
Vergaderjaar 2025–2026

36 800

Nota over de toestand van 's rijks financiën

Nr. 1

VERANTWOORD BEGROTEN VOOR EEN STERKE ECONOMIE
Ontvangen 16 september 2025

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	3
Visuele samenvatting	5
1 Overheidsfinanciën, economie en toekomstige welvaart	9
1.1 Begrotingsdiscipline: gezonde overheidsfinanciën voor welvaart nu en later	9
1.2 Stand van de economie	11
1.3 Economische structuuranalyse	17
1.4 Overheidsfinanciën	26
2 Ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten Rijksoverheid	31
2.1 Begroting 2026	31
2.2 Uitgavenkader	31
2.3 Inkomstenkader en lasten- en koopkrachtbesluitvorming	40
2.4 Verticale toelichting EMU-saldo en ontwikkeling EMU-schuld	52
2.5 Horizontale ontwikkeling uitgaven	52
2.6 Horizontale ontwikkeling inkomsten en lasten	55
2.7 Overige ontwikkelingen binnen de Rijksbegroting	58
2.8 Realistisch ramen, onderuitputting en kasschuiven	60
2.9 Budgettair beeld 2025	63
3 Economische weerbaarheid in onzekere tijden	65
3.1 Bronnen van onzekerheid	66
3.2 Overheidsbeleid in tijden van onzekerheid: samenwerking, schokbestendigheid en stabiliteit	73
Lijst van gebruikte afkortingen en hun betekenis	79

VOORWOORD

Voor u ligt de tweede Miljoenennota van het kabinet-Schoof. Een kabinet dat vorig jaar begon met een belangrijke opdracht: oog hebben voor de zorgen van gewone Nederlanders. Voor hen zijn we aan de slag gegaan met lastenverlichting, bestaanszekerheid, een strenger asielbeleid en een beter ondernemersklimaat. Die opdracht was nog niet klaar, er is nog veel werk te doen.

U leest in deze Miljoenennota dat Nederland er nu goed voor staat. Veel Nederlanders zijn tevreden met hun leven. Er waren nog nooit zoveel mensen aan het werk. De koopkracht stijgt, de armoede daalt en de staats-schuld is laag. Maar onze welvaart en veiligheid staan in toenemende mate onder druk. Waar vrede generaties lang gewoon leek, is er al drie jaar oorlog op ons continent. Waar democratie, vrijhandel en internationale samenwerking ons veel hebben gebracht, geldt steeds vaker het recht van de sterkste. Waar Nederland de bakermat was voor veel topbedrijven, dreigen we die positie te verliezen. En we zien internationaal dat schulden en tekorten oplopen. Ook in Nederland lopen de overheidsuitgaven in de toekomst op door stijgende kosten voor zorg en sociale zekerheid. En door noodzakelijke investeringen in defensie, om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor onze veiligheid.

Dit alles maakt dat we op een keerpunt staan. Keuzes zijn nodig om te zorgen dat we een welvarend en veilig land blijven. We lijken onvoldoende te beseffen wat op het spel staat. Net zoals we onvoldoende beseffen dat we dit wel kunnen keren. Daarover ben ik optimistisch.

Daarbij is het wel nodig dat we investeren in veiligheid, ons verdien-vermogen versterken en de portemonnee van gewone Nederlanders beschermen. Het vraagt ook dat we Europees meer en beter samenwerken. En het vergt bovendien dat we ook hier in ons land in de politiek samenwerken, waarbij het gelijk van de één niet direct het ongelijk is van de ander. We zullen moeten kijken waar we elkaar kunnen vinden in het nemen van verantwoordelijkheid voor de toekomst van ons land.

Het kabinet heeft belangrijke stappen gezet. Zo zijn lastenverzwaringen teruggedraaid, is er lastenverlichting doorgevoerd en fors extra geïnvesteerd in veiligheid en defensie. Het kabinet heeft zich ingezet voor meer internationale samenwerking en de bescherming van vrijhandel. En tijdens de NAVO-top in Den Haag zijn belangrijke afspraken gemaakt om te investeren in de collectieve verdediging van Europa. Ondanks de demissionaire status van het huidige kabinet, worden ook in deze Miljoenennota een aantal acute problemen aangepakt. Zo voorkomen we dat de prijs aan de pomp stijgt. We investeren in het gevangeniswezen en het regionale ov en we draaien de bezuiniging op de onderwijskansenregeling terug. We schuiven bovendien geen rekeningen door. We laten een gezonde begroting achter en blijven inzetten op begrotingsdiscipline en trendmatig begrotings-beleid.

Het uitgangspunt is dat we afspraken nakomen, breed draagvlak zoeken en een basis leggen voor verdere samenwerking. Met de verkiezingen voor de deur is het aan een nieuw kabinet om op deze basis de verdere stappen te zetten die nodig zijn voor een sterke economie en een mooie toekomst.

De minister van Financiën,

Eelco Heinen

Samenvatting Miljoenennota 2026

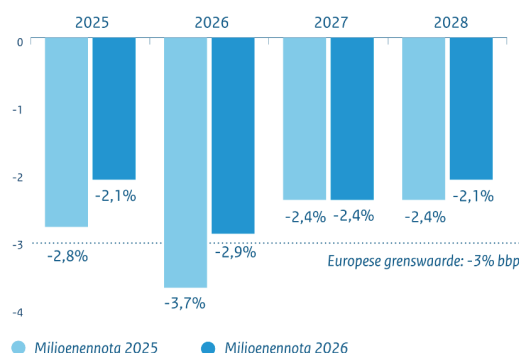
Verantwoord begroten voor een sterke economie

De Nederlandse economie en overheidsfinanciën staan er goed voor. De economie groeit en de werkloosheid en overheidsschuld zijn relatief laag. De koopkracht ontwikkelt zich positief door kabinetsbeleid en omdat de lonen harder stijgen dan de inflatie. Tegelijkertijd stijgt de economische onzekerheid door een toename van geopolitieke spanningen en handelsbelemmeringen. Ook zullen de vergrijzing en oplopende kosten voor zorg en sociale zekerheid de overheidsuitgaven op termijn omhoogstuwten. Deze uitdagingen vergen dat wij als samenleving, en ook onze economie, wendbaar en weerbaar zijn. Ter ondersteuning daarvan laat het demissionaire kabinet een gezonde begroting na en worden eerste stappen gezet om de overheidsuitgaven te beperken. Ook volgende kabinetten zullen scherpe keuzes moeten maken om te voorkomen dat de overheidsuitgaven te sterk gaan stijgen.



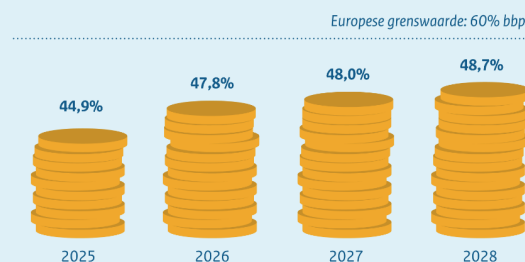
Overzicht

Ontwikkeling overheidsfinanciën in % van het bruto binnenlands product (bbp)



Overheidssaldo

Voor 2026 is de raming van het overheidssaldo -2,9% bbp. Hiermee voldoet Nederland aan de Europese afspraak van een tekort van maximaal 3% bbp.



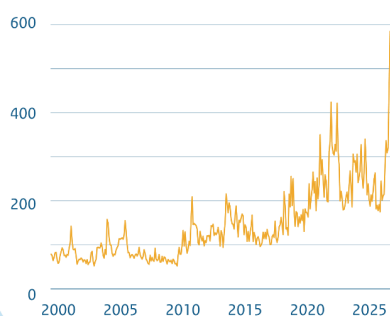
Overheidsschuld

Voor 2026 wordt de overheidsschuld geraamd op 47,8% bbp. Hiermee blijft de schuld onder de Europese grens van maximaal 60% bbp.

Onzekerheidsindex



De wereldwijde economische onzekerheid is sterk gestegen.



Augustusbesluitvorming

Het kabinet laat een gedekte begroting achter, zowel voor de uitgaven als de inkomsten.





Ontwikkelingen overheidsfinanciën op de lange termijn

In de toekomst stijgen de kosten voor onder meer:



Zorg en
sociale zekerheid



Rente op
overheidsschuld

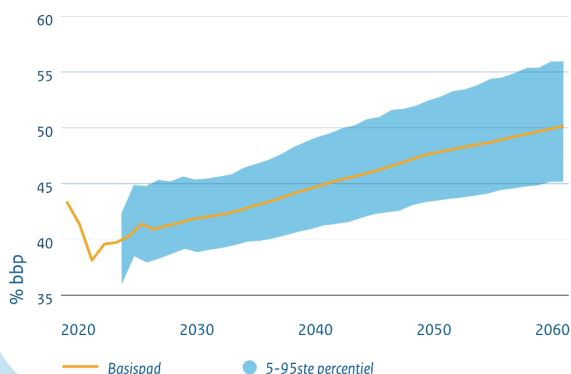


Defensie



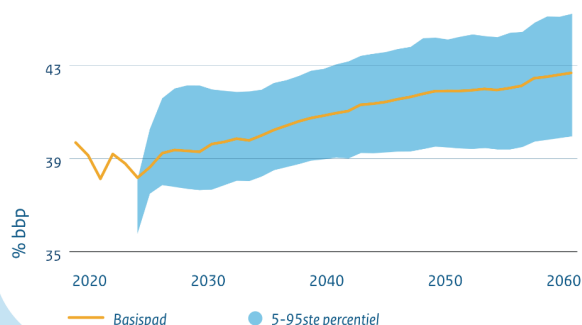
Stijging overheidsuitgaven
zonder aanvullend beleid

De omvang van de overheidsuitgaven stijgt op termijn. Het kabinet zet een eerste stap om de groei van de uitgaven structureel te beperken.



Toename belastingdruk
zonder aanvullend beleid

De belastingdruk loopt naar verwachting op bij ongewijzigd beleid: van 37% naar ongeveer 43% bbp in 2060.



Begrotingsdiscipline

Begrotingsdiscipline vormt een belangrijke randvoorwaarde voor een betrouwbare overheid en een sterke economie. Overheidsuitgaven worden uiteindelijk door de samenleving gedragen. In de Miljoenennota 2026 zijn alle tegenvallers en extra uitgaven gedekt. Hierdoor worden er geen rekeningen doorgeschoven naar latere generaties.



Dit kabinet heeft een eerste stap gezet naar het beperken van de groei van de overheidsuitgaven. Maar ook komende kabinetten zullen maatregelen moeten treffen om te voorkomen dat de overheidsschuld te veel toeneemt of de belastingen te hoog worden.





Stand van de Nederlandse economie

De Nederlandse economie staat er goed voor. Nederland is de 5^e economie van de EU en de 18^e economie ter wereld. Vergeleken met andere landen is de arbeidsparticipatie hoog en de werkloosheid laag. Nederland profiteert als open economie van internationale en Europese samenwerking en handel. In 2026 zal de economie naar verwachting verder groeien, zullen de lonen stijgen en blijft de werkloosheid laag. Op langere termijn kent de Nederlandse economie ook uitdagingen, waaronder de vergrijzing en de afnemende productiviteitsgroei.

Kenmerken Nederlandse economie



Binnen de EU heeft Nederland het **4^e hoogste bbp per hoofd** van de bevolking.

85%

85% van de Nederlanders is tevreden met het leven.



Nederland is de **6^e grootste goederen-exporteur ter wereld** en de **9^e grootste dienstenexporteur**.

35%

Nederland is een **handelsland**: ruim 35% van het Nederlandse bbp wordt verdiend door handel.

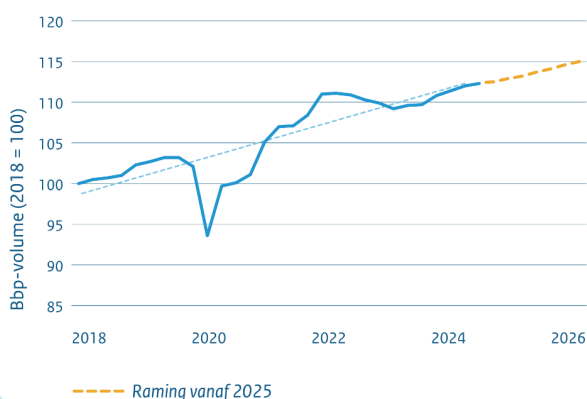
73,1%

Arbeidsparticipatie is hoog: met 73,1% heeft Nederland de hoogste arbeidsparticipatie van de EU.

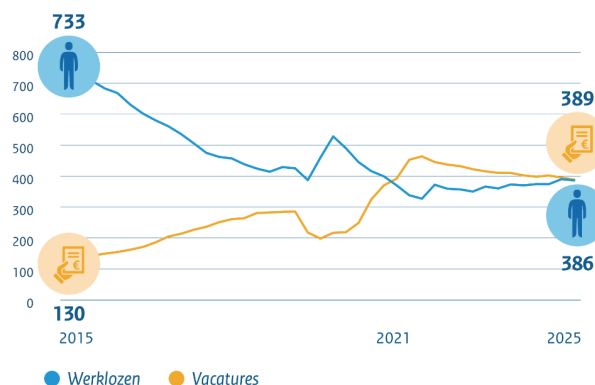


Ontwikkelingen economie

Economische groei

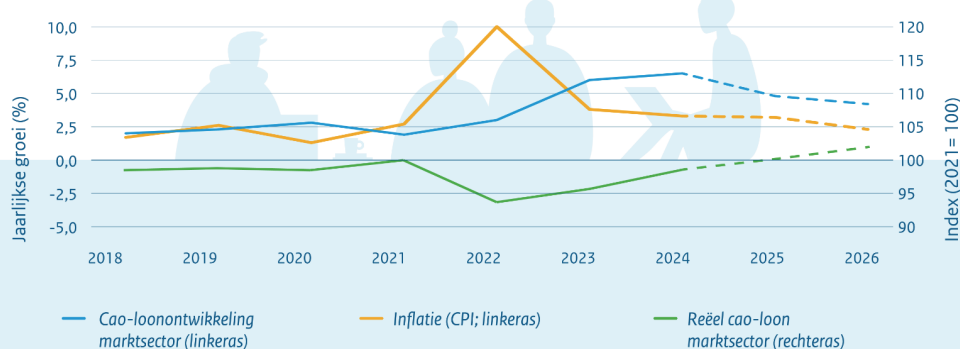


Werkloosheid en vacatures (aantal x1000)



Groei reële lonen

De lonen groeien naar verwachting ook in 2025 en 2026 harder dan de inflatie. Hierdoor liggen de reële lonen weer op het niveau van voor de energiecrisis.





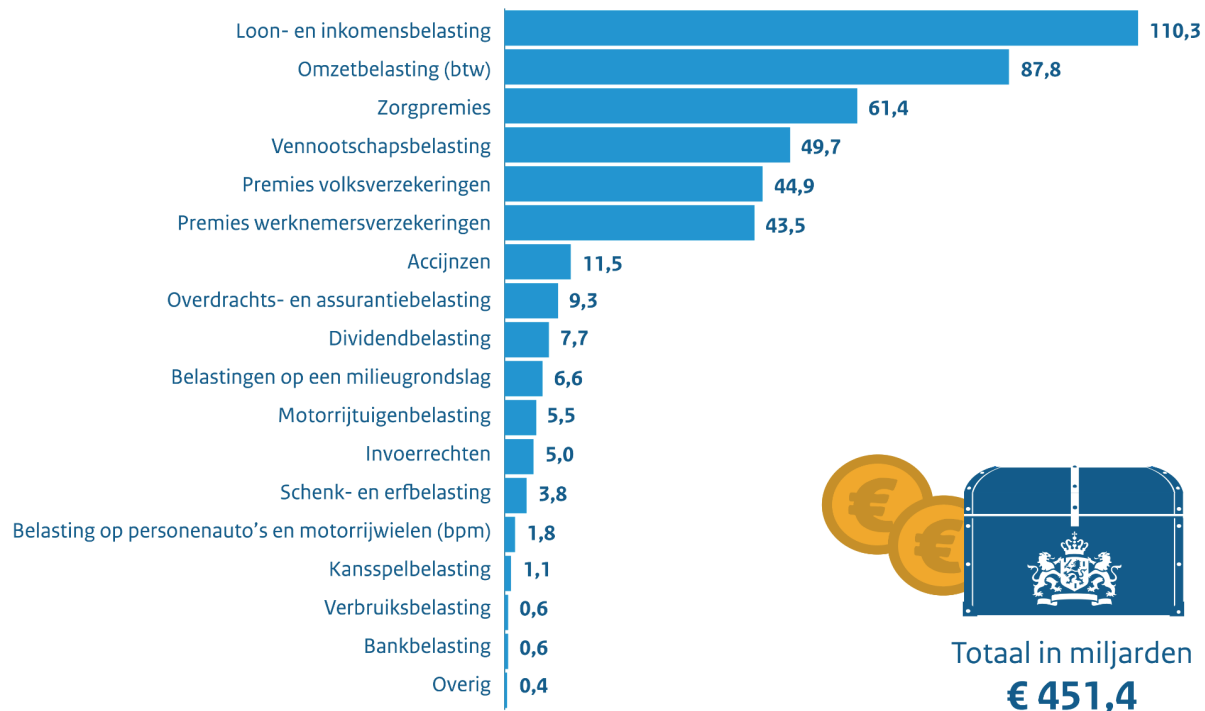
Rijksbegroting 2026



Uitgaven (in miljarden euro's)



Inkomsten (in miljarden euro's)



1 OVERHEIDSFINANCIËN, ECONOMIE EN TOEKOMSTIGE WELVAART

Een sterke economie en gezonde overheidsfinanciën vormen de basis voor onze huidige en toekomstige welvaart. De Russische agressieoorlog tegen Oekraïne, spanningen in het Midden-Oosten, geopolitieke verschuivingen en handelsconflicten laten het belang zien van een weerbare economie. Zeker voor een open en internationaal georiënteerd land als Nederland. De vrede, veiligheid en vrijheid die we al decennia kennen zijn niet meer vanzelfsprekend. Ondanks zijn demissionaire status blijft het kabinet zich inzetten voor urgente ontwikkelingen en belangrijke thema's die niet kunnen wachten. Tijdens de NAVO-top hebben de NAVO-bondgenoten afgesproken om stapsgewijs te groeien naar besteding van 5% van het bruto binnenlands product (bbp) aan defensie-uitgaven (3,5% bbp) en bredere veiligheid- en defensiegerelateerde uitgaven (1,5% bbp). Deze norm moet uiterlijk in 2035 behaald worden. Daarnaast verlengt het kabinet de verlaging van de brandstofaccijnzen met een jaar. Ook gaat de koopkracht van huishoudens er in 2026 in doorsnee met +1,3% op vooruit. Aan de uitgavenkant is onder andere besloten om het afschaffen van de onderwijskansenregeling terug te draaien en wordt de korting op het regionaal openbaar vervoer (de Brede Doeluitkering) met een jaar uitgesteld en gedeeltelijk gedempt in 2027. Het kabinet laat een gedeekte begroting achter.

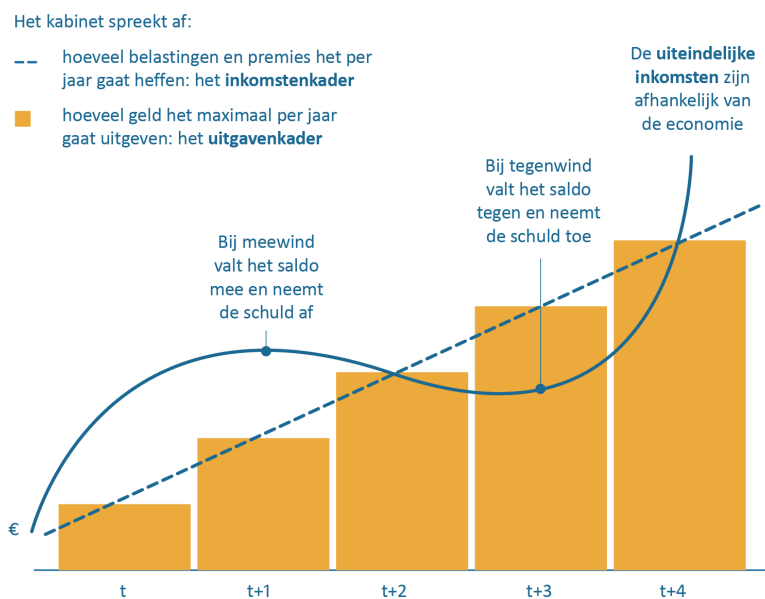
1.1 Begrotingsdiscipline: gezonde overheidsfinanciën voor welvaart nu en later

Begrotingsdiscipline is een belangrijke randvoorwaarde voor een betrouwbare overheid en een sterke economie. De overheidsschuld is met 43,7% bbp zowel in historisch als internationaal perspectief laag. Tegelijkertijd moet deze gunstige uitgangspositie niet leiden tot een afname van de begrotingsdiscipline. Op termijn zullen de overheidsfinanciën bij ongewijzigd beleid verslechteren, onder meer als gevolg van toenemende vergrijzingslasten en stijgende rentelasten. Dit demissionaire kabinet (hierna: kabinet) kiest voor begrotingsdiscipline en beperkt de groei van de overheidsuitgaven vanaf 2027. Volgende kabinetten zullen dat ook moeten doen om de schuldquote te stabiliseren. Alle overheidsuitgaven worden uiteindelijk door de samenleving gedragen en dat vraagt om een kritische afweging. Het is belangrijk om goede voorzieningen te realiseren voor de burgers en bedrijven van nu en in de toekomst. Dat kan niet zonder begrotingsdiscipline.

Door vast te houden aan afgesproken budgetten draagt het kabinet bij aan solide overheidsfinanciën, voorspelbaarheid en stabiliteit. In Nederland voeren we trendmatig begrotingsbeleid. Om de overheidsfinanciën gedurende de kabinetsperiode te beheersen, maakt elk kabinet bij de start afspraken over wat er in één jaar maximaal mag worden uitgegeven (het uitgavenkader) en hoe hoog de beleidsmatige aanpassing van de belastingen en premies mag zijn (het inkomstenkader). Deze afspraken geven duidelijke grenzen waarbinnen het begrotingsbeleid kan plaatsvinden. Dit biedt houvast aan Nederlandse burgers en bedrijven. Daarbij weegt het kabinet verschillende keuzemogelijkheden zorgvuldig tegen elkaar af. Deze kaders zijn ook leidend in de huidige demissionaire staat van dit kabinet totdat een volgende regering nieuwe kaders zal vaststellen. Daarom was ook tijdens de augustusbesluitvorming het sluiten van de budgettaire kaders binnen de begrotingshorizon het uitgangspunt.

Trendmatig begrotingsbeleid draagt bij aan het stabiliseren van de economie. Aan de uitgavenkant geeft het kabinet, als het economisch tij meezit, niet meer uit dan het afgesproken uitgavenkader. Aan de andere kant hoeft er ook niet te worden bezuinigd als de werkloosheids- en bijstandsuitgaven hoger uitvallen wanneer het economisch tij tegenzit. Datzelfde geldt voor de inkomsten: als de belastinginkomsten door een economische neergang tegenvallen, dan hoeven deze niet te worden gedekt. Anderzijds geeft het kabinet toenemende belastinginkomsten in economisch goede tijden niet uit. De extra inkomsten worden in plaats daarvan gebruikt om buffers te creëren voor minder goede tijden. Dit mechanisme heeft de overheid in staat gesteld om wanneer het echt nodig was, de gevolgen van crises te dempen voor burgers en bedrijven. Voorbeelden hiervan zijn de corona- en energiecrisis.

Figuur 1 Trendmatig begrotingsbeleid en automatische stabilisatie



Bron: ministerie van Financiën

Het kabinet hecht aan de Europese referentiewaarden voor het tekort (3% bbp) en de schuld (60% bbp). Deze referentiewaarden vormen de grenzen van wat volgens het Europese begrotingsraamwerk is toegestaan. Door te voldoen aan deze referentiewaarden is Nederland in staat om trendmatig begrotingsbeleid te voeren zonder dat de Raad van de Europese Unie, op aanbeveling van de Europese Commissie, handhavingmaatregelen kan opleggen. Dat voorkomt dat ad-hocingrepen nodig zijn om binnen de referentiewaarden te blijven, waarmee het mogelijk blijft om bij besluitvorming te focussen op de lange termijn. In de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) is dan ook expliciet vastgelegd dat het trendmatig begrotingsbeleid wordt gevoerd met inachtneming van de Europese referentiewaarden. Gedurende de meerjarenperiode (ramingsperiode in deze Miljoenennota) blijven het saldo en de schuld naar verwachting binnen de referentiewaarden.

Een trefzekere raming van het EMU-saldo is dus een belangrijke basis voor het vaststellen van de kaders. De afgelopen jaren waren er grote verschillen tussen de verwachte en gerealiseerde EMU-saldi. De Expertgroep realistisch ramen (hierna: de Expertgroep) heeft onderzocht wat de oorzaken hiervan waren.¹ Het kabinet neemt alle aanbevelingen over en voert momenteel verbeteringen door (zie hoofdstuk 2).² Desondanks zullen er altijd ramingsafwijkingen blijven bestaan, zo stelt de Expertgroep ook. Daarnaast kan het meevallende beeld van de afgelopen jaren ook omslaan, zeker gezien de grote internationale onzekerheid.

De huidige geopolitieke context en economische onzekerheid onderstrepen het belang van vasthouden aan trendmatig begrotingsbeleid. De voortdurende Russische agressieoorlog tegen Oekraïne, verschuivende geopolitieke verhoudingen en wereldwijde handelsspanningen brengen risico's voor de Nederlandse economie met zich mee. Mochten deze risico's zich materialiseren, dan dempen de automatische stabilisatoren in de begroting de negatieve effecten voor burgers en bedrijven. Dit onderstreept het belang van buffers en het vasthouden aan de budgettaire kaders.

1.2 Stand van de economie

De Nederlandse economie groeit naar verwachting door met 1,6% in 2025 en 1,4% in 2026.³ Dit komt volgens het Centraal Planbureau (CPB) vooral door hogere consumptieve bestedingen van huishoudens en de overheid. In 2024 groeide de Nederlandse economie met 1,1%. Daarbij is de uitgangspositie van Nederland goed: de werkloosheid en overheidsschuld zijn relatief laag. Daarnaast is het inkomen per hoofd van de bevolking in vergelijking met andere Europese landen hoog. Nederland profiteert als open economie van internationale en Europese samenwerking en handel. Tegelijkertijd is Nederland wel gevoelig voor internationale ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het gebied van wereldhandel. De economische vooruitzichten zijn daarom omgeven met extra onzekerheid door de actuele geopolitieke spanningen en handelsbelemmeringen. In het licht van de geografische ligging zullen gezamenlijk de gevolgen van de handelsspanningen voor de Caribische delen van het Koninkrijk nauwlettend in de gaten worden gehouden. Op 27 juli kwamen de Europese Unie (EU) en de Verenigde Staten (VS) tot handelsafspraken.⁴ De VS voeren een algemene heffing van 15% in op Europese goederen, terwijl de EU geen tegenheffingen invoert. Enkele (strategische) productgroepen zijn uitgezonderd van deze algemene heffing.

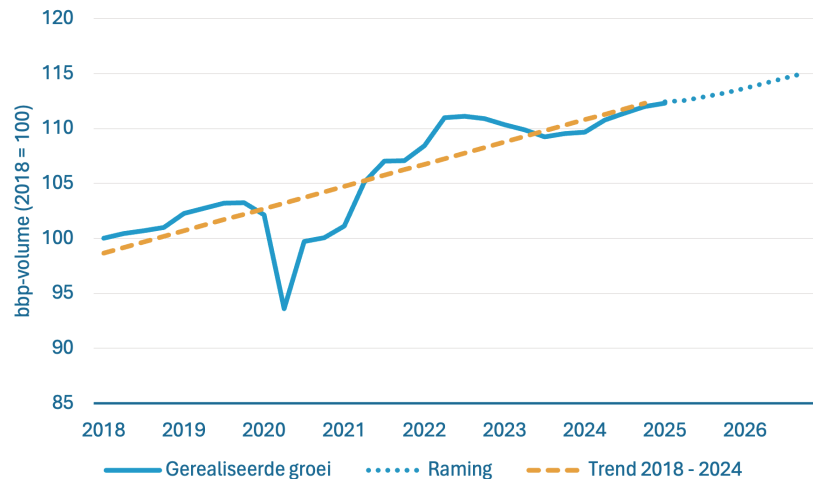
¹ Expertgroep realistisch ramen (2025). Op drift of op koers? Analyses en aanbevelingen om beter te ramen en begroten ([link](#)).

² Kabinetsreactie rapport Expertgroep realistisch ramen ([link](#)).

³ CPB (2025). Macro-Economische Verkenning.

⁴ European Commission (2025). EU-US trade deal explained ([link](#)).

Figuur 2 Bbp-groei (realisatie en raming)



Bron: CPB

Wereldwijd worden groeiverwachtingen neerwaarts bijgesteld in reactie op de toenemende geopolitieke onzekerheid en afname van vertrouwen.

De groei van de mondiale economie (2,9% in 2026)⁵ blijft naar verwachting achter bij die van de afgelopen decennia (3,6% gemiddeld). Hoewel een wereldwijde recessie is uitgebleven en de inflatie langzaam afneemt, blijft de internationale economische omgeving onzeker. Zo blijft het kabinet Oekraïne onverminderd steunen in de Russische agressieoorlog tegen Oekraïne. Deze oorlog heeft niet alleen geleid tot grote humanitaire en financieel-economische schade in de regio zelf, maar vormt ook een bedreiging voor de veiligheid en macro-economische stabiliteit van Europa, evenals voor mondiale energie- en voedselmarkten. Ook de spanningen in het Midden-Oosten kunnen via hogere energieprijzen en verstoorde handelsroutes de wereldeconomie onder druk zetten. De onduidelijkheid over handelstarieven draagt recent sterk aan bij aan de onzekerheid.

De wereldwijde handelsspanningen hebben voornamelijk gevolgen voor de Nederlandse economie door toegenomen onzekerheid.

Wereldwijd is de onzekerheid sterk gestegen het afgelopen jaar, zie figuur 3. Dit heeft ook te maken met de importheffingen vanuit de VS. Deze heffingen hebben echter een beperkte directe impact op de Nederlandse uitvoer, omdat slechts 5,9% van de Nederlandse goederenexport de VS als bestemming heeft.⁶ Bovendien hebben de VS voor veel van deze producten niet direct een substituuut voorhanden. Ook zijn de directe blootstellingen van Nederlandse financiële instellingen aan Amerikaanse financiële markten redelijk beperkt.⁷ Anderzijds is Nederland via internationale waardeketens sterker blootgesteld aan het Amerikaanse handelsbeleid.⁸ De economische impact wordt daarom voornamelijk veroorzaakt door de onzekerheid over de hoogte van de importheffingen en bredere geopolitieke verschuivingen. Bij onzekerheidsschokken stellen bedrijven investeringen uit omdat de opbrengsten onzekerder zijn of schalen deze af

⁵ CPB (2025). Concept-Macro Economische Verkenning 2026 ([link](#)).

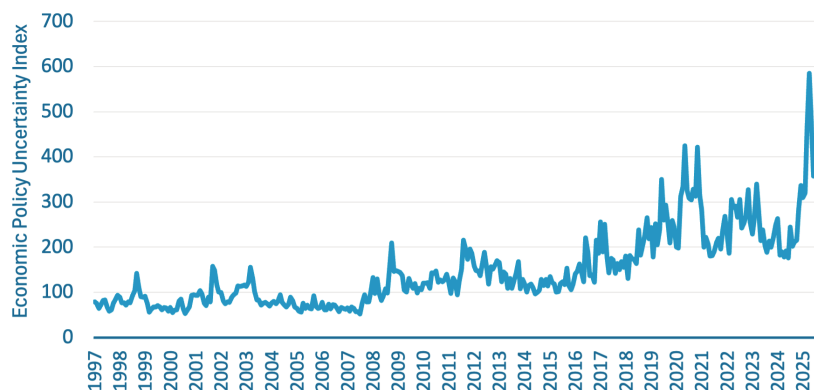
⁶ CPB (2025). Economische effecten van importheffingen ([link](#)).

⁷ CPB (2025). De financiële verwevenheden van Nederland met de Verenigde Staten ([link](#)).

⁸ Konietzny et al. (ESB, 2025). Nederland is via derde landen sterk blootgesteld aan handelsbeleid VS ([link](#)).

omdat de financieringskosten stijgen. Sinds het voorjaar van 2023 ligt het producentenvertrouwen onder het langjarig gemiddelde. Aan het begin van 2025 daalde het producentenvertrouwen sterk; in augustus is het vertrouwen weer toegenomen.⁹ Investerings dempten in 2023 en 2024 de economische groei. Investerings dalen dit jaar naar verwachting met 0,7% door aanhoudende onzekerheid. Volgend jaar groeien de investeringen volgens de raming met 3,2%. De raming van de groei van de wereldhandel en de Nederlandse export van goederen en diensten is ten opzichte van het voorjaar neerwaarts bijgesteld, maar er blijft sprake van groei in 2025 en 2026. De relevante wereldhandel groeit met 2% in 2026, de uitvoer met 1,5%. De financiële markten lijken vooralsnog niet flink geraakt door actuele gebeurtenissen. Hoofdstuk 3 gaat verder in op de gevolgen en bronnen van onzekerheid.

