsten	1.709	2.104	1.848	876	752
Inburgering							
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Justitie en Veiligheid	Uitgaven	483	480	344	297	281
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Justitie en Veiligheid	Ontvangsten	3	3	3	3	3

De herverkaveling is verwerkt in de ontwerpbegrotingen 2025. Voor ieder van de drie nieuwe ministeries is een nieuw begrotingshoofdstuk ingericht. De budgetten voor het lopende jaar 2024 blijven op de oude begroting. Beleids- en budgetverantwoordelijkheid ligt bij de nieuwe minister. Dit betekent dat wijzigingen in het lopende jaar 2024 op de oude (latende) begroting namens de nieuwe minister ter autorisatie wordt voorgelegd aan het parlement. De nieuwe minister is ook verantwoordelijk voor de verantwoording over 2024.

2.3 Inkomstenkader en lasten- en koopkrachtbesluitvorming

In deze Miljoenennota worden de beleidsmatige aanpassingen vastgelegd in het inkomstenkader. Hiermee legt het kabinet het beleidsmatige pad vast voor de ontwikkeling van de inkomsten in de kabinetsperiode. Het inkomstenkader heeft als doel om tegelijkertijd de overheidsfinanciën en de lastendruk voor burgers en bedrijven te beheersen. Beleidsmatige aanpassingen ten opzichte van dit pad moeten gecompenseerd worden met andere lastenmaatregelen. De som van alle mutaties moet nul zijn om het inkomstenkader weer te sluiten. In deze Miljoenennota worden de beleidsmatige

aanpassingen uit het hoofdlijnenakkoord en de augustusbesluitvorming vastgelegd in het inkomstenkader. Hierbij is het inkomstenkader voor deze kabinetssperiode vastgezet.

Schommelingen in de inkomsten door niet-beleidsmatige oorzaken – met name economische ontwikkelingen – lopen in het overheidssaldo. Dit zorgt voor automatische stabilisatie: in slechte economische tijden nemen de belastingontvangsten af ten laste van het overheidssaldo, terwijl zij in goede tijden toenemen ten gunste van het saldo. Hierdoor worden economische schokken voor burgers en bedrijven gedempt. De belasting-inkomsten bewegen dus mee met de conjunctuur. Het zorgt bovendien voor stabiel beleid. Beleidsaanpassingen in de lasten (tariefswijzigingen of grondslagwijzigingen) moeten gecompenseerd worden met andere inkomstenmaatregelen.

Met een evenwichtig koopkrachtpakket ondersteunt het kabinet werkende middeninkomens. De tarieven in de inkomstenbelasting worden aangepast. Het tarief in de eerste schijf wordt verlaagd en in plaats van twee komen er drie tarieven in de inkomstenbelasting. Door de belastingverlaging en een vereenvoudiging in de huurtoeslag zorgt het kabinet ervoor dat werken meer loont. Het kabinet financiert deze lastenverlichting door de algemene heffingskorting te verlagen. Dit is een aanvulling op het gefaseerd inzetten van middelen die het kabinet in het hoofdlijnenakkoord heeft gereserveerd voor lastenverlichting, kindgebonden budget en de huurtoeslag. Met deze maatregelen is de koopkrachtontwikkeling tussen werkenden, uitkeringsgerechtigen en gepensioneerden in balans. Ook de reeds genomen maatregelen uit het hoofdlijnenakkoord dragen bij aan de koopkracht van de middenklasse, zoals de verlenging van de accijnsverlaging op brandstof tot en met 2025.

Het kabinet neemt ook maatregelen om groepen in de knel te helpen en ervoor te zorgen dat de armoede onder personen en kinderen niet toeneemt. Zo worden kwetsbare groepen met een gerichte inzet van de huurtoeslag en het kindgebonden budget extra ondersteund. In de begroting van SZW staat een overzicht van wat de kabinetsplannen betekenen voor de verwachte armoede- en kinderarmoedecijfers. Door de maatregelen van het kabinet stijgen deze, conform de doelstelling uit het hoofdlijnenakkoord, naar verwachting niet. Ook heeft het kabinet invulling gegeven aan de envelop uit het hoofdlijnenakkoord voor groepen in de knel. Onder de maatregelen vallen het voorzetten van schoolmaaltijden en een samenhangend pakket gericht op het aanpakken van problematische schulden. Daarnaast betreft het een aantal gerichte maatregelen die specifieke knelpunten in toeslagen, sociale zekerheid en fiscaliteit wegnemen. Ten slotte is er een reservering gemaakt voor nog nader uit te werken onderwerpen; hierover zal in het voorjaar worden besloten.

2.3.1 Inkomstenkader

Tabel 6 geeft het inkomstenkader weer. De tabel bevat een geclusterd overzicht van alle nieuwe maatregelen en mee- en tegenvallers sinds het hoofdlijnenakkoord. In bijlage 4 wordt het inkomstenkader nader gespecificeerd.

Tabel 6 Inkomstenkader

Standen in mln. euro (+ is saldoverbeterend)	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Struc
1 Lastenpad hoofdlijnenakkoord	0	- 8.095	- 3.878	- 643	13	24	- 223
Koopkracht en lastenverlichting							
2 Aanpassingen algemene heffingskorting	0	1.096	1.099	1.041	897	897	897
3 Aanpassen tarieven inkomstenbelasting en introductie extra schijf	0	- 4.450	- 4.966	- 5.437	- 5.673	- 5.819	- 4.983
4 Dekking uit maatregelen 1, 6c1, 6c2, 47 uit het HLA	0	3.354	3.867	4.396	4.776	4.922	4.086
Dekking derving box 3 en Duitse vastgoefondsen							
5 Uitspraak Hoge Raad box 3	- 6.385	- 1.695	- 1.751	0	0	0	0
6 Uitspraak Hoge Raad Duitse vastgoefondsen	- 1.053	- 6	- 6	- 6	- 6	- 6	- 6
7 Infaseren koopkrachtenveloppen (maatregel 1 HLA)	0	1.350	800	350	0	0	0
8 Versnellen verhoging AWf naar 2025	0	245	0	0	0	0	0
9 Terugdraaien verlaging box 3-tarief	0	100	100	100	100	100	100
10 Verhogen AOF-premie met ca. 0,03%-punt	0	80	80	80	80	80	80
Overige besluitvorming							
11 Zorgpremie-ontwikkeling door Zvw-uitgaven	0	- 440	- 361	- 379	- 381	- 362	- 362
12 Doorwerking ontwikkeling zorgpremies op zorgtoeslag	0	84	70	74	75	71	71
13 Compensatie zorgpremies via tarief eerste schijf IB (voor deel burgers)	0	213	174	181	182	173	173
14 Compensatie zorgpremies via Aof (voor deel bedrijven)	0	143	117	123	124	118	118
15 Tegenvalle tariekorting motorrijtuigenbelasting emissievrije auto's	0	- 42	- 96	- 165	- 228	- 248	61
16 Verlaging tariekorting naar 25%	0	0	159	182	262	218	23
17 Vertraagd infaseren CO2-heffing glastuinbouw	0	- 15	- 12	- 8	- 5	- 2	0
18 Verlaging budget energie-investeringsaftrek	0	10	10	10	10	2	0
19 Technische invulling stelpost fiscale regelingen	0	0	- 250	- 250	- 250	- 250	- 250
20 Dekking voor stelpost fiscale regelingen via beperkt toepassen tabelcorrectiefactor in de inkomstenbelasting	0	0	250	250	250	250	250
21 30%-regeling naar forfait van 27% per 2027	0	- 3	- 43	3	- 40	- 59	- 59
22 Salarisnorm 30%-regeling verhogen van 46.107 naar 50.436 euro met overgangsrecht	0	0	0	17	21	22	22
23 Schrappen van de versoerbing van de giftenaftrek in de IB	0	- 51	- 51	- 51	- 164	- 189	- 189
24 Introductie algemeen woningtarief van 8% in de overdrachtsbelasting	0	0	- 108	- 108	- 108	- 108	- 108
25 Technische aanpassing: dekking uit middelen woningbouwimpuls	0	30	46	132	130	138	0
26 Vertraagd invoeren hogere kansspelbelasting	0	- 100	0	0	0	0	0
27 Verhogen forfait aftrekbaar bedrag extra vervoerskosten door ziekte of invaliditeit in de inkomstenbelasting	0	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1
28 Doorwerking maatregelen envelop Groepen in de knel op de zorgtoeslag	0	- 1	- 6	- 6	- 6	- 6	- 6
29 Dekking voor maatregelen uit envelop Groepen in de knel	0	2	7	7	7	7	7
30 Saldo overige ontwikkelingen	- 14	- 61	- 53	274	189	154	- 32
31 Saldo herikingen	15	114	266	184	108	96	66
32 Saldo technische aanpassingen inkomsten/uitgaven	0	236	231	231	243	217	494
33 Vaststellen inkomstenkader	- 7.437	- 7.904	- 4.307	581	604	439	229

Toelichting per maatregel**1. Lastenpad hoofdlijnenakkoord**

Dit is het lastenpad dat volgt uit de budgettaire afspraken uit het hoofdlijnenakkoord. Een overzicht is te vinden in bijlage 4.

2. Aanpassingen algemene heffingskorting

De algemene heffingskorting (AHK) wordt verlaagd met 335 euro in 2025 en het afbouwpunt van de AHK wordt gekoppeld aan de hoogte van het wettelijk minimumloon.

3. Aanpassen tarieven inkomstenbelasting en introductie extra schijf

De tarieven in de inkomstenbelasting (IB) worden aangepast. Er wordt een extra tarief geïntroduceerd. Het tarief eerste schijf wordt 35,36% in 2028, het tarief tweede schijf wordt 37,44% in 2028 en het tarief derde schijf blijft 49,50%.

4. Dekking uit maatregelen 1, 6c1, 6c2, 47 uit het hoofdlijnenakkoord
Dekking uit de koopkrachtenveloppen uit het hoofdlijnenakkoord.

5. Uitspraak Hoge Raad box 3

Uitspraken van de Hoge Raad maken het noodzakelijk om aanvullend rechtsherstel te bieden in box 3 wanneer het werkelijke rendement lager is dan het forfait. Dit leidt tot een derving over zowel de periode van het oorspronkelijke rechtsherstel (2017-2022) als het overbruggingsstelsel (2023 tot invoering van de Wet werkelijk rendement box 3).

6. Uitspraak Hoge Raad Duitse vastgoefondsen

De Hoge Raad heeft geoordeeld dat het Duitse vastgoefonds Immobilien – Sondervermögen ten onrechte als belastingplichtig binnen de vennootschapsbelasting is beoordeeld voor de periode 1997 en 2009. Dit arrest heeft ook gevolgen voor latere jaren en vergelijkbare situaties met andere Duitse fondsen. Het rechtsherstel vanwege deze uitspraak leidt tot een incidentele derving in 2024.

7. Infaseren van de koopkrachtenveloppen uit het hoofdlijnenakkoord

De lastenverlichting uit de koopkrachtenvelop (maatregel 1 uit de budgettaire bijlage van het hoofdlijnenakkoord) wordt geleidelijk ingefaseerd.

8. Versnellen verhoging AWf naar 2025

De in het hoofdlijnenakkoord afgesproken verhoging van de AWf-premie wordt een jaar naar voren gehaald.

9. Terugdraaien verlaging box 3-tarief

De tariefsverlaging in box 3 uit het hoofdlijnenakkoord wordt teruggedraaid.

10. Verhogen Aof-premie met circa 0,03%-punt

De Aof-premie wordt verhoogd met 0,03%-punt.

11. t/m 14. Zorgpremie-ontwikkeling door Zvw-uitgaven en compensatie

Een deel van de meevaler binnen de Zvw is gebruikt om tegenvalters elders op de VWS-begroting te dekken. Volgens de begrotingsregels moeten de lasten worden verzuwd voor het deel van de Zvw-meevaler dat elders is ingezet aan de uitgavenkant. Het resterende deel van de meevaler wordt gebruikt om de zorgpremies te verlagen. Dit komt ten goede aan de koopkracht. Hiervoor is geen lastenverzwaring nodig.

15. Tegenvalter tariefkorting motorrijtuigenbelasting emissievrije auto's

In de Voorjaarsnota 2024 is besloten een tijdelijke tariefkorting in te voeren in de motorrijtuigenbelasting (MRB) voor emissievrije personenauto's voor de periode 2026 tot en met 2030. Uit de nieuwe cijfers blijkt dat de budgettaire derving fors hoger uitvalt dan eerder geraamd.

16. Verlaging tariefkorting naar 25%

De tegenvalter binnen de MRB wordt gedekt door de maatvoering van de tariefkorting te versoberen naar 25% vanaf 2026 en 0% vanaf 2030.

17. Vertraagd infaseren CO2-heffing glastuinbouw

De CO2-heffing glastuinbouw wordt geleidelijker ingefaseerd. Het tarief in 2025 wordt ten opzichte van het basispad iets verlaagd om vervolgens toe te groeien naar het niveau dat voor 2030 wettelijk is vastgelegd (17,70 euro per ton CO₂). In het voorjaar van 2025 vindt de eerstvolgende herijking plaats van het tarief van de CO₂-heffing glastuinbouw. Daarbij worden ook de laatste inzichten betrokken van de nieuwe Klimaat- en Energieverkenning van het Planbureau voor de Leefomgeving. Daarnaast is het kabinet van plan om in het voorjaar van 2025 een besluit te nemen over uitbreiding (opt-in) van het Europees emissiehandelssysteem (ETS2) naar de glastuinbouwsector. Daarbij kijkt het ook naar de stapeling van de verschillende beprijzingsinstrumenten in de glastuinbouwsector.

18. Verlaging budget energie-investeringsaftrek

De langzamere infasering van de CO2-heffing glastuinbouw wordt gedeekt met een verlaging van het budget van de energie-investeringsaftrek (EIA).

19. Technische invulling stelpost fiscale regelingen

In het hoofdlijnenakkoord is een stelpost opgenomen om fiscale regelingen af te bouwen en onbedoelde belastingconstructies aan te pakken. Deze stelpost wordt voorlopig technisch ingevuld conform de afspraak in het hoofdlijnenakkoord. Bij een volgend besluitvormingsmoment kan over concrete invulling worden besloten.

20. Dekking voor de stelpost fiscale regelingen via beperkt toepassen tabelcorrectiefactor in de inkomstenbelasting

Er is in deze Miljoenennota nog geen invulling gegeven aan de taakstelling fiscale regelingen. Wanneer deze taakstelling niet wordt gerealiseerd treedt de noodremspraak uit het hoofdlijnenakkoord voor de lasten in werking. Dat wil zeggen dat voor het deel van de lastenverzwareing dat niet wordt gerealiseerd binnen de taakstelling fiscale regelingen, de belastingschijven en heffingskortingen in de inkomstenbelasting via de tabelcorrectiefactor worden beperkt om de derving op te vangen.

21. 30%-regeling naar forfait van 27% per 2027

De versoerling van de 30%-regeling, conform een amendement bij het Belastingplan 2024, wordt gedeeltelijk teruggedraaid. In plaats van een afbouw van 30%, 20% en 10% wordt er per 2027 een constant forfait van 27% ingevoerd. In 2025 en 2026 blijft het forfait als overgangsregeling voor iedereen 30%.

22. Salarisnorm 30%-regeling verhogen van 46.107 naar 50.436 euro met overgangsrecht

Om het gedeeltelijk terugdraaien van de versoerling van de 30%-regeling (gedeeltelijk) te dekken, wordt de salarisnorm binnen de 30%-regeling verhoogd van 46.107 naar 50.436 euro. De 30%-regeling voor expats jonger dan dertig jaar wordt evenredig aangepast. Dit wordt gedaan met overgangsrecht.

23. Schrappen van de versoerling van de giftenaftrek in de inkomstenbelasting

De in het hoofdlijnenakkoord voorgenomen versoerling van de giftenaftrek in de inkomstenbelasting wordt teruggedraaid.

24. Introductie algemeen woningtarief van 8% in de overdrachtsbelasting

Het algemene tarief binnen de overdrachtsbelasting voor woningen wordt verlaagd van 10,4% naar 8%.

