



Concept Macro Economische Verkenning 2025

De **lonen** stijgen harder dan de inflatie. Doordat mensen meer gaan uitgeven groeit de economie.

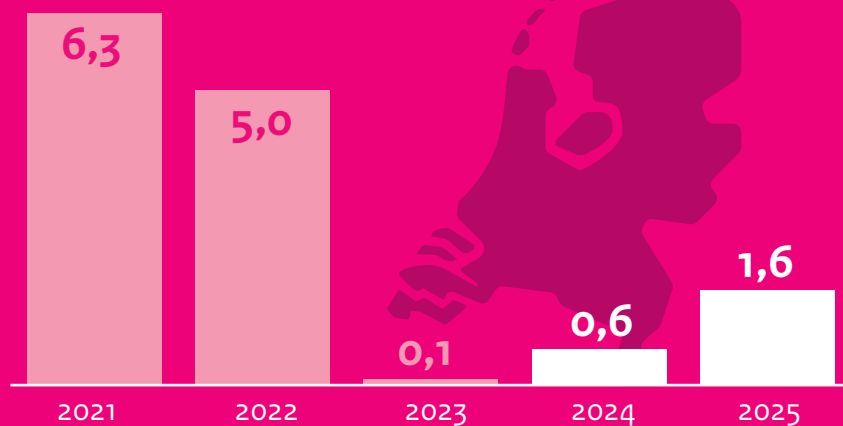


De economie groeit weer na de schokken van de afgelopen jaren.

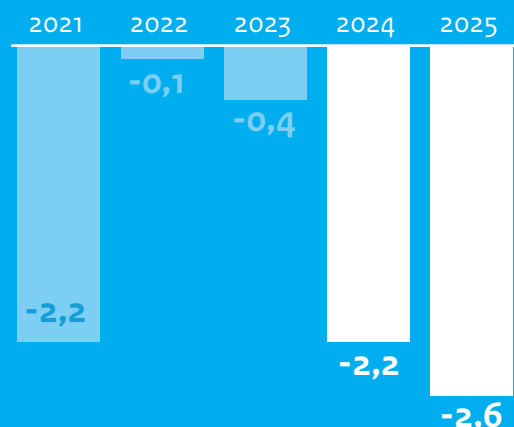
Ook de **koopkracht** gaat erop vooruit. In doorsnee met 2,5% in 2024 en met 1,1% in 2025.



verandering bbp, in %



overheidssaldo, in % bbp



Het **begrotingstekort** loopt de komende jaren op doordat de uitgaven harder stijgen dan de inkomsten. Ook de **overheidsschuld** verslechtert.

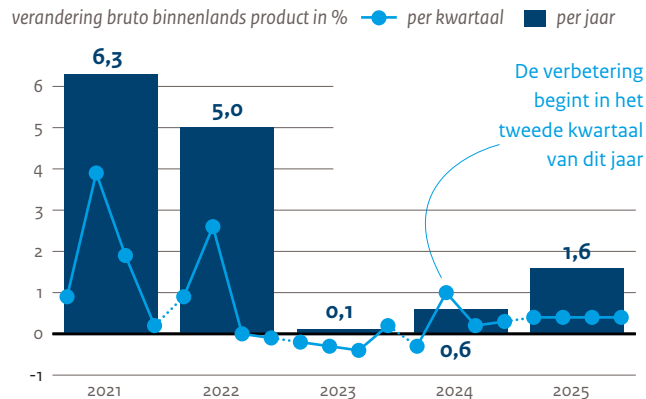
CPB Raming

Augustus 2024

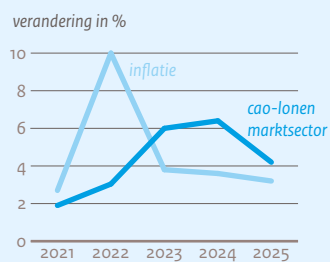
Groei en meer koopkracht, tekort hoger

De Nederlandse economie zet een tandje bij geholpen door aantrekkende wereldhandel, hogere lonen en lastenverlichting. De overheidsfinanciën verslechteren

Economische groei



Lonen en inflatie



De lonen zijn nog bezig met een inhaalslag na de inflatiepiek in 2022

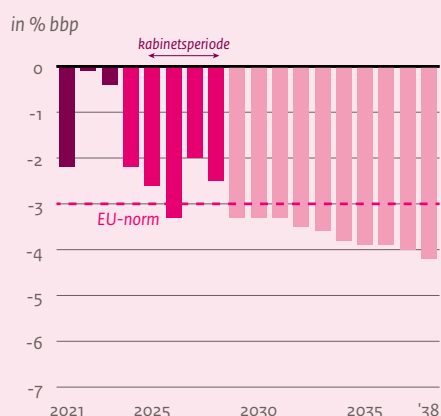
Koopkracht

verandering statische koopkracht in %, mediaan alle huishoudens



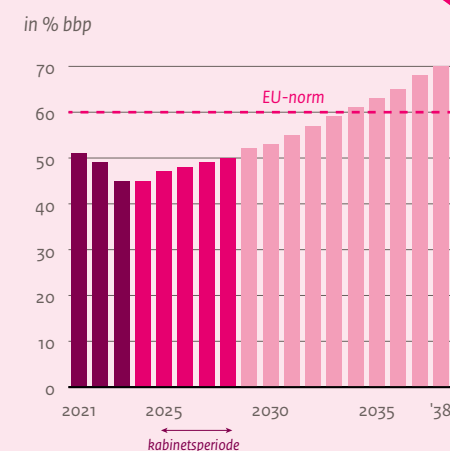
Huishoudens houden de komende jaren meer over om uit te geven. In 2025 is de koopkracht voor het doorsnee huishouden weer boven het niveau van 2021, toen de inflatiegolf begon

Overheidssaldo



De uitgaven van de overheid stijgen harder dan de inkomsten, daardoor neemt het begrotingstekort toe. Er is weinig ruimte om tegenvallers op te vangen

Overheidsschuld



Hogere groei en bezuinigingen voorkomen niet dat de schuld oploopt. De rekening van overheidsbeleid schuift door naar volgende generaties

De raming van de overheidsschuld kijkt 14 jaar vooruit vanwege nieuwe EU-afspraken

Kernpunten cMEV 2025

Na een aantal magere kwartalen voor de Nederlandse economie zorgen hogere lonen en een aantrekkende wereldhandel de komende tijd weer voor gematigde groei. De arbeidsmarkt is krap gebleven, terwijl de lonen nog een inhaalslag maken. Hierdoor hebben huishoudens meer te besteden. In het bedrijfsleven heeft met name de energie-intensieve industrie een moeilijke periode achter de rug, maar gaat de uitvoer nu ook weer groeien. De bbp-ontwikkeling van 0,6% dit jaar wordt nog sterk beïnvloed door de magere kwartalen die achter ons liggen, het herstel wordt in 2025 duidelijker zichtbaar met een bbp-groei van 1,6%.

De koopkracht neemt toe als gevolg van hogere lonen en lastenverlichting. Met een stijging van de koopkracht van in doorsnee 2,5% dit jaar en 1,1% in 2025 is het eerdere koopkrachtverlies als gevolg van de inflatieschok weer ingelopen. De koopkracht in 2025 is duidelijk hoger dan bij de vorige raming als gevolg van de lastenverlichting uit het hoofdlijnenakkoord. Het aantal mensen onder de armoedegrens daalt naar 4,1% van de bevolking in 2025, en loopt in de jaren daarna weer licht op.

Het begrotingstekort komt de komende jaren aanzienlijk hoger uit dan afgelopen jaar, dicht tegen de afgesproken vangrail van -3% bbp. In 2025 verslechtert het saldo door onder meer de lastenverlichting. Structureel loopt het tekort op als gevolg van eerder ingezet expansief beleid, de vergrijzing, afnemende onderuitputting en hogere rentelasten. De komende jaren ligt het begrotingssaldo dicht bij de Europese grenswaarde van -3% bbp. Daarmee bestaat de kans dat bij toekomstige tegenvallers noodgedwongen plotseling bezuinigd moet worden. Dit kan bovendien procyclisch uitpakken.