Figuur 3 Indicator voor wereldwijde onzekerheid over economisch en handelsbeleid



Bron: Economic Policy Uncertainty Index

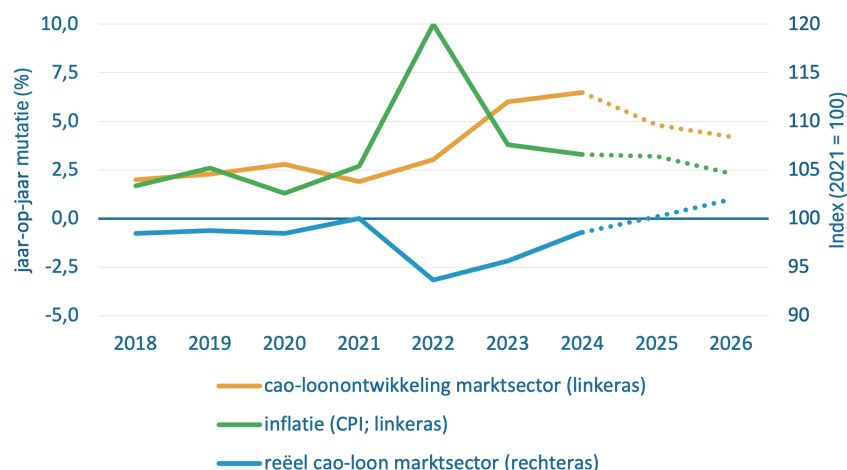
De koopkracht in Nederland ontwikkelt zich positief door kabinetsbeleid en omdat de lonen harder stijgen dan de inflatie. In 2023 is een forse cao-loonstijging van 5,9% ingezet in reactie op de recordhoge inflatie (Consumentenprijsindex, CPI) van 10% in 2022. In 2024 stegen de cao-lonen zelfs met 6,7%, de hoogste loonstijging in veertig jaar. Naar verwachting stijgen de lonen ook in 2025 en 2026 door met respectievelijk 4,9% en 4,2%. Deze loonstijgingen liggen sinds 2023 boven de gerealiseerde en verwachte inflatie. De reële lonen liggen weer op het niveau van voor de energiecrisis (zie figuur 4). Ook lastenverlichtingen tijdens deze kabinetsperiode via de inkomstenbelastingen en de verhoging van de toeslagen dragen bij aan de verbeterde koopkracht. In 2025 komt de mediane koopkrachtontwikkeling uit op +0,7% en in 2026 op +1,3%. Hiermee neemt ook de armoede naar verwachting af van 2,9% in 2025 naar 2,6% in 2026. De inflatie bedraagt dit jaar naar verwachting 3,2% en neemt volgend jaar af naar 2,3%. Dit is nog wel hoger dan de inflatiedoelstelling van de Europese Centrale Bank (ECB) van 2% en hoger dan het eurozonegemiddelde.¹⁰ Het verschil met de eurozone komt mede door de hoog blijvende loongroei en de sterkere conjuncturele ontwikkelingen in Nederland.¹¹

⁹ CBS (2025). Vertrouwen producenten verbetert in augustus ([link](#)).

¹⁰ De Europees vergelijkbare inflatiemaatstaf is de geharmoniseerde consumentenprijsindex (HICP). Volgens de CPB-raming bedraagt de HICP dit jaar 2,9% en in 2026 2,1%. De ECB-raming ([juni 2025](#)) voor het eurozonegemiddelde bedraagt 1,6% in 2026.

¹¹ Zie voor verdere toelichting: Rijksoverheid (2025). Een nadere analyse van de Nederlandse inflatie ([link](#)).

Figuur 4 Ontwikkeling lonen en inflatie



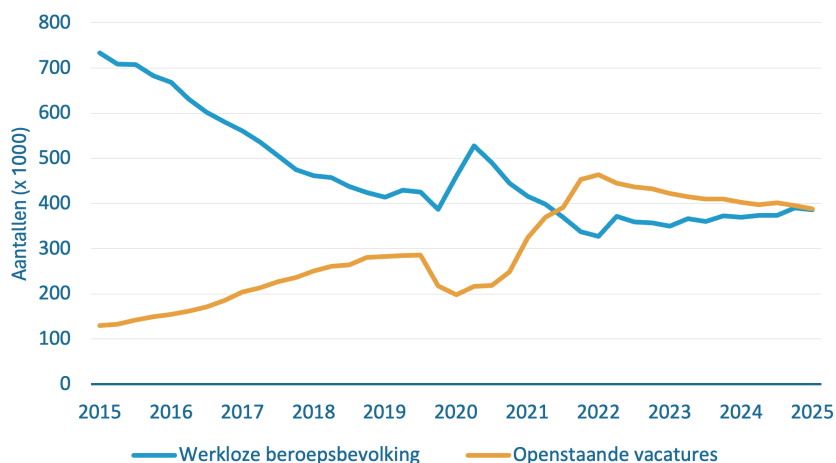
Bron: CPB

Het consumentenvertrouwen is laag, maar bestedingen groeien. Dit hangt samen met de stijging van de reële inkomens, waardoor de consumptie naar verwachting in 2025 groeit met 2,1% en in 2026 met 2,3%. Het Nederlandse consumentenvertrouwen ligt sinds mid-2024 beneden het meerjarige gemiddelde. Vooral het oordeel over de economische situatie de afgelopen en komende 12 maanden (het economische klimaat) is negatief en slechter dan voorheen. Het oordeel over de eigen financiële situatie (koopbereidheid) is ook negatief, maar een stuk gunstiger dan het oordeel over het economisch klimaat.¹²

De werkloosheid blijft laag, maar de spanning op de arbeidsmarkt neemt iets af. De arbeidsparticipatie is historisch hoog en de werkloosheid was in 2024 3,7%. Het CPB raamt een werkloosheid van 3,8% in 2025 en 4% in 2026. Sinds 2021 zijn er meer vacatures dan werklozen. Dit zorgt voor spanning op de arbeidsmarkt. Deze spanning bereikte een hoogtepunt in het tweede kwartaal van 2022 met 142 vacatures per 100 werklozen. In het tweede kwartaal van 2025 daalde de spanning tot 101 vacatures per 100 werklozen. Dit houdt echter niet in dat voor (bijna) alle werklozen een geschikte vacature te vinden is. Er is vaak sprake van een mismatch tussen in vacatures gevraagde vaardigheden en die van werkzoekenden.

¹² CBS (2025). Consumenten even negatief in augustus ([link](#)).

Figuur 5 Openstaande vacatures en werkloze beroepsbevolking (seizoengecorrigeerd)



Bron: CBS

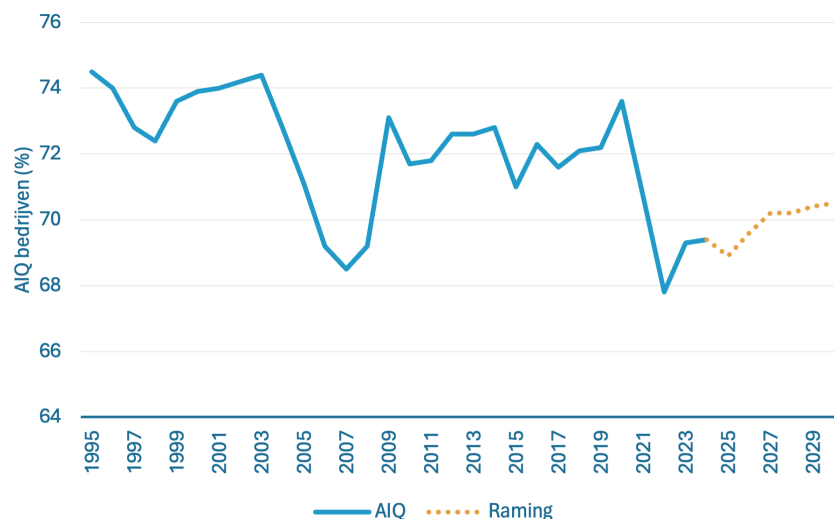
Het deel van het nationaal inkomen dat naar werkenden gaat (arbeidsinkomensquote, AIQ), is de afgelopen jaren gedaald, maar zal naar verwachting weer deels herstellen. De AIQ kijkt uitsluitend naar het primair inkomen, de beloning die wordt verdiend aan het beschikbaar stellen van arbeid en kapitaal. Hierdoor wordt geen rekening gehouden met herverdeling van inkomens door de overheid via belastingen en toeslagen. De AIQ liet tussen 2020 en 2023 een sterke daling zien (4,3%-punt) doordat winsten harder stegen dan lonen door een relatief trage loonontwikkeling. Daarnaast kan de recente daling van de AIQ deels worden verklaard door samenstellings-effecten van sectoren, doordat het aandeel van kapitaalintensieve sectoren (dus met een lage AIQ) is toegenomen. Ook boekhoudkundige factoren spelen een rol.¹³ Het CPB verwacht dat de AIQ de komende jaren licht toeneemt door de sterke loonontwikkeling die doorzet in de komende jaren. In de periode vanaf 1950 was de ontwikkeling van de AIQ redelijk stabiel, al zien we vanaf 1995 een afname.¹⁴ Hierna gaan we in op de factoren van deze langjarige daling.¹⁵

¹³ CPB (2025). Centraal Economisch Plan 2025 ([link](#)); zie kader 'Daling van de AIQ nader belicht'.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld: SEO (2020). De AIQ in Nederland: een overzicht. ([link](#)).

¹⁵ Toezegging aan het lid Van Apeldoorn (SP) tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen van de Eerste Kamer om de toelichting op de arbeidsinkomensquote te verdiepen (*Handelingen I 2024-2025, nr. 8, item 9 - blz. 15-16*. [link](#)) en het debat over de Voorjaarsnota 2025.

Figuur 6 Verloop van AIQ bedrijven (realisatie en raming)



Bron: CPB

Er zijn meerdere factoren die de trendmatige daling van de AIQ sinds 1995 kunnen verklaren, maar vooralsnog ontbreekt robuust bewijs hiervoor.

Een van de mogelijke verklaringen is dat fricties, zoals zoekkosten, de dynamiek op de arbeidsmarkt beperken. Hierdoor kunnen werkgevers het loon lager zetten dan het gangbare marktloon zonder daarbij substantieel werknemers te verliezen.¹⁶ Het kost immers tijd en moeite om een nieuwe baan te vinden. Daarnaast kunnen voorkeuren voor de huidige werkplek (zoals locatie en secundaire arbeidsvoorwaarden) drempels voor baanwisselingen opwerpen. Ook instituties zoals het concurrentiebeding en baangerelateerde werkzekerheden spelen waarschijnlijk een rol. Daarnaast zijn enkele lokale, sectorspecifieke arbeidsmarkten sterk geconcentreerd in Nederland. Deze concentratie is echter niet toegenomen en is daarom een onwaarschijnlijke verklaring voor de loonontwikkeling. Ook flexibilisering van de arbeidsmarkt kan een oorzaak zijn van een dalende AIQ. DNB-onderzoek vindt dan ook een negatieve correlatie tussen de flexibele schil en de AIQ in een bedrijfstak.¹⁷ Een mogelijke verklaring hiervoor is dat werkenden met een flexibel contract een zwakkere onderhandelingspositie hebben. Onderzoek naar het effect van globalisering, technologische ontwikkeling, vakbondsmacht en sociale overheidsuitgaven op de AIQ heeft geen duidelijke, robuuste relaties opgeleverd.¹⁸

Het is niet verstandig beleidsdiscussies te voeren enkel op basis van de AIQ. Onder economen is debat over de bruikbaarheid van de AIQ voor beleidsdiscussies over de loonontwikkeling en de verdeling van het nationaal inkomen, omdat er geen consensus bestaat over een optimaal niveau van de AIQ. Daarnaast is de AIQ gevoelig voor verschillen in definities en rekenmethodes.¹⁹ De productiviteitsontwikkeling kan ook

¹⁶ CPB (2020). Marktmacht op de Nederlandse arbeidsmarkt ([link](#)).

¹⁷ DNB (2018). Achtergrondnotitie bij DNBulletin «Flexibilisering arbeidsmarkt gaat gepaard met daling arbeidsinkomensquote» ([link](#)).

¹⁸ CPB (2018). De loongroei, een internationale macro-analyse ([link](#)).

¹⁹ De AIQ voor de gehele economie neemt alle bedrijfstakken mee. Deze berekening is echter weinig zinvol omdat de sectoren overheid en onderwijs nagenoeg geen winst maken (een AIQ van 100). Het niet-meenemen van deze twee bedrijfstakken resulteert in de AIQ bedrijven, die een beeld geeft van het marktdeel van de Nederlandse economie. Ten slotte laat de AIQ marktsector ook

als richtsnoer worden gebruikt voor uitspraken over de loonvorming of over het gewenste loon of de gewenste dynamiek.²⁰ Deze maatstaf kampt echter ook met methodologische beperkingen. Wanneer mensen die wat minder productief zijn ook gaan werken, drukt dit namelijk de gemiddelde arbeidsproductiviteit. Hogere werkgelegenheid is anderzijds van grote waarde; werkloosheid heeft zowel economisch als maatschappelijk verschillende negatieve neveneffecten. Voor een volledig beeld moeten daarom ook bredere welvaartsindicatoren meegenomen worden in beleidsdiscussies, zoals de nettoarbeidsparticipatie en het besteedbaar inkomen (zie paragraaf 1.3.1).

1.3 Economische structuuranalyse

De Raad van State en het parlement hebben verzocht om in deze Miljoenennota in te gaan op de structuur van de economie; deze paragraaf geeft hier invulling aan.²¹ De analyse gaat onder meer in op de factoren en kenmerken van de economie die tot nu toe de groei hebben bepaald en van invloed zijn op de toekomstige groei. Daarbij zorgt de overheid via de juiste randvoorwaarden – bijvoorbeeld een goed opgeleide bevolking, moderne fysieke en digitale infrastructuur, en een passende regel- en belastingdruk – voor een land waarin burgers en bedrijven de ruimte krijgen om hun talenten en verdienvermogen zo goed mogelijk te benutten.

1.3.1 Kenmerken van de Nederlandse economie

Nederlanders zijn over het algemeen tevreden met hun leven. Zo is zo'n 85% van de mensen tevreden met hun opleidingskansen, werk, woning en woonomgeving. Ook is 79,8% van de volwassenen tevreden met hun sociale leven. Daarnaast heeft 62,9% van de bevolking veel vertrouwen in instituties in 2024.²² Dat is hoog vergeleken met andere EU-landen. Ook de kwaliteit van Nederlandse publieke instituties is hoog vergeleken met die van andere landen.²³ Het vertrouwen in ambtenaren, de Tweede Kamer, gemeenteraden en de Europese Unie is van 2023 op 2024 toegenomen.²⁴ De levensverwachting van Nederlanders ligt al jaren boven het gemiddelde van Europa en is met 81,9 jaar relatief hoog.²⁵

Nederland is een open en hoogproductieve markteconomie. Ondanks de kleine oppervlakte is Nederland de vijfde economie van de Europese Unie en de achttiende ter wereld.²⁶ Vanwege het relatief hoge bbp per capita, 63 duizend euro in 2024, hebben huishoudens veel te besteden.²⁷ Ook hoort het mediaan besteedbaar inkomen per huishouden bij de kopgroep van de EU.²⁸ Daarnaast is het niveau van de arbeidsproductiviteit in Nederland internationaal gezien hoog. Figuur 7 laat zien dat in vrijwel alle bedrijfstakken het

de zorg, delfstoffenwinning, de verhuur van en handel in onroerend goed, en de financiële dienstverlening buiten beschouwing. De AIQ marktsector ligt hoger dan de AIQ bedrijven. Het CPB maakt gebruik van de AIQ bedrijven.

²⁰ SEO (2020). De AIQ in Nederland: een overzicht. ([link](#)); SER (2025). Samenwerken voor arbeidsproductiviteitsgroei ([link](#)).

²¹ Deze structuuranalyse is toegezegd in het Nader rapport over de ontwerp-Miljoenennota 2025 ([link](#)).

²² CBS (2025). Welzijn; kerncijfers, persoonskenmerken ([link](#)).

²³ CBS (2025). Monitor Brede Welvaart en SDG's 2025 ([link](#)).

²⁴ CBS (2025). Vertrouwen in mensen en in organisaties; persoonskenmerken ([link](#)). Het vertrouwen in ambtenaren, gemeenteraden en de Europese Unie ligt ook boven het langjarig gemiddelde.

²⁵ Cijfers gaan over de levensverwachting bij geboorte in 2024. Zie CBS (2025). Overlijden ([link](#)).

²⁶ IMF (2025). World Economic Outlook database: April 2025 ([link](#)).

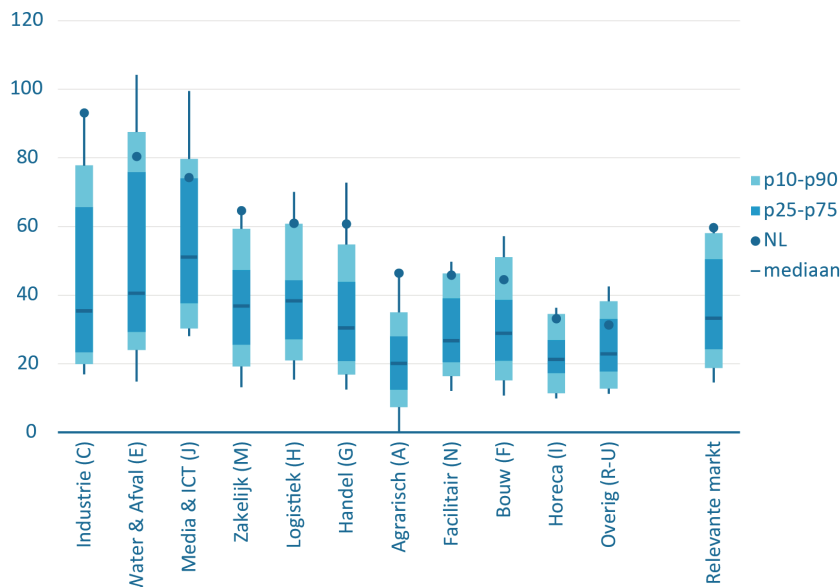
²⁷ CBS (2025). Bbp, productie en bestedingen ([link](#)).

²⁸ Eurostat (2025). Besteedbaar inkomen per huishouden ([link](#)).

productiviteitsniveau in de kopgroep van het eurogebied ligt.²⁹ Daarnaast is in Nederland de collectieve sector een belangrijk onderdeel van de economie en de samenleving.

Figuur 7 Verdeling productiviteitsniveau per bedrijfstak - Nederland vergeleken met het eurogebied (2023)

Bruto toegevoegde waarde (euro) per gewerkt uur; in werkelijke prijzen



Bron: DNB

De toename van de arbeidsparticipatie is belangrijk voor de recente groei van de Nederlandse economie. Tussen 1995 en 2024 is de Nederlandse economie 77% groter geworden. Een belangrijke oorzaak van deze groei is de toename in de arbeidsparticipatie. Met een nettoarbeidsparticipatie van 73,1% in het eerste kwartaal van 2025 heeft Nederland de hoogste arbeidsparticipatie van de EU.³⁰ Tien jaar geleden lag de arbeidsparticipatie nog rond de 66%. Doordat meer mensen werken, groeit de economie. De toename van de arbeidsparticipatie komt voornamelijk doordat meer vrouwen, ouderen en jongeren zijn gaan werken. Dit heeft te maken met toegenomen opleidingsniveaus, veranderende rolpatronen in de maatschappij over werk, een betere aansluiting op de arbeidsmarkt en de stijging van de (gezonde) levensverwachting.³¹ Anderzijds ligt het aantal gewerkte uren per werkende in Nederland laag vergeleken met andere Europese landen, omdat relatief veel mensen in deeltijd werken. De gemiddelde werknemer werkt 32,1 uur per week, ten opzichte van het EU-gemiddelde van 36 uur per week.³² Het aantal gewerkte uren in de economie per hoofd van de bevolking ligt daarentegen in internationaal opzicht hoog, gegeven de hoge arbeidsparticipatie. Deze maatstaf houdt

²⁹ DNB (2025). Koploper of hekkensluiter? De Nederlandse arbeidsproductiviteitsgroei in internationaal en sectoraal perspectief ([link](#)).

³⁰ CBS (2025). Arbeidsdeelname; kerncijfers sezoengecorrigeerd ([link](#)); Eurostat (2025). Arbeidsparticipatie ([link](#)).

³¹ CPB (2023). De Nederlandse economie in historisch perspectief ([link](#)); CPB (2018). Arbeidsparticipatie ([link](#)).

³² Eurostat (2025). People in the EU worked on average 36 hours per week ([link](#)).

rekening met de gemiddelde duur van de werkweek, het aantal werkenden en de lengte van het werkzame leven. Hieruit blijkt dat de gemiddelde Nederlander vijftig uur meer werkt per jaar dan de gemiddelde Europeaan.³³

Nederland is een handelsland; welvaart ontstaat ook door handel en de interne markt. De invoer en uitvoer (exclusief wederuitvoer) van goederen en diensten als percentage van het bbp schommelen beide al decennia tussen de 40% en 60%.³⁴ Rekening houdend met de toegevoegde waarde per euro export wordt ruim 35% van ons bbp verdiend met de export van goederen en diensten. Bijna een derde van de totale werkgelegenheid is te danken aan de export.³⁵ De Europese interne markt is met afstand de belangrijkste afzetmarkt voor exporterende Nederlandse producenten. In 2023 ging 77% van de totale Nederlandse exportwaarde naar andere Europese landen en 70% van de Nederlandse dienstenuitvoer was bestemd voor andere Europese landen.³⁵ Ook verloopt steeds meer invoer en uitvoer van buiten de EU naar de gemeenschappelijke Europese markt via Nederlandse bedrijven. Het verlagen van handelsbarrières tussen EU-landen en het voltooiën van de Europese interne markt zou op lange termijn een Europese productiviteitswinst opleveren van 7% bbp volgens berekeningen van het Internationaal Monetair Fonds (IMF).³⁶

Doordat Nederland veel handelt, zijn we gevoelig voor schommelingen op de internationale financiële markten en wisselkoersrisico's. Nederland was in 2022 de zesde grootste goederenexporteur en de negende grootste dienstenexporteur ter wereld.³⁵ In 2024 was het saldo op de lopende rekening (export minus import) 9,5% van het bbp.³⁷ Nederland heeft een handelsoverschot bij zowel de goederen als diensten. De sterke concurrentiepositie heeft te maken met de loonkosten per eenheid product (de verhouding tussen de totale loonkosten en de productie), de kwaliteit van deze producten en de gunstige geografische ligging. De loonkosten per eenheid product in exporterende sectoren in Nederland zijn lager dan gemiddeld in de eurozone.³⁸ Tegelijkertijd is er wel sprake van een snellere toename van de loonkosten per eenheid product dan in de eurozone als geheel. Dit kan het concurrentievermogen op termijn verminderen. Daarmee zou het overschot op de lopende rekening wat minder groot kunnen worden. Onder andere het IMF³⁹ en de Europese Commissie⁴⁰ bevelen aan om het overschot op de lopende rekening te beperken. Door een structureel overschot op de lopende rekening ontstaat namelijk een afhankelijkheid van de vraag uit andere landen voor consumptie en economische groei, en van de waarde van investeringen in het buitenland. Deze kunnen gevoelig zijn voor waardeverliezen als gevolg van schommelingen op de internationale financiële markten en wisselkoersrisico's.⁴¹

Het verminderen van complexiteit in beleid en regeldruk kan bijdragen aan een grotere dynamiek in de maatschappij, en daarmee in de economie. Er is de laatste jaren veel politieke en maatschappelijke aandacht

³³ Eurostat (2025). Labour productivity and unit labour costs ([link](#)).

³⁴ CPB (2023). De Nederlandse economie in historisch perspectief ([link](#)).

³⁵ CBS (2024). Nederland Handelsland ([link](#)).

³⁶ IMF (2024). Europe's Choice: Policies for Growth and Resilience ([link](#)).

³⁷ CPB (2025). Concept Macro Economische Verkenning 2026 ([link](#)).

³⁸ Rabobank (2025). Het concurrentievermogen van de Nederlandse economie bezien vanuit lonen en productiviteit ([link](#)).

³⁹ IMF (2025). Article IV consultation Kingdom of the Netherlands ([link](#)).

⁴⁰ European Commission (2025). Recommendation for a council recommendation on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of the Netherlands ([link](#)).

⁴¹ CPB (2015). Oorzaken en beleidsgevolgen van het overschot op de Nederlandse lopende rekening ([link](#)).

voor de negatieve gevolgen van complex beleid voor uitvoeringsorganisaties, burgers en bedrijven. Vereenvoudiging kan de administratielast verlagen, het gebruik van regelingen bevorderen en de uitvoeringscapaciteit ontlasten. Dit kan leiden tot een efficiëntere allocatie van productiemiddelen.

1.3.2 Uitdagingen voor de toekomst

De potentiële economische groei staat onder druk door vergrijzing en lagere productiviteitsgroei. Potentiële economische groei zegt iets over de ontwikkeling van de aanbodkant van de economie, een maatstaf voor economische groei op lange termijn. Deze maatstaf houdt geen rekening met de korte termijn; conjuncturele ontwikkelingen die betrekking hebben op de vraagkant van de economie. Potentiële groei wordt gedreven door de structurele werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit. Door vergrijzing stagneert het arbeidsaanbod, terwijl de productiviteitsgroei ten opzichte van begin deze eeuw sterk is afgenomen.

Het CPB schat de potentiële economische groei de komende jaren op 1% per jaar, lager dan de 1,5% van de afgelopen 25 jaar.⁴² De Nederlandse arbeidsmarkt is erg krap (zie paragraaf 1.2 voor een toelichting). Het tekort aan personeel zorgt voor beperkingen.⁴³ Een van de belangrijkste belemmeringen van ondernemers is dat ze moeite hebben om nieuwe medewerkers te vinden.⁴⁴ Door de krapte staan de kwaliteit en de toegankelijkheid van publieke en private diensten onder druk. De schaarste zien we ook terug in de Rijksbegroting, waar arbeidsmarktkrapte tot onderuitputting leidt. De schaarste aan arbeid zal in de toekomst een belangrijke uitdaging blijven. Door de vergrijzing (zie paragraaf 1.4.2 voor een analyse) stagneert namelijk de groei van het structurele arbeidsaanbod. Tegelijkertijd heeft de krapte op de arbeidsmarkt ook positieve effecten: mensen die aan het werk willen, vinden makkelijker een baan. Ook geeft krapte een prikkel om te investeren in arbeidsbesparende technologie en te zorgen voor betere arbeidsvoorwaarden.

Toekomstige economische groei zal door de beperktere groei van het arbeidsaanbod voornamelijk komen vanuit de productiviteitsgroei. Dit onderstreept het belang van productiviteitsgroei. De ontwikkeling van de productiviteitsgroei in Nederland valt echter tegen, net als in veel andere ontwikkelde economieën. De afgelopen tien jaar nam de arbeidsproductiviteit met slechts 0,4% per jaar toe, een flinke daling ten opzichte van de gemiddelde groei van 1,5% in de veertig jaar daarvoor.⁴⁵ Dit wordt deels verklaard door veranderingen in de sectorstructuur, onder andere door de afbouw van de gaswinning.⁴⁶ Het CPB heeft de raming van de structurele productiviteitsgroei voor de komende jaren recent neerwaarts bijgesteld naar 0,7% per jaar.⁴² Het CPB geeft hiervoor verschillende redenen. Zo heeft globalisering in het verleden voor productiviteitsgroei gezorgd, maar het tempo hiervan is afgenomen. Daarnaast is het aantal innovatieve investeringen gedaald en is de groei van de scholingsgraad van de beroepsbevolking afgenomen doordat de scholingsgraad al erg hoog is. Verder spelen veranderingen van de sectorstructuur een rol, zoals de verdienstelijking van

⁴² CPB (2025). CEP Verantwoording 2025 ([link](#)).

⁴³ Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050 (2024). Gematigde groei ([link](#)).

⁴⁴ CBS (2025). Ondernemersvertrouwen minder negatief in derde kwartaal 2025 ([link](#)).

⁴⁵ CBS (2024). Arbeidsproductiviteit neemt steeds minder toe in afgelopen 50 jaar ([link](#)).

⁴⁶ De Vries & van Leeuwen (ESB, 2024). Groei Nederlandse productiviteit relatief laag door afbouw gaswinning ([link](#)); Erken (ESB, 2024). Lage groei productiviteit mede door ongunstige structuur economie ([link](#)).

de economie. Als het aandeel van de arbeidsintensieve sectoren in een economie groter wordt, kan dit de productiviteitsgroei drukken. Volgens de wet van Baumol worden dienstverlenende sectoren duurder doordat loonkosten stijgen terwijl de productiviteitsgroei over het algemeen achterblijft.⁴⁷ Publieke sectoren zijn hier bij uitstek gevoelig voor doordat deze sectoren een hoog gehalte aan dienstverlening kennen.

Het verschil in productiviteitsgroei tussen enerzijds Nederland en de eurozone en anderzijds de VS ontstaat vooral door ons relatief kleinere aandeel hoogtechnologische sectoren, zoals ICT en software. Figuur 8 laat zien dat de productiviteitsgroei in technologische sectoren in de periode 2013-2019 tien keer hoger lag in de VS dan in Nederland. Figuur 9 laat zien dat het productiviteitsverschil een stuk lager uitvalt wanneer deze technologische sectoren niet worden meegerekend. Europa is gespecialiseerd in midtechsectoren (zoals auto-industrie, chemicaliën).⁴⁸ Deze sectoren zijn minder kapitaalintensief en hebben lagere Research en Development (R&D) uitgaven dan hightechsectoren. Dat dempt de productiviteitsgroei. Anderzijds zijn de R&D-uitgaven binnen de hightechsectoren in Nederland en Europa vergelijkbaar met die in de VS. Doordat deze sectoren een kleiner aandeel hebben in de totale economie blijven de totale R&D-uitgaven in Europa achter. Daar komt bij dat hightechsectoren sneller groeien dan andere sectoren, waardoor de verschillen toenemen. Midtechbedrijven kunnen echter ook de basis vormen voor nieuwe hightechbedrijven.⁴⁹ Hiervoor is het nodig om kapitaal in Europa beter in te zetten zodat zowel midtech- als hightechbedrijven kunnen floreren. In 2024 exporteerde Europa 300 miljard euro aan kapitaal, zoals beleggingen en investeringen, naar de VS, wat ook tot uitdrukking komt in ons overschot op de lopende rekening. Het is van belang dat kapitaal binnen Europa beter wordt gemobiliseerd. Het wegnemen van belemmeringen in de Europese interne markt, waaronder het versterken van de kapitaalmarktunie, kan hierbij helpen.⁵⁰

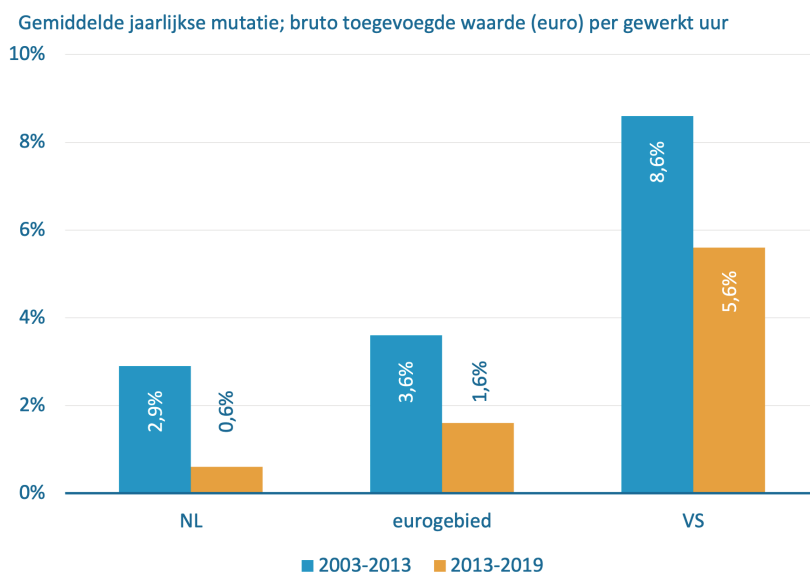
⁴⁷ Baumol & Bowen (1966). Performing arts - the economic dilemma: a study of problems common to theater, opera, music and dance.

⁴⁸ Fuest, Gros, Mengel, Presidente and Tirole (2024). EU-Innovation Policy: How to Escape the Middle Technology Trap?, Policy Report of the IEP/TSE/EconPol-CESifo European Policy Analysis Group.

⁴⁹ Tordoir (CER, 2025). For European economic policy, the new world has yet to be born ([link](#)).

