



Centraal Planbureau

Analyse hoofdpijnenakkoord 2025-2028

Analyse van de
**budgettaire en
economische effecten** van
het hoofdpijnenakkoord.
Het betreft een **eerste
inschatting** van de
effecten.



1 Inleiding

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft op verzoek van de Tweede Kamer de budgettaire en economische gevolgen geanalyseerd van het hoofdlijnenakkoord van PVV, VVD, NSC en BBB. Het verzoek behelsde een doorrekening van budgettaire gevolgen voor het debat van 22 mei, en een doorrekening inclusief economische doorwerking voor het latere debat over de regeringsverklaring. Het CPB heeft ervoor gekozen om beide verzoeken met deze notitie tegelijk te beantwoorden, omdat een doorrekening inclusief economische doorwerking een beter beeld geeft van de effecten van het beleidspakket, en omdat dit in de beschikbare tijd mogelijk bleek.

Voor de doorrekening in deze notitie zijn waar nodig aannames gedaan aangaande de invulling van beleid. Deze notitie is gebaseerd op de budgettaire bijlage bij het hoofdlijnenakkoord van 16 mei 2024. Veel maatregelen dienen nog nader te worden uitgewerkt voordat de precieze effecten te bepalen zijn. Bij intensiveringen is bijvoorbeeld vaak niet in detail bekend hoe het extra geld zal worden besteed. Bij een aantal lastenmaatregelen zijn achterliggende berekeningen nog niet beschikbaar, in een aantal gevallen is het budgettaire effect daarom taakstellend geïnterpreteerd. Waar nodig heeft het CPB aannames gedaan om een doorrekening mogelijk te maken,¹ bijvoorbeeld voor de vormgeving van de lastenverlichting in box 1 van de inkomstenbelasting. Indien een kabinet bij de implementatie voor een andere vormgeving van maatregelen kiest, kunnen de effecten ervan afwijken van de hier gepresenteerde cijfers.

Niet alle relevante maatschappelijke effecten komen bij een doorrekening in beeld. Alleen de directe budgettaire en economische effecten van beleid in de komende kabinetsperiode komen terug in deze doorrekening, en dan voor zover die door het CPB te bepalen zijn. Effecten buiten het financieel-economisch domein blijven buiten beeld.

¹ In enkele gevallen is van een effect geabstraheerd omdat aannames te speculatief zouden zijn. Dit geldt voor de arbeidsmarkteffecten van de ombuiging op de WW (HLA_190) en voor de effecten op koopkracht en armoede van de envelop groepen in de knel (HLA_174).

2 Uitgangspunten

2.1 Basispad

De effecten van maatregelen zijn afgezet tegen de ontwikkeling bij ongewijzigd beleid. Dit zogeheten basispad kent als uitgangspunt de Voorjaarsnota 2024, zoals deze is doorgerekend door het CPB.² Ten behoeve van deze doorrekening is ook de economische doorwerking bepaald van de besluitvorming in de Voorjaarsnota 2024. Het resulterende beeld is het basispad dat in deze notitie is gehanteerd.

2.2 Beoordeling maatregelen

Deze doorrekening kent grofweg dezelfde aanpak als de doorrekening van verkiezingsprogramma's.³ Op twee punten is hiervan afgeweken. Ten eerste is er geen budgettaire ondergrens gehanteerd; in tegenstelling tot bij de verkiezingsprogramma's heeft het CPB alle aangeleverde maatregelen meegenomen in deze doorrekening, ongeacht de budgettaire omvang. Ten tweede is er geen ingroepad opgelegd. Bij Keuzes in Kaart (KiK)⁴ wordt omwille van de vergelijkbaarheid tussen partijen voor alle maatregelen dezelfde geleidelijke invoering verondersteld. In deze doorrekening is in beginsel de in het hoofdlijnenakkoord voorgestelde fasering overgenomen.⁵

Voor enkele maatregelen leidt de beoordeling van het CPB tot een andere budgettaire inschatting dan in het hoofdlijnenakkoord. Zo is aangenomen dat maatregelen die niet eenzijdig door de rijksoverheid af te dwingen zijn, geen besparing opleveren. Ook hanteert het CPB maximumbedragen voor generieke kortingen, omdat in het verleden is gebleken dat deze lastig te realiseren zijn. Tabel 4.1 bevat een overzicht van de voornaamste verschillen tussen de inschatting van het CPB en die in de budgettaire bijlage van het hoofdlijnenakkoord. Tot slot zijn in sommige gevallen omwille van de doorrekening maatregelen samengevoegd, zoals de verschillende wijzigingen in box 1 van de inkomstenbelasting.

De uitvoeringstechnische en juridische houdbaarheid zijn slechts zeer marginaal getoetst. Voor een volwaardige beoordeling van maatregelen is een uitvoeringstoets noodzakelijk. Uitvoeringstechnische en juridische beoordelingen door het CPB zijn ook bij de doorrekening van verkiezingsprogramma's slechts beperkt in omvang en diepgang. In deze doorrekening is, gegeven de beperkte beschikbare tijd, een nog minder vergaande toetsing uitgevoerd. Alleen evidente en/of reeds bekende risico's zijn per maatregel benoemd.

² Zie CPB (2024), Budgettaire analyse Voorjaarsnota 2024 ([link](#)). In de bijlage hiervan worden de verschillen met de Voorjaarsnota 2024 toegelicht, waaronder het doortrekken van hogere asieluitgaven. Merk op dat ten opzichte van de Voorjaarsnota 2024 hierin reeds rekening is gehouden met het teruggedraaien van de voorgenomen verhoging van het wettelijk minimumloon per 1 juli 2024 (maatregel 28 uit de budgettaire bijlage). De besparing op jeugdzorg was niet overgenomen in het basispad van het CPB, het vervallen hiervan (maatregel 62 uit de budgettaire bijlage) is daarom ook niet meegenomen.

³ Zie CPB (2023), Startnotitie Keuzes in Kaart 2025-2028, ([link](#)).

⁴ Zie CPB (2023), Keuzes in Kaart 2025-2028, ([link](#)).

⁵ Uitzondering is het ingroepad behorend bij de intensivering ontwikkeling nieuwe woningbouwlocaties (HLA_165). Wegens krapte op de arbeidsmarkt en de lange doorlooptijd van woningbouwprojecten zijn additionele uitgaven aan woningbouwsubsidies op de korte termijn slechts beperkt mogelijk waardoor in 2025 onderuitputting wordt verondersteld.

2.3 Effecten na de kabinetsperiode

De doorrekening heeft betrekking op de jaren 2025 tot en met 2028. Dat zijn de budgettaire relevante jaren voor een volgend kabinet. Het CPB hanteert in doorrekeningen het uitgangspunt dat een kabinet niet ‘over het graf heen’ kan regeren. In de budgettaire bijlage van het hoofdlijnenakkoord is voor sommige maatregelen ook een uitgavenpatroon na de kabinetsperiode verondersteld. Die bedragen zijn niet in deze doorrekening meegenomen. Ook voor de ombuigingen op het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur, het Nationaal Groeifonds, het Klimaatfonds en het Fonds voor Onderzoek en zijn alleen de budgettaire bedragen meegenomen zoals die tot 2028 in het basispad zitten.

De bedragen in 2028 weerspiegelen de structurele waarde van maatregelen, tenzij anders vermeld staat.⁶ Hoewel verondersteld is dat een komend kabinet na 2028 geen beleidswijzigingen kan doorvoeren, hebben sommige maatregelen nog wel een afwijkend effect na de kabinetsperiode. Als het structurele effect van een maatregel significant afwijkt van het bedrag in 2028, is dit vermeld bij de beschrijving van de maatregel.

⁶ Bedragen zijn in deze notitie afgerond op 0,1 mld euro. Door afrondingsverschillen kunnen optellingen soms afwijken. Bedragen kleiner dan 0,1 mld euro worden aangeduid met het woord ‘beperkt’.

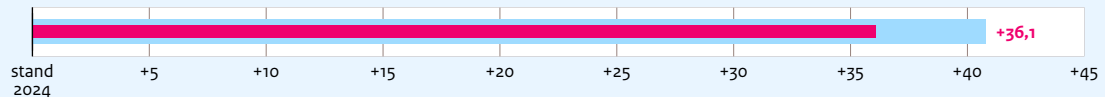
Hoofdpijnenakkoord: uitgaven- en lastenbeeld

Budgettair overzicht van het hoofdpijnenakkoord PVV, VVD, NSC en BBB, in mld euro (prijzen 2024)

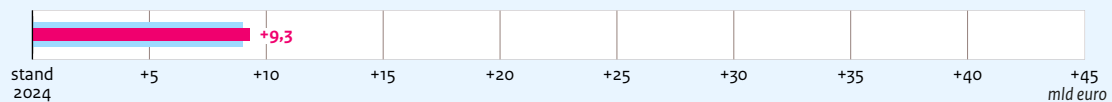


Overzicht 2028

Totale overheidsuitgaven (in mld euro) ■ verandering basispad ■ totale verandering (basispad + hoofdpijnenakkoord)



Totale beleidsmatige lasten (in mld euro)