25. Technische aanpassing: dekking uit middelen woningbouwimpuls

De verlaging van het algemeen tarief binnen de overdrachtsbelasting leidt tot derving. Een deel daarvan wordt gedeckt uit de uitgavenmiddelen voor de woningbouwimpuls.

26. Vertraagd invoeren hogere kansspelbelasting

De tariefsverhoging van de kansspelbelasting naar 37,8% uit het hoofdlijnenakkoord wordt stapsgewijs ingevoerd. Met deze nieuwe stap wordt het tarief in 2025 verhoogd van 30,5% naar 34,2% en in 2026 naar 37,8%.

27. Verhogen forfait aftrekbaar bedrag extra vervoerskosten door ziekte of invaliditeit in de inkomstenbelasting

De maatregel verhoogt het budget voor de regeling dat men fiscaal de kosten mag aftrekken van extra vervoerskosten door ziekte of invaliditeit. Deze maatregel wordt tevens vereenvoudigd voor burgers doordat een vast bedrag in aftrek kan worden gebracht in plaats van de werkelijke meerkosten (leefkilometers). Het voorstel is om dit vaste bedrag te verhogen naar 0,60 euro per kilometer.

28. Doorwerking maatregelen envelop Groepen in de knel op de zorgtoeslag

Een aantal maatregelen uit de envelop Groepen in de knel werkt door op de zorgtoeslag.

29. Dekking voor maatregelen uit envelop Groepen in de knel

De doorwerking op de zorgtoeslag van maatregelen voor groepen in de knel op de zorgtoeslag wordt gedeckt binnen de envelop.

30. Saldo overige ontwikkelingen

Dit is het saldo van alle overige ontwikkelingen. Een overzicht is te vinden in bijlage 4.

31. Saldo herijkingen

Dit is het saldo van alle herijkingen. Een overzicht is te vinden in bijlage 4.

32. Saldo technische aanpassingen inkomsten/uitgaven

Dit is het saldo van alle technische aanpassingen tussen inkomsten en uitgaven, zoals het grotendeels verschuiven van de envelop Groepen in de knel van de inkomsten- naar de uitgavenkant. Een overzicht is te vinden in bijlage 4.

33. Vaststellen inkomstenkader

Dit is de optelsom van het bij hoofdlijnenakkoord afgesproken lastenpad dat bij het hoofdlijnenakkoord is afgesproken, alle ontwikkelingen sindsdien en de besluitvorming. Dit is het lastenpad waaraan het inkomstenkader deze kabinetsperiode wordt getoetst. Hierbij is het inkomstenkader voor deze kabinetsperiode vastgezet.

2.3.2 Koopkracht, lastenmaatregelen en groepen in de knel

Tabel 7 Koopkracht en invulling lastenmaatregelen HLA

Maatregel	2025	2026	2027	2028	2029
K1 Aanpassingen AHK	1096	1099	1041	897	897
K2 Aanpassen tarieven inkomstenbelasting	- 4450	- 4966	- 5437	- 5673	- 5819
K3 Aanpak knelpunt partnerbegrip kindgebonden budget	- 6	- 6	- 6	- 6	- 6
K4 Verhoging kindgebonden budget	- 282	- 281	- 288	- 297	- 286
K5 Vereenvoudiging huurtoeslag	- 215	- 275	- 275	- 275	- 275
K6 Verhoging huurtoeslag	0	- 225	- 225	- 225	- 225
K7 Bevriezen dubbele AHK bijstand	- 72	- 167	- 263	- 251	- 277
K8 Reservering Caribisch Nederland	- 9	- 9	- 9	- 9	- 9

Toelichting per maatregel

K1. Aanpassingen algemene heffingskorting (AHK)

De AHK wordt verlaagd met 335 euro in 2025 en het afbouwpunt van de AHK wordt gekoppeld aan de hoogte van het wettelijk minimumloon.

K2. Aanpassen tarieven inkomstenbelasting

De tarieven in de inkomstenbelasting worden aangepast en in plaats van twee, komen er drie tarieven. Het tarief in de eerste schijf wordt verlaagd naar 35,36% in 2028. Dit zorgt ervoor dat werken meer gaan lonen. Het tarief in de tweede schijf wordt 37,44% in 2028 en het tarief derde schijf blijft 49,50%.

K3. Aanpak knelpunt partnerbegrip kindgebonden budget

Het knelpunt in de Wet op het kindgebonden budget (WKB) in het partnerbegrip rondom niet vrijwillig elders verblijvende partners wordt opgelost.

K4. Verhoging kindgebonden budget

De uitkeringen krachtens de Wet op het Kindgebonden Budget worden verhoogd via de kindbedragen met circa 184 euro in 2025, oplopend tot circa 412 euro in 2028. Daarnaast wordt deze toeslag sneller afgebouwd, oplopend naar 8,5% in 2028 (nu: 6,75%). De verhoging van het kindgebonden budget ondersteunt kwetsbare huishoudens.

K5. Vereenvoudiging huurtoeslag

De afbouwpatronen voor AOW'ers en niet-AOW'ers in de huurtoeslag worden geharmoniseerd. Daarnaast wordt er een lineaire afbouw ingesteld per 2026, die in 2025 wordt benaderd.

K6. Verhoging huurtoeslag

De eigen bijdrage in de huurtoeslag wordt verlaagd met 11,58 euro per maand.

K7. Bevriezen dubbele AHK bijstand

De AHK-factor in de bijstand blijft 1,575 in 2025 tot en met 2027.

K8. Reservering Caribisch Nederland

Tijdens de koopkrachtbesluitvorming is vanaf 2025 9 miljoen euro gereserveerd om de koopkracht voor Caribisch Nederland te verbeteren. Deze middelen zijn gereserveerd op de aanvullende post omdat de maatregelen nader moeten worden uitgewerkt.

Tabel 8 Groepen in de knel

Nr. Budgettaire effecten maatregelen, in mln. euro's	2025	2026	2027	2028	2029	Struc.
G1 Reservering voorjaar	193	104	149	136	110	412
G2 Integraal pakket problematische schulden	24	56	73	100	100	75
G3 Aanpassing handhaving sociale zekerheid	6	12	12	12	12	12
G4 Schoolmaaltijden	45	45	45	45	45	45
G5 Aanpassen toeslagpartnerbegrip: oplossing voor achterblijvers noodgedwongen elders verblijvende partner	1	12	12	12	12	12
G6 Niet meer met terugwerkende kracht vaststellen van grondslag toeslagen obv verblijfstitel en recht kinderbijslag	0	5	5	5	5	5
G7 Verlengen aanvraagtermijn toeslagen	0	5	5	5	5	5
G8 Verhogen forfait aftrekbaar bedrag extra vervoerskosten door ziekte of invaliditeit in de inkomstenbelasting	1	1	1	1	1	1
G9 Netto i.p.v. bruto terugvorderen	1	31	31	31	31	31
G10 Reservering voor aanpak armoede Caribisch Nederland	2	2	2	2	2	2
G11 IPS gemeentelijke doelgroep	4	3	2	0	0	0
G12 Tijdelijke verlenging energiefonds	60	60	0	0	0	0
Totaal	337	337	337	349	323	600
Beschikbare middelen envelop groepen in de knel	337	337	337	349	323	600

Bron: ministerie van Financiën

Toelichting per maatregel*G1. Reservering voorjaar*

Beleidsopties bij onderwerpen zoals Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS), Participatielaw, Toeslagenwet, Caribisch Nederland en werkende armen (kinderopvang) moeten nog worden uitgewerkt. Hiervoor zijn middelen gereserveerd op de aanvullende post van Financiën. Deze middelen worden betrokken bij de voorjaarsbetsluitvorming 2025.

G2. Integraal pakket problematische schulden

Het kabinet voert een pakket aan maatregelen in om problematische schulden fundamenteel aan te pakken. Dit pakket is gebaseerd op het basispakket uit het IBO Problematische schulden. Zo breiden we de basisdienstverlening schuldhulp verder uit en scherpen we de (wettelijke) kwaliteitseisen voor schuldhulpverlening aan, zodat verschillen in het aanbod en het bereik van schuldhulpverlening tussen gemeenten verkleind worden. Daarnaast heeft het kabinet de ambitie om een integraal schuldenoverzicht in te voeren, zodat mensen meer inzicht in hun financiën krijgen. We verbeteren het stelsel van publieke en private invordering door te investeren in vroegsignalering en te kijken naar de rol die gerechtsdeurwaarders daarin kunnen vervullen. Ook moeten de kosten van invordering minder snel oplopen en moeten schuldeisers intensief samenwerken. Voordat het CJIB aanmaningkosten in rekening brengt, wordt er eerst een gratis betalingsherinnering verstuurd. Daarnaast wordt het CJIB in staat gesteld om mensen die verkeren in situaties van overmacht beter te helpen door de verhogingen bij verkeersboetes (Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften) kwijt te kunnen schelden. Tot slot gaat het kabinet kleinere kredieten beter reguleren. Het kabinet werkt de maatregelen de komende tijd verder uit. Bij de verdere uitwerking van het pakket worden de maatregelen getoetst op doelmatigheid, uitvoerbaarheid en juridische haalbaarheid. De kosten van individuele maatregelen kunnen hoger of lager uitvallen. Hierbij geldt dat de maatregelen in totaal moeten passen binnen de budgettaire reservering voor dit pakket.

G3. Aanpassing handhaving sociale zekerheid

Het kabinet werkt aan het wetstraject aanpassen handhaving sociale zekerheid. Hierdoor krijgt de uitvoering de ruimte om bij een vergissing in de sociale zekerheid niet altijd over te gaan tot sanctionering en is het bijvoorbeeld mogelijk om korter durende maatregelen op te leggen bij mensen die een fout hebben gemaakt.

G4. Schoolmaaltijden

Het Programma Schoolmaaltijden wordt verlengd. Het totale bedrag voor verlenging bedraagt 135 miljoen euro structureel. Hiervan wordt 45 miljoen euro gedekt uit de envelop Groepen in de knel.

G5. Aanpassen toeslagpartnerbegrip: oplossing voor achterblijvers noodgedwongen elders verblijvende partner

Mensen met een noodgedwongen elders verblijvende partner worden voortaan als alleenstaanden behandeld voor alle toeslagen met uitzondering van de huurtoeslag. In de huidige regelgeving zijn deze mensen toeslagpartner als ze getrouwd of geregistreerd partner zijn. Wanneer er sprake is van een partner in detentie, een nareizende partner of een partner Vertrokken Onbekend Waarheen, kan deze partner echter vaak niet bijdragen aan het huishouden. De maatregel zorgt ervoor dat deze mensen de alleenstaande ouderkop (ALO-kop) ontvangen (3500 euro) en de hogere andere toeslagen die horen bij de situatie als alleenstaande. Daarmee voorkomt de maatregel financiële problemen, kinderarmoede en potentieel grote terugvorderingen.

G6. Niet meer met terugwerkende kracht vaststellen van grondslagen toeslagen op basis van verblijfstitel en recht kinderbijslag

De grondslagen van alle toeslagen worden niet meer met terugwerkende kracht vastgesteld bij wijzigingen op basis van verblijfstitel en recht op kinderbijslag. De grondslag van toeslagen worden dan pas bijgesteld vanaf de datum van een beslissing door Sociale Verzekeringsbank en Immigratie- en Naturalisatiедienst. Op dat moment is de burger bekend met de gewijzigde situatie. Dit voorkomt schulden en problemen bij het innen van terugvorderingen.

G7. Verlengen aanvraagtermijn toeslagen

De aanvraagtermijn van de zorg- en huurtoeslag wordt verlengd van 1 september t+1 naar het einde van dat jaar. Dit sluit beter aan bij vaste verandermomenten. Dit maakt het stelsel helderder, waardoor burgers meer zekerheid hebben vaker gebruik maken van toeslagen waar ze recht op hebben.

G8. Verhogen forfait aftrekbaar bedrag extra vervoerskosten door ziekte of invaliditeit in de inkomstenbelasting

Het forfait voor het fiscaal aftrekbaar bedrag bij extra vervoerskosten door ziekte of invaliditeit wordt verhoogd naar 0,60 euro per kilometer. Deze maatregel wordt ook eenvoudiger voor burgers doordat een vast bedrag in aftrek kan worden gebracht in plaats van de werkelijke meerkosten (leefkilometers).

G9. Netto in plaats van bruto terugvorderen

Terugvorderingen bij uitkeringsgerechtigden worden netto in plaats van bruto uitgevoerd. Dat gebeurt door de brutovordering gedeeltelijk kwijt te schelen en het nettobedrag terug te vorderen. Vervolgens wordt juridisch bezien of terugvorderingen niet langer kunnen worden aangemerkt als negatief inkomen. Uitkeringsgerechtigden krijgen hun

uitkering netto op hun rekening maar moeten een eventuele terugvordering bruto, inclusief loonheffingen, terugbetalen als de terugvordering de jaargrens passeert (terugvordering binnen hetzelfde jaar is netto-netto). Het verschil tussen bruto en netto kunnen zij later via hun belastingaangifte terugkrijgen, maar dat kan in de tussentijd leiden tot liquiditeitsproblemen. Daarnaast is het terugvragen complex, en kan niet iedereen het volledige bedrag terugkrijgen.

G10. Reservering voor aanpak armoede Caribisch Nederland

Met deze middelen kan de uitvoeringscapaciteit en dienstverlening op de eilanden versterkt worden voor armoedebeleid en schuldhulpverlening. Daarnaast kan SZW hiermee de monitoring van de armoedeproblematiek verbeteren. Dat is belangrijk, want de Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland concludeert dat in 2023 ten minste een derde van de inwoners in Caribisch Nederland in armoede leefde.

G11. Individuele Plaatsing en Steun (IPS) gemeentelijke doelgroep

Voor mensen met een (ernstige) psychische aandoening is structureel budget voor IPS beschikbaar. Daarmee krijgt deze doelgroep begeleiding bij het verkrijgen en behouden van betaald werk. Bovendien krijgt de doelgroep hulp bij het combineren van betaald werk en de bestaande uitkering. Met dit budget kan in 2025 ook één cohort van de gemeentelijke doelgroep (mensen in de Participatiewet) meerjarig worden geholpen.

G12. Tijdelijke verlenging energiefonds

Voor 2025 en 2026 wordt 60 miljoen euro per jaar beschikbaar gesteld om een energiefonds in te richten dat steun biedt aan huishoudens die hun energierekening niet kunnen betalen. Een voorwaarde daarvoor is dat private partijen bereid zijn om aan dit fonds bij te dragen. Voor 2025 worden de middelen toegevoegd aan de begroting van SZW. Voor 2026 worden de middelen gereserveerd op de aanvullende post.

2.3.3 Samenvatting maatregelen Belastingplan

Het kabinet heeft veel voorstellen uit het hoofdlijnenakkoord verwerkt in het pakket Belastingplan 2025. De meeste fiscale maatregelen uit het hoofdlijnenakkoord zijn in het wetsvoorstel *Belastingplan 2025* opgenomen. Een deel van de maatregelen heeft een grote samenhang met de begroting voor het jaar 2025. Zo zijn de verhoging van de kansspelbelasting, het beperken van de giftenaftrek en de verlenging van de accijnsverlaging om budgettaire redenen opgenomen in dit wetsvoorstel. Het afschaffen van het verlaagd btw-tarief op logies en culturele goederen en diensten is ook opgenomen in dit wetsvoorstel. Vanwege de voorbereidingsperiode die het bedrijfsleven voor een tariefsaanpassing in de btw nodig heeft, vindt het kabinet het wenselijk om deze tariefsaanpassingen tijdig bekend te maken. Daarnaast zijn er diverse maatregelen opgenomen die leiden tot vereenvoudiging voor burgers en de uitvoering, zoals de aanpassingen in de aftrek van specifieke zorgkosten. Ook worden er verdere stappen gezet om opmerkelijke belastingconstructies tegen te gaan, een voorbeeld hiervan is de aanpassing van de kavelruilvrijstelling.