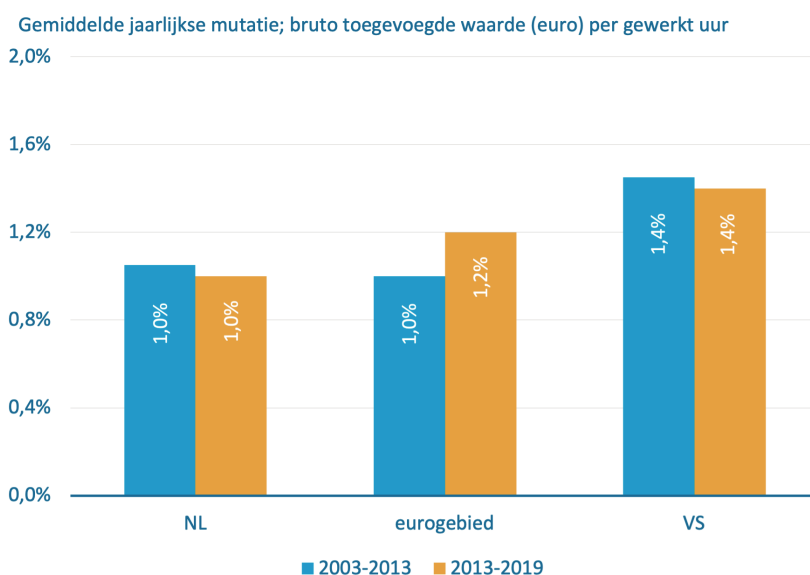
⁵⁰ Dit is in lijn met de aanbevelingen uit het Draghi-rapport: The future of European competitiveness ([link](#)).

Figuur 8 Arbeidsproductiviteitsgroei technologische sectoren (Nederland, eurogebied en Verenigde Staten)



Bron: DNB

Figuur 9 Arbeidsproductiviteitsgroei relevante markt - exclusief technologische sectoren (Nederland, eurogebied en Verenigde Staten)



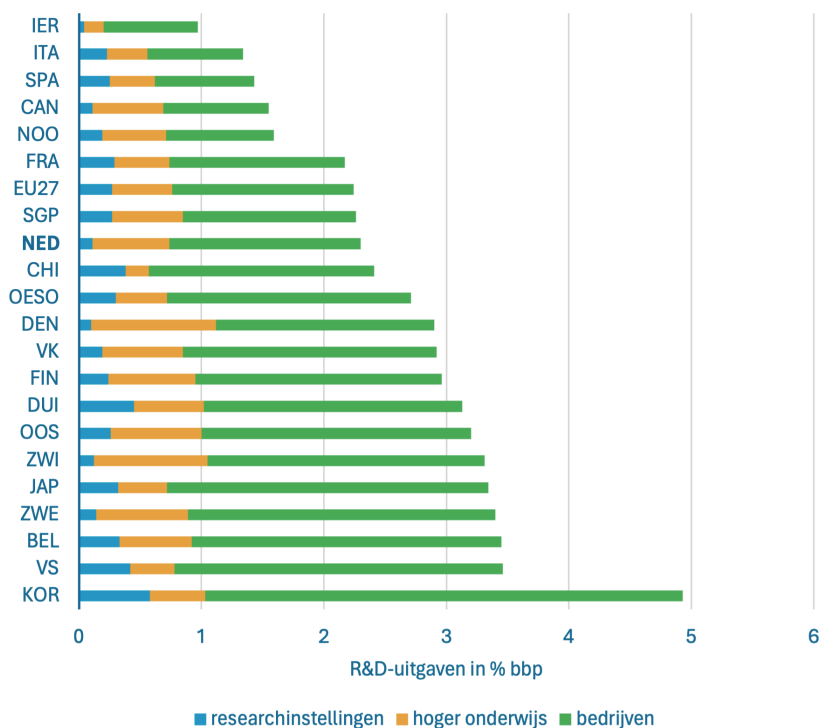
**Getallen afgerond op één decimaal.*

Bron: DNB

Waar de publieke investeringen in Nederland vergelijkbaar zijn met die in andere landen, liggen onze private investeringen internationaal gezien laag. In alle ontwikkelde economieën liggen private investeringen op een structureel lagere trend dan vóór de financiële crisis van 2008. Gemiddeld genomen ligt deze trend 23% onder het niveau dat zonder deze trendver-

schuiving verwacht zou worden.⁵¹ Deze verschuiving wordt grotendeels gedreven door ontwikkelingen binnen sectoren, niet door verschuivingen tussen sectoren. Een derde van de afname wordt verklaard door een lagere vraag in de economie. Toegenomen onzekerheid, verminderde concurrentie en een hogere marktconcentratie vormen ook belangrijke verklaringen. Anderzijds nemen de private R&D-investeringen, een relevante subcategorie, in alle landen gestaag toe. Desondanks blijven de EU en Nederland wat betreft private R&D-investeringen presteren onder het gemiddelde van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), die ook landen als de VS en Zuid-Korea vertegenwoordigt. De publieke R&D-investeringen liggen in de Europese Unie en Nederland wel boven of op het gemiddelde van de OESO.⁵² Dat in Nederland private R&D-uitgaven lager liggen dan in andere landen hangt ten dele samen met de sectorale samenstelling van de economie. R&D-investeringen stimuleren innovatie en zijn een belangrijk kanaal voor productiviteitsgroei. Vooral investeringen in fundamenteel onderzoek en productinnovatie zijn van belang.⁵³ Tegelijkertijd blijven de baten van R&D-investeringen lastig te kwantificeren, zoals ook het CPB in een overzichtsstudie uit 2023 concludeerde.⁵⁴

Figuur 10 R&D-uitgaven (% bbp), 2022 of dichtsbijzijnde jaar



Bron: OCW, OESO

⁵¹ OESO (2025). Understanding the weakness in business investment: a cross-country analysis. OECD Economics Department Working Papers ([link](#)).

⁵² OESO Main Science and Technology Indicators Database ([link](#)).

⁵³ De Ridder (ESB, 2024). R&D-investeringen jagen groei productiviteit niet altijd aan ([link](#)); IMF (2024). Fiscal Monitor April 2024 - Fiscal Policy in the Great Election Year ([link](#)).

⁵⁴ CPB (2023). Kwantificeren economische baten van R&D beleid ([link](#)).

Publieke investeringen dragen bij aan productiviteitsgroei, al is het effect moeilijk te kwantificeren.⁵⁵ De motie Van Dijk c.s. verzoekt de regering in kaart te brengen welke investeringen het grootste hefboomeffect kunnen hebben op de economische groei en productiviteit.⁵⁶ Het gemeten effect van de publieke investeringen op economische groei hangt sterk af van het type investering, de economische omstandigheden en zelfs de methodologie van de studie.⁵⁷ Er is geen kwantitatief overzicht te maken van specifieke investeringen met het grootste (hefboom)effect op de Nederlandse economische groei.⁵⁸ Ook blijkt de afbakening tussen publieke consumptieve uitgaven en investeringen in de praktijk moeilijk. In een ontwikkelde economie als Nederland is veel fysieke- en kennisinfrastructuur al aanwezig. Infrastructuur vereist echter ook onderhoud en is er sprake van een groeiende instandhoudingsopgave.⁵⁸

Het kabinet werkt aan een ontwikkelstrategie voor grootschalige infrastructuur die de ontwikkeling van Nederland faciliteert. Het kabinet ziet dat het de laatste jaren steeds moeilijker is om grote (infra)structuurversterkende projecten op te starten en te onderhouden. Dit is het gevolg van verschillende factoren: de aanhoudende krappe arbeidsmarkt, schaarse fysieke ruimte, beperkte vergunningverlening en netcongestie. Nederland staat voor zowel een publieke als private investeringsopgave in het verdienvermogen en in grote transities, zoals de energietransitie en opschaling van defensie.

Het kabinet omarmt het idee om (binnen de juiste randvoorwaarden) een nationale investeringsinstelling op te richten.⁵⁹ Het is verstandig om bij nieuwe voorstellen voor een investeringsinstelling eerst te identificeren waarom investeringen nu niet tot stand komen, welk marktfalen de investeringsinstelling zou oplossen en wat de neveneffecten daarvan zijn.

Consumptieve uitgaven stijgen harder dan publieke investeringen; vergrijzing versterkt dit effect. De motie Van Dijk⁶⁰ verzoekt de regering te rapporteren over de ontwikkeling van de publieke investeringen en consumptieve uitgaven (zoals uitgaven aan sociale zekerheid en zorg) en over de uitsplitsing van de investeringen. Figuur 11 laat zien dat de consumptieve uitgaven harder stijgen dan publieke investeringen.⁶¹ In 2023 ging 25,3% van het bbp naar publieke consumptieve bestedingen en 3,2% naar publieke investeringen. De gemiddelde groei van de Nederlandse overheidsconsumptie over de periode 1995-2023 was 2,1% per jaar. Bij de overheidsinvesteringen was dat 1,8%. Het CPB raamt dat de uitgaven aan sociale zekerheid en zorg toenemen tot respectievelijk 13,1% bbp en 10,9% bbp in 2033.⁶² Zolang de groei van de vergrijzingsgerelateerde uitgaven niet wordt beperkt, zal dit ten koste gaan van de ruimte voor investeringsuitgaven. Figuur 12 laat zien hoe publieke investeringen verdeeld zijn, gebaseerd op publieke uitgaven aan vaste activa. De figuur laat zien

⁵⁵ Solow (1956). A contribution to the theory of economic growth ([link](#)); Romer (1990). Endogenous technological change ([link](#)).

⁵⁶ Kamerstuk II, 2024-2025, 36 625, nr. 8 ([link](#)).

⁵⁷ Bom & Ligthart (2014). What have we learned from three decades of research on the productivity of public capital? *Journal of Economic Surveys* ([link](#)).

⁵⁸ Toezegging aan het lid De Vries (VDD) tijdens het debat over de Voorjaarsnota 2025 in de Tweede Kamer. Zie voor de instandhoudingsopgave: Rijkswaterstaat (2024) Staat van de Infrastructuur ([link](#)).

⁵⁹ Visie op een nationale investeringsinstelling ([link](#)).

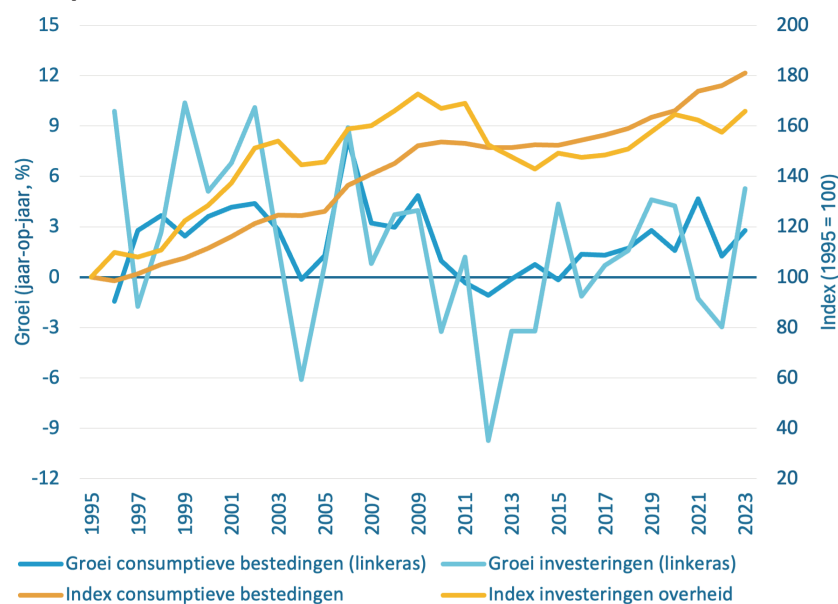
⁶⁰ Kamerstuk II, 2024 – 2025, 36 740 ([link](#)).

⁶¹ Dit overzicht gaat in op de motie Van Dijk om te rapporteren over het niveau en de ontwikkeling van de overheidsuitgaven ten opzichte van de consumptieve uitgaven.

⁶² CPB (2025). CEP Verantwoording 2025 ([link](#)).

dat een derde van de uitgaven aan publieke investeringen in 2023 naar infrastructuur ging. Computerprogrammatuur en R&D waren elk goed voor bijna een vijfde. Het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Publieke investeringen stelt dat de statistische definitie van publieke investeringen⁶³ te nauw is, omdat de andere vormen van kapitaal – menselijk, natuurlijk en sociaal kapitaal - ook belangrijk zijn voor de toekomstige welvaart.⁶⁴ Vanuit dit perspectief worden publieke investeringen gedefinieerd als overheidsuitgaven die een of meer van deze soorten kapitaal vergroten. Dit betekent bijvoorbeeld dat overheidsuitgaven aan onderwijs (onder meer lerarensalarissen) ook als investeringen kunnen worden gezien. Het is bij een bredere definitie echter niet in alle gevallen eenduidig welke uitgaven investeringen zijn.

Figuur 11 Ontwikkeling publieke investeringen en consumptieve uitgaven (% bbp)

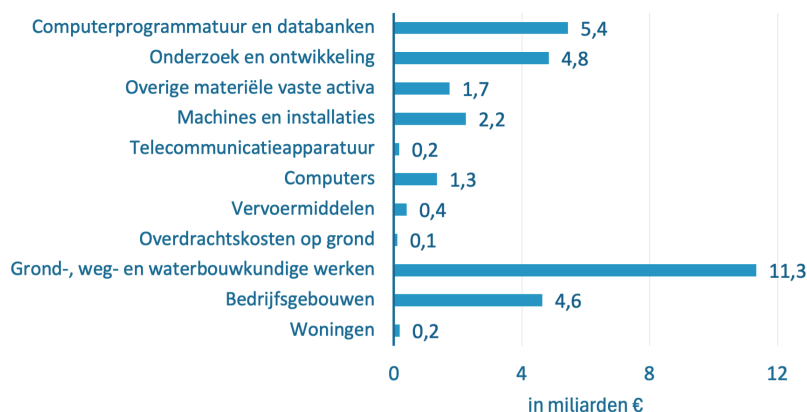


Bron: CBS

⁶³ Volgens de statistische definitie, die de norm is voor beleid, zijn publieke investeringen uitgaven aan vaste activa.

⁶⁴ Rijksoverheid (2022). Waar voor ons geld: IBO Publieke investeringen in een politiek-bestuurlijke context ([link](#)).

Figuur 12 Publieke investeringen in 2024 naar type activa (prijspeil 2021)



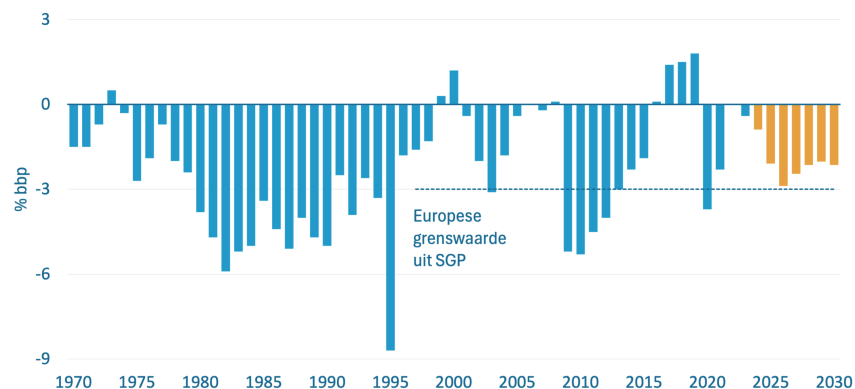
Bron: CBS

1.4 Overheidsfinanciën

1.4.1 Actuele stand van de overheidsfinanciën

Tijdens de kabinetsperiode blijft het geraamde begrotingstekort onder de 3% bbp. Het kabinet heeft in het hoofdlijnenakkoord een balans afgesproken tussen enerzijds investeren in onder meer veiligheid, bestaanszekerheid en het vestigingsklimaat van Nederland en anderzijds het herstellen van de begrotingsdiscipline. Juist in de huidige onzekere economische tijden is het belangrijk dat het begrotingstekort binnen de afgesproken Europese referentiewaarde blijft van een tekort van maximaal 3% bbp. Voor 2025 en 2026 jaar bedraagt de saldoraming – 2,1% en – 2,9%. Vanaf 2027 beperken de maatregelen uit het hoofdlijnenakkoord de groei van de uitgaven om te voorkomen dat rekeningen worden doorgeschoven naar volgende generaties. Het saldo zal dan naar verwachting uitkomen op – 2,4% bbp en in 2028 verbetert dit verder naar circa – 2,1% bbp.

Figuur 13 Ontwikkeling overheidssaldo (% bbp), blauw is gerealiseerd, oranje is raming

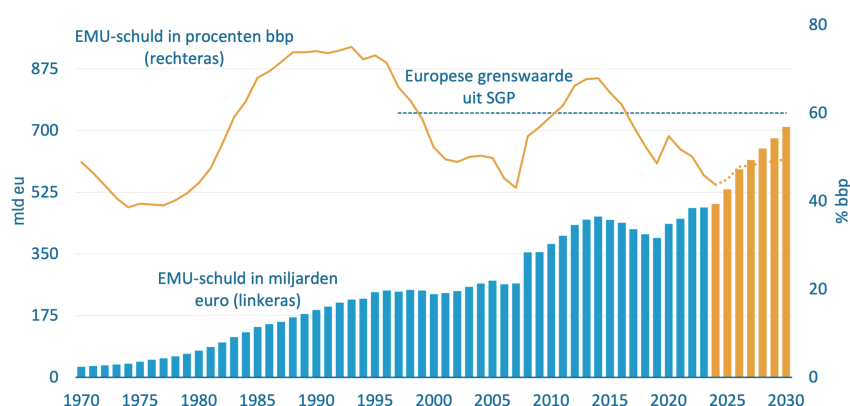


Bron: CBS en ministerie van Financiën

De schuldquote is nog relatief laag, maar het vergt inspanning om dat zo te houden. Het kabinet raamt voor dit jaar een overheidsschuld van 44,9% bbp. Voor 2026 en 2027 loopt deze iets op, naar respectievelijk 47,8% en 48,0%

bbp. Met deze waarden blijft de schuld ruim onder de Europese referentiewaarde van maximaal 60% bbp. Vooruitkijkend zijn er echter verschillende uitdagingen waardoor de overheidsuitgaven zullen stijgen. Zo zullen de uitgaven aan sociale zekerheid en zorg stijgen door vergrijzing. Daarnaast heeft Nederland te maken met stijgende rentelasten en een toenemende investeringsbehoefte in bijvoorbeeld (inter)nationale veiligheid, defensie en energie-infrastructuur. Het kabinet hecht eraan om de oploep van de schuldquote te beperken om nu en in de toekomst eventuele schokken te kunnen opvangen. Met de maatregelen uit het hoofdlijnenakkoord zet het kabinet een eerste stap om de groei van de overheidsuitgaven te beperken. Ook volgende kabinetten zullen aan de slag moeten om de schuldquote stabiel te houden gegeven de verschillende uitdagingen. In bijlage 1 staat een nadere (technische) toelichting op de schuldontwikkeling in de kabinetsperiode.

Figuur 14 Ontwikkeling overheidsschuld (% bbp), blauw is gerealiseerd, oranje is raming



Bron: CBS en ministerie van Financiën

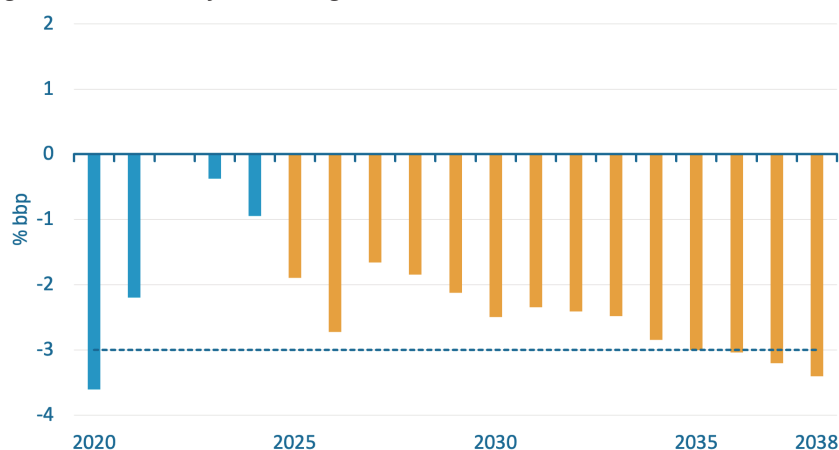
1.4.2 Overheidsfinanciën middellange en lange termijn

Ontwikkeling middellange termijn

Op de middellange termijn zullen het tekort en de schuld de Europese referentiewaarden overschrijden. Volgens het CPB stijgt de overheidsschuld op de middellange termijn (2038)⁶⁵ naar 60,1% bbp. Het saldo bedraagt dan naar schatting – 3,4% bbp (zie figuren 15 en 16). Dit vertaalt zich ook door in een geraamde overschrijding van de maximaal toegestane groei van de netto primaire uitgaven, de sturingsvariabele in het herziene Europese begrotingsraamwerk (zie ook bijlage 8, Europese begrotingsregels). Belangrijk om hierbij te vermelden is dat de Europese Unie geen handhavingsmaatregelen kan aanbevelen zolang het begrotingstekort onder de 3% bbp en de schuld onder de 60% bbp blijft. De geraamde ontwikkeling van de overheidsfinanciën op de middellange termijn betekent echter wel dat een verdere beperking van de tekorten nodig is. Anders lopen volgende kabinetten het risico dat de Raad van de Europese Unie, op aanbeveling van de Europese Commissie, maatregelen oplegt.

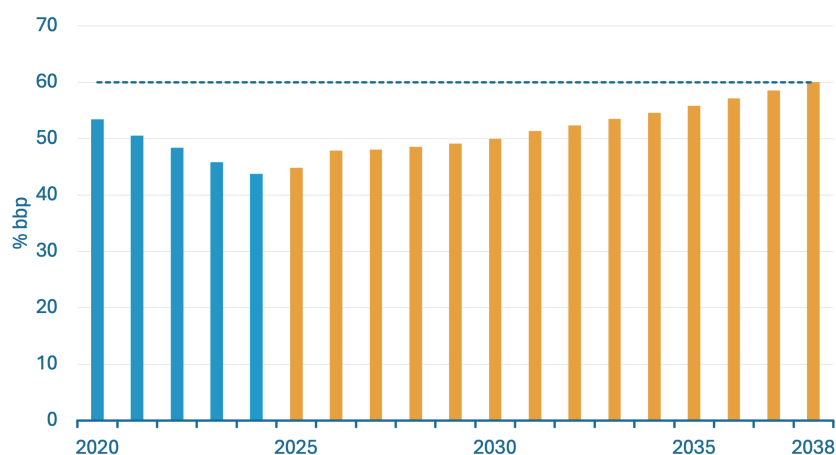
⁶⁵ Voor het vaststellen van de middellangetermijnhorizon is aangesloten bij de termijn die de Europese Commissie hanteert. In het huidige budgettaire-structureel plan voor Nederland loopt deze horizon tot 2038 (zie ook bijlage 8).

Figuur 15 Saldoprojectie Nederland tot en met 2038 (% bbp), blauw is gerealiseerd, oranje is raming



Bron: CPB

Figuur 16 Schuldprojectie Nederland tot en met 2038 (% bbp), blauw is gerealiseerd, oranje is raming



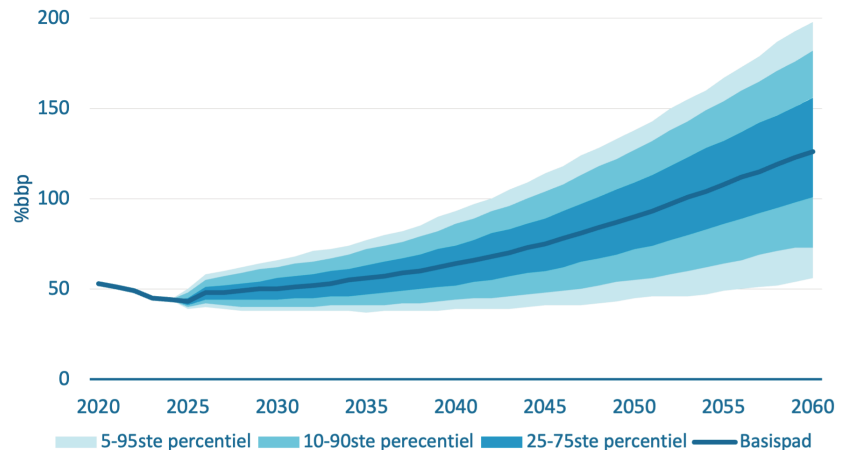
Bron: CPB

Lange termijn

De toekomstige schuldontwikkeling is onzeker, maar onder meer de vergrijzing zal steeds meer van invloed zijn op de belastingdruk en overheidsuitgaven. De vergrijzingsstudie van het CPB is in juli 2025 geactualiseerd.⁶⁶ Daarin toont het CPB langetermijnprojecties van de overheidsfinanciën. Daaruit blijkt dat in elk scenario de schuldquote verder oploopt, waarbij zonder aanvullend beleid schuldquoten boven de 100% bbp waarschijnlijk zijn. De onzekerheden over zulke lange ramingsperioden zijn groot. Het basispad is dan ook met een waaier aan bandbreedtes getoond met onzekerheidsmarges. Hierna volgt een samenvatting van de hoofdpunten.

⁶⁶ CPB (2025). De Nederlandse overheidsschuld op lange termijn ([link](#)).

Figuur 17 Verwachte ontwikkeling overheidsschuld (% bbp) tot 2060



Bron: CPB

Aanvullend beleid is nodig om te voorkomen dat de overheid op de lange termijn groter wordt en Nederlanders meer belasting moeten betalen.

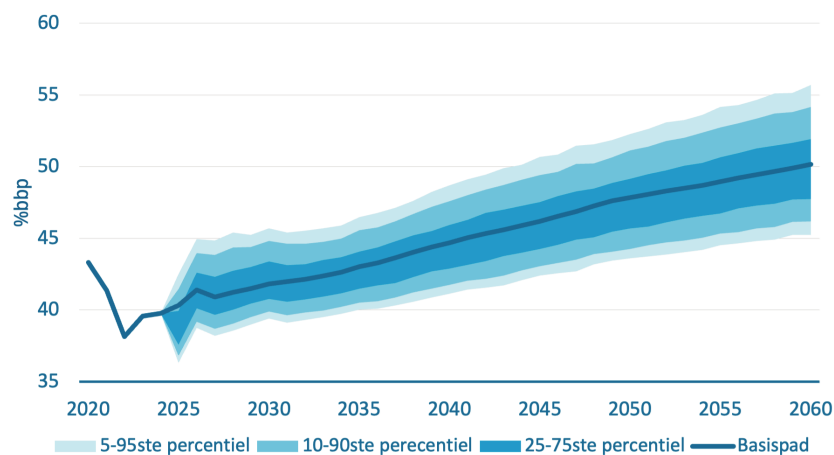
Een belangrijke verklaring van het verloop in figuur 17 is de verwachte stijging van de overheidsuitgaven door toenemende kosten voor zorg, sociale zekerheid, rente op de overheidsschuld en defensie. Ook zijn er uitdagingen die niet meelopen in het basispad, bijvoorbeeld op het gebied van klimaat en toenemende overheidsgaranties.⁶⁷ Het CPB geeft aan dat niets doen aan het klimaat leidt tot hogere klimaatkosten, met name door meer klimaatschade. Figuur 18 toont een verwachte stijging van de omvang van de overheidsuitgaven (collectieve uitgaven) van circa 40% naar bijna 50% bbp in het basispad. Ook de belastingdruk loopt in het basispad op van 37% naar circa 43% bbp (figuur 19). Het CPB is hierbij uitgegaan van het meegroeien van Zorgverzekeringswet (Zvw) premies met de zorgkosten, en van belastingen op pensioenuitkeringen, conform de huidige systematiek.

Vergrijzing zorgt op termijn ook voor een steeds hogere lastendruk op arbeid. Momenteel staat tegenover de groep van 20-65 jaar een groep van ruim 30% die 65 jaar en ouder is; medio 2040 zal dit naar verwachting bijna 50% zijn.⁶⁸ Ook het aandeel van Algemene Ouderdomswet (AOW) gerechtigden ten opzichte van de beroepsbevolking stijgt van 30% nu naar 37% in deze periode. Deze toename heeft gevolgen voor de verdeling van financiële baten en lasten over huidige en toekomstige generaties. Ouderen zullen immers geleidelijk minder deelnemen aan de arbeidsmarkt en maken meer gebruik van de zorg. De resterende groep werkenden moet dan met relatief minder mensen een groter deel van de lasten dragen. De lasten op arbeid zijn echter al een belangrijke rem op het arbeidsaanbod en de arbeidsvraag.

⁶⁷ Zie CPB (2025). De Nederlandse overheidsschuld op de lange termijn ([link](#)) voor een alternatief scenario inclusief klimaat en Rijksoverheid (2025). Financieel Jaarverslag Rijk 2024 ([link](#)) voor een overzicht van de toename in uitstaande overheidsgaranties.

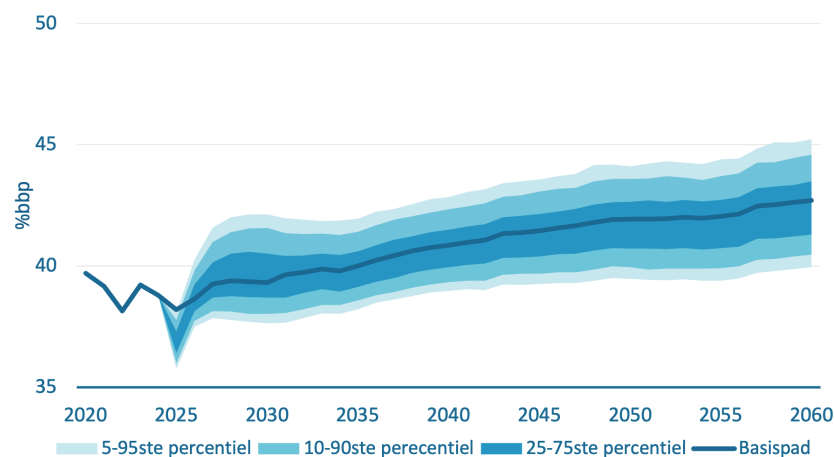
⁶⁸ CPB (2025). De Nederlandse overheidsschuld op lange termijn ([link](#)).

Figuur 18 Verwachte ontwikkeling uitgaven (% bbp) tot 2060



Bron: CPB

Figuur 19 Verwachte ontwikkeling lasten (% bbp) tot 2060



Bron: CPB

Het blijft belangrijk om te werken aan het toekomstbestendig maken van de overheidsfinanciën. De langetermijnstudie van het CPB wijst op een langdurige en omvangrijke uitdaging. Met de maatregelen in het hoofdlijnenakkoord is een eerste stap gezet richting begrotingsdiscipline en het structureel beperken van de groei van de overheidsuitgaven. Maar ook komende kabinetten zullen aan de genoemde toekomstige uitdagingen moeten bijdragen, om zo de gevolgen op de overheidsfinanciën en lastendruk zo geleidelijk mogelijk te kunnen opvangen.

2 ONTWIKKELING VAN DE UITGAVEN EN INKOMSTEN RIJKSOVERHEID

De Miljoenennota 2026 presenteert de begroting voor het aankomende jaar. Het kabinet houdt in deze Miljoenennota vast aan de besluitvorming vanuit het voorjaar (hoofdbesluitvormingsmoment), maar neemt ook een beperkt aantal nieuwe maatregelen ten opzichte van de Voorjaarsnota 2025 om aan te sluiten bij de meest recente informatie. Binnen de meerjarenperiode houdt het kabinet zich aan de afgesproken financiële kaders. Voor extra intensiveringen of nieuw beleid was geen ruimte en dit past ook niet bij de huidige demissionaire status van het kabinet. Tegelijkertijd blijft het belangrijk om oog te hebben voor actuele problematiek. Deze maatregelen zijn van budgettaire dekking voorzien.

2.1 Begroting 2026

De uitgaven in 2026 zijn naar verwachting 486,3 miljard euro. Tabel 1 toont het overzicht van de verwachte uitgaven en inkomsten, inclusief de raming voor de komende jaren. Het EMU-saldo 2026 komt naar verwachting uit op een tekort van 35,5 miljard euro. Uitgedrukt in procenten bbp is dat – 2,9%. In de jaren daarna neemt het tekort af naar – 2,1% bbp in 2030. De overheidsschuld in verhouding tot het bbp komt in 2026 naar verwachting uit op 47,8% bbp en zal doorgroeien tot 49,5% in 2030.