De overheidsschuld bevindt zich op een laag niveau, maar zet wel een stijgend pad in dat op enig moment moet worden bijgebogen. Het begrotingstekort loopt zonder aanvullend beleid na de kabinetsperiode verder op. Een schuldprojectie ten behoeve van het Nederlandse *Fiscal Structural Plan*, op basis van constante arrangementen, laat zien dat de schuld in 2038 kan uitkomen op 70% bbp, boven de grenswaarde van 60% die ook in de nieuwe Europese begrotingsregels een vereiste blijft. Daarbij is nog geen rekening gehouden met extra zorgkosten in lijn met bijvoorbeeld de historische kwaliteitsverbetering en veranderende voorkeuren of de kosten van aanvullend klimaatbeleid nadat het huidige klimaatfonds in 2030 afloopt. Hoewel de staatsschuld niet snel op een zorgwekkend niveau belandt, laat dit wel zien dat met het huidige beleid financiële lasten naar toekomstige generaties worden geschoven.

1 Economische ontwikkeling 2024-2025

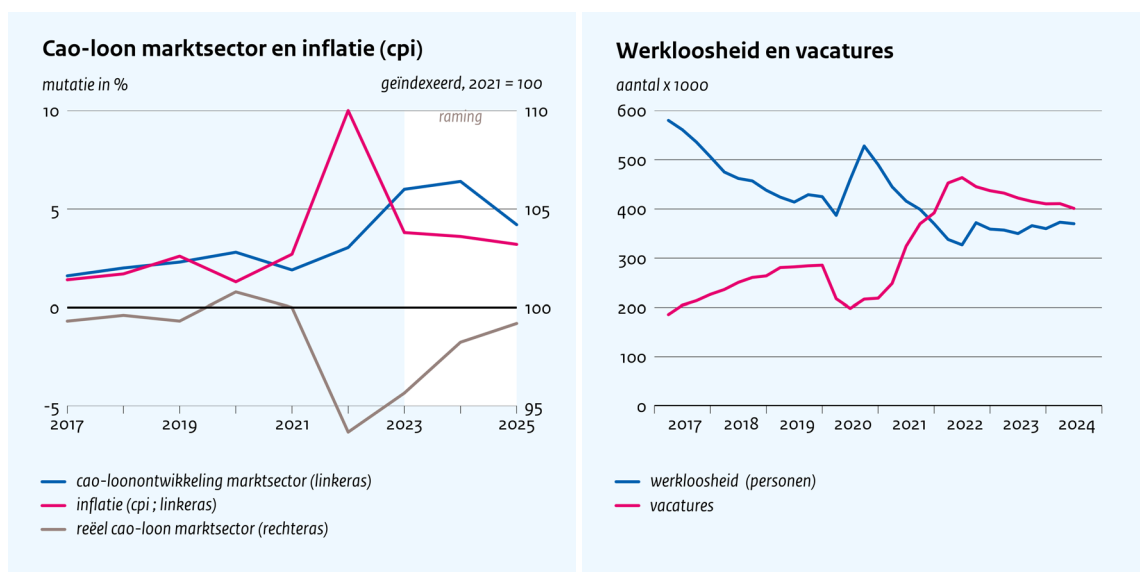
Macro-economisch beeld

De Nederlandse economie heeft een aantal magere kwartalen achter de rug. De groeivertraging is een reactie op het uitbundige herstel na de coronacrisis en de daaropvolgende inflatieschok na de start van de oorlog in Oekraïne, die het besteedbaar inkomen van huishoudens onder druk heeft gezet. De uitvoer ondervond vanaf 2022 tegenwind door stagnerende groei van de wereldhandel en hoge energieprijzen (zie kader). Hoewel de economische productie vanaf eind 2022 licht is gedaald, is de werkloosheid nauwelijks opgelopen.

De inflatie daalt traag, mede doordat de hoge loonstijging aanhoudt. De goedereninflatie is inmiddels tot stilstand gekomen, maar de inflatie van arbeidsintensieve diensten blijft nog langer hoog doordat de hogere lonen daar nog in doorwerken. Ook de bijdrage van de huren aan de inflatie is relatief groot, omdat de maximale huurverhoging is gekoppeld aan de loongroei. De hoge voedselprijzen en de verhoging van de tabaksaccijns hebben dit jaar eveneens een opwaarts effect op de inflatie. In 2025 neemt de druk vanuit lonen en voedselprijzen af en komt de inflatie (cpi) uit op 3,2%.

Het aanpassingsproces van de lonen op de inflatieschok uit 2022 is nog niet volledig voltooid. De reële lonen liggen nog wat onder het niveau van 2021. Er worden nog altijd nieuwe cao's afgesloten waarin compensatie wordt geboden voor de eerdere oploep van de prijzen. Dit resulteert in een groei van de contractlonen in de marktsector in 2024 van 6,4%, volgend jaar zwakt die groei af naar 4,2%. De lonen liggen daarmee in beide jaren duidelijk boven de inflatie. Als gevolg van de gunstige onderhandelingspositie van werknemers in de krappe arbeidsmarkt, is ook de incidentele loongroei positief.

Figuur 1.1 Lonen reageren op de inflatie; arbeidsmarkt blijft krap

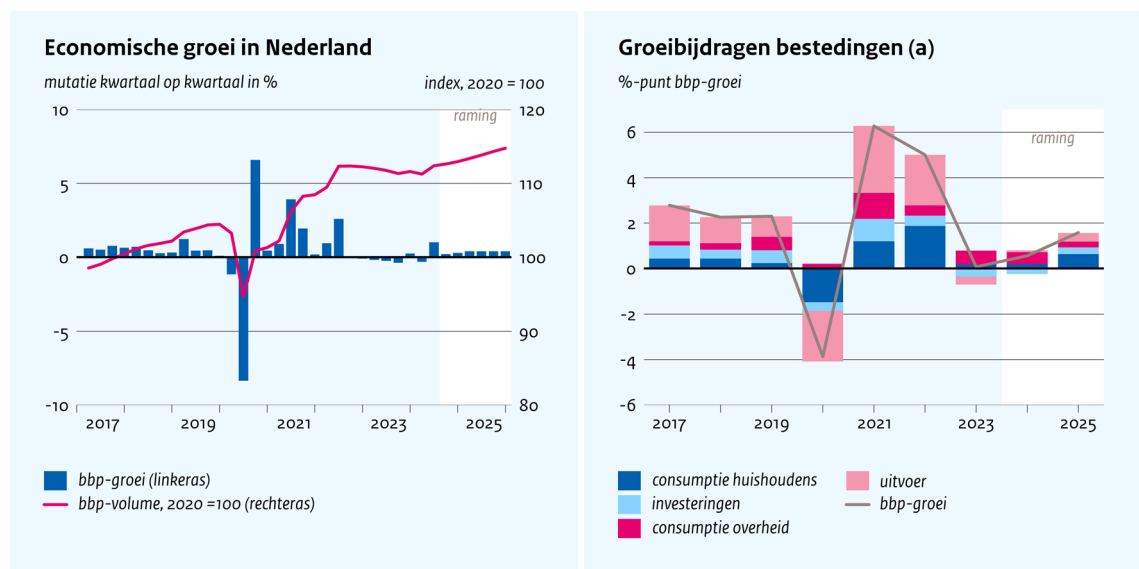


Bron: CBS en CPB ([link](#))

Hogere lonen en een aantrekkende wereldhandel zorgen ervoor dat in 2024 weer een gematigd groeitempo wordt bereikt. De vertraagde reactie van de lonen op de inflatiepiek zorgt ervoor dat huishoudens dit jaar en volgend jaar meer te besteden hebben. De hogere consumptie leidt ertoe dat de economische activiteit weer een gematigde groei laat zien, al lopen de besparingen ook op. Het internationale beeld is grillig, met een wat aantrekkende groei in de eurozone en een vertragende groei in de VS. Per saldo trekt de (relevante) wereldhandel aan, waardoor de uitvoer ook weer gaat groeien. De bbp-ontwikkeling van 0,6% dit jaar wordt nog beïnvloed door de magere kwartalen die achter ons liggen, het herstel wordt in 2025 duidelijker zichtbaar met een bbp-groei van 1,6%.

Gedurende dit jaar trekken ook de investeringen weer aan. De verbeterde vooruitzichten voor bedrijven betekenen dat ook de investeringen in 2025 weer bijdragen aan de groei, na een aantal kwartalen in 2023 stevig te zijn afgenomen. De woninginvesteringen trekken ook weer aan. Het aantal afgegeven bouwvergunningen is recent gestegen en het sentiment in de bouw is verbeterd nu de grootste kostenstijgingen achter de rug lijken te zijn en de huizenprijzen weer stijgen. De overheidsinvesteringen blijven ook de komende jaren groeien.