Met een evenwichtig koopkrachtpakket ondersteunt het kabinet werkende middeninkomens en kwetsbare groepen. Het kabinet richt zich op deze doelen via een verlaging van het tarief in de eerste schijf, vereenvoudiging in de huurtoeslag, gerichte inzet van de huurtoeslag en het kindgebonden

budget. Deze maatregelen en de dekking hiervoor worden in paragraaf 2.3.2 nader toegelicht. Het koopkrachtbeeld laat zien dat met de maatregelen de koopkrachtontwikkeling tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden in balans wordt gebracht. De verlaging van het tarief in de eerste schijf is opgenomen in het *wetsvoorstel Belastingplan 2025*. Verder zijn maatregelen opgenomen in de wetsvoorstellingen *Wet verhoging kindgebonden budget*, *Wet eigen bijdrage huurtoeslag ter verbetering van de koopkracht per 2025* en *vereenvoudiging van de regeling en Wet bevriezing afbouw dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon*.

Met het wetsvoorstel Belastingplan BES-eilanden 2025 wil het kabinet het fiscale stelsel daar verder verbeteren. Sinds de invoering van het fiscale stelsel op de BES-eilanden in 2011 hebben diverse wijzigingen plaatsgevonden, vooral om de voormalige Antilliaanse regels te actualiseren en beter te laten aansluiten bij het belastingstelsel in Caribisch Nederland, dat afwijkt van de regels in Nederland. Vorig jaar zijn er met de *Wet Belastingplan BES-eilanden 2024* hiervoor al belangrijke stappen gezet. Met het *Belastingplan BES-eilanden 2025* zet het kabinet enerzijds deze verbeterstappen voort. Maar belangrijker nog is dat dit wetsvoorstel maatregelen bevat om de armoede aldaar beter te bestrijden, door het zwaartepunt van de heffing te verleggen van lage inkomens naar hoge inkomens. Het kabinet stelt onder andere voor om het tarief in de vastgoedbelasting aan te passen en in de inkomstenbelasting wordt onder andere het begrip voor de eigen woning aangescherpt. Daarnaast wordt de belastingvrije som gekoppeld aan het wettelijk minimumloon en wordt het tarief van de opbrengstbelasting verhoogd. Tot slot stelt het kabinet een aantal technische wijzigingen voor in de loon- en inkomstenbelasting.

Het kabinet staat achter de fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten, maar vindt het belangrijk dat knelpunten geadresseerd worden en de doelmatigheid van de faciliteiten verbeterd wordt. Een bedrijfsoverdracht is een belangrijk moment in het bestaan van ondernemingen, maar de continuïteit van ondernemingen mag niet in gevaar komen door belastingheffing. Daarom zijn de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) en de doorschuifregeling aanmerkelijk belang belangrijke fiscale faciliteiten voor reële bedrijfsopvolgingen. Het *wetsvoorstel Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2025* bouwt voort op het wetsvoorstel van vorig jaar en beperkt de toegang tot beide faciliteiten tot (semi-)ondernemers en leidt tot een versoepeling van de voorwaarden voor de BOR (bezits- en voortzettingseis). Daarnaast wordt oneigenlijk gebruik van de BOR door middel van zogenoemde rollatorinvesteringen en dubbel-BOR aangepakt.

Het kabinet heeft de wens om zo snel als mogelijk burgers tegemoet te komen die geraakt zijn door de onterechte afwijzing van hun verzoek tot medewerking aan een buitengerechtelijke schuldregeling. Uit onderzoek is gebleken dat de Belastingdienst verzoeken tot een buitengerechtelijke schuldregeling (MSNP) heeft afgewezen, omdat sprake is geweest van een belastingbedrag boven een bepaald normbedrag, een kwalificatie opzet of grove schuld, een fraude-indicatie of een registratie in de Fraude Signalerend Voorziening (FSV). Achteraf bezien is het onjuist geweest dat saneringsvoorstellen enkel op één van die gronden zijn afgewezen. Dit had niet mogen gebeuren. De Belastingdienst heeft hiermee deze kwetsbare burgers de mogelijkheid tot het realiseren van een schuldenvrije start ontzegd en onnodig aanzienlijk beperkt. Het kabinet heeft de wens om zo snel als mogelijk de tegemoetkoming voor de burgers die geraakt zijn door

een afwijzing toe te kennen en uit te gaan keren. Met het *wetsvoorstel Wet tegemoetkoming onterechte afwijzing buiten gerechtelijke schuldregeling* geeft het kabinet hieraan invulling.

De fiscale wetgeving is constant onderhevig aan veranderingen. Dat vergt voortdurend inhoudelijke wijzigingen en technisch onderhoud van deze wetgeving. In lijn met eerdere jaren bevat het pakket Belastingplan daarom ook dit jaar weer een *wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen*. Het kabinet stelt daarin onder andere voor de bpm-vrijstelling voor een bestelauto van een ondernemer te laten vervallen en brengt diverse verduidelijkingen aan in de loon- en vennootschapsbelasting. Dit jaar maakt ook het *wetsvoorstel Fiscale verzamelwet 2025* deel uit van het pakket Belastingplan. Het kabinet breidt daarin de startersvrijstelling en het verlaagd tarief op de overdrachtsbelasting uit. Daarnaast stelt zij voor de 27-jaarsgrens in het toeslagenpartnerschap af te schaffen.

Met het beëindigen van de salderingsregeling zorgt het kabinet voor een efficiënter en eerlijker gebruik van het energiesysteem. Het kabinet wil dat er voor actieve afnemers een prikkel ontstaat om efficiënt om te gaan met zelf opgewekte hernieuwbare elektriciteit en dit zoveel mogelijk gelijktijdig te verbruiken in plaats van in te voeden op het systeem. Door het beëindigen van de salderingsregeling verminderd het kabinet de belasting van het elektriciteitsnet en daarmee het risico op extra netcongestie. Met het *wetsvoorstel Beëindiging van de salderingsregeling voor elektriciteit* geeft het kabinet invulling aan het verzoek van de Tweede Kamer om vroegtijdig een toekomstig kader te bieden voor het terugleveren van zelfopgewekte hernieuwbare energie, dat duidelijkheid geeft aan consumenten, de installatiebranche en andere betrokken partijen.

2.4 Verticale toelichting EMU-saldo

Tabel 9 Verticale toelichting EMU-saldo

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
EMU-saldo FIN (procenten bbp, + = overschot)						
EMU-saldo Voorjaarsnota 2024	- 2,5%	- 2,8%	- 4,0%	- 2,6%	- 3,0%	- 3,0%
Inkomsten	0,4%	0,3%	0,7%	1,0%	1,0%	0,9%
vv. effecten hoofdlijnenakkoord (inkomsten)	0,0%	- 0,6%	- 0,3%	0,0%	0,0%	0,0%
vv. overige mutaties inkomsten	0,4%	0,9%	1,0%	1,0%	1,0%	0,9%
Uitgavenkader	1,2%	0,7%	0,6%	0,2%	0,6%	0,7%
vv. effecten nota's van wijzigingen	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%
vv. effecten hoofdlijnenakkoord (uitgaven)	0,0%	- 0,1%	0,1%	0,1%	0,4%	0,5%
vv. besluitvorming netto-uitgaven binnen het kader	- 0,1%	0,2%	- 0,4%	- 0,2%	- 0,2%	- 0,2%
vv. Realistisch ramen	0,6%	0,3%	0,4%	- 0,2%	- 0,2%	0,0%
vv. loon- en prijsontwikkeling uitgaven	0,0%	- 0,3%	- 0,3%	- 0,3%	- 0,3%	- 0,4%
vv. overige uitgavenmutaties met kadercorrectie	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	- 0,1%	- 0,1%
vv. technische verwerking HLA (o.a. rente buiten uitgavenkader)	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%	0,9%	0,9%
Niet-kaderrelevante uitgaven en correcties van EMU-saldo	- 0,8%	- 1,0%	- 1,2%	- 1,1%	- 1,1%	- 1,2%
vv. Oekraïne besluitvorming	0,0%	0,0%	- 0,2%	- 0,1%	0,0%	0,0%
vv. rente staatschuld	0,0%	- 0,1%	- 0,1%	- 0,1%	- 0,1%	- 0,1%
vv. correctie aansluiting premie-ontvangsten en -uitgaven	- 0,4%	- 0,4%	- 0,4%	- 0,4%	- 0,4%	- 0,4%

wv. overige niet-kaderrelevante uitgaven en correcties van het EMU-saldo	0,2%	0,1%	0,2%	0,3%	0,3%	0,2%
wv. technische verwerking HLA (o.a. rente buiten uitgavenkader)	-0,7%	-0,7%	-0,7%	-0,8%	-0,9%	-0,9%
EMU-saldo medeoverheden	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Noemereffect (ontwikkeling bbp)	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
EMU-saldo Miljoenennota 2025	-1,6%	-2,8%	-3,7%	-2,4%	-2,4%	-2,5%

Toelichting ontwikkeling saldo

Het saldo verbetert in 2024 met 0,9% bbp ten opzichte van de

Voorjaarsnota. Het EMU-saldo wordt voor dit jaar geraamd op -1,6% bbp. Voor 2025 wordt het saldo geraamd op -2,8% bbp. In 2025 blijft het saldo ten opzichte van de Voorjaarsnota gelijk. Hieronder volgt een nadere toelichting.

Onder het uitgavenkader zijn er verschillende ontwikkelingen met een saldoverbetering voor 2024 en een lichte verslechtering voor de jaren erop. De nota's van wijziging na de Voorjaarsnota en de verwerking van het hoofdlijnenakkoord leiden vanaf 2026 tot een daling van de uitgaven en daardoor verbetert het saldo. De augustusbesluitvorming heeft een saldoverbeterend effect in 2024 en 2025 en een saldoverslechterend effect vanaf 2027. Een belangrijke verklaring voor dit verloop zijn de verwerkte kasschuiven waarmee uitgaven uit 2024 en 2025 worden doorgeschoven naar latere jaren. De gestegen loon- en prijsontwikkeling in de MEV-raming van het CPB leidt tot meerjarig hogere uitgaven. Ten slotte leidt de technische verwerking van het hoofdlijnenakkoord tot lagere uitgaven binnen het kader. Dit komt doordat bij de start van het huidige kabinet onder andere de rentelasten op de staatsschuld en Oekraïne-uitgaven buiten het uitgavenkader geplaatst zijn. Daarom is bij de niet-kaderrelevante uitgaven een spiegelbeeldige reeks opgenomen.

De niet-kaderrelevante uitgaven stijgen vooral door technische verwerking van het hoofdlijnenakkoord. In 2026 en 2027 worden aanvullende uitgaven gedaan gerelateerd aan de oorlog in Oekraïne. Dit is saldooverslechterend. Hiernaast dalen de rente-uitgaven op de staatsschuld ten opzichte van de Voorjaarsnota licht, wat een saldoverbeterend effect is. Ook zijn er in 2024 een aantal technische posten die saldoverbeterend zijn: de zogeheten kas-transactie-verschillen. Ten slotte is er een technische post opgenomen als gevolg van een definitieverschil in de premiegefinancierde uitgaven en ontvangsten. Als gevolg van de revisie van de nationale rekeningen door het CBS is de raming van de premie-inkomsten op een andere wijze geregistreerd dan de premiegefinancierde uitgaven in de begroting. Om te voorkomen dat deze twee verschillende registratiemethoden tot een onbedoeld technisch effect op het EMU-saldo leiden, is een correctie toegepast. Zie bijlage 7 voor meer toelichting.

Het bbp is in de MEV-raming gestegen, vooral door de revisie van de nationale rekeningen door het CBS en door de gestegen inflatie. Dit leidt ertoe dat het EMU-tekort uitgedrukt in procenten van het bbp kleiner wordt. Dit is een saldoverbeterend effect van 0,1% bbp tot 0,2% bbp in alle jaren.

De lastenverlichtingen uit het hoofdlijnenakkoord hebben een saldo-verslechterend effect in vooral 2025 en 2026. De macro-economische doorwerking van de MEV-raming van het CPB op de inkomsten heeft juist een saldoverbeterend effect. Dit komt onder andere door de gestegen

inflatie en contractloonstijging. Samengenomen leidt dit ten opzichte van de Voorjaarsnota tot hogere belasting- en premieontvangsten vanaf 2026. Daarnaast stijgen de premie-ontvangsten door de hierboven genoemde technische wijziging in de registratiewijze.

Het CPB en het kabinet maken allebei een inschatting van het EMU-saldo voor de komende jaren. Beide ramingen berusten op hetzelfde macro-economische beeld, maar bepaalde uitgaven en ontvangsten zijn verschillend geraamde. In tabel 10 wordt het saldo van het kabinet vergeleken met de MEV van het CPB.

In procenten bbp	2024	2025	2026	2027	2028
EMU-saldo CPB in de MEV	– 1,8%	– 2,5%	– 3,4%	– 2,1%	– 2,5%
Belasting- en premieontvangsten (+ is hogere inkomsten in Miljoenennota t.o.v. MEV)	– 0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,0%
Uitgaven en overig (+ is lagere netto-uitgaven in Miljoenennota t.o.v. MEV)	0,2%	– 0,4%	– 0,5%	– 0,3%	0,2%
EMU-saldo kabinet deze Miljoenennota	– 1,6%	– 2,8%	– 3,7%	– 2,4%	– 2,4%

Het merendeel van het verschil in de ramingen wordt verklaard omdat het CPB verwacht dat een aantal uitgaven niet of pas later tot besteding komen dan op dit moment in de begroting staat. Dit komt onder andere door de combinatie van een krappe arbeidsmarkt en een expansief begrotingsbeleid. Het CPB verwacht vertraging bij verschillende uitgaven waaronder de investeringen in defensie en infrastructuur.

2.5 Horizontale ontwikkeling uitgaven

Tabel 11 toont de horizontale ontwikkeling van de uitgaven per begroting.⁴⁶ De horizontale ontwikkeling laat zien hoe bij ongewijzigd beleid de uitgaven van verschillende beleidsterreinen zich ontwikkelen ten opzichte van elkaar in het prijspeil van 2024.⁴⁷ De reserveringen uit het vorige coalitieakkoord en het hoofdlijnenakkoord die nog op de Aanvullende Post staan, zijn toebedeeld aan de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement. De uitgaven zijn voor een aantal incidentele posten gecorrigeerd.⁴⁸

De netto-uitgaven stijgen ten opzichte van 2024 met 34 miljard euro tot 445 miljard euro in 2029. Voornamelijk stijgen de uitgaven door het oplopende basispad. Een toelichting per begroting is opgenomen in bijlage 17 Horizontale toelichting.

⁴⁶ Dit zijn de netto-uitgaven op basis van de begrotingsstand ontwerpbegroting en Miljardennota 2025. Dit betekent dat de niet-belastingontvangsten zijn afgetrokken van de uitgaven.

⁴⁷ De uitgaven voor het Gemeentefonds en het Provinciefonds, Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) en huurtoeslag zijn conform de huidige begrotingstechniek in lopende prijzen weergegeven.

⁴⁸ De begrotingsstanden zijn exclusief de uitgaven aan Oekraïne en de binnenlandse opvang van vluchtelingen uit Oekraïne. Bij Defensie is gecorrigeerd voor het affinancieren van de militaire pensioenen (8,5 miljard euro) en bij Financiën voor de lening aan TenneT.

Tabel 11 Horizontale ontwikkeling

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Mld.	Verschil 2029-2024
Netto-uitgaven (in miljarden euro)								
Zorg	107	110	111	117	119	121	14	13%
Sociale Zekerheid	108	108	111	112	114	116	8	8%
Gemeentefonds en Provinciefonds (incl. accres)	48	49	48	49	51	53	5	11%
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	56	55	54	55	53	52	- 4	- 7%
Defensie (incl. Defensiematerieelbegrotingsfonds)	17	19	23	24	24	24	7	41%
Buitenlandse Zaken (inclusief Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp)	11	11	15	17	19	19	8	74%
Justitie en Veiligheid	22	17	17	17	17	17	*	*
Asiel en Migratie		6	6	2	1	1	*	*
Infrastructuur en Waterstaat (incl. Deltafonds en Mobiliteitsfonds)	14	14	16	15	15	15	1	6%
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening		9	9	9	9	9	*	*
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (incl. BES-fonds en Hoge Colleges van Staat)	11	4	4	3	4	2	*	*
Economische Zaken (incl. Nationaal Groefonds)	5	3	3	3	3	3	*	*
Klimaat en Groene Groei (incl. Klimaatfonds)		10	8	7	6	6	*	*
Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur	4	5	4	4	3	3	- 1	- 27%
Algemene Zaken en De Koning	0	0	0	0	0	0	0	- 12%
Klimaat en Groene Groei (incl. Klimaatfonds)		0	3	6	2	4	0	0%
Totaal	411	423	435	436	440	445	34	8%

Bron: ministerie van Financiën

Voor drie begrotingen wordt geen verschil getoond, omdat deze begrotingen nieuw zijn en geen begrotingsstand in 2024 hebben. Daarnaast wordt voor drie begrotingen geen verschil getoond omdat dit de departementen zijn waarvan budget naar de nieuwe begrotingen is overgeheveld. Hieronder worden deze begrotingen (in tabel 11 aangeduid met *) eerst toegelicht.