Tabel 1 Budgettaire kerngegevens						
(in miljarden euro, tenzij anders aangegeven)	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Inkomsten (belastingen en sociale premies)	429,6	451,4	475,3	494,9	514,4	534,3
Reguliere netto-uitgaven binnen het uitgavenkader	422,9	449,0	481,3	497,6	515,5	535,8
Overige netto-uitgaven en correcties relevant voor het EMU-saldo	30,8	37,3	24,7	25,0	26,0	28,4
Totale netto-uitgaven relevant voor het EMU-saldo	453,8	486,3	506,0	522,6	541,5	564,3
EMU-saldo centrale overheid	– 24,1	– 34,9	– 30,7	– 27,8	– 27,1	– 29,9
EMU-saldo decentrale overheden	– 0,7	– 0,7	– 0,7	– 0,7	– 0,8	– 0,8
EMU-saldo collectieve sector	– 24,8	– 35,5	– 31,4	– 28,5	– 27,9	– 30,7
EMU-saldo collectieve sector (in procenten bbp)	– 2,1%	– 2,9%	– 2,4%	– 2,1%	– 2,0%	– 2,1%
EMU-schuld collectieve sector	533,2	589,7	616,2	649,3	678,5	710,4
EMU-schuld collectieve sector (in procenten bbp)	44,9%	47,8%	48,0%	48,7%	49,1%	49,5%
Bruto binnenlands product (bbp)	1.187	1.234	1.283	1.332	1.382	1.436

Bron: ministerie van Financiën

2.2 Uitgavenkader

Het kabinet stuurt op het uitgavenkader dat voor ieder jaar van de meerjarenperiode is vastgesteld in de Miljoenennota 2025. Het uitgavenkader geeft de maximale ruimte weer voor uitgaven en hoeft niet volledig benut te worden. Door middel van een kadertoets worden de budgettaire gevolgen van de besluitvorming inzichtelijk gemaakt. Daarbij wordt getoetst of de mee- en tegenvallers en maatregelen binnen het afgesproken uitgavenkader passen. Met het pakket aan maatregelen in deze Miljoenennota sluit het uitgavenkader exclusief kasschuiven binnen de begrotingshorizon. Tabel 2 toont de kadertoets van de uitgaven.

In deze nota zijn voor de uitgaven een aantal maatregelen verwerkt waarover sinds de Voorjaarsnota 2025 is gecommuniceerd. Zo is het niet doorgaan van de huurbevriezing inclusief de verhoging van de huurtoeslag (de zogenoemde 'boodschappenbonus') en de reservering voor investeringen in de sociale huur budgettair verwerkt zoals in de eerdere Kamerbrief aangekondigd.⁶⁹ Ook zijn sinds de Voorjaarsnota 2025 het hoofdlijnenakkoord ouderenzorg (HLO) en het aanvullend zorg- en welzijnsakkoord (AZWA) gesloten. Dit wordt in de Miljoenennota en de ontwerpbegroting van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) weergegeven.

Daarnaast leidt de uitvoeringsinformatie tot diverse mee- en tegenvallers. Bij de generale dossiers is sprake van een per saldo structurele tegenvaller, bestaande uit een tegenvaller bij de EU-afdrachten en een bijstelling van het accres. De uitvoeringsinformatie van VWS leidt tot zowel incidentele als structurele meevallers. De structurele meevaller op de uitgaven van de Zvw is conform begrotingsregels ingezet voor lastenverlichting. Bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) leidt de uitvoeringsinformatie volgend uit de concept-Macro Economische Verkenning (cMEV) van het CPB tot een kleine incidentele meevaller. Daarnaast leidt het uitstel van de verkorting van de uitwerking Werkloosheidswet (WW) (ingang per 1 januari 2028) tot een incidenteel besparingsverlies.

Voor de aanpak van de stikstofproblematiek worden middelen overgeheveld van de Aanvullende Post (AP) naar de begroting van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN). Daarnaast zijn de bij Voorjaarsnota 2025 beschikbaar gestelde middelen voor de stikstof-aanpak in de Veluwe en de Peel binnen de LVVN-begroting doorverdeeld. Ook zijn aanvullende middelen aan de uitgavenkant beschikbaar gesteld op de LVVN-begroting als alternatief voor de rode dieselmaatregel uit het hoofdlijnenakkoord.

Aanvullend zijn het afschaffen van de onderwijskansenregeling en de fasering bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) uit de Voorjaarsnota 2025 teruggedraaid. Ook is de korting van de Brede Doeluitkering (BDU) regionaal openbaar vervoer uit het hoofdlijnenakkoord met een jaar uitgesteld naar 2027 en wordt de korting in 2027 gedeeltelijk gedempt door IenW. Daarnaast wordt de Indirecte Kostencompensatie Emission Trading System (IKC ETS) verlengd tot 2028, worden incidentele middelen beschikbaar gesteld voor de uitstroom van doelgroepen en worden structurele middelen beschikbaar gesteld voor de huisvestingsproblematiek bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

De hogere structurele uitgaven in 2030 worden in dit uitgavenbeeld gedekt, waardoor de rekening niet wordt doorgeschoven naar toekomstige generaties. De dekking bestaat onder andere uit het (gedeeltelijk) inzetten van loon- en prijsbijstelling en niet-bestede middelen uit het hoofdlijnenakkoord. Onderstaande tabel geeft de besluitvorming over de uitgaven weer. De reeksen worden onder de tabel nader toegelicht.

⁶⁹ Kamerstuk II, 2024-2025, 36 725, nr. 5 ([link](#)).

Tabel 2 Kadertoets uitgaven						
(in miljarden euro, min = onderschrijding)	2025	2026	2027	2028	2029	2030
1 Uitgavenkader bij Voorjaarsnota 2025	426,0	450,1	482,5	498,2	515,2	537,9
2 Over/onderschrijding uitgavenkader bij Voorjaarsnota 2025 (=11-1)	- 0,3	- 0,3	0,4	- 0,5	0,8	0,0
<i>Aanpassingen van het uitgavenkader naar aanleiding van:</i>						
3 Nominale ontwikkeling	0,0	- 0,4	- 0,6	- 0,3	- 0,5	- 0,7
4 Bijstelling prijsaccres (Gemeente- en Provinciefonds)	0,0	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,2
5 WW en bijstand	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2
6 Middellangetermijnverkenning (MLT) Zorg	0,0	0,0	0,0	- 0,1	- 0,7	- 1,5
7 Vrijval begrotingsgefinancierde militaire pensioenen	0,0	0,0	- 0,4	- 0,4	- 0,4	- 0,4
8 Inzet voor lastenverlichting Zvw-meevallers	0,0	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1
9 Overige kadercorrecties	0,0	- 0,1	- 0,2	- 0,3	0,1	0,1
10 Uitgavenkader bij Miljoenennota 2026	426,1	449,5	481,0	497,0	513,7	535,4
11 Uitgaven bij Voorjaarsnota 2025	425,7	449,8	482,9	497,7	515,9	537,9
<i>Uitgavenmutaties met aanpassing van het uitgavenkader</i>						
12 Totaal aanpassing uitgavenkader (3 t/m 9)	0,0	- 0,7	- 1,5	- 1,2	- 1,5	- 2,5
<i>Uitgavenmutaties met beslag op budgettaire ruimte (of kaderrelevante uitgaven)</i>						
Mutaties na Voorjaarsnota 2025						
<i>Niet-doorgaan huurbevriezing (inclusief boodschappenbonus en</i>						
13 investeringen sociale huur)	0,1	- 0,8	0,1	0,1	0,5	0,5
14 Tariefmaatregelen Wet langdurige zorg (Wlz) (motie-Dobbe-Westerveld)	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
15 HLO	0,0	0,3	0,2	0,1	0,0	0,0
16 Inzet envelop Ouderenzorg (conform afspraken HLO)	0,0	- 0,3	- 0,3	- 0,1	0,0	0,0
17 AZWA	0,0	0,0	0,6	0,6	0,2	0,2
18 Inzet remgeld (conform afspraken AZWA)	0,0	0,0	- 0,6	- 0,6	- 0,2	- 0,2
Generale dossiers						
19 EU-afdrachten	0,2	- 0,9	0,0	0,3	0,3	0,3
20 Gasbaten	0,3	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0
21 Bijstelling volume-accres (Gemeente- en Provinciefonds)	0,0	0,0	0,0	- 0,1	- 0,1	- 0,2
VWS						
22 Wlz (uitvoeringsinformatie VWS)	- 0,8	0,0	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,2
23 Zvw (uitvoeringsinformatie VWS)	- 1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
24 Jeugdzorg (Gemeentefonds)	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
25 Behoud middelen backpay	- 0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
SZW						
26 (c)MEV SZW	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
27 WW-besparingsverlies	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,0
28 Amendement Grinwis energienoodfonds	- 0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
LVVN						
29 Agrarische sector en agrarisch natuurbeheer (nominaal onverdeeld)	0,0	0,0	0,1	0,5	1,5	1,7
30 Agrarische sector en agrarisch natuurbeheer (AP)	0,0	0,0	- 0,1	- 0,5	- 1,5	- 1,7
31 Alternatieve maatregel rode diesel	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
32 Veluwe Peel (inzet middelen)	0,0	0,1	0,1	0,4	0,0	0,0
33 Veluwe Peel (nominaal onverdeeld)	0,0	- 0,1	- 0,1	- 0,4	0,0	0,0
Overig						
34 Terugdraaien fasering lenW Voorjaarsnota 2025	0,0	1,0	- 1,0	0,0	0,0	0,0
35 Uitstellen korting BDU regionaal openbaar vervoer (OV) naar 2027	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
36 Terugdraaien afschaffen onderwijskansenregeling Voorjaarsnota 2025	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2

(in miljarden euro, min = onderschijding)	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Restant Incidentele loonontwikkeling (ILO) tranche 2029 uit	0,0	0,0	0,0	0,0	- 0,1	- 0,1
37 Voorjaarsnota 2025						
38 Prijsbijstelling tranche 2026	0,0	0,0	0,0	- 0,4	- 0,4	- 0,4
39 Verlengen IKC ETS naar 2028	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0
40 Dekking Klimaatfonds	0,0	0,0	0,0	- 0,2	0,0	0,0
41 Uitstroom doelgroepen	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
42 Dekking ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO)	0,0	0,0	- 0,1	0,0	0,0	0,0
43 Overige bijstellingen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	- 0,1
44 Onderuitputting	- 0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
45 Invulling in=uit-taakstelling	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
46 Gedeeltelijke vrijval niet-bestede middelen envelop Ouderenzorg	0,0	0,0	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2
47 Kasschuiven	- 3,0	- 0,1	0,7	1,0	0,5	0,5
48 Uitgaven bij Miljoenennota 2026 (inclusief kasschuiven) (=11 t/m 47)	422,9	449,0	481,3	497,6	515,5	535,8
Over/onderschijding uitgavenkader bij Miljoenennota 2026 (inclusief kasschuiven) (=48-10)	- 3,1	- 0,5	0,3	0,6	1,8	0,5
Over/onderschijding uitgavenkader bij Miljoenennota 2026 (exclusief kasschuiven) (=48-47-10)	- 0,1	- 0,3	- 0,4	- 0,4	1,3	0,0

Bron: ministerie van Financiën

Toelichting maatregelen

Aanpassingen van het uitgavenkader

3. Nominale ontwikkeling

Op basis van actuele macro-economische inzichten uit de (c)MEV van het CPB zijn de ramingen voor ontwikkeling van de lonen en prijzen neerwaarts bijgesteld.

4. Bijstelling prijsaccres (Gemeente- en Provinciefonds)

De jaarlijkse bijstelling van het Gemeente- en Provinciefonds heet het accres. Op basis van de (c)MEV-raming van het CPB is het accres naar beneden bijgesteld. Het accres is sinds 2024 gekoppeld aan de ontwikkeling van het bbp. Deze post betreft het prijsdeel en wordt conform begrotingsregels met een kadercorrectie verwerkt.

5. WW en bijstand

De verwachte uitgaven aan de WW en bijstand zijn bijgesteld op basis van de meest recente CPB-raming. Mutaties van uitgaven aan de WW en bijstand, die niet het gevolg zijn van beleid, worden conform begrotingsregels met een kadercorrectie verwerkt.

6. Middellangetermijnverkenning (MLT) Zorg

De ramingen voor volumeontwikkelingen en eigen betalingen in de Zvw, Wlz en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) voor het deel Beschermd Wonen zijn geactualiseerd op basis van de technische verwerking van de recente MLT 2027-2030 van het CPB. Dit wordt met een kadercorrectie verwerkt.

7. Vrijval begrotingsgefinancierde militaire pensioenen

De begrotingsgefinancierde militaire pensioenen op de Defensiebegroting, opgebouwd vóór 1 juni 2001, dienen conform de Wet toekomst pensioenen (Wtp) te worden omgezet naar kapitaaldekking. De eenmalige affinanciering van de begrotingsgefinancierde militaire pensioenen leidt vanaf 2027 tot een vrijval ter hoogte van jaarlijks 375 miljoen euro van de langjarige reeks die hiervoor beschikbaar is op de Defensiebegroting. Deze vrijvallende reeks wordt extracomptabel toegerekend aan de Noord-Atlantische

Verdragsorganisatie (NAVO)-toerekenbare uitgaven. Hierdoor treedt geen verslechtering op in de NAVO-norm. De eenmalige affinanciering wordt niet toegerekend aan de NAVO-norm.

8. Inzet voor lastenverlichting Zvw-meevaller

De geraamde uitgaven binnen de Zvw zijn geactualiseerd op basis van de meest recente informatie van het Zorginstituut en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Dit leidt per saldo tot een meevaller van structureel 135 miljoen euro. Conform de begrotingsregels wordt deze budgettaire ruimte binnen de Zvw vanaf 2026 ingezet voor lastenverlichting. Hiervoor wordt het uitgavenkader gecorrigeerd.

9. Overige kadercorrecties

Deze post bestaat uit een aantal kleinere kadercorrecties, bijvoorbeeld het Pakket voor Groene Groei, het Mobiliteitspakket en de Wet werkelijk rendement box 3. Dit betreft schuiven tussen het inkomsten- en uitgavenkader waarvoor een kadercorrectie is toegestaan conform de begrotingsregels voor statistische correcties.

Mutaties na Voorjaarsnota 2025

13. Niet-doorgaan huurbevriezing (inclusief boodschappenbonus en investeringen sociale huur)

Zoals gemeld aan de Tweede Kamer gaat het wetsvoorstel Huurbevriezing niet door, wat leidt tot structureel 492 miljoen euro hogere kosten door hogere huurtoeslaguitgaven. Daartegenover staan twee posten uit dit Voorjaarsnota pakket die leiden tot incidenteel lagere uitgaven, namelijk het vervallen van de boodschappenbonus (cumulatief 1 miljard euro in 2025 en 2026) en de vrijgevallen investeringsmiddelen voor sociale huur als compensatie voor de huurbevriezing (270 miljoen euro in 2026 en 405 miljoen euro in 2027 en 2028).

14. Tariefmaatregelen Wet langdurige zorg (Wlz) (motie-Dobbe-Westerveld)

Er wordt incidenteel 65 miljoen euro ingezet ter dekking van de motie Dobbe-Westerveld⁷⁰, waarbij de tariefmaatregelen in de gehandicaptenzorg en de langdurige ggz niet in 2026 ingaan.

15. HLO

In het HLO zijn afspraken gemaakt over investeringen in de ouderenzorg. De middelen worden overgeheveld naar de VWS-begroting.

16. Inzet envelop Ouderenzorg (conform afspraken HLO)

De envelop Ouderenzorg wordt ingezet voor de tariefmaatregelen Wlz en het HLO.

17. AZWA

In het AZWA worden investeringen afgesproken om de zorg toegankelijk en betaalbaar te houden. Bijvoorbeeld investeringen in preventie (structureel 68 miljoen euro), opleiden buiten het ziekenhuis (structureel 185 miljoen euro), samenwerking tussen de zorg en het sociaal domein (structureel 371 miljoen euro) en regionale eerstelijns samenwerkingsverbanden (structureel 70 miljoen euro). Deze investeringen worden gedeeltelijk gedekt vanuit het remgeld dat beschikbaar is voor de toegenomen zorgvraag als gevolg van het verlagen van het eigen risico. Het betreft 230 miljoen euro structurele dekking en incidenteel 400 miljoen euro per

⁷⁰ Motie van de leden Dobbe en Westerveld over private equity weren bij de uitwerking van het nieuwe stelsel voor kinderopvangfinanciering ([link](#)).

jaar in 2027 en 2028 voor doorbraakmiddelen. De overige dekking komt uit andere bronnen, waaronder de Specifieke uitkering integraal zorgakkoord (SPUK IZA) (structureel 135 miljoen euro), de resterende middelen vanuit de afschaffing van het Stagefonds (structureel 78 miljoen euro) en de groeiruinimte die resteert na het afspreken van de uitgavenkaders in het AZWA (structureel 105 miljoen euro).

18. Inzet remgeld (conform afspraken AZWA)

Conform afspraken worden middelen uit het remgeld dat beschikbaar is voor de toegenomen zorgvraag als gevolg van het verlagen van het eigen risico in de Zvw ingezet voor de hierboven genoemde afspraken in het AZWA.

Generale dossiers

19. EU-afdrachten

De tegenvaller op de EU-afdrachten is het gevolg van verschillende bijstellingen in Europese begrotingsstukken. De belangrijkste oorzaken zijn de stijging van het Nederlandse aandeel bruto nationaal inkomen (bni) naar 6,4% en een rentestijging voor de verstrekte leningen aan lidstaten voor het coronaherstelfonds (Next Generation EU). Dit leidt tot een tegenvaller van 264 miljoen euro in 2030. De meevaller in 2026 wordt veroorzaakt door de neerwaartse bijstelling van de raming, omdat het voorgestelde betalingenniveau van de Europese jaarbegroting 2026 onder het betalingsplafond ligt.

20. Gasbaten

De gasbaten zijn neerwaarts bijgesteld met circa 1 miljard euro incidenteel. Vanwege verslechterde resultaten door hogere kosten en door een lagere gasprijs (in 2025 en 2026) zal Energie Beheer Nederland (EBN) naar verwachting geen dividend meer uitkeren vanaf 2025. De resultaten van EBN worden als voorspeller gebruikt voor de te verwachten ontvangsten uit de Mijnbouwwet (winsttaandeel, cijns en oppervlakterecht). In lijn met de verwachtingen van EBN zijn deze ontvangsten naar beneden bijgesteld.

21. Bijstelling volume-accres (Gemeente- en Provinciefonds)

Het gereserveerde accres voor het Gemeente-, Provincie- en Btw-compensatiefonds is bijgesteld op basis van de (c)MEV en de taakmutaties sinds de Voorjaarsnota 2025. Een groei van het Gemeente- en Provinciefonds vanwege taakmutaties zorgt in 2026 voor 8 miljoen euro hogere uitgaven dan eerder geraamd. Voor de jaren 2027-2030 zorgt de negatief bijgestelde bbp-raming van het CPB voor lagere uitgaven dan eerder geraamd. Dit verschil loopt op tot structureel 164 miljoen euro.

VWS

22. Wlz (uitvoeringsinformatie VWS)

De uitgavenraming van de Wlz wordt geactualiseerd aan de hand van nieuwe uitvoeringsinformatie van het Zorginstituut en de NZa. Dit leidt tot een per saldo meevaller van incidenteel 788 miljoen euro in 2025 en structureel 209 miljoen euro. Bovendien treedt er in 2026 een besparingsverlies op van 88 miljoen euro door het controversieel verklaren van de maatregel Behandeling Wlz.

23. Zvw (uitvoeringsinformatie VWS)

De uitgavenraming van de Zvw wordt geactualiseerd aan de hand van nieuwe uitvoeringsinformatie van het Zorginstituut en de NZa en de doorwerking daarvan op de raming van het eigen risico. Dit leidt tot een per saldo meevaller van incidenteel 994 miljoen euro in 2025 en

structureel 135 miljoen euro. Conform de begrotingsregels wordt de structurele meevaller ingezet voor lastenverlichting. Hiervoor wordt het uitgavenkader gecorrigeerd.

24. Jeugdzorg (Gemeentefonds)

Naar aanleiding van de eerdere afspraken in het voorjaar met de VNG heeft het kabinet besloten tot compensatie van de incidentele tekorten 2023 en 2024 in de jeugdzorg. Gemeenten ontvangen in totaal 728 miljoen euro van het Rijk, die ze kunnen inzetten ter ondersteuning van de transformatie van de jeugdhulp conform de afspraken in de Hervormingsagenda Jeugd. Het gaat dan om het versterken van de sociale basis en stevige lokale teams, met tevens aandacht voor het verbeteren van kind- en gezinsbescherming en de bredere integrale aanpak sociaal domein.⁷¹

25. Behoud middelen backpay

In de Voorjaarsnota 2025 is een eenmalige reservering van 50 miljoen euro getroffen voor de backpay voor weduwen van voormalig KNIL-militairen en ambtenaren in Nederlands-Indië. Met deze mutatie wordt gewaarborgd dat deze middelen behouden blijven, aangezien het niet haalbaar is om de regeling in 2025 al op te zetten.

SZW

26. (c)MEV SZW

Als gevolg van de doorrekening van de (c)MEV ontstaat op de begroting van SZW cumulatief een incidentele meevaller van circa 79 miljoen euro. De grootste post betreft de bijstelling op de kinderopvangtoeslag. Deze zorgt voor een cumulatieve meevaller van 194 miljoen euro. Hiertegenover staan cumulatieve tegenvallers van respectievelijk 53 miljoen euro en 58 miljoen euro op de uitvoeringskosten van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Ziektewet.

27. WW-besparingsverlies

Het uitstel van de WW-duurverkortung (ingang per 1 januari 2028) leidt tot een incidenteel besparingsverlies van 384 miljoen euro. Dit wordt nu gedekt.

28. Amendement Grinwis energienoodfonds

In het Voorjaarsnotadebat 2025 is het amendement Grinwis⁷² aangenomen om 50 miljoen euro extra in 2025 beschikbaar te stellen voor het Tijdelijk Noodfonds Energie (TNE). Het TNE kan deze middelen nu echter nog niet aanwenden omdat daarvoor aanvullende private inleg nodig is. Deze middelen worden naar 2027 geschoven en toegevoegd aan de middelen van het Social Climate Fund (SCF) ten behoeve van de voorstellen voor een publiek energiefonds. Ze blijven zo behouden voor de doelgroep.

LVVN

29. Agrarische sector en agrarisch natuurbeheer (nominaal onverdeeld)

De middelen voor de agrarische sector en agrarisch natuurbeheer worden overgeheveld naar het artikel nominaal onverdeeld op de LVVN-begroting. Dit gebeurt in hetzelfde kas- en verplichtingenritme als de middelen op de Aanvullende Post nu staan.

⁷¹ Kamerstuk II, 2024-2025, [31 839, nr. 1093 \(link\)](#).

⁷² Amendement van het lid Grinwis c.s. ter vervanging van nr. 3 over middelen voor het Tijdelijk Noodfonds Energie ([link](#)).

30. Agrarische sector en agrarisch natuurbeheer (AP)

De middelen voor de agrarische sector en agrarisch natuurbeheer worden overgeheveld naar het artikel nominaal onverdeeld op de LVVN-begroting. Dit gebeurt in hetzelfde kas- en verplichtingenritme als de middelen op de Aanvullende Post nu staan.

31. Alternatieve maatregel rode diesel

In het hoofdlijnenakkoord is budget beschikbaar gesteld voor het herinvoeren van gebruik van rode diesel voor landbouw. Als alternatief wordt vanaf 2027 structureel 146 miljoen euro overgeheveld naar de LVVN-begroting.

32. Veluwe Peel (inzet middelen)

De 600 miljoen euro die bij Voorjaarsnota 2025 beschikbaar is gesteld voor de stikstofaanpak in de Veluwe Peel wordt van het artikel nominaal onverdeeld verplaatst naar de juiste artikelen.

33. Veluwe Peel (nominaal onverdeeld)

De 600 miljoen euro die bij Voorjaarsnota 2025 beschikbaar is gesteld voor de stikstofaanpak in de Veluwe Peel wordt van het artikel nominaal onverdeeld verplaatst naar de juiste artikelen.

Overig

34. Terugdraaien fasering lenW Voorjaarsnota 2025

In de Voorjaarsnota 2025 is besloten tot een fasering van 1 miljard euro bij lenW. Deze fasering wordt nu teruggedraaid.

35. Uitstellen korting BDU regionaal openbaar vervoer (OV) naar 2027

In het hoofdlijnenakkoord is besloten tot een korting van 10% op specifieke uitkeringen. De korting op de BDU regionaal OV in 2026 wordt met een jaar uitgesteld. Daarnaast wordt de BDU-korting in 2027 gedempt door deze in gelijke delen te verdelen tussen lenW, de vervoersregio's en de reiziger. lenW draagt 37 miljoen euro bij, gedekt vanuit de investeringsruimte op het Mobiliteitsfonds.

36. Terugdraaien afschaffen onderwijskansenregeling Voorjaarsnota 2025

De onderwijskansenregeling geeft extra geld aan scholen in het voortgezet onderwijs met veel leerlingen met risico op leerachterstanden. Met deze middelen kunnen scholen gerichte ondersteuning bieden om onderwijsachterstanden tegen te gaan. In de Voorjaarsnota 2025 was opgenomen dat deze regeling wordt afgeschaft. Dit voorstel wordt teruggedraaid.

37. Restant Incidentele loonontwikkeling (ILO) tranche 2029 uit Voorjaarsnota 2025

In de Voorjaarsnota 2025 is een deel van de incidentele loonontwikkeling (ILO) tranche 2029 gekort. Het restant van de tranche 2029 wordt nu ingezet ter dekking van structurele problematiek.

38. Prijsbijstelling tranche 2026

Een deel van de prijsbijstelling tranche 2026 wordt vanaf 2028 ingehouden ter dekking van structurele problematiek.

39. Verlengen IKC ETS naar 2028

In de Voorjaarsnota 2025 is de IKC ETS toegekend tot en met 2027. Dit wordt nu verlengd tot en met 2028.

40. Dekking Klimaatfonds

De dekking voor het verlengen van de IKC ETS komt uit het Klimaatfonds.

41. Uitstroom doelgroepen

Om versneld tot (opstart)woningen te komen voor kwetsbare doelgroepen, waaronder ontheemden en vergunninghouders, wordt de Stimuleringsregeling Flex- en Transformatiewoningen (SFT) uitgebreid. Gemeenten ontvangen 20.000 euro per nieuw te realiseren woning, waaronder een component voor sociaal beheer. Van de woningen moet 30% bestemd zijn voor statushouders en/of ontheemden uit Oekraïne. Hiervoor wordt aanvullend 79 miljoen euro beschikbaar gesteld, bovenop de reeds beschikbare 100 miljoen euro in de SFT (cumulatief 179 miljoen euro).

42. Dekking ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO)

Voor de doelgroepflexibele regeling wordt een deel van de bestaande middelen van de SFT (cumulatief 100 miljoen euro) ingezet en in het juiste kasritme geplaatst.

43. Overige bijstellingen

Dit betreft onder andere bijstellingen op corona-regelingen en de verwerking van de dividenden.

44. Onderuitputting

In 2025 is reeds 264 miljoen euro aan onderuitputting ingeboekt. Dit bestaat onder andere uit onderuitputting op het Klimaatfonds (139 miljoen euro), de AP (39 miljoen euro) en het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) (32 miljoen euro).

45. Invulling in=uit-taakstelling

De in=uit-taakstelling 2025 wordt met 1,1 miljard euro ingevuld bij de Miljoenennota 2026.

46. Gedeeltelijke vrijval niet-bestede middelen envelop Ouderenzorg

In het hoofdlijnenakkoord is vanaf 2027 structureel 600 miljoen euro gereserveerd in deze envelop. De beoogde investeringen zijn niet gespecificeerd. Een deel van de envelop wordt ingezet voor de afspraken in het HLO. Een deel van de envelop ouderenzorg wordt ingezet ter dekking van structurele problematiek. De overige middelen op de AP blijven bestemd voor ouderenzorg (zorggeschikte woning met ontmoeting en verbinding).

47. Kasschuiven

In totaal wordt circa 3,0 miljard euro uit 2025 geschoven. Dit betreft onder andere kasschuiven bij het ministerie van Asiel en Migratie (AenM) (526 miljoen euro), het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) (418 miljoen euro), het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) (416 miljoen euro), het ministerie van Economische Zaken (EZ) (310 miljoen euro), het ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (BHO) (250 miljoen euro) en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) (229 miljoen euro). Ook uit 2026 worden middelen naar latere jaren geschoven (147 miljoen euro). In totaal wordt 462 miljoen euro naar buiten de meerjarenperiode geschoven.

2.3 Inkomstenkader en lasten- en koopkrachtbesluitvorming

2.3.1 Inkomstenkader en koopkracht

In de Miljoenennota worden de beleidsmatige aanpassingen verwerkt in het inkomstenkader. 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. In tabel 3 is het inkomstenkader weergegeven.

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 belastinginkomsten 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.

Het kabinet verlengt de verlaging van de brandstofaccijnzen met een jaar, tot 1 januari 2027. Zonder beleid van het kabinet zou de brandstofaccijns per 1 januari 2026 stijgen als gevolg van het aflopen van de tijdelijke verlaging. Met deze maatregel wordt dat voorkomen. Dit wordt onder andere gedekt door middelen in te zetten die vrijkomen doordat de herintroductie van de rode diesel geen doorgang kan vinden. In plaats van de herinvoering van rode diesel worden er aan de uitgavenkant alternatieve maatregelen vormgegeven. Ook worden de middelen die worden opgehaald door het Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), de motie Idsinga⁷³, de versoering van de regeling Extraterritoriale kosten (ETK) en overdekking binnen het inkomstenkader ingezet ter dekking.

De derving als gevolg van het arrest van de Hoge Raad over de liquidatieverliesregeling wordt gedekt. De Hoge Raad heeft op 21 maart 2025 een arrest gewezen over de liquidatieverliesregeling in de vennootschapsbelasting (vpb). Met deze regeling kan een belastingplichtige op het moment dat een deelneming wordt geliquideerd (opgeheven), hiervoor een verlies in aftrek brengen van de vpb. Het arrest van de Hoge Raad kan onder omstandigheden tot dubbel in aanmerking genomen verlies leiden. Dit leidt tot een incidentele derving in 2025 voor de jaren tot en met 2025 en ook tot een structurele derving. De derving wordt onder andere gedekt door de fiscale behandeling van de winst op afdekkingsinstrumenten op valutari-sico's aan te passen. De kosten van het afdekkingsinstrument zijn nu nog volledig aftrekbaar, maar de verwachte winst op het afdekkingsinstrument is vrijgesteld van heffing (valt onder de deelnemingsvrijstelling binnen de vpb).

Qua koopkracht gaan huishoudens er in 2026 in doorsnee met 1,3% op vooruit. Het kabinet verhoogt de arbeidskorting om werken meer te laten lonen. Dit wordt gedekt uit het verhogen van het tarief in de eerste schijf van de inkomstenbelasting. Daarnaast worden problemen met ongewenste

⁷³ Zie Motie van het lid Idsinga c.s. over de lucratiefbelangregeling zo aanpassen dat managers in de private-equitysector ten aanzien van hun carried interest worden belast naar het progressieve tarief van box 1 ([link](#)).

doorwerking van nabetalingen van uitkeringen door de overheid opgelost en werkt de verlengde verlaging van de brandstofaccijns door in de koopkracht. Het kabinet heeft onder andere voldaan aan de toezegging aan het lid Grinwis⁷⁴ om de inverdieneffecten van de huurbevriezing op de huurtoeslag bij de Miljoenennota te verwerken zonder gevolgen voor de begroting van VRO en de huurtoeslag. Andere moties en toezeggingen die relateren aan de koopkracht worden benoemd in de begroting van SZW en in een separate Kamerbrief van de minister van VRO.

Tabel 3 Inkomstenkader

Standen in miljoenen euro (+ is saldo-verbeterend)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	struc
Herijkingen							
Afschaffen kwarttarieven motorrijtuigenbelasting (mrb) voor kermis- of circusexploitanten, 1 werkplaats- en werktuigmotorrijtuigen	0	0	- 1	0	0	0	0
Terugdraaien btw verhoging op cultuur, 2 media en sport	0	35	35	35	35	35	35
Beperkt toepassen tabelcorrectiefactor 3 (tcf) in de inkomstenbelasting	0	- 36	- 36	- 36	- 36	- 36	- 36
Verruimen/verduidelijken 4 fietsregeling loonbelasting	0	3	3	3	3	3	3
Aanpassen definitie zuiveluitzondering 5 verbruiksbelasting alcoholvrije dranken	0	0	5	5	5	5	5
Afschaffing vrijstelling box 3 en 6 heffingskorting groen beleggen	0	0	- 1	0	0	0	0
Belastingplan 2026, Fiscale Verzamelwet 2027 en Eindejaarsregeling 2025							
Wijzigen schenkbelasting bij woningen: uitgaan van waarde in het economische verkeer in plaats van waarde Wet 7 waardering onroerende zaken (WOZ)	0	0	4	4	5	5	5
Vervroegen invoering peildatum 8 oldtimerregeling mrb	0	0	- 5	0	0	0	0
Aanpassen fiscale voertuigclassificatie 9 (vrachtwagenheffing)	0	16	31	31	31	31	31
Aanpassen fiscale voertuigclassificatie 10 (motorrijtuigenbelasting)	0	- 8	- 16	- 16	- 16	- 16	- 16
Envelop terugsluis vrachtwagenheffing 11 naar begroting lenW	0	- 8	- 15	- 15	- 15	- 15	- 15
Aanpassen belasting- 12 en invorderingsrente	0	- 12	- 4	18	9	4	0
Indexeren Invorderingswet 13	0	- 5	- 5	- 5	- 5	- 5	- 5
Uitspraak gerechtshof 14 erfbelasting schijnhuwelijk	0	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1
Klimaatpakket							
Normeren zakelijke markt fossiele personenauto's met pseudo-eindheffing 15	0	208	- 313	- 277	- 178	- 136	- 44
Verhogen mrb tariefkorting 16 emissievrije personenauto's	0	- 30	- 36	- 44	1	1	1
Verlagen belasting van personenauto's en motorrijwielen (bpm) emissievrije 17 bijzondere personenauto's	0	- 7	- 4	- 4	- 4	- 4	0
Verlagen bpm emissievrije 18 bijzondere motorfietsen	0	- 2	- 1	- 1	- 1	- 1	0
Stapsgewijs afschaffen heffingsplafond 19 belasting op leidingwater (bol)	0	64	105	105	105	105	105

⁷⁴ Kamerstuk II, 2024-2025, 36 708, nr. 27 ([link](#)).