Figuur 1.2 Groei gaat in 2024 terug naar gematigde trend, vooral door uitvoer en consumptie huishoudens



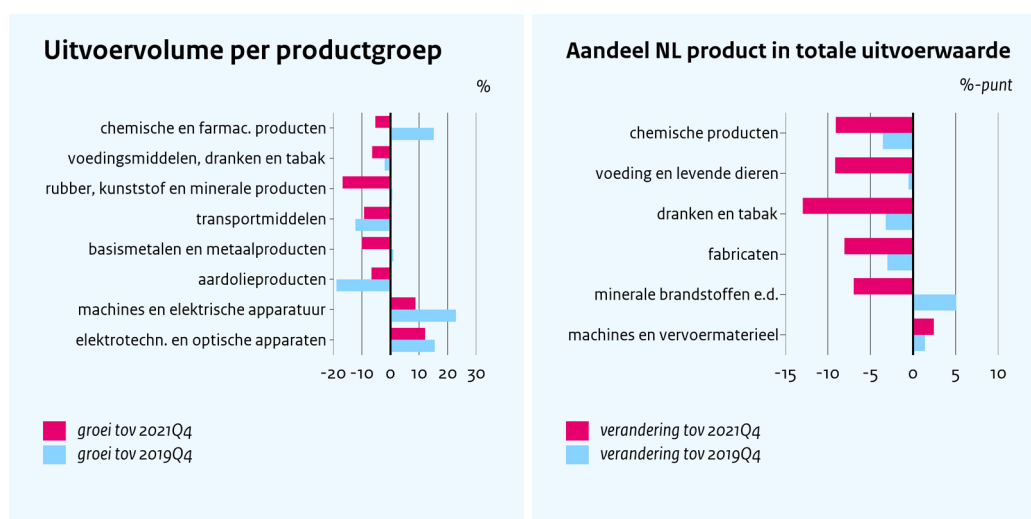
Bron: CBS en CPB ([link](#)). (a) De finale en gecumuleerde intermediaire invoer zijn in mindering gebracht op de bestedingscategorieën.

Hoewel de groei van de werkgelegenheid terugloopt, blijft de arbeidsmarkt krap. De afgelopen jaren hebben werkgevers hun personeel vastgehouden, terwijl de productie licht terugviel. Als gevolg hiervan is de arbeidsproductiviteit gedaald. Dit beeld draait nu om: de productie kan dit en komend jaar groeien, terwijl de werkgelegenheid nauwelijks toeneemt. Omdat het arbeidsaanbod nog wel groter wordt, loopt de werkloosheid licht op naar 3,9% in 2025. De arbeidsmarkt is daarmee nog altijd krap.

Vooral energie-intensieve uitvoer valt terug

De Nederlandse uitvoer van goederen is recentelijk teruggefallen, vooral die uit eigen productie. De uitvoer van goederen uit eigen productie is gedaald vanaf het vierde kwartaal van 2021 (-12,3% sindsdien) en ligt in recente kwartalen onder het niveau van voor de pandemie. De wederuitvoer groeide in 2022 nog flink door, maar valt sinds eind 2022 ook terug (-9,6% sindsdien). Het niveau ligt nog wel ruim boven het niveau van voor de pandemie. Aan wederuitvoer wordt veel minder verdiend per euro export (12 cent in 2021, CBS, [link](#)) dan aan de uitvoer van Nederlandse producten (55 cent). De terugval in uitvoer van Nederlandse makelij draagt dus bij aan de vertraging van de bbp-groei in de afgelopen anderhalf jaar.

De daling van de uitvoer uit eigen productie is het sterkst in de energie-intensieve industrie. Onderstaande figuren tonen respectievelijk de ontwikkeling in uitvoervolumes per productcategorie voor de categorieën die het meest bijdragen aan de uitvoerdaling, en het aandeel Nederlands product in de uitvoerwaarden per productgroep. Met name de productgroepen die worden gekenmerkt door een relatief hoog verbruik van fossiele brandstoffen laten een daling zien; bovendien neemt het aandeel Nederlands product in de totale uitvoerwaarde voor deze productgroepen af. Voor de meeste productgroepen geldt dat de daling volgt op een sterke stijging in 2021, waarmee de daling t.o.v. 2019 beperkt is. Alleen voor aardolieproducten en transportmiddelen ligt de uitvoer flink lager dan voor de coronacrisis: voor beide categorieën meer dan 10% lager. De uitvoerdaling valt samen met een vertraging in de Nederlandse industrie: de productie is in vrijwel alle takken van de industrie ten opzichte van eind 2021 gedaald. De enige uitzonderingen hierop zijn de elektrotechnische- en machine-industrie en de elektrische- en elektronische industrie. Omdat het vooral kapitaalintensieve industrie betreft, vertaalt de teruggang in output van deze sector zich maar beperkt in een dalende werkgelegenheid.



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

¹ De data op waardenbasis omvat ontwikkelingen over de tijd van zowel volumes als prijzen. Er kan echter toch een (voorzichtige) uitspraak worden gedaan over onderliggende volumeontwikkelingen van wederuitvoer versus uitvoer van Nederlandse makelij door uit te gaan van relatief gelijksoortige prijsontwikkelingen binnen productgroepen, en door de relatieve ontwikkelingen van de twee typen uitvoer te bekijken.

Overheidsfinanciën

Het begrotingstekort in 2024 is groter dan vorig jaar, vooral als gevolg van hogere uitgaven. Het EMU-saldo bedroeg in 2023 -0,4% bbp. Dit jaar neemt dat tekort toe tot -2,2% bbp. Naast de oploep van uitgaven aan sociale zekerheid en zorg is dat onder meer het gevolg van herstelbetalingen als gevolg van de uitspraak van de Hoge Raad over box 3, het herstel van de toeslagenaffaire en uitgaven voor Oekraïne. Er is nog altijd sprake van aanzienlijke onderuitputting: als het de overheid zou lukken alle begrote middelen uit te geven, dan zou het tekort dit jaar 0,8% bbp groter zijn. Voor 2024 is er met name onderuitputting bij de uitgaven aan defensie (-0,4% bbp) en infrastructuur (-0,2% bbp)¹. Het restant is generiek verwerkt in de cijfers (-0,2% bbp). De onderuitputting bij defensie en infrastructuur neemt vanaf 2025 geleidelijk af, en wordt vanaf 2028 weer ingehaald waardoor de uitgaven gedurende de ramingsperiode stijgen. Vanaf 2028 is de geraamde onderuitputting volledig generiek verwerkt in het basispad (-0,5% bbp), omdat het CPB geen nadere specificatie kan maken.

In 2025 verslechtert het tekort verder mede als gevolg van de in het hoofdlijnenakkoord afgesproken lastenverlichting. Hoewel het hoofdlijnenakkoord aan het eind van de kabinetsperiode tot een beperkte verbetering van het EMU-saldo leidt, geldt dat niet voor het eerste jaar ('eerst het zoet, dan het zuur').² Daarnaast neemt de lastenquote af doordat incidentele inkomsten uit de inkomensheffing na 2024 wegvallen. De verlaging van de tarieven in box 1 leidt tot een derving van 4,5 mld euro. Het EMU-saldo komt in 2025 uit op -2,6% bbp.

De overheidsschuld is historisch laag, maar gaat weer stijgen. De lage begrotingstekorten van de afgelopen jaren en het effect van inflatie op de nominale ontwikkeling van het bbp hebben de overheidsschuld doen dalen tot zo'n 45% van het bbp, de laagste stand sinds 2007. Als gevolg van de oploep van het primaire tekort en de stijgende rentelasten zal de schuld de komende jaren weer gaan stijgen. Zie H2 voor de ontwikkeling op middellange termijn en de gevolgen van het hoofdlijnenakkoord, en H3 voor een schuldprojectie in de jaren daarna.