Overheidsuitgaven 2028

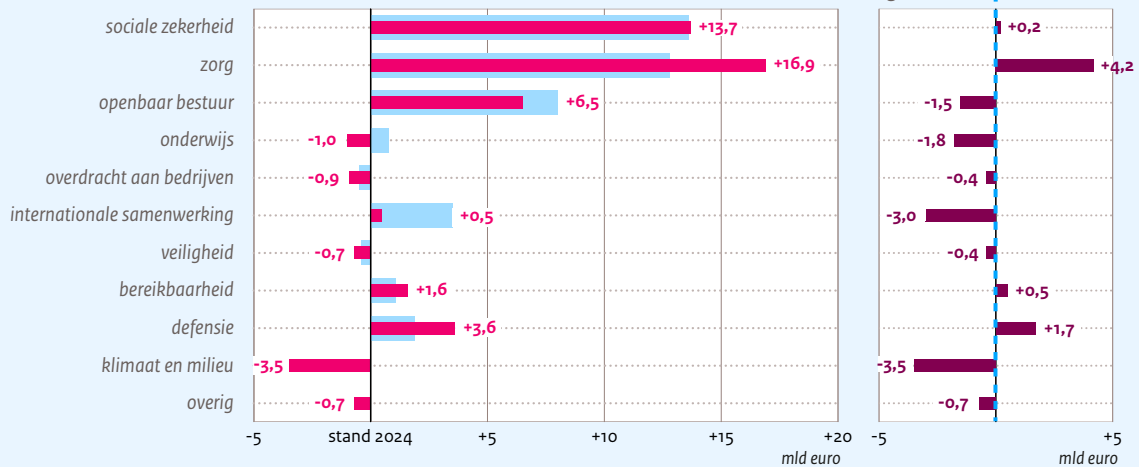
■ verandering basispad

■ totale verandering (basispad + hoofdpijnenakkoord)

■ effect hoofdpijnenakkoord

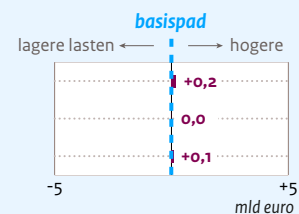
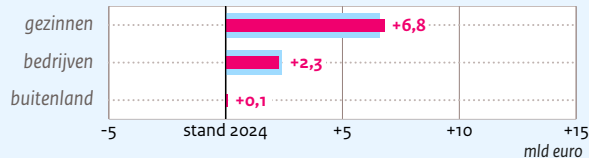
basispad

minder uitgaven ← → meer

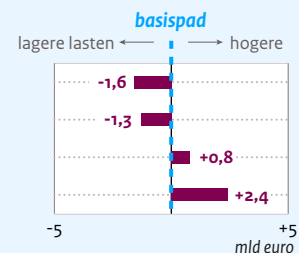
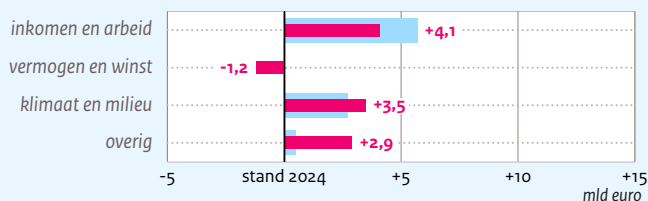


Lastenverdeling 2028

Verdeling naar groep



Verdeling naar categorie



Het basispad is de verwachte ontwikkeling bij ongewijzigd beleid en heeft als uitgangspunt de Voorjaarsnota 2024. Download [databestand Analyse hoofdpijnenakkoord](#)

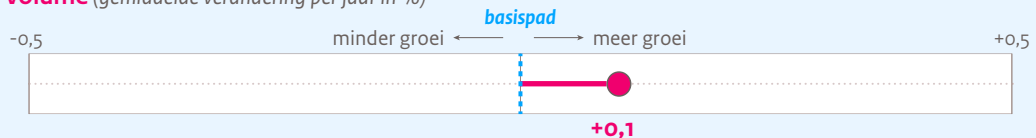
Hoofdlijnenakkoord: economische effecten

Overzicht van de effecten van het hoofdlijnenakkoord PVV, VVD, NSC en BBB in 2025-2028

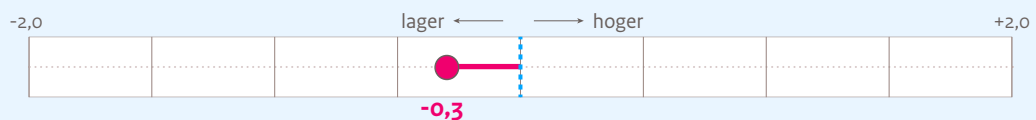


Macro-economische effecten

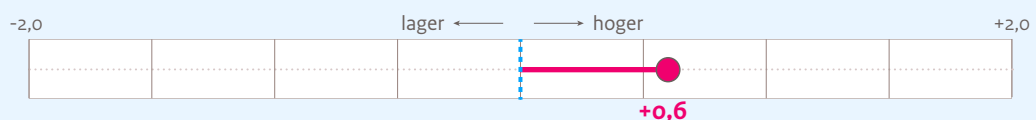
Bbp-volume (gemiddelde verandering per jaar in %)



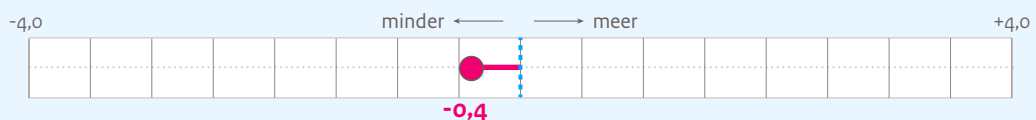
Werkloosheid (verandering 2028 in % beroepsbevolking)



Overheidssaldo (verandering niveau 2028 in % bbp)

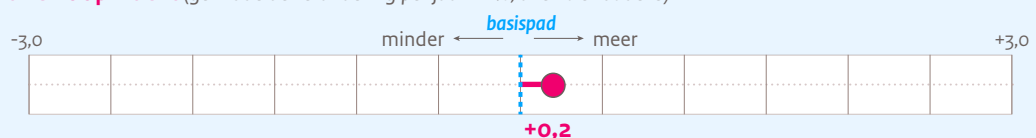


Overheidsschuld (verandering niveau 2028 in % bbp)

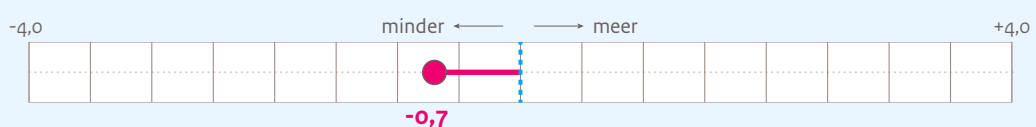


Koopkracht en armoede

Mediane koopkracht (gemiddelde verandering per jaar in %, alle huishoudens)



Personen in armoede (verandering 2028 in % van bevolking)



Armoede

Iemand leeft in armoede als diens inkomen onder het niet-veel-maar-toereikend-criterium van het Sociaal en Cultureel Planbureau valt. In het basispad ligt de armoedegrens in 2028 op een inkomen van €1821 per maand voor een eenpersoonshuishouden

Basispad

Het basispad is de verwachte ontwikkeling bij ongewijzigd beleid en heeft als uitgangspunt de Voorjaarsnota 2024.

De data van de figuren kunt u downloaden via cpb.nl of via deze link: [databestand Analyse hoofdlijnenakkoord](#)

3 Uitkomsten

3.1 Overheidsbegroting

Het hoofdlijnenakkoord verlaagt de overheidsuitgaven met 4,7 mld euro en verzwaart de beleidsmatige lasten met 0,3 mld euro. Dit zijn ex-antemutaties, dat wil zeggen mutaties zonder de macro-economische doorwerking. Een volledig overzicht van de maatregelen is te vinden in hoofdstuk 4.

Tabel 3.1 Effecten op overheidsuitgaven van het hoofdlijnenakkoord

	Basispad		Netto-intensivering beleidspakket	Beleidspakket + basispad	Basispad	Beleidspakket + basispad
	2024	mld euro 2028	mld euro 2028	mld euro 2028	% per jaar 2025-2028	
Sociale zekerheid	128,7	142,3	0,2	142,4	2,5	2,6
Zorg	106,3	119,1	4,2	123,3	2,9	3,8
Openbaar bestuur	91,5	99,5	-1,5	98,0	2,1	1,7
Onderwijs	55,3	56,2	-1,8	54,4	0,4	-0,4
Overdrachten bedrijven	22,5	22,0	-0,4	21,6	-0,6	-1,0
Internat. samenwerking	19,2	22,7	-3,0	19,7	4,3	0,6
Veiligheid	20,4	20,0	-0,4	19,6	-0,5	-0,9
Bereikbaarheid	12,4	13,5	0,5	14,0	2,2	3,1
Defensie	17,2	19,1	1,7	20,8	2,7	4,9
Klimaat en milieu (a)			-3,5	-3,5		
Overig (a)			-0,7	-0,7		
Totaal uitgaven	473,5	514,3	-4,7	509,6	2,1	1,9
(a) Voor de functies Klimaat en milieu en Overig is geen basispad gespecificeerd; enkel de effecten van het beleidspakket worden gerapporteerd.						

Tabel 3.2 Werkgelegenheidseffecten bij overheid en zorg van het hoofdlijnenakkoord

	Basispad	Basispad	Effect beleidspakket	Beleidspakket + basispad
	mln gewerkte uren, 2024		% per jaar, 2025-2028	
Overheid	1656	0,1	-0,4	-0,4
Zorg	1958	1,8	0,4	2,2
Overheid en zorg	3614	1,0	0,0	1,1

Tabel 3.3 Effecten op lastenontwikkeling van het hoofdlijnenakkoord

	Basispad	Effect beleidspakket	Beleidspakket + basispad
<i>mutatie in mld euro, 2025-2028</i>			
Beleidsmatige lastenontwikkeling	9,0	0,3	9,3
... waarvan gezinnen	6,6	0,2	6,8
... waarvan bedrijven	2,4	0,0	2,3
... waarvan buitenland	0,0	0,1	0,1
... waarvan inkomen en arbeid	5,7	-1,6	4,1
... waarvan vermogen en winst	0,0	-1,3	-1,2
... waarvan klimaat en milieu	2,7	0,8	3,5
... waarvan overig	0,5	2,4	2,9
Een positief getal is een lastenverzwaring, een negatief getal (-) is een lastenverlichting.			