Standen in miljoenen euro (+ is saldo-verbeterend)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	struc
20 Inzet middelen opt-in ETS	0	0	0	0	0	165	0
Kadercorrectie – Klimaatfonds – dekking pseudo-eindheffing							
21 fossiele personenauto's	0	0	45	40	0	0	0
Kadercorrectie – Klimaatfonds – dekking mrb							
22	0	0	55	31	0	0	0
Kadercorrectie – vrijvallen middelen AP provinciale opcenten							
23	0	0	34	55	0	0	0
Niet invoeren polymeren heffing per 2028							
24	0	0	0	– 567	– 567	– 567	– 567
Afschaffen vrijstelling zuiveringsslib + hoger tarief stort met ontheffing – afvalstoffenbelasting (asb)							
25	0	0	1	1	9	11	14
Kadercorrectie - reservering middelen CO2-heffing afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) Klimaatfonds							
26	0	0	51	99	0	0	0
Aanscherping CO2-heffing AVI's (technische invulling)							
27	0	0	55	75	275	206	270
Tariefsverhoging afvalstoffenbelasting (technische invulling)							
28	0	0	0	285	283	350	283
ETS2 uitbreiden naar glastuinbouw							
29	0	0	335	247	209	197	0
Afschaffen CO2-heffing glastuinbouw per 2027							
30	0	0	– 59	– 64	– 67	– 69	– 65
Envelop compensatie glastuinbouw							
31	0	0	– 276	– 183	– 142	– 128	0
Kadercorrectie – reservering middelen CO2-heffing industrie (exclusief AVI's) klimaatfonds							
32	0	61	88	125	0	0	0
Verlagen tarief CO2-heffing industrie (exclusief AVI's) naar 78,67 euro/ton CO2, inclusief verruimen							
33 aantal dispensatierechten	0	– 61	– 88	– 125	0	0	0
Aanpassen stadsverwarmingsregeling energiebelasting (EB)							
34	0	– 7	– 7	– 7	– 7	– 7	– 7
Overige ontwikkelingen en besluitvorming							
Zorgpremie-ontwikkeling door besluitvorming over Zvw-uitgaven							
35	0	– 139	– 136	– 134	– 135	– 135	– 135
Kadercorrectie voor lastenverlichting via de Zvw-premies							
36	0	139	136	134	135	135	135
Hoger vastgestelde premie Werkhervattingskas (Whk)							
37	0	383	383	383	383	383	383
Compensatie hogere Whk-premie via premie Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof)							
38	0	– 383	– 383	– 383	– 383	– 383	– 383
Oplossen keteneffecten bij nabetalen binnen de zorgtoeslag							
39	0	0	– 3	– 3	– 3	– 3	– 3
Verhoging normpercentages zorgtoeslag als dekking voor pakket maatregelen keteneffecten bij nabetalen							
40	0	1	7	8	6	7	7
Liquidatieverliesregeling							
Uitspraak Hoge Raad liquidatieverliesregeling							
41	– 840	– 65	– 65	– 65	– 65	– 65	– 65
Aanpassing afdekken valutaresultaten							
42	0	0	113	113	113	113	113
Aof-premie verhogen							
43	0	200	200	200	200	200	200
Koopkracht							
Verhogen IB-tarief eerste schijf met 0,05%-punt (TES)							
44	0	189	189	188	188	188	176
Verhoging arbeidskorting bij tweede knikpunt met 25 euro en derde knikpunt met 27 euro							
45	0	– 185	– 185	– 185	– 185	– 185	– 185
Brandstofaccijnzen							

Standen in miljoenen euro (+ is saldo-verbeterend)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	struc
Jaar verlengen tijdelijke korting accijnzen op benzine, diesel en liquefied							
46 petroleum gas (lpg)	0	– 1716	0	0	0	0	0
47 Alternatieve invulling rode diesel	0	0	146	146	146	146	146
48 CBAM inkomsten	0	211	237	0	0	0	0
Belastingvermindering EB							
49 structureel maken	0	100	100	100	– 100	– 100	– 100
50 Motie Idsinga - lucratief belang	0	45	45	45	45	45	45
51 Beperken ETK-regeling	0	21	21	21	21	21	21
Standen in miljoenen euro (+ is saldoverbeterend)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	struc
Totaal stand inkomstenkader	– 840	– 989	784	382	298	500	351

Bron: ministerie van Financiën

Toelichting maatregelen

1. Herijking: afschaffen mrb kwarttarieven kermis- of circusexploitanten en werkplaats- en werktuigmotorrijtuigen

In de Voorjaarsnota 2025 zijn de budgettaire gevolgen verwerkt van het afschaffen van de mrb kwarttarieven voor voertuigen die worden gehouden door kermis- of circusexploitanten of dienen als rijdende werkplaats (rijdend werktuig). Bij nadere uitwerking bleek dat deze maatregel pas per 2028 in werking kan treden. Met deze herijking wordt dit verwerkt.

2. Herijking: terugdraaien btw-verhoging op cultuur, media en sport

In de Voorjaarsnota 2025 zijn de budgettaire gevolgen verwerkt van het terugdraaien van de btw-verhoging op cultuur, media en sport. De raming van deze maatregel is aangepast na het doorlopen van het certificeringsproces met het CPB. Met deze herijking wordt dit verwerkt.

3. Herijking: beperkt toepassen tcf in de (IB)

In de Voorjaarsnota 2025 is het behoud van het verlaagd btw-tarief op cultuur, media en sport gedekt met het beperkt toepassen van de tcf voor een aantal bedragen die gelden voor de IB, de loonbelasting en de toeslagen. In de Voorjaarsnota is gerekend met de voorlopige tcf. De tcf is nu definitief vastgesteld op basis van de laatste inflatiecijfers. Daarnaast valt de derving van het behoud van het verlaagde btw-tarief lager uit. Hierdoor is er minder dekking nodig en kan de tcf dus meer toegepast worden. Hierdoor worden de hiervoor genoemde bedragen dus meer gecompenseerd voor inflatie. Met deze herijking worden beide aanpassingen verwerkt.

4. Herijking: verruimen en verduidelijken fietsregeling loonbelasting

In de Voorjaarsnota 2025 zijn de budgettaire gevolgen verwerkt van het verduidelijken van de fietsregeling in de loonbelasting. De vormgeving van deze maatregel is gewijzigd waardoor de maatregel verwaarloosbare budgettaire gevolgen heeft. Met deze herijking wordt dit verwerkt.

5. Herijking: aanpassen definitie zuiveluitzondering verbruiksbelasting alcoholvrije dranken

In de Voorjaarsnota 2025 zijn de budgettaire gevolgen verwerkt van het aanpassen van de definitie van de zuiveluitzondering in de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken. Hierdoor worden dranken met een 'vleugje zuivel' en suikerrijke zuivel dranken zoals chocolade- en frambozenmelk voortaan ook belast. De raming van deze maatregel is aangepast na het doorlopen van het certificeringsproces met het CPB. Met deze herijking wordt dit verwerkt.

6. Herijking: afschaffing vrijstelling box 3 en heffingskorting groen beleggen
Bij de behandeling van het Belastingplan 2025 is het amendement van Van Eijk-Nagel en Vermeer⁷⁵ aangenomen. Met dit amendement wordt de werkkostenregeling uitgebreid en dit wordt gedekt door de box 3-vrijstelling en heffingskorting voor groen beleggen af te schaffen per 2027. Uit de uitvoeringstoets van de Belastingdienst blijkt echter dat dit pas mogelijk is per 2028. Met deze herijking wordt dit verwerkt door een vrijstelling van 200 euro per belastingplichtige en een heffingskorting van 0,1% van het vrijgestelde bedrag in te voeren. Beide regelingen worden per 1 januari 2028 afgeschaft.

7. Fiscale verzamelwet 2027: wijzigen schenkbelasting bij woningen van WOZ naar waarde economisch verkeer

Woningen die worden verkregen door een schenking of erfenis worden binnen de schenk- en erfbelasting gewaardeerd op basis van de WOZ-waarde. Met deze maatregel wordt voorgesteld om voor woningen in de schenkbelasting voortaan uit te gaan van de waarde in het economische verkeer.

8. Fiscale verzamelwet 2027: vervroegen invoering peildatum oldtimerregeling mrb

In het Belastingplan 2024 is de oldtimerregeling in de mrb gewijzigd. Deze aanpassing zou per 2028 ingaan maar met deze maatregel wordt voorgesteld om dit een jaar eerder te doen.

9. Fiscale verzamelwet 2027: aanpassen fiscale voertuigclassificaties (vrachtwagenheffing)

In het voorjaar is de vrachtwagenheffing (VWH) aangepast. Deze aanpassing leidt tot een ongewenste dubbele heffing, doordat bepaalde voertuigen zowel onder de VWH als de mrb vallen. Met deze maatregel wordt dit gecorrigeerd. Deze aanpassing heeft gevolgen binnen de vrachtwagenheffing en de mrb.

10. Fiscale verzamelwet 2027: aanpassen fiscale voertuigclassificaties (motorrijtuigenbelasting)

Zie maatregel 9.

11. Envelop terugsluis vrachtwagenheffing naar begroting lenW

In de wet vrachtwagenheffing is de budgettaire afspraak vastgelegd dat netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing worden gebruikt voor de financiering van het meerjarenprogramma voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector. Maatregelen 9 en 10 leiden per saldo tot een opbrengst binnen de vrachtwagenheffing. Deze middelen worden gereserveerd in een envelop. De terugsluis zal in de Voorjaarsnota 2026 worden verwerkt.

12. Beleidsbesluit: aanpassen belasting- en invorderingsrente

Een belastingplichtige moet belastingrente betalen als zijn/haar belastingaanslag niet op tijd kan worden vastgesteld, bijvoorbeeld omdat er te laat aangifte is gedaan. Andersom betaalt de Belastingdienst belastingrente als het te lang duurt om de aanslag op te leggen. Een belastingplichtige moet invorderingsrente betalen als belasting niet op tijd wordt betaald. En andersom betaalt de Belastingdienst invorderingsrente als een belastingteruggaaf te lang duurt. Met deze maatregel wordt voorgesteld om

⁷⁵ Amendement van de leden Van Eijk en Vermeer over het uitbreiden van de vrije ruimte in de werkkostenregeling ([link](#)).

het invorderingsrente percentage te bevriezen op 4,25%, in plaats van de rentestijging van de ECB te volgen (ECB-rente +4%-punt). Om dit te dekken wordt de opslag voor de belastingrente voor de vpb niet verlaagd.

13. Eindejaarsregeling 2025: indexeren Invorderingswet

De Invorderingswet regelt de invordering van rijksbelastingen en bevat onder andere een minimumbedrag aan invorderingsrente dat wordt geïnd. Alle rente gelijk of minder dan dit bedrag wordt niet geïnd. Dat bedrag is op dit moment 23 euro, maar dit is al sinds 1990 niet meer geïndexeerd. Met deze maatregel wordt voorgesteld om dit bedrag te indexeren.

14. Uitspraak gerechtshof erfbelasting schijnhuwelijk

Het gerechtshof 's-Hertogenbosch heeft op 9 april 2025 een uitspraak gedaan die impact heeft op het bestrijden van schijnpartnerschappen. Dat zijn partnerschappen die bewust worden aangegaan zodat er minder erfbelasting betaald hoeft te worden. Voor partners (en kinderen) geldt namelijk een lager tarief dan voor andere verkrijgers. Het gerechtshof heeft bepaald dat deze schijnpartnerschappen niet bestreden kunnen worden met 'fraus legis'. Dat is het begrip in het fiscale recht dat misbruik van recht verbiedt, bijvoorbeeld in het geval van belastingconstructies. Dit leidt tot een kleine derving.

15. Klimaatpakket: normeren zakelijke markt personenauto's

In april 2025 heeft het kabinet een pakket met klimaatmaatregelen gepresenteerd. De budgettaire gevolgen van dit pakket zijn niet verwerkt bij de Voorjaarsnota 2025 dus dat wordt nu gedaan. Een van de klimaatmaatregelen is het normeren van de zakelijke markt voor personenauto's via een pseudo-eindheffing in de loonbelasting voor niet-emissievrije personenauto's.

16. Klimaatpakket: verhogen mrb-tariefkorting emissievrije personenauto's

De mrb-tariefkorting voor emissievrije personenauto's wordt tijdelijk verhoogd van 25% naar 30% in 2026 tot en met 2028.

17. Klimaatpakket: verlagen belasting van personenauto's en motorrijwielen (bpm) emissievrije bijzondere personenauto's

Met deze maatregel wordt voorgesteld om de bpm voor emissievrije bijzondere personenauto's, zoals kampeerauto's tot en met 2030 te verlagen.

18. Klimaatpakket: verlagen bpm emissievrije motorfietsen

Met deze maatregel wordt voorgesteld om de bpm voor emissievrije motorfietsen tot en met 2030 te verlagen.

19. Klimaatpakket: stapsgewijs afschaffen heffingsplafond belasting op leidingwater (BOL)

Met deze maatregel wordt voorgesteld om het heffingsplafond in de BOL stapsgewijs af te schaffen. Hierdoor wordt het heffingsplafond in 2026 verhoogd van 300 m³ naar 55.000 m³ en vanaf 2027 helemaal afgeschaft.

20. Klimaatpakket: inzet middelen opt-in Emission Trading System (ETS)

Met deze maatregel wordt voorgesteld om een deel van de middelen van het opt-in ETS2-systeem vanaf 2030 in te zetten om de grondslagerosie van het normeren van de leasemarkt te dekken (zie maatregel 11).

21. Klimaatpakket: kadercorrectie Klimaatfonds - dekking pseudo-eindheffing fossiele zakelijke personenauto's

Met deze maatregel wordt voorgesteld om een deel van de derving in 2027 en 2028 van het normeren van de zakelijke markt voor personenauto's te dekken met middelen uit het Klimaatfonds (zie maatregel 13). Omdat het Klimaatfonds aan de uitgavenkant van de begroting staat is hiervoor een kadercorrectie nodig.

22. Klimaatpakket: kadercorrectie Klimaatfonds - dekking mrb

Met deze maatregel wordt voorgesteld om een deel van de derving in 2027 en 2028 van het verhogen van de mrb tariefkorting te dekken met middelen uit het Klimaatfonds (zie maatregel 14). Omdat het Klimaatfonds aan de uitgavenkant van de begroting staat, is hiervoor een kadercorrectie nodig.

23. Klimaatpakket: kadercorrectie vrijvallen middelen AP - provinciale opcenten

In de Voorjaarsnota 2024 zijn middelen op de AP gereserveerd ter compensatie van de derving aan provinciale opcenten, als gevolg van het invoeren van de tijdelijke mrb-tariefkorting voor emissievrije personenauto's. Deze derving blijkt lager te zijn dan verwacht, waardoor een deel van deze reservering vrijvalt. Met deze maatregel wordt voorgesteld om deze vrijgevallen middelen in te zetten als dekking voor de normering van de zakelijke markt voor personenauto's (zie maatregel 13). Omdat de AP aan de uitgavenkant van de begroting staat, is hiervoor een kadercorrectie nodig.

24. Klimaatpakket: niet invoeren polymeren-heffing per 2028

In het hoofdlijnenakkoord is afgesproken om een circulairplastic heffing in te voeren. Met deze maatregel wordt voorgesteld om deze heffing niet in te voeren. Dit wordt gedekt met de onderstaande maatregelen.

25. Klimaatpakket: afschaffen vrijstelling zuiveringsslib en hoger tarief stort met ontheffing in afvalstoffenbelasting (asb)

Met deze maatregel wordt voorgesteld om de asb te hervormen. De vrijstelling voor zuiveringsslib wordt per 2027 afgeschaft en er wordt per 2029 een apart (hoger) tarief voor storten met ontheffing ingevoerd.

26. Klimaatpakket: kadercorrectie - reservering middelen CO₂-heffing AVI's Klimaatfonds

Met deze maatregel wordt de terugsluizing van inkomsten uit de CO₂-heffing voor AVI's naar het Klimaatfonds afgeschaft. De in de Miljoenennota 2025 verwachte inkomsten uit de CO₂-heffing voor AVI's in 2027 en 2028, die nu onder het Klimaatfonds staan gereserveerd, worden met deze maatregel met een kadercorrectie weer overgeheveld naar de inkomstenkant. Deze middelen kunnen hierdoor worden ingezet in het dekkingspakket voor het niet invoeren van de circulairplasticheffing.

27. Klimaatpakket: aanscherping CO₂-heffing AVI's (technische invulling)

De CO₂-heffing voor afvalverbrandingsinstallaties wordt aangescherpt: het tarief wordt stapsgewijs verhoogd naar 295 euro/ton CO₂ in 2030 en de vrijgestelde uitstoot wordt vanaf 2030 stapsgewijs afgebouwd naar nul in 2033. De terugsluis van de inkomsten van de CO₂-heffing voor afvalverbrandingsinstallaties naar het Klimaatfonds wordt afgeschaft (zie ook maatregel 24), waardoor de inkomsten ingezet kunnen worden in het dekkingspakket voor het niet invoeren van de circulairplastic heffing (zie maatregel 22).

28. Klimaatpakket: tariefsverhoging asb (technische invulling)

Als onderdeel van het dekkingpakket voor het niet invoeren van de circulaire plastic heffing, wordt het tarief in de afvalstoffenbelasting vanaf 2028 stapsgewijs verhoogd. Dit betreft een technische invulling. De ministeries van IenW en KGG spannen zich in om samen met de afvalsector te komen tot een alternatieve invulling.

29. Klimaatpakket: ETS2 uitbreiden naar glastuinbouw

Met deze maatregel wordt voorgesteld om het ETS2-systeem uit te breiden naar de glastuinbouwsector. Hier staat tegenover dat de CO₂-heffing voor de glastuinbouw wordt afgeschaft (zie maatregel 28).

30. Klimaatpakket: afschaffen CO₂-heffing glastuinbouw per 2027

Met deze maatregel wordt voorgesteld om de CO₂-heffing voor de glastuinbouw per 2027 af te schaffen. Dit wordt gedekt door de opbrengsten van het uitbreiden van het ETS2-systeem (zie maatregel 27).

31. Klimaatpakket: envelop compensatie glastuinbouw

Een deel van de opbrengsten van het uitbreiden van het ETS2-systeem naar de glastuinbouw (wat niet wordt gebruikt ter dekking van het afschaffen van de CO₂-heffing, zie maatregel 28), wordt gereserveerd in een envelop. Deze envelop dient te worden ingezet als nadere compensatie voor de glastuinbouw sector, waarover kan worden besloten in de voorjaarsbesluitvorming van 2026.

32. Kadercorrectie: reservering middelen CO₂-heffing industrie (excl. AVI's) Klimaatfonds

De CO₂-heffing industrie (ETS1 en lachgasinstallaties) wordt verlaagd naar 78,67 euro/ton CO₂, in combinatie met het verruimen van de vrijgestelde uitstoot. Rekening houdend met de carry back mogelijkheid, wordt hierdoor geen opbrengst van de CO₂-heffing industrie (ETS1 en lachgasinstallaties) meer verwacht. Omdat de inkomsten uit de CO₂-heffing teruggesluisd zouden worden naar het Klimaatfonds (en deze terugsluizing eveneens wordt geschrapt), heeft dit geen effect op het saldo. Deze terugsluizing wordt met deze kadercorrectie teruggezet.

33. Verlagen tarief CO₂-heffing industrie (exclusief AVI's) naar 78,67 euro/ton CO₂, inclusief verruimen aantal dispensatierechten

De inkomsten die bij verwerking van het hoofdlijnenakkoord zijn ingeboekt voor de CO₂-heffing industrie (ETS1 en lachgasinstallaties), worden hiermee uit het inkomstenkader gehaald.

34. Aanpassen stadsverwarmingsregeling EB

De stadsverwarmingsregeling wordt per 1 januari 2026 aangepast om ervoor te zorgen dat warmtebedrijven bij een terugval van het aandeel duurzaam opgewekte warmte als gevolg van een calamiteit of verduurzaming van de warmtebron gedurende een overgangstermijn van maximaal drie jaar toch onder de degressieve EB-tarieven vallen.

35. Zorgpremie-ontwikkeling door besluitvorming over Zvw-uitgaven

Er is sprake van een meevaller in de uitgaven aan de Zvw. Dit leidt tot lagere premies.

36. Kadercorrectie voor lastenverlichting via de Zvw-premies

Conform de begrotingsregels leidt een per saldo meevaller binnen de Zvw-uitgaven tot lastenverlichting via de premies. Om dit mogelijk te maken wordt het kader gecorrigeerd.

37. Vaststelling Whk-premie door UWV

De door het UWV vastgestelde premie voor de Whk stijgt in 2026.

38. Compensatie voor Whk-premie via Aof-premie

Als compensatie voor de hogere Whk-premie wordt de Aof-premie verlaagd met hetzelfde bedrag.

39. Oplossen knelpunt keteneffecten bij nabetalingen binnen de zorgtoeslag

Als mensen in een eerder kalenderjaar onterecht een te lage of geen uitkering hebben gekregen, krijgen ze te maken met een nabetaling. Deze nabetaling veroorzaakt een piekinkomen in het jaar van de nabetaling en kan leiden tot lagere toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen. De voorgestelde maatregel zondert de nabetaling volledig uit van het toetsingsinkomen en zorgt ervoor dat een nabetaling in uitkeringen voortaan niet meer leidt tot een lagere toeslag of andere inkomensafhankelijke regeling. Deze maatregel betreft de aanpassing binnen de zorgtoeslag om dit mogelijk te maken.

40. Verhoging normpercentages zorgtoeslag als dekking voor pakket maatregelen keteneffecten bij nabetalingen

Deze maatregel dient als dekking voor het totaalpakket om keteneffecten bij nabetalingen te voorkomen.

41. Uitspraak Hoge Raad liquidatieverliesregeling

De Hoge Raad heeft op 21 maart 2025 een arrest gewezen over de liquidatieverliesregeling in de vennootschapsbelasting (vpb). Met deze regeling kan een belastingplichtige op het moment dat een deelneming wordt geliquideerd (opgeheven), hiervoor een verlies in aftrek brengen van de vpb. Het arrest van de Hoge Raad kan onder omstandigheden tot dubbel in aanmerking genomen verlies leiden. Dit leidt tot een incidentele derving in 2025 voor de jaren tot en met 2025 en ook tot een structurele derving.

42. Aanpassing afdekken valutaresultaten

De fiscale behandeling van de winst op afdekkingsinstrumenten op valutari-sico's wordt aangepast: de kosten van het afdekkingsinstrument zijn nu wel volledig aftrekbaar, maar de verwachte winst op het afdekkingsinstrument is vrijgesteld van heffing (valt onder de deelnemingsvrijstelling binnen de vpb). Dit gaat in tegen het principe om enkel een aftrek mogelijk te maken als daar een heffing tegenover staat. Deze maatregel wordt eerst ter internetconsultatie aangeboden met 1 januari 2027 als beoogde inwerkingtredingsdatum. Bij de verdere uitwerking zal worden getoetst op uitvoerbaarheid en vestigingsklimaat. Als in de uitwerking blijkt dat een beter alternatief voorhanden is, kan deze maatregel worden heroverwogen.

43. Aof-premie verhogen

De Aof-premie wordt verhoogd met circa 0,08%-punt.

44. Verhogen IB-tarief eerste schijf met 0,05%-punt (TES)

Het tarief van de eerste schijf van de inkomstenbelasting wordt verhoogd.

45. Verhoging arbeidskorting bij tweede knikpunt met 25 euro en derde knikpunt met 27 euro

De arbeidskorting wordt verhoogd bij het tweede en derde knikpunt.

46. Jaar verlengen tijdelijke korting accijnzen op benzine, diesel en lpg

In 2022 is er vanwege de energiecrisis besloten om de accijnstarieven voor benzine, diesel en lpg tijdelijk te verlagen. Het doel van deze tijdelijke steunmaatregel was om de gevolgen van de hoge energieprijzen te dempen. Vanaf 1 juli 2023 is deze verlaging gedeeltelijk afgelopen. Deze maatregel zorgt ervoor dat de huidige, verlaagde accijnstarieven tot 1 januari 2027 blijven gelden.

47. Alternatieve invulling rode diesel

Een verlaagd tarief binnen de brandstofaccijns voor rode diesel is niet uitvoerbaar gebleken. Deze middelen worden alternatief aangewend, voor de verlenging van de korting van de brandstofaccijnzen. In plaats van de herinvoering van rode diesel worden er aan de uitgavenkant alternatieve maatregelen vormgegeven.

48. CBAM-inkomsten

Het CBAM is een Europese verordening voor koolstofcorrectie van goederen aan de Europese buitengrens. Hierdoor moeten importeurs vanaf 2026 gaan betalen voor de CO₂ die is uitgestoten bij de productie van deze goederen buiten Europa. Onder de huidige verordening gaan de opbrengsten van CBAM naar de lidstaten. Dit leidt tot een opbrengst in 2026 en 2027. Doordat CBAM vanaf 2028 zeer waarschijnlijk wordt omgezet in een eigen middel van de EU is de opbrengst tot en met 2027 ingeboekt.

49. Belastingvermindering EB structureel maken

De incidentele verhoging van de belastingvermindering in de energiebelasting in de periode 2026-2028 uit de Voorjaarsnota 2025 wordt structureel gemaakt, en gehalveerd tot 100 miljoen euro.

50. Motie-Ildsinga: lucratief belang

De aangenomen motie-Ildsinga roept op om voordelen behaald door (fonds)managers binnen de private equity en managementparticipatiepraktijk - die als onderdeel van hun beloningsstructuur vermogensbestanddelen ontvangen en daarmee relatief gunstig belast worden - evenwichtiger te belasten. Ter uitvoering van deze motie wordt er voorgesteld om de belastingdruk via een multiplier in box 2 voor voordelen uit een middellijk gehouden lucratief belang gelijk te trekken tot het tarief in box 3.

51. Beperken ETK-regeling

De kostenvergoeding voor inkomende werknemers voor de extra kosten van levensonderhoud en gesprekkosten met het herkomstland wordt uit de regeling gehaald.

2.3.2 Samenvatting maatregelen Belastingplan

Met het pakket Belastingplan 2026 zorgt het kabinet voor continuïteit in de fiscale wetgeving. Jaarlijks stelt het kabinet het pakket Belastingplan op. De meeste fiscale maatregelen uit het hoofdlijnenakkoord zijn in het wetsvoorstel Belastingplan 2025 opgenomen, zoals de belastingvermindering voor werkenden en het terugdraaien van lastenverzwaring voor het bedrijfsleven. Zoals gebruikelijk heeft een groot deel van de maatregelen in het wetsvoorstel een samenhang met de begroting voor het komende jaar. Daarnaast verlengt het kabinet de verlaging van de brandstofaccijnzen met een jaar.

Dit jaar bestaat het pakket uit acht verschillende wetsvoorstellen. De acht wetsvoorstellen van het pakket Belastingplan zijn uitgewerkte ambities op het terrein van arbeid en inkomen, vermogen, belastingontwijking, klimaat, vereenvoudiging en rechtsbescherming. Het Belastingplan bevat diverse maatregelen die leiden tot vereenvoudigingen voor burgers, zoals de verduidelijking van de fietsregeling in de loonbelasting en de verruiming van de ingangsdatum belastingrente en aangiftetermijn erfbelasting. Ook worden er verdere stappen gezet om opmerkelijke belastingconstructies tegen te gaan. Voorbeelden hiervan zijn de maatregelen aanpak ongelijke breukdelen bij huwelijksgoederengemeenschap, de aanpassing van de zuiveldefinitie en het uitsluiten van onzakelijk handelende gelieerde partijen van de toepassing van de leegwaarderatio. Verder bevat het wetsvoorstel een aantal maatregelen op gebied van klimaat- en autobelastingen. Een voorbeeld hiervan is de verlaging van de motorrijtuigenbelasting emissievrije personenauto's.

Het kabinet kiest ervoor om het verlaagde btw-tarief op cultuur, media en sport te behouden. Bij publicatie van de Voorjaarsnota 2025⁷⁶ op 18 april 2025 heeft het kabinet ervoor gekozen om de voorgenomen btw-verhoging op cultuur, media en sport te schrappen. Daartoe moet de Wet Belastingplan 2025 worden gewijzigd. Met deze wijziging blijft het btw-tarief op cultuur, media en sport 9%. De dekking is gevonden door de reguliere inflatiecompensatie in de inkomstenbelasting (via de tabelcorrectiefactor) per 1 januari 2026 niet volledig toe te passen. Beide maatregelen zijn opgenomen in het wetsvoorstel Wet behoud verlaagd btw-tarief op cultuur, media en sport.

Het kabinet wil het belasten van vliegen afhankelijk maken van de eindbestemming. De vliegbelasting heeft op dit moment een vlak tarief per vertrekkende passagier van een in Nederland gelegen luchthaven. Over een korte vlucht wordt op dit moment hetzelfde bedrag aan vliegbelasting geheven als voor een lange vlucht. Onderzoek wijst uit dat de externe kosten van langeafstandsvluchten in mindere mate zijn geïnternaliseerd dan die van kortere vluchten.⁷⁷ Met het wetsvoorstel differentiatie tarief van de vliegbelasting wordt het tarief van de vliegbelasting per 1 januari 2027 afhankelijk van de eindbestemming van de passagier. Dit wetsvoorstel introduceert een drieledige tariefstructuur, waarbij het tarief afhankelijk is van de eindbestemming van de passagier.

Het kabinet onderschrijft dat het wenselijk is dat belastingplichtigen het recht krijgen om inzage te krijgen in de stukken die de belastinginspecteur tot zijn beschikking heeft. Per 31 december 2025 treedt een artikel in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) in werking waardoor belastingplichtigen dit recht ook krijgen.⁷⁸ Dat artikel is in de huidige vorm en met de huidige inwerkingtredingsdatum echter niet uitvoerbaar voor de Belastingdienst en de Douane. Daarom wordt met het wetsvoorstel Wet stroomlijning fiscaal inzagerecht een aanpassing voorgesteld zodat inzage kan worden gegeven in het fiscale dossier op een manier die op termijn uitvoerbaar is.

⁷⁶ Kamerstuk II, 2024-2025, [36725, nr. 1](#) ([link](#)).

⁷⁷ CE Delft (2023), De prijs van een vliegreis Editie 2023, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, december 2023 ([link](#)).

⁷⁸ Artikel 66a AWR.

Het kabinet zet zich ervoor in de aanvullende regels rondom de minimumbelasting snel te implementeren. Sinds 2024 kent Nederland een nieuwe belasting, de minimumbelasting, die groepen met een (wereldwijde) omzet van ten minste 750 miljoen euro dienen te betalen als het effectieve belastingtarief in een staat lager is dan 15%. Het kan dan gaan om multinationale groepen maar ook om groepen die geheel in Nederland zijn gevestigd. De minimumbelasting is opgenomen in een afzonderlijke belastingwet, de Wet minimumbelasting 2024.⁷⁹ In het wetsvoorstel Tweede wet aanpassing Wet minimumbelasting 2024 worden onderdelen uit de administratieve richtsnoeren van december 2023, juni 2024 en januari 2025 opgenomen in de Wet minimumbelasting 2024. Groepen die onder de reikwijdte van de minimumbelasting vallen zijn verplicht de bijheffing-informatieaangifte (informatieaangifte), bestaande uit een set aan documentatie, aan te leveren bij de desbetreffende belastingautoriteiten. In principe moet de informatieaangifte worden ingediend in elke jurisdictie waar een groepsentiteit is gevestigd. Dit betekent verhoogde regeldruk voor de relevante groep. De meest recente wijziging van de richtlijn inzake administratieve samenwerking op het gebied van belastingen, de 'Directive on Administrative Cooperation' (DAC) beoogt deze regeldruk te verminderen. Deze wijziging - DAC9 - voorziet in de uitwisseling van de informatieaangifte tussen lidstaten, waardoor een groep in slechts één lidstaat op centraal niveau een informatieaangifte hoeft in te dienen. De implementatie van DAC9 wordt geregeld met het wetsvoorstel Wet implementatie EU-richtlijn gegevensuitwisseling minimumbelasting.

Het kabinet implementeert de Europese verordening over het CBAM in nationale wetgeving. Het CBAM is een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de Europese buitengrens en richt zich op een selectie van goederen binnen bepaalde sectoren. Op grond van het CBAM moet betaald worden voor de CO₂-uitstoot die vrij is gekomen bij de productie van CBAM-goederen. Hiermee wordt 'koolstoflekkage' tegengegaan, ofwel het verplaatsen van productie binnen de EU naar landen waar bedrijven niet of minder hoeven te betalen voor hun CO₂-uitstoot. De CBAM-verordening werkt rechtstreeks en hoeft daarom niet omgezet te worden naar nationale wetgeving. Voor de operationalisering zijn echter nog wel aanvullende bepalingen in de Wet Milieubeheer nodig. Deze bepalingen zijn opgenomen in het wetsvoorstel Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de nadere operationalisering van het mechanisme voor een koolstofcorrectie aan de grens.