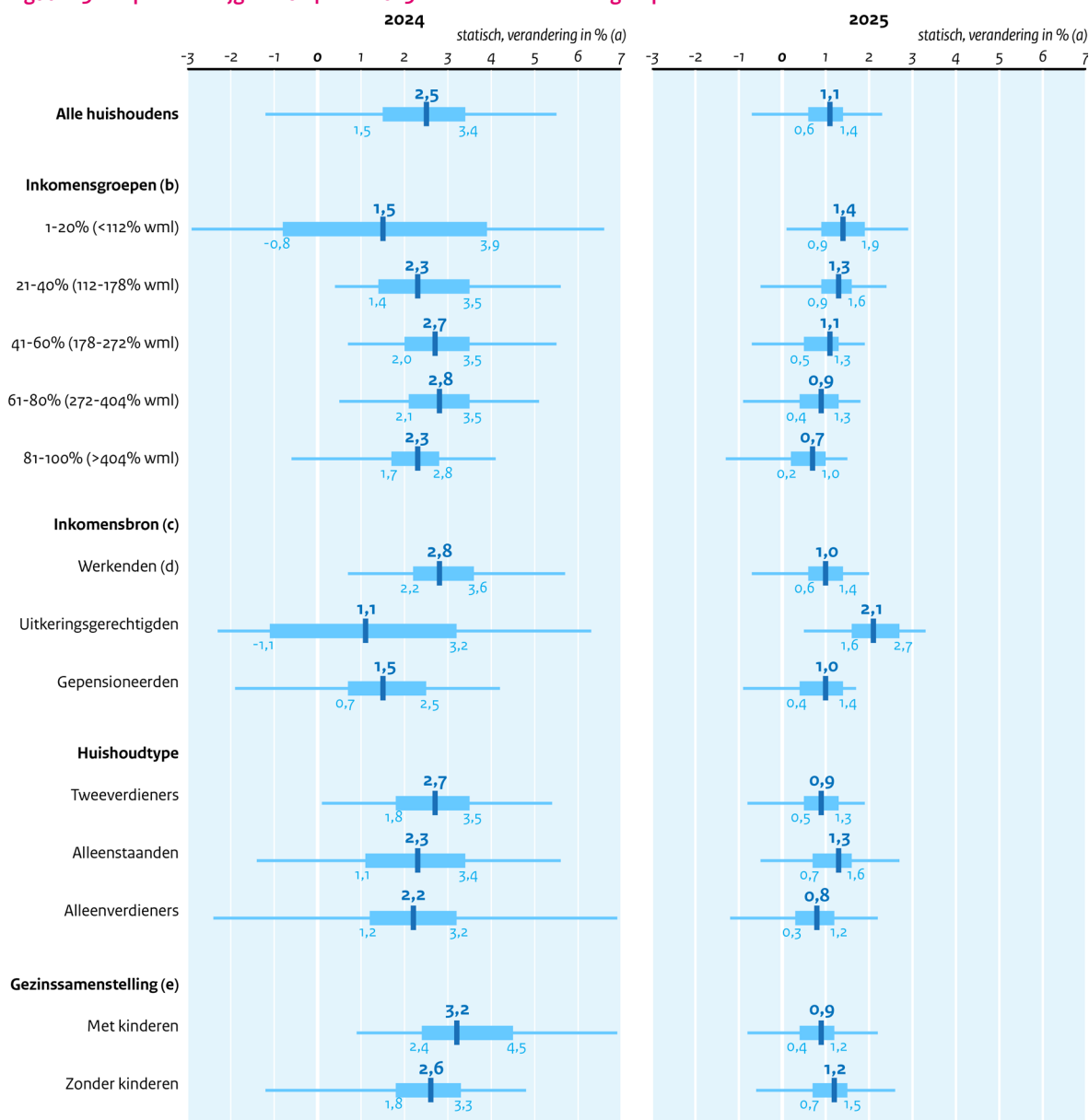
Koopkracht en armoede

De hoge reële loongroei legt in 2024 en 2025 een stevig fundament onder de koopkrachtontwikkeling. In 2024 stijgt de koopkracht in doorsnee met 2,5%. Alle groepen gaan erop vooruit, maar werkenden profiteren meer dan uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden. In 2025 stijgt de koopkracht in doorsnee met 1,1%, en gaan uitkeringsgerechtigden er juist relatief meer op vooruit. De geraamde koopkrachtsstijging in 2025 is aanzienlijk hoger dan bij de vorige raming, als gevolg van de lastenverlichting die in het hoofdlijnenakkoord is opgenomen. In 2025 is het eerdere koopkrachtverlies als gevolg van de inflatieschok daarmee in doorsnee weer ingelopen.

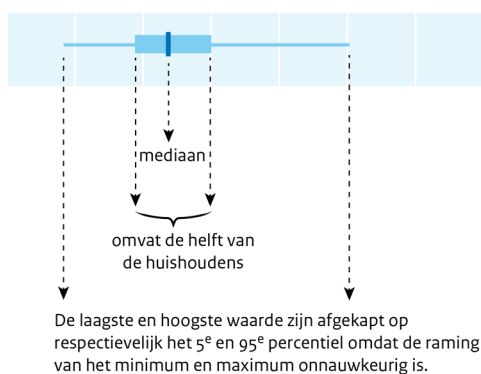
¹ De raming van de onderuitputting en de specificering naar uitgavencategorieën is met onzekerheid omgeven. Het is mogelijk dat de daadwerkelijke onderuitputting bij de uitgaven aan defensie en infrastructuur afwijkt van hetgeen hier is aangenomen.

² Zie Analyse budgettaire en economische effecten van het hoofdlijnenakkoord 2025-2028, CPB, 2024 ([link](#)) voor een uitgebreide analyse van de effecten van het hoofdlijnenakkoord. Bij deze analyse past het voorbehoud dat voor sommige maatregelen geldt dat nadere uitwerking van de voornemens tot andere effecten kan leiden dan is aangenomen. Bij afsluiting van deze raming was deze nadere concretisering nog niet beschikbaar.

Figuur 1.3 Koopkracht stijgt in 2024 en in 2025 in doorsnee voor alle groepen



Hoe af te lezen?



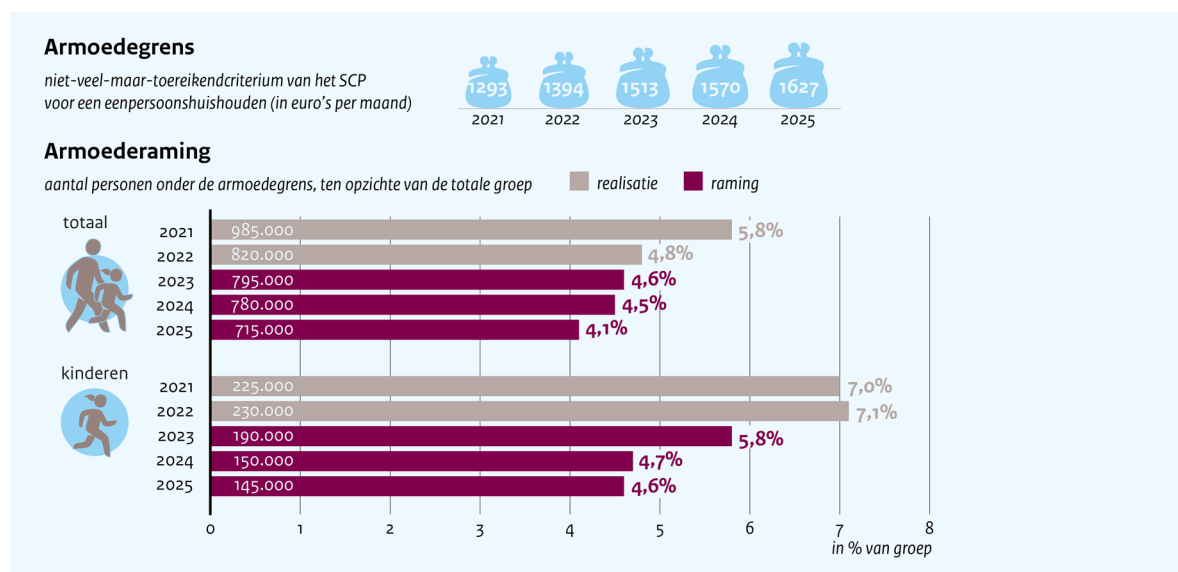
Een mediaan is de middelste waarde van een verdeling van cijfers, geordend van laag naar hoog. Een mediane koopkrachtontwikkeling van 1,3% voor alle huishoudens betekent dat de helft van de huishoudens een koopkrachtontwikkeling van 1,3% of lager heeft, en de andere helft 1,3% of hoger. Voor de helft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

- (a) Exclusief incidentele inkomensveranderingen.
- (b) Bruto inkomen uit arbeid of uitkering op huishoudniveau; het bruto minimumloon (wml) is in 2024 ongeveer 27.235 euro. De inkomensgroepen zijn verdeeld in vijf groepen van gelijke grootte in oplopende volgorde van inkomen, ieder 20% van alle huishoudens.
- (c) De indeling naar inkomensbron is op basis van de hoogste inkomensbron op huishoudniveau, waarbij een huishouden waarvan hoofd of partner winst-inkomen heeft, bij werkenden wordt ingedeeld. Huishoudens met vroeg-pensioen of studiefinanciering als hoogste inkomensbron zijn uitgezonderd.
- (d) Bij werkenden wordt geen rekening gehouden met incidentele verandering van het loon, zoals het ontvangen of wegvallen van bonussen.
- (e) De indeling naar gezinssamenstelling is op basis van de aanwezigheid van kinderen tot achttien jaar en is exclusief huishoudens van gepensioneerden.