Tabel 3.4 Effecten op lastenontwikkeling van het hoofdlijnenakkoord naar betrokken groep en categorie

Beleidsmatige lastenontwikkeling	... waarvan inkomen en arbeid	... waarvan vermogen en winst	... waarvan klimaat en milieu	... waarvan overig	Totaal
<i>mutatie in mld euro, 2025-2028</i>					
... waarvan gezinnen	-1,6	-0,1	0,4	1,5	0,2
... waarvan bedrijven	0,0	-0,8	0,4	0,4	0,0
... waarvan buitenland	0,0	-0,4	0,1	0,4	0,1
totaal	-1,6	-1,3	0,8	2,4	0,3
Een positief getal is een lastenverzwaring, een negatief getal (-) is een lastenverlichting.					

3.2 Zorg

Het hoofdlijnenakkoord verhoogt de collectieve zorguitgaven met 4,2 mld euro in 2028 ten opzichte van het basispad. Dit bedrag is opgebouwd uit een verhoging van de collectieve Zvw-uitgaven met 3,7 mld euro en een verhoging van de collectieve Wlz-uitgaven met 0,5 mld euro. De stijging van de uitgaven in de Zvw wordt vooral veroorzaakt door de verlaging van het verplichte eigen risico. Het verlagen van het eigen risico heeft twee effecten: een financieringsschuif en een gedragseffect. Met de financieringsschuif wordt bedoeld dat de zorg die nu via eigen betalingen privaat wordt gefinancierd als gevolg van de maatregel collectief wordt gefinancierd. Het gedragseffect wordt ook wel het remgeldeffect genoemd. Door het verlagen van het verplicht eigen risico zullen sommige verzekerden meer zorg gebruiken, wat leidt tot een toename van collectieve zorguitgaven.

Tabel 3.5 Effecten op belangrijkste indicatoren zorg van het hoofdlijnenakkoord

	Stand 2024	Basispad	Effect beleidspakket	Beleidspakket + basispad
	mld euro			niveau 2028 in mld euro
Curatieve zorg (Zvw)				
Collectieve uitgaven (a)	57,5	63,6	3,7	67,3
... door budgetmaatregelen			-0,4	
... door eigen betalingen			4,2	
... door aanpassing basispakket			0,0	
... door overig			-0,1	
Langdurige zorg (Wlz)				
Collectieve uitgaven (a)	33,8	38,5	0,5	39,0
... door budgetmaatregelen			0,0	
... door eigen betalingen			0,0	
... door overig			0,5	
Overig (o.a. Wmo/jeugd)				
	15,0	17,0	0,0	17,0
Collectieve zorguitgaven (a)				
	106,3	119,1	4,2	123,3
(a) nettobedragen				

3.3 Macro-economische effecten

De bbp-groei ligt gemiddeld 0,1%-punt per jaar boven het basispad, maar blijft afgerond gelijk aan 1,4% per jaar. In het hoofdlijnenakkoord nemen de overdrachten aan bedrijven en buitenland af, terwijl de overheidsbestedingen toenemen. De overheidsbestedingen stijgen, omdat de uitgaven aan zorg en defensie toenemen. Dit terwijl de uitgaven aan onder andere onderwijs en openbaar bestuur juist dalen. Het beschikbaar inkomen van huishoudens neemt toe door de aanpassingen in de box 1-tarieven en -structuur, waardoor ook de consumptie stijgt ten opzichte van het basispad. Hogere woninginvesteringen zorgen voor een groei van de niet-overheidsinvesteringen, als gevolg van de intensivering in de ontwikkeling van nieuwe woningbouwlocaties.

De werkloosheid komt uit op 4,3% in 2028, dat is 0,3%-punt lager dan in het basispad. In de zorg stijgt de werkgelegenheid door de verlaging van het eigen risico. De werkgelegenheid in de marktsector neemt toe omdat de productie licht toeneemt, maar ook vanwege lagere subsidies op kapitaal, waardoor arbeid relatief goedkoper wordt. Bij de overheid neemt de werkgelegenheid juist af door lagere uitgaven aan onderwijs en openbaar bestuur.

De cao-lonen bij bedrijven blijven gemiddeld ongewijzigd ten opzichte van het basispad, de reële lonen dalen wel licht. Lagere werkloosheid en een verbetering van de terugvalpositie voor werknemers in het geval zij werkloos raken, hebben een opwaarts effect op de loongroei. De terugvalpositie van werknemers verbetert met name doordat de dubbele algemene heffingskorting in de bijstand later wordt afgebouwd. Hier staat

tegenover dat de lasten voor werknemers dalen als gevolg van aanpassingen in de box 1-tarieven en -structuur. Dit heeft in de loononderhandelingen een drukkend effect op de loongroei. De inflatie is gemiddeld 0,1%-punt per jaar hoger dan in het basispad omdat de productgebonden belastingen toenemen, vooral door het afschaffen van het verlaagde btw-tarief op logiesverstrekking en op culturele goederen en diensten. Daarnaast stijgen de kapitaalkosten voor bedrijven door de lagere subsidies vanuit de SDE, het Transitiefonds en het Nationaal Groeifonds. De arbeidsinkomensquote is hoger omdat het exploitatiesaldo daalt als gevolg van de lagere subsidies.

Tabel 3.6 Macro-economische effecten van het hoofdlijnenakkoord

	Basispad	Effect beleidspakket	Beleids pakket + basispad
<i>gemiddelde verandering in % per jaar, 2025-2028</i>			
Volume bestedingen en productie			
Bruto binnenlands product	1,4	0,1	1,4
Consumptie huishoudens	2,0	0,1	2,1
Overheidsbestedingen	2,0	0,2	2,2
Investerings (niet-overheid)	1,0	0,1	1,0
Uitvoer goederen en diensten	2,2	0,0	2,2
Lonen en prijzen			
Cao-loon bedrijven	3,7	0,0	3,7
Inflatie (hicp, a)	2,3	0,1	2,4
Reële arbeidskosten bedrijven	1,6	0,0	1,6
Arbeidsmarkt			
Werkgelegenheid (gewerkte uren)	0,3	0,1	0,4
... waarvan marktsector	0,1	0,1	0,2
	<i>niveau 2028 in %</i>	<i>effect op niveau in %-punt</i>	<i>niveau 2028 in %</i>
Werkloze beroepsbevolking	4,6	-0,3	4,3
Arbeidsinkomensquote bedrijven	73,3	0,4	73,7
(a) geharmoniseerde consumentenprijsindex			

3.4 Overheidssaldo en overheidsschuld

Het EMU-saldo komt door het hoofdlijnenakkoord in 2028 0,6% bbp hoger uit dan in het basispad. Door de maatregelen neemt het saldo initieel toe met 0,4% bbp. De macro-economische doorwerking zorgt voor een toename van het saldo met 0,2% bbp. Het EMU-saldo in 2028 komt daarmee uit op -2,7% bbp. In 2025 is er als gevolg van de maatregelen juist een lager EMU-saldo, de verbetering van het saldo treedt op vanaf 2027.

Er is een positief macro-economisch doorwerkingseffect van het pakket op het EMU-saldo. Dit komt vooral door hogere overheidsbestedingen, die leiden tot hogere btw-opbrengsten en meer inkomsten via de loon- en inkomensheffing. De lagere werkloosheid leidt tot minder uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen. De doorwerking van lagere subsidies en lagere overdrachten aan het buitenland is beperkt.

De overheidsschuld loopt op tot 51,8% bbp in 2028, dat is iets lager dan in het basispad. Aanvankelijk ligt de ontwikkeling van de overheidsschuld iets boven het basispad vanwege de verslechtering van het EMU-saldo. Naast de uiteindelijke verbetering van het EMU-saldo zorgt ook het nominale bbp ervoor dat de overheidsschuld lager uitkomt dan in het basispad (noemereffect). Zowel het reële bbp als de prijs van het bbp stijgen namelijk licht.

Tabel 3.7 Effecten op overheidssaldo en overheidsschuld van het hoofdlijnenakkoord

	2025	2026	2027	2028
				% bbp
EMU-saldo				
Basispad	-2,1	-3,3	-2,6	-3,2
Initieel effect beleidspakket	-0,7	0,0	0,2	0,4
Doorwerkingseffect beleidspakket	0,0	0,0	0,2	0,2
EMU-saldo inclusief effect beleidspakket	-2,8	-3,3	-2,2	-2,7
Structureel EMU-saldo (a)				
Basispad	-1,6	-2,8	-2,1	-2,7
Effect beleidspakket	-0,7	-0,1	0,3	0,5
Structureel EMU-saldo inclusief effect beleidspakket	-2,3	-2,9	-1,8	-2,2
EMU-schuld				
Basispad	48,1	49,6	50,5	52,2
Effect beleidspakket	0,5	0,7	0,2	-0,4
EMU-schuld inclusief effect beleidspakket	48,6	50,3	50,7	51,8
(a) EMU-saldo gecorrigeerd voor de conjunctuur en bijzondere eenmalige factoren				

3.5 Koopkrachteffecten

De doorsnee koopkracht van alle huishoudens stijgt als gevolg van het hoofdlijnenakkoord gemiddeld met 0,2% per jaar. Inclusief basispad gaan huishoudens er in doorsnee 0,8% per jaar op vooruit. De verandering van de tarieven in box 1 dragen het meeste bij aan de verbetering van de koopkracht.⁷ Het verlagen van het eigen risico verbetert de koopkracht, maar zorgt tegelijkertijd voor een hogere nominale