De fiscale wetgeving is onderhevig aan veranderingen en vergt verschillende inhoudelijke wijzigingen en technisch onderhoud. Het wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen voorziet hierin, zoals ook gebruikelijk in eerdere jaren in het Belastingplan. De maatregelen in dit wetsvoorstel hebben geen gevolgen voor het budgettaire beeld, maar zijn bijvoorbeeld bedoeld om fouten in wetgeving te herstellen en gerechtelijke uitspraken te codificeren. Zo bevat dit wetsvoorstel onder meer aanpassingen van onjuiste verwijzingen in bestaande wetgeving.

⁷⁹ Deze wet strekt tot implementatie van de EU-richtlijn minimumniveau van belastingheffing, welke richtlijn is gebaseerd op de modelregels van de OESO. Na publicatie van deze OESO-modelregels zijn in internationaal verband verschillende administratieve richtsnoeren over de (nadere) invulling van de regels rondom de minimumbelasting overeengekomen.

2.4 Verticale toelichting EMU-saldo en ontwikkeling EMU-schuld

Tabel 4 EMU-saldo en EMU-schuld						
Percentage bbp, - = tekort	2025	2026	2027	2028	2029	2030
EMU-saldo Voorjaarsnota 2025	- 2,6%	- 3,0%	- 2,6%	- 2,1%	- 1,9%	- 2,2%
Belasting- en premieinkomsten	0,1%	- 0,1%	0,0%	- 0,1%	- 0,1%	0,0%
Uitgavenkader	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%
Overig (m.n. KTV DO)	0,2%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
EMU-saldo Miljoenennota 2026	- 2,1%	- 2,9%	- 2,4%	- 2,1%	- 2,0%	- 2,1%
EMU-schuld Miljoenennota 2026	44,9%	47,8%	48,0%	48,7%	49,1%	49,5%

Bron: ministerie van Financiën

Het EMU-saldo verbetert in 2026 met 0,1% bbp ten opzichte van de Voorjaarsnota. Het saldo in 2026 wordt geraamd op - 2,9% bbp. In de overige jaren komt het saldo uit tussen - 2,5% bbp en - 2,0% bbp. De wijzigingen in de raming van de belasting- en premie-inkomsten zijn relatief beperkt. In 2025 zijn er licht hogere inkomsten door hogere ontvangsten in het eerste half jaar en structureel enigszins lagere inkomsten als gevolg van een meerjarig iets tegenvallend economisch beeld. De besluitvorming over het inkomstenkader heeft een saldooverslechterend effect in 2026 en een saldoverbeterend effect in latere jaren. De kasschuiven aan de uitgavenkant verbeteren het saldo in 2025 en belasten het saldo vanaf 2027. De dekkingsopgave en bijbehorende dekking onder het uitgavenkader belasten het saldo vanaf 2026 en verbeteren het saldo in 2029 en 2030. De post Overig is relatief groot in 2025 en 2026 vanwege de kastransactieverschillen decentrale overheden. Deze correctie past het EMU-saldo aan voor specifieke uitkeringen aan decentrale overheden die pas in een later jaar daadwerkelijk worden besteed. Hierdoor sluit de raming beter aan op het kasverloop bij decentrale overheden. Dit is in lijn met het advies van de Expertgroep Realistisch Ramen om de ramingsmethoden voor decentrale overheden te verbeteren. De EMU-schuld loopt op tot 49,5% bbp in 2030. Deze toename wordt met name veroorzaakt door het EMU-saldo in de komende jaren.

2.5 Horizontale ontwikkeling uitgaven

De totale uitgaven stijgen in 2030 ten opzichte van 2025 met 34 miljard euro. Tabel 5 laat per begroting zien hoe de uitgaven op de verschillende beleidsterreinen zich ontwikkelen ten opzichte van elkaar.⁸⁰ Een toelichting per begroting is opgenomen in bijlage 10 Horizontale toelichting.

⁸⁰ De horizontale ontwikkeling gaat uit van de begrotingsstand ontwerpbegroting 2026. De begrotingsstanden zijn exclusief de uitgaven voor het Gemeentefonds en het Provinciefonds, de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) en huurtoeslag zijn in lopende prijzen weergegeven. 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 en bij Financiën voor de lening aan TenneT. De reserveringen uit het vorige coalitieakkoord en het hoofdlijnenakkoord die nog op de AP staan, zijn toebedeeld aan de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement.

Tabel 5 Horizontale ontwikkeling

Netto-uitgaven (in miljarden euro)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Verskil 2030-2025
Zorg	112	115	121	123	124	126	14
Sociale Zekerheid	113	116	117	119	122	123	11
Gemeente- en Provinciefonds (inclusief accres)	52	51	52	52	54	56	5
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	57	55	56	55	54	54	- 3
Defensie (inclusief Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF))	20	24	24	25	26	26	6
Buitenlandse Zaken (inclusief BHO)	14	15	18	21	21	22	8
Justitie en Veiligheid	17	17	17	17	17	17	- 1
Infrastructuur en Waterstaat (inclusief Mobiliteitsfonds en Deltafonds)	14	15	15	15	15	15	1
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	8	9	10	9	9	9	0
Financiën (exclusief Nationale Schuld)	12	9	11	10	6	6	- 5
Klimaat en Groene Groei (inclusief Klimaatfonds)	2	12	- 5	4	5	6	3
Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur	4	4	4	4	4	4	0
Economische Zaken (inclusief Nationaal Groeifonds)	3	3	3	4	2	3	0
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (inclusief BES-fonds en Hoge Colleges van Staat)	4	4	4	3	3	2	- 2
Asiel en Migratie	5	6	2	2	2	2	- 4
Algemene Zaken en De Koning	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	438	462	451	462	465	471	34

Bron: ministerie van Financiën

De zorguitgaven groeien jaar-op-jaar door de verwachte loon- en prijsontwikkelingen en volumefactoren. De grootste drijfveren achter de stijgende uitgaven zijn (naast de ontwikkeling van lonen en prijzen) de toenemende vergrijzing, de toenemende ontwikkeling van technologieën, hoger zorggebruik door hogere inkomens, sociaal-culturele trends en de achterblijvende arbeidsproductiviteit in de zorg.

De uitgaven voor sociale zekerheid nemen toe met circa 11 miljard euro tussen 2025 en 2030.⁸¹ Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de verwachte stijging van de uitgaven aan de Algemene Ouderdomswet (circa 5,5 miljard euro) als gevolg van de vergrijzing en de verwachte hogere uitgaven aan de kinderopvangtoeslag (circa 2,7 miljard euro). Deze hogere uitgaven hangen samen met de voorgenomen invoering van een nieuw kinderopvangstelsel per 2029, waarbij kinderopvang voor alle werkende ouders bijna gratis zal zijn.

De begroting van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kent een daling van 3 miljard euro. Per saldo is voor ongeveer 1 miljard euro geëxtensiveerd op de OCW-begroting sinds de start van het kabinet-Schoof. Daarnaast is de daling van de uitgaven aan onderwijs te verklaren door een verwachte daling van de leerlingen- en studentenaantallen. De incidentele stijging in 2025 en 2027 ontstaat hoofdzakelijk door de tegemoetkoming voor studenten die geen recht hebben gehad op een basisbeurs, uit het hoofdlijnenakkoord.

⁸¹ Ten opzichte van de Voorjaarsnota 2025 is een significante groei van de uitgaven aan Sociale Zekerheid zichtbaar. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door het toevoegen van de over bepaalde uitkeringen betaalde werkgeverspremies aan de SZW-begroting. Hiermee wordt aangesloten bij de kwalificatie van deze betalingen als uitgaven door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Zie voor een verdere toelichting in deze Miljardennota 2026, de Verticale Toelichting Sociale Zekerheid.

De stijging van 8 miljard euro bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) komt voor 7,2 miljard euro door de ontwikkeling van de raming van de Nederlandse afdrachten aan de EU en de ontvangsten uit de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF). De verwachte ontwikkeling van Nederlandse afdrachten aan de EU-begroting leidt tot een stijging van de bni-afdracht van 6 miljard euro tussen 2025 en 2030. De raming van de afdrachten na het huidige Meerjarig Financieel Kader (MFK; 2021-2027) is gebaseerd op de verwachte economische ontwikkeling en een inschatting van de omvang van het MFK na 2027. Hierin zijn onder andere vanaf 2028 de terug- en rentebetalingen voor het coronaherstelfonds in de raming van de Nederlandse EU-afdrachten opgenomen. De aanspraak op de HVF-middelen zorgt voor een verlaging van de netto uitgaven op de BZ-begroting van 1,2 miljard euro in 2025 en 2,9 miljard euro 2026. Daarnaast groeien de budgetten voor internationale samenwerking en ontwikkelingshulp met 0,7 miljard euro vanwege de verwachte groei van de economie. De oploep landt met name op de budgetten voor migratie en veiligheid.

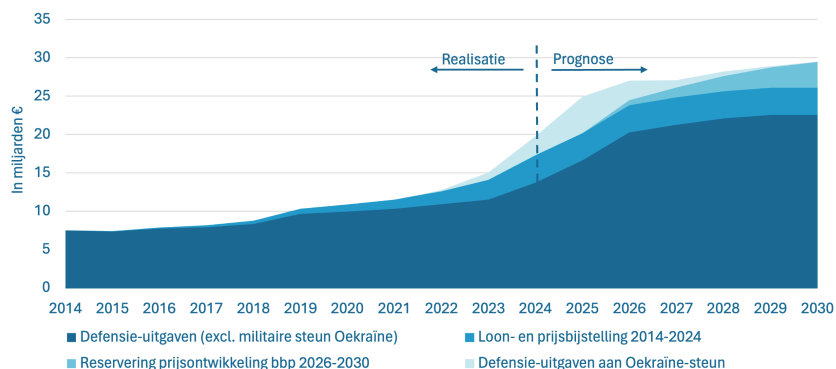
De begroting van Financiën kent een dalend verloop. Dit komt voornamelijk doordat de hersteloperatie toeslagen een tijdelijk karakter heeft.

De begroting van Asiel en Migratie, exclusief kosten voor Oekraïense ontheemden, daalt met ongeveer 4 miljard euro. Dit komt ten eerste doordat bij Voorjaarsnota 2025 tot en met 2026 incidenteel budget beschikbaar gesteld is voor de meerkosten van crisisnoodopvang. Ten tweede is het effect van de Meerjaren Productie Prognose (MPP) verwerkt tot en met 2026. Daarnaast heeft het kabinet in het hoofdlijnenakkoord de al aflopende uitgaven aan asiel met aanvullend structureel circa 1 miljard euro verlaagd, gekoppeld aan een maatregelenpakket om de asielinstroom fors te verlagen. Bij Voorjaarsnota 2025 heeft het kabinet structureel 374 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) om asielaanvragen te kunnen blijven afhandelen.

In de afgelopen tien jaar (2014-2024) zijn de Nederlandse Defensie-uitgaven gegroeid. Een groot deel van de groei is gerealiseerd sinds de Russische inval in Oekraïne. Figuur 20 geeft de ontwikkeling van de netto gerealiseerde en in de toekomst voorziene Defensie-uitgaven (uitgaven minus niet-belastingontvangsten) in de periode 2014-2030.

Voor de periode 2025 en verder zijn de Defensie-uitgaven gekoppeld aan tenminste 2% van het bbp. Dit is conform de Wet Financiële Defensieverplichtingen. Om deze reden zijn de reële Defensie-uitgaven de komende jaren vlak. Op de NAVO-top van 24 en 25 juni 2025 is afgesproken om de Defensie-uitgaven te verhogen tot 3,5% van het bbp in 2035. Het budgettair verwerken en voorzien van dekking van deze intensiveringen wordt vanwege de demissionaire status van het huidige kabinet aan het nieuwe kabinet gelaten.

Figuur 20 Totale defensie-uitgaven (2014 tot en met 2030)⁸²



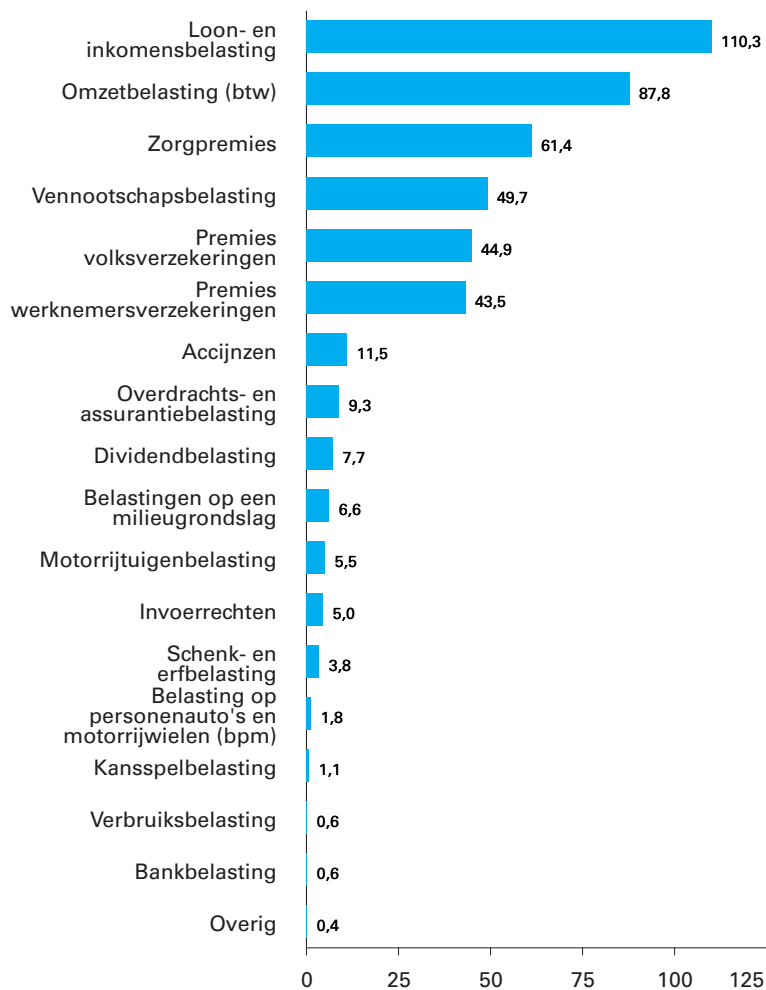
Bron: ministerie van Financiën

2.6 Horizontale ontwikkeling inkomsten en lasten

In 2026 ontvangt het Rijk naar verwachting 451,4 miljard euro aan belastingen en premies op EMU-basis. Daarvan zijn de loon- en inkomstenbelasting, omzetbelasting (btw), zorgpremies, de vennootschapsbelasting en premies volks- en werknemersverzekeringen budgettair het meest van belang. Figuur 21 toont de verwachte belasting- en premieontvangsten in 2026.

⁸² De figuur is geschoond voor de incidentele affinanciering van de begrotingsgefinancierde militaire pensioenen ter hoogte van 8,15 miljard euro in 2026.

Figuur 21 Belasting- en premieontvangsten 2026 (in miljarden euro)



Bron: ministerie van Financiën

In 2025 nemen de inkomsten met 20,7 miljard euro toe ten opzichte van 2024. In tabel 6 is te zien dat deze toename grotendeels wordt gedreven door de endogene groei in 2025. De endogene groei is de groei die verklaard wordt door de algemene economische ontwikkeling. Deze bedraagt 19,2 miljard euro. De belangrijkste bijdragen hieraan zijn de toenemende consumptie, die leidt tot onder andere een hogere omzetbelasting; de verwachte hogere winsten ten opzichte van 2024; en hogere contractlonen en een hoger arbeidsvolume, die leiden tot een hogere loon- en inkomensheffing. Daarnaast is er sprake van 1,6 miljard hogere ontvangsten door beleidsmaatregelen. Onderliggend is dit het resultaat van verschillende maatregelen met een opwaarts en neerwaarts effect op de ontvangsten. De belangrijkste opwaartse beleidsmatige mutatie zijn in de vennootschapsbelasting en de zorgpremies. Bij de vennootschapsbelasting valt het incidentele effect van een uitspraak van de Hoge Raad in 2024 weg, waardoor in 2025 een plus ontstaat. Bij de zorgpremies vallen de realisaties hoger uit dan verwacht, mede doordat de nominale premie hoger is vastgesteld en doordat de grondslag inkomensafhankelijke bijdrage (IAB) groter is dan verwacht. De belangrijkste neerwaartse mutatie is het gevolg van lastenverlichtende maatregelen in de loonheffing.

De belasting- en premieontvangsten groeien in 2026 met 21,8 miljard euro. De endogene groei bedraagt in dat jaar 18,7 miljard euro en is daarmee ongeveer even groot als in 2025. De belangrijkste bijdragen aan de endogene groei zijn de verwachte loongroei en de stijging van het arbeidsvolume. Daarnaast is er een hoge endogene groei bij de omzetbelasting, die wordt gedreven door grotere consumptie. Andere (kleinere) endogene effecten zijn de verwachte stijging van het aantal verkopen en de verkoopprijzen van woningen, die leidt tot een hogere overdrachtsbelasting, en hogere premies werknemersverzekeringen door de stijging van de lonen. Beleidswijzigingen leiden tot een extra groei van de belastinginkomsten met 3,1 miljard euro. Door het afschaffen van het lage btw-tarief op logies (exclusief kamperen) wordt er een hogere omzetbelasting verwacht. Daarnaast leidt de beperkte aanpassing van de schijfgrenzen en kortingen in de inkomstenbelasting tot hogere ontvangsten. Het verlengen van de tijdelijke verlaging van de accijnstarieven voor brandstoffen zorgt voor een demping van de inkomsten in 2026. Daarnaast zorgen de zorgpremies voor een neerwaartse mutatie. In 2025 wordt een positief fondsvermogen verwacht, dat in 2026 verrekend wordt en daardoor leidt tot een lagere Zvw-premie. Op de middellange termijn groeien de ontvangsten verder tot circa 530 miljard in 2030. De endogene groei ligt in deze periode jaarlijks ongeveer in lijn met de verwachte waardeontwikkeling van het bbp.

Tabel 6 Belasting- en premieontvangsten 2024-2030 op EMU-basis (in miljarden euro)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Belastingen en premies volksverzekeringen op EMU-basis	314,0	328,0	346,5	361,0	375,5	390,6	405,6
- waarvan belastingen	275,5	283,8	301,6	313,0	324,7	337,9	350,3
- waarvan premies volksverzekeringen	38,5	44,2	44,9	48,0	50,8	52,8	55,3
Premies werknemersverzekeringen (inclusief Zvw)	94,9	101,6	104,9	114,3	119,4	123,8	128,7
Totaal	408,9	429,6	451,4	475,3	494,9	514,4	534,3
Mutatie		20,7	21,8	23,9	19,6	19,5	19,9
- waarvan endogene groei		19,2	18,7	16,6	19,2	17,3	18,7
- waarvan beleid		1,6	3,1	7,3	0,4	2,2	1,2
Endogene mutatie (in %)		4,7%	4,3%	3,7%	4,0%	3,5%	3,6%
Waardeontwikkeling bbp (in %)		5,8%	4,0%	3,9%	3,8%	3,7%	

Bron: ministerie van Financiën

De totale beleidsmatige lastenontwikkeling (blo) laat een lastenverzwaring zien van 13 miljard in 2028 ten opzichte van 2024. De blo meet alleen beleidseffecten van lastenmaatregelen. Hieronder vallen aanpassingen van belasting- en premietarieven of een beleidsmatige 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 lastenverzwaring in 2028 is de optelsom van alle jaar-op-jaar mutaties tussen 2024 en 2028. Een groot deel (circa 10 miljard) van deze lastenverzwaring zat reeds in het basispad en is dus het gevolg van beleid van voorgaande kabinetten. Het beleid van het huidige kabinet leidt in 2025 en 2026 tot een forse lastenverlichting, hoofdzakelijk als gevolg van de belastingverlaging in de loonheffing (-3 miljard euro over de kabinetsperiode). Ook zijn de lasten verlicht binnen de energiebelasting (circa – 0,3 miljard euro). De oploop in de blo in 2027 en 2028 wordt voor een groot deel verklaard door twee technische redenen. Ten eerste wordt het verlagen van het eigen risico niet zichtbaar in de blo, maar de doorwerking daarvan op de zorgpremies wel (circa +3,3 miljard euro). Daarnaast vond in box 3 vóór de kabinetsperiode lastenverlichting plaats door de uitspraken

van de Hoge Raad, terwijl de spiegelbeeldige lastenverzwaring (die optreedt omdat het effect van de uitspraken van de Hoge Raad tijdelijk is) binnen de kabinetsperiode valt en dus wel zichtbaar wordt in de blo (circa +3,2 miljard euro). Tot slot levert de verhoging van de btw op logies (+1,1 miljard euro) een belangrijke bijdrage aan het blo-effect van het kabinetsbeleid.

Tabel 7 Beleidsmatige lastenontwikkeling (in standen)

Tabel Beleidsmatige lastenontwikkeling (in standen)	2025	2026	2027	2028
In miljoenen euro's (+ is een lastenverzwaring)				
Blo basispad (voor HLA)	7002	7951	9296	9755
Blo-effect kabinetsbeleid	– 5776	– 5092	1136	3650
Blo totaal	1226	2859	10432	13405

Bron: ministerie van Financiën

2.7 Overige ontwikkelingen binnen de Rijksbegroting

2.7.1 Oekraïne

Nederland blijft Oekraïne politiek, militair, financieel en moreel actief en onverminderd steunen in tijden van oorlog, herstel en wederopbouw. Het is inmiddels ruim drie jaar geleden dat Rusland de grootschalige invasie van Oekraïne startte. De oorlog is een ongekende daad van agressie tegen een democratisch Europees land met vreselijke gevolgen voor alle Oekraïners. Ook is de Nederlandse steun onlosmakelijk verbonden met de afschrikking van verdere Russische agressie.

Tabel 8 geeft de totaal geraamde netto-uitgaven aan Oekraïne weer, hiervoor is in totaal 6,3 miljard euro geraamd in 2026. De raming betreft specifieke regelingen voor Oekraïne en is exclusief uitgaven aan Oekraïense ontheemden die onderdeel zijn van de reguliere uitgaven van het Rijk. In de verticale toelichting (bijlage 9) wordt per begroting toegelicht welke mutaties in het kader van Oekraïne sinds de Voorjaarsnota hebben plaatsgevonden.

Tabel 8 Overzicht netto-uitgaven Oekraïne

In miljoenen euro's	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Internationale steun	5.600	3.419	1.410	606	148	45
Militaire steun	4.822	2.563	965	597	145	40
Niet-militaire steun	778	856	445	9	4	5
Binnenlandse regelingen	2.715	2.855	2.817	1.021		
Opvang Ontheemden	2.443	2.665	2.431	745		
Zorg	290	190	385	277		
Onderwijs	– 19					
Leveringszekerheid	74	0	– 19	– 19	– 19	– 19
Totaal	8.389	6.274	4.208	1.609	130	26

Bron: ministerie van Financiën

Voor internationale steun is 3,4 miljard euro in 2026 geraamd, waarvan 2,6 miljard euro voor militaire steun en 0,9 miljard euro voor niet-militaire steun. De militaire steun is gericht op levering van militaire goederen door commerciële verwerving (vaak in internationaal verband). Verder draagt Nederland via internationale organisaties (zoals de NAVO) bij aan militaire

steun. Niet-militaire steun is onder andere gericht op humanitaire hulp en wederopbouw. De steun verloopt zowel bilateraal als multilateraal via de EU en via internationale financiële instellingen als de Wereldbank.

Voor de binnenlandse regelingen is 2,9 miljard euro in 2026 geraamd, waarvan 2,7 miljard euro voor opvang van Oekraïense ontheemden. De Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) is verlengd tot 4 maart 2027, waardoor de uitgaven tot 4 maart 2028 worden geraamd. De reden hiervoor is de Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne waardoor gemeenten tot een jaar na afloop van de RTB verantwoordelijk blijven voor de opvang. De gereserveerde middelen in 2027 en 2028 zijn dan ook overgeheveld van de AP naar de begroting van Asiel en Migratie. Voor de zorgkosten van Oekraïense ontheemden is 190 miljoen euro geraamd in 2026, dit betreft voornamelijk de financiering van de Regeling medische zorg ontheemden uit Oekraïne (RMO).

Voor leveringszekerheid geldt dat in 2026 geen uitgaven zijn geraamd in het kader van Oekraïne. Om de leveringszekerheid van aardgas te versterken heeft EBN de afgelopen jaren op aanwijzen van de Staat gas opgeslagen in de Nederlandse gasbergingen. Deze kosten voor de vulseizoenen 2023-2024 en 2024-2025 zijn verwerkt in het kader van de maatregelen voor Oekraïne vanwege de energiecrisis (zie tabel 8). Ook voor de vulseizoenen 2025-2026 en 2026-2027 heeft het kabinet middelen vrijgemaakt voor een vulmaatregel. Deze uitgaven vallen echter weer regulier onder het uitgavenkader. De kosten voor de vulmaatregelen worden via een opslag op de transporttarieven van Gasunie Transport Services (GTS) doorbelast aan gasgebruikers. De ontvangsten hiervoor zijn geraamd vanaf 2027.

2.7.2 Herstel- en Veerkrachtplan

Nederland kan circa 5,4 miljard euro ontvangen uit de HVF. De middelen zijn opgedeeld in vijf tranches of betaalverzoeken. Met twee goedgekeurde betaalverzoeken heeft Nederland inmiddels 2,5 miljard euro ontvangen uit de HVF. Om ook de rest van de gereserveerde middelen te ontvangen, moet Nederland aantonen 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 maatregelen worden uitgevoerd, is vastgelegd in juridisch bindende mijlpalen en doelstellingen. Als lidstaten door het heroverwegen en/of verlaat doorvoeren van een maatregel niet langer voldoen aan de strikte vereisten of als ze mijlpalen en/of doelstellingen niet behalen, worden ze gekort 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. Een compleet overzicht van de mijlpalen en doelstellingen en de bijbehorende beschrijvingen zijn te vinden in het juridisch bindende Raaduitvoeringsbesluit.⁸³

⁸³ Europese Commissie (2025). Raaduitvoeringsbesluit waarin de juridische afspraken voor het HVP zijn vastgelegd ([link](#)).

2.7.3 Ambtenarenapparaat

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) stuurt op korte termijn de Kamerbrief «Ontwikkelingen uitvoering taakstelling Rijksoverheid» aan de Tweede Kamer. Hierin staat een update van de uitvoering van de taakstelling naar aanleiding van moties van de leden Vijlbrief c.s. en Bikkers.^{84,85} Met de reeds bestaande instrumentaria wordt de Kamer voorts regelmatig geïnformeerd over de voortgang en vindt rapportage en verantwoording plaats over de taakstellingsoperatie. Dit gebeurt via rapportage en verantwoording door de ministers zelf in de begroting en het jaarverslag en via rapportage en verantwoording vanuit de coördinerende rol van BZK in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR). Hiermee beschouwt het kabinet de toezegging aan de heer Van Houwelingen om een tussenstand te geven van de bezuinigingen op het ambtenarenapparaat in 2025 als afgedaan.⁸⁶

2.8 Realistisch ramen, onderuitputting en kasschuiven

2.8.1 Realistisch ramen

Het kabinet heeft aangegeven in deze Miljoenennota op een aantal aanbevelingen van de Expertgroep realistisch ramen terug te komen.⁸⁷ Hieronder volgt puntsgewijs een reactie op deze aanbevelingen van de Expertgroep.

Verbeter de raming van de vpb

De afgelopen periode is gewerkt aan aanvullend vooronderzoek. In dit vooronderzoek is in kaart gebracht welke gegevens benodigd zijn. Op basis van een eerste inventarisatie lijkt het waarschijnlijk dat de Belastingdienst over de gewenste gegevens beschikt. Op dit moment ligt de focus op het ontsluiten van deze gegevens. Omdat het gaat om informatie over individuele bedrijven, is het noodzakelijk dat de gegevensdeling getoetst wordt aan voorschriften uit de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Deze toets wordt op dit moment uitgevoerd. Indien en zodra dit een positieve uitkomst heeft, kan daadwerkelijk gestart worden met het ontwikkelen van een nieuw micro-model. Zoals in de kabinetsreactie al is aangegeven, vraagt het ontwikkelen van een verfijnder ramingsmodel om uitgebreid onderzoek. Hierbij zullen eerst de gegevens verkend en gebruiksklaar gemaakt moeten worden, vervolgens kunnen verschillende modelspecificaties worden ontworpen, ontwikkeld, en getoetst, en uiteindelijk dient een definitief model te worden geïmplementeerd. Het zal daarom tot zeker de volgende Miljoenennota duren voordat het model daadwerkelijk in de praktijk toegepast kan worden.

Gebruik een vereenvoudigd model als naïeve toets van de inkomstenraming en evalueer bijstellingen ieder jaar met externe deskundigen.

Met ingang van deze Miljoenennota is een vereenvoudigd model toegevoegd, geïnspireerd op een zogenoemde *naïeve raming*. Deze raming, enkel gebaseerd op bbp-ontwikkelingen en vastgesteld beleid, wordt voor elke belastingsoort en op totaalniveau opgesteld. Wanneer een

⁸⁴ Kamerstuk II, 2024-2025, 36625, nr. 6 ([link](#)).

⁸⁵ Kamerstuk II, 2024-2025, 31490 nr. 383 ([link](#)).

⁸⁶ Toezegging aan het lid Van Houwelingen (FvD) tijdens het debat over de Voorjaarsnota 2025 in de Tweede Kamer.

⁸⁷ Op drift of op koers? Analyses en aanbevelingen om beter te ramen en begroten | Rapport | Rijksoverheid.nl ([link](#)).

belastingraming wordt bijgesteld op basis van expert judgement, wordt de naïeve toets als extra inzicht gebruikt. Bijlage 3 presenteert de uitkomst van deze naïeve raming en duidt de resultaten. Deze aanbeveling is daarmee uitgevoerd. Daarnaast wordt na deze Miljoenennota een evaluatie uitgevoerd door deskundigen van verschillende instanties en het ministerie van Financiën, waarbij de gemaakte bijstellingen worden besproken.

Doe aanvullende analyses bij de periodieke herijking van de schattingsvergelijkingen, bijvoorbeeld van de trefzekerheid van de ramingen van de onderliggende variabelen.

Deze herijking staat gepland voor begin 2026 en zal naar verwachting worden gebruikt in de Miljoenennota 2027.

Verbetering ramingsmethodiek saldo decentrale overheden

De Expertgroep realistisch ramen heeft geadviseerd om de ramingsmethodieken voor het saldo van decentrale overheden en de besteding van specifieke uitkeringen te verbeteren. Het kabinet onderschrijft het belang van het beter aansluiten van beschikbare gegevens van de decentrale overheden bij de begrotingscyclus van het Rijk en heeft daarom een ambtelijke werkgroep opgericht waarin het samen met het CPB en het CBS aan de slag is gegaan met dit advies. Deze werkgroep is inmiddels opgestart en heeft als doel om een nieuw ramingsmodel te ontwikkelen dat is gebaseerd op de verschillende substromen die het saldo decentrale overheden beïnvloeden. In de Voorjaarsnota 2026 wordt u opnieuw geïnformeerd over de vorderingen van deze werkgroep.

Publiceer periodiek een overzicht van de kasontvangsten en kasuitgaven van het Rijk, liefst online zodat deze voor iedereen toegankelijk zijn.

Het kabinet erkent het belang van het frequenter beschikbaar stellen van informatie over ramingen en realisaties omdat dit de transparantie hieromtrent verbetert. In de kabinetsreactie op het rapport van de Expertgroep is daarom toegezegd dat het parlement gedurende het jaar wordt geïnformeerd over de inkomsten- en uitgavenrealisaties. Momenteel publiceert het kabinet informatie over de ontwikkeling hiervan op vier momenten in het jaar bij de budgettaire nota's.

Het kabinet heeft besloten om vanaf medio oktober 2025 inkomsten- en uitgavenrealisaties te publiceren op rijksfinancien.nl. Dit is het platform van de rijksoverheid waar begrotingsinformatie en visualisaties rondom financieel en fiscaal beleid toegankelijk worden gemaakt. Op de website zal het kabinet zowel de maandelijkse uitgavenrealisaties en begrotingsstanden van departementen, als de maandelijkse kasontvangsten presenteren. De realisatiecijfers worden daarbij iedere maand geactualiseerd, zodat gebruikers altijd over de meest recente informatie beschikken. Het kabinet ziet deze publicatie als een eerste stap en zal de presentatie van realisatiecijfers blijven doorontwikkelen.

Ramingen blikken vooruit terwijl realisaties een beeld geven van het verleden. In de Miljoenennota en de Voorjaarsnota worden ramingen gepresenteerd die leidend blijven voor de besluitvorming. Naast de maandelijkse realisaties zal rijksfinanciën.nl (aanvullend) ook inzicht gaan bieden in de inkomstenramingen wanneer een nieuwe budgettaire nota beschikbaar is.