Bron: CPB ([link](#))

De armoede daalt als gevolg van de koopkrachtstijging en gericht beleid, vooral de armoede onder kinderen is hard gedaald. In 2025 heeft 4,1% van de bevolking een inkomen onder de armoedegrens, het laagste niveau sinds het begin van de meting (2011).³ Het armoedecijfer daalt als gevolg van de loonstijgingen, maar ook als gevolg van de brede lastenverlichting en meer gerichte maatregelen, zoals in de huurtoeslag. Het percentage kinderen dat in armoede leeft, bedraagt in 2025 4,6%. De afgelopen jaren is de armoede onder kinderen harder gedaald dan de algemene armoede. Dit is het gevolg van gericht beleid, zoals de verhoging van het kindgebonden budget. Het effect van de middelen in de zogenoemde envelop kwetsbare groepen in het hoofdlijnenakkoord is nog niet in de armoedecijfers meegenomen, omdat de besteding nog niet is geconcretiseerd.

Figuur 1.4 Armoede neemt af, voor kinderen is de daling het sterkst



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

Risico's en onzekerheden bij de raming

Geopolitieke ontwikkelingen blijven een voornaam bron van onzekerheid rond deze raming. De terugkeer naar een gematigd groeitempo die in deze raming besloten ligt, steunt deels op het aantrekken van de wereldhandel en het stabiliseren van de energieprijzen. Geopolitieke ontwikkelingen die hierop van invloed kunnen zijn, zoals een uitbreiding van het conflict in het Midden-Oosten of een verslechtering van de relaties tussen Europa, de VS en China, vormen een neerwaarts risico voor de centrale raming. In Europa vereisen Europese begrotingsregels forse bezuinigingen voor Frankrijk, Spanje en Italië. Als deze bezuinigingen plaatsvinden, kan het macro-economische gevolgen hebben die ook doorwerken op de Nederlandse economie. Zonder bezuinigingen nemen op termijn de risico's op de schuldhoudbaarheid van deze landen toe.

Een andere onzekerheid betreft de afbouw van de relatief hoge voorraden, die in de afgelopen periode zijn opgebouwd. De naweeën van de coronacrisis, gevolgd door de groeivertraging in de afgelopen anderhalf jaar hebben tot een relatief hoog niveau van de voorraden geleid. In 2021 en 2022 bedroeg de voorraadvorming resp. 13,4 en 23,8 mld euro, in 2023 daalde dit naar rond de nul. Voordat de voorraadvorming naar een meer regulier niveau terugkeert van 2 à 4 mld euro per jaar, teren bedrijven een aantal jaar in op de bestaande

³ Onlangs hebben CBS, SCP en Nibud bekend gemaakt over te gaan stappen op een nieuwe geharmoniseerde armoededefinitie ([link](#)). Het CPB is voornemens in 2025 over te stappen op een raming volgens deze nieuwe definitie. Deze raming is nog gebaseerd op het niet-veel-maar-toereikend criterium van het SCP.

voorraad. Omdat de voorraden vooral vanuit import lijken te zijn ontstaan, is aangenomen dat dit interen ook vooral via minder import zal plaatsvinden. Mocht de afbouw meer via verminderde binnenlandse productie plaatsvinden, of sterker zijn dan verwacht, dan kan de groei lager uitkomen.

Meer in het algemeen valt op dat economische grootheden zich de laatste jaren lastiger laten meten en ramen. Het hoge niveau van voorraden is bij de recente publicatie van de Nationale Rekeningen aan het licht gekomen. Dit past in een patroon van relatief grote bijstellingen en volatiele bewegingen van statistische gegevens. Deze houden vermoedelijk verband met de grote economische schokken van de afgelopen jaren, en mogelijk ook met ontwikkelingen als de toenemende digitalisering van de economie en het relatief grotere belang van lastiger waar te nemen grootheden als immateriële activa. Bij het duiden van de economische ontwikkeling wordt het CPB steeds vaker met uitdagingen geconfronteerd, omdat economische verbanden minder goed voorspelbaar lijken te zijn geworden dan in het verleden. Dit geldt bijvoorbeeld voor het verband tussen de belastinginkomsten en de ontwikkeling van de economie, en ook voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid in relatie tot de productie.

Tabel 1.1 Kerngegevens voor Nederland, 2020 – 2025

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
mutaties per jaar in %						
Internationale economie						
Relevant wereldhandelsvolume goederen en diensten	-8,8	9,0	7,8	-0,4	1,1	2,8
Concurrentenprijs (a)	-1,2	6,8	15,2	-1,9	1,1	1,6
Olieprijs (niveau in dollars per vat)	41,8	70,7	100,8	82,5	83,0	77,2
Eurokoers (niveau in dollar per euro)	1,14	1,18	1,05	1,08	1,08	1,10
Lange rente Nederland (niveau in %)	-0,3	-0,2	1,5	2,8	2,7	2,7
Volume bbp en bestedingen						
Bruto binnenlands product (bbp, economische groei)	-3,9	6,3	5,0	0,1	0,6	1,6
Consumptie huishoudens	-6,1	4,5	6,9	0,8	0,7	2,8
Consumptie overheid	1,6	4,7	1,3	2,9	2,6	1,3
Investerings (inclusief voorraden)	-6,5	10,5	5,6	-9,1	-3,2	3,9
Uitvoer van goederen en diensten	-3,8	6,9	4,4	-0,5	-0,4	2,4
Invoer van goederen en diensten	-4,1	6,5	4,4	-1,8	-0,7	3,7
Prijzen, lonen, koopkracht en armoede						
Prijs bruto binnenlands product	2,4	2,7	6,2	7,3	5,1	2,7
Uitvoerprijs goederen en diensten	-2,6	8,7	19,1	-0,9	1,0	1,7
Invoerprijs goederen en diensten	-3,3	10,7	22,1	-3,4	-0,7	1,4
Inflatie, nationale consumentenprijsindex (cpi)	1,3	2,7	10,0	3,8	3,6	3,2
Alternatieve cpi (koopkracht- en armoedecijfers) (b)	1,3	2,1	6,8	7,8	3,4	3,2
Inflatie, geharmoniseerde consumentenprijsindex (hicp)	1,1	2,8	11,6	4,1	3,5	2,8
Loonvoet bedrijven (per uur) (c)	7,7	0,2	3,2	6,6	7,1	5,2
Cao-loon bedrijven	2,8	2,1	3,1	5,9	6,6	4,3
Koopkracht, statisch, mediaan alle huishoudens (d)	2,6	0,8	-2,5	-0,6	2,5	1,1
Personen in armoede (niveau in %) (d,e)	5,6	5,8	4,8	4,6	4,5	4,1
Arbeidsmarkt						
Beroepsbevolking	0,4	0,9	2,4	2,0	1,0	0,6
Werkzame beroepsbevolking	0,0	1,5	3,2	2,0	0,9	0,4
Werkloze beroepsbevolking (in duizend personen)	465	408	350	359	375	395
Werkloze beroepsbevolking (niveau in % beroepsbevolking)	4,9	4,2	3,5	3,6	3,7	3,9
Werkgelegenheid (in uren)	-4,2	4,7	3,9	1,4	0,7	0,2
Overig						
Arbeidsinkomensquote bedrijven (niveau in %)	73,6	70,7	67,8	67,6	68,6	68,9
Arbeidsproductiviteit bedrijven (per uur)	0,1	2,7	1,8	-1,2	-0,3	1,3
Individuele spaarquote (in % beschikbaar inkomen) (f)	9,3	6,9	1,3	1,9	5,6	6,4
Saldo lopende rekening (niveau in % bbp)	5,6	10,0	6,6	9,9	10,8	10,0
niveau in % bbp						
Collectieve sector						
EMU-saldo	-3,6	-2,2	-0,1	-0,4	-2,2	-2,6
EMU-schuld (ultimo jaar)	53,3	50,4	48,3	45,1	45,3	46,9
Collectieve lasten	39,7	39,2	38,1	38,6	38,1	37,8
Bruto collectieve uitgaven	48,1	46,2	43,6	43,4	44,5	44,8

(a) Goederen en diensten, exclusief grond- en brandstoffen.

(b) Zie par. 1.4 van het 'CEP-2023-Verdieping' ([link](#)) voor meer toelichting op de alternatieve cpi-reeks en zie CBS ([link](#)).

(c) De loonkostensubsidie NOW, en de continuïteitsbijdrage in de zorg, hebben een opwaarts effect op de loonvoetmutatie bedrijven in 2020 van 3,4%-punt en een neerwaarts effect van 2%-punt in 2021 en 1,3%-punt in 2022.