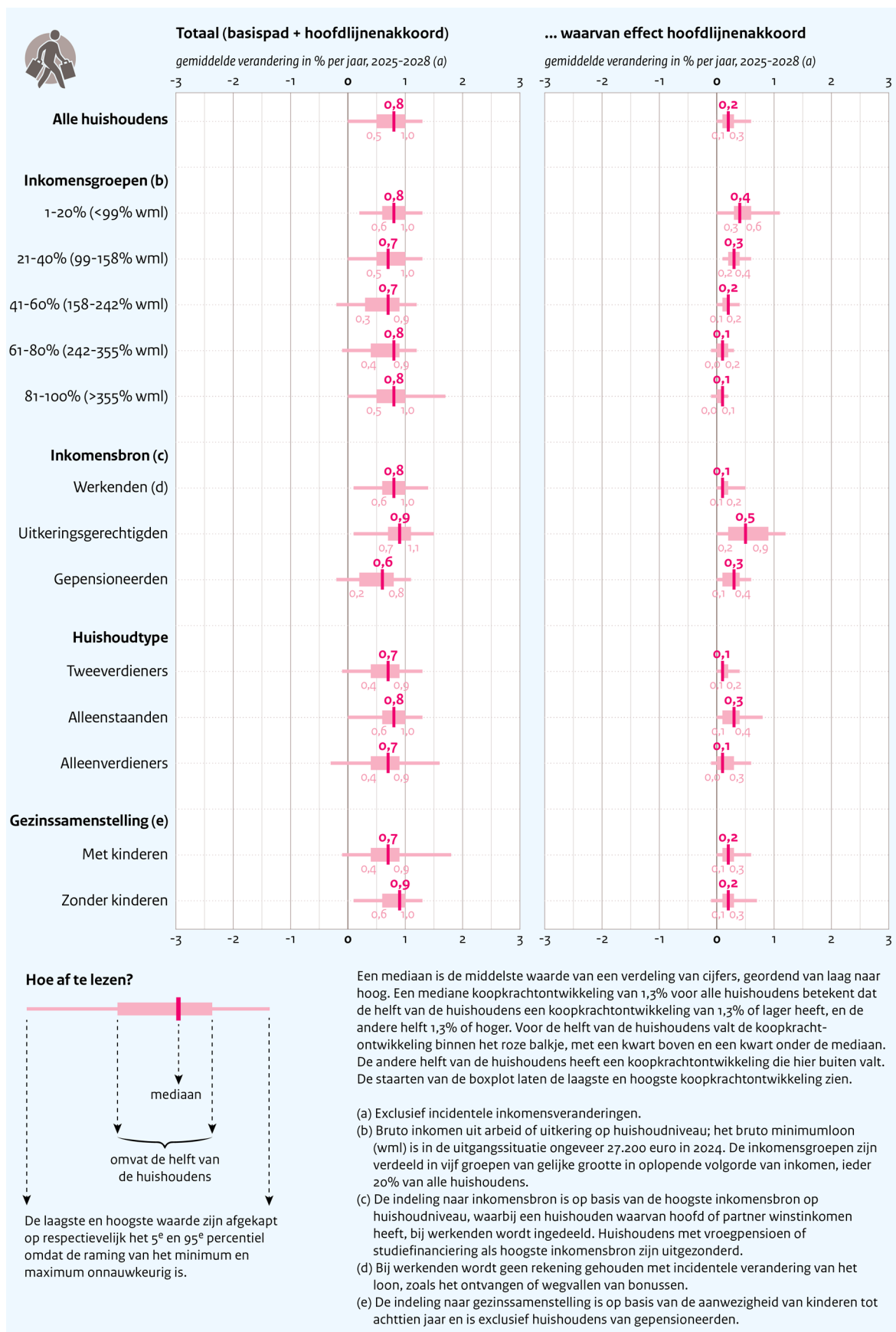
⁷ De vormgeving van de lastenverlichting in box 1 is gebaseerd op eerder ontvangen informatie. Een andere vormgeving dan hier is verondersteld kan tot andere uitkomsten voor koopkracht en armoede leiden.

zorgpremie. Door de automatische koppeling leidt een hogere nominale zorgpremie op zijn beurt tot een hogere zorgtoeslag. Per saldo pakt het verlagen van het eigen risico en de hogere zorgpremies en zorgtoeslag neutraal uit voor de koopkracht. De budgettaire opbrengsten van de hogere zorgpremie minus hogere zorgtoeslag worden teruggegeven aan huishoudens als onderdeel van de eerdergenoemde lagere box 1-tarieven. Rekening houdend met de inflatie (gemeten aan de hand van de cpi) dalen door de maatregelen de reële cao-lonen bij bedrijven 0,1% per jaar ten opzichte van het basispad.

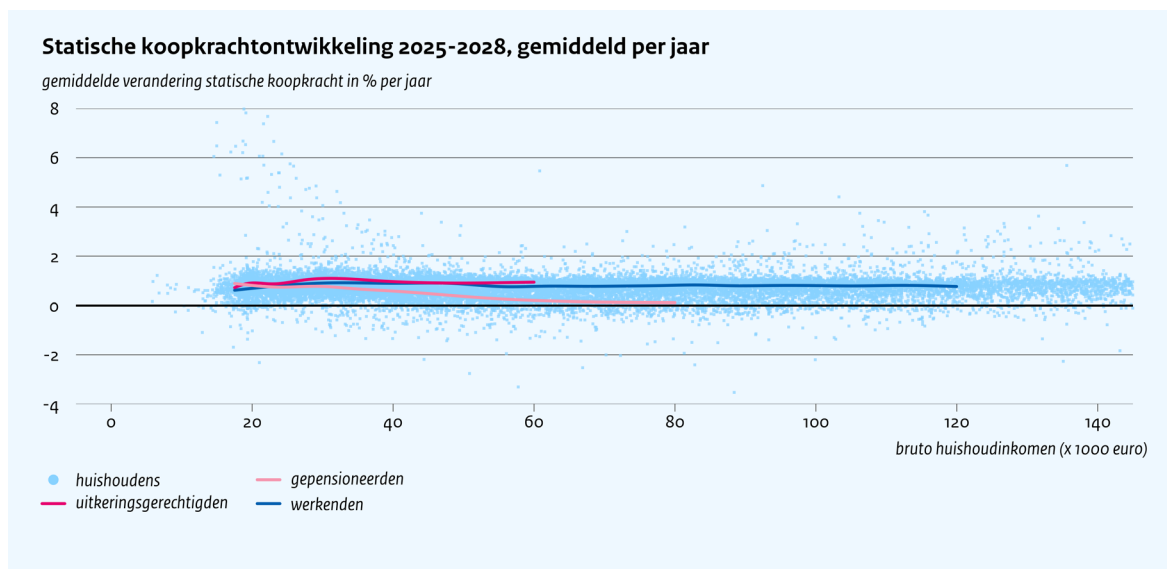
De lagere inkomens hebben meer voordeel van het hoofdlijnenakkoord dan hogere inkomens. Lagere inkomens profiteren met name meer van de verhoging van de huurtoeslag en het kindgebonden budget in vergelijking met hogere inkomens. Het verlagen van het eigen risico zorgt weliswaar voor een hogere nominale zorgpremie, maar lagere inkomens hebben daar minder last van doordat deze (deels) wordt vergoed via een hogere zorgtoeslag. Een deel van de 20% huishoudens met de laagste inkomens profiteert daarentegen niet of nauwelijks van de lagere box 1-tarieven als gevolg van verzilveringsproblematiek: door heffingskortingen betalen deze huishoudens al geen belasting meer, waardoor ze lagere tarieven niet kunnen verzilveren. Een kleine groep hogere inkomens profiteert van het terugdraaien van verhogingen van de mkb-winstvrijstelling en het box 2-tarief en het verlagen van het box 3-tarief.

Onder uitkeringsgerechtigden (0,5% per jaar) gaat de doorsnee koopkracht er meer op vooruit dan onder gepensioneerden (0,3%) en werkenden (0,1%). Naast de lagere box 1-tarieven, de hogere huurtoeslag en het hogere kindgebonden budget, hebben uitkeringsgerechtigden profijt van het niet afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting in de bijstand tussen 2025 en 2027. Een deel van de uitkeringsgerechtigden ervaart daarentegen wel een negatief effect van het afschaffen van de tegemoetkoming arbeidsongeschikten.

Figuur 3.1 Koopkrachtontwikkeling basispad inclusief hoofdlijnenakkoord, gemiddeld per jaar



Figuur 3.2 Koopkrachtontwikkeling hoofdlijnenakkoord inclusief basispad



3.6 Effecten op armoede

Door het hoofdlijnenakkoord daalt het aantal personen in armoede in 2028 met 0,7%-punt naar 4,7%.⁸

De armoede in personen daalt met name door het verlagen van de tarieven in box 1, onder meer omdat deze maatregel doorwerkt in hogere AOW- en bijstandsuitkeringen. Ook het tijdelijk stopzetten van de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in de bijstand zorgt voor een daling van het aantal personen in armoede. Daarbij dient wel bedacht te worden dat de situatie dat alleenverdienende huishoudens met loongerelateerde uitkeringen onder de bijstandsnorm kunnen uitkomen, langer blijft bestaan. Ten slotte dragen de hogere huurtoeslag en het lagere eigen risico bij aan een lager armoedepercentage. Het verlagen van het eigen risico zorgt weliswaar voor een hogere nominale zorgpremie, maar groepen met armoederisico's hebben daar per saldo minder last van doordat deze (deels) wordt vergoed via een hogere zorgtoeslag. Ten opzichte van 2024 neemt het aandeel personen in armoede met 0,1%-punt toe, door een stijging in het basispad.

Als gevolg van de maatregelen daalt de armoede onder kinderen in 2028 met 0,6%-punt naar 5,3%. De verhoging van het kindgebonden budget heeft het grootste effect op de daling van kinderarmoede; de andere hierboven genoemde maatregelen dragen daaraan ook bij. Ten opzichte van 2024 neemt het aandeel kinderen in armoede met 0,5%-punt toe, door een stijging in het basispad.

Tabel 3.8 Effecten op armoede van het hoofdlijnenakkoord in 2028

	Basispad	Effect beleidspakket	Beleids­pakket + basispad
	in % van totale groep, 2028		
Personen in armoede	5,4	-0,7	4,7
Kinderen in armoede	5,9	-0,6	5,3

⁸ Mogelijk effecten van de envelop groepen in de knel (HLA_174) zijn niet meegenomen omdat deze nog niet nader is ingevuld.

4 Maatregelen

Dit hoofdstuk geeft een gedetailleerd overzicht van de aangeleverde maatregelen in het hoofdlijnenakkoord en de effecten daarvan op de overheidsuitgaven en de lasten in 2028. De bedragen zijn ex ante, in prijzen 2024 en betreffen afwijkingen ten opzichte van het basispad.