2.8.2 Onderuitputting en kasschuiven

In totaal hebben de departementen 264 miljoen euro aan onderuitputting aangeleverd. Dit bedrag bestaat onder andere uit onderuitputting op het Klimaatfonds (139 miljoen euro) en de AP (40 miljoen euro). De onderuitputting wordt gebruikt voor de invulling van de openstaande in=uit-taakstelling. Zie voor nadere toelichting paragraaf 2.8.3. Het volgende moment dat onderuitputting gemeld kan worden is de Najaarsnota.

Tabel 9 Onderuitputting per departement

In miljoenen euro (+ is saldooverslechterend)	2025
Klimaatfonds	– 139
Aanvullende Post	– 40
Economische Zaken	– 32
Justitie en Veiligheid	– 32
Financiën	– 20
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	– 1
Totaal	– 264

Bron: ministerie van Financiën

In totaal is per saldo 3 miljard euro aan budget uit 2025 en 0,1 miljard euro uit 2026 weggeschoven naar latere jaren. Hiermee zet het kabinet in op het realistischer maken van de Miljoenennota 2026 zodat gedurende het jaar minder bijgestuurd hoeft te worden. De Miljoenennota 2026 is het laatste moment dat de ontwerpbegroting realistischer gemaakt kan worden met kasschuiven. Een uitgebreidere toelichting op de verschillende kasschuiven is te vinden in de verticale toelichting (bijlage 10).

Tabel 10 Kasschuiven per departement

In miljarden euro (+ is saldooverslechterend)	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Algemene Zaken	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Asiel en Migratie	– 0,5	0,0	0,0	0,3	0,1	0,1
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	– 0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp	– 0,3	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0
Buitenlandse Zaken	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Defensie (inclusief DMF)	– 0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Economische Zaken (inclusief Nationaal Groeifonds)	– 0,3	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Financiën	– 0,2	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
Gemeentefonds en Provinciefonds	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Justitie en Veiligheid	– 0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Klimaat en Groene Groei (inclusief Klimaatfonds)	– 0,4	0,0	– 0,4	0,3	0,2	0,1
Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur	– 0,4	0,0	0,3	0,1	0,1	0,0
Infrastructuur en Waterstaat (inclusief Mobiliteitsfonds en Deltafonds)	– 0,1	0,0	– 0,1	0,0	0,0	0,0
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	– 0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	– 0,1	– 0,1	0,2	0,1	– 0,1	0,0
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	– 0,2	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	– 0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal	– 3,0	– 0,1	0,7	1,0	0,5	0,5

Bron: ministerie van Financiën

2.8.3 In=uit-taakstelling en aanvullende onderuitputting

De huidige begroting houdt rekening met 4,1 miljard euro aan in=uit-taakstelling⁸⁸ en 3,0 miljard euro aan aanvullende onderuitputting in 2025. Dit is inclusief 50 miljoen euro aanvullende onderuitputting uit het amendement Grinwis. De aanvullende onderuitputting is 3,8 miljard euro in 2026. Voor 2027 en 2028 is respectievelijk 1,5 miljard euro en 0,7 miljard euro ingeboekt. In tabel 11 is aan in=uit-taakstelling hetzelfde bedrag als in 2025 verondersteld in de latere jaren.

De in=uit-taakstelling wordt in deze Miljoenennota voor 1,1 miljard euro ingevuld. Deze 1,1 miljard euro bestaat uit (1) de onderuitputting op departementale begrotingen (264 miljoen euro) en (2) het saldo van de generale mee- en tegenvallers en uitvoeringsinformatie van VWS (in totaal 815 miljoen euro). Dit betekent dat in de huidige begroting in totaal nog 6,0 miljard euro in 2025 en 7,9 miljard euro in 2026 aan onderuitputting moet worden gerealiseerd om de aanvullende onderuitputting en de in=uit-taakstelling geheel in te kunnen vullen. Het deel dat aan het eind van het jaar niet wordt ingevuld, leidt tot saldoerslechtering.

Tabel 11 Verwachte onderuitputting				
In miljarden euro (+ is saldoerslechterend)	2025	2026	2027	2028
1. In=uit-taakstelling*	- 4,1	- 4,1	- 4,1	- 4,1
2. Stand aanvullende onderuitputting	- 2,9	- 3,8	- 1,5	- 0,7
3. Aanvullende onderuitputting amendement Grinwis	- 0,1			
Verwachte onderuitputting (1 t/m 3)	- 7,1	- 7,9	- 5,6	- 4,8
4. Invulling in=uit-taakstelling	1,1			
Openstaande in=uit-taakstelling en aanvullende onderuitputting (1 tot en met 4)	- 6,0	- 7,9	- 5,6	- 4,8

*Voor 2026, 2027 en 2028 wordt verondersteld dat de in=uit-taakstelling even hoog is als in 2025. De exacte hoogte is bekend na de voorjaarsbesluitvorming in het desbetreffende jaar.

2.9 Budgettaire beeld 2025

In deze Miljoenennota presenteert het kabinet de begroting voor het komende jaar, waarbij in dit hoofdstuk ook wijzigingen in de begroting van het lopende jaar zijn gepresenteerd. De Tweede Kamer heeft voor het zomerreces verzocht om een overzicht van deze wijzigingen van het budgettaire totaalbeeld en de wijzigingen in de uitgaven en ontvangsten in het lopende begrotingsjaar 2025.⁸⁹ Dit is integraal onderdeel van de Miljoenennota. In deze paragraaf zijn de belangrijkste punten opgenomen.

In het uitvoeringsjaar 2025 wordt op een tekort geraamd van 24,8 miljard, wat neerkomt op 2,1% bbp. Dit is een verbetering van 0,5% bbp ten opzichte van de Voorjaarsnota 2025. De verwachte EMU-schuld voor 2025 is ten opzichte van de Voorjaarsnota 2025 verbeterd van 45,2% bbp naar 44,9% bbp.

⁸⁸ De in=uit-taakstelling is de jaarlijkse tegenhanger van de eindejaarsmarge. Om te voorkomen dat het uitgavenkader wordt overschreden door de jaarlijkse uitkering van de eindejaarsmarge, wordt tegelijkertijd een even grote taakstelling ingeboekt, de zogenoemde in=uit-taakstelling. Hierdoor levert het doorschuiven via de eindejaarsmarge dus geen extra middelen op in het jaar waarnaar wordt doorgeschoven. De in=uit-taakstelling kent geen concrete invulling, maar moet gaandeweg het jaar ingevuld worden met onderuitputting en generale meevallers.

⁸⁹ [Aan de minister van Financiën - Transparantie van begrotingsinformatie](#).

In paragraaf 2.2 is het uitgavenkader opgenomen en daar zijn ook de mutaties in het lopende jaar weergegeven. Bij de generale dossiers is sprake van een tegenvaller in 2025, bestaande uit een tegenvaller bij de EU-afdrachten (0,2 miljard euro) en bij de gasbaten (0,3 miljard euro). Daarnaast leidt de uitvoeringsinformatie van VWS tot meevallers (1,8 miljard euro). In de Miljoenennota 2026 wordt naar aanleiding van de eerdere afspraken in het voorjaar met de VNG besloten tot compensatie van de incidentele tekorten 2023 en 2024 in de jeugdzorg. Dit leidt incidenteel in 2025 tot hogere uitgaven aan gemeenten (0,7 miljard euro). Daarnaast wordt er circa 3 miljard uit 2025 geschoven en wordt de in=uit-taakstelling in 2025 met 1,1 miljard euro ingevuld bij de Miljoenennota 2026.

Ten opzichte van de Voorjaarsnota 2025 zijn de geraamde inkomsten voor 2025 0,9 miljard euro hoger. De mutaties hebben hoofdzakelijk verband met endogene ontwikkelingen. Dit zijn de effecten van het nieuwe economisch beeld van het CPB op de belastinginkomsten en de verwerking van de gerealiseerde belastingontvangsten tot en met juli. De belangrijkste bijdragen hierbij zijn de vennootschapsbelasting en de loon- en inkomensheffing, waar de gerealiseerde belastingontvangsten hoger zijn dan op basis van de raming uit de Voorjaarsnota 2025 was verwacht. Hier staat tegenover dat in de vennootschapsbelasting door de uitspraak van de Hoge Raad over de liquidatieverliesregeling sprake is van een (eenmalige) derving van 800 miljoen euro, die als beleidsmatige ontwikkeling wordt beschouwd. Het verschil met de Miljoenennota 2025 bedraagt 4,6 miljard euro. Een gedetailleerde toelichting op de onderliggende ontwikkelingen is te vinden in bijlage 3.

3 ECONOMISCHE WEERBAARHEID IN ONZEKERE TIJDEN

De Nederlandse economie staat er goed voor en is weerbaar en wendbaar; dit komt van pas in deze onzekere wereld.⁹⁰ De wereldwijde economischbeleidsonzekerheidsindex is dit jaar naar recordhoogte gestegen.⁹¹ Nederland is als open economie verweven met de rest van de wereld. Schokken en gebeurtenissen elders kunnen grote gevolgen hebben voor ons land. Denk aan de financiële crisis, de coronapandemie, de Russische agressieoorlog in Oekraïne en onduidelijkheid over handelstarieven. Onzekerheid versterkt niet alleen conjuncturele schommelingen, maar andersom kunnen economische ontwikkelingen ook onzekerheid vergroten.⁹² Naast negatieve schokken kan onze economie ook profiteren van een veranderende wereld, zoals met de opkomst van AI.

Een toenemende onzekerheid is in theorie niet goed voor de economie.⁹³ Meer onzekerheid leidt tot meer controles en lager onderling vertrouwen en daarmee hogere transactiekosten. Hoe lager de transactiekosten, hoe makkelijker en goedkoper er kan worden gehandeld. Dit is volgens Nobelprijswinnaars Ronald Coase en Oliver Williamson het fundament van een florerende economie.⁹⁴ In de praktijk materialiseren de hogere transactiekosten zich via verschillende kanalen. Door verminderd vertrouwen stellen bedrijven investeringen uit. Hierdoor neemt de kapitaalvoorraad op langere termijn af. Deze daling versterkt de negatieve effecten van een initiële schok, wat bijvoorbeeld terug te zien is in een sterke consumptiedaling en stagnerende productiviteitsgroei.⁹⁵ De wereldhandel kan ook terugvallen, waardoor de uitvoer afneemt. Hierdoor voelen bedrijven zich genooddaakt om voorraden aan te houden of handel te verleggen naar andere landen, wat kosten verhoogt. Ook kan onzekerheid over iemands arbeidsinkomen leiden tot besparingen uit voorzorg, waardoor consumptie daalt. Verder leidt onzekerheid op financiële markten tot hogere risicopremies en een strengere kredietverlening, wat ook een effect heeft op de rentes voor overheids- en bedrijfsleningen.

Inherent aan onzekerheid is dat het niet te voorspellen is waar precies de schokken vandaan komen en of ze een positief of negatief effect op de economie hebben. In het verleden is onze economie juist opgeschrikt door onvoorspelbare gebeurtenissen met een enorme impact. Deze zogenoemde zwarte zwanen kunnen de economie of maatschappij radicaal veranderen, in positieve en negatieve zin.⁹⁶ Zo zorgde de opkomst van het internet voor een volledig veranderde economie en had het omvallen van Amerikaanse zakenbank Lehman Brothers een wereldwijde financiële en economische impact. Dit hoofdstuk gaat in paragraaf 3.1 in op de drie bronnen van

⁹⁰ Met dit hoofdstuk worden de toezeggingen aan het lid Van Dijk (CDA) tijdens het debat over de Voorjaarsnota 2025 in de Tweede Kamer en aan het lid Van Delsing (FvD) tijdens het debat over de Voorjaarsnota 2025 in de Eerste Kamer afgedaan.

⁹¹ Economic Policy Uncertainty Index ([link](#)).

⁹² Ludvigson, Ma, & Ng (2021). Uncertainty and business cycles: exogenous impulse or endogenous response? *American Economic Journal: Macroeconomics* ([link](#)); Bachmann, Elstner, Sims (2013). Uncertainty and economic activity: evidence from business survey data. *American Economic Journal: Macroeconomics* 5, 217–24.

⁹³ Europese Commissie (2024). Autumn 2024 forecast: the cost of uncertainty – new estimates ([link](#)); Ebeke & Siminzi (2018) Trade Uncertainty and Investment in the Euro Area. *IMF Working Papers* ([link](#)); Gieseck & Rujin (2020). The impact of the recent spike in uncertainty on economic activity in the euro area. ([link](#)); Bloom (2009). The impact of uncertainty shocks. *Econometrica* ([link](#)).

⁹⁴ Zie bijvoorbeeld Coase (1937). *The nature of the firm*. *Economica*, 4(16), 386–405. ([link](#)) en Williamson. (1985). *The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting*. New York: Free Press.

⁹⁵ Baqaee & Malmberg (2025). Long-run effects of trade wars. *NBER Working Papers* ([link](#)).

⁹⁶ Taleb (2008). *The black Swan*. Penguin Books.

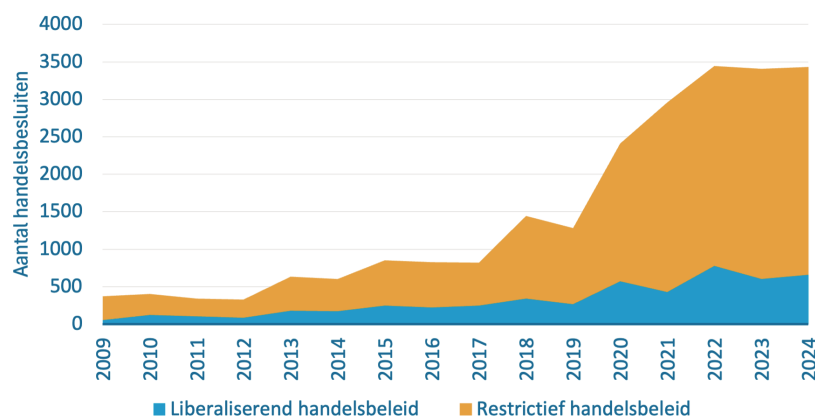
toenemende onzekerheid waarmee onze economie momenteel te maken heeft: internationale handel, geopolitieke spanningen en toenemende mondiale schulden. Daarna beschrijft paragraaf 3.2 hoe Nederland hier zo goed mogelijk mee om kan gaan.

3.1 Bronnen van onzekerheid

3.1.1 Internationale handel onder druk door geopolitieke fragmentatie

Er bestaat onzekerheid over de mate van globalisering en mondiale economische verwevenheid. De globale economische verwevenheid die we gewend zijn van de afgelopen decennia is geen vanzelfsprekendheid meer. De WRR spreekt over fragmentatie van de wereldorde in meerdere machtspolen, waardoor Nederland niet meer automatisch kan meedelen op voor ons land gunstige internationale verhoudingen.⁹⁷ De groei van de wereldwijde goederenhandel is afgevlakt sinds de financiële crisis.⁹⁸ Daarnaast zien we recent een toename in mondiale handelsrestricties op goederen en diensten.⁹⁹ Staatssteun vanuit overheden neemt toe, waardoor er sprake is van oneigenlijke concurrentie. Zo verstrekt China volgens de OESO 4 tot 8 keer zoveel industriële subsidies als de EU en OESO-landen, al zijn deze schattingen onzeker door gebrek aan transparantie.¹⁰⁰ Hoewel dit handelsbeleid voor lagere prijzen zorgt en dus goed is voor Europese consumenten, vormt het oneerlijke concurrentie voor buitenlandse producenten.¹⁰¹ Tegelijkertijd nemen sommige landen, zoals de VS, de toevlucht tot hogere importheffingen en marktbescherming. Het handelssysteem, dat was gebaseerd op een uniform model van handelsregels en wederzijdse afhankelijkheid met als doel economische efficiëntie, verandert door importheffingen, industriesubsidies en exportrestricties (zie figuur 22). Daar zijn onzekerheden en kosten aan verbonden.

Figuur 22 Ontwikkeling van wereldwijde handelsrestricties¹⁰²



Bron: Global Trade Alert

⁹⁷ WRR (2024). Nederland in een fragmenterende wereldorde.

⁹⁸ Zie Wereldbank data ([link](#)).

⁹⁹ Juhász, Lane & Rodrik (2023). The new economics of industrial policy; Global Trade Alert ([link](#)).

¹⁰⁰ OESO (2025). The state of play of industrial subsidies as of 2023 ([link](#)). De studie vergelijkt ontvangen subsidies met de omzet van een bedrijf.

¹⁰¹ Tordoir (2024). Chinese exports threaten Europe even more than the US ([link](#)).

¹⁰² Dit betreft wereldwijde interventies die van invloed zijn op de handel in goederen en diensten. Restrictieve (liberaliserende) maatregelen zijn interventies die buitenlandse commerciële belangen discrimineren (bevoordelen).

Nederland profiteert van internationale handel. Doordat landen zich specialiseren in producten waar ze een comparatief voordeel in hebben, kunnen er meer producten tegen lagere prijzen worden geproduceerd dan wanneer er geen handel bestaat. Bovendien ontstaan dankzij handel schaalvoordelen. In 2022 verdiende Nederland 337 miljard euro aan de uitvoer; ruim een derde van het totale bbp.¹⁰³ Handel stimuleert kennisuitwisseling en daarmee productiviteitsgroei.¹⁰⁴ Daarbij worden bedrijven ook productiever naarmate ze meer activiteiten in het buitenland uitvoeren.¹⁰⁵ Voorts blijkt uit onderzoek dat Nederlandse leveranciers van internationaal opererende bedrijven bovengemiddeld productief zijn.¹⁰⁶ De handelsbaten van de EU voor Nederland bedragen volgens het CPB 3,1% van het bbp; voor het overgrote deel vanwege de interne markt.¹⁰⁷ Dit is waarschijnlijk nog een onderschatting, omdat deze studie de positieve effecten op toeleveranciers en de productiviteit niet meeneemt.

Internationale handel draagt bij aan internationale samenwerking, ontwikkeling en veiligheid. Landen die veel handel met elkaar drijven, hebben belang bij stabiele relaties. Een goed voorbeeld hiervan is de Europese Unie, die is ontstaan uit de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) en vervolgens de Europese Economische Gemeenschap (EEG). Economische wederzijdse afhankelijkheden door handel verhogen het belang van samenwerking, lage transactiekosten en diplomatie. De toegenomen veiligheid die hierdoor ontstaat, en wordt versterkt door een op regels gebaseerd handelssysteem, draagt op haar beurt weer bij aan de welvaart. Alhoewel handel dus de economische en maatschappelijke kosten van oorlog verhoogt, biedt handel geen garantie voor vrede.¹⁰⁸ In sommige landen wegen andere belangen zwaarder dan het economische belang. We moeten ons dan ook niet blindstaren op de veiligheid die handel met deze landen biedt.

Een afname van handel door handelsschokken zoals plotseling aangekondigde heffingen kan Nederland als open economie schaden. Op korte termijn kunnen handelsschokken de export, investeringen en consumptie raken. De onzekerheid over deze handelsschokken is echter het belangrijkste kanaal voor de economische impact. Op lange termijn past de economie zich aan doordat ondernemers handelsstromen verleggen en nieuwe afzetmarkten vinden. Wel kunnen langdurig nadelige effecten van onzekerheid aanblijven zoals een beperkter aanbod, lagere productiviteitsgroei en permanente gedragsveranderingen. Het blijft onduidelijk welke handelstarieven de VS uiteindelijk zullen hanteren. Vooralsnog geldt voor de Europese Unie de op 27 juli 2025 overeengekomen algemene heffing van 15% op Europese goederen (zie ook hoofdstuk 1.2).

Geopolitieke risico's kunnen de financiële volatiliteit vergroten, de Nederlandse economie heeft echter een goede uitgangspositie door ruime kapitaalbuffers. Wanneer onzekerheid financiering voor banken duurder en schaarser maakt, kan dit leiden tot liquiditeitsstress, een situatie waarin een bank tijdelijk niet genoeg direct beschikbaar geld heeft. Ook investeerders

¹⁰³ CBS (2024). Nederland Handelsland ([link](#)).

¹⁰⁴ RaboResearch (2024). Trump versus Harris: De impact van de Amerikaanse verkiezingsuitslag op de Nederlandse economie.

¹⁰⁵ CPB (2025). Nederlandse bedrijven in internationale productieketens ([link](#)).

¹⁰⁶ CPB (2024). Productiviteitsvoordelen van exporteursnetwerken ([link](#)).

¹⁰⁷ CPB (2022) Handelsbaten van de Europese Unie ([link](#)).

¹⁰⁸ Zie bijvoorbeeld: Barbieri (1996). Economic Interdependence: A path to Peace or a Source of Interstate Conflict? Journal of Peace Research en Martin et al (2008). Make Trade not War? Review of Economic Studies

reageren doorgaans erg sterk op geopolitieke schokken, die zij vaak niet goed kunnen inprijzen. Daarnaast kan er sprake zijn van overwaarderingen van aandelen in goede economische tijden.¹⁰⁹ Daardoor kunnen plotselinge schokken grote onrust op financiële markten veroorzaken.¹¹⁰ Hierbij is volgens DNB de impact het grootst bij verzekeraars en banken.¹¹¹ Geopolitieke schokken kunnen daarnaast een aanleiding vormen voor systeemstress als ze interageren met bestaande kwetsbaarheden.¹¹² Het CPB en DNB geven echter aan dat de Nederlandse economie over een goede uitgangspositie beschikt door ruime kapitaalbuffers bij banken en verzekeraars en gezonde pensioenfondsen. Ook heeft Nederland een lage overheidsschuld, is de schuldhoudbaarheid van bedrijven verbeterd en zijn de schulden van huishoudens gedaald.¹¹³ Daarnaast kent het Nederlandse financiële stelsel een beperkte directe blootstelling aan schokken vanuit de VS.

Box 1: Waar komt de kritiek op internationale handel vandaan?

De baten van handel komen niet altijd gelijk terecht.¹¹⁴ In de VS verloren bijvoorbeeld veel werknemers in de textiel- en staalindustrie hun baan als gevolg van toegenomen concurrentie uit China. Recent onderzoek laat echter zien dat het totale welvaartseffect van de goedkope invoer uit China voor de VS licht positief was: alle Amerikaanse consumenten profiteerden van lagere prijzen, ondanks langdurige werkloosheid en sociale problematiek in getroffen regio's en sectoren.¹¹⁵ Ook voor Nederland is deze zogenoemde *China-shock* beperkt gebleken.¹¹⁶ Daarnaast kan internationale handel economische veiligheidsrisico's met zich meebrengen doordat deze handel (risicovolle) afhankelijkheden creëert op het gebied van grondstoffen en (digitale) diensten. Ook is controle op productiestandaarden zoals arbeidsomstandigheden lastig, wat kan leiden tot oneerlijke concurrentie. Transport van goederen zorgt bovendien voor negatieve externe effecten, zoals CO₂-uitstoot en files. Ten slotte verstoren sommige landen en bedrijven de markt met oneerlijke handelspraktijken, zoals subsidies, quota's, dumping of het niet-voldoen aan productstandaarden of consumentenbescherming. In combinatie met exportbeperkingen op bijvoorbeeld grondstoffen maakt dit dat (oneerlijke) handel een geopolitiek wapen kan zijn.

Het economische effect van handel is positief; het is aan overheden om de nadelen van handel te beperken en te voorkomen dat de roep om protectionisme luider wordt.¹¹⁷ Dit vraagt om overheidsbeleid zoals het verdelen van de baten van handel, het verminderen van de risico's van strategische afhankelijkheden, stevige en afdwingbare

¹⁰⁹ Shiller (2016). *Irrational exuberance* (third edition). Princeton University Press.

¹¹⁰ IMF (2025). *Global Financial Stability Report*, April 2025. International Monetary Fund ([link](#)).

¹¹¹ DNB (2024). *Overzicht Financiële Stabiliteit - voorjaar 2024* ([link](#)).

¹¹² ECB (2024). *Turbulent times: geopolitical risk and its impact on euro area financial stability* ([link](#)); ECB (2025). *Geopolitical risk and its implications for macroprudential policy* ([link](#)).

¹¹³ CPB (2025). *Risicorapportage Financiële Markten 2025* ([link](#)).

¹¹⁴ Zie elephant curve, Lakner en Milanovic (2013).

¹¹⁵ Caliendo, Dvorkin, and Parro (2019). *Trade and Labor Market Dynamics: General Equilibrium Analysis of the China Trade Shock*.

¹¹⁶ CPB (2021). *The impact of import competition and export opportunities on the Dutch labour market*.

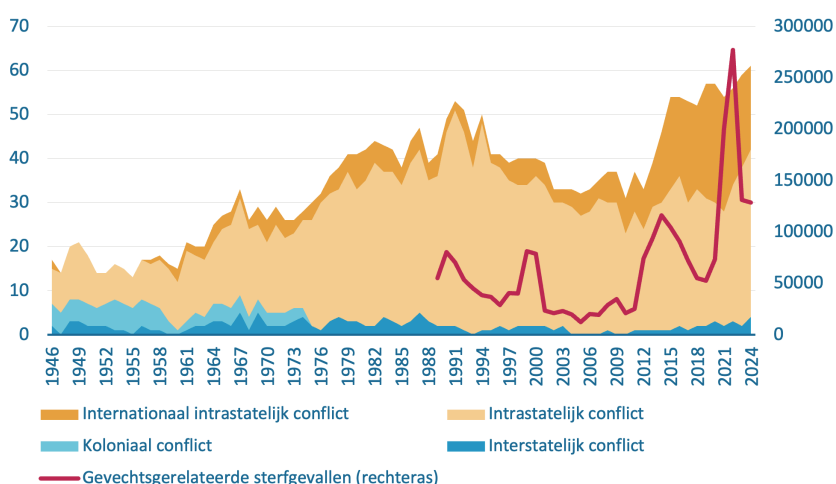
¹¹⁷ Kaldor-Hicks efficiëntie: een uitkomst is een verbetering als degenen die erop vooruitgaan in principe degenen die erop achteruitgaan kunnen compenseren, zodat een Pareto-verbeterende uitkomst bereikt kan worden. Zie Hicks (1939). *The Foundations of Welfare Economics* & Kaldor (1939). *Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility*.

mededingingsregels en klimaatafspraken om een gelijk internationaal speelveld te creëren en het versterken van de instituties die hierop toezien.

3.1.2 Veiligheid

Er is meer onzekerheid rondom (dreigende) conflicten in de wereld, ook op het Europese continent. Het aantal door staten gevoerde conflicten bereikte in 2024 het hoogste niveau sinds 1946. Specifiek is het aantal interstatelijke oorlogen op het hoogste niveau sinds 1987 (zie figuur 23). Hoewel het aantal gevechtsgelateerde sterfgevallen (van zowel militairen als burgers) gelijk bleef aan dat van 2023, blijft het geweld op een alarmerend hoog niveau.¹¹⁸ Geopolitieke risico's zijn sinds de inval van Rusland in Oekraïne sterk toegenomen. Ook lijken conflicten zich makkelijker te verspreiden naar andere landen of groeperingen binnen die staten. In 2025 zorgt het oplopende conflict tussen Israël en Iran voor instabiliteit in de regio. Verder verhogen de fragmenterende wereldhandel en het handelsconflict tussen de Verenigde Staten en China het risico op geopolitieke escalatie. Daarnaast intensiveren meerdere statelijke actoren hun cyberactiviteiten. De dreiging van spionage en cyberaanvallen voor Nederland is onverminderd hoog. Ook blijft het risico op grootschalige uitval van digitale processen aanwezig.

Figuur 23 Mondiale trends in door staten gevoerde conflicten¹¹⁹



Bron: UCDP/PRIO

Oorlogen en conflicten brengen onvoorstelbaar menselijk leed, en ondermijnen ook structureel de economische en maatschappelijke stabiliteit. Oorlog maakt dat mensen noodgedwongen moeten vluchten uit hun huis, vernietigt infrastructuur, voorzieningen en bedrijvigheid. Ook zet oorlog landen aan tot een omschakeling naar een oorlogseconomie. Het bbp van Oekraïne daalde na de Russische inval in 2022 dan ook met ruim 30%. Oorlogen veroorzaken bovendien mondiale economische schade:

¹¹⁸ Peace Research Institute Oslo (2025). Conflict Trends 1946-2024 ([link](#)).

¹¹⁹ Gegevens van conflicten waarin een staat een van de partijen is. Interstatelijke conflicten zijn conflicten tussen staten, zoals een oorlog. Intrastatelijke conflicten vinden plaats tussen in ieder geval één staat en één niet-statelijke groep, zoals een rebellengroep. Onder gevechtsgelateerde sterfgevallen verstaan we de sterfgevallen die worden veroorzaakt door de strijdende partijen en die rechtstreeks in verband kunnen worden gebracht met gevechten. Dit omvat sterfgevallen onder zowel militairen als burgers.

schaarste en aanbodschokken leiden tot inflatie en stijgende kosten voor ondernemers, ook buiten de conflictgebieden. Zo kan verdere escalatie in het Midden-Oosten wereldwijd doorwerken via stijgende energieprijzen met gevolgen voor internationale inflatie en bbp-groei. Handel wordt ook fysiek geraakt, zoals blijkt uit de Houthis-aanvallen sinds eind 2023 op schepen in de Rode Zee, een route die goed is voor 15% van de wereldwijde maritieme handel. Het verkeer via het Suezkanaal halveerde, en veel schepen kiezen nu voor de langere route rond Kaap de Goede Hoop, met 10 tot 14 dagen extra reistijd. De transportkosten van Shanghai naar Rotterdam stegen daardoor met 230% in één jaar.¹²⁰ De sterk toegenomen oorlogsdreiging heeft bovendien effect op de economie via onzekerheid.¹²¹

De NAVO zet voor haar bescherming een grote stap. De NAVO is al sinds 1949 ons schild voor collectieve veiligheid en tegen agressie. Het bondgenootschap heeft vrede, vrijheid en veiligheid in het Euro-Atlantisch gebied de afgelopen decennia verzekerd. Dit is niet vanzelfsprekend: de aanhoudende Russische agressie, zoals het meest zichtbaar in Oekraïne, vormt een onmiskenbare bedreiging van deze essentiële verworvenheden. Deze blijvend beschermen vraagt eenheid, leiderschap en verdere inspanning van alle bondgenoten. Met uitzondering van de Verenigde Staten gaven NAVO-landen na de Koude Oorlog jarenlang minder uit aan defensie en konden zij dat geld op andere manieren inzetten. Met de toenemende wereldwijde spanningen en de nieuwe verhoudingen met de Verenigde Staten, moet Europa meer doen aan zijn eigen defensie. Hogere defensie-uitgaven stellen de NAVO in staat om de capaciteiten te verwerven die nodig zijn om de bondgenootschappelijke afschrikking en verdediging te versterken.

Tijdens de NAVO-top in Den Haag hebben de NAVO-bondgenoten afgesproken om stapsgewijs te groeien naar een besteding van 5% bbp. Dit percentage is onderverdeeld in defensie-uitgaven (3,5% bbp) en bredere veiligheid- en defensiegerelateerde uitgaven (1,5% bbp). Bondgenoten zullen de komende tijd in gesprek blijven over de definitie en invulling van de bredere uitgaven aan verdediging en weerbaarheid. Hoe Nederland hier in de toekomst invulling aan zal geven, vraagt om een integrale budgettaire afweging door het nieuwe kabinet.¹²² Voor de ontwerpbegroting 2026 is reeds een stap gezet en geeft het kabinet 2,2% bbp uit aan defensie in 2026. Dit is inclusief militaire steun aan Oekraïne. Exclusief deze Oekraïensteun is het percentage 2,0% bbp.

Het versterken van de Nederlandse krijgsmacht kan druk leggen op schaarse productiefactoren zoals personeel en materieel. Defensie wil het personeel uitbreiden van 75.000 naar 100.000 medewerkers in 2030. Nederland kampt momenteel echter met arbeidsmarktkrapte en ook in andere sectoren is veel extra personeel nodig. Daarnaast leiden hogere uitgaven aan defensiematerieel niet altijd tot meer leveringen wanneer de productie de vraag niet kan bijbenen. Hierdoor kunnen prijsstijgingen optreden of lukt het niet om middelen te besteden, zoals in het verleden is gebleken.¹²³ Dit betekent dat er moet worden gekozen in schaarste, zowel binnen de defensie-industrie als in de bredere economie: als we meer

¹²⁰ IMF Portwatch ([link](#)); World Bank (2025) The deepening red sea shipping crisis: impacts and outlook ([link](#)); Drewry World Container Index ([link](#)).

¹²¹ CEPR (2025). Geopolitical risks and their implications for consumer expectations and spending ([link](#)).

¹²² Toezegging aan het lid Van Rooijen (SP) tijdens het debat over de Voorjaarsnota 2025 in de Eerste Kamer om in de Miljoenennota in te gaan op de invulling van de NAVO-norm.