(d) Bij de mediane koopkrachtcijfers en de personen in armoede is rekening gehouden met de alternatieve cpi.

(e) De ratio van het aantal personen in huishoudens onder de armoedegrens en het totaal aantal personen. Het niet-veel-maar-toereikend criterium van het Sociaal en Cultureel Planbureau is als armoedegrens gehanteerd.

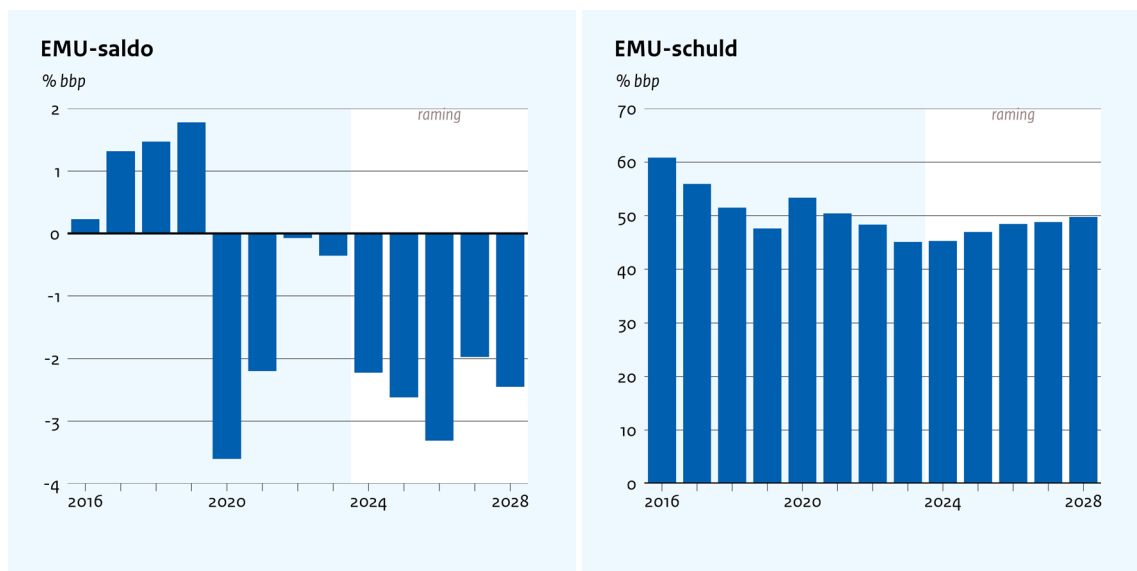
(f) Niveau; beschikbaar gezinsinkomen is inclusief collectieve besparingen.

2 Doorkijk naar 2028

De overheidsfinanciën verslechteren gedurende de komende kabinetsperiode. Een verkenning van het budgettaire beeld tijdens de kabinetsperiode laat zien dat het begrotingstekort de komende jaren groter wordt, doordat de uitgaven harder stijgen dan de inkomsten. Dat is deels het gevolg van de vergrijzing (zorg en sociale zekerheid), deels het gevolg van beleidskeuzes (het expansieve beleid van het vorige kabinet wordt in het hoofdlijnenakkoord slechts beperkt bijgebogen, daarnaast zijn er onder andere hogere defensie-uitgaven en wordt het eigen risico in de zorg gehalveerd). Ook spelen de afnemende onderuitputting en oplopende rentekosten een rol. Het beleid uit het hoofdlijnenakkoord leidt in 2025 tot een toename van het tekort, en in 2028 juist tot een wat lager tekort ten opzichte van het basispad.⁴ De schuldquote blijft de komende jaren op een in internationaal en historisch perspectief laag niveau, maar komt wel op een stijgend pad. Hoewel het schuldniveau dus geen aanleiding geeft tot acute zorg, is het op langere termijn wel noodzakelijk om uitgaven en inkomsten meer in balans te brengen, zie H3 schuldprojectie.

Het begrotingstekort scheert dicht langs de vangrail, met risico op ongelukken. De komende jaren ligt het overheidssaldo dicht bij de Brusselse grenswaarde van -3% bbp.⁵ Gegeven de economische onzekerheid die deze verkenning omgeeft, is het goed mogelijk dat deze norm overschreden wordt bij tegenvallende economische ontwikkeling of lagere dan verwachte onderuitputting. Ook de onzekere haalbaarheid van enkele voorgenomen besparingen kan daartoe leiden. In het hoofdlijnenakkoord is opgenomen dat bij dreigende overschrijding van de -3%, aanvullende maatregelen zullen worden genomen. Daarmee bestaat het risico dat ad-hoc-bezuinigingen moeten worden gevonden, omdat de tijd ontbreekt voor structurele hervormingen. Indien de overschrijding plaatsvindt als gevolg van laagconjunctuur, kunnen extra bezuinigingen ook procyclisch uitpakken.⁶

Figuur 2.1 Overheidsfinanciën verslechteren gedurende de kabinetsperiode



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

⁴ Zie de doorrekening van het hoofdlijnenakkoord 2025-2028 ([link](#)).

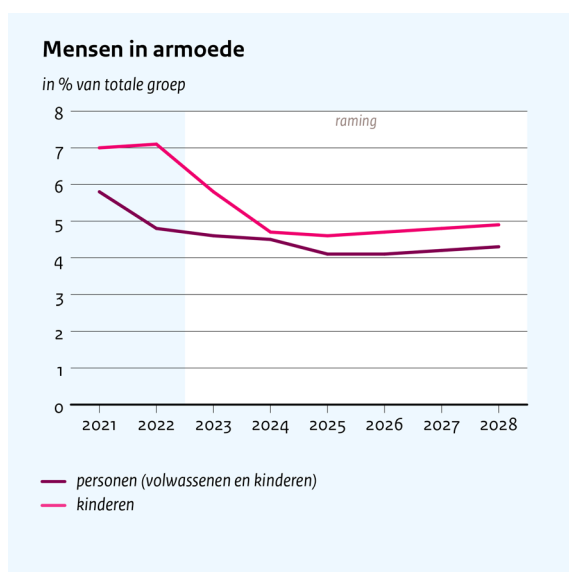
⁵ In 2026 vindt al een eenmalige overschrijding plaats als gevolg van een eenmalige betaling aan het ABP om begrotingsgefinancierde pensioenen op de begroting van defensie af te financieren en met kapitaal te dekken.

⁶ Zie Metselaar c.s. (2023), Cyclisch begrotingsbeleid ([link](#)).

De koopkracht neemt in de komende jaren voor alle groepen toe. De koopkracht neemt in de periode 2025- 2028 in doorsnee met 0,8% per jaar toe. Het beeld is vrij gelijkmatig over de verschillende onderscheiden groepen. De groep gepensioneerden komt wat gunstiger uit dan was voorzien in de analyse van het hoofdlijnenakkoord. Dat komt doordat nu rekening is gehouden met een opwaarts effect van de overgang naar het nieuwe pensioenstelsel. Dit effect is wel afhankelijk van de ontwikkeling van de financiële positie van pensioenfondsen de komende tijd, en kan sterk verschillen tussen verschillende fondsen.

Na een sterke daling in de afgelopen jaren, loopt de armoede na 2025 weer licht op zonder nader beleid. Dit komt onder andere doordat een deel van de lastenverlichting in 2025 tijdelijk is. De armoede onder personen blijft binnen de kabinetsperiode wel onder het niveau van 2024, in lijn met het kabinetsstreven.⁷ Dit geldt niet voor de kinderarmoede, deze komt in 2028 uit op 4,9%, ten opzichte van 4,7% in 2024. Hierbij dient te worden aangetekend dat de zogenoemde Envelop kwetsbare groepen uit het hoofdlijnenakkoord nog niet in de analyse is betrokken, omdat de besteding van deze middelen nog niet is ingevuld.