4.1 Verschillen CPB en hoofdlijnenakkoord

Tabel 4.1 Voornaamste verschillen tussen CPB en hoofdlijnenakkoord

Titel		Vershil CPB-HLA (a)	Toelichting
Vershil in mld euro in 2028			
HLA_103	Verlagen verplicht eigen risico en aanpassing maximale eigen bijdrage per behandeling in de medisch-specialistische zorg	0,5	De inschatting van het CPB (4,2 mld euro) komt 0,5 mld euro lager uit dan in het hoofdlijnenakkoord. Dit verschil werkt door op de gevolgen voor de nominale premie, IAB en zorgtoeslag (HLA_104). De compenserende lastenverlichting via de inkomstenbelasting (HLA_101) en de AOF-premie (HLA_106) zijn overeenkomstig verlaagd.
HLA_130	Apparaatskorting Rijk	-0,5	De veronderstelde ombuiging van 22% op de kerndepartementen acht het CPB niet plausibel, zolang niet nader is ingevuld welke overheidstaken komen te vervallen. Er is uitgegaan van de bij KiK gehanteerde maximale generieke korting op het apparaat van 0,4 mld euro in 2028. Het is hierbij onzeker of de in het hoofdlijnenakkoord beoogde uitzonderingen op onder andere uitvoeringsorganisaties kunnen worden gerealiseerd.
HLA_135	Noodremprocedure MFK en Eigenmiddelenbesluit	-1,1	Het verlagen van de Nederlandse EU-afdrachten door met de EU-lidstaten een nieuw Meerjarig Financieel Kader (MFK) overeen te komen met gunstige afspraken voor Nederland is niet unilateraal afdwingbaar. De in de budgettaire bijlage van het hoofdlijnenakkoord voorgestelde noodremafpraak voor de uitgaven heeft het CPB niet overgenomen, omdat met HLA_130 de maximale generieke korting reeds is ingezet. Het is wel mogelijk om een veto uit te spreken over een volgend MFK en Eigenmiddelenbesluit. Per saldo vallen de geschatte EU-afdrachten dan met 0,5 mld euro lager uit dan in het basispad, het verschil met het hoofdlijnenakkoord bedraagt 1,1 mld euro. Het uitspreken van een veto heeft mogelijk negatieve consequenties op andere beleidsterreinen waar Nederland afhankelijk is van Europese samenwerking.
HLA_137	Nullijn rijksambtenaren	-0,3	In het verleden is gebleken dat de loonontwikkeling in de overheidssector niet duurzaam achter kan lopen op de loonontwikkeling in de marktsector. Het CPB veronderstelt daarom dat het effect van een nullijn in 2026 in de daaropvolgende jaren wordt ingelopen en na vier jaar nihil is. In 2028 is het budgettaire effect 0,3 mld euro, het verschil met het hoofdlijnenakkoord bedraagt 0,3 mld euro.
HLA_138	Ramingsbijstelling prijsrisicobuffer SDE	0,8	In het hoofdlijnenakkoord wordt de prijsrisicobuffer in de SDE verlaagd naar 10%. Het al dan niet aanhouden van een prijsrisicobuffer heeft geen invloed op de daadwerkelijke SDE-uitgaven in een bepaald jaar. Hierom is besloten om de raming bij te stellen en de prijsrisicobuffer geheel uit het beeld te halen, omdat dit een realistischer beeld geeft van de daadwerkelijk te verwachten uitgaven. Er is geen sprake van een beleidseffect, maar deze aanpassing zorgt wel voor lagere uitgaven ten opzichte van het basispad van 1,8 mld euro in 2028. Ten opzichte van het hoofdlijnenakkoord bedraagt het verschil 0,8 mld euro in 2028.

HLA_139	Subsidietaakstelling	-0,1	De veronderstelde ombuiging van 1,0 mld euro op subsidies acht het CPB niet plausibel zolang niet nader is ingevuld welke subsidies komen te vervallen. Er is uitgegaan van de bij KiK gehanteerde maximale generieke ombuiging op subsidies van 0,9 mld euro in 2028.
HLA_188	Hoofdlijnenakkoord Zvw i.c.m. mbi	-0,2	Het CPB hanteert maxima voor budgetkortingen in de zorg, die niet gepaard gaan met overeenkomstige beperking van de aanspraken of maatregelen die de doelmatigheid verbeteren. Zo'n generieke korting verbetert namelijk op zichzelf niet de doelmatigheid in de zorg en leidt daarom tot minder zorg en/of kwaliteitsverlies. Dit is mogelijk strijdig met het recht op zorg. Er is uitgegaan van de bij KiK gehanteerde maximale korting van 0,4 mld euro in 2028.
(a) Een positief getal betekent een saldoverbetering ten opzichte van het hoofdlijnenakkoord, een negatief getal (-) een saldoverslechtering.			

4.2 Uitgaven

In het hoofdlijnenakkoord wordt per saldo 4,7 mld euro omgebogen op de overheidsuitgaven in 2028. Na een opsomming van de uitgavenmaatregelen per uitgavenfunctie volgt een tabel.

Sociale zekerheid

- **Verhogen huurtoeslag (HLA_175)**
De huurtoeslag wordt taakstellend verhoogd. Hierbij is aangenomen dat de eigen bijdrage per maand met 25 euro verlaagd wordt. Dit is een intensivering van 0,5 mld euro.
- **Verhogen kindgebonden budget (HLA_150)**
Het kindgebonden budget wordt taakstellend verhoogd. Hiervoor is aangenomen dat alle kindbedragen op jaarbasis stijgen met 139 euro in 2025. Dit is een intensivering van 0,3 mld euro.
- **Gevolg zorgmaatregelen, effect op zorgtoeslag (HLA_104_b)**
De intensivering onder de Zvw (HLA_103, HLA_144, HLA_188) leidt tot een hogere zorgtoeslag. Dit is een intensivering van 0,2 mld euro.
- **Dubbele algemene heffingskorting in de bijstand niet afbouwen t/m 2027 (HLA_173)**
De dubbele algemene heffingskorting in de bijstand wordt tot en met 2027 niet afgebouwd. Dit is een intensivering van 0,2 mld euro in 2028. Vanaf 2028 wordt de afbouw weer voortgezet; structureel heeft deze maatregel geen budgettair effect.
- **Asielinstroombeperkende maatregelen (bijstandsuitkeringen) (HLA_136_b)**
Er worden maatregelen genomen om de asielinstroom te beperken, zie HLA_136_a. Dit zorgt voor minder aanspraak op bijstandsuitkeringen. Dit is een ombuiging van 0,3 mld euro.
- **Afschaffen tegemoetkoming arbeidsongeschikten (HLA_189)**
De tegemoetkoming arbeidsongeschikten wordt per 2027 afgeschaft. Dit is een ombuiging van 0,3 mld euro.
- **Niet indexeren kinderopvangtoeslag in 2026 (HLA_151)**
De kinderopvangtoeslag wordt in 2026 niet geïndexeerd door de maximumuurprijzen niet te verhogen. Dit is een ombuiging van 0,2 mld euro.
- **Ombuiging WW (HLA_190)**
Op de Werkloosheidswet (WW) wordt per 2027 0,2 mld euro omgebogen, waarbij is aangenomen dat het om een taakstellende ombuiging gaat. Omdat de vormgeving nog niet is ingevuld, zijn mogelijke arbeidsmarkteffecten niet meegenomen.

Zorg

- **Verlagen verplicht eigen risico en aanpassing maximale eigen bijdrage per behandeling in de medisch-specialistische zorg (HLA_103)**
In 2026 wordt het verplichte eigen risico bevroren op 385 euro. Per 2027 wordt het verplichte eigen risico verlaagd naar 165 euro en de maximale eigen bijdrage per behandeling in de medisch-specialistische zorg verlaagd naar 50 euro per behandeling. Dit is een intensivering van 4,2 mld euro. De inschatting van de gevolgen van deze maatregel bevat substantiële onzekerheid, omdat het interactie-effect van het verlagen van de maximale eigen bijdrage per behandeling in de medisch-specialistische zorg en de verlaging van het verplichte eigen risico aanvullende aannames vergt. Aangenomen is voorts dat het gedragseffect al in het ingangsjaar volledig optreedt. Het is echter onzeker of het zorgaanbod de toename in vraag naar zorg al in het ingangsjaar kan verwerken.
- **Intensivering Wlz (HLA_107)**
Per 2027 wordt er taakstellend 0,6 mld euro geïntensiveerd in de Wet langdurige zorg (Wlz) voor de ouderenzorg.
- **Hoofdlijnenakkoord Zvw i.c.m. mbi (HLA_188)**
Er is een intentie om een hoofdlijnenakkoord in de Zvw af te sluiten voor 2027 en 2028 in combinatie met een macrobeheersinstrument (mbi). Aangenomen is dat dit hoofdlijnenakkoord dezelfde sectoren als het huidige Integraal Zorgakkoord (IZA) zal omvatten. In de deelsector wijkverpleging wordt het hoofdlijnenakkoord afgesloten met het oog op besparingen door de inzet van digitale zorg. De maatregel leidt tot een ombuiging van 0,3 mld euro in de ziekenhuiszorg, en beperkte ombuigingen in de huisartsenzorg, de geestelijke gezondheidszorg en de wijkverpleging die samen optellen tot 0,1 mld euro. In totaal is de ombuiging op de Zvw 0,4 mld euro.
- **Onafhankelijke indicatiestelling ongecontracteerde wijkverpleging (HLA_144)**
Er wordt per 2027 verplicht gesteld dat in de ongecontracteerde wijkverpleging de indicatiestelling wordt verricht door een onafhankelijke (gecontracteerde) wijkverpleegkundige. Dit is een ombuiging van 0,1 mld euro.
- **Versnellen opschaling digitale zorg in verpleeg- en gehandicaptenzorg (HLA_145)**
De maatregel richt zich op de implementatie en opschaling van digitale zorgtoepassingen in de verpleeg- en gehandicaptenzorg in de Wlz vanaf 2027. Dit is een ombuiging van 0,1 mld euro. Deze maatregel leidt alleen tot een ombuiging als de vrijgekomen capaciteit niet wordt benut en de maximumtarieven in de Wlz naar beneden worden bijgesteld. Er bestaan juridische risico's bij het verlagen van maximumtarieven.