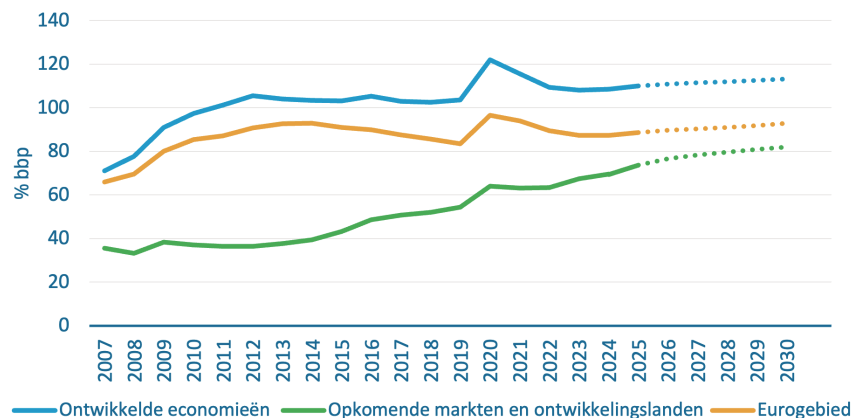
¹²³ RaboResearch (2025). Hogere defensie-uitgaven: meer materieel, of hogere prijzen? ([link](#)).

defensiecapaciteit willen, zullen we ook andere zaken minder of efficiënter moeten doen. Een hoogwaardige defensie-industrie – met meer uitgaven aan R&D – biedt hierbij de meeste toegevoegde waarde voor productiviteitsgroei en innovatie.

3.1.3 Oplopende mondiale schulden

Wereldwijd nemen de overheidsschulden als percentage van het bbp geleidelijk toe, de Nederlandse schuld staat er relatief goed voor. Sinds 2007 zijn de mondiale publieke schulden toegenomen van circa 60% bbp naar 93% bbp in 2024.¹²⁴ Figuur 24 toont deze trend bij zowel ontwikkelde als opkomende economieën, en ook in het eurogebied. Vooruitkijkend verwacht het IMF dat schulden de komende jaren verder zullen toenemen, tot 100% bbp in 2030. Daar komt bij dat de risico's voor de mondiale schulden per saldo opwaarts zijn. Zo geeft het IMF aan dat vergrijzings- en klimaatkosten mogelijk hoger uitvallen dan geraamd en dat de macro-economische omgeving minder gunstig kan uitpakken.

Figuur 24 Raming en realisatie van ontwikkeling schuldquote (2007-2030)



Bron: IMF en Eurostat

Wat een 'hoge schuld' is verschilt per land. Verschillende studies schatten het niveau van de schuldquote waarboven de financiële houdbaarheid in gevaar komt, en concluderen dat de schulddraagkracht per land verschilt.¹²⁵ Dit kan verschillende redenen hebben. Zo is het groeipotentieel cruciaal, en maakt het uit of de schuld binnenlands of buitenlands wordt gefinancierd. Japan kan bijvoorbeeld een hogere schuld dragen omdat van de schuld van 255% bbp slechts 13% in buitenlandse handen is en zo'n 100% bbp in handen is van de eigen centrale bank.¹²⁶ Voor Amerikaanse staatsobligaties geldt dat deze fungeren als mondiale safe asset. Dit heeft een drukkend effect op de rente, waardoor de VS het zich kunnen veroorloven om hogere schuld te dragen. Anderzijds geldt voor opkomende economieën juist dat de schulddraagkracht gemiddeld gezien relatief lager ligt.

Overheidsschuld kan een economische en financiële functie hebben. Zo kunnen schuldgefinancierde uitgaven in een laagconjunctuur op de korte termijn de vraag stimuleren en daarmee voor welvaartswinst zorgen.

¹²⁴ IMF Fiscal Monitor (oktober 2024).

¹²⁵ Ghosh et al. (2013); Fournier & Fall (2017); Bi (2012).

¹²⁶ IMF (2024). Japan: 2024 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Japan ([link](#)).

Daarnaast zijn er situaties geweest in het verleden waarbij groeibevorderende investeringen, bijvoorbeeld voor infrastructuur of de opbouw van kerninfrastructuur, door de schuld zijn gefinancierd. Tegelijkertijd brengen hoge schulden onzekerheden met zich mee voor schokbestendigheid, risicopremies, financiële stabiliteit en de reële economie. Deze onzekerheden worden versterkt wanneer de (mondiale) beleidsonzekerheid en geopolitieke spanningen toenemen. De literatuur vindt echter geen eenduidig effect van hoge schulden op economische groei.¹²⁷

Landen met hoge schulden hebben minder ruimte voor stabiliserend beleid ten tijde van schokken. Bezuinigingen zijn economisch extra pijnlijk wanneer deze plaatsvinden in laagconjunctuur of krimp.¹²⁸ Idealiter laten overheden hun schuld tijdens een economische schok oplopen om de negatieve impact van de schok te verzachten, waarna begrotingsbuffers kunnen worden hersteld wanneer het economisch tij meezit. Hoge schulden beperken deze stabiliserende ruimte. Daarnaast kunnen schuldhoudbaarheidsproblemen in één lidstaat snel overslaan in risico's voor de eurozone als geheel (overloopeffecten).¹²⁹ De ECB heeft instrumenten die deze risico's verkleinen, al nemen deze instrumenten de onderliggende schuldhoudbaarheidsproblemen niet weg.¹³⁰

Hogere schulden leiden ook tot hogere risicopremies op obligaties, zeker tijdens beleidsonzekerheid en geopolitieke schokken. Markten eisen bij een hogere schuld compensatie voor extra risico en onzekerheid in de vorm van hogere risicopremies op obligaties.¹³¹ Deze premies zijn niet alleen hoger bij hogere schuld niveaus, maar stijgen bovendien extra hard bij een toename van schulden in landen waar de schuld al hoog is.¹³² Dit kan leiden tot een vicieuze cirkel in deze landen. Risicopremies stijgen ook sterker wanneer de onzekerheid over toekomstig overheidsbeleid (beleids-onzekerheid) toeneemt, en ten tijde van een geopolitieke schok.¹³³ Dezelfde analyse toont dat een dergelijk verband niet bestaat voor landen met lage schulden, zoals Nederland, dat juist profiteert van een 'safe haven-effect'.

De negatieve gevolgen van hoge schulden kunnen ook gevolgen hebben voor huishoudens; in Nederland zijn deze risico's beperkt. Doordat risicopremies op obligaties een belangrijk referentiepunt zijn, kunnen deze doorwerken in financieringskosten van bedrijven, huishoudens en de financiële sector. Daarom betalen bedrijven in landen met een hogere risicopremie op staatsobligaties vaak ook meer om zich te financieren. Behalve als referentiepunt fungeren staatsobligaties ook als onderpand in het financiële verkeer. Volatiliteit op staatsobligatiemarkten kan ook doorwerken naar kredietverlening. Daarbij is het risico op een negatieve wisselwerking tussen overheden en financiële instellingen groter in landen met hoge schulden.¹³⁴ In Nederland zijn deze risico's beperkt, omdat banken

¹²⁷ Heimberger (2022). Do higher public debt levels reduce economic growth? ([link](#)).

¹²⁸ IMF (2014). Fiscal Multipliers : Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections ([link](#)).

¹²⁹ Reiss & Valderrama (2020). Is NGEU a game changer for the ECB's role in fighting the fall-out from COVID-19 in the euro area? ([link](#)).

¹³⁰ Het gaat om de instrumenten 'Outright Monetary Transactions' (OMT) en 'Transmission Protection Instrument' (TPI).

¹³¹ IMF (2010). Fiscal Deficits, Public Debt, and Sovereign Bond Yields ([link](#)); Jiang et al. (2020).

¹³² EC (2021). Do Fundamentals Explain Differences between Euro Area Sovereign Interest Rates? ([link](#)).

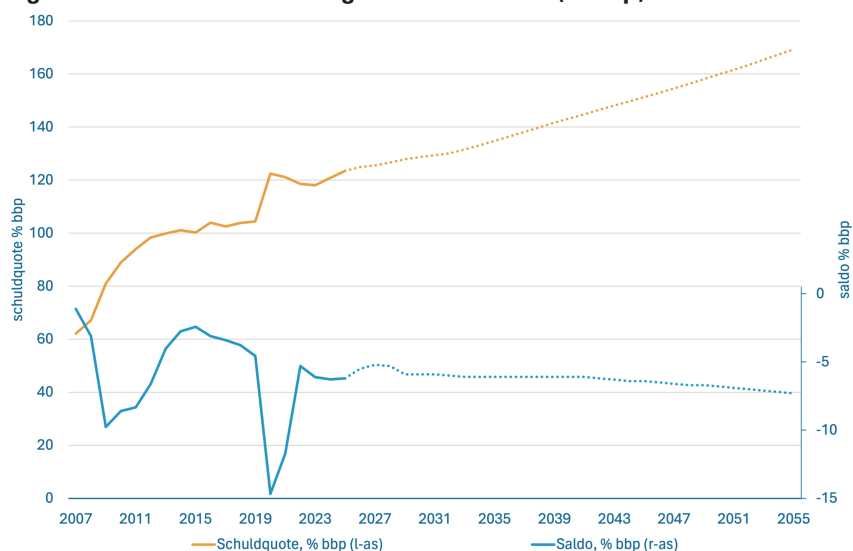
¹³³ DNB (2023). Geo-economic fragmentation: economic and financial stability implications ([link](#)); DNB (2024). Overzicht Financiële Stabiliteit - Najaar 2024 ([link](#)).

¹³⁴ DNB (2024). Overzicht Financiële Stabiliteit - Najaar 2024 ([link](#)); DNB (2023). Financial Stability Report ([link](#)).

relatief weinig staatsobligaties op de balans hebben en Nederland een lage overheidsschuld heeft. De verwevenheid van het Europese financiële stelsel kan wel leiden tot risico's voor overloopeffecten.

Consistent begrotingsbeleid heeft veel waarde; wantrouwen en breken met begrotingsdiscipline leidt tot flink hogere rentelasten. De rente op obligaties in het Verenigd Koninkrijk steeg in september 2022 fors (ruim 1%-punt in drie dagen) na aankondiging van expansieve maatregelen.¹³⁵ Ook in de VS zijn de gevolgen van toenemende beleidsonzekerheid en verslechterende overheidsfinanciën zichtbaar. Zo hebben de VS sinds kort bij geen van de drie grootste kredietbeoordelaars nog de hoogste kredietbeoordeling.¹³⁶ De recente stijging van de rente op Amerikaanse obligaties ten tijde van beleidsonzekerheid en geopolitieke spanningen toont een trendbreuk met de afgelopen 30 jaar, waarin de vraag naar deze obligaties juist toenam ten tijde van onzekerheid. Voor Nederland geldt dat de uitgangspositie van de overheidsfinanciën en de geschiedenis met begrotingsdiscipline leiden tot vertrouwen in de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en een rente op obligaties die relatief laag is.¹³⁷ Het opbouwen van vertrouwen is dus het resultaat van solide, consistent en voorspelbaar begrotingsbeleid.

Figuur 25 Realisatie en raming saldo/schuld VS (% bbp)



Bron: CBO, FRED

3.2 Overheidsbeleid in tijden van onzekerheid: samenwerking, schokbestendigheid en stabiliteit

Ons economische model – gekarakteriseerd door openheid, sterke instituties en marktwerking – vormt de fundering van onze welvaart in tijden van onzekerheid. Onze uitgangspositie is goed en de Nederlandse economie is veerkrachtig. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het snelle economische herstel na de coronapandemie. De begroting stabiliseert de economie: sociale en financiële buffers helpen kwetsbare huishoudens en de

¹³⁵ UK 10 Year Gilt Bond Yield ([link](#)).

¹³⁶ Moody's (2025). Moody's Ratings downgrades United States ratings to Aa1 from Aaa; changes outlook to stable ([link](#)).

¹³⁷ Nederland heeft de beste kredietscore bij de meest prominente kredietbeoordelaars: Fitch, Moody's en S&P.

Rijksbegroting fungeert als schokdemper bij economische tegenslag. Ondernemers en werkenden spelen in op veranderende omstandigheden, terwijl de overheid optreedt bij marktfalen. Nederland heeft een goed functionerende rechtsstaat die bijdraagt aan stabiliteit en vertrouwen. Maar er staat ook veel op het spel. Veiligheid is niet zonder meer gegarandeerd, vrijhandel wordt belemmerd en het vertrouwen in de economie neemt af. De gestegen onzekerheid vraagt om beleid dat de economie weerbaarder maakt én houdt.

Een veranderende wereld vraagt om een samenleving en een economie die voorbereid zijn op onzekerheid. Verandering en de transities die gepaard gaan met onzekerheid kunnen bovendien kansen bieden voor onze huidige en toekomstige welvaart. Onder bepaalde voorwaarden kan onzekerheid ertoe leiden dat bedrijven investeren en personeel aannemen, omdat de toename van het risico de verwachte winst verhoogt. Zo kunnen de Nederlandse kennis en kunde op het gebied van waterbeheer en toekomstbestendige voedselsystemen waardevolle exportproducten blijken in een wereld met een stijgende zeespiegel en waarin klimaatverandering steeds urgenter wordt. Ook biedt AI kansen om onze hoogwaardige dienstensector verder te versterken. Een overheid kan faciliteren dat de economie weerbaar en wendbaar is in tijden van economische schokken, transities en onzekerheid.¹³⁸ Drie thema's staan centraal: samenwerking en handel binnen en buiten de EU (paragraaf 3.2.1), schokbestendigheid door buffers en verhoogd aanpassingsvermogen (paragraaf 3.2.2) en stabiliteit van beleid en betrouwbare instituties (paragraaf 3.2.3).

3.2.1 Samenwerking en handel binnen en buiten de EU

Blijvend inzetten op internationale samenwerking, handel en ontwikkeling brengt vrede en welvaart. De Europese Unie is een succesvol voorbeeld van hoe handel bijdraagt aan langdurige vrede op het continent. Alleen de EU kan wat economische schaalgrootte aangaat wedijveren met de VS en China. Het is van belang dat Nederland in EU-verband inzet op het behoud van een open handelsomgeving, het tegengaan van oneerlijke concurrentie en het versterken van strategische autonomie in kritieke ketens. Het wegnemen van interne barrières binnen de EU versterkt de positie van het continent in de wereldeconomie. Volgens het IMF zijn handelsbarrières binnen de EU vergelijkbaar met tarieven van 44% voor handel in goederen (driemaal zo hoog als in de VS) en 110% voor handel in diensten. Dit leidt tot minder schaalvoordelen en netwerkeffecten en daarmee tot een lagere productiviteit. Verdere integratie van de Europese interne markt door het verlagen van barrières tot het niveau in de VS kan volgens het IMF de productiviteit met 7% verhogen.¹³⁹ Nederland haalt hier als handelsland bovengemiddeld veel voordeel uit. Ook liggen er kansen om de kapitaalmarktunie te verdiepen en te verbreden. Dit vergroot het aanbod van risicovol (durf)kapitaal, wat essentieel is voor de oprichting en ontwikkeling van innovatieve bedrijven. Voor Nederland is het implementeren van de aanbevelingen uit het Draghi-rapport¹⁴⁰ van belang. Een beter gecoördineerd Europees economisch buitenlandbeleid biedt Nederland de mogelijkheid om zijn economische belangen effectiever te behartigen en zich beter te positioneren in de mondiale economie.

¹³⁸ Taleb, Nassim Nicholas (2013). *Antifragile*. Harlow, England: Penguin Books.

¹³⁹ Kammer (2024). Europe's Choice: Policies for Growth and Resilience ([link](#)).

¹⁴⁰ Draghi (2024). The future of European competitiveness. European Commission ([link](#)).

Ook buiten de Europese Unie profiteert Nederland sterk van een robuuste internationale handelsstrategie die inzet op open handel en diversificatie. In internationale fora kan Nederland het belang van vrijhandel, de modernisering van de Wereldhandelsorganisatie en de bevordering van duurzame en eerlijke handelsrelaties benadrukken. In de trans-Atlantische dialoog is het van belang dat Nederland de Europese Commissie steunt in een de-escalerende aanpak richting de Verenigde Staten. Waardeketens worden steeds uitgebreider en internationaler. Tegenwoordig is 70% van de internationale handel bestemd voor productie in internationale waardeketens.¹⁴¹ Grondstoffen, halffabricaten en diensten worden tussen diverse landen uitgewisseld voordat ze worden verwerkt in eindproducten die naar consumenten over de hele wereld worden verzonden.¹⁴² Dit zorgt voor betere toegang tot afzetmarkten, een snellere verspreiding van kennis en innovatie en dalende kosten van inputs.¹⁴³ Tegelijkertijd zijn de risico's op strategische afhankelijkheden toegenomen. De risico's in de waardeketens kunnen worden gemitigeerd door handel te versterken en diversifiëren en open te staan voor meer en nieuwe handelspartners en alternatieve afzetmarkten.

Het is daarnaast van belang om als overheid terughoudend te zijn in het afschermen van onze markten. Industriepolitiek gaat gepaard met substantiële risico's, waaronder overheidsfalen, ondermijning van economische dynamiek en – in het geval van Europa – de interne markt. Het is van belang dat Nederland strategische autonomie benadert vanuit het principe «open waar het kan, beschermen waar het moet». Er moet een goede balans gevonden worden tussen enerzijds weerbaarheid en anderzijds een open economie. Zo worden publieke belangen zoals ons verdienvermogen, maar ook veiligheid en energie- en voedselzekerheid, effectief beschermd zonder disproportioneel in protectionisme te vervallen.

3.2.2 Schokbestendigheid door buffers en verhoogd aanpassingsvermogen

Het hoofddoel van extra defensiebudget is het versterken van de Nederlandse militaire slagkracht om onszelf, en onze bondgenoten, in een militair conflict te kunnen verdedigen. Met slecht uitgevoerde strategieën veroorzaakt een defensiebestedingsimpuls voornamelijk prijsstijgingen.¹⁴⁴ Met slimme keuzes kunnen defensie-uitgaven ook onze productiviteit positief beïnvloeden. Zo kan het budget een impuls geven aan de Nederlandse defensie- en veiligheidsgerelateerde technologische en industriële basis. Hieronder vallen bedrijven in de cyberveiligheid, radartechnologie en scheepsbouw. Voor een toekomstbestendige defensie en bredere maatschappelijke meerwaarde zijn uitgaven aan R&D van strategisch belang, gezien hun potentieel om innovatie en productiviteitsgroei te stimuleren¹⁴⁵ en de Europese defensie-industrie uit te breiden en te verstevigen.

Gezamenlijke inkoop door EU-lidstaten kan leiden tot een geïntegreerde defensiemarkt met schaal- en kostenvoordelen. Hoewel de productiecapaciteit in Nederland moet worden verhoogd, is het niet realistisch en ook niet wenselijk dat Nederland al het defensiemateriaal dat het nodig heeft

¹⁴¹ CBS (2022). Nederland Handelsland ([link](#)).

¹⁴² OESO (2020). Trade Policy Implications of Global Value Chains ([link](#)).

¹⁴³ OESO (2013). Interconnected Economies ([link](#)).

¹⁴⁴ RaboResearch (2025). Hogere defensie-uitgaven: meer materieel, of hogere prijzen? ([link](#)).

¹⁴⁵ Bijvoorbeeld de ontwikkeling van het internet die is aangejaagd door het Amerikaanse DARPA of de introductie van gps-navigatiesystemen door de US Navy ([link](#)).

zelf produceert. Daarom is goede samenwerking van defensieaankopen op EU-niveau van belang, iets waar het nu vaak nog aan ontbreekt.¹⁴⁶ Planningsprocessen van lidstaten zijn niet goed op elkaar aangesloten en het ontbreekt aan uitvoerende capaciteit om structurele en grootschalige gemeenschappelijke aanschaf van de grond te krijgen. Gezamenlijke aanbesteding op Europees niveau vergroot de macht van inkopers en verkleint concurrentie tussen kopers, en leidt daarmee waarschijnlijk tot lagere prijzen. Daarnaast kan de toename van marktmacht bij de inkopers leiden tot kortere levertijden en meer innovatie. Ten slotte bevordert het werken met hetzelfde materieel ook de inzet in gezamenlijke internationale operaties.

Financiële buffers en solide begrotingsbeleid vergroten de schokbestendigheid van de economie. Een overheidsschuld die laag genoeg is om de economie te kunnen stabiliseren bij tegenspoed is daarom cruciaal. Een lage overheidsschuld zorgt er tegelijk voor dat Nederland blijft profiteren van het *safe haven*-effect. Hervormingen en investeringen kunnen hieraan bijdragen door het groeivermogen te verbeteren, evenals herprioritering binnen de begroting. Het is belangrijk dat Nederland binnen de kaders van de begroting voldoende rekening houdt met uitdagingen als vergrijzing, veiligheid en klimaat.¹⁴⁷ Tegelijkertijd ziet het IMF sinds de financiële crisis een mondiale afname van de hervormingsbereidheid. Het belang benadrukken van begrotingsregels- en discipline en kritisch kijken naar overheidsuitgaven blijft daarom een belangrijk startpunt, zowel nationaal als in internationale gremia.

Het denken over de begroting gaat verder dan houdbaarheid alleen. Daarbij gaat het onder meer over de verdelingen tussen uitgaven en lasten, maar ook de verhouding tussen collectieve en private voorzieningen. Gezien de autonome stijging van vergrijzingsgerelateerde consumptieve uitgaven is een integrale benadering noodzakelijk. Deze ontwikkeling zet de begrotingsruimte onder druk en dwingt tot fundamentele keuzes: welke voorzieningen blijven collectief gefinancierd, welke baten en lasten worden door welke generaties gedragen en hoe kunnen we blijven investeren in het toekomstig verdienvermogen van Nederland?

Een economie met voldoende aanpassingsvermogen en hoogwaardig menselijk kapitaal kan zowel schokken opvangen als nieuwe kansen creëren. Misallocatie van productiefactoren (arbeid, kapitaal, natuur, ondernemerschap) en verstoorde marktwerking zijn de voornaamste rem op economische groei.¹⁴⁸ Er zijn grote verschillen in de productiviteit tussen sectoren en het beslag op schaarse productiefactoren. De economie verandert snel, waardoor economische activiteit en bedrijvigheid verschuift tussen en binnen sectoren. Ondernemers moeten hier goed op kunnen inspelen door markten te kunnen betreden en verlaten. Dat vraagt om minder regeldruk en voldoende mededinging. Ook talent moet goed kunnen meegaan in de economische dynamiek. Hiervoor is mobiliteit van arbeid tussen bedrijven, sectoren en beroepen van belang. Ook is het noodzakelijk dat Nederland voldoende, kwalitatief hoogwaardig menselijk kapitaal heeft en dit optimaal weet te benutten. Tegelijkertijd loopt de onderwijskwaliteit al jaren achteruit, en basisvaardigheden zoals rekenen, lezen en schrijven komen steeds verder onder druk te staan. Onderwijs blijft echter een

¹⁴⁶ López & Wolff (2024). A European defence industrial strategy in a hostile world ([link](#)).

¹⁴⁷ IMF (2024). The Netherlands: 2024 Article IV Consultation-Press Release; and Staff Report ([link](#)).

¹⁴⁸ De Winter & Bun (2019). Misallocatie van kapitaal en arbeid in de Nederlandse economie toegenomen ([link](#)).

belangrijke sleutel om de productiviteit aan te jagen, en een goede ontwikkeling van kennis en (digitale) vaardigheden draagt bij aan een weerbare en wendbare economie.¹⁴⁹

Voor ons concurrentievermogen zijn start- en scale-ups essentieel. Zij dragen bij aan een innovatief en weerbaar bedrijfsleven. Bedrijven zijn nu voor financiering vaak te afhankelijk van banken. Bankfinanciering is voor kleine en startende ondernemers niet altijd voldoende beschikbaar of passend, vanwege het risicovollere karakter van hun investeringen.¹⁵⁰ Tegelijkertijd is de kapitaalmarkt in Europa niet toegankelijk genoeg voor bedrijven, waardoor ook durfkapitaal onvoldoende beschikbaar is.¹⁵¹ Ook belangrijke sectoren, zoals de techsector en defensie-industrie, lopen tegen uitdagingen aan in het Nederlandse financieringsinstrumentarium. Een sterk gekapitaliseerde nationale investeringsinstelling kan ondersteunen waar nu marktfalen plaatsvindt, en daarmee de financiering van start- en scale-ups ondersteunen.

Door het sociale vangnet zijn burgers schokbestendiger en wendbaarder bij transities. Wanneer het economisch of met gezondheid tegenzit, buiten iemands schuld, is het belangrijk dat werkenden een sociaal vangnet hebben. Dit verzekert huishoudens tegen een onzekere economie. Naast het persoonlijk drama heeft een verlies aan inkomen namelijk ook bredere negatieve effecten op de economie. Zo kan een verlies aan inkomen tot een daling in consumptie leiden. Dit kan dan weer tot minder investeringen leiden. Het Europese welvaartsmodel zorgt ervoor dat schokken samen opgevangen worden. Tegelijkertijd is het van belang dat ook iedereen, van jongs af aan, gelijke kansen heeft om mee te doen in de samenleving en economie, dat de armoedeval niet te groot wordt en er een goede balans is tussen vaste en flexibele contracten. Daarom werkt het kabinet verder aan de basisverzekering tegen arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen, de WW-verkorting en het arbeidsmarktpakket.

3.2.3 Stabiliteit van beleid en betrouwbare instituties

Stabiel economisch beleid vanuit de overheid zorgt voor een zachte landing bij economische transities en onzekerheid. Overheden kunnen de effecten van economische onzekerheid niet alleen verzachten, maar juist ook versterken of zelfs veroorzaken, zoals «Liberation Day»¹⁵² in de VS heeft laten zien. In Nederland en Europa kennen we een zorgvuldig wetgevings- en begrotingsproces, dat bijdraagt aan de voorspelbaarheid en stabiliteit van beleid. Stabiliteit in economisch beleid zorgt ervoor dat burgers, bedrijven en investeerders weten waar ze aan toe zijn, vergroot het vertrouwen en is een cruciale factor in ons vestigingsklimaat. Ook het stellen van duidelijke langetermijndoelen helpt hierbij.¹⁵³ Daarnaast is het maken van keuzes onlosmakelijk verbonden met betrouwbaar en voorspelbaar beleid.

Onze betrouwbare instituties zorgen voor economische groei en welvaart. De kwaliteit van instituties en beleid is randvoorwaardelijk voor goed functionerende markten en een goed functionerende overheid. Nederland

¹⁴⁹ Staatscommissie demografische ontwikkelingen (2024). Gematigde groei ([link](#)).

¹⁵⁰ Rijksoverheid (2024). Kies voor baten - IBO bedrijfsfinanciering ([link](#)).

¹⁵¹ Rijksoverheid (2025). Kabinetsinzet kapitaalmarktunie ([link](#)).

¹⁵² President Trump heeft 2 april uitgeroepen tot Liberation Day. Op deze dag in 2025 maakte de Amerikaanse president wereldwijde importheffingen bekend.

¹⁵³ Rijksoverheid (2025). CEC Advies rapport - Kies voor de toekomst. ([link](#)).

staat in de top 10 van de minst corrupte landen ter wereld.¹⁵⁴ Ook scoren we in internationaal perspectief hoog op het vertrouwen in instituties¹⁵⁵ en de kwaliteit van onze instituties.¹⁵⁶ Tegelijkertijd vraagt onze democratische rechtsstaat om voortdurende bescherming en waakzaamheid. Het is van belang dat Nederland als handelsland ook in internationaal verband blijft inzetten op sterke instituties en een internationale rechtsorde. In 2024 hebben economen Acemoglu, Johnson en Robinson de Nobelprijs voor de Economie gewonnen voor hun onderzoek naar hoe instituties worden gevormd en hoe sterke instituties de welvaart van landen positief beïnvloeden.¹⁵⁷ Het gaat hierbij om instituties die brede deelname aan de economie aanmoedigen en concurrentie, innovatie, een gelijk speelveld en respect voor privé-eigendom bevorderen. Een democratische rechtsstaat, eigendomsrecht, insolventiewetgeving, politieke inspraak en onafhankelijke media zijn allemaal vormen van economische en politieke instituties die door de literatuur worden aangewezen als positieve factoren voor welvaart.¹⁵⁸ Ook goede voorzieningen, zoals kwalitatief hoogstaand onderwijs en (digitale) infrastructuur dragen bij aan een hogere welvaart. Met het oog op de onzekerheid en transities zijn sterke instituties noodzakelijk. Het is van belang om te blijven inzetten op samenwerking, schokbestendigheid en stabiliteit voor een weerbare en wendbare economie.

¹⁵⁴ Transparency International (2024). Corruption perceptions index ([link](#)).

¹⁵⁵ CBS (2025). Monitor Brede Welvaart.

¹⁵⁶ Wereldbank (2025). Rule of Law Index.

¹⁵⁷ The Royal Swedish Academy of Sciences (2024). The Prize in Economic Sciences 2024 - Press release ([link](#)).

¹⁵⁸ Zie Acemoglu (2025). Nobel Peace Prize Lecture ([link](#)) voor een overzicht van de literatuur; Acemoglu et al. (2019). Democracy Does Cause Growth.

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN EN HUN BETEKENIS

Lijst van gebruikte afkortingen en hun betekenis	
Afkorting	Betekenis
AenM	ministerie van Asiel en Migratie
AHK	Algemene heffingskorting
AI	artificiële intelligentie
AIQ	arbeidsinkomensquote
Aof	Arbeidsongeschiktheidsfonds
AOW	Algemene Ouderdomswet
AP	Aanvullende Post
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
AVI	afvalverbrandingsinstallatie
AWR	Algemene wet inzake rijksbelastingen
AZWA	aanvullend zorg- en welzijnsakkoord
bbp	bruto binnenlands product
BCF	Btw-compensatiefonds
BDU	Brede Doeluitkering
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BHO	ministerie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp
blo	beleidsmatige lastenontwikkeling
bni	bruto nationaal inkomen
bol	belasting op leidingwater
BOR	Bedrijfsopvolgingsregeling
bpm	belasting van personenauto's en motorrijwielen
btw	belasting toegevoegde waarde
BZ	ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBAM	Carbon Border Adjustment Mechanism
CBO	
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEP	Centraal Economisch Plan
cMEV	concept-Macro Economische Verkenning
CNG	compressed natural gas
CPB	Centraal Planbureau
CPI	Consumentenprijsindex
DAB	Draft Amending Budget
DF	Deltafonds
dga	directeur-grootaandeelhouder
DGF	Diergezondheidsfonds
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DMF	Defensiematerieelbegrotingsfonds
DNB	De Nederlandsche Bank
EB	energiebelasting
EBN	Energie Beheer Nederland
EBRD	Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling
ECB	Europese Centrale Bank
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EFSD	European Financial Stability Facility
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EIA	energie-investeringsaftrek
EMU	Europese Monetaire Unie
ETK	Extraterritoriale kosten
ETS	Emissions Trading System
EU	Europese Unie
EU ETS	European Union Emissions Trading System

Afkorting	Betekenis
EZ	ministerie van Economische Zaken
FJR	Financieel Jaarverslag van het Rijk
FSV	Fraudesignaleringsvoorziening
GF	Gemeentefonds
GTS	Gasunie Transport Services
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
HLO	hoofdlijnenakkoord ouderenzorg
HVF	Herstel- en Veerkrachtfaciliteit
HVP	Herstel- en Veerkrachtplan
IACK	inkomensafhankelijke combinatiekorting
IB	inkomstenbelasting
IBO	interdepartementaal beleidsonderzoek
ICT	informatie- en communicatietechnologie
IKC ETS	Indirecte Kostencompensatie Emission Trading System
ILO	Incidentele loonontwikkeling
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IZA	Integraal Zorgakkoord
JBR	Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk
JenV	ministerie van Justitie en Veiligheid
KGK	ministerie van Klimaat en Groene Groei
KTV DO	kastransactieverschillen decentrale overheden
LNG	liquid natural gas
lpg	liquefied petroleum gas
LVVN	ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
MEV	Macro Economische Verkenning
MF	Mobiliteitsfonds
MFK	Meerjarig Financieel Kader
MIA	milieu-investeringsaftrek
MJP	meerjarenplan
mkb	midden- en kleinbedrijf
MLT Zorg	Middellangetermijnverkenning Zorg
MN2025	Miljoenennota 2025
MPP	Meerjaren Productie Prognose
mrb	Motorrijtuigenbelasting
MTO	middellangetermijndoelstelling
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NGEU	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
R&D	Research and Development
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RMO	Regeling medische zorg ontheemden uit Oekraïne
RTB	Richtlijn Tijdelijke Bescherming
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
S&O	Speur- en Ontwikkelingswerk
SBR	Studiegroep Begrotingsruimte
SCF	Social Climate Fund

Afkorting	Betekenis
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SDE	Subsidie Duurzame Economie
SFT	Stimuleringsregeling Flex- en Transformatiewoningen
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
SPUK IZA	Specifieke uitkering integraal zorgakkoord
STAP	Stimulering Arbeidsmarktpositie
SZW	ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
tcv	tabelcorrectiefactor
TNE	Tijdelijk Noodfonds Energie
TNO	Nederlandse organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VJN	Voorjaarsnota
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
vpb	vennootschapsbelasting
VRO	ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
VS	Verenigde Staten
VWH	vrachtwagenheffing
VWS	ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WBSO	Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk
WEF	World Economic Forum
WGA	Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten
Whk	Werkhervattingskas
WKB	Wet kindgebonden budget
WKR	werkkostenregeling
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WOZ	Waardering Onroerende Zaken
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Wtp	Wet toekomst pensioenen
WW	Werkloosheidswet
zbo	zelfstandig bestuursorgaan
Zvw	Zorgverzekeringswet