Figuur 2.2 Armoede loopt licht op na 2025



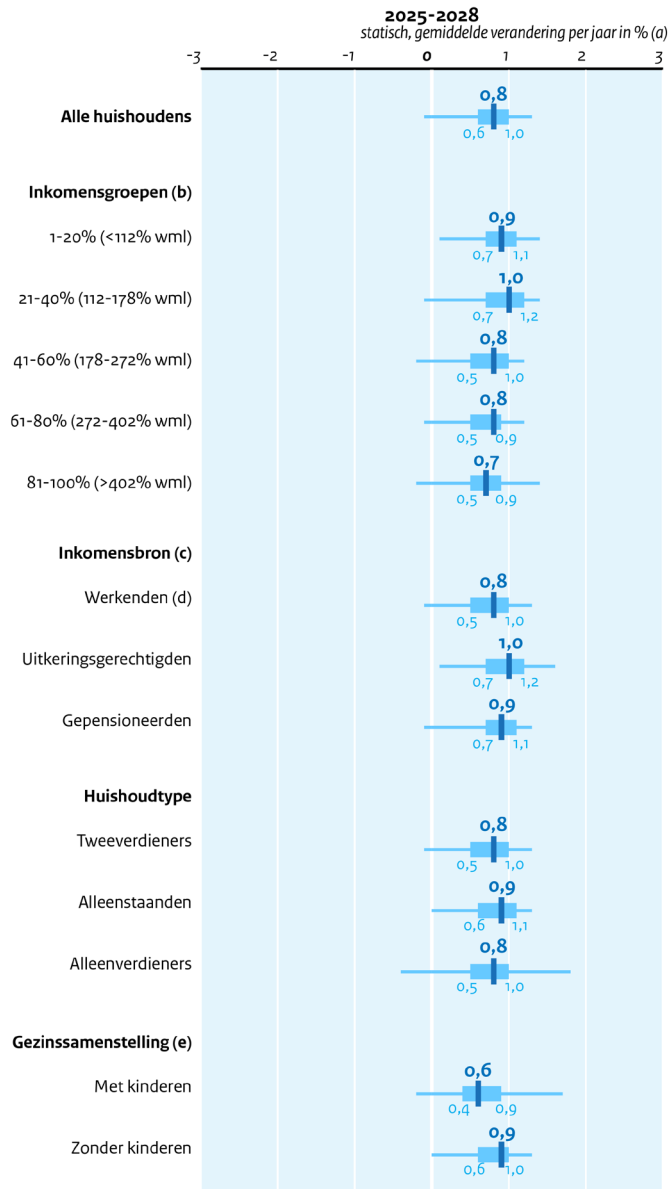
Bron: SCP en CPB ([link](#))

Deze verkenning is met de nodige onzekerheid omgeven, en ook de nadere uitwerking van het hoofdlijnenakkoord kan het beeld nog doen wijzigen. De ontwikkeling van de overheidsfinanciën, koopkracht en armoede zijn gebaseerd op technische veronderstellingen over de ontwikkeling van de Nederlandse economie op de middellange termijn.⁸ Hoe de economie zich zal ontwikkelen, is uiteraard onzeker. Bovendien kan de uitwerking van het hoofdlijnenakkoord in een regeerprogramma en nader beleid tot andere uitkomsten leiden. Zo is in deze verkenning nog geen rekening gehouden met mogelijke effecten op de arbeidsmarkt van de voorgenomen hervorming van de WW, omdat de vormgeving nog niet bekend is.

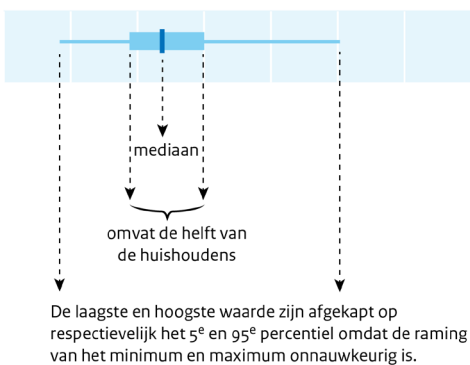
⁷ In het hoofdlijnenakkoord is opgenomen dat het kabinet ernaar streeft om de (kinder-)armoedecijfers niet uit te laten komen boven het referentiejaar 2024. Overigens zal komend jaar worden overgegaan op een nieuwe armoedefinitie, het effect hiervan is nog niet bekend.

⁸ Deze veronderstellingen zijn toegelicht in de concept-Macro Economische Verkenning 2024 ([link](#)).

Figuur 2.3 Koopkracht neemt voor alle groepen toe



Hoe af te lezen?



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

- (a) Exclusief incidentele inkomensveranderingen.
- (b) Bruto inkomen uit arbeid of uitkering op huishoudniveau; het bruto minimumloon (wml) is in 2025 ongeveer 28.713 euro. De inkomensgroepen zijn verdeeld in vijf groepen van gelijke grootte in oplopende volgorde van inkomen, ieder 20% van alle huishoudens.
- (c) De indeling naar inkomensbron is op basis van de hoogste inkomensbron op huishoudniveau, waarbij een huishouden waarvan hoofd of partner winst-inkomen heeft, bij werkenden wordt ingedeeld. Huishoudens met vroeg-pensioen of studiefinanciering als hoogste inkomensbron zijn uitgezonderd.
- (d) Bij werkenden wordt geen rekening gehouden met incidentele verandering van het loon, zoals het ontvangen of wegvallen van bonussen.
- (e) De indeling naar gezinssamenstelling is op basis van de aanwezigheid van kinderen tot achttien jaar en is exclusief huishoudens van gepensioneerden.

Bron: CPB ([link](#))

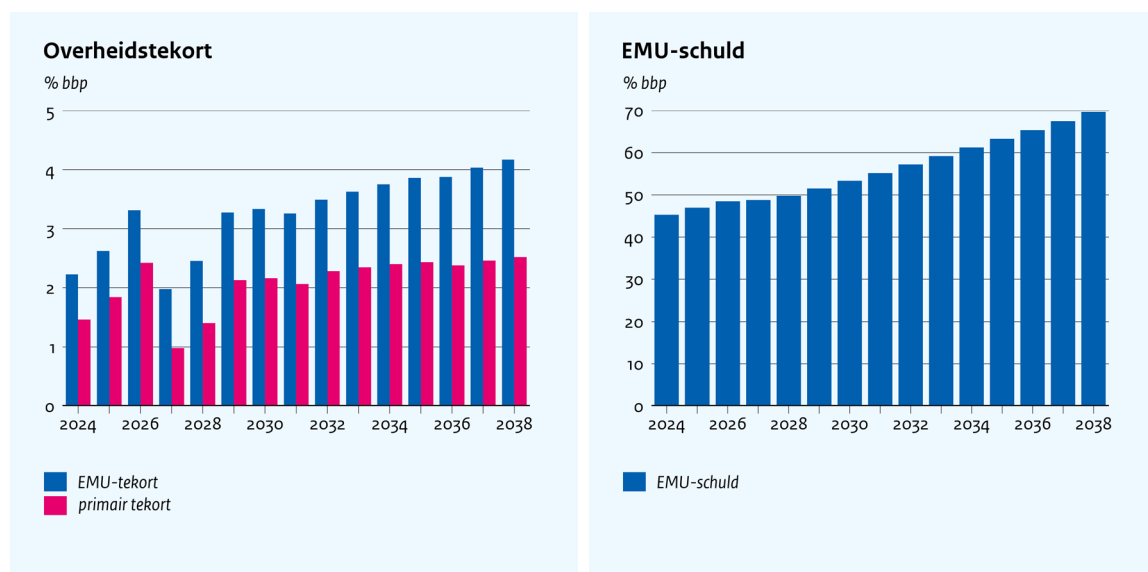
Tabel 2.1 Kerngegevens voor Nederland, 2005-2028