Openbaar bestuur

- **Terugdraaien gemeentebonus Spreidingswet (HLA_131)**
De gemeentebonus uit de Spreidingswet wordt teruggedraaid. Dit is een eenmalige ombuiging van 0,2 mld euro in 2027.
- **Uitvoeringskosten verscheidene maatregelen (HLA_158_a, HLA_108_b)**
De invoering van de plastic-heffing en rode diesel voor de landbouw gaat gepaard met uitvoeringskosten. Dit is een beperkte intensivering in openbaar bestuur.
- **Overheveling specifieke uitkeringen naar het gemeente- en provinciefonds (HLA_178)**
De specifieke uitkeringen aan gemeenten en provincies, met uitzondering van de Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten (BUIG), worden per 2026 overgeheveld naar het algemene, vrij besteedbare budget van het gemeente- en provinciefonds met een budgetkorting van 10%. Hierdoor nemen de uitvoeringskosten van gemeenten en provincies af. Dit is een ombuiging van 0,6 mld euro op openbaar bestuur. Het overhevelen van specifieke uitkeringen naar het algemene budget kan leiden tot herverdelingseffecten tussen medeoverheden, omdat het algemene budget anders wordt verdeeld dan het budget voor specifieke uitkeringen.
- **Ombuiging Nationaal Groeifonds (openbaar bestuur) (HLA_170_b, HLA_170_c)**
De begrote middelen voor de vierde en vijfde ronde van het Nationaal Groeifonds worden omgebogen. Dit slaat voor een derde neer bij het openbaar bestuur. Dit is een ombuiging van 0,1 mld euro in 2025, 0,2 mld euro in 2026, 0,4 mld euro in 2027 en 0,3 mld euro in 2028.

- **Nullijn rijksambtenaren (HLA_137)**
In 2026 blijven de cao-lonen van rijksambtenaren constant, waardoor de uitgaven aan lonen dalen ten opzichte van het basispad. Aangenomen is dat dit in de jaren daarna gecompenseerd wordt door hogere loongroei. Dit is een ombuiging van 0,6 mld euro in 2026 die afloopt naar 0,3 mld euro in 2028. Structureel is er geen budgettair effect.
- **Apparaatskorting Rijk (openbaar bestuur) (HLA_130_a)**
De apparaatsuitgaven bij het Rijk worden taakstellend via een korting verlaagd. Dit leidt tot een ombuiging van 0,2 mld euro op het openbaar bestuur. In het hoofdlijnenakkoord wordt beoogd uitvoeringsorganisaties, onderdelen van het apparaat die werken aan de NAVO-doelstellingen, de NCTV, de AIVD en de MIVD uit te zonderen; het is onzeker of dit kan worden gerealiseerd.

Onderwijs

- **Compenseren studenten onder het studievoorschotstelsel (HLA_177)**
Er wordt een eenmalige tegemoetkoming uitgekeerd aan studenten die onder het studievoorschotstelsel vielen. Dit is een intensivering van 1,3 mld euro in 2027 en een beperkte intensivering in 2028.
- **Subsidietaakstelling (onderwijs) (HLA_139_a)**
Er wordt generiek gekort op subsidies op de rijksbegroting. Dit is een ombuiging van 0,5 mld euro op onderwijs.
- **Verhogen collegegeld langstudeerders (HLA_142)**
Het wettelijk collegegeld wordt per schooljaar 2026-2027 verhoogd met 3000 euro voor voltijdstudenten die langer dan één jaar uitlopen in de bachelor- of masterfase. Tegelijkertijd wordt de totale rijksbekostiging van hogeronderwijsinstellingen verlaagd met 3000 euro per langstudeerder. Dit is een ombuiging van 0,3 mld euro. Mogelijke gedragseffecten zijn onzeker; daarom is hiermee geen rekening gehouden.
- **Ombuiging sectorplannen wetenschappelijk onderwijs en onderzoek (HLA_124)**
Er wordt per 2026 omgebogen op de sectorplannen wetenschappelijk onderwijs en onderzoek. Dit is een ombuiging van 0,2 mld euro.
- **Afschaffen subsidie brede brugklassen en beperken programma School en Omgeving (HLA_123)**
De subsidies voor brede brugklassen worden afgeschaft en per 2026 wordt het programma School en Omgeving beperkt tot scholen met een positieve achterstandsscore, zoals berekend door het Centraal Bureau voor de Statistiek ten behoeve van het onderwijsachterstandenbeleid. Dit is een ombuiging van 0,2 mld euro.
- **Verminderen aantal internationale studenten met bestuurlijk akkoord (HLA_140)**
De intentie is om met hogeronderwijsinstellingen een bestuurlijk akkoord te sluiten met als beoogd doel het verminderen van het aantal internationale bachelorstudenten per 2026. Hierbij zijn uitzonderingen mogelijk voor technische studies. Dit is een ombuiging van 0,2 mld euro op de lumpsum van het hoger onderwijs.
- **Vrijval reservering tegemoetkoming studenten onder het studievoorschotstelsel (HLA_179)**
Met de eenmalige compensatie van studenten die onder het studievoorschotstelsel vielen (HLA_177), vervalt de reservering die is opgenomen op de begroting. Dit is een ombuiging van 0,2 mld euro.
- **Ombuiging Fonds voor Onderzoek en Wetenschap (HLA_183)**
Er wordt omgebogen op het Fonds voor Onderzoek en Wetenschap. Dit is een ombuiging van 0,2 mld euro.
- **Afschaffen functiemix Randstad (HLA_181)**
De regeling functiemix Randstad, voor aanvullende beloning van leerkrachten in het voortgezet onderwijs in Randstadregio's, wordt per 2026 teruggedraaid. Dit is een ombuiging van 0,1 mld euro.

- **Afschaffen ov-vergoeding voor in het buitenland studerenden (HLA_186)**
De reisvergoeding voor in het buitenland studerenden (RBS) wordt afgeschaft. Dit is een beperkte ombuiging.

Overdrachten aan bedrijven

- **Intensivering ontwikkeling nieuwe woningbouwlocaties (HLA_165)**
Er wordt taakstellend 1,0 mld euro geïntensiveerd in de ontwikkeling van nieuwe woningbouwlocaties.
- **Ombuiging Nationaal Groeifonds (overdrachten aan bedrijven) (HLA_170_a)**
De begrote middelen voor de vierde en vijfde ronde van het Nationaal Groeifonds worden omgebogen. Dit slaat voor twee derde neer bij overdrachten aan bedrijven. Dit is een ombuiging van 0,1 mld euro in 2025, 0,5 mld euro in 2026, 0,8 mld euro in 2027 en 0,7 mld euro in 2028.
- **Subsidietaakstelling (overdrachten aan bedrijven) (HLA_139_b)**
Er wordt generiek gekort op subsidies op de rijksbegroting. Dit is een ombuiging van 0,4 mld euro op overdrachten aan bedrijven.
- **Compensatie transitievergoeding beperken tot kleine werkgevers (HLA_154)**
De compensatie transitievergoeding wordt per 2026 beperkt tot bedrijven met minder dan 25 werknemers. Dit is een ombuiging van 0,4 mld euro.

Internationale samenwerking

- **Ombuiging ontwikkelingssamenwerking (HLA_133)**
Er wordt 2,4 mld euro omgebogen op ontwikkelingssamenwerking op het Official Development Assistance (ODA)-budget.
- **Noodremprocedure MFK en Eigenmiddelenbesluit (HLA_135)**
Verlaging van de EU-afrachten ten opzichte van het basispad is alleen eenzijdig afdwingbaar indien Nederland een veto uitspreekt over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) en het Eigenmiddelenbesluit vanaf 2028. De veronderstelde vaststelling van het volgende MFK als 1,12% bni uit het basispad komt in dat geval niet tot stand, en de kortingen op de bni-afrachten komen voor Nederland dan te vervallen. Per saldo vallen de geschatte EU-afrachten 0,5 mld euro lager uit dan in het basispad. Deze inschatting kent grote onzekerheid. Het uitspreken van een veto heeft mogelijk negatieve consequenties op andere beleidsterreinen waar Nederland afhankelijk is van Europese samenwerking.
- **Verlaging non-ODA-middelen (HLA_134)**
De uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking op de begrotingen van Buitenlandse Zaken en van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking worden verlaagd. Deze ombuiging slaat neer bij uitgaven binnen ontwikkelingssamenwerking die buiten de ODA-definitie vallen. Dit is een taakstellende ombuiging van 0,1 mld euro.

Veiligheid

- **Intensivering politie, justitie en veiligheidsdiensten (HLA_112)**
Er wordt 0,3 mld euro geïntensiveerd in politie, justitie en veiligheidsdiensten.
- **Intensivering justitie en rechtspraak (HLA_111)**
Er wordt 0,2 mld euro geïntensiveerd op het domein van justitie en rechtspraak.
- **Asielinstroombeperkende maatregelen (COA, IND, Nidos) (HLA_136_a)**
Er worden maatregelen genomen om de asielinstroom te beperken, zoals het versoberen van opvangomstandigheden in de asielopvangketen, het verscherpen van toelatingscriteria en het beperken van mogelijkheden tot gezinshereniging tot het kerngezin. Hierdoor treden besparingen op bij het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en Nidos. Dit is een ombuiging van 0,7 mld euro. Het bedrag is gebaseerd op een ingeschatte daling van de instroom van 10%, die met grote onzekerheid is omgeven. Afhankelijk van de precieze vormgeving kunnen deze maatregelen gepaard gaan met juridische risico's.