De asieluitgaven worden overgeheveld van de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) naar de begroting van het ministerie van Asiel en Migratie (AenM). Hierdoor daalt de begroting van JenV met circa 5 miljard euro na 2024. De begroting van AenM kent door de overheveling een piek in 2025, maar de uitgaven dalen vanaf 2026. Dit komt omdat conform de ambities van het hoofdlijnenakkoord de asieluitgaven in 2027 met 500 miljoen euro en vanaf 2028 en verder met 1 miljard euro zijn verlaagd. Daarnaast zijn bij Voorjaarsnota 2024 de budgettaire gevolgen van de hogere asielramming incidenteel verwerkt voor de periode 2024 tot en met 2026.

Van de begroting van Economische Zaken en Klimaat gaat als gevolg van departementale herindeling circa 5 miljard euro aan uitgaven naar de begroting van het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGK). Het grootste deel hiervan is de Stimuleringsregeling Duurzame Energie. Daarnaast worden enkele miljarden aan ontvangsten begroot voor de begroting van KGK voor onder andere de European Union Emissions Trading System ontvangsten. Verder staat er circa 2,5 miljard euro per jaar op de begroting van het Klimaatfonds (cumulatief 26 miljard euro). In bijlage 19 van de Miljoenennota staat een integraal overzicht klimaat met alle klimaatrelevante inkomsten en uitgaven.

Van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) gaat een deel naar de begroting van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO). De budgetten voor de woningmarkt, energietransitie van de gebouwde omgeving en bouwkwaliteit, ruimtelijke

ordening en omgevingswet en uitvoering van het rijksvastgoedbeleid worden overgeheveld naar VRO. Hierdoor daalt de begroting van BZK met circa 10 miljard euro. De overheveling van de huurtoeslag heeft het grootste effect. De uitgaven hieraan lopen in 2029 op tot 7 miljard euro.

De netto-uitgaven onder de post Zorg groeien jaar-op-jaar door de loon- en prijsontwikkelingen en volumefactoren. De belangrijkste oorzaken van de stijgende uitgaven zijn de toenemende vergrijzing, de toenemende ontwikkeling van technologieën, hoger zorggebruik door hogere inkomens, stijgende lonen als gevolg van de krappe arbeidsmarkt en de achterblijvende arbeidsproductiviteit in de zorg.

De begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) daalt voornamelijk door de maatregelen uit het hoofdlijnenakkoord. Dit zijn onder andere maatregelen voor het hoger onderwijs, zoals het tegengaan van langstuderen en het verminderen van internationale studenten (samen structureel 575 miljoen euro), het afschaffen van de Maatschappelijke Diensttijd (structureel 200 miljoen euro) en de subsidiet-aakstelling (structureel 361 miljoen euro). Daarnaast dalen de leerlingen- en studentenaantallen. Dit leidt ook tot een daling van de uitgaven aan het onderwijs.

De stijging in uitgaven bij het ministerie van Defensie komt onder andere door de middelen uit het hoofdlijnenakkoord waarmee de uitgaven van Defensie in lijn zijn gebracht met de NAVO-doelstelling van 2% bbp. Daarnaast wordt het verloop beïnvloed door een additionele kasschuif van 2024 en 2025 naar 2027-2029.

De stijging bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) komt volledig door de ontwikkeling van de raming van de Nederlandse afdrachten aan de EU en de ontvangsten uit de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit. De budgetten op de BZ-begroting voor internationale samenwerking en ontwikkelingshulp blijven stabiel. De verwachte onderuitputting op de EU-begroting leidt ertoe dat de afdrachtenraming in 2024 en 2025 lager is en in 2026 en 2027 hoger is dan verwacht. In de raming van de afdrachten na het huidige Meerjarig Financieel Kader (MFK; 2021-2027) zijn onder andere vanaf 2028 de terug- en rentebetalingen voor het coronaherstelfonds in de raming van de Nederlandse EU-afdrachten opgenomen. In de raming is rekening gehouden met de in het hoofdlijnenakkoord voorgenomen besparing van 1,6 miljard euro. De aanspraak op 5,4 miljard euro uit de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit zorgt voor een verlaging van de netto-uitgaven op de BZ-begroting in 2024 tot en met 2026.

De begroting van het ministerie van Financiën daalt doordat de hersteloperatie toeslagen een tijdelijk karakter heeft. De daling bij LVVN wordt met name veroorzaakt door incidenteel budget dat beschikbaar is in 2025, 2026 en in mindere mate 2027. Het gaat hier onder andere om de uitkooptregelingen LBV en LBV+ (Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties), de provinciale uitvraag in het kader van de versnellingsaanpak en maatregelen in het kader van het toekomstperspectief landbouw. Daarnaast is het gereserveerde budget voor het Transitiefonds op de Aanvullende Post afgeboekt.

2.6 Horizontale ontwikkeling inkomsten en lasten

In 2025 ontvangt het Rijk naar verwachting 425,1 miljard euro aan belastingen en premies op EMU-basis. Daarvan zijn budgettaar de loon- en inkomstenbelasting, omzetbelasting (btw), zorgpremies, premies volks- en werknemersverzekeringen en de vennootschapsbelasting het meest van belang. Figuur 23 toont de verwachte belasting- en premieontvangsten in 2025.

Figuur 23 Belasting- en premieontvangsten 2025 (in miljarden euro)



Bron: ministerie van Financiën

In 2024 nemen de inkomsten met 17,4 miljard euro toe ten opzichte van 2023. In tabel 12 is te zien dat deze toename meer dan volledig wordt gedreven door de endogene groei in 2024. De endogene groei is de groei die verklaard wordt door de algemene economische ontwikkeling. Deze bedraagt 24,6 miljard euro. De belangrijkste bijdragen hieraan leveren de stijgende lonen (die leiden tot hogere opbrengsten in de loon- en inkomensheffing en de premies) en de toenemende consumptie. Het gaat daarbij om zowel een toename van de reële consumptie als het effect van hogere prijzen. Daarnaast is sprake van hoge (na)ontvangsten in de winstbelasting, doordat de winsten in 2023 hoger waren dan verwacht. Bedrijven betalen over deze extra winst belasting in 2024. Beleidsmaatregelen leiden tot 7,2 miljard euro lagere belastingontvangsten ten opzichte van 2023. Dit effect wordt verklaard door een aantal eenmalige factoren.

Ten eerste door eenmalige hogere ontvangsten in 2023, veroorzaakt door tariefaanpassingen in box 2. Dit effect valt in 2024 weg. Daarnaast spelen de gevolgen van uitspraken van de Hoge Raad over box 3 en over een Duits vastgoedfonds een rol. Deze leiden tot herstelbetalingen waarvan de kosten voor de overheid in 2024 vallen.

De belasting- en premieontvangsten groeien in 2025 met 19,5 miljard euro. De endogene groei bedraagt in dat jaar 14,7 miljard euro en is daarmee veel beperkter dan in 2024. Dit heeft met name te maken met het veronderstelde (deels) incidentele karakter van de hoge ontvangsten in de winstbelasting in 2024. Dit effect valt in 2025 dus weg. Andere belangrijke factoren voor de belastingontvangsten, zoals de nominale consumptie en de loonstijging, groeien ongeveer in lijn met de economie. Beleidswijzigingen leiden tot een extra groei van de belastinginkomsten met 4,8 miljard euro. Maatregelen uit het hoofdlijnenakkoord leiden tot lastenverlichting. Daar staat echter tegenover dat de incidentele effecten uit 2024, de hierboven genoemde uitspraken van de Hoge Raad, wegvalLEN. Op de middellange termijn groeien de ontvangsten verder tot ruim 500 miljard euro in 2028. De endogene groei ligt in deze periode jaarlijks ongeveer in lijn met de verwachte waardeontwikkeling van het bbp.

Tabel 12 Belasting- en premieontvangsten 2023-2029 op EMU-basis (in miljarden euro)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Belastingen en premies volksverzekeringen op EMU-basis	300,9	310,8	324,2	340,2	353,8	366,8	380,0
- waarvan belastingen	260,9	273,9	277,4	293,9	305,5	317,2	327,8
- waarvan premies volksverzekeringen	40,0	37,0	46,8	46,3	48,3	49,6	52,2
Premies Werknemersverzekeringen (incl. Zvw)	87,2	94,7	100,9	106,7	115,4	120,2	124,9
Totaal	388,1	405,6	425,1	447,0	469,2	487,0	504,9
Mutatie		17,4	19,5	21,9	22,2	17,8	17,9
- waarvan endogene groei		24,6	14,7	16,1	16,4	16,9	17,8
- waarvan beleid		- 7,2	4,8	5,9	5,8	0,9	0,0
Endogene mutatie (in %)		6,3%	3,6%	3,8%	3,7%	3,6%	3,7%
Waardeontwikkeling BBP (in %)		5,7%	4,3%	4,2%	4,1%	3,5%	

De totale beleidmatige lastenontwikkeling (blo) laat een lastenverzwarening zien van 14,2 miljard euro in 2028 ten opzichte van 2024. De blo is een indicator voor de ervaren lastenontwikkeling voor burgers en bedrijven op de middellange termijn. De blo meet alleen beleidseffecten van lastenmaatregelen. Hieronder vallen aanpassingen van belasting- en premietarieven of een beleidmatige aanpassing van de grondslag van belastingen en premies. Het effect van de conjunctuur op de daadwerkelijke afdrachten wordt niet meegenomen in de blo. De blo wordt gepresenteerd in standen, dus de lastenverzwarening in 2028 is de optelsom van alle jaar-op-jaar mutaties tussen 2024 en 2028.

Een groot deel (9,5 miljard euro) van de lastenverzwarening komt voort uit eerder ingezet beleid. Deze lastenverzwarening in het basispad is het gevolg van maatregelen van voorgaande kabinetten. De voornaamste lastenverzwarening in het basispad is de toename van de zorgpremies, die zijn gekoppeld aan eveneens stijgende zorguitgaven. Verder is er in het basispad sprake van grondslagverbreding in de inkomstenbelasting, werd de inkoopfaciliteit eigen aandelen afgeschaft (in het hoofdlijnenakkoord is dit teruggedraaid), en wordt de bpm-vrijstelling voor ondernemers bij het

aankopen van een bestelauto afgeschaft. Daarnaast lopen in het basispad tijdelijke lastenverlichtingen af, zoals in de energiebelasting en de brandstofaccijnzen.

In 2025 verlaagt het kabinet de lasten met 6,1 miljard euro ten opzichte van dit basispad. Deze lastenverlichting wordt vooral gedreven door het koopkrachtpakket, lagere zorgpremies en het met één jaar verlengen van de lagere brandstofaccijnzen. De beleidsmatige lasten liggen aan het eind van de kabinetsperiode 4,6 miljard euro hoger dan in 2024, ten opzichte van het basispad. Bijna de helft hiervan heeft een technische verklaring: de lastenverlichting in box 3 door de uitspraken van de Hoge Raad vond plaats voor de kabinetsperiode, maar de spiegelbeeldige lastenverzwaring (die optreedt omdat het effect van de HR-uitspraken tijdelijk is) valt binnen de kabinetsperiode. Het verloop komt daarnaast doordat in 2026 en 2027 een aantal lastenverzwaringen uit het hoofdlijnenakkoord ingaan (waarvan het afschaffen van het verlaagd btw-tarief voor logies en culturele diensten, het afschaffen van de salderingsregeling en de circulaire plasticheffing de grootste zijn) en doordat tijdelijke verlaging van de brandstofaccijnzen afloopt. Ook is de vrachtwagenheffing budgettair verwerkt met de Miljoenennota.

Tabel 13 Beleidsmatige lastenontwikkeling (in standen)

In miljoenen euro's (+ is een lastenverzwaring)	2025	2026	2027	2028
BLO basispad (voor HLA)	6.964	7.835	8.792	9.512
BLO-effect kabinetsbeleid	- 6.087	- 934	4.482	4.649
BLO totaal	877	6.901	13.274	14.161

2.7 Overige ontwikkeling binnen de Rijksbegroting

2.7.1 Herstel- en Veerkrachtplan

Nederland kan 5,4 miljard euro ontvangen uit de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF). De middelen zijn opgedeeld in vijf tranches of betaalverzoeken. Het eerste betaalverzoek is eind mei ingediend en de Europese Commissie heeft het eerste betaalverzoek positief beoordeeld. Om ook de rest van de gereserveerde middelen te ontvangen, moet Nederland bewijzen dat de vastgestelde mijlpalen en doelstellingen uit het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) zijn behaald. Voor alle lidstaten geldt dat de nationale Herstel- en Veerkrachtplannen moeten voldoen aan strikte eisen die wettelijk zijn vastgelegd in de HVF-verordening. De wijze waarop de uitvoering van alle maatregelen moet plaatsvinden is vastgelegd in juridisch bindende mijlpalen en doelstellingen.⁴⁹ Als door het heroverwegen en/of verlaat doorvoeren van een maatregel niet langer wordt voldaan aan de strikte vereisten of als mijlpalen en/of doelstellingen niet worden behaald, zal dit financiële gevolgen hebben in de vorm van een korting op de te ontvangen middelen. Deze korting kan oplopen tot ruim een half miljard euro per mijlpaal of doelstelling. De HVF-middelen die voor Nederland beschikbaar zijn, staan reeds ingeboekt op de Rijksbegroting, dus een eventuele korting zal leiden tot een begrotingstegenvaller. De HVF-verordening vereist dat alle HVF-betalingen uiterlijk in 2026 plaatsvinden en dat voorafgaand aan de uitbetaling zeer strenge Europese verantwoording op de rechtmatige besteding van deze gelden heeft plaatsgevonden.

⁴⁹ Een compleet overzicht van de mijlpalen en doelstellingen en de daarbijbehorende beschrijvingen zijn te vinden in het juridisch bindende Raaduitvoeringsbesluit: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12275-2022-ADD-1/en/pdf>

2.7.2 Medeoverheden

In de Voorjaarsnota 2024 is de ontwikkeling van het Gemeente- en Provinciefonds vanaf 2024 gekoppeld aan de ontwikkeling van het bbp. Verder is de oploop geschrapte van de opschalingskorting die vanaf 2026 in de boeken stond. Het kabinet is van mening dat de bbp-systematiek gemeenten en provincies een stabiele inkomstenbron biedt, inclusief benodigde duidelijkheid over hoe het Gemeente- en Provinciefonds zich over de tijd ontwikkelt. In bijlage 12 Accres Gemeente- en Provinciefonds van deze Miljoenennota staat de budgettaire uitwerking van de koppeling aan het bbp. Ook zijn er enkele aanvullende afspraken gemaakt waar dit kabinet invulling aan geeft.

Met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is afgesproken dat in de toekomst (een nader te bepalen deel) van de Wmo niet langer via de algemene uitkering van het Gemeentefonds gaat, maar via een aparte financiering. Afhankelijk van de gekozen bekostigingsvorm wordt een passende geobjectieveerde indexering onderzocht die ook rekening houdt met de kostenontwikkeling en demografie/vergrijzing. Vooruitlopend op de uitwerking is een jaarlijkse tranche van 75 miljoen euro vanaf 2026 oplopend tot 300 miljoen euro in 2029 gereserveerd voor een aanvullende indexering voor demografie. Het kabinet heeft deze middelen bij deze Miljoenennota 2025 over naar het accres zodat gemeenten hier rekening mee kunnen houden in hun (meerjaren) begroting. Het kabinet zet de uitvoering van de Hervormingsagenda Jeugd door. De ingeboekte besparing van 511 miljoen euro op de jeugdzorg komt structureel te vervallen.