	2005- 2008	2009- 2012	2013- 2016	2017- 2020	2021- 2024	2025- 2028
mutaties per jaar in %						
Internationale economie						
Relevant wereldhandelsvolume goederen en diensten	6,2	1,4	3,9	1,1	4,3	2,5
Concurrentenprijs (a)	0,0	2,4	1,0	0,2	5,1	1,4
Olieprijs (dollars per vat, niveau in eindjaar)	96,3	111,1	43,6	41,8	83,0	70,4
Eurokoers (dollar per euro, niveau in eindjaar)	1,47	1,29	1,11	1,14	1,08	1,16
Lange rente Nederland (niveau in eindjaar in %)	4,2	1,9	0,3	-0,3	2,7	2,7
Volume bbp en bestedingen						
Bruto binnenlands product (bbp, economische groei)	2,9	-0,4	1,5	0,8	2,9	1,4
Consumptie huishoudens	0,8	-0,6	0,9	-0,2	3,2	1,9
Consumptie overheid	3,9	1,1	0,5	1,9	2,9	1,4
Investerings (inclusief voorraden)	5,5	-4,5	3,8	2,8	0,7	3,0
Uitvoer van goederen en diensten	5,0	2,4	4,6	2,6	2,5	2,2
Invoer van goederen en diensten	5,0	1,8	4,8	3,2	2,0	3,1
Prijzen, lonen, koopkracht en armoede						
Prijs bruto binnenlands product	2,3	0,7	0,7	2,3	5,3	2,6
Uitvoerprijs goederen en diensten	2,9	1,3	-1,8	0,7	6,7	1,0
Invoerprijs goederen en diensten	3,0	2,0	-2,3	0,4	6,7	0,7
Inflatie, nationale consumentenprijsindex (cpi)	1,7	1,8	1,1	1,7	5,0	2,7
Alternatieve cpi (koopkracht- en armoedecijfers) (b)	.	.	.	.	5,0	2,7
Inflatie, geharmoniseerde consumentenprijsindex (hicp)	1,7	1,8	0,8	1,7	5,4	2,5
Loonvoet bedrijven (per uur) (c)	2,8	2,1	1,0	3,3	4,2	4,3
Cao-loon bedrijven	2,0	1,7	1,3	2,2	4,4	3,8
Koopkracht, statisch, mediaan alle huishoudens (d,g)	0,5	-0,5	0,8	1,0	0,2	0,8
Personen in armoede (niveau in eindjaar in %) (d,e)	.	7,2	5,7	5,6	4,5	4,3
Arbeidsmarkt						
Beroepsbevolking	1,3	0,5	0,3	1,0	1,6	0,4
Werkzame beroepsbevolking	1,8	-0,1	0,2	1,6	1,9	0,2
Werkloze beroepsbevolking (in duizend personen, niveau in eindjaar)	427	622	645	465	375	460
Werkloze beroepsbevolking (niveau in eindjaar in % beroepsbevolking)	4,8	6,8	7,0	4,9	3,7	4,5
Werkgelegenheid (in uren)	1,5	-0,6	0,7	0,8	2,7	0,1
Overig						
Arbeidsinkomensquote bedrijven (niveau in eindjaar in %)	69,2	72,6	72,3	73,6	68,6	70,0
Arbeidsproductiviteit bedrijven (per uur)	1,6	0,3	0,9	0,0	0,8	1,2
Individuele spaarquote (niveau in eindjaar in % beschikbaar inkomen) (f)	-3,0	-1,2	1,4	9,3	5,6	4,6
Saldo lopende rekening (niveau in eindjaar in % bbp)	2,7	7,8	7,3	5,6	10,8	8,7
niveaus in eindjaar in % bbp						
Collectieve sector						
EMU-saldo	0,0	-3,8	0,2	-3,6	-2,2	-2,5
EMU-schuld	54,3	65,7	60,8	53,3	45,3	49,8
Collectieve lasten	36,4	36,1	38,6	39,7	38,1	38,9
Bruto collectieve uitgaven	44,3	47,6	44,2	48,1	44,5	45,2
(a) Goederen en diensten, exclusief grond- en brandstoffen. (b) Zie par. 1.4 van het 'CEP-2023-Verdieping' (link) voor meer toelichting op de alternatieve cpi-reeks en zie CBS (link). (c) De loonkostensubsidie NOW, en de continuïteitsbijdrage in de zorg, hebben een opwaarts effect op de loonvoetmutatie bedrijven in 2020 van 3,3%-punt en een neerwaarts effect van 1,6%-punt in 2021 en 2022. (d) Bij de mediane koopkrachtcijfers en de personen in armoede is rekening gehouden met de alternatieve cpi. (e) De ratio van het aantal personen in huishoudens onder de armoedegrens en het totaal aantal personen. Het niet-veel-maar-toereikend criterium van het Sociaal en Cultureel Planbureau is als armoedegrens gehanteerd. (f) Niveau; beschikbaar gezinsinkomen is inclusief collectieve besparingen. (g) Tot en met 2017-2020 is het rekenkundig gemiddelde toegepast i.p.v. de gemiddelde koopkrachtontwikkeling per jaar.						

3 Schuldprojectie 2038

De overheidsschuld loopt tot 2038 op naar 70% bbp. Dit komt door structurele primaire tekorten (tekort exclusief rentelasten) van ruim 2% bbp. Het EMU-tekort is vanaf 2029 hoger dan 3% bbp en loopt op tot 4,2% bbp in 2038. Het primair saldo verslechtert na 2029 door oplopende zorguitgaven en meer AOW-uitkeringen. Daar staat tegenover dat enkele posten, zoals het klimaatfonds en de gereserveerde middelen voor woningbouw en de agrarische sector, na 2030 uit het beeld vallen en de inkomsten van de overheid toenemen vanwege hogere belastingen op arbeid⁹ en pensioen, vooral door het afbouwen van de hypotheekrenteaftrek. De rentelasten lopen gestaag op.

Figuur 3.1 Langdurig groot overheidstekort leidt tot oplopende schuld



Bron: CPB ([link](#))

De schuldprojectie tot 2038 is vereist als onderdeel van het in te dienen Fiscal Structural Plan bij de Europese Commissie. Dit maakt deel uit van de hervorming van de regels van het Stabiliteits- en Groeipact in 2024. De plannen moeten ervoor zorgen dat de overheidsschuld tot en met 2038 onder de 60% blijft of – indien hoger dan 60% – geloofwaardig daalt. Ook moet het uitgavenpad in het plan ervoor zorgen dat het tekort tot en met 2038 onder de 3% bbp blijft. Zonder aanvullend beleid zal Nederland naar verwachting niet aan deze eisen voldoen. Zolang de realisatiecijfers van de schuld onder de 60% bbp en het tekort onder de 3% bbp blijven, lijkt de Europese Commissie overigens geen bindende maatregelen op te kunnen leggen. Op dit moment zijn er voor Nederland dus geen directe consequenties, maar om in de toekomst aan de regels te blijven voldoen, is een aanpassing noodzakelijk.

Nederland zal een Fiscal Structural Plan indienen op basis van de Miljoennota. Landen worden geacht in september een Medium-term Fiscal Structural Plan bij de Commissie in te dienen. Bij de MEV zullen we de consequenties van de nieuwe regels in meer detail toelichten.

⁹ Ten opzichte van Zorgen om morgen (2019) is een verandering doorgevoerd in de modellering van het inkomen van zelfstandigen. Eerder werd aangenomen dat het inkomen van zelfstandigen per gewerkt uur op termijn stijgt tot 80% van het uurloon van werknemers. Bij deze schuldprojectie blijft het netto gemengd inkomen van zelfstandigen per gewerkt uur op termijn op het geobserveerde huidige niveau van ongeveer 60% van het uurloon van werknemers.

Voor enkele grote beleidsopgaven is op dit moment geen structureel budget vrijgemaakt. Het klimaatfonds loopt na 2030 af¹⁰, de impuls woningbouw loopt tot en met 2028, de gelden voor de agrarische sector lopen tot en met 2030 en de middelen voor nieuwe kerncentrales staan in de boeken tot en met 2035. Voor het behalen van (additionele) beleidsdoelstellingen op onder andere het gebied van klimaat zal ook na deze jaren budget nodig zijn, tenzij veel meer dan nu voor beprijzen en normeren wordt gekozen. Dit betekent dat de schuldprojectie op dit punt een onderschatting kan zijn van de budgettaire uitdagingen.

Bij de schuldprojectie tot 2038 wordt voor de periode na 2032 gebruikgemaakt van constante arrangementen, rekening houdend met demografische ontwikkelingen.¹¹ Het uitgangspunt bij constante arrangementen is dat verschillende generaties een gelijk deel van hun inkomen afstaan aan of ontvangen van de overheid. Constante arrangementen zijn daarmee niet hetzelfde als ongewijzigd beleid. Bij ongewijzigd beleid zouden bijvoorbeeld de effectieve belastingtarieven op inkomen in de tijd toenemen. Ingezet beleid dat doorloopt na de kabinetsperiode wordt wel meegenomen. Voorbeelden hiervan zijn de afbouw van de hypotheekrenteaftrek en het beperkt indexeren van de lengte van de 2^e schijf voor AOW-gerechtigden geboren na 1945. Ook voor de zorgkosten is de aanname van constante arrangementen gehanteerd; daar is op basis van het huidige beleid te verwachten dat de kosten sneller zullen stijgen dan die aanname. Ook op dit punt is de schuldprojectie dus mogelijk een onderschatting van de budgettaire uitdagingen.

¹⁰ De omgang met het klimaatfonds wijkt af van eerdere schuldprojecties: eerder werd voor de beleidsdoelen tot en met 2050 wel al structureel geld ingeboekt.

¹¹ Zie Adema en Van Tilburg (2019), *Zorgen om morgen* ([link](#)). De rente op staatsobligaties wordt gebaseerd op de rentetermijnstructuur inclusief UFR ultimo juli 2024, zie Startnotitie Keuzes in Kaart 2022-2025 ([link](#)).