- **Apparaatskorting Rijk (veiligheid) (HLA_130_b)**
De apparaatsuitgaven bij het Rijk worden taakstellend via een korting verlaagd. Dit leidt tot een ombuiging van 0,1 mld euro op veiligheid.

Bereikbaarheid

- **Intensivering infrastructuur voor woningbouw (HLA_166)**
Er wordt 0,5 mld euro geïntensiveerd in het ontsluiten van (nieuwe) woningbouwlocaties en het aanleggen van infrastructuur voor mobiliteit.
- **Apparaatskorting Rijk (bereikbaarheid) (HLA_130_c)**
De apparaatsuitgaven bij het Rijk worden taakstellend via een korting verlaagd. Dit leidt tot een beperkte ombuiging op bereikbaarheid.

Defensie

- **Intensivering defensie (HLA_109)**
Er wordt in 2027 en 2028 respectievelijk 1,4 mld euro en 1,7 mld euro geïntensiveerd in defensie.

Klimaat en milieu

- **Intensivering agrarische sector (HLA_168)**
Er wordt vanaf 2026 1,0 mld euro geïntensiveerd in de agrarische sector met het oog op innovatie, een opkoopregeling en de aanpak van de mestmarkt.
- **Agrarisch natuurbeheer boeren (HLA_110)**
Er wordt vanaf 2026 0,5 mld euro beschikbaar gesteld voor agrarisch natuurbeheer door boeren.
- **Reservering rijksbijdrage kerncentrales (HLA_169)**
Er wordt vanaf 2027 extra geld gereserveerd voor een rijksbijdrage aan nieuwe kerncentrales. Dit is een intensivering van 0,4 mld euro.
- **Ombuiging Transitiefonds (HLA_171)**
De middelen voor het Transitiefonds worden omgebogen. Dit is een ombuiging van 1,3 mld euro in 2026, 3,0 mld euro in 2027 en 3,3 mld euro in 2028. Deze ombuiging leidt mogelijk tot (extra) beperkingen op de economische activiteit als gevolg van de stikstofproblematiek. Hiermee is geen rekening gehouden.
- **Ramingsbijstelling: prijsrisicobuffer SDE vervalt (HLA_138)**
Het al dan niet aanhouden van een prijsrisicobuffer heeft geen invloed op de daadwerkelijke SDE-uitgaven in een bepaald jaar. Hierom is besloten om de raming bij te stellen en de prijsrisicobuffer uit het beeld te halen, omdat dit een realistischer beeld geeft van de daadwerkelijk te verwachten uitgaven. Er is geen sprake van een beleidseffect, maar deze aanpassing leidt naar verwachting tot 1,8 mld euro lagere uitgaven.
- **Ombuiging Klimaatfonds (HLA_182)**
De middelen binnen het Klimaatfonds worden verlaagd. Dit is een ombuiging van 0,3 mld euro.

Overig

- **Afschaffen maatschappelijke diensttijd (HLA_122)**
De maatschappelijke diensttijd wordt afgeschaft. Dit is een ombuiging van 0,2 mld euro.
- **Verlagen intensivering publieke gezondheid (HLA_180)**
Er wordt taakstellend omgebogen op het budget voor publieke gezondheid. Dit is een ombuiging van 0,2 mld euro.
- **Ombuiging zorgarbeidsmarktbeleid (HLA_125)**
Per 2026 wordt er 0,1 mld euro omgebogen op het programma Toekomstbestendige Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn (TAZ).

- **Ombuiging NPO (HLA_141)**
Vanaf 2027 wordt er 0,1 mld euro omgebogen op het budget van de Nederlandse Publieke Omroep (NPO).
- **Subsidietaakstelling (overige uitgaven) (HLA_139_c)**
Er wordt generiek gekort op subsidies op de rijksbegroting. Dit is een beperkte ombuiging op overige uitgaven.

4.3 Maatregelen met een direct EMU-schuldeffect

De volgende maatregel heeft geen effect op het EMU-saldo, maar wel een direct effect op de EMU-schuld.

- **Intensivering InvestNL (HLA_184)**
Het kapitaal van InvestNL wordt geleidelijk verhoogd met 1,0 mld euro tot en met 2027. Dit zorgt voor een verslechtering van de EMU-schuld met 1,0 mld euro vanaf 2027.

Tabel 4.2 Netto ombuigingen in 2028, t.o.v. basispad ex ante, mld euro

(+) betekent intensivering, (-) betekent ombuiging.	2028
Sociale zekerheid	0,2
Verhogen huurtoeslag (HLA_175)	0,5
Verhogen kindgebonden budget (HLA_150)	0,3
Gevolg zorgmaatregelen, effect op zorgtoeslag (HLA_104_b)	0,2
Dubbele algemene heffingskorting in de bijstand niet afbouwen t/m 2027 (HLA_173)	0,2
Asielinstroombeperkende maatregelen (bijstandsuitkeringen) (HLA_136_b)	-0,3
Afschaffen tegemoetkoming arbeidsongeschikten (HLA_189)	-0,3
Niet indexeren kinderopvangtoeslag in 2026 (HLA_151)	-0,2
Ombuiging WW (HLA_190)	-0,2
Zorg	4,2
Verlagen verplicht eigen risico en aanpassing maximale eigen bijdrage per behandeling in de medisch-specialistische zorg (HLA_103)	4,2
Intensivering Wlz (HLA_107)	0,6
Hoofdlijnenakkoord Zvw i.c.m. mbi (HLA_188)	-0,4
Onafhankelijke indicatiestelling ongecontracteerde wijkverpleging (HLA_144)	-0,1
Versnellen opschaling digitale zorg in verpleeg- en gehandicaptenzorg (HLA_145)	-0,1
Openbaar bestuur	-1,5
Terugdraaien gemeentebonus Spreidingswet (HLA_131)	0,0
Uitvoeringskosten verscheidene maatregelen (HLA_158_a, HLA_108_b)	0,0
Overheveling specifieke uitkeringen naar het gemeente- en provinciefonds (HLA_178)	-0,6
Ombuiging Nationaal Groeifonds (openbaar bestuur) (HLA_170_b, HLA_170_c)	-0,3
Nullijn rijksambtenaren (HLA_137)	-0,3
Apparaatskorting Rijk (openbaar bestuur) (HLA_130_a)	-0,2

Onderwijs	-1,8
Compenseren studenten onder het studievoorschotstelsel (HLA_177)	0,0
Subsidietaakstelling (onderwijs) (HLA_139_a)	-0,5
Verhogen collegegeld langstudeerders (HLA_142)	-0,3
Ombuiging sectorplannen wetenschappelijk onderwijs en onderzoek (HLA_124)	-0,2
Afschaffen subsidie brede brugklassen en beperken programma School en Omgeving (HLA_123)	-0,2
Verminderen aantal internationale studenten met bestuurlijk akkoord (HLA_140)	-0,2
Vrijval reservering tegemoetkoming studenten onder het studievoorschotstelsel (HLA_179)	-0,2
Ombuiging Fonds voor Onderzoek en Wetenschap (HLA_183)	-0,2
Afschaffen functiemix Randstad (HLA_181)	-0,1
Afschaffen ov-vergoeding voor in het buitenland studerende (HLA_186)	0,0
Overdrachten aan bedrijven	-0,4
Intensivering ontwikkeling nieuwe woningbouwlocaties (HLA_165)	1,0
Ombuiging Nationaal Groeifonds (overdrachten aan bedrijven) (HLA_170_a)	-0,7
Subsidietaakstelling (overdrachten aan bedrijven) (HLA_139_b)	-0,4
Compensatie transitievergoeding beperken tot kleine werkgevers (HLA_154)	-0,4
Internationale samenwerking	-3,0
Ombuiging ontwikkelingssamenwerking (HLA_133)	-2,4
Noodremprocedure MFK en Eigenmiddelenbesluit (HLA_135)	-0,5
Verlaging non-ODA-middelen (HLA_134)	-0,1
Veiligheid	-0,4
Intensivering politie, justitie en veiligheidsdiensten (HLA_112)	0,3
Intensivering justitie en rechtspraak (HLA_111)	0,2
Asielinstroombeperkende maatregelen (COA, IND, Nidos) (HLA_136_a)	-0,7
Apparaatskorting Rijk (veiligheid) (HLA_130_b)	-0,1
Bereikbaarheid	0,5
Intensivering infrastructuur voor woningbouw (HLA_166)	0,5
Apparaatskorting Rijk (bereikbaarheid) (HLA_130_c)	0,0
Defensie	1,7
Intensivering defensie (HLA_109)	1,7
Klimaat en milieu	-3,5
Intensivering agrarische sector (HLA_168)	1,0
Agrarisch natuurbeheer boeren (HLA_110)	0,5
Reservering rijksbijdrage kerncentrales (HLA_169)	0,4
Ombuiging Transitiefonds (HLA_171)	-3,3

Ramingsbijstelling: prijsrisicobuffer SDE vervalt (HLA_138)	-1,8
Ombuiging Klimaatfonds (HLA_182)	-0,3
Overig	-0,7
Afschaffen maatschappelijke diensttijd (HLA_122)	-0,2
Verlagen intensivering publieke gezondheid (HLA_180)	-0,2
Ombuiging zorgarbeidsmarktbeleid (HLA_125)	-0,1
Ombuiging NPO (HLA_141)	-0,1
Subsidietaakstelling (overige uitgaven) (HLA_139_c)	0,0
EMU-schuld direct	0,0
Intensivering InvestNL (HLA_184)	0,0

4.4 Lasten

In het hoofdlijnenakkoord worden de beleidsmatige lasten per saldo met 0,3 mld euro verhoogd in 2028. De verhoging is opgebouwd uit een verhoging van 0,2 mld euro voor gezinnen en een verhoging van 0,1 mld euro voor het buitenland. Hieronder worden de lastenmaatregelen per categorie opgesomd en gevolgd door een tabel.