Het is van belang dat er een juiste balans is tussen ambitie, taken, middelen en uitvoeringskracht voor medeoverheden. Voor de beleidsterreinen infrastructuur, natuur en openbaar vervoer is in de Voorjaarsnota 2024 afgesproken dat verdere uitwerking in samenspraak met de betrokken beleidsverantwoordelijke departementen nodig is.

In het hoofdlijnenakkoord is aangekondigd dat specifieke uitkeringen worden overgeheveld naar het Gemeente- en Provinciefonds. De efficiëntie korting van 10% vanaf 2026 is budgettair verwerkt in de departamentale begrotingen. Het kabinet werkt aan een voorstel om in het aankomende jaar een start te maken met de overhevelingen. Deze nadere uitwerking vindt plaats in overleg tussen Rijk (vakministers), de VNG en het Interprovinciaal Overleg (IPO).

3 KEUZES VOOR EEN STERKE NEDERLANDSE ECONOMIE

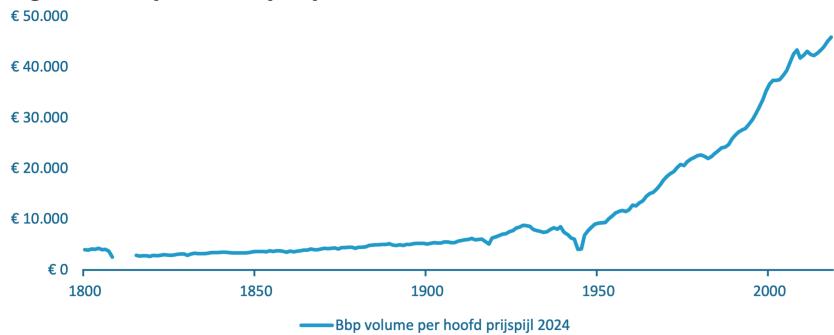
Het kabinet werkt aan duurzame welvaartsgroei in Nederland. Nederland is al een internationaal concurrerende en innovatieve economie, maar het kan altijd beter. In het hoofdlijnenakkoord staat dat Nederland moet behoren tot de top 5 van landen met een goede concurrentiepositie. Een gezonde economie en florerende bedrijven zijn noodzakelijk voor de welvaart. Het kabinet heeft oog voor de economische ontwikkelingen in de samenleving en is zich bewust van de schaarse arbeidskrachten, ruimte en budgettaire middelen. Het kabinet zal in beleidskeuzes zo veel mogelijk ruimte geven aan bedrijven en ondernemerschap. De economie is altijd in beweging en dynamische bedrijven passen zich via het marktmechanisme telkens op veranderende omstandigheden aan. Het is belangrijk dat tijdens deze veranderingen ook alle burgers in Nederland mee kunnen blijven doen. Met de keuzes van dit kabinet blijft de Nederlandse economie ook in de toekomst sterk.

Dit hoofdstuk gaat over de randvoorwaarden en prioriteiten voor het realiseren van een duurzame en concurrerende Nederlandse economie. Paragraaf 3.1 beschrijft de historische ontwikkeling van de Nederlandse economie. Paragraaf 3.2 gaat vervolgens in op de keuzes die nodig zijn om de economie concurrerend te laten blijven, gegeven de schaarste. Paragraaf 3.3 illustreert waarom een sterke economie (internationaal) concurrerend en duurzaam is en paragraaf 3.4 gaat in op de maatschappelijke voorwaarden waarbinnen mensen vrij kunnen ondernemen en werken.

3.1 Ontwikkeling van de Nederlandse economie

Nederland is door de eeuwen heen rijker en welvarender geworden. Met name na de Tweede Wereldoorlog is het inkomen per persoon snel toegenomen (zie figuur 24).⁵⁰ Dit heeft verschillende oorzaken: verhoogd arbeidsaanbod door verbeterde gezondheidszorg, technologische vooruitgang, onderwijs, internationale samenwerking en de ontwikkeling van maatschappelijke voorwaarden, zoals een democratische rechtsstaat, brede participatie van burgers in de maatschappij en adequate publieke voorzieningen. Met de toegenomen welvaart per hoofd van de bevolking werd de sociale zekerheid in Nederland steeds beter geregeld, kwamen er meer en betere woningen en werd de zorg publiek gefinancierd. De Nederlandse bevolking werd steeds gezonder, leefde langer en nam rap toe van 2 miljoen aan het begin van de 19e eeuw tot 18 miljoen nu.

Figuur 24 Bbp volume per persoon sinds 1800



⁵⁰ CPB (2023). De Nederlandse economie in historisch perspectief.

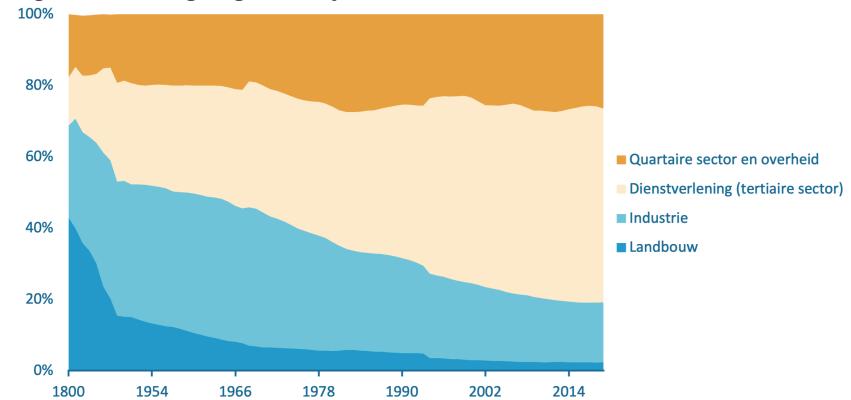
Figuur 25 Bbp groei per jaar sinds 1800



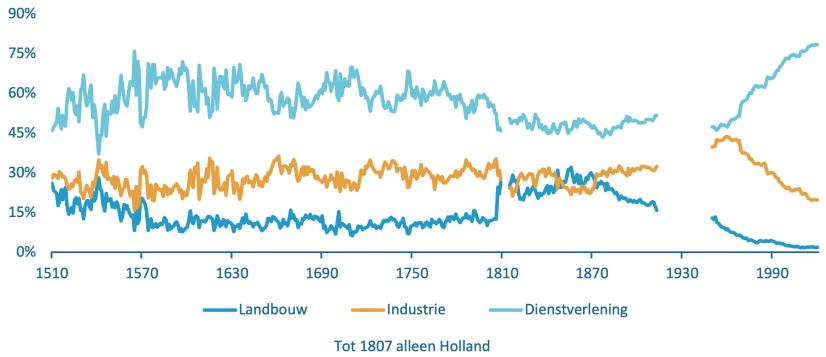
Bron: CPB

Door de tijd heen is de economie veranderd, we verdienen steeds weer op nieuwe manieren ons brood. Lange tijd bood de landbouw de meeste werkgelegenheid, maar door een vertwintigvoudiging van de arbeidsproductiviteit de afgelopen zeventig jaar werkt nu nog maar 2% van de werkenden in de agrarische sector (zie figuur 26). Dit heeft gezorgd voor een grote arbeidsbesparing, droeg bij aan relatief lage prijzen voor voedsel en aan de groei van onze economie. Vanaf ongeveer 1900 was de industrie in Nederland de sector met de meeste werkgelegenheid, waarna rond 1970 de dienstensector het grootst werd. Historisch gezien heeft bijna altijd meer dan de helft van de economische activiteit in Nederland betrekking gehad op diensten, tegenwoordig is het meer dan 80%. Nederland is dus voornamelijk een diensteneconomie; het nationale inkomen wordt in belangrijke mate daarmee verdient (zie figuur 27).

Figuur 26 Werkgelegenheid per sector sinds 1800



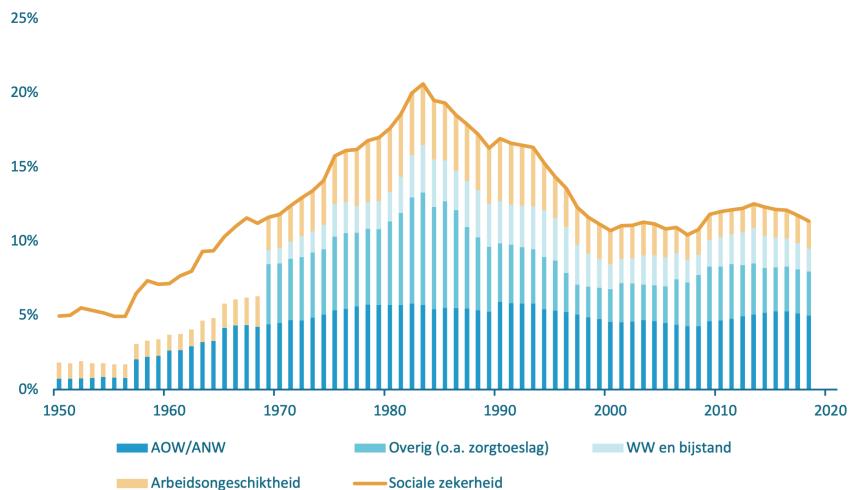
Figuur 27 Aandelen brede sectoren in bbp



Bron: CPB

Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft Nederland een uitgebreide verzorgingsstaat opgebouwd. Figuur 28 laat de veranderingen zien in de verschillende onderdelen van de sociale zekerheid, zoals de AOW, werkloosheidsuitkeringen en toeslagen. Vooral in de periode 1950 tot 1983 was er een snelle groei van de sociale zekerheid. Waar eerst een beperkt aantal regelingen bestonden voor werkloosheid, ziekte, invaliditeit en ongevallen, werd in 1957 de AOW geïntroduceerd, in 1965 de bijstand en in 1967 de WAO. Aan het begin van de jaren tachtig bleek dat de lasten van dit stelsel niet te dragen zijn en volgden daarom hervormingen. Zo zijn de collectieve uitgaven aan ziekte en arbeidsongeschiktheid sinds de jaren tachtig gehalveerd. Tegelijkertijd behoort Nederland internationaal gezien nog steeds tot de landen met de omvangrijkste sociale stelsels.⁵¹ Het grootste deel van de kosten zitten daarbij in de AOW-uitkeringen, die ongeveer 5% van het bbp van Nederland bedragen.

Figuur 28 Bruto collectieve uitgaven aan sociale zekerheid als % bbp



Bron: CPB

Economische verschillen tussen Nederlandse regio's zijn er altijd geweest en worden gedreven door agglomeratievoordelen, maar zijn klein in internationaal perspectief. Regionale inkomensongelijkheid neemt gestaag af in

⁵¹ Idem.

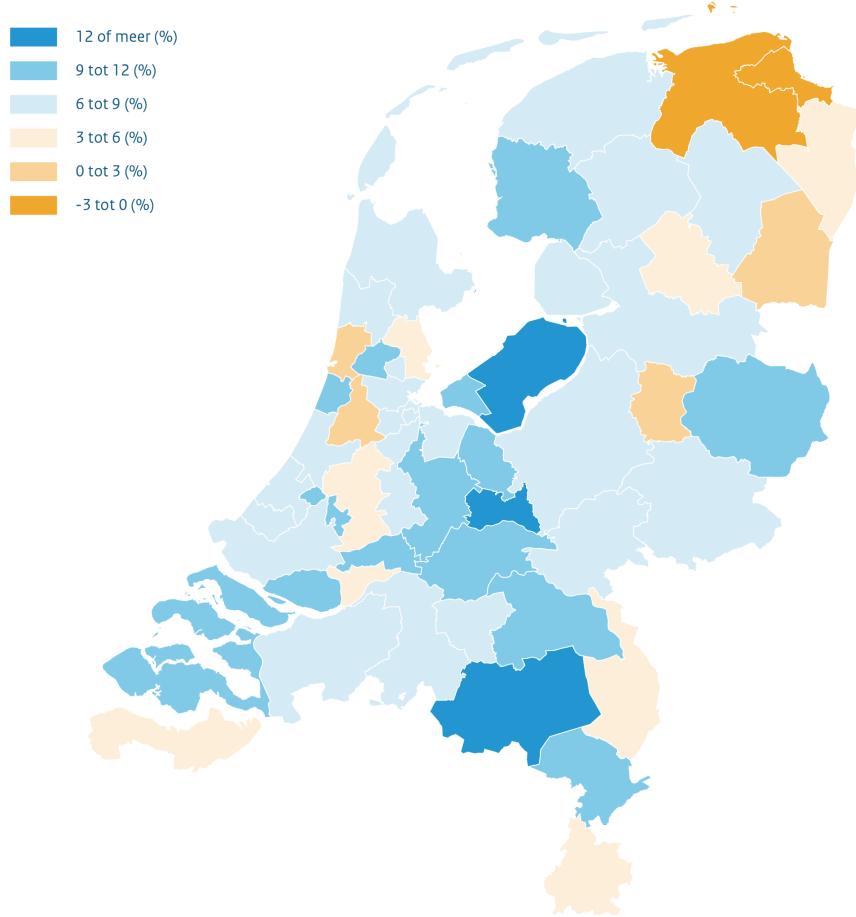
Nederland, terwijl deze in de meeste OESO-landen is gestegen.⁵² Alle regio's in Nederland zijn competitief vergeleken met regio's in andere landen binnen de Europese Unie en de verschillen tussen Nederlandse regio's zijn minder groot dan de verschillen tussen regio's in andere Europese landen.⁵³ Desondanks zijn er nog economische verschillen tussen regio's, maar die zijn niet verdeeld langs de scheidslijn Randstad en niet-Randstad. De economische groei lag in 2023 ten opzichte van 2019 hoger in de regio's Zuidoost-Noord Brabant en Twente dan in bijvoorbeeld de regio Den Haag. De verschillen in groei kunnen voorkomen uit agglomeratievoordelen en de bevolkingssamenstelling, maar ook door de sectorstructuur van de lokale economie. Agglomeratievoordelen doen zich in Nederland vooral op stadsniveau voor, zowel buiten als binnen de Randstad, en gaan over het profiteren van de nabijheid van mensen, bedrijven en voorzieningen.⁵⁴ Mensen willen vaak wonen waar ze kunnen werken of studeren. Deze marktdynamiek leidt tot bedrijvigheid, wat weer andere mensen, bedrijven en voorzieningen aantrekt. Het resultaat is een ruimere arbeidsmarkt, meer kennisuitwisseling, veel toeleveranciers en een groter aanbod aan (private) voorzieningen en werk. Deze factoren hebben een positief effect op de productiviteit en economische groei. Voor bepaalde gebieden aan de randen van het land geldt dat ze over het algemeen dunner bevolkt zijn en de afstanden tot voorzieningen groter zijn, waardoor ook economische verschillen kunnen ontstaan.

⁵² OECD (2024). Addressing Inequality in Budgeting: Lessons from Recent Country Experience.

⁵³ European Commission Joint Research Centre (2023). Regions in the EU's east and south are catching up on competitiveness.

⁵⁴ Ponds, R., & Raspe, O. (2015). Agglomeratievoordelen en de Ruimtelijk-Economische Ontwikkelingsstrategie: Position paper. Atlas voor gemeenten en Planbureau voor de Leefomgeving.

Figuur 29 Economische groei per regio in Nederland tussen 2019 en 2023



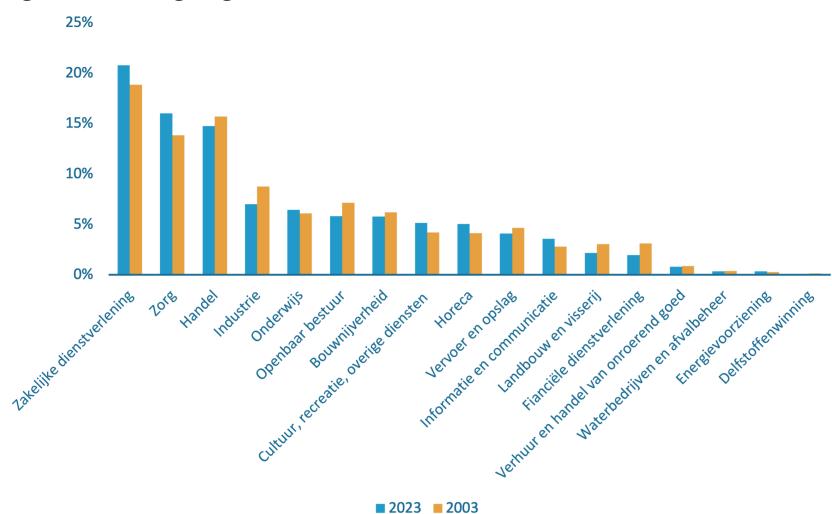
Bron: CPB

Aanpassing aan wisselende (markt)omstandigheden door ondernemerschap en innovatie vormt een belangrijke bron van welvaart. Een voorbeeld hiervan is de Brainportregio. In het begin van de negentiende eeuw werd hier geld verdienst met de vervaardiging van tabak, textiel en gloeilampen. Inmiddels is deze regio uitgegroeid tot in technologisch opzicht een van de meest vooraanstaande regio's van Nederland én Europa. Ook nu zijn er uitdagingen voor ondernemers die aanpassingen kunnen vergen, bijvoorbeeld op het gebied van ruimte, arbeid en energie. Terwijl vroeger nog delen van de ruimte in Nederland onbestemd waren en vrijer gebruikt konden worden, is nu alle ruimte in Nederland bestemd ofwel in gebruik. Er moeten dus scherpere keuzes gemaakt worden over hoe deze ruimte in te zetten. Het onbenutte arbeidspotentieel is lager dan in de voorgaande decennia, waardoor menselijk kapitaal schaarser is geworden. Door vergrijzing zal de schaarste in arbeid verder toenemen. Daarnaast kunnen verduurzaming en netcongestieproblematiek ervoor zorgen dat ondernemers anders met energie om moeten gaan. Om concurrerend te blijven moeten we deze schaarse factoren goed blijven inzetten.

3.2 Keuzes zijn nodig om concurrerend te blijven

De economie gaat over de verdeling van schaarse middelen; deze verdeling is altijd aan verandering onderhevig. Dit geldt voor alle soorten kapitaal, zoals natuurlijk kapitaal, menselijk kapitaal en economisch kapitaal. Natuurlijk kapitaal heeft betrekking op onder meer de schaarste aan ruimte, uitstoot, natuur en water. Menselijk kapitaal gaat zowel over de schaarste aan de hoeveelheid personeel als over de kwaliteit en opleiding van het personeel en de match tussen vraag en aanbod. Economisch kapitaal gaat over de budgettaire middelen die bedrijven en overheden gelimiteerd beschikbaar hebben, en omvat dus ook de investeringen in innovatie en R&D. De mate waarmee bedrijven en sectoren beslag leggen op deze kapitalen, verschilt en verandert ook over tijd (zie paragraaf 3.1). Nederland is een diensteneconomie, wat blijkt uit de omvang van het menselijk kapitaal in de dienstensector. De meeste banen zijn ook te vinden in de sectoren zakelijke dienstverlening en zorg. In vergelijking met twintig jaar geleden is de werkgelegenheidsstructuur veranderd; in 2003 hadden de industrie, overheid, maar ook de financiële dienstverlening, de landbouw en handel relatief meer mensen in dienst (figuur 30).⁵⁵

Figuur 30 Werkgelegenheidsstructuur in 2003 en 2023



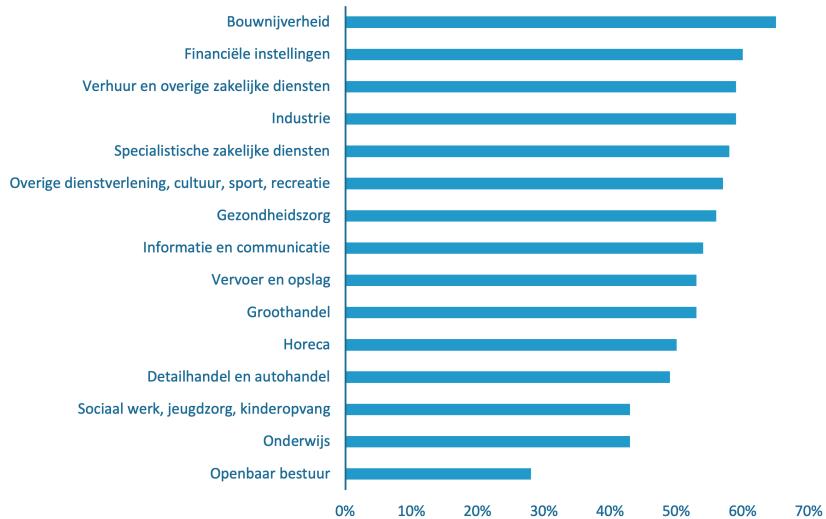
Bron: CBS

Er is toenemende schaarste in onder andere personeel, ruimte, natuur en budgettaire middelen. Nederland staat voor steeds meer maatschappelijke opgaven waarvoor ruimte en werkenden nodig zijn. Tegelijkertijd worstelt ons land nu al met tekorten. Zo willen we energie-intensieve sectoren elektrificeren, terwijl het elektriciteitsnet al overbelast is. Ook is er sprake van krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt, doorconjunctuur, vergrijzing (meer ouderen), ontgroening (minder jongeren) en door het streven naar verschillende beleidsdoelen tegelijk. Werkgevers in het onderwijs, de gezondheidszorg en de bouwnijverheid geven het vaakst (meer dan 40%) aan last te hebben van de arbeidsmarktkrapte. De niet-vervulbare vacatures zijn het hoogst in de bouwnijverheid, bij financiële instellingen en in de

⁵⁵ CBS (2024). Werkgelegenheidsstructuur

industrie (zie ook figuur 31). Bovendien wordt onze ruimte schaarser. De bestaande klimaatafspraken en de instandhouding van belangrijke natuur begrenzen het gebruik van ons natuurlijk kapitaal.⁵⁶

Figuur 31 Aantal moeilijk invulbare vacatures in 2023 (in % van het totaal)



Bron: UWV werkenquête

Het tekort aan personeel kan de economische groei beperken en de huidige kwaliteit van de publieke voorzieningen onder druk zetten. Een tekort aan werkenden kan het lastiger maken om de druk op de publieke voorzieningen op te vangen. Zo is berekend dat als we de zorgverlening op dezelfde manier organiseren als nu, in 2040 25% van de beroepsbevolking in de zorg zou moeten werken.⁵⁷ Dit is niet haalbaar en heeft gevolgen voor andere sectoren waar nu al personeeltekorten zijn. Een tekort aan personeel zet ook de economische groei onder druk. De Nederlandsche Bank heeft vier manieren beschreven om, ceteris paribus, de economische groei van nu te behouden. Zo zou de gemiddelde werkweek bijvoorbeeld moeten stijgen naar 36 uur. Dat betekent dat alle werkenden, inclusief voltijdwerkenden, gemiddeld 5 uur per week extra moeten werken. Als alternatief zou de arbeidsparticipatie met 1%-punt moeten stijgen tot 90% van iedereen tussen de 15 en 75 jaar in 2040. Dit is onrealistisch vanwege onderwijsvolgenden, gepensioneerden en mensen met een arbeidsbeperking.⁵⁸ De andere alternatieven zijn dat de beroepsbevolking met 100.000 mensen per jaar toeneemt of de arbeidsproductiviteit met 1%-punt extra stijgt. Dit laatste cijfer zou een ommekeer betekenen van de dalende productiviteits-trend van de afgelopen decennia. Deze cijfers tonen dat het een uitdaging is om de groei van de economie op peil te houden.

Er zijn mogelijkheden om het tekort aan personeel te verminderen, maar deze zijn ontoereikend om de maatschappelijke en economische gevolgen van schaarste op te lossen. Zo zou allereerst het arbeidsaanbod verhoogd kunnen worden. Er is sprake van onbenut potentieel in Nederland, al is niet eenduidig hoe groot dat is. Dit kan gaan om mensen met een beperking, gezinsmigranten en deeltijdwerkenden. In Nederland wordt er vergeleken

⁵⁶ UWV (2024). Krapte op de arbeidsmarkt: maatregelen van werkgevers

⁵⁷ WRR (2021) Kiezen voor houdbare zorg.

⁵⁸ DNB (2024). DNB Analyse – Arbeidsmarktkrapte: het nieuwe normaal?

met andere landen relatief veel in deeltijd gewerkt. Dit zorgt er ook voor dat er in Nederland relatief meer mensen deelnemen aan de arbeidsmarkt.⁵⁹ Of een werkende bereid is om meer te gaan werken, hangt af van vele factoren, zowel individuele als sociale. Daarbij speelt mee dat mensen aan informele arbeid doen zoals vrijwilligerswerk, mantelzorg en het huishouden. Een duurzame verandering in het gemiddeld aantal gewerkte uren vraagt om een brede aanpak met ingrepen in het huidige systeem op verschillende beleidsterreinen, zoals de geplande hervorming van de kinderopvang.⁶⁰ Ten tweede kan geprobeerd worden de arbeidsproductiviteit te verhogen via een goed opgeleide bevolking, concurrerende markten en een betere matching tussen werkgevers en werkenden. De laatste twee factoren kunnen ervoor zorgen dat het personeel dat beschikbaar is ook op de meest productieve plekken terechtkomt. De matching kan bijvoorbeeld verbeteren door sectorale ontwikkelpaden, zoals in de kinderopvang op dit moment gedaan wordt.⁶¹ Beide opties zijn echter onvoldoende om de totale krapte aan personeel op te lossen.

Arbeidsmigratie kan zowel bijdragen aan het oplossen van de arbeidskrapte als die krapte op termijn vergroten. Arbeidsmigratie is geen eenvoudige oplossing voor arbeidsmarktkrapte. Ook voor de bijdrage op welvaartsniveau op de langere termijn is het effect van migratie afhankelijk van het type werk en de sector waarin dat werk wordt gedaan. Arbeidsmigranten hebben vooral een positieve impact op de economie als hun vaardigheden complementair zijn aan die van gevestigde werknemers en als zij komen te werken in hoogproductieve sectoren.⁶² Arbeidsmigratie vergroot het arbeidsaanbod, en gericht op bepaalde beroepen kan zij de krapte in specifieke sectoren wegnemen en ondernemers op dit moment ontlasten. Op die wijze kan gerichte arbeidsmigratie bijdragen aan het op peil houden van de publieke voorzieningen, zoals de zorg, en het beperken van de krapte in bijvoorbeeld de logistiek- en bouwsector. Tegelijkertijd kan arbeidsmigratie de prikkel voor het verbeteren van arbeidsvooraarden tegenhouden en zo laagproductieve sectoren in stand houden.⁶² In een krappe arbeidsmarkt wordt immers investeren in kapitaal, innovatie en arbeidsbesparende technologie economisch aantrekkelijker. Daarnaast behoeven migranten ook (publieke) goederen en doen zij een beroep op (publieke) diensten, waardoor de vraag naar personeel weer kan toenemen.⁶³

Het prioriteren van beleidsdoelen is nodig om de gevolgen van schaarste tegen te gaan. De schaarste van ruimte, personeel en budgettaire middelen leggen beperkingen op aan het behalen van onze maatschappelijke ambities en het verdienvermogen van Nederland. Er zijn daarbij onvoldoende mogelijkheden om de schaarste op korte termijn op te lossen. Het nastreven van verschillende beleidsdoelen tegelijkertijd vergroot de krapte verder. Daarom is prioritering nodig in de inzet van ons natuurlijk, economisch en menselijk kapitaal. Zo kiest het kabinet nadrukkelijk voor het terugdringen van het woningtekort en zet het in op het bijbouwen van 100.000 woningen per jaar. Het aanpakken van de personeelskrapte in de zorg is ook een prioriteit. In het onderwijs wordt er focus aangebracht op lezen, schrijven en

⁵⁹ CPB (2023). De Nederlandse economie in historisch perspectief: Arbeidsaanbod en werkgelegenheid

⁶⁰ IBO Deeltijdwerk (2019). De(el)tijd zal het leren

⁶¹ Rijksoverheid (2023). Ontwikkelpad kinderopvang.

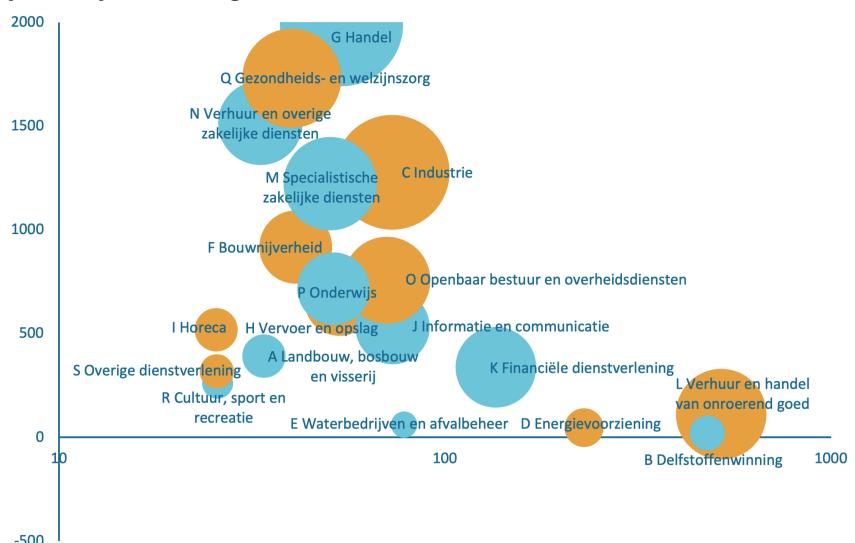
⁶² Adviesraad Migratie (2023). Arbeidsmigratie: Oplossing voor economie en demografie?

⁶³ Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050

rekenen. Met deze keuzes prioriteert het kabinet de inzet van een gedeelte van onze schaarse middelen; het zal niet voldoende zijn om alle schaarste op te lossen.

De overheid kan niet de gehele economie regisseren; marktwerking helpt bij het efficiënt inzetten van ons kapitaal. Onze schaarse middelen worden verdeeld op basis van marktwerking en overheidsbeleid. De schaarse middelen die we hebben in Nederland, willen we zo productief mogelijk inzetten zodat dit tot de grootste baten voor de samenleving leidt. Het prijsmechanisme fungeert als een efficiënte manier om dit te doen, mits alle externe effecten hun weerslag hebben in de prijs. In de markt wordt via het prijsmechanisme de interactie tussen vraag en aanbod gestuurd, bijvoorbeeld met personeel. Bedrijven hebben personeel nodig om zo veel mogelijk waarde te creëren. Als de economische waarde van een werkende toeneemt voor een bedrijf, is het bedrijf bereid daarvoor meer te betalen. Hierdoor komen werkenden terecht op de plek waar ze de meeste waarde toevoegen. Hier hebben zij vanzelfsprekend ook zelf baat bij. Op deze manier leiden individuele voorkeuren van bedrijven en werkenden, gegeven beperkingen in matching en mobiliteit, tot een welvaartsmaximaliserende uitkomst. Bij dit proces is een rol voor de overheid weggelegd als marktmeester, om in te grijpen bij bijvoorbeeld misstanden, uitbuiting en/of doorgesloten flexibilisering. Bij marktwerking is het belangrijk dat ondernemers en bedrijven voldoende autonomie en vrijheid hebben, zodat innovatie en waardecreatie zo veel mogelijk wordt gestimuleerd. Het beslag dat specifieke sectoren op ons menselijk, economisch en ruimtelijk kapitaal leggen, moet dan ook worden bezien in relatie tot hoeveel economische waarde deze sectoren creëren. Op die manier maximaliseren we het verdienvermogen van Nederland nu en in de toekomst. In figuur 32 wordt weergegeven waar werkenden per uur de meeste economische waarde toevoegen.

Figuur 32 Gewerkte uren per sector afgezet tegen de toegevoegde waarde per uur per sector (gemiddelde van 2018-2022)



Bron: CBS

De overheid geeft de noodzakelijke sturing aan de markt om maatschappelijke en strategische waarden te borgen en de geprioriteerde beleidsdoelen te behalen. Door marktwerking maar ook door overheidsbeleid

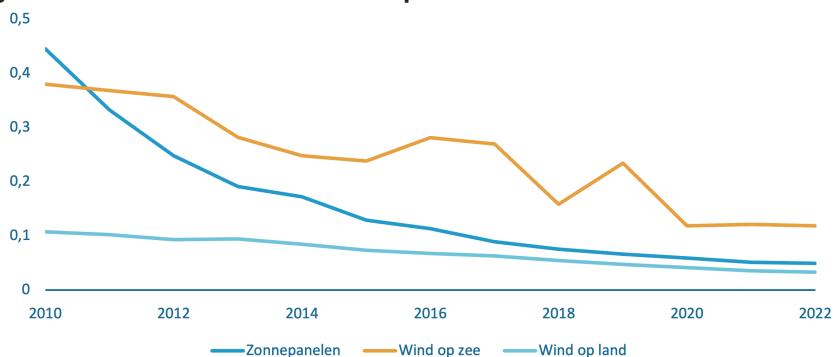
komt de verdeling van onze schaarse middelen tot stand. Marktfalen kan ervoor zorgen dat de markt niet tot de gewenste verdeling van kapitaal leidt. In dat geval kan de overheid bijsturen met subsidiëring, normering en beprijzing. Een reden voor bijsturen kan zijn dat bepaalde goederen en diensten ook een maatschappelijke of strategische waarde hebben. In dat geval is het belangrijk dat die gerealiseerd worden, zeker als die zonder overheidsingrijpen niet in de markt tot stand komen of niet voor iedereen beschikbaar zijn. Voorbeelden van goederen en diensten met een maatschappelijke waarde zijn zorg, onderwijs en duurzame energie die groene groei stimuleert. Vanwege de geopolitieke spanningen en daaruit volgende verstoringen in de wereldhandel, is ook de strategische waarde van goederen en diensten relevant. Bijvoorbeeld omdat er afhankelijkheid van derde landen is voor de productie of levering van goederen uit die sector. De strategische waarde is vooral van belang bij sectoren die indirect of direct in essentiële goederen voorzien, zoals de voedselvoorzieningsector, de energiesector en de chipindustrie. Tegelijkertijd geldt voor beleidsdoelen met een maatschappelijke en strategische waarde dezelfde beperking als voor de andere beleidsdoelen, namelijk dat ook hier niet alles tegelijk kan. Er moeten prioriteiten worden gesteld en daarbij moet rekening worden gehouden met de schaarste aan menselijk, economisch en natuurlijk kapitaal.

3.3 De overheid stelt randvoorwaarden voor een duurzame en concurrerende economie

Het prioriteren van beleidsdoelen en het stellen van randvoorwaarden kan een duurzame en concurrerende economie stimuleren. We moeten er voor zorgen dat onze ruimte, budgettaire middelen en werkenden op de meest efficiënte en duurzame manieren in gezet worden. Dit vraagt om randvoorwaarden op onder andere het faciliteren van (internationale) concurrentie en groene groei. Alleen als dat nodig is voor het behalen van de beleidsdoelen, kan de overheid verder bijsturen.

De eerste randvoorwaarde voor de economie is het verzekeren van eerlijke concurrentie en innovatie. De overheid kan innovatie stimuleren door op specifieke beleidsdoelen in te zetten. Maar de overheid heeft onvoldoende informatie om volledig te bepalen met welke verdeling van personeel, ruimte en budgettaire middelen innovatie bereikt kan worden. Hiervoor is marktwerving nodig. Tegelijkertijd kan het prioriteren van beleidsdoelen wel aanleiding geven tot innovaties die het verdienvermogen verbeteren. Een recent voorbeeld daarvan is de ontwikkeling van zonnepanelen. Vanwege de benodigde groene groei, is hierin veel geïnvesteerd, zowel door (buitenlandse) overheden als bedrijven. Deze investeringen hebben geleid tot innovaties en daardoor efficiëntere zonnepanelen, toenemend aanbod en veel lagere prijzen, zoals in figuur 33 te zien. Een ander voorbeeld van hoe het zetten van beleidsdoelen innovatie kunnen stimuleren, is inclusieve technologie. Met de juiste technologische begeleiding kunnen ook mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt zich inzetten om waardevol werk te verrichten. Op deze manier wordt het onbenut arbeidspotentieel ingezet.

Figuur 33 Gemiddelde opwekkosten van zonnepanelen en windmolens gedurende de levensduur in dollars per kWh



Bron: IRENA

Concurrentie stimuleert innovatie en welvaartsgroei en leidt tot betaalbare producten. Concurrentie zorgt ervoor dat bedrijven op zoek gaan naar de efficiëntste productiemethodes en innovaties. Dit leidt tot wat Joseph Schumpeter noemt 'creatieve destructie'; de meest innovatieve bedrijven zijn toekomstbestendig.⁶⁴ Deze dynamiek draagt bij aan het optimaal verdelen van ons schaarse kapitaal tussen bedrijven en stimuleert zo productiviteitsgroei.⁶⁵ Het gebrek aan concurrentie kan daarentegen inefficiënte verdienmodellen in stand houden en prijzen verhogen. In de Verenigde Staten neemt de concurrentie de afgelopen decennia af en de politieke beïnvloeding neemt toe. Hierdoor is een selecte groep van grote bedrijven in staat relatief hoge winsten te maken.⁶⁶ In Europa lijkt de toename in marktconcentratie gepaard te gaan met een herverdeling van kapitaal naar productievere sectoren. Dit wordt daarom in eerste instantie geassocieerd met een positieve productiviteitsgroei.⁶⁷ Van belang is met name het effect van concurrentie op de welvaartsgroei. Een bedrijf dat eenmaal een dominante positie heeft, zal proberen nieuwe toetreders te belemmeren en marktmacht te realiseren (de *winner-takes-it-all*-hypothese).⁶⁸ Toetredingsbarrières hinderen creatieve destructie, wat de welvaartsgroei beperkt. Marktmacht is daarnaast nadelig voor consumenten, vanwege de hogere prijzen⁶⁵, en voor werknemers omdat zij te maken krijgen met een kleinere en invloedrijkere groep werkgevers.⁶⁹ Bij te hoge prijzen, kan de vraag naar deze goederen en de productie ervan afnemen, met als mogelijk gevolg lagere werkgelegenheid en minder private investeringen.

De economische veranderingen en crises van afgelopen jaren kunnen de mate van concurrentie verminderen. In Nederland⁷⁰ en Europa⁷¹ groeien de machtsposities van bedrijven door verschillende factoren. Zo zijn er platformmarkten waar slechts één of enkele dominante bedrijven actief zijn, ook op nationaal niveau zoals de ICT in de zorgsector.⁷² Bij deze

⁶⁴ Schumpeter, J.A. (1975). Capitalism, Socialism and Democracy [orig. pub. 1942].

⁶⁵ Europese Commissie (2024). Protecting competition in a changing world.

⁶⁶ Thomas Philippon (2019). The Great Reversal: How America Gave Up on Free Markets

⁶⁷ Bighelli, T., di Mauro, F., Melitz, M.J., & Mertens, M. (2023). European firm concentration and aggregate productivity. Journal of the European Economic Association, 21(2), 455–483

⁶⁸ CPB (2024). National Productivity Board 2023.

⁶⁹ Stiglitz, J. E. (2024). The road to freedom: Economics and the good society.

⁷⁰ FD (2024). ACM-baas bevecht nieuwe vijanden: 'Het gaat om een betere werking van de markt'.

⁷¹ Koltay, G., Lorincz., S & Valletti, T. (2023). Concentration and competition: Evidence from Europe and implications for policy. Journal of Competition Law & Economics, 19(3), 466–501.

⁷² ACM (2023). Marktverkenning ICT in de zorg.

platformbedrijven spelen vaste kosten een grotere rol, zoals R&D-investeringen. Deze kostenstructuur maakt het moeilijker voor potentiële concurrenten om toe te treden en beperkt daarmee concurrentie.⁶⁸ Een tweede economische verandering is dat ontwikkelde economieën, zoals Nederland, een steeds grotere dienstensector hebben (zie ook paragraaf 3.1), wat leidt tot meer lokale markten. In dit type lokale markt domineert over het algemeen één of een paar bedrijven, bijvoorbeeld door overnames van kleine, lokale concurrenten.⁶⁹ Voorbeelden hiervan zijn de buitenschoolse opvang en kinderopvang. Daarnaast kunnen prijsschokken, zoals tijdens de corona- en energiecrisis, aanleiding geven tot stilzwijgende afstemming tussen bedrijven. Volgens de toezichthouder de Autoriteit Consument & Markt (ACM) is het aannemelijk dat er sprake is van stilzwijgende afstemming op de Nederlandse spaarmarkt.⁷⁰

Het behoud van een gelijk speelveld voor bedrijven, is cruciaal voor een sterke Europese en Nederlandse economie.⁷¹ Concurrentiebeleid grijpt in wanneer er sprake is van machtsmisbruik en stelt bedrijven in staat om op gelijke voet te concurreren. Daarnaast kan regulering en het toezicht op het naleven daarvan ook bijdragen aan eerlijke concurrentie, bijvoorbeeld in de vorm van het stellen van eisen aan arbeidsvoorwaarden en omstandigheden, zodat in alle bedrijven mensen onder goede omstandigheden kunnen werken. Vanwege de interne markt is concurrentiebeleid op Europees niveau van belang. De Europese Unie, inclusief Nederland, heeft haar economische ontwikkeling in belangrijke mate te danken aan haar open interne markt, met ruimte voor het bedrijfsleven onder duidelijke regulering voor een gelijk speelveld. Binnen de interne markt zorgt het gelijke speelveld ervoor dat de meest productieve bedrijven groeien, en de Europese én Nederlandse economie sterk blijft. Daarvoor is verdere inzet op het verdiepen van de economische samenwerking in de Europese Unie, met de interne markt, de kapitaalmarktunie en voldoende financiering voor hoogproductieve start-ups en scale-ups belangrijk.

Een tweede randvoorwaarde is economische veiligheid en voldoende strategische autonomie. Een kleine, open economie als Nederland heeft veel baat bij open handel en een gelijk speelveld. Tegelijkertijd laat onder andere de Russische agressieoorlog in Oekraïne zien dat economische afhankelijkheden van een land als Rusland zeer onwenselijk zijn. Het kabinet hecht belang aan open strategische autonomie, waarbij op basis van eigen inzichten en keuzes Europese en Nederlandse belangen worden geborgd in een verbonden wereld. Bij de kabinetsinzet voor internationale economische samenwerking is veel aandacht voor veiligheid en het voorkomen van risicovolle economische afhankelijkheden, met name in de kritieke infrastructuur van de Nederlandse economie zoals de energievoorziening. Naast het verminderen van risicovolle strategische afhankelijkheden kan ook het versterken van het politiek-economisch fundament en het geopolitiek handelingsvermogen bijdragen aan de open strategische autonomie. De zorgelijke stijging in het aantal industriebeleidsmaatregelen zoals tarieven en invoerbeperkingen op mondial niveau sinds 2010 laat zien dat meerdere andere landen dergelijke maatregelen nemen (zie figuur 34). Als andere landen bedrijven of sectoren steunen, dan kan dat een reden zijn voor Europa om ook industriebeleidsmaatregelen in te stellen om het gelijke

⁶⁸ CPB (2024). National Productivity Board 2023.

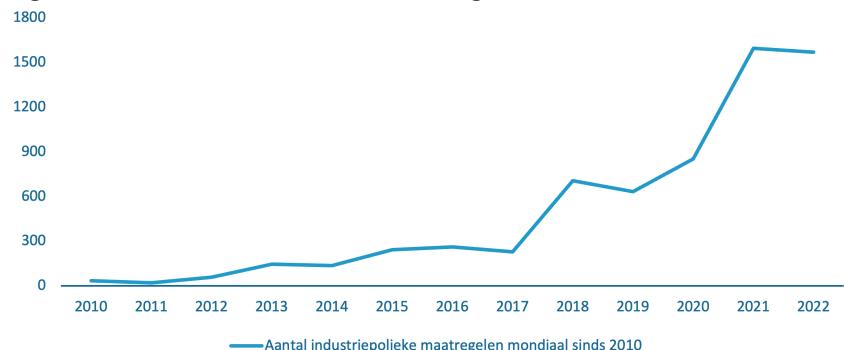
⁶⁹ Stiglitz, J. E. (2024). The road to freedom: Economics and the good society.

⁷⁰ ACM (2024). ACM: spaarrentes blijven achter door te weinig concurrentie.

⁷¹ Letta, E. (April 2024). Rapport Much More than a Market.

speelveld te herstellen.⁷⁴ Het risico bestaat evenwel dat dit leidt tot een wedloop van protectionistische maatregelen. Beleidsdoelen kunnen ook een reden zijn om interveniërend op te treden als overheid. Een voorbeeld hiervan is het Europees mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (CBAM), dat een gelijk speelveld voor beprijzing van koolstof waarborgt.

Figuur 34 Aantal industriebeleidsmaatregelen mondiaal sinds 2010



Bron: Juhasz et al. (2023)

Industriebeleid kan in de geopolitieke context noodzakelijk zijn vanuit het oogpunt van open strategische autonomie of toekomstig verdienvermogen, maar kent ook economische kosten en risico's. Het is bijvoorbeeld lastig voor overheden om de juiste sectoren of bedrijven te selecteren die steun nodig hebben.⁷⁵ Industriebeleid gericht op gevestigde spelers kan bovendien de economische dynamiek verminderen, innovatie afremmen en ten koste gaan van jonge en groeiende bedrijven. Daarnaast kan steun gepaard gaan met hoge overheidskosten en handelsspanningen tussen landen vergroten. Strategische autonomie vraagt soms om keuzes. Daar waar wordt overwogen industriebeleid te voeren, worden zulke risico's gewogen. Met name waar strategische autonomie en economische veiligheid niet zwaarwegend zijn of waar Nederland of de EU geen comparatief voordeel heeft. Waar mogelijk is het verstandig om beleid op het niveau van de EU te organiseren om de negatieve impact op welvaart te verminderen.

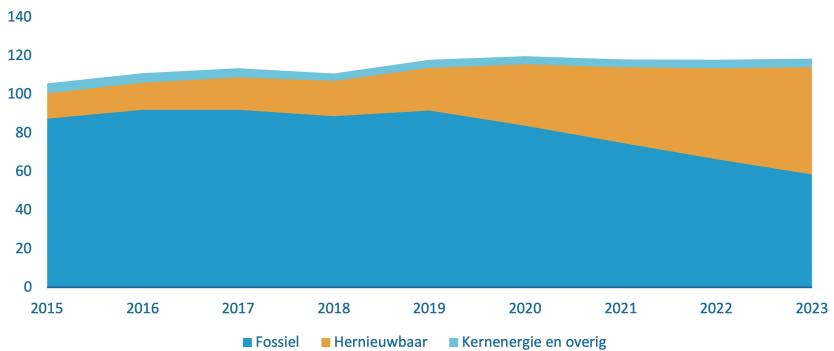
Een derde randvoorwaarde voor de economie is dat de groei duurzaam moet zijn op langere termijn, oftewel er moet sprake zijn van groene groei. Als we onze ruimte en energiebronnen niet duurzaam gebruiken, is er een risico op terugval en krimp. Daarom werkt Nederland toe naar een economische groei waarmee we onze economie klimaatneutraal maken in de toekomst en naar een samenleving waarbij onze ruimte optimaal wordt benut. Het is belangrijk dat het in Nederland aantrekkelijk is voor bedrijven om te investeren in verduurzaming en er moet ruimte zijn om nieuwe groene markten te ontwikkelen, zoals nieuwe bedrijvigheid voor een circulaire economie. Hiermee behalen we de afgesproken klimaatdoelen, laten we Nederland schoon achter voor toekomstige generaties en wordt Nederland voor de energievoorziening minder afhankelijk van andere landen. Ook kan verminderde afhankelijkheid van fossiele brandstoffen tot

⁷⁴ Zo heeft de Europese Commissie na onderzoek geconstateerd dat China elektrische auto's oneerlijk subsidieert. De Commissie heeft hierover contact gelegd met de Chinese autoriteiten en daarbij tevens alvast voorlopige importheffingen genoemd die definitief worden gemaakt als beide handelsblokken geen alternatieve oplossing vinden.

⁷⁵ Bijvoorbeeld in het geval van de steun aan de RSV-scheepswerf sinds de jaren zestig, die na forse financiële steun toch failliet ging in 1983 en daarmee de belastingbetalen veel geld heeft gekost.

lagere energieprijzen leiden.⁷⁶ Op dit moment is het aandeel hernieuwbare elektriciteit bijna de helft van de totale elektriciteitsproductie (figuur 35). Verduurzaming door energiebesparing en investering in lokale energiebronnen kan burgers en ondernemers kansen bieden om de energierekening te verlagen en zich te beschermen tegen onzekerheid over toekomstige energieprijzen. Het kabinet wil om de klimaatdoelstellingen te halen, voldoen aan de toenemende vraag naar elektriciteit en de leveringszekerheid van elektriciteit bevorderen. Daarom zet het in op twee extra kerncentrales, boven op de twee al geplande extra kerncentrales.

Figuur 35 Elektriciteitsproductie per type bron in miljard kWh



Bron: CBS

Er moet mogelijk bijgestuurd worden om groene groei te bereiken, in dat geval is een evenwichtige mix van instrumenten belangrijk. Als de marktuitkomsten en het huidige beleid onvoldoende zijn om de klimaatdoelen te halen, moet de overheid bijsturen. Het bijsturen kan op verschillende manieren: met beprijzing, normering, overheidsuitgaven (subsidies of investeringen), het scheppen van de juiste randvoorwaarden en het oplossen van knelpunten zoals netcongestie. Elk instrument kent zijn voor- en nadelen, een mix van instrumenten is daarom van belang om de klimaatdoelen te behalen. Het kabinet zet in op onder meer maatwerksubsidies om de industrie te verduurzamen en competitief en rendabel te houden. Met tijdelijke subsidies kunnen bedrijven gestimuleerd worden om te investeren in nieuwe, duurzame technologieën. Maar als er te sterk op subsidies wordt geleund, verdwijnt de prikkel voor permanente gedragsaanpassingen om te verduurzamen. Bij normerende en beprijzende maatregelen worden de negatieve effecten van uitstoot wel meegenomen in de prijsvorming. Daardoor kunnen die maatregelen leiden tot permanente aanpassingen van gedrag.⁷⁷ Het nadeel van normering en beprijzing is dat het draagvlak onder huishoudens en bedrijven voor groene groei kan verminderen, omdat het leidt tot hogere lasten of verplichtingen. Aan de andere kant leggen subsidies een beslag op de overheidsfinanciën, die uiteindelijk ook betaald moeten worden via hogere lasten of minder uitgaven elders. Om de beprijzende en normerende maatregelen succesvol te laten werken voor groene groei en tegelijkertijd de concurrentiepositie van Nederland niet te beperken, is aandacht voor een gelijk speelveld ook van belang. Er dient bij beprijzingsmaatregelen dus waar mogelijk op Europees of internationaal niveau worden gekeken.

⁷⁶ Mulder, M. & Veenstra, A.T. (2024). Impact of Contracts for Differences for non-carbon electricity generation on efficiency of electricity market. Energy Economics.

⁷⁷ Wilbrink, B. & Butler, B. (2024). ESB, 109(4835), 294-297.

Uitbreiding van de energie-infrastructuur vraagt ook een sturende rol vanuit de overheid. De verzwaring van het elektriciteitsnet is belangrijk voor zowel het slagen van de energietransities als voor het faciliteren van de economische groei in Nederland. Op dit moment hebben organisaties zo'n 9400 aanvragen gedaan voor een elektriciteitsaansluiting. Dit leidt tot netcongesties, waardoor zij niet kunnen elektrificeren of uitbreiden. Om netcongestie op te lossen is een veelzijdige aanpak nodig: investeringen om het elektriciteitsnet versneld te verzwaren, acties gericht op het beter benutten van het huidige net en inzicht in hoe partijen via innovatie netcongestie kunnen verminderen.⁷⁸ De vraagstukken over de benodigde netcapaciteit in de toekomst vereisen keuzes over de toekomstige energiemix en de manier waarop wordt ingesprongen op schommelingen in het energie-aanbod. De netinvesteringen nu en in de toekomst hebben financiële consequenties voor overheden, maar ook voor bedrijven en huishoudens via de nettarieven. Met het IBO Bekostiging Elektriciteitsinfrastructuur wordt geprobeerd om meer inzicht in, en grip te krijgen op de omvang van de investeringen in de elektriciteitsinfrastructuur tussen nu en 2040, en de bekostiging en financiering ervan.⁷⁹

3.4 Versterking van instituties en vertrouwen draagt bij aan een sterke economie

Om ervoor te zorgen dat iedereen kan meedoen in een duurzame en concurrerende economie, zijn ook een aantal maatschappelijke voorwaarden van belang. Deze maatschappelijke voorwaarden gaan zowel over de aanwezigheid van publieke voorzieningen en de versterking van de bestaanszekerheid als over het vertrouwen in de overheid. Als een overheid de eigen wetten niet naleeft, zijn er geen prikkels voor burgers om te werken, te ondernemen of te sparen. Met het instellen en naleven van wetten en eigendomsrecht creëert de overheid private markten. Door het kiesrecht geven de burgers de overheid en daarmee de markten en economie vorm. Het vertrouwen in overheidsinstituties en bestaanszekerheid versterkt het consumentenvertrouwen, wat goed is voor de economie. Met het leveren van publieke voorzieningen, zoals infrastructuur en onderwijs, wordt economische bedrijvigheid verder gefaciliteerd. Daarbij past een lerende overheid, die publieke voorzieningen, beleid, wetten en regels evalueert en blijft verbeteren.

Het bieden van bestaanszekerheid is belangrijk om het consumentenvertrouwen te behouden, zeker in tijden van economische veranderingen. Er heerst op dit moment financiële onzekerheid bij een deel van de burgers en bedrijven in Nederland door veranderingen en transities. Er is bezorgdheid over de huidige kosten van basisbehoeften, maar ook over de betaalbaarheid daarvan op middellange termijn. Deze financiële zorgen zijn in 2023 het sterkst toegenomen bij de middeninkomens.⁸⁰ Een van die recente zorgen is de volatiliteit van de energieprijzen geweest. De Russische agressieoorlog in Oekraïne heeft geleid tot hoge en schommelende energierekeningen, wat resulteerde in veel financiële onzekerheid bij bedrijven en huishoudens. De energieprijzen zijn inmiddels weer gedaald en stabiever. In figuur 36 is te zien dat gedurende de piek van de energieprijzen in het derde kwartaal van 2022, de onzekerheid bij de consument toenam en het consumentenvertrouwen historisch laag was.⁸¹ Het consumentenvertrouwen

⁷⁸ Kamerbrief Voortgang aanpak netcongestie (11 juni 2024).

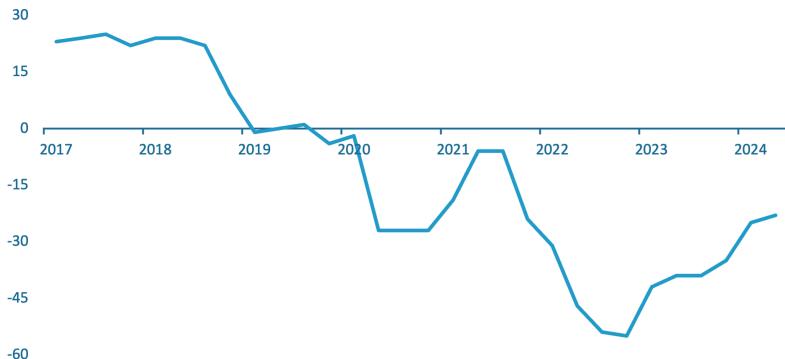
⁷⁹ Voorjaarsnota (2024).

⁸⁰ CBS (2023). Zorgen over financiële toekomst in jaar tijd flink toegenomen.

⁸¹ CBS (2022). Het historisch laag consumentenvertrouwen verklaard.

geeft informatie over hoe burgers denken over hun eigen financiële situatie maar ook hoe ze kijken naar de ontwikkeling van de economie. Als er weinig vertrouwen is in beide factoren, kan de vraag naar goederen en diensten afnemen en de economische groei verminderen.

Figuur 36 Ontwikkeling consumentenvertrouwen



Bron: CBS

Nederland scoort in internationaal perspectief hoog op vertrouwen in instituties; dit is ook een voorwaarde voor een goed functionerende economie en samenleving. Volgens de Monitor Brede Welvaart staat Nederland bovenaan de EU-ranglijst als het gaat om vertrouwen in instituties.⁸² Historisch gezien hebben sterke instituties, gekenmerkt door een hoog vertrouwen erin, een positief effect op de economische ontwikkeling van landen. Het gaat hierbij niet alleen om overheidsinstellingen, maar om instituties in de breedste zin van het woord. Instituties die cruciaal zijn voor economisch verkeer zoals het eigendomsrecht, een gedegen vergunningstelsel en voorspelbare belastingheffing. Sterke instituties en sociale mobiliteit voorkomen machtsmisbruik van een selecte groep mensen, en geven iedereen de ruimte om zich te ontplooien en deel te nemen aan de maatschappij. Deze dynamiek stimuleert het ontwikkelen van kennis, vaardigheden en innovatie, wat goed is voor onze productiviteitsgroei en economie.⁸³

Bij de toegang tot voorzieningen doen zich uitruilen voor op het gebied van bereikbaarheid, kwaliteit en doelmatigheid. Marktdynamiek zorgt ervoor dat mensen willen wonen waar ze kunnen werken. Deze economische activiteiten trekken weer nieuwe bedrijven en werkenden aan. Op die manier ontstaat er agglomeratie in bepaalde gebieden in Nederland, waarbij meer voorzieningen horen zoals infrastructuur (zie ook paragraaf 3.1.) Bereikbaarheid en mobiliteit zijn cruciaal voor burgers en het bedrijfsleven. Nederland staat voor een aantal uitdagingen op het gebied van mobiliteit en bereikbaarheid. De verminderde bereikbaarheid van voorzieningen kan, naast de agglomeratie-effecten, ook het gevolg zijn van een afriul met andere belangrijke doelen zoals kwaliteit, benodigde arbeidskrachten en een gelimiteerd budget. Zo gelden er voor scholen in Nederland normen over minimale aantallen leerlingen om de kwaliteit en doelmatigheid te

⁸² CBS (2023). Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals 2023

⁸³ Acemoglu, D., & Robinson, J.A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty*. Crown Business.

kunnen borgen.⁸⁴ Ook kan de afwezigheid van voorzieningen een nadeel zijn voor de één en een voordeel van de ander; zo zijn er in afgelegen gebieden minder voorzieningen nabij, maar is er wel meer rust en ruimte.

In tijden van schaarste en andere uitdagingen spelen overheid en markt beide een essentiële rol om welvaart in brede zin te genereren. Door de eeuwen heen heeft de Nederlandse economie zich aangepast aan de veranderende economische en maatschappelijke omstandigheden. Daar hebben markt en overheid allebei een noodzakelijke rol in te spelen. De overheid doet dit door het stellen van beleidsdoelen, prioriteiten en randvoorwaarden waarbinnen mensen werken en ondernemen. Bijvoorbeeld door te waarborgen dat alle externe effecten hun weerslag krijgen in marktprijzen. De markt zorgt er vervolgens via het prijsmechanisme voor dat onze schaarse middelen op de meest productieve manier worden ingezet. De uitgangssituatie is goed; de Nederlandse economie is concurrerend en innovatief. Met het stellen van de juiste randvoorwaarden faciliteert de overheid een concurrerende en innovatieve economie en groene groei. Op dit moment is er in toenemende mate sprake van schaarste aan middelen in de economie. Naast budgettaire middelen gaat dit over personeel, ruimte en natuur. Schaarste impliceert dat niet alles kan. Daarbij zijn er urgente zaken die juist extra aandacht behoeven, zoals onze veiligheid, in de schaduw van een woelige geopolitieke omgeving, de klimaat- en energietransitie, het woningtekort en bestaanszekerheid (zie ook paragraaf 1.2). Economie gaat over de verdeling van onze schaarse middelen om daarmee welvaart in brede zin te genereren. Deze Miljoenennota reflecteert de keuzes die dit kabinet daartoe wil maken voor Nederland in het komende jaar en de jaren daarna.

⁸⁴ Rijksoverheid (2024). Sluiten van scholen.

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN EN HUN BETEKENIS

Lijst van gebruikte afkortingen en hun betekenis	
Afkorting	Betekenis
ACM	Autoriteit Consument & Markt
AHK	Algemene heffingskorting
Aof	Arbeidsongeschiktheidsfonds
AP	arbeidsongeschikheidspensioen
ARU	accresrelevante uitgaven van het Rijk
AVG	Algemene Verordering Gegevensbescherming
bbp	bruto binnenlands product
BCF	Btw-Compensatiefonds
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
blo	beleidsmatige lastenontwikkeling
BOR	Bedrijfsopvolgingsregeling
bpm	belasting van personenauto's en Motorrijwielen
btw	belasting toegevoegde waarde
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEP	Centraal Economisch Plan
MEV	Macro Economische Verkenning
CNG	Compressed Natural Gas, aardgas onder druk
CPB	Centraal Planbureau
CPI	Consumentenprijsindex
CWS	Commissie Werkelijke Schade
DAB	Draft Amending Budget
DF	Deltafonds
dga	directeur-grootaandeelhouder
DGF	Diergezondheidsfonds
DNB	De Nederlandsche Bank
DSA	Debt Sustainability Analysis
EBN	Energie Beheer Nederland
EBRD	Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling
ECB	Europese Centrale Bank
EFSF	European Financial Stability Facility
EIA	energie-investeringsaftrek
EMU	Europese Monetaire Unie
EU	Europese Unie
EU ETS	European Union Emissions Trading System
EZ	ministerie van Economische Zaken
FBI	Fiscale Beleggingsinstelling
Fgr	Fonds voor gemene rekening
FJR	Financieel Jaarverslag van het Rijk
FSV	Fraude singalering voorziening
GF	Gemeentefonds
HVP	Herstel- en Veerkachtpool
IACK	inkomensafhankelijke combinatiekorting
IB	inkomstenbelasting
IBO	Interdepartementaal beleidsonderzoek
ICT	informatie- en communicatietechnologie
IH	inkomensheffing
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IPBES	Intergouvernementeel Platform voor Biodiversiteit en Ecosysteemdiensten
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IRENA	International Renewable Energy Agency
IZA	Integraal Zorgakkoord
LCPS	Landelijk Coördinatiecentrum Patiëntenspreiding

Afkorting	Betekenis
LGO	Landen en Gebieden Overzee
LNG	liquid natural gas; vloeibaar gas
LVVN	ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
LWTS	lage waarde textiel en schoenen
MF	Mobiliteitsfonds
MIA	milieuinvesteringsafstrek
MN2025	Miljoenennota 2025
MJP	Meerjarenplan
mkb	midden- en kleinbedrijf
MRB	Motorrijtuigenbelasting
MTO	middellangetermijnndoelstelling
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NGEU	coronaherstelfonds Next Generation European Union
NGF	Nationaal Groeifonds
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
ODA	Official Development Assistant
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OV	openbaar vervoer
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PEGA	parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen
PF	Provinciefonds
pgb	persoonsgebodenbudget
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RTB	Richtlijn Tijdelijke Bescherming
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
S&O	Speur- en Ontwikkelingswerk
SBR	Studiegroep Begrotingsruimte
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SDE	Subsidie Duurzame Economie
SDG	sustainable development goals; duurzame ontwikkelingsdoelen
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
SLIM	Stimuleringsregeling leren en ontwikkelen in mkb-ondernemingen
SOV	zorg voor onverzekerden
STAP	Stimulering Arbeidsmarktpositie
Tcf	Tabelcorrectiefactor
TEK	Tegemoetkoming Energiekosten energie-intensief mkb
TNO	Nederlandse organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
TVOV	transitienvangnet openbaar vervoer
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Vbi	vrijgestelde beleggingsinstelling
VJN	Voorjaarsnota
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
vpb	vennootschapsbelasting
WBSO	Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk
WEF	World Economic Forum
WGA	Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten
WKB	Wet Kindgebonden budget
WKR	werkkostenregeling
Wlz	Wet langdurige zorg
WOZ	Waardering Onroerende Zaken
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WTO	World Trade Organization
WW	Werkloosheidswet
Zbo	zelfstandig bestuursorgaan
Zvw	Zorgverzekeringswet