Inkomen en arbeid

- **Verandering box 1-tarieven en -structuur (HLA_101)**
De box 1-structuur en -tarieven worden aangepast, waarbij de vormgeving (met inbegrip van de introductie van een derde schijf) is gebaseerd op eerder ontvangen informatie. Het tarief in de eerste schijf tot 38.000 euro wordt 35,6%, het tarief in de tweede schijf tot 76.000 euro wordt 37,6% en het huidige toptarief blijft in stand. Dit is een lastenverlichting voor gezinnen van 4,7 mld euro. Een andere vormgeving dan hier is verondersteld kan tot andere uitkomsten voor koopkracht en armoede leiden.
- **Verlaging Aof-premie (HLA_106)**
De premie voor het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof) wordt verlaagd ter compensatie van de verhoging van de inkomensafhankelijke bijdrage voor bedrijven in de Zvw (HLA_104_d). Dit is een taakstellende lastenverlichting voor bedrijven van 0,5 mld euro.
- **Envelop groepen in de knel (HLA_174)**
De lasten voor gezinnen worden taakstellend met 0,2 mld euro verlaagd. Omdat de vormgeving nog niet is ingevuld, zijn mogelijke effecten op koopkracht en armoede niet meegenomen.
- **Verlagen box 2-tarief tweede schijf (HLA_116)**
Het tarief in de tweede schijf van box 2 wordt verlaagd van 33% naar 31%. Dit is een lastenverlichting voor bedrijven van 0,2 mld euro. Wegens anticipatie-effecten is er in het jaar voor invoering een derving, gevolgd door een eenmalige opbrengst in het jaar van invoering. Deze twee effecten zijn gesaldeerd in het EMU-relevante bedrag voor 2025.
- **Terugdraaien verlagen mkb-winstvrijstelling (HLA_114)**
De verlaagde mkb-winstvrijstelling van 12,03% uit de Voorjaarsnota 2024 wordt teruggedraaid naar 12,7%. Dit is een lastenverlichting voor bedrijven van 0,1 mld euro.
- **Gevolg zorgmaatregelen, effect op nominale premie en IAB (HLA_104_a, HLA_104_c, HLA_104_d)**
De intensivering onder de Zvw (HLA_103, HLA_144, HLA_188) leidt tot een hogere nominale zorgpremie en een hogere inkomensafhankelijke bijdrage (IAB). Dit is per saldo een

lastenverzwaring voor gezinnen van 2,9 mld euro en een lastenverzwaring voor bedrijven van 0,5 mld euro.

- **Verhogen AWF-premie (HLA_185)**
De Algemeen Werkloosheidsfonds (AWF)-premie wordt per 2026 verhoogd met 0,1%-punt, waarbij is aangenomen dat dit gebeurt voor vaste en flexibele contracten. Dit is een lastenverzwaring voor bedrijven van 0,3 mld euro.
- **Stelpost 'Fiscale regelingen en constructies afbouwen' (HLA_162)**
De stelpost 'Fiscale regelingen en constructies afbouwen' is niet nader ingevuld; deze post is ingevuld met de noodremafpraak van het toepassen van een verlaagde tabelcorrectiefactor op tariefgrenzen en kortingen in de inkomstenbelasting per 2026. Dit is een lastenverzwaring voor gezinnen van 0,3 mld euro.
- **Beperken giftenaftrek in de inkomstenbelasting (HLA_187_a)**
De giftenaftrek in de inkomstenbelasting wordt beperkt. Dit is een lastenverzwaring van 0,2 mld euro voor gezinnen.

Vermogen en winst

- **Terugdraaien afschaffen vrijstelling dividendbelasting inkoop eigen aandelen (HLA_113)**
Het afschaffen van de vrijstelling in de dividendbelasting bij de inkoop van eigen aandelen wordt teruggedraaid. Dit is een lastenverlichting van 0,4 mld euro voor bedrijven en van 0,4 mld euro voor het buitenland, omdat naar verwachting een deel van de aandeleninkoop wordt vervangen door extra dividenduitkeringen.
- **Verruimen earningsstrippingmaatregel (HLA_120)**
De earningsstrippingmaatregel in de vennootschapsbelasting (vpb) wordt verruimd door de renteaftrekbeperking boven 1 mln euro te verhogen van 20% naar 25% van de gecorrigeerde winst. Dit is een lastenverlichting voor bedrijven van 0,4 mld euro.
- **Verlagen box 3-tarief (HLA_117)**
Het tarief in box 3 wordt verlaagd. Dit is een taakstellende lastenverlichting voor gezinnen van 0,1 mld euro.
- **Beperken giftenaftrek in de vpb en faciliteit 'Geven uit de vennootschap' (HLA_187_b)**
De giftenaftrek in de vpb en de faciliteit 'Geven uit de vennootschap' worden beperkt. Dit is een beperkte lastenverzwaring voor bedrijven.

Klimaat en milieu

- **Verlagen energiebelasting gas (HLA_119)**
Het tarief in de eerste en tweede schijf van de energiebelasting op aardgas wordt verlaagd met 2,8 cent per m³ in 2025 oplopend tot 3,4 cent per m³ in 2028. Dit is een lastenverlichting van 0,2 mld euro voor gezinnen en van 0,1 mld euro voor bedrijven.
- **Terugdraaien verhoging energiebelasting aardgas (HLA_115)**
De in de Voorjaarsnota 2024 voorgenomen verhoging van de tarieven in de energiebelasting op aardgas wordt teruggedraaid. Dit is een lastenverlichting voor bedrijven van 0,2 mld euro.
- **Invoeren rode diesel landbouw (HLA_108_a)**
Er wordt een accijnskorting ingevoerd op rode diesel voor de landbouw per 2027. Dit is een lastenverlichting voor bedrijven van 0,1 mld euro.
- **Afschaffen salderingsregeling (HLA_163)**
De salderingsregeling voor kleinverbruikers in de energiebelasting wordt afgeschaft vanaf 2027. Dit is een lastenverzwaring van 0,5 mld euro voor gezinnen en van 0,1 mld euro voor bedrijven.
- **Circulaire plastic-heffing (HLA_158_b)**
Er wordt per 2028 een heffing ingevoerd op fossiele polymeren die op de Nederlandse markt worden afgezet. Dit is een lastenverzwaring voor bedrijven van 0,6 mld euro.
- **Vliegbelasting naar afstand (HLA_160)**
De vliegbelasting wordt gedifferentieerd naar gevlogen afstand per 2027. Hierbij is aangenomen dat dit geldt voor vertrekkende passagiers en niet voor transferpassagiers. Dit is

een beperkte lastenverzwaring voor gezinnen, een lastenverzwaring van 0,1 mld euro voor bedrijven en van 0,1 mld euro voor het buitenland.

- **Verlagen brandstofaccijns in 2025 (HLA_118)**

De tarieven van de brandstofaccijns worden in 2025 tijdelijk verlaagd, zodat deze gelijk zijn aan de accijnstarieven in 2024. Dit is een eenmalige lastenverlichting van 1,1 mld euro voor gezinnen en van 0,4 mld euro voor bedrijven in 2025.

Overig

- **Afschaffen verlaagd btw-tarief op logiesverstrekking (HLA_157)**

Vanaf 2026 wordt logiesverstrekking, met uitzondering van kampeerterreinen, onder het algemene btw-tarief van 21% belast. Dit is een lastenverzwaring van 0,6 mld euro voor gezinnen, van 0,2 mld euro voor bedrijven en van 0,4 mld euro voor het buitenland.

- **Afschaffen verlaagd btw-tarief op culturele goederen en diensten (HLA_159)**

Per 2026 worden culturele goederen en diensten, met uitzondering van bioscopen en dagrecreatie, onder het algemene btw-tarief van 21% belast. Dit is een lastenverzwaring van 0,7 mld euro voor gezinnen en van 0,2 mld euro voor bedrijven.

- **Verhogen kansspelbelasting (HLA_161)**

De kansspelbelasting wordt verhoogd van 30,5% naar 37,8%. Dit is een lastenverzwaring voor gezinnen van 0,2 mld euro.

Tabel 4.3 Lastenmutaties t.o.v. basispad in 2028, ex ante, mld euro

(-) betekent lastenverlichting, (+) betekent lastenverzwaring.	2028
Inkomen en arbeid	-1,6
Verandering box 1-tarieven en -structuur (HLA_101)	-4,7
Verlaging Aof-premie (HLA_106)	-0,5
Envelop groepen in de knel (HLA_174)	-0,2
Verlagen box 2-tarief tweede schijf (HLA_116)	-0,2
Terugdraaien verlagen mkb-winstvrijstelling (HLA_114)	-0,1
Gevolg zorgmaatregelen, effect op nominale premie en IAB (HLA_104_a, HLA_104_c, HLA_104_d)	3,4
Verhogen AWF-premie (HLA_185)	0,3
Stelpost 'Fiscale regelingen en constructies afbouwen' (HLA_162)	0,3
Beperken giftenaftrek in de inkomstenbelasting (HLA_187_a)	0,2
Vermogen en winst	-1,3
Terugdraaien afschaffen vrijstelling dividendbelasting inkoop eigen aandelen (HLA_113)	-0,8
Verruimen earningsstrippingmaatregel (HLA_120)	-0,4
Verlagen box 3-tarief (HLA_117)	-0,1
Beperken giftenaftrek in de vpb en faciliteit 'Geven uit de vennootschap' (HLA_187_b)	0,0
Klimaat en milieu	0,8
Verlagen energiebelasting gas (HLA_119)	-0,3
Terugdraaien verhoging energiebelasting aardgas (HLA_115)	-0,2
Invoeren rode diesel landbouw (HLA_108_a)	-0,1
Afschaffen salderingsregeling (HLA_163)	0,6

Circulaire plastic-heffing (HLA_158_b)	0,6
Vliegbelasting naar afstand (HLA_160)	0,2
Verlagen brandstofaccijns in 2025 (HLA_118)	0,0
Overig	2,4
Afschaffen verlaagd btw-tarief op logiesverstrekking (HLA_157)	1,2
Afschaffen verlaagd btw-tarief op culturele goederen en diensten (HLA_159)	1,0
Verhogen kansspelbelasting (HLA_161)	